

تحلیل حقوقی طرق اجرایی دخالت دولت در روابط کار

در حقوق کار ایران

ولی رستمی،^۱ فائزه آخوندی^۲

چکیده:

یکی از مواردی که نظام‌های اجتماعی جهان در حال حاضر با آن روبرو است، حقوق کار و حمایت از کارگر می‌باشد. نقش این حقوق و قوانین مرتبط با آن امروزه در کشورهای جهان، در امنیت شغلی کارگران انکار ناپذیر است. دولت‌های فعلی با استفاده از این حقوق، در روابط میان کارگران و کارفرمایان دخالت می‌نمایند و این مهم به عنوان یکی از کارویژه‌های دولت مدرن مطرح می‌گردد. ضرورت دخالت دولت در روابط کار دو دلیل عمده دارد که عبارت‌اند از تغییر ماهیت روابط کار پس از انقلاب صنعتی و تغییر کارکرد دولت در دوران معاصر.

پیچیدگی و دگرگونی روابط گوناگون از جمله روابط کار، لزوم دخالت قدرت برتری را برای حمایت و پشتیبانی از طرف ضعیف این رابطه توجیه می‌نماید و هدف اصلی و عمده حقوق کار نیز بهبود وضع اقتصادی- اجتماعی کارگران و تأمین هرچه بیشتر امنیت و عدالت و استقرار نظم اجتماعی برای این طبقه از جامعه می‌باشد. در این راستا دولت روش‌های گوناگونی من جمله نظارتی، تقنینی، مشارکت در مدیریت، توافقی و قضایی را برای سامان دادن به این روابط پیش بینی نموده است. در این مقاله مهم‌ترین طرق اجرایی این موضوع در حقوق کار ایران مورد نظر است.

با توجه به مطالب مزبور آنچه در تحقیق پیشرو در پی آنیم عبارتست از اینکه دخالت اجرایی دولت جمهوری اسلامی ایران در روابط کار از چه طریقی و چگونه صورت می‌گیرد؟
واژگان کلیدی: دولت، روابط کار، کارگر، کارفرما، بازرسی کار، شورای عالی کار، شورای اسلامی کار.

^۱ دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

نویسنده مسئول؛ رایانامه: vrostami@ut.ac.ir

^۲ دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

رایانامه: Akhoondi.faeze@ut.ac.ir



مقدمه:

روابط کار در ابتدای امر در قالب قراردادی بین کارگر و کارفرما شکل می‌گرفت. در این قرارداد طرف قوی تر_ که صاحب سرمایه و مالک کارگاه بود_ از قدرت بیشتری برخوردار بوده و شروط ضمن عقد را با اراده یک جانبه خود بر کارگر تحمیل می‌نمود. بدین ترتیب در قالب قرارداد کار منافع کارگر نادیده گرفته می‌شد و ظلم و ستم بر او روا داشته می‌شد. با ادامه این روند در جوامع بشری، کارگران که اکثریت جوامع را تشکیل می‌دادند اعتصابات و اعتراضات وسیعی را به راه انداختند و خواستار تغییر رویه موجود_ که جز ظلم و ستم بر کارگر ویژگی بارز دیگری نداشت_ شدند.

در این برهه زمانی، دولت که کارکردش تغییرات اساسی پیدا نموده بود، با توجه به تغییر ماهیت روابط کار، در این روابط به اشکال و طرق مختلف دخالت نمود. به عبارت دیگر؛ دخالت دولت بیشتر به منظور ایجاد تعادل میان طرفین کار در میزان تأثیر گذاری در انعقاد قرارداد و تعیین شروط ضمن عقد بود تا قرارداد کار را از قالب الحاقی بودن خارج نماید. البته لازم به ذکر است حمایت از منافع کارگر صرفاً در این مورد خلاصه نمی‌گردید، بلکه تشکیل انجمن‌های صنفی، مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما و مراجع قانونگذاری تخصصی در قالب شوراهای عالی، از دیگر اقداماتی بود که توسط دولت‌ها پیگیری شد.

