

بررسی قانون کار ایران و سیاست اشتغال

دکتر علیرضا حجت‌زاده^۱

چکیده

از سال ۱۳۶۹، زمان تصویب قانون جدید کار ایران، ما شاهد سیاست اشتغال نبوده ایم و مقنن در زمینه حقوق کار، به طور ویژه این مسأله را مورد توجه قرار نداده است. متأسفانه، سایر مقررات نیز در این امر نقش مهمی ایفا نمی‌کند. در این مقاله ما سعی می‌کنیم تا از خلال بررسی قانون کار ایران، نقش مثبت یا منفی آن را بر اشتغال و بازار کار دریابیم. با تحلیل حقوقی این مقوله، متوجه برخی محدودیتها در این زمینه می‌شویم. با توجه به مسائل موجود سازمانهای سندیکایی، نقش قابل ملاحظه‌ای در زندگی اجتماعی کشور بازی نمی‌کنند و نقش قراردادهای دسته جمعی نیز ضعیف می‌نماید. قانون حاضر از یک عدم تطابق با تحولات اقتصادی کشور رنج می‌برد و زمان تجدید نظر آن فرا رسیده است. این مطالعه را با پیشنهادهایی کاربردی به پایان می‌بریم. این مقولات عبارتند از: ایجاد اشتغال با تقسیم کار؛ بویژه با تقلیل ساعات کار و افزایش کارهای نیمه وقت، و نیز با وضع مقرراتی دقیق‌تر، تا امکان جمع اشتغال و سایر فعالیت‌ها فراهم گردد و بدین گونه مشکل و بحران بیکاری - که اکنون به معضل تبدیل شده است - بتدریج حل شود.

واژگان کلیدی: قانون کار ایران، اشتغال، حقوق کار، کارگر، کارفرما.

مقدمه

پس از یک دوره طولانی که بازار کار ظاهراً با آزادی کامل تابع قانون عرضه و تقاضا بود، بتدریج و بخصوص از پایان جنگ جهانی اول، لزوم دخالت دولتها برای حمایت کارگران و حفظ حقوق آنان در برابر کارفرمایان احساس گردید. تأثیر قوانین کار در امر اشتغال، از همان زمانی که دولتها به وضع مقررات حمایتی برای کارگران اقدام کردند، آغاز شد؛ هر چند که در آن هنگام فقط جنبه حمایت اجتماعی این مقررات مورد نظر بود.

امروزه توسعه حقوق کار مسأله اشتغال را کاملاً تحت تأثیر خود قرار داده است. بخصوص از هنگامی که دولتها دستیابی به اشتغال کامل را وظیفه و هدف خود قرار داده‌اند، بین سیاست اشتغال و مقررات حقوق کار ارتباطی عمیق به وجود آمده است؛ به گونه‌ای که می‌توان گفت این مقررات «سیاست اجتماعی اشتغال کامل» را تشکیل می‌دهند.^۱

عدم اشتغال، افراد را از جریان اصلی حیات جامعه دور می‌کند و زمینه‌ساز فقر در ابعاد گوناگون است که فقر اقتصادی یکی از آنهاست. به گفته ساکیکو فوکودا پار «فقر صرفاً معنای نداشتن درآمد کافی نیست، بلکه محروم شدن از فرصتهای مشارکت و ادای سهم در حیات جامعه را نیز در بر می‌گیرد»^۲.

توسعه صنعتی روابط کار ویژه‌ای می‌طلبد. نباید از نظر دور داشت که کشورهای صنعتی در مرحله گذار به یک نظم نوین کاری برای یک جامعه فرا صنعتی هستند که مهمترین ویژگی آن انتقال از استخدام، به خویشن‌کاری است.^۳ در دو سوی رابطه کار، انسانها قرار دارند. آموزش نیروی انسانی در پی خود، افزایش تولید، بهره‌وری و کارآیی را به امغان می‌آورد که اینها، ناگزیر زمینه ساز توسعه اقتصادی - اجتماعی هستند. به این منظور، علاوه بر آموزش، بازبینی در نظام ارزشها، از جمله ارزش کار نیز به گونه‌ای مؤثر زمینه ساز اشتغال مثبت است.

۱. اشتغال کامل "Plein emploi" (وضعیت تعادل دستمزد و کار) با تأسیس آژانس ملی اشتغال ANPE در فرانسه در سال ۱۹۶۷ میلادی تنظیم گردید. رک:

Lexique de Termes juridiques, 8e edition, paris, dalloz, 1990, 210.

آقای کمالی وزیر اسبق کار و امور اجتماعی مدعی بود: «قانون کار، قانونی است برای حمایت کارگران، نه تجارت» روزنامه *ابرار اقتصادی* ۱۵/۲/۱۳۷۸، ص ۳ که تا حدود زیادی نقض غرض و مخالف سیاست اجتماعی و اشتغال کامل است که جنبه های بازرگانی اشتغال را در بر می‌گیرد.

۲. گزارش توسعه انسانی ۱۹۹۸، برنامه عمران ملل متحد (UNDP).

۳. جیمز رابرتسون: *آینده کار*، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی فرد، نشرنی، تهران، ۱۳۷۸.

برای مثال، فرهنگ کار در ایران چندان با تعاریف توسعه سازگار نیست^۱. اصولاً بر این باور خو کرده ایم که کشورمان - و به طور عموم کشورهای خاورمیانه - سرشار از منابع خدادادی است و هر روز هم ابعاد آن بزرگتر جلوه داده شده و در نتیجه، کار و تلاش، رمز بقا تلقی نشده است. هاله ای از این ذهنیت در فرهنگ ما، در شعر زیر جلوه گر است:

از دی که گذشت هیچ از او یاد مکن فردا که نیامده است فریاد مکن
چون عاقبت کار نمی دانی چیست حالی خوش باش و عمر بر باد مکن

انباشت سرمایه و مکنت همیشه ضد ارزش بوده و بی‌اعتنایی به دنیا مقبولیت بیشتری داشته است. به نظر می‌رسد چنین لایه‌های ارزشی نمی‌تواند با فراگرد توسعه - به هر شکل آن - چندان سازشی داشته باشد.

بر عکس، تئوریهایی که در کتابهای اقتصاد کلان آمده که Y (تولید) تابعی است از سرمایه و کار، در کشورهای جهان سوم به علت داشتن نیروی کار فراوان، Y تابعی است از سرمایه^۲. آموزش و تربیت نیروی انسانی، پیشبرد تکنولوژی، تنوع بخشیدن اقتصاد و رهایی از اقتصاد تک محصولی، سرعت بخشیدن به فراگرد صنعتی شدن و بالاخره وارد کردن رقابت و در نهایت، کار در صحنه اقتصاد، درسهایی است که باید از تجربه کشورهای صنعتی و پیشرفته بیاموزیم^۳ که این نه به معنای تسلیم شدن است و نه خود باختگی!

مقوله دیگر، ساختار حکومت و ارتباط آن با فراگرد توسعه است. ما در برهه‌های حساسی از تاریخ معاصر بازیگران مستقلی داشته ایم که پس از چندی از صفحه مدیریت کشور محو شده‌اند.

امیر کبیر تقریباً هم عصر میجی در ژاپن است که مانند او سعی داشت تحول را شروع کند؛

۱. جهت مطالعه بیشتر رک: فتح الله معتمدی، تاریخ و حقوق کار در ایران، انتشارات مدرسه عالی اصفهان، ۱۳۵۴.

۲. درباره مفهوم اقتصادی کار و اشتغال رک: رابینسون جون، مقدمه ای بر نظریه اشتغال، ترجمه احمد شهبانی، چاپ دوم، شرکت سهامی کتابهای جیبی ۱۳۵۶.

۳. مایک کانبرت، حقوق اتحادیه اروپا، ترجمه دکتر بهروز اخلاقی و دیگران، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهردانش، تهران ۱۳۸۰، ص ۱۲۹.

تحویلی که می‌توانست ایران را در سیری کاملاً متفاوت قرار دهد، ولی ساختار قدرت و حکومت نمی‌توانست او را تحمل کند.

قدرت افراد، گروه‌ها و نهادها، از دوری یا نزدیکی آنها به دایره قدرت حکومت وقت مایه می‌گیرد و آنها به طور مستقل نمی‌توانند در فراگرد توسعه حضور مستمری داشته باشند و به همین علت نیز احساس وظیفه‌ای در برابر این مهم نمی‌کنند. «آنجا که قانون اقتدار دولت را نشان می‌گیرد، رنگ می‌بازد و لذا تصمیمات دولت، نه به حدودی محدود بوده و نه قابل پیش‌بینی و نه دارای ثباتی هستند»^۱. «ناگزیر در چنین شرایطی، صاحبکار اقتصادی نزدیک بین می‌شود و به منافع امروز خود می‌اندیشد و نقش سازنده‌ای در این فراگرد ایفا نمی‌کند. از آنجا که همه حقوق در اختیار دولت است، همه وظایف مربوط به توسعه نیز به عهده دولت قرار می‌گیرد؛ وظایفی که بخصوص در صحنه اقتصادی قادر به انجام آن نیست»^۲.

