

بررسی زوایای پنهان قانون کار

نگاهی به قانون کار در سالروز تصویب آن

کارگران به عنوان سرمایه‌های انسانی در هر کشوری نقش محوری در تحولات و مناسبات مختلف آن جامعه دارند و حمایت از آن‌ها و رفع مشکلات و چالش‌های آن‌ها، راه برون‌رفت از مشکلات مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را برای دولت‌ها هموار می‌سازد. از آن‌جا که جامعه کارگری، جامعه گسترده‌ای در کشور می‌باشد، اگر امنیت شغلی، معیشت و زمینه حضور مؤثرتر و فعال‌تر آن‌ها در بخش‌های گوناگون جامعه فراهم شود و ارزش‌گذاری بر نقش کارگر در جامعه توسط نهادها و دستگاه‌های ذیربط صورت گیرد، می‌توان بیش از گذشته از ظرفیت‌های جامعه کارگری برای رشد و توسعه و حل مشکلات بهره برد.

به مناسبت سالروز تصویب قانون کار در ایران، بر آن شدیم تاریخچه مختصری از روند تصویب این قانون در کشور ارائه دهیم و به‌طور اجمالی به ذکر برخی ایرادات اساسی این قانون بپردازیم.

مناسبات حقوقی کار در ایران از زمان انقلاب مشروطه تا به حال فراز و نشیب‌های بسیاری داشته است؛ اگر از انفعال حقوقی ربع اول قرن حاضر و تبعیت روابط کارگر و کارفرما (اجیر و مستأجر) از احکام اجاره‌ای اموال قانون مدنی، در آن سال‌ها بگذریم و در کنار فرمان مشهور والی کرمان، نظام‌نامه‌ها و مصوبه‌های هیأت وزیران در سال‌های 1309، 1313 و 1315 را از لحاظ تاریخی واجد اهمیتی اساسی تلقی نکنیم، به قوانین چهارگانه کار (مصوب سال‌های 1325، 1328، 1337 و 1369) در ایران معاصر خواهیم رسید که هر کدام از تصویب تا الغا، مآجرها و حواشی بسیاری را از سر گذرانده‌اند. قانون کار سال 1325 در سال‌های پس از اشغال ایران با مشکلات زیادی برای تصویب شدن در مجلس مواجه شد، به همین خاطر نخستین قانون کار مدرن ایران مصوب هیأت وزیران است؛ قانون آزمایشی کار سال 1328 شدیداً تحت تأثیر تشکلیابی سیاسی طبقه کارگر و تحولات سال‌های پایانی دهه ۲۰ قرار داشته و به همین دلیل امتیازات بسیار بیشتری برای کارگران در آن لحاظ شده بود (این قانون علی‌رغم اعتبار یک ساله آن برای مدتی نزدیک به یک دهه نافذ باقی ماند). قانون کار سال 1337 در سال‌های سرکوب پس از کودتا همواره با حجم عظیم اعتراضات کارگری مواجه بود به نحوی که الغای آن به یکی از شعارهای انقلاب سال 1357 تبدیل شد. در مورد حواشی قانون کار جمهوری اسلامی ایران (مصوب سال 1369) نیز پس از 26 سال، طیف وسیعی از تعابیر و تفاسیر وجود دارد که واکاوی آن‌ها تنها در یک پژوهش جامع امکان‌پذیر خواهد بود.