برقراری تعادل بین منافع کارگر و کارفرما تضمین هر چه بیشتر آرامش جامعه را در پی داشت و مسلماً دولت خود را در این مهم ذی نفع می‌دانست و در زمان فعلی نیز این مساله، واقعیتی غیر قابل انکار است. دخالت دولت می‌تواند به اشکال گوناگون صورت گیرد؛ به عبارت دیگر می‌تواند صرفاً در قالب قانون گذاری باشد و یا اینکه ساز و کار اجرایی مؤثر و کارآمدی نیز در کنار آن پیش بینی گردد. همانگونه که ملاحظه می‌گردد دخالت دولت به طریقه دوم مطلوب به نظر می‌رسد.

در تحقیق پیشرو، طرق اجرایی دخالت دولت در روابط کار در جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار می‌گیرند و به دنبال پاسخ به این سؤال هستیم که آیا طرق توافقی، مشارکتی و نظارتی برای تأمین این دخالت در حقوق کار ایران وجود دارد؟



با توجه به رویکرد جدیدی که در قانون کار مطرح گردید و آن حمایت از قشر کارگر به عنوان عنصر حیاتی رابطه کار است، برخی الزامات نسبت به رابطه طرفین قرارداد کار مقرر گردید. در چهارچوب این الزامات است که می‌توان حمایتی بودن قانون کار را تضمین نمود. به علاوه صرف وجود مراجع و مقامات مقررات گذار در حوزه قانون کار، جهت دستیابی به اهداف و اجرای سیاست‌های دولت کافی نمی‌باشد و به منظور اجرای برنامه‌ها و هدایت آن به سوی تحقق رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی نیاز به پیش بینی ساز و کارهای اجرایی است؛ لذا علاوه بر دستگاه‌های اصلی دولتی که در بدنه به صورت هماهنگ و متحد در راستای سیاست‌های کلان فعالیت دارند مانند وزارت خانه‌ها و سازمان‌های وابسته دولت، در قانون کار مراجع و مقامات تخصصی نیز جهت تأمین اجرای قانون و استقرار عدالت اقتصادی و اجتماعی در ابعاد مختلف نظارتی، قضایی و غیره پیش بینی گردیده‌اند که این نهادها در راستای اهداف خاص قانون کار مانند تأمین حفاظت و بهداشت کار، افزایش سطح کیفی و کمی حقوق و مزایای رفاهی و انگیزشی کارگران، حل و فصل اختلافات از طریق مشارکت‌گرایی و غیره فعالیت می‌نمایند.^۱

به دلیل اهمیت این موضوع، به بررسی برخی از مهم‌ترین طرق اجرایی دخالت دولت در روابط کارگری و کارفرمایی در حقوق کار جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم.

^۱ رفیعی، احمد، حقوق کار (دفتر یکم-مبانی نظری حقوق کار و نظام حقوقی حاکم بر قرارداد کار در ایران)، تهران: انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۹۴، ص ۲۶۴.

۱- بازرسی کار^۱

یکی از نهادهای دولتی که در اجرا و نظارت بر قانون کار و تحقق اهداف آن دارای نقش محوری و تعیین کننده می‌باشد اداره کل بازرسی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. به عبارت دیگر دولت از این نهاد به عنوان بازوی نظارتی خود برای دخالت در حوزه روابط کار استفاده می‌کند و این اداره نقش حساسی را در این زمینه ایفا می‌نماید. بعلاوه بازرسی کار مؤثر و کارآمد، یکی از نشانه‌های ضروری هر دولت مترقی و اقتصاد موفق است و رشد اقتصادی را تضمین می‌نماید.^۲

اداره مزبور، در کنار ادارات کل اجرایی استان‌ها به منظور نظارت بر اجرای صحیح قانون کار و آیین نامه‌های حفاظت فنی و بهداشت کار از طریق مراجعه مستقیم به کارگاه‌های مشمول این قانون و بازرسی از کلیه قسمت‌ها برای حفظ صیانت نیروی کار و منابع مالی کشور (کارخانجات، کارگاه‌ها و...) انجام وظیفه می‌نمایند.