بنابراین، حضور گسترده اقشار اجتماعی در فعالیتهای اقتصادی، مساوی با تعادلی جدید بین بخش دولتی و خصوصی است که از واجبات توسعه است و این امر میسر نخواهد شد مگر با بازیابی در ساختار حکومت و دستیابی به عدالت اجتماعی.

برای اجرای سیاست اجتماعی اشتغال به وسیله دولتها، باید مجموعه‌ای از مکانیزمهای تنظیم کننده به طور هماهنگ به مرحله اجرا گذاشته شوند. مهمترین این مکانیزمها، سیاست راهنمایی و آموزش نظری و حرفه‌ای است که براساس پیش‌بینی‌های دراز مدت و فوق‌العاده مشکل استوار است و برای آن تخمین تقریبی نیازهای کیفی و کمی از نظر نیروی انسانی در سطح ملی لازم است.

سهم قوانین کار در این مورد می‌تواند به گونه ذیل باشد:

- ۱- وسایل تثبیت کارگر را در کار او تا آنجا که ممکن است، فراهم نماید.
- ۲- در صورتی که کارگر کار خود را به هر علتی از دست بدهد، ادامه کار را برای وی در شغل دیگری ممکن سازد. تثبیت کارگر در کار خود و یا ادامه کار او در شغل دیگر، از طریق مراقبت دولتها در امر استخدام و اخراج کارگران صورت می‌گیرد. این مراقبت بدین گونه است که کارفرما

۱. فلور ویلم، اتحادیه‌های کارگری و قانون کار در ایران ۱۹۴۱-۱۹۰۰، ترجمه ابرالقاسم سری، انتشارات توس، تهران ۱۳۷۱، ص ۱۳۷.

۲. بیش از پنج قرن پیش، ابن خلدون از سیئات فعالیتهای مستقیم اقتصادی دولت سخن رانده است. رک: مقدمه ابن خلدون، فصل چهارم.

مکلف می‌شود نیاز خود را به استخدام کارگران جدید و همچنین اخراج انفرادی یا دسته جمعی کارگران خود را قبلاً به اطلاع دولت برساند و از طرف دیگر، مقرراتی به منظور اینکه کارفرمایان نتوانند به آسانی کارگران خود را اخراج کنند، وضع گردد.

۳. سپس فعالیت یک سرویس کاریابی دولتی - که کار آن باید طبق اصول صحیح و براساس آشنایی آماری دقیق بازار کار انجام گیرد - عرضه و تقاضا را در بازار کار تطبیق و تنظیم کند.

۴. تجدید آموزش حرفه‌ای کارگران بیکار نیز می‌تواند نقش مؤثری در استخدام مجدد این کارگران و تکمیل کار این سرویس کاریابی ایفا کند.

در ایران وزارت کار و امور اجتماعی کنترل نسبتاً دقیقی در امر استخدام و اخراج کارگر به وسیله کارفرمایان ندارد و در نتیجه، وسیله تطبیق عرضه و تقاضا در بازار کار موجود نیست.

امروزه هدف اصلی دولتهای صنعتی از ایجاد مقررات حمایتی اشتغال، تأمین بهترین شیوه استفاده از نیروی انسانی از طریق تطبیق و تنظیم عرضه و تقاضا در بازار کار و در نتیجه، تسهیل دسترسی به اشتغال کامل است.

برای مثال، هرگونه تبعیض براساس تابعیت بین کارگران دولتهای عضو اتحادیه اروپا در خصوص استخدام، حق الزحمه و دیگر شرایط کاری بتدریج لغو می‌شود.

«حقوق کارگران شامل موارد ذیل است:

۱. قبول پیشنهادهای استخدامی که عملاً مطرح شده‌اند؛

۲. رفت و آمد آزادانه در درون قلمرو یک دولت عضو به همین منظور؛

۳. ورود به کشور عضو و اقامت در آن به منظور استخدام، طبق همان مقررات حاکم بر

استخدام اتباع آن دولت که به وسیله قانون، آیین‌نامه یا مصوبه اداری وضع شده است؛

۴. باقی ماندن در قلمرو دولت عضو، بعد از استخدام شدن در آن کشور.^۱

گفتار نخست موازین بین‌المللی و قانون کار ایران در خصوص اشتغال

از میان همه اسناد بین‌المللی موجود، مقاله نامه شماره ۱۲۲ - ۱۹۶۴ مربوط به سیاست

اشتغال^۲ از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این مقاله نامه که با عنوان قانون اجازه الحاق دولت

۱. مایک کانبرت، همان، صص ۱۳۷ - ۱۳۸.

ایران به مقاله نامه بین المللی شماره ۱۲۲ مربوط به سیاست اشتغال در تاریخ ۱۳۵۱/۲/۱۸ به تصویب رسیده^۱، پس از ذکر مقدماتی، که به موجب آن سازمان بین المللی کار موظف به تدوین معیار جامعی در این خصوص شده است، موازین خاصی را اعلام می‌دارد:

هر عضو باید به عنوان یک هدف اساسی، سیاست فعالی را در زمینه اشتغال کامل و مولد که با آزادی انتخاب شده باشد، اعلام و دنبال نماید که این در حل مسأله بیکاری و کم‌کاری مؤثر خواهد بود:

الف - برای همه اشخاص آماده به خدمت و جویای کار، امکان اشتغال وجود داشته باشد؛

ب - کار مورد نظر تا آنجا که ممکن است تولیدکننده باشد؛

ج - آزادی در انتخاب شغل فارغ از ملاحظات نژادی، رنگ، مذهب، جنس، عقیده سیاسی، وابستگی ملی و منشأ اجتماعی، تمامی امکانات را برای داشتن شغل مناسب و استفاده از تخصص و قابلیت خود در اختیار داشته باشد.

بدین ترتیب، دولت ایران که به مقاله نامه مذکور ملحق شده،^۲ موظف است همواره سیاستی مدون، فعال و متناسب با شرایط و اوضاع و احوال کشور را در اختیار داشته باشد و آن را دنبال کند.

ضرورت سیاستگذاری اشتغال از اصول متعدد قانون اساسی بخوبی استنباط می‌شود^۳، اما در فصل پنجم قانون کار (آموزش و اشتغال) مطالب چشمگیری در خصوص سیاستگذاری و اشتغال به چشم نمی‌خورد و صرفاً در ماده ۱۱۹ به برنامه ریزی برای فرصت‌های اشتغال اشاره شده است.

گفتار دوم: آسیب شناسی قانون کار ایران از حیث اشتغال

همان طور که گفته شد، قوانین کار در اجرای یک سیاست اجتماعی اشتغال کامل، مؤثر و

رک: محمد هاشمی، «نگرشی بر قانون کار جدید کار جمهوری اسلامی ایران» ضمیمه مجله تحقیقات حقوقی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۷۰.

۱. مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، مجموعه قوانین کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۶۴، صص ۵۱۶ - ۵۲۰.

۲. مصوبات سازمان بین المللی کار در چارچوب مقاله نامه ها و توضیح نامه ها و طی تشریفات خاصی، جزو حقوق موضوعه کشورها محسوب می‌گردد. ایران عضو سازمان مزبور بوده، تعدادی از مصوبات آن به تصویب قوه مقننه کشور رسیده است، رک: دکتر سید عزت‌الله عراقی، حقوق بین المللی کار، دانشگاه تهران، ۱۳۷۳.

۳. اصل ۳ (بند ۱۲)، اصل ۲۸، اصل ۴۳ (بند ۲). قانون اساسی ایران.

ضروری هستند، لکن چنانکه در سطور ذیل خواهیم دید، قانون کار ایران تحت شرایط خاصی تهیه و تدوین گردیده است^۱ و اجازه نمی‌دهد در محیط کار، روابطی آزاد برقرار شود و این به نوبه خود یک مشکل است. آنچه حاکم بر قانون کار است، باید‌ها و نبایدهاست و هیچ فضای انگیزشی در آن مشاهده نمی‌شود. برای دستیابی به توسعه، بی‌شبهه باید تقدس را به کار و تولید داد. قانون کار ایران حمایت کاملی را از نیروی انسانی شاغل در کارگاهها و کارخانه‌ها به عمل آورده؛ به طوری که بسیاری از کارگران، حتی در کشورهای نسبتاً پیشرفته نیز از چنین حمایتی برخوردار نشده‌اند.

اما این قانون کار با همه مزیت‌هایش، فاقد اهرم‌هایی است که بتواند موجب پویایی صنعت شود. بنابراین، باید اهرم‌های کارآمدی در نظر گرفته شود که کارگران در ترغیب برای صیانت از حقوق خود و موقعیت واحد صنعتی، هرچه توان دارند، کوشش کنند و از طریق افزودن بر بازده خود، واحدهای صنعتی را به پویایی بیشتری رهنمون گردند.