علل اصلی تصویب قانون کار سال ۱۳۶۹ ترتیب اولویت عبارتند از:

الف. سنت تشکلی‌های کارگری پیش از انقلاب و خواسته‌های رادیکال‌شده کارگران پس از انقلاب

ب. شرایط انقلابی، وعده‌های آرمانی و قانون اساسی جدید

ج. الزامات بین‌المللی (به صورت مشخص مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار)

با توجه به نقش اعتصاب‌های کارگری در فرایند به پیروزی رسیدن انقلاب، کارگران به عنوان یک نیروی اجتماعی بزرگ، خواستار قانون کاری مترقی‌تر از قانون کار سال 1337 بودند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب سال 1358) نیز با اصول مندرج در فصل حقوق ملت (برای مثال اصول 26 و 27)، این خواسته کارگران را به

صورت رسمی هدف خود اعلام نموده و به آن رسمیت بخشیده بود. انقلاب اسلامی ملزم به رعایت تعهدات بین‌المللی برجای مانده از زمان حکومت شاهنشاهی بود. دولت ایران از بدو ایجاد سازمان بین‌المللی کار (آی‌ال‌او) در سال 1919، عضو این سازمان بین‌المللی معتبر بود و تا سال 1357، 11 مقاوله‌نامه این سازمان را امضاء کرده و به تصویب مجلس شورای ملی رسانده بود. طبیعی است که با وجود قانون اساسی و الزامات بین‌المللی یادشده، قانون کار جدید لزوماً می‌بایست به صورت قانونی مترقی‌تر تدوین می‌شد.

تقریباً یک سال پس از پیروزی انقلاب، تیمی از متخصصان حوزه حقوق کار در «مؤسسه کار و تأمین اجتماعی» مأمور به تهیه پیش‌نویس قانون کار جدید شدند، نتایج دو سال کار این تیم بدون انتشار یا حتی اخذ نظر طرف‌های کارگری و کارفرمایی نسبت به آن، بایکوت شد و پس از آن نیز هیچ‌گاه منتشر نشد. در عوض در آذرماه 1361 وزارت کار وقت به صورت ناگهانی و بدون توجه به نظرات کارشناسان این حوزه اقدام به انتشار پیش‌نویسی با عنوان «طرح قانون کار» در مطبوعات نمود. در این طرح به جای واژه‌گان متداول «کارگر» و «کارفرما» از اصطلاحاتی غریب نظیر «کارپذیر» و «صاحب‌کار» استفاده شده است. هرچند این طرح در نهایت به تأیید هیأت وزیران نرسید اما محتوای آن یکی از بهترین اسناد برای درک ذهنیت محافظه‌کاران آن زمان نسبت به مقوله حقوق کار است؛ در این رابطه توضیح موجز و ذکر مصداقی از مواد گوناگون این طرح توسط عزت‌الله عراقی، برای بحث حاضر خالی از فایده نیست: «در این متن... مبنای رابطه کارگر و کارفرما... توافق میان طرفین تعیین شده بود و بازتاب‌دهنده دیدگاه کسانی بود که معتقدند رابطه کارگر و کارفرما همان رابطه اجیر و مستأجر است و بر اساس احکام اولیه فقه اسلامی در چارچوب قرارداد خصوصی میان طرفین تنظیم می‌شود. اینان هر نوع دخالت دولت در روابط کار و الزام یک طرف -یعنی کارفرما- را به تبعیت از شرایط قانونی، موافق موازین شرع نمی‌دانند. برای نمونه به یکی دو ماده از آن پیش‌نویس اشاره می‌کنیم: در فصل چهارم و در مورد شرایط کار کودک آمده بود که "به کار گماردن کارپذیر نابالغ با عقد قرارداد کار به وسیله ولی یا قیم او صورت گیرد. نماینده قانونی مکلف است رعایت غبطه او را بنماید". بدین ترتیب، نه ممنوعیت به کار گماردن کودک در سنین پایین مطرح بود و نه تعیین ساعت‌های قانونی کار یا مرخصی با حقوق و نه حداقل دست‌مزد و غیره چه رسد به مقررات مربوط به اخراج و حمایت در این زمینه».