بازرسان کار به دو شکل دوره‌ای- موردی و بر اساس تقاضای کارگران، کارفرمایان و مراجع ذیربط در چهارچوب وظایف قانونی خود از کارگاه‌های مشمول این قانون بازرسی می‌نمایند و گزارش آنان در حکم گزارش ضابطین دادگستری می‌باشد.^۳ هدفی که دولت از بازرسی کار دنبال می‌نماید ارتقای کیفیت اداره کارگاه و اجرای قوانین لازم الاجرای کار می‌باشد. مسلماً این شکل مداخله دولت در روابط کار امنیت شغلی کارگران را به نحو مطلوبی حفظ می‌نماید و مقررات کار به اجرا در خواهند آمد. در این مورد نیز کارفرما ذینفع

^۱ در ایران، در تاریخ ۱۳/۵/۱۳۲۵ وزارتخانه جدیدی بنام وزارت کار و تبلیغات تشکیل گردید که مأمور اجرای قانون کار شد. در تیر ماه ۱۳۲۸ با تصویب مجلس وقت، اداره بازرسی کار و حفاظت فنی در سازمان وزارت کار ایجاد گردید.

بنابراین با ایجاد وزارت کار و در چهارچوب تشکیلات این وزارت، از همان سالهای نخست، اداره بازرسی یکی از ادارات وزارت تازه تأسیس در نظر گرفته شد. در پی تصویب قانون کار سال ۱۳۳۷ و ابلاغ سازمان جدید وزارت کار به سال ۱۳۳۹، بازرسی کار بصورت اداره کل زیر نظر معاونت فنی قرار گرفت. در مجموع قانون کار ۱۳۳۷ و آیین نامه‌های آن در زمینه بازرسی کار متضمن ضوابط مناسبی بودند. (عراقی، عزت اله، حقوق کار، ج. ۲، چ. اول، ۱۳۹۳، ص ۳۳۷)

^۲ برگرفته از: bazresikar.mcls.gov.ir



محسوب می‌گردد، زیرا با اجرای مقررات فنی و بهداشتی، کارگاه کمتر با حوادث ناشی از عدم رعایت نکات ایمنی و بهداشتی روبرو می‌گردد و بحث مسوولیت مدنی کارفرما نیز منتفی می‌گردد هر چند که اجرای آن‌ها برای او هزینه بر باشد.

البته لازم به ذکر است صرف عنوان بازرسی برای اغنای محتوا و ماهیت کفایت نمی‌نماید و بازرسی مطلوب باید نتایج ملموسی را در حوزه حوادث ناشی از کار و الزام کارگاه برای اجرای قوانین به ارمغان آورد.

این نهاد به عنوان یک تشکیلات ضروری با خط مشی اجتماعی محسوب می‌گردد و دولت با توجه به تحولاتی که در حیطه وظایف پس از انقلاب صنعتی ایجاد گردید، خود را موظف دانست که در مورد بازرسی کار چاره‌ای بیاندیشد و نهادی را به عنوان متصدی این امر در لایحه کار با کارویژه‌های مشخص پیش بینی نماید. بنابراین مبحث دوم از فصل چهارم قانون کار مصوب ۱۳۷۹، در ۱۱ ماده نهاد بازرسی کار را با بیان صلاحیت‌ها، وظایف^۱ و اختیارات و موارد دیگر پیش بینی نمود و حمایت‌هایی را برای این حرفه در نظر گرفت^۲ تا بتواند هدف دولت از ایجاد این نهاد را جامعه عمل ببوشاند.