قانون کار ایران همه گونه حمایتی را که از یک قانون برتر ساخته است، در خود دارد، اما قانون مزبور فقط موقعیت شغلی و رفاهی کارگران را مورد توجه قرار داده و هدف را که صنعت سالم بر مبنای کار سالم و از روی علاقه و مشارکت جمعی استوار است، به طور کامل مورد توجه قرار نداده است. اصولاً فضای تصویب قانون، فضای توسعه نبوده است و تا زمانی که یکی از این دو، برنامه‌های توسعه و قانون کار، نتواند خود را با دیگری تطبیق دهد، بی‌گمان تنش در محیط‌های کار و اجتماع ناشی از بیکاری یا بیکاری پنهان و... کماکان ادامه خواهد داشت. در یک نتیجه‌گیری کلی، قانون کار فعلی، تا حدود زیادی منافع حاضر نیروی کار را حفظ می‌کند و منافع آتی را کمتر در نظر می‌گیرد، در نتیجه، کمتر زمینه ساز اشتغال‌های جدید می‌شود^۲.

هم اکنون جوانان و اقشار تحصیل کرده و جویای کار، بیش از آن که نیازمند حمایت‌های شغلی

۱. دبیر شورای نگهبان گفت: قانون کاری که اکنون اعمال می‌شود، دارای ایرادهای بسیاری است و یکی از برنامه‌های وزیر کار باید اصلاح این قانون باشد. به گزارش خبرگزاری فارس، احمد جنتی در مراسم معارفه محمد جهرمی، وزیر جدید کار و امور اجتماعی خاطر نشان کرد: اوایل انقلاب برای تدوین قانون کار لایحه‌ای تهیه و به مجلس داده شد و در آن زمان هم مجلس، هم دولت و هم شورای نگهبان تازه کار بودند (۷ شهریور ۱۳۸۴).

<http://www.baztab.com/news/28353.php>

۲. برای مطالعه نظرات موافقان و مخالفان اصلاح قانون کار رک: سید احمد احمدی، «حقوق کار»، حقوقدان،

باشند، به اصل شغل نیاز دارند. جوانی که شغلی در اختیار ندارد، حمایت از نیروی کار برای او چه مفهومی دارد؟

۱- مسائل عمومی و کلی

با توجه به نکاتی که بدانها اشاره شد، در زیر، مفاد قانون کار ایران مورد تحلیل قرار می‌گیرد:
 ۱-۱. گستردگی شمول قانون کار:

حیطه قانون کار ایران بسیار گسترده و وسیع دیده شده و برای همه بخشهای اقتصادی (صنعتی، کشاورزی و خدمات) مقررات یکسان و واحدی در آن پیش‌بینی شده است و حال آنکه در دیگر کشورها برای هر یک از این بخشها، مقررات خاصی با توجه به طبیعت و الزامات آن تدوین و اجرا می‌شود.^۱

بخش کشاورزی از جنبه‌های مختلفی، مانند: مدت کار، تعطیلات و مرخصی‌ها، مزد، محل کار، ابزار کار، پراکندگی و گسترش زمینه‌های کار، به طور کلی با کارهای صنعت و خدماتی متفاوت است و نمی‌توان کارگران کشاورزی را مشمول و مجبور به اطاعت از مقرراتی کرد که در مورد کارگران صنعتی مصداق دارد.^۲

در بخش کشاورزی مدت زمان کار تابع شرایط جوی، آب و هوا و پراکندگی محل کار است و برخی از کارگران کشاورزی مجبور می‌شوند مدت زمان زیادی - اعم از شب و روز - در محل کار توقف نمایند و در مزارع، کشتزارها یا باغهای میوه به کار اشتغال ورزند و در فصل برداشت محصول ساعات بیشتری به کار اشتغال داشته باشند و در نتیجه، نتوانند از تعطیلات و مرخصی خود استفاده کنند، حال آنکه در صنعت چنین نیست.

محل کار فعالیت‌های صنعتی و کشاورزی نیز کاملاً متفاوت است. کارگران صنعتی معمولاً در محلی محدود (کارگاه) و زیر یک سقف به کار اشتغال دارند، حال آنکه کارگران کشاورزی در مزارع و کشتزارهای وسیع به کار اشتغال می‌ورزند و سردی یا گرمی هوا، باران، برف، توفان و دیگر شرایط جوی بر این گونه کارها تأثیر می‌گذارد و فضای آنها با کارهای صنعتی متفاوت است.

۱. برای مثال، قانون کار فرانسه رک: compact disc, code du travail, dalloz, 1999

۲. محسن آشتی، حقوق کار، انتشارات مدرسه عالی تهران، تهران، ۱۳۵۵، ص ۹۴.

در مورد مزد و حقوق نیز تفاوت زیادی میان کارگران کشاورزی و صنعتی وجود دارد، زیرا کارگران صنعتی از مزد و حقوق معینی - روزانه یا ماهانه - برخوردارند؛ حال آنکه کارگران کشاورزی تابع عرف و مقررات خاصی هستند که طی فرنها شکل گرفته و به صورت سنت درآمده است.

در قانون کار مصوب ۱۳۳۷ کارگران کشاورزی از شمول قانون کار مستثنا شده بودند و قانون سال ۱۳۵۳ نیز برای کار کشاورزی با آیین‌نامه‌های اجرایی ویژه تدوین و به مورد اجرا گذاشته شده بود.

ماده ۱۸۹ قانون کار فعلی، با بر شمردن گروه زیادی از فعالیتهای کشاورزی، اجازه داده است که فعالیتهای مذکور به پیشنهاد شورای عالی کار و تصویب هیأت وزیران، از شمول قسمتی از قانون کار معاف شوند، ولی در ماده مذکور دقیقاً مشخص نشده است که اولاً منظور از قسمتی از قانون کار، کدام قسمت است و ثانیاً معلوم نیست بعد از آنکه فعالیتهای مذکور از شمول قانون کار معاف شوند، تابع چه مقرراتی خواهند بود.

اصلاح آن است که به جای آنکه بخش کشاورزی مشمول قانون خاص دیگری شود و علی‌رغم گذشت بالغ بر پانزده سال از اجرای قانون کار و عدم وضع مقررات اجرایی ماده ۱۸۹، نسبت به وضع آیین‌نامه اجرایی مبادرت گردد.

مسأله دیگر، شمول قانون کار به همه کارگاههای صنعتی - تولیدی، کشاورزی و خدماتی بدون توجه به حجم کار، میزان سرمایه در گردش، تعداد کارگران و میزان تولید است. به عبارت دیگر، قانون کار در مورد یک کارگاه صنعتی با هزاران کارگر و یک واحد خدماتی کوچک با چند نفر کارگر یکسان اجرا می‌شود و تعهدات و مسؤلیتهای مدیریت واحدهای مذکور مشابه و یکسان است.

تجربه نشان داده است که اجرای قانون، بویژه در زمینه خدمات رفاهی و الزامات مربوط به مزد و حقوق و مزایای مربوط، برای واحدهای کوچک عملی نیست و از همین روست که در بسیاری از کشورها، فعالیتهای صنعتی دسته‌بندی می‌شوند و در زمینه اعمال قانون کار، رفتارهای متناسب با حجم آنها پیش‌بینی می‌شود.

در ماده ۶ قانون کار مصوب سال ۱۳۳۷، کلیه کارگران، کارفرمایان و کارگاهها مشمول قانون کار بودند، ولی در تبصره‌های ماده مذکور گروه‌هایی از کارگران از شمول قانون کار معاف شدند.

تبصره ۳ قانون فوق چنین مقرر می‌داشت: در صورتی که انطباق مقررات قانون کار با وضع کارگران بعضی حرفه‌ها و کارگاهها ممکن نباشد، وزارت کار و امور اجتماعی با کسب نظرات سازمانهای کارگری و کارفرمایی و تأیید شورای عالی کار، مقرراتی را که با شرایط کار آنان منطبق باشد، تهیه و پس از تصویب کمیسیونهای کار مجلس به موقع اجرا خواهد گذاشت.

در قانون فعلی کار نیز ماده ۱۹۱ چنین مقرر می‌دارد: «کارگاههای کوچک کمتر از ده نفر را می‌توان بر حسب مصلحت موقتاً از شمول بعضی از مقررات این قانون مستثنی نمود. تشخیص مصلحت و موارد استثناء به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد شورای عالی کار به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.»^۱ ملاحظه می‌شود که قانون فعلی نیز پذیرفته است که با توجه به شرایط خاص واحدهای کوچک کمتر از ده نفر کارگر می‌توانند از شمول برخی از مقررات قانونی معاف گردند، ولی واگذاری این امر به آیین‌نامه اجرایی سلسله انتظارات و اشکالاتی را پدید آورده که به نظر می‌رسد پاسخگویی و رفع آنها از حدود امکانات و تصمیم‌گیری وزارت کار خارج باشد.