س از تأیید نشدن پیش‌نویس فوق، هیأتی مرکب از چند تن از وزرای کابینه موظف به تدوین پیش‌نویس جدید برای لایحه قانون کار شدند؛ ظاهراً در پیش‌نویس آنها، از یک طرف ساختار حقوقی متن پیش‌نویس مؤسسه کار و تأمین اجتماعی اعمال و از طرف دیگر دیدگاه محافظه‌کارانه قراردادی و توافقی بودن روابط بین کارگر و کارفرما نیز در نظر گرفته شده بود. به گونه‌ای که نویسندگان برای رفع مشکل غیرشرعی بودن تحمیل شرایط خاص به کارفرمایان، راه‌حلی را با این مضمون که «کارفرمایان برای استفاده از آب، برق، گاز، تلفن، راه‌ها، فرودگاه‌ها، بنادر و سایر خدمات دولتی و عمومی، ملزم به رعایت مفاد این قانون هستند»، در متن گنجاندند. دولت وقت در نهایت لایحه قانون کار جدید را همراه با فتوای رهبر انقلاب اسلامی در زمینه بدون اشکال بودن تدبیر شرعی فوق، در بهار سال 1364 به مجلس تقدیم کرد. اما تأیید رهبری نیز باعث نشد تا نیروهای سیاسی حامل طرز تفکر خصوصی و قراردادی بودن روابط کار دست روی دست بگذارند؛ در سال 1366 همزمان با تصویب قانون کار در مجلس، شورای نگهبان به لحاظ شرعی ایرادات زیادی را بر این لایحه -درست از همان نقطه نظر یادشده- وارد دانسته و آن را تأیید نکرد؛ این امر باز هم باعث مداخله رهبری و تأکید بر فتوای پیشین -این بار البته برای تمام قسمت‌های مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان- شد؛ اما این مداخله نیز نتوانست باعث توافق طرفین و

تصویب قانون کار شود؛ به گونه‌ای که در نهایت با تأسیس «مجمع تشخیص مصلحت نظام» تصویب قانون کار جدید به دست این مجمع و البته با اعمال تغییرات بسیار زیادی در متن آن، در سال 1369 نهایی شد.

بنابراین تا روز تصویب قانون کار در مجمع تشخیص مصلحت نظام، با دو نیروی سیاسی متعارض با مبانی فکری کاملاً متفاوت در مورد قانون کار مواجهیم: طیف اصطلاحاً چپ که قانون کار را تبعیض مثبتی لازم و ضروری در جهت حمایت از کارگران و مستضعفان می‌داند و طیف محافظه‌کار یا راست که اساس قانون کار -در معنای متداول و مدرن آن- را تعدی به اصول و مبانی شرعی و فقهی خود می‌پندارد. باید دانست که قانون کار در بستر این شکاف عظیم و هولناک و تنها با مصلحت‌اندیشی، میانجی‌گری و تغییر و تحولات بسیار زیاد (بدون اخذ نظرات کارشناسی) در سطوح بالا، با تأمین ناکامل نظرات هر دو طرف به تصویب رسیده و این خود اصلی‌ترین دلیل لکنت حقوقی و اغتشاشات زبانی مندرج در متن این قانون است. البته این رویارویی ایدئولوژیک تنها تا زمان تصویب بوده و در زمان اجرای قانون در دهه هفتاد با چرخش طیف چپ از گفتمان مستضعفان به گفتمان رشد و توسعه (از نوع نئولیبرالی آن)، رویارویی یادشده به مصالحه‌ای استراتژیک -در سطح اقتصادی- تبدیل شده و متن قانون کار سال 1369 به صورتی همه‌جانبه محملی شد برای تخطئه و از معنا تهی کردن خود آن قانون.

مواردی از ایرادات قانون کار 1369

قانون کار فعلی در سال ۱۳۶۹ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. به جز تغییرات اندکی که در قانون رفع موانع تولید، مصوب سال ۱۳۹۴ برای قانون کار در نظر گرفته شده بود، قانون کار تغییر چندانی در طول این سال‌ها نداشته است.