^۱ با مراجعه به ماده ۹۶ قانون کار ایران اهم وظایف این نهاد را می‌توان در موارد ۵ گانه ذیل بر شمرد:

۱. نظارت بر اجرای مقررات ناظر بر شرایط کار به ویژه مقررات حمایتی مربوط به کارهای سخت و زیان آور و خطرناک، مدت کار، مزد، رفاه کارگران و اشتغال زنان و نوجوانان
۲. آموزش مربوط به حفاظت فنی و راهنمایی کارگران، کارفرمایان و کلیه افرادی که در معرض صدمات و ضایعات ناشی از حوادث و خطرات قرارداد کار قرار دارند.
۳. بررسی حوادث ناشی از کار در کارگاه‌های مشمول این قانون و اظهار نظر در خصوص علل وقوع آن‌ها و ارائه راه‌های پیش‌گیری و اعلام نتیجه به مراجع ذی صلاح
۴. بازرسی به صورت مستمر همراه با تذکر اشکالات، معایب، نواقص و در صورت لزوم تقاضای تعقیب متخلفان از مراجع صالح
۵. نظارت و پیگیری نسبت به تشکیل کمیته‌های حفاظت فنی و بهداشت کار در کارگاه‌های مشمول این قانون

^۲ لازم به ذکر است قانونگذار در حمایت از بازرسان کار، در مواد ۱۰۴ و ۱۷۹ قانون کار با تذکر اهمیت امر بازرسی و با هدف تسهیل و تسریع در انجام بازرسی و سهولت دسترسی به اطلاعات و مدارک مورد نیاز ایشان و جلوگیری از محو آثار و علائم تخلف و حفظ حرمت بازرسان کار و مصونیت از تعرض، برای اشخاصی که ممانعت از ورود ایشان به کارگاه نمایند یا از انجام وظیفه آن‌ها جلوگیری نمایند و یا خودداری از ارائه مدارک و اطلاعات نمایند مجازات کیفری در نظر گرفته است و نیز در ماده ۹۷ قانون کار با توجه به حساسیت امر بازرسی، اشتغال در این سمت را منوط به گذراندن دوره‌های آموزشی نظری و



هم چنین بیان این نکته ضروری به نظر می‌رسد که با پیشرفت فناوری به تدریج از میزان کارهای دستی کاسته و کارهای ماشینی جایگزین گردیده‌اند. این امر در نهایت باعث افزایش روز افزون کارگاه‌ها و کارخانجات شده‌اند که به تدریج کمبود مسائل مربوط به ایمنی کار و بهداشت صنعتی احساس گردید. هر صنعتی که در کشور شروع به فعالیت می‌نماید، رعایت نکات ایمنی مربوط به خود را می‌طلبد و نسخه کلی برای تمامی مشاغل مشکلی را رفع نمی‌نماید و صرفاً می‌توان اصول کلی را در قالب مواد قانونی بیان نمود. با توسعه کارخانجات و کارگاه‌ها نیز وضعی که احساس می‌شود، کمبود تعداد دفعات بازرسی از کارگاه‌ها و نیروی بازرسی کار است که به عنوان یک معضل جدی مطرح می‌گردد. لذا برای تحقق اهداف بازرسی کار رفع نقاط ضعف مزبور ضروری به نظر می‌رسد.

علاوه بر موارد مذکور، رعایت قوانین و مقررات حفاظت و بهداشت کار در سطح محیط کار، باعث کاهش حوادث احتمالی جانی و مالی خواهد گردید. بازرسی کار کمک بسزایی در پیش‌گیری از بیماری‌ها، جراحات و صدمات شغلی می‌نماید، زیرا در طی بازرسی، خطرات محیط کاری ثبت و معرفی می‌گردد. بازدیدهای دوره ای محیط کار، یکی از قسمت‌های مهم برنامه حفاظت و بهداشت می‌باشد^۱ که امید می‌رود با اعمال اصلاحاتی در موارد یادشده، آثار مد نظر مقنن از بازرسی کار تحقق یابد.

به طور کلی دولت از دو نظارت در بازرسی کار بهره می‌برد تا بتواند نقش خود را به عنوان عنصر سازنده در این حیطه ایفا نماید و این دو عبارت‌اند از: نظارت حقوقی و نظارت فنی.^۲

عملی در بدو استخدام دانسته است. (رفیعی، احمد حقوق کار (دفتر یکم-مبانی نظری حقوق کار و نظام حقوقی حاکم بر قرارداد کار در ایران)، تهران: انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۹۲، ص ۲۶۶).