۲-۱. الزامات یکسویه برای کارفرمایان

به رغم اینکه مجموعه حقوق کار را باید از دیدگاه حمایت از کارگران بررسی کرد،^۲ لکن وضع اقتصادی یک کشور ممکن است سبب شود که امتیازهای کسب شده و به تعبیر مرسوم «حقوق مکتسب» محفوظ نماند و کاهش یابد.^۳ بررسی مفاد قانون کار نشان می‌دهد که در اکثر

۱. شایان ذکر است که طرح جنجالی معافیت کارگاههای دارای سه نفر کارگر و کمتر از آن به مدت ۶ سال تا پایان برنامه سوم توسعه در تاریخ ۱۳۷۸/۳/۱۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که فردای آن روز به پیشنهاد یکی از نمایندگان به مدت ۶ ماه مسکوت ماند و سرانجام به رغم مخالفت دولت و کمیسیون کار و امور اجتماعی، مجلس با تغییر عدد ۳ به ۵ کارگر، در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۸ این قانون را به تصویب نهایی رساند. بالاخره آیین‌نامه این ماده در تاریخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۹ تحت شماره ۵۶۳۹۲/ت/۲۷۹۲۹ هـ به تصویب هیأت دولت رسید. رکن: سید احمدی احمدی، «تأملی در باب معافیت پاره‌ای کارگاهها از شمول قانون کار»، هفته‌نامه بازار کار، شماره ۳۷.

۲. برخی معتقدند که واقعیت آن است که حقوق کار تنها از کارگر حمایت نمی‌کند، بلکه میان منافع متعارض طرفین «تعادل ناپایداری را تحقق می‌بخشد» و در دورانهای بحران اقتصادی «بیشتر از کارگاه که منبع اشتغال و کار است، حمایت می‌کند».

Lyon-Caen, G et J. Pelisser; Droit du travail; 15 ed, paris, Dalloz, 1990, P.43.

به نقل از دکتر سید عزت‌الله عراقی، حقوق کار، همان، ص ۱۸.

3. Rivero, J. et J. Savatier; Droit du travail; 12 edition, Paris, PUF, 1992, P. 33.

نقل از دکتر عراقی، همان، ص ۲۰.

مواد، الزامات و تکالیفی برای کارفرمایان و مدیران در قانون پیش‌بینی شده، ولی کمتر وظیفه‌ای برای کارگران ملحوظ گردیده است. جهت تبلور موضوع فقط به ذکر موادی که در فصول مختلف قانون کار، تکلیفی برای کارفرمایان و مدیران تعیین کرده، بسنده می‌شود:

الف - فصل دوم، قرارداد کار:

مبحث اول: قرارداد، مواد: ۸، ۱۱، ۱۲ و ۱۳؛

مبحث دوم: خاتمه قرارداد کار، مواد: ۲۲، ۲۴، ۲۶، ۲۷ و ۲۸.

مبحث سوم: جبران خسارت، مواد: ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۳۲.

ب - فصل سوم، شرایط کار:

مبحث اول: حق‌السعی، مواد: ۳۷، ۳۸، ۴۰، ۴۱، ۴۲، ۴۳، ۴۴، ۴۵، ۴۶، ۴۹ و ۵۰.

مبحث دوم: مدت کار، مواد: ۵۱، ۵۲، ۵۶، ۵۸، ۵۹، ۶۰ و ۶۱.

مبحث سوم: تعطیلات و مرخصی‌ها، مواد: ۶۲، ۶۳، ۶۴، ۶۵، ۷۳ و ۷۴.

مبحث چهارم: شرایط کار زنان، مواد: ۷۵، ۷۶، ۷۷ و ۷۸.

مبحث پنجم: شرایط کار نوجوانان، مواد: ۷۹، ۸۰، ۸۱، ۸۲ و ۸۴.

پ - فصل چهارم، حفاظت فنی و بهداشت کار:

مبحث اول: کلیات، مواد: ۸۵، ۸۷، ۸۸، ۹۰، ۹۲، ۹۳، ۹۴ و تبصره یک ماده ۹۵؛

مبحث دوم: بازرسی کار، مواد: ۹۸، ۹۹، ۱۰۴ و ۱۰۵.

ت - فصل پنجم، آموزش و اشتغال:

مبحث اول: کارآموز و مراکز کارآموزی، مواد: ۱۱۰، ۱۱۳ و ۱۱۵؛

مبحث دوم: اشتغال اتباع بیگانه، مواد: ۱۲۵ و ۱۲۸.

ث - فصل هفتم، مذاکرات و پیمانهای دسته جمعی کار:

مواد: ۱۴۵ و ۱۴۶.

ج - فصل هشتم، خدمات رفاهی کارگران:

مواد: ۱۴۹، ۱۵۰، ۱۵۱، ۱۵۲، ۱۵۳، ۱۵۴، ۱۵۵ و ۱۵۶.

چ - فصل یازدهم، جرایم و مجازات‌ها:

مواد: ۱۷۲، ۱۷۳، ۱۷۴، ۱۷۵، ۱۷۶، ۱۷۷، ۱۷۸، ۱۷۹، ۱۸۰، ۱۸۱، ۱۸۲، ۱۸۳ و ۱۸۴.

ح - فصل دوازدهم، مقررات متفرقه:

مواد: ۱۸۷، ۱۹۳ و ۱۹۴.

بررسی مواد قانون کار نشان می‌دهد که از ۲۰۳ ماده قانون مزبور، در حدود ۱۲۰ ماده به تعیین تکالیف و وظایفی برای کارفرمایان مربوط می‌شود. هرگاه مفاد آیین‌نامه‌های اجرایی قانون نیز مورد توجه قرار گیرد، مواد مربوط به تکالیف کارفرمایان به ۲۰۰ ماده بالغ خواهد شد.

۲- محدودیت در اعمال مدیریت

قانون کار باید ضمن حمایت از شاغلان، فضای لازم را برای اعمال مدیریت فراهم آورد. این ضرورت در بخش صنعت - که عامل مدیریت بیش از سایر بخشها در آن نقش دارد - ملموستر است. بدین ترتیب، قانون باید واجد چنان شرایطی باشد که روند عادی کار را در صنعت امکان‌پذیر سازد و در عین حال بازده کار و بهره‌وری واحد صنعتی را از نظر سرمایه‌گذاری افزایش دهد.

در قانون کار، در بسیاری موارد اعمال مدیریت به شرایط انفعالی و غیرمختار سوق داده شده و عامل کار، از امتیازات و اختیارات بیش از حد عدالت اجتماعی و اقتصادی برخوردار شده است. در خصوص سلب اختیارات مدیریت ذکر چند مورد، مفید به نظر می‌رسد:

۲-۱. تغییر حقوقی در وضع مالکیت و محدودیتهای آن:

ماده ۱۲ قانون کار مقرر می‌دارد: «هر نوع تغییر حقوقی در وضع مالکیت کارگاه... در رابطه با کارگرانی که قراردادشان قطعیت یافته، مؤثر نمی‌باشد و کارفرمای جدید قائم مقام تعهدات و حقوق کارفرمای سابق خواهد بود.»

از این ماده مستنبط می‌گردد که کارفرمای جدید موظف است که کارگاه و کارگران را با همان شرایط سابق حفظ کند و حق ندارد هیچ‌گونه تغییری در شغل و مزد و دیگر شرایط کار ایجاد کند؛ مگر اینکه طبق ماده‌ای دیگر، رضایت کارگر را جلب نماید و یا اداره کار محل، این تغییر را تجویز و تأیید کند. بنابراین، در این ماده به تمایل و انگیزه‌های کارفرمای جدید در زمینه تغییر تولید، تغییر شغل و تبدیل شکل مالکیت توجه نشده است و امکان تصمیم‌گیری را از کارفرما

سلب کرده و انگیزه سرمایه‌گذاری و به‌کارگیری تکنولوژی جایگزین را معدوم کرده است.

۲-۲. عدم امکان فسخ قرارداد کار توسط کارفرما:

در قوانین کار غالب کشورها امکان فسخ قرارداد کار از سوی کارفرما و کارگر هر دو پیش‌بینی شده است. ماده ۲۱ قانون کار ایران که موارد خاتمه قرارداد کار را احصاء می‌کند، به استعفای کارگر بدون لزوم موافقت کارفرما اشاره دارد. تبصره ماده ۲۱ چنین مقرر می‌دارد:

«کارگری که استعفاء می‌کند، موظف است یک ماه به کار خود ادامه دهد و بدو استعفای خود را کتباً به کارفرما اطلاع دهد.»

در ماده ۲۵ نیز موضوع فوق تکرار شده، چنین مقرر می‌دارد:

«هرگاه قرارداد کار برای مدت موقت و یا برای انجام کار معین منعقد شده باشد، هیچ یک از طرفین به تنهایی حق فسخ آن را ندارد». حال اگر کارگر بدون اجازه کارفرما کار خود را ترک گوید، هیچ ضابطه یا تضمینی برای جلوگیری از تصمیم وی وجود ندارد (بجز خسارت نقض قرارداد براساس اصول کلی قراردادی). از طرفی، اگر قراردادی با کارگر برای مدت موقت یا کار معین منعقد گردد و پس از آن، کارفرما متوجه شود که کارگر مزبور برای کار مورد نظر مناسب نیست یا توانایی انجام آن را ندارد و یا از انجام وظایف محوله استنکاف می‌ورزد، هیچ امکانی برای فسخ قرارداد کار با او نخواهد داشت^۱ و این امر موجب می‌شود که کارگر پس از طی دوره آزمایشی، با اطمینان خاطر از اینکه تا پایان مدت قرارداد، کارفرما نمی‌تواند قرارداد را فسخ کند، انگیزه‌ای برای ابراز شایستگی و انجام مطلوب وظایفی که کارفرما به وی محول کرده است، نداشته باشد.^۲

۳-۲. عدم امکان تغییر شرایط کار:

در شرایط و اوضاع و احوال خاصی ضرورت ایجاد می‌کند که در مورد شرایط کار کارگران

۱. برای دیدن مفهوم استخراج موجه و یا غیر موجه، رک: دکتر عزت‌الله عراقی، حقوق کار، همان، صص ۲۷۷-۲۷۸.