صرفاً به عنوان مثال، چند مورد از اصلی‌ترین ایرادات قانون کار سال 1369 را بررسی می‌کنیم:

الف. موقتی‌شدن قراردادهای کار -تا حد بیش از 93 درصد (بنا به گزارش وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی در روزنامه کار و کارگر، شماره 6733، تاریخ انتشار: 12/06/1393): اگر بخواهیم از مشکلات مفهومی تعریف قرارداد کار در ماده هفتم قانون کار بگذریم، آن چیزی که در این ماده جلب نظر می‌کند، تناقض اعجاب‌آور و البته سرنوشت‌ساز مستتر در دو تبصره آن است: در حالی‌که تبصره اول به صورت مشخص تنها کارهایی را که جنبه مستمر ندارند شامل قراردادهای مدت موقت می‌داند و حتی تا آن‌جا پیش می‌رود که هیأت وزیران را به تعیین حداکثر مدت در این نوع قراردادها موظف می‌کند، از تبصره دوم چنین بر می‌آید که اگر برای کارهایی که ماهیتاً جنبه مستمر دارند، در قرارداد کار مدتی تعیین شود، می‌توان آن قرارداد را قرارداد کار مدت موقت تلقی نمود. همین مسأله دقیقاً پاشنه آشیل قانون کار 1369 برای کارگران در سال‌های بعد می‌شود. هرچند که در شرایط عادی به نظر می‌رسد که کسی نباید به سراغ این تفسیر سلیبی در برابر تفسیر ایجابی مرتبط با تبصره اول برود، اما از چند سال پس از تصویب این قانون، دقیقاً همین تفسیر ملاک عمل قرار گرفته است. به طوری که تفسیر غیرمنطقی فوق باعث شده تا کارگران ایرانی به صورت گسترده‌ای در کارهای اصلی کارگاه و کارهایی که ماهیتاً دائمی می‌باشند، به صورت موقت و در قراردادهای چندماهه و حداکثر یک‌ساله مشغول به کار شده و از لحاظ حقوقی نیز حق مقابله و شکایت از کارفرما را ندارند و از امنیت شغلی برخوردار نیستند.

ب. امکان تعلیق قرارداد کار: قانون کار برای شرایط خاصی امکان تعلیق قرارداد کار را فراهم ساخته است. بروز حوادث غیرقابل‌پیش‌بینی و تعطیلی کارگاه، مرخصی تحصیلی، توقیف کارگر و خدمت نظام وظیفه از جمله شرایط

تعليق قرارداد کار هستند. در زمان تعليق قرارداد کار رابطه کاری بين کارگر و کارفرما به صورت موقت قطع می شود و پس از برطرف شدن علت تعليق قرارداد، کارگر به شغلی که قبل از دوران تعليق به آن مشغول بوده است، بازگردانده می شود. روابط کاری بين کارگر و کارفرما پس از اتمام زمان تعليق قرارداد با توجه به تغيير شرایط کارگر و کارفرما و همچنین کارگاه در دوران تعليق در برخی موارد نیاز به تغيير دارد که قانون کار چنین اجازه ای را به طرفین نمی دهد. کارفرمایان نیز برای این که مشمول این هزینه ها نشوند قرارداد کار را به صورت موقت با کارگر منعقد می نمایند.

ج. بحران تشکلهای کارگری: در تبصره ۴ ماده 131 قانون مورد بحث، مصوب شده است که: «کارگران یک واحد، فقط می توانند یکی از سه مورد شورای اسلامی کار، انجمن صنفی یا نماینده کارگران را داشته باشند». این حکم کلی، صراحتاً متعارض با عرف جهانی تشکلهای کارگران بوده و به صورت مشخص با مقاوله نامه های 87 و 98 سازمان بین المللی کار و اصل 26 قانون اساسی نیز در تعارض قرار دارد.