^۱ نور بارانی، رؤیا و لیلا حسنی، «بازرسی‌های مفید محیط‌های کاری»، مجله کار و جامعه، شماره ۶۱، ۱۳۸۴، ص ۵۲

^۲ براین اساس در ماده ۱ آیین نامه بازرسی کار که توسط شورای عالی حفاظت فنی تدوین و توسط وزیر کار تصویب گردیده، حیطه نظارت بازرسی کار را با ذکر جزئیات آورده و به بیان کلیات اکتفا ننموده است که این امر نشان از اهمیت وظایف نظارتی این نهاد دارد.



تردیدی نیست که بازرسان کار در کمک به بهتر اجرا شدن مقررات کار و به ویژه اطمینان از رعایت مقررات ایمنی و بهداشت کار در کارگاه‌ها نقشی ارزنده دارند و عهده دار تکالیف دشواری هستند. از همین رو ضروری به نظر می‌رسد در برابر مقاومت‌های احتمالی کارفرمایان حمایت شوند تا افزون بر نظارت و بازرسی بتوانند، برای آگاهی بخشی به کارگران و کارفرمایان، گام‌های مناسبی بردارند. نکته مهم دیگر آنست که بازرسان کار باید کاملاً مستقل از نهادهای کارگری و کارفرمایی باشند تا گزارش‌های آن‌ها مبتنی بر واقعیت موجود در کارگاه باشد و تحت تأثیر و نفوذ نهادهای مزبور قرار نگیرند.^۱

۲- تشکل‌های کارگری و کارفرمایی

رویکردی که دولت نسبت به حقوق کار در پیش گرفته است، مستلزم پیش بینی و ایجاد تشکل‌هایی مرکب از کارگر و کارفرما می‌باشد که بتوانند با یکدیگر همفکری نمایند. تغییر ماهیت روابط کار نیز اهمیت و ضرورت ایجاد موارد مزبور را دو چندان نموده است. اینکه مقنن، کارگر را به عنوان انسان و دارای شخصیت ارزیابی می‌کند و برای او حق گفتگو و تعامل با کارفرما به عنوان صاحب سرمایه قائل است؛ باعث رشد گفتگوی اجتماعی درون کارگاه می‌شود و از برخوردهای خشونت آمیز و اعتصاباتی که نتیجه ای جز رکود اقتصادی و ورشکستگی کارگاه ندارد، جلوگیری می‌کند و روحیه مشارکت و همکاری را مضاعف می‌نماید. دولت کارآمد نیز به روحیه همکاری و تعامل بین گروه‌هایی که ظاهراً منافع متضادی دارند نیازمند است. این مورد در قانون کار در قالب سندیکا و شورای صنفی پیش بینی گردیده است.

^۱ مقنن برای این منظور در تبصره ۲ و ۳ ماده ۱۰۱ مواردی را پیش بینی نموده است تا بی طرفی در نهاد بازرسی کار حفظ گردد.



مشروعیت ایجاد تشکل‌های صنفی و به طور کلی آزادی سندیکاها در اصل ۲۶ قانون اساسی پیش بینی گردیده است.^۱

تشکیل انجمن‌های صنفی کارگری و کارفرمایی، به منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی و بهبود وضع اقتصادی کارگران و کارفرمایان که خود متضمن حفظ منافع جامعه می باشد در ماده ۱۳۱ قانون کار پیش بینی گردیده است.

لازم به ذکر است که این تشکل‌ها می‌توانند با پذیرش یک سلسله وظایف اجرایی از سوی دولت، بار و سنگینی وظایف دولت را کاهش داده و به کوچک کردن دیوان سالاری دولتی کمک نماید.^۲ بنابراین این مورد نیز همانگونه که بیان گردید، یکی دیگر از طرق دخالت دولت به صورت غیر مستقیم در روابط کارگری و کارفرمایی محسوب می‌گردد و سعی در ایجاد مشارکت بین دو طرف رابطه کار دارد.