۲. جهت حل معضل ابرازی به نظر می‌رسد در وهله اول ماده ۲۵ باید حذف گردد و تبصره‌ای به گونه ذیل به ماده ۲۱ الحاق گردد: «در قراردادهای مدت موقت یا کار معین، هرگاه کارفرما از ادامه قرارداد منصرف گردد، باید با پرداخت شخصیت روز آخرین مزد کارگر به ازای هر سال سابقه کار وی، به خدمت او خاتمه دهد.»

از جمله نوبت کاری، شب کاری، افزایش یا کاهش تعداد کارگران در خط تولید تغییراتی داده شود، ولی قانون کار در ماده ۲۶ از انجام چنین امری ممانعت به عمل آورده است. ماده مذکور چنین مقرر می‌دارد: «هر نوع تغییر عمده در شرایط کار که بر خلاف عرف معمول کارگاه و یا محل کار باشد، پس از اعلام موافقت کتبی اداره کار و امور اجتماعی محل قابل اجراست». بدین ترتیب، کارفرما و مدیریت در موارد ضروری قادر نخواهد بود هیچ‌گونه تغییری در شرایط کار کارگران بدهد، بویژه آنکه وصف «عمده» برای تغییر شرایط کار مبهم بوده و حدود آن تعیین نگردیده است؛ به طوری که حتی کارشناسان وزارت کار و امور اجتماعی نیز در مورد تفسیر و تأویل وصف «عمده» اختلاف نظر دارند.

در پایان متذکر می‌گردد، در ماده ۲۷ اجازه فسخ قرارداد به کارفرما داده شده است و این مجوز مشروط به شرایطی است که عملاً انجام آنها امکان‌پذیر نیست. طبق این ماده، فسخ قرارداد کار از سوی کارفرما منوط به موافقت شورای اسلامی کار و پرداخت حق سنوات به کارگر و در صورت اختلاف، رسیدگی و صدور رأی مراجع حل اختلاف ضروری است.

الزام کارفرما به پذیرش کارگری تعلیق یافته نیز از جمله مواردی است که در مبحث دوم از فصل دوم قانون کار موادی را به خود اختصاص داده است. این مبحث به مواردی اشاره می‌کند که کارگر بدون رضایت و یا موافقت کارفرما مدتی - که گاه چند سال طول می‌کشد - از کارگاه خارج می‌ماند و پس از سپری شدن این مدت به کارگاه، مراجعه و تقاضای ارجاع شغل می‌نماید. کارفرما به موجب مقررات موجود مکلف است حتی اگر نیاز و یا محل شغلی هم برای او نداشته باشد، او را به کار بگمارد؛ در حالی که کارفرما ناچار بوده است به علت ضرورت‌های تولید، افراد جدیدی را به جای کارگری که قراردادش به حال تعلیق درآمده است استخدام کند، ولی با مراجعه کارگر سابق با مشکل مازاد کارگر یا اخراج این کارگر مواجه خواهد شد. این الزام که ابداع جدید در قانون کار است، عملاً مشکلات بسیاری را پدید آورده است.

۳- افزایش هزینه‌های تولید

در زمان تهیه و تصویب قانون کار فعلی، اقتصاد ایران با پشت سر نهادن جنگ تحمیلی و شروع دوران بازسازی با نوعی رونق مواجه بوده است و شاید در ذهن تهیه‌کنندگان قانون، بروز شرایط فعلی و تأثیر آن بر اشتغال و سرمایه‌گذاری خطور نمی‌کرده است. اما شرایط فعلی

اقتصادی ایجاد می‌کند که زمینه‌های لازم برای کاهش تورم، از طریق افزایش تولید و بالا بردن سطح بهره‌وری به منظور بهینه کردن اقتصاد کشور فراهم شود، ولی مقررات قانون کار و ضوابط و معیارهای ابداعی مانع از تطبیق بنگاه‌های تولیدی با شرایط اقتصادی گردیده، در عین حال، با کاهش مدت کار و افزایش هزینه‌های نیروی انسانی، هزینه واحدهای تولیدی افزایش یافته و تقاضا برای تولید کاهش یافته و سرمایه‌گذاری و اشتغال با مشکل جدی مواجه شده است.

۳-۱. کاهش مدت کار

مدت کار کارگران در قانون کار به طرق مختلف کاهش یافته است و کاهش مدت کار در کارهای سخت و زیان آور، کاهش مدت کار نوجوانان، افزایش مرخصی استحقاقی از ۱۲ روز به ۲۶ روز، افزایش مدت مرخصی زنان باردار تا هنگام وضع حمل از ۹۰ روز به ۱۲۰ روز، اعطای مرخصی برای ازدواج و غیره، خود مؤید این موضوع است. مواد ۵۲، ۶۴، ۶۵، ۶۷ و ۷۳ نشان دهنده کاهش مدت کار و پایین آمدن سطح کارآیی و مدت کار مفید یک کارگر در روز است (بدیهی است چون کارگر در این دوران از کار فرما حقوق نمی‌گیرد، جزو هزینه اقتصادی محسوب نشده، بلکه آن را باید در زمره عدم بهره‌وری منظور نمود).

۳-۲. افزایش هزینه نیروی انسانی

با توجه به موارد متعدد پرداخت که در قانون کار پیش‌بینی شده، هزینه نیروی انسانی در فرآیند تولید افزایش چشمگیری یافته است که از جمله موارد زیر را می‌توان نام برد:

- پرداخت مبلغی به عنوان حق سنوات در موارد اخراج، استعفاء، از کارافتادگی، بازنشستگی و فوت کارگر (یک ماه حقوق برابر هر سال کار) و نیز پاداش پایان کار برای قراردادهای موقت؛
- افزایش درصد فوق‌العاده‌هایی نظیر اضافه‌کاری و نوبت‌کاری؛
- ایجاد تعهدات جدید در مورد خدمات اجتماعی، از قبیل فضاهای ورزشی، تأمین وسیله نقلیه، مراکز نگهداری کودکان (تبصره مواد ۲۰، ۲۴، ۲۷، ۳۱، ۳۲، ۵۶ و ۵۹ و نیز مواد ۱۴۸ تا ۱۵۵ قانون کار).

۴- امنیت شغلی کارگرم

تفکر غالب در محیط کار که منبث از قانون کار - فصل قراردادهای - است، این است که

کارگران همواره بر این باورند هنگامی که با کارفرمایی، قرارداد کار منعقد می‌سازند، این قرارداد و رابطه کار ناشی از آن باید تا هنگام بازنشستگی آنها ادامه یابد و هیچ قانون و هیچ فردی حق ندارد آن قرارداد را لغو کند یا خاتمه بخشد. بسیاری از اختلافات بین کارگران و شورای اسلامی کار و وزارت کار و امور اجتماعی از یک سو و کارفرمایان و مدیران از سوی دیگر، ناشی از این تفکر در تعریف امنیت شغلی کارگران است که گاه در جهت عکس تضمین امنیت شغلی عمل می‌کند.

قرارداد کار در بسیاری از کشورهای صنعتی جنبه موقت دارد و کارگر و کارفرما هر زمان که به لزوم فسخ قرارداد معتقد گردند، به فسخ آن اقدام می‌کنند و این به هیچ وجه با امنیت شغلی کارگر ارتباط ندارد، زیرا با جبر قانون نمی‌توان امنیت شغلی برقرار نمود، بلکه توانایی نیروی کار و شرایط و اوضاع و احوال اقتصادی است که موجبات امنیت شغلی یا عدم آن را فراهم می‌سازد. کارگران در اثر استمرار در یک شغل و مسؤولیت خاص، با رموز و فنون کار و همچنین تکنولوژی آن آشنا می‌شوند و به مهارت بالاتری دست می‌یابند و از آن طریق می‌توانند حضور و امنیت شغلی خویش را تثبیت و تضمین نمایند و کارفرما نیز بدون تحمیل شرایط اقتصادی، هرگز علاقه‌ای به از دست دادن چنین نیروهایی ندارد.

ممکن است کارگری در طول سال‌های متعددی با کارفرمایی همکاری داشته باشد و کارفرما درصدد فسخ قرارداد وی برنیاید، ولی این همکاری نمی‌تواند به عنوان یک حق دایمی برای کارگر تلقی گردد و در صورت فسخ قرارداد و پرداخت حقوق قانونی وی به اقدامات گوناگون دست یازد تا مانع فسخ قرارداد شود و در نتیجه، مراجع حل اختلاف در وزارت کار و امور اجتماعی نیز علی‌رغم وجود دلایل قانع‌کننده در جهت فسخ قرارداد کار، رأی به بازگشت وی به کار بدهند.