د. مستثناء شدن حداکثری کارگران از شمول قانون کار: در مورد مستثناء سازی ها نیز باید بگوییم که قانون کار جمهوری اسلامی ایران در ماده ۵ مدعی است که «کلیه کارگران، کارفرمایان، نمایندگان آنان و کارآموزان و نیز کارگاه ها» را تحت پوشش خود دارد و این در حالی است که پیش از آن و در ماده ۱ تأکید نموده که «کلیه کارفرمایان، کارگران، کارگاه ها، مؤسسات تولیدی، صنعتی، خدماتی و کشاورزی [کشور] مکلف به تبعیت» از قانون کار هستند. تکرار مفاهیمی یکسان در یک فصل و به فاصله سه ماده نشانه ای از اشکالات فاحش زبانی و ساختاری در این قانون است. اما در ادامه این قانون، مواد متعددی نظیر مواد 120، 188، 189، 190 و 191 به عنوان نقیض این دو ماده لحاظ گردیده تا نهایتاً به همراه سایر مستثناء سازی های خارج از قانون کار، باعث شده است قاعده مشمول قانون کار بودن کارگران در عمل به استثنائی نادر بدل شود.

ه. روند رسیدگی به شکایتهای بین کارگر و کارفرما: رسیدگی به این شکایات در قانون کار در برخی موارد منحصر به فرد است. یکی از آن موارد نبود محدوده زمانی برای پیگیری و مطالبه حقوق و مطالبات کارگران و کارفرمایان در مراجع حل اختلاف از تاریخ استحقاق آن است. بدان معنا که کارگر و یا کارفرما برای شکایت از طرف مقابل برای استیفای حقوق خود هیچ محدودیت زمانی ندارند و حتی پس از فوت هر یک، وراثت او می تواند برای استیفای حقوق او به مراجع حل اختلاف شکایت کند. این موضوع در نهایت هزینه های غیر ضروری برای تولید دارد و کارگر و کارفرما مجبور به نگهداری تمام اسناد کاری خود برای مدتی طولانی خواهند بود تا در صورت شکایت هر یک از طرفین، اسناد معتبری در اختیار داشته باشند.

ز. عدم امکان چانه زنی در پیمان های دسته جمعی: یکی از فصول قانون کار به موضوع پیمان های دسته جمعی پرداخته است. در قانون کار پیمان های دسته جمعی با هدف پیشگیری و یا حل مشکلات حرفه ای، شغلی و یا بهبود شرایط تولید یا امور رفاهی کارگران پیش بینی شده است که از طریق تعیین ضوابط و یا تغییر شرایط نظایر این ها، در سطح کارگاه، حرفه و یا صنعت، با توافق طرفین تحقیق می یابد. یکی از شرایط مهم این پیمان ها این است که مزایای کمتر از آنچه در قانون کار پیش بینی گردیده است در آن ها تعیین نشده باشد که عملاً سبب می شود تا پیمان های دسته جمعی انعطاف لازم را برای تحقق اهداف آن نداشته باشد.

مواردی که ذکر شد، بخشی از ایرادات قانون کار است. موضوع اصلاح قانون کار به طور مشخص در اسناد برنامه توسعه کشور آورده شده و دولت بر طبق قانون موظف به اصلاح آن است. موضوعی که به رغم اهمیت بالای آن

مغفول واقع شده است و نیاز به عزم جدی دولت برای به ثمر رساندن آن دارد.

مشکلات کارگران بر دیگر بخش‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه اثر می‌گذارد؛ چراکه، بیش از 54 درصد جمعیت کشور به جامعه کارگری تعلق دارد و وجود و بروز هر گونه مشکلی در اشتغال و معیشت این قشر، اشتغال و معیشت جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

- بررسی زوایای پنهان قانون کار
- نگاهی به قانون کار؛ از مصلحت‌اندیشی در تصویب تا نعل وارونه زدن در اصلاح
- نگاهی به مشکلات کارگران از منظر جامعه کارگری

یک قاضی