مجموع و تشکل‌های صنفی به شکل کنونی حاصل انقلاب صنعتی است که از چند سده پیش آغاز شده و تکامل یافته است. در کارخانه‌ها کارگران زیادی کار می‌کردند و طبیعی است که منافع آن‌ها با منافع صاحبان کارخانه‌ها که سرمایه داران بودند در تضاد قرار می گرفت و همین موضوع سبب گردید که به تدریج کارگران دست به تشکیل مجامع و تشکل‌های صنفی بزنند و جنبش سندیکایی در جهان پدید آمد.^۳ در مقابل، کارفرمایان نیز به تدریج اقدام به ایجاد تشکل‌های کارفرمایی نمودند.

^۱ اصل ۲۶: احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط بر اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ کس را می‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت.

^۲ بابایی، علی اکبر و دیگران، (۱۳۷۷) «گزارش ویژه: نقش مجامع و تشکل‌های صنفی در اقتصاد کشور»، مجله تدبیر، شماره ۸۹، ۱۳۷۷، ص ۶۴

^۳ به عبارت دیگر شورش‌ها، تجمع کارگران و اعتصابات باعث نمایان شدن قدرت کارگران در برخورد با کارفرمایان شده و موجب بی نظمی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی گردید تا جایی که تشکل‌های کارگری پدیدار شدند و دولت‌ها ناچار به دخالت در تنظیم روابط کار کارگر و کارفرما گردیدند و با دخالت‌های مستقیم و غیر مستقیم به صورت قانون گذاری، اداره کارگاه‌ها و نظارت و حکمیت، روز به روز بر نفوذ و دخالت خود افزودند تا جایی که حاکمیت دولت‌ها اساس تنظیم روابط کار گردید.

(موحدیان، غلامرضا؛ حقوق کار (علمی و کاربردی)، تهران: انتشارات فکر سازان، چ ۲، ۱۳۸۵، ص ۳۱)



امروزه در بسیاری موارد، روابط کارگری و کارفرمایی از شکل روابط دو جانبه فردی و خصوصی خارج شده و جنبه صنفی، گروهی و اجتماعی به خود گرفته است و از این رو تشکل‌های کارگری و کارفرمایی عهده دار نقش‌های مهم‌تری در روابط کار شده‌اند؛ به نحوی که پیمان‌های جمعی انعقاد یافته از سوی تشکل‌های کارگری با کارفرمایان یا تشکل‌های کارفرمایی، نسبت به قراردادهای انفرادی لازم‌الاتباع است.^۱ در این مورد است که می‌توان به جنبه نظارتی تشکل‌های صنفی کارگری بر منافع و مزایای خود اذعان نمود؛ زیرا در پیمان‌های جمعی، کارگران نیز به عنوان یکی از طرفین پیمان آراء و نظرات خود را بیان می‌نمایند که مسلماً در جهت افزایش مزایا و منافع خود گام بر می‌دارند.

فلسفه دیگر ایجاد اتحادیه‌های کارگری یا تشکل‌های صنفی کارگری که دولت ذینفع اصلی آن محسوب می‌شود، بیان اعتراضات به شکل مدنی می‌باشد، بدین صورت که وجود نهادی به عنوان اتحادیه کارگری فضایی مناسب ایجاد می‌کند که در آن کارگران از حق طبیعی اعتراض برخوردار باشند و نیز به جای آنکه مجبور باشند با اعمال خشونت آمیز مسوولان را متوجه سازند، از طریق این اتحادیه‌ها و به صورت مدنی به این اعتراض دست می‌زنند. دولت نیز که رشد اقتصادی و اجتماعی جامعه را از اهداف اصلی خود قرار داده است، با اهمیت به این تشکل‌ها و دخالت در این حوزه در قالب وضع مقررات^۲، از بروز آسیب‌های جبران ناپذیر در عرصه اقتصادی جلوگیری به عمل می‌آورد و مانع بروز بحران‌های اقتصادی که بحران‌های اجتماعی را به دنبال دارد، می‌گردد. به عبارت دیگر دموکراسی سیاسی در گروهی تحقق دموکراسی صنعتی است و بدون آن ابرتر می‌باشد و به معنای واقعی تحقق نمی‌یابد.