در فقه اسلامی و قوانین کار بسیاری از کشورهای جهان، تعیین مدت یکی از شرایط قرارداد کار است و به عنوان یک اصل تلقی می‌شود. لذا با پایان یافتن مدت، طرفین می‌توانند قرارداد را تحت شرایطی فسخ کنند و به رابطه خود خاتمه دهند. در قانون کار ایران نیز بایستی این اصل مورد پذیرش واقع شده، به هر دو طرف اختیار فسخ قرارداد کار اعطا گردد و این اختیار یک طرفه نباشد (عدم تصریح ماده ۲۱ به حق فسخ با ماده ۷۱ در تناقض است).

۵- تشکلهای کارگری

وجود تشکلهای کارگری در واحدهای تولیدی، همواره با مقرراتی که در قانون کار و نیز قانون تشکیل شورای اسلامی کار در مورد اختیارات و وظایف آنها پیش‌بینی گردیده، سبب شده است که در عرصه اختیارات این شوراها بسیار وسیعتر از تشکلهای کارگری موجود در دیگر کشورهای جهان (سندیکاهای کارگری) قرار گیرد. بعلاوه مفهوم شورا به معنی مشاوره دهی است، ولی علی‌رغم این مفهوم شورا و نیز علی‌رغم هدفی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مقدمه قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار برای شوراها پذیرفته شده است، در متن قانون و اجرای آن از مفهوم شورا تخطی شده و شوراها در عمل به جای آنکه با مدیریت همکاری و مشاوره نمایند، عمدتاً به تعیین تکلیف می‌پردازند و در عمل یک سلسله انتظارات و توقعات کارگران را منعکس و به عنوان نوعی اهرم فشار عمل می‌کنند. تشکلهای کنونی هم اکنون تنها مرجعی هستند که در مراجع تصمیم‌گیری داخلی و به عنوان نماینده کارگران در تعیین حقوق و دستمزد آنان حق رأی دارند. آنها همچنین در اعمال تغییرات در قانون کار ایفای نقش می‌کنند و به عنوان نماینده کارگران ایران در سازمان بین‌المللی کار حضور می‌یابند، اما هیچ یک از تشکلهای موجود فراگیری لازم را برای نمایندگی کارگران ندارند. تشکلهای کنونی با تکیه بر حمایت‌های مالی و معنوی، و معرفی خود به عنوان نمایندگان و مدافعان حقوق کارگران مدعی پیگیری مطالبات جاحصه کارگری هستند و با حضور هر گونه تشکل دیگر مخالفت کرده، در نهایت مانع شکل‌گیری اتحادیه‌های کارگری مستقل و آزاد هستند.

کانون عالی شوراهای اسلامی کار کشور فراگیرترین تشکل کارگری در کشور است. این کانون هم‌اکنون نمایندگی رسمی کارگران کشور را در مجامع جهانی و در مراجع تصمیم‌گیری داخلی مانند شورای عالی کار و شورای اشتغال به عهده دارد، ولی به عقیده صاحب‌نظران حقوق کار، شورای اسلامی کار اساساً یک تشکل کارگری نیست و یکی از اشتباهاتی که در قوانین مارخ داده، تشکل کارگری قلمداد کردن این شوراهاست.^۱

از طرف دیگر، تشکلهایی که شوراهای اسلامی را نمایندگی می‌کنند، نیز جایگاه مستقلی ندارند و برای خود نقش سیاسی قابل هستند و به شکل یک حزب عمل می‌کنند. از سوی دیگر،

۱. منسوب به دکتر سید عزت‌الله عراقی، به نقل از، محسن حمیدی، موانع شکل‌گیری سندیکا در ایران.
<http://news.gooya.com/society/archives/27952.php>

سعی می‌کنند با مراکز قدرت نیز رابطه داشته باشند و حکومتی رفتار کنند که البته، این نوع رفتار استقلال تشکلهای کارگری را خدشه دار می‌کند.

علاوه بر شوراهای اسلامی کار، نهادهایی نظیر انجمن اسلامی، بسیج کارگری و شرکتهای تعاونی، برای انجام وظایفی که مطلقاً با اداره واحدهای صنعتی بی ارتباط است، تأسیس شده‌اند که نه تنها با مدیریت واحدهای صنعتی همگامی ندارد، بلکه مشکلاتی نیز در روند عادی فعالیت واحدهای یاد شده ایجاد می‌کند.

دو سال پیش وزارت کار ایران و سازمان بین‌المللی کار (ILO) توافق کرده بودند که سندیکاهای کارگری مطابق استانداردهای بین‌المللی در ایران تشکیل شود و سندیکاها به عنوان نماینده کارگران فعالیت خود را از سرگیرند. این توافق بعد از آن صورت گرفت که سازمان بین‌المللی کار، قوانین کار ایران را بررسی کرد و در این بررسی مشخص شد که بخشی از قوانین کار ایران با مقوله نامه‌های ۸۷ و ۹۸ سازمان بین‌المللی کار مطابقت ندارد. بعد از آن با همکاری دولت، اصلاحیه‌ای برای قانون کار با همکاری دولت و گروههای کارگری و کارفرمایی براساس مقوله نامه‌های ۸۷ و ۹۸ سازمان بین‌المللی کار تهیه شد که بر استقلال و فعالیت آزادانه تشکلهای کارگری تأکید دارد. براساس این اصلاحیه، نقش و وظایف سندیکاها از وظایف شوراهای اسلامی کار که هم‌اکنون در قانون کار نقش محوری دارند، جدا شده است، سندیکاها حق نمایندگی کارگران را دارند و شوراهای اسلامی کار تنها به نقش مشارکتی و مشورتی در امور رفاهی واحدها خواهند پرداخت. سازمان بین‌المللی کار این طرح را در جهت منافع کارگران و کارفرمایان ارزیابی و اعلام کرده است که اجرای آن به ارتقای حقوق کارگران و کارفرمایان منجر خواهد شد.

براساس این طرح، تشکلهای صنعتی در وزارت کار ثبت خواهند شد، اما ثبت آنها در وزارت کار، حقی برای دخالت این وزارتخانه در امور آنها ایجاد نخواهد کرد. سازمان بین‌المللی کار که علت این اقدام را عدم استقلال تشکلهای کارگری عنوان کرده، رسیدن به تشکلهای صنعتی آزاد و مستقل را منوط به اصلاح قانون کار در ایران می‌داند. از نظر سازمان بین‌المللی کار، در ایران آزادی تشکلهای کارگری وجود ندارد و شوراهای اسلامی کار را که در حال حاضر به عنوان نمایندگان جامعه کارگری فعالند، نمی‌توان انجمنهای واقعی کارگران دانست.

هر چند فقدان اتحادیه‌های کارگری در ایران ریشه در ضعف فرهنگ مردمسالاری دارد که

موجب عدم شکل‌گیری احزاب و نهادهای مدنی شده است، ولی در این میان نباید از نقش تشکلهای غیرمستقل به عنوان مانعی برای شکل‌گیری سندیکاهاى کارگرى غافل بود. از دیگر دلایل عدم شکل‌گیری تشکلهای آزاد کارگری و قدرت یافتن تشکلهای غیرمستقل «اقتصاد دولتی» است.

حاکمیت دولت بر اصل اقتصاد، مانع دیگری برای شکل‌گیری اتحادیه‌های کارگری مستقل در ایران است. از آنجایی که دولت یک کارفرمای بزرگ در اقتصاد ایران است و بسیاری از واحدهای تولیدی و خدماتی بزرگ توسط دولت اداره می‌شود، در نتیجه دولت از شکل‌گیری تشکلهای کارگری مستقل کمتر استقبال می‌کند. کارگران نیز با شناختی که از این تشکلهای غیرمستقل دارند، استقبالی از آنها نمی‌کنند، چنانکه تعداد شوراهای اسلامی کار و افراد تحت پوشش آنها از چهار هزار واحد، به ۱۲۰۰ واحد تقلیل یافته است. از دیگر موانع تشکیل اتحادیه‌های آزاد کارگری در ایران، موانع قانونی است. قوانین ایران در برخی موارد با تشکیل اتحادیه‌های کارگری مطابق اصول و ضوابط سازمان بین‌المللی کار در تعارض است. برای فراهم کردن بستر قانونی مناسب برای تشکیل اتحادیه‌های آزاد کارگری، اصلاح فصل ششم قانون کار و قانون شوراهای اسلامی کار و همچنین پیوستن به مقاله نامه ۸۷ سازمان بین‌المللی کار ضروری است. در صورت اصلاح قوانین، اتحادیه‌های کارگری به عنوان نمایندگان منتخب جامعه کارگری در مجامع داخلی و خارجی حضور خواهند داشت و شوراهای اسلامی کار به نقش مشارکتی و مشورتی در امور رفاهی می‌پردازند.

با آنکه دو سال از توافق سازمان بین‌المللی کار و وزارت کار ایران می‌گذرد، با این حال، هنوز فعالیت سندیکاها غیرقانونی است و وزارت کار برای اجرای این توافقنامه هیچ اقدامی انجام نداده است.^۱

پیوستن ایران به مقاله نامه ۸۷ سازمان بین‌المللی کار که موضع آن آزادی انجمنها و حمایت از حق نهادینه شدن تشکلهاست، از دیگر ابزارهای مورد نیاز برای تشکیل اتحادیه‌های مستقل کارگری در ایران است.

ایران به عنوان یکی از اعضای باسابقه سازمان بین‌المللی کار (ILO) هنوز به کنوانسیون حقوق بنیادی کار ملحق نشده است. براساس این مقاله نامه، همه کارگران و کارفرمایان بدون

هیچ گونه تبعیضی حق تشکیل انجمن دارند.

این مقاله نامه حق تدوین آزادانه اساسنامه، انتخاب نماینده و تدوین برنامه آزادانه را برای انجمنها مورد تأکید قرار می‌دهد و تعلیق و انحلال این انجمنها از طریق مقامات اجرایی کشور را مجاز نمی‌داند و تمام گروهها بدون نیاز به اجازه قبلی و تنها به شرط رعایت قوانین آن کشور می‌توانند انجمن و سازمان صنفی تشکیل دهند.^۱

ع مجازات مدیریت

فصل یازدهم قانون کار به مجازات مدیران و کارفرمایان اختصاص یافته است. این فصل شامل ۱۵ ماده است که مجازاتهای متعددی را در موارد مختلف برای مدیران و کارفرمایان پیش‌بینی کرده است. قانون کار از جمله قوانین آمره کشور است و لازمه اجرای آن نیز پیش‌بینی ضمانت اجرایی است. در همه کشورهای جهان مجازاتهایی برای تخلف از مقررات قانون کار پیش‌بینی شده است؛ ولی در قانون کار ایران این مقررات از حد معمول در قوانین دیگر کشورها بسی فراتر رفته و حتی اجازه داده است که در مواردی شورای اسلامی کار در برابر کارفرما قرار گیرد و وی را تا حد توقیف و زندان مورد تعقیب قرار دهد (ماده ۱۷۸ قانون).

در برابر وجود چنین مقررات تنیدی برای کارفرمایان مختلف، برای تخلفات کارگران - حتی در صورت وارد آوردن ضرر و زیان و یا اختلال در نظم کارگاه - هیچ ضابطه و مقرراتی پیش‌بینی نشده است. ظاهراً چنین می‌نماید که تنها کارفرمایان هستند که مرتکب تخلف می‌شوند و کارگران از چنین اتهامی مبرا هستند و حتی در صورت تقصیر و قصور مستحق دریافت پاداش (حق سنوات - ماده ۲۷ قانون) خواهند بود.

گذشت پانزده سال از اجرای قانون کار، بوضوح نشان داده است که قانون مذکور، علاوه بر موارد یاد شده، واجد نقایص و کاستیهای فراوانی است و وجود همین کاستیها سبب شده است که غالباً این اندیشه ابراز و بیان گردد که این قانون نه تنها اشتغالزانیست، بلکه خود مانعی در راه افزایش اشتغال است.

وجود شرایط دشوار در قانون کار موجب شده است که کارفرمایان سعی کنند از ماشین آلات

۱. محسن حمیدی، موانع شکل‌گیری سندیکا در ایران.

و تکنولوژی سرمایه طلب، بیشتر استفاده کنند تا نیاز کمتری به نیروی انسانی داشته باشند و در نتیجه از پرداخت هزینه های گزاف در این راستا معاف گردند.

گفتار سوم: منافع ملی، معیار سنجش قانون کار

بحث قانون کار، اکنون به جای توجه به منافع ملی، بیشتر بر منافع کارگران و کارفرمایان، متمرکز شده است و تقریباً می توان به نسبت مساوی حق را به دو طرف داد. ^۱ کارگران و نهادهای حامی آنان، طبعاً از منافع خودشان حمایت می کنند و کارفرمایان نیز که صاحبان و سرمایه گذاران اصلی تولید و صنعت کشور هستند، بحق نگرانی خود را از مشکلاتی که قانون کار فراروی فعالیت آنها قرار می دهد، ابراز می دارند، اما چیزی که در این میان در کمتر بحثی مورد توجه قرار می گیرد، منافع ملی است که به نظر می رسد نسبت به منافع شخصی و گروهی، از اولویت برخوردار باشد.

باید دقت نظر در مسأله قانون کار، مرزهای منافع ملی را با این مقوله جستجو کرد که اقتصاد ما با بیکاری رو به رشدی رو به روست و چندین میلیون ایرانی آمادۀ کار، تحصیل کرده تحصیل نکرده، ماهر و غیر ماهر از هر گروه و طبقه ای، برای یافتن کار دچار مشکل شده اند. طرفداران تغییر قانون کار معتقدند که سختگیری های قانون، موجب خودداری کارفرمایان از استخدام کارکنان تازه، کاهش میل به سرمایه گذاری و بروز حالتی فوق العاده در کارگاهها، در جهت حذف بخشهایی از نیروی کار شده است. واحدهای صنعتی می کوشند با حداقل نیروی انسانی به کار ادامه دهند و تمایلی به گسترش و افزایش ظرفیتها ندارند.

گفتار چهارم: سیاستگذار پیهای مکمل اصلاحی

۱- تامین اجتماعی:

مشکل عمده ای که در کشور که در کشور ایران وجود دارد، فقدان سیستم جامع و فعال تامین

۱. در این زمینه رک:

تدبیر، شماره ۴۰، بهمن ۱۳۷۲، صص ۸۲-۸۳ انتخاب، پنجشنبه ۱۳۷۸/۲/۹، شماره ۱۵، ص ۵؛ زسالت، دوشنبه ۱۳۷۸/۲/۱۳، شماره ۳۸۴۷، ص ۱۱۵؛ کیهان، دوشنبه ۱۳۷۸/۲/۱۳، شماره ۱۶۴۹۷، ص ۵ و شنبه ۱۳۷۸/۲/۱۸، شماره ۱۶۵۰۱، همشهری، شنبه ۱۳۷۸/۲/۱۱، شماره ۱۸۱۶، ص ۱۱۴، آریا، پنجشنبه ۱۳۷۸/۲/۹، شماره ۲۱۰، ص ۲ و زمینه، اردیبهشت ۱۳۷۲، شماره ۲۲، صص ۷۳-۷۶.

اجتماعی است که بتواند در هر موقعیتی نیروی کار را مورد حمایت قرار دهد. ناکارآیی این سیستم باعث گردیده تمام فشارهای ایجاد تأمین اجتماعی به مدیران و کارآفرینان واحدها منتقل گردد. در نتیجه، مدیران واحدها که بایستی در فکر اداره اقتصادی، افزایش تولید و سرمایه‌گذاری، اجرای طرحهای توسعه و در مجموع، برقراری فرصتهای جدید شغلی باشند، درگیر مسائل و معضلاتی شده‌اند که حیطه وظایف دولت و سازمان تأمین اجتماعی است.

پس بدون شک، باید مسائل تأمین اجتماعی کارگران از قرارداد و قانون کار منفک و از تحمیل یک سری از حمایت‌های اجتماعی، نظیر پرداخت هزینه حق بیمه درمان و مستمری از کارافتادگان، بر کارفرما جلوگیری گردد و این وظایف به عهده سازمان‌هایی گذاشته شود که با دریافت مبلغ حق بیمه برای انجام این امور مهیا شده‌اند، زیرا اساساً امکان چنین تأمینی برای کارفرما دشوار و با قانون اساسی که این وظیفه را به دوش دولت نهاده است، در تضاد است.

با وجود اینکه سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگترین سازمان بیمه‌گر کشور محسوب می‌شود و با توجه به اینکه یکی از وظایف سازمان‌های بیمه‌گر در تمام کشورها، حمایت از بیمه‌گزاران و ارائه تسهیلات لازم برای تأمین خواسته‌های آنهاست، اما به نظر می‌رسد که این سازمان به رغم گنجاندن این وظایف در رؤوس اهدافش همچنان در برآورده ساختن آمال و خواسته‌های اولیه افراد تحت پوشش خود با مشکل مواجه است.^۱

معافیت یا تخفیف حق بیمه

می‌دانیم که هر کارگاه موظف است که ۳۰ درصد از دستمزد پرسنل خود را در لیست بیمه منظور و به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت کند. بنابراین، هر چه کارگران یک کارگاه بیشتر باشد، پرداختی آن به سازمان تأمین اجتماعی نیز بیشتر می‌شود و بانک رفاه این دریافتی‌ها را سرمایه‌گذاری می‌کند یا وام می‌دهد و سود دریافت می‌کند. با این وصف، اگر حق بیمه کارگران کارگاه‌های کمتر از تعداد مشخص مثلاً ۱۰ نفر حذف شود، کارفرمایان کارگاه‌های کوچک تشویق به استخدام کارگر می‌شوند تا به سقف مورد نظر برسند.

کمتر کار کنیم تا همه کار کنند

یکی دیگر از تدابیر برای مبارزه با بیکاری و نیز بالا بردن قدرت خرید کارگران، محدود ساختن مدت کار و اصل کاهش تدریجی آن است. منظور از محدود ساختن مدت کار، توزیع کار موجود بین کارگران شاغل و کارگران بیکار است؛ به این معنا که ساعات کاری که از کم کردن مدت کار کارگران شاغل آزاد می‌شود، بین بیکاران توزیع می‌گردد. برای مصون ماندن از دگرگونی و تحول یکباره در وضع اقتصادی کشور و مشکلات تبعی آن، این کاهش مدت کار باید با محدود ساختن ساعات کار اضافی و منع کارگران از اینکه همزمان دارای دو شغل باشند، توأم گردد.

هر شرکت یا کارخانه می‌تواند با امضای قرارداد با دولت، در ازای کاستن ساعات کار کارگران و استخدام افراد جدید در سال اول به میزان مشخصی، مثلاً ۴۰ درصد و در دو سال آتی به مقداری کمتر، مثلاً ۳۰ درصد، از تخفیف هزینه‌ها، بویژه مالیات برخوردار شود. این کارگاهها در صورت امضای قرارداد، باید مجموع ساعات کار را بدون کم کردن مزد، تقلیل دهند. بدین‌گونه افراد جدیدی که استخدام شده‌اند، به دو گروه می‌توانند سازماندهی شوند که به صورت نوبتی و جایگزین کار کنند و بدین ترتیب، از فضای کارگاه حداکثر استفاده نیز برده می‌شود و بین دو گروه، برای تولید بیشتر رقابت به وجود خواهد آمد که در مجموع به نفع کارگاه است و نیز بهره‌برداری به نفع کارگاه است و نیز بهره‌برداری کاملی از ظرفیتهای تولیدی موجود کشور خواهد شد.

پیشنهاد یاد شده می‌تواند نقطه شروعی برای ایجاد فرهنگ جدیدی در مبحث ساعات کار باشد.

سرویسهای کاریابی دولتی

ضرورت ایجاد سرویس کاریابی دولتی، بر اساس اصول پیشرفته مربوط به این امر، بیش از هر زمانی در کشور ما احساس می‌شود. اگر وسایل ایجاد سرویس کاریابی به معنای واقعی، یعنی با کارمندان متخصص و تجهیزات کافی در ایران فراهم شود، کارفرمایان ایرانی را باید مکلف ساخت که استخدام کارگران خود را از طریق کاریابیهای دولتی انجام دهند که جز در مواقع خاص، حق استخدام بدون واسطه کارگر خود را نداشته باشند. آنان باید محلهای کار خالی و

همچنین اخراج انفرادی و یا دسته‌جمعی کارگران خود را به اطلاع وزارت کار و امور اجتماعی برسانند و دولت نیز مکلف گردد مؤسسات کارمایی را به تعداد کافی در نقاط مختلف شهرها و بخصوص در مناطقی که اداره کار و امور اجتماعی شعبه دارد، و نیز شهرهای صنعتی و کارگری تأسیس نموده، هزینه آن را تقبل نماید. بدین‌گونه اطلاعات بازار کار (نیروی کار، نیروی شاغل، و نیروی آماده به کار) و تحرک نیروی کار و میزان بیکاری در هر حرفه و هر صنعت و هر منطقه روشن خواهد گردید.^۱

نتیجه‌گیری

وظیفه اول دولت در هر اقتصادی - اعم از ارشادی یا آزاد - این است که کارگران را برای مشاغل و کارهای فعلی و آتی که ایجاد خواهد شد، تعلیم دهد و آماده کند (وظیفه فنی). از آنجا که آموزش به خودی خود هدف نیست، بلکه برای به گردش درآوردن چرخهای مملکت است، دولت وظیفه دارد وسایلی را به کار اندازد که این افراد به کارها و تخصصهای مربوطه گمارده شوند (وظیفه اداری). در ضمن، دولت با توجه به افزایش جمعیت و با عنایت به هدفهای ملی، باید برنامه‌های

۱. مقررات چند کشور پیشرفته در این مورد ذیلاً شرح داده می‌شود:

- در فرانسه مراقبت دولت در امر استخدام کارگران و اخراج انفرادی یا دسته جمعی آنان بشدت برقرار گردیده است. به همین منظور، استخدام کارگران و اخراج آنان باید با اطلاع و تأیید قبلی دولت صورت گیرد و کارگران در جستجوی کار باید در ادارات نیروی انسانی ثبت نام کنند و کارفرمایان نیز باید محللهای خالی خود را به این ادارات اطلاع دهند. کاریابی نیز فقط به وسیله دولت انجام می‌شود.
- در آلمان مراقبت دولت در امر استخدام و اخراج کارگران وجود ندارد، ولی به کارگماردن کارگر باید فقط از طریق «اداره فدرال کاریابی و کمک به بیکاران» انجام گیرد. به همین جهت، کاریابیهای خصوصی ممنوع گردیده است.

- در هلند اجازه قبلی سرویس کاریابی برای انعقاد قرارداد کار در بعضی صنایع لازم است، ولی فسخ قرارداد، چه از طرف کارگر و چه از طرف کارفرما، جز در موارد استثنایی، بدون اجازه سرویس کاریابی ممنوع است.

- در ایتالیا مراقبت دولت در مورد اخراج کارگر وجود ندارد، ولی هرگونه استخدام باید از طریق «اداره کار» که از ادارات تابعه «وزارت کار و تأمین اجتماعی» است صورت گیرد. به طور کلی، استخدام مستقیم و بدون واسطه کارگر ممنوع است و مقررات کیفری در مورد تخلف از این امر پیش‌بینی گردیده است. رک:

عمرانی و اقتصادی را که زاینده نیازهای مملکت و زاینده مشاغل جدید است، تدوین کند و به مرحله اجرا گذارد (وظیفه اقتصادی).

چون در هر برنامه ریزی عده‌ای کارگر کار خود را از دست داده یا جابه جا می‌شوند و مدتی بیکار می‌مانند، دولت موظف است که برای بیکاران صندوق بیکاری تشکیل دهد تا آنها که عایدی خود یا قسمتی از آن را از دست می‌دهند و یا به ملاحظات اقتصادی توسعه و رشد، بالا بردن درآمدشان امکان ندارد، به طور غیر مستقیم به زندگی و معیشت آنها کمک کند یا برای آنها که به طور قطع و برای همیشه و به علت کهولت بازنشسته شده‌اند، مستمری بازنشستگی مقرر دارد (وظیفه اجتماعی).

تمامی طراحیها و ساز و کارهای ویژه اشتغال و بهره‌برداری کامل از ظرفیتهای تولیدی موجود در کشور باید از طریق حذف سریع محدودیتها و موانع قانونی دست و پاگیر و ایجاد بستر امن و فضای کارآفرین صورت گیرد که با ثبات سیاسی و امنیت سرمایه‌گذاری ملازم است (وظیفه حقوقی).

شرایط مهم و اساسی برای اینکه مقررات قوانین کار بتواند نقش خود را در سیاست اشتغال ایفا کند، اجرای مؤثر این مقررات است. البته، این کار چندان آسان نیست، زیرا اجرای قوانین کار غالباً با مقاومت کارفرمایان رو به رو می‌گردد. موفقیت پیشنهادهایی که در این نوشته مطرح گردیده است، بستگی کامل به چگونگی کار سازمان اجراکننده آن نیز خواهد داشت.

فهرست منابع

- فارسی

- آشتی، محسن، حقوق کار، انتشارات مدرسه عالی تهران، تهران، ۱۳۵۵.
- رابرتسون، جیمز، آینده کار، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی فرد، نشر نی، تهران، ۱۳۷۸.
- جون، رابینسون، مقدمه‌ای بر نظریه اشتغال، ترجمه احمد شهشانی، چاپ دوم، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، ۱۳۵۶.
- عراقی، سید عزت اله، حقوق بین الملل کار، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۳.
- ویلم، فلور، اتحادیه‌های کارگری و قانون کار در ایران ۱۹۴۱-۱۹۰۰، ترجمه ابوالقاسم سری، انتشارات توس، تهران، ۱۳۷۱.
- کاتبرت، مایک، حقوق اتحادیه اروپا، ترجمه دکتر بهروز اخلاقی و دیگران، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی نشر دانش، تهران، ۱۳۸۰.
- معتمدی، فتح اله، تاریخ و حقوق کار در ایران، انتشارات مدرسه عالی اصفهان، ۱۳۵۴.

- فرانسه

- Lexique de Termesjuridiques, 8th ed, Paris, Dalloz, 1990.
- Lyon-Can, Get J. Pelisser: *Droit du travail; 15 ed, paris, Dalloz, 1990.*
- River, J. etJ. Savatier; *Droit du travail; 12 edition, Paris, PUF, 1992. Lexique de Termes Juridiques 8 th ed. pairs, dalloz, 1990.*