^۱ رفیعی، احمد، حقوق کار (دفتر یکم-مبانی نظری حقوق کار و نظام حقوقی حاکم بر قرارداد کار در ایران)، تهران، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۹۲، صص ۷۳-۷۴.

^۲ به عنوان مثال تبصره ۵ ماده ۱۳۱ قانون کار مصوب ۱۳۶۹ که تصویب آیین نامه چگونگی تشکیل، حدود وظایف و اختیارات و نحوه عملکرد انجمن‌های صنفی و کانون‌های مربوطه را به هیئت وزیران واگذار کرده است



هرچند اصل ۲۶ قانون اساسی بستر مناسبی برای شکل‌گیری تشکل‌های مستقل کارگری و هم‌چنین کارفرمایی ایجاد نموده است ولی قوانین عادی در درک روح واقعی و ظرفیت‌های قانون اساسی در حمایت از حقوق کارگران عاجز مانده‌اند. از جمله این مقررات تبصره ۴ ماده ۱۳۱ قانون کار می‌باشد که به نحوی تفسیر و اجرا شده که عملاً استقلال و آزادی تشکل‌های صنفی را زیر سؤال برده است. تبصره مزبور صراحتاً اعلام می‌دارد، کارگران یک واحد تنها مجاز به داشتن یکی از سه مورد شورای اسلامی کار، انجمن صنفی یا نمایندگان کارگران می‌باشند. کارگران یک کارگاه در صورتی می‌توانند به انتخاب نماینده خود اقدام نمایند که در کارگاه مزبور شورای اسلامی کار یا انجمن صنفی وجود نداشته باشد و تعداد کارگران کمتر از ده نفر باشد. این محدودیت‌ها با اصل آزادی کارگران در برپایی تشکل‌های مستقل مغایرت دارد. بنابراین به نظر می‌رسد قوانین حاکم بر تشکل‌های صنفی ایران، حقوق ذاتی کارگران را نادیده گرفته است و با اصل آزادی و استقلال سندیکاهای کارگری در تضاد می‌باشد.^۱

با توجه به مطالب مذکور باید اذعان داشت، با تعارضی که بیان گردید فلسفه وجودی انجمن‌های صنفی کارگری دچار خدشه می‌شود؛ زیرا جنبه الزام‌آوری و امری بودن برای حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی و بهبود وضع اقتصادی کارگران، ضرورتی نداشته؛ بلکه قانون اساسی تاکید بر اختیاری بودن تشکیل آن‌ها دارد.

به علاوه لازم به ذکر است که مذاکرات دسته جمعی بدون شک، شکل پیشرفته‌ای از مشارکت کارگران به حساب می‌آید؛ زیرا نه تنها موجب آگاه نمودن کارگران از وضع کارگاه و مشورت با آنان می‌گردد، بلکه سبب گفتگوی کارگران و سازمان‌های وابسته به آن‌ها درباره موضوعاتی است که در صورت عدم مذاکره مشمول تصمیمات یک جانبه مدیران قرار

^۱ رفیعی، احمد، دفتر پنجم حقوق کار - محشای قانون کار (قانون کار در نظم حقوقی کنونی)؛ تهران: انتشارات نگاه بینه، چ ۱، ۱۳۹۳، صص ۶۴۳-۶۴۴.



خواهد گرفت او همان بی عدالتی و تبعیضی که موجب دخالت دولت در روابط کار شد، محقق می شود و استمرار آن مانند گذشته بحران‌های وسیعی را به بار می آورد. بنابراین مذاکرات دسته جمعی می تواند وسیله ای برای سازش مدیران و کارگران باشد و همکاری بیشتر بین آن‌ها را تقویت کنند و در نتیجه صلح و آرامش در صنعت و دموکراسی صنعتی را به وجود آورند.^۲

نتیجه این مذاکرات در قالب پیمان‌های دسته جمعی کار بروز پیدا می نماید. ماده ۱۳۹ قانون به بیان هدف، موضوع و شرایط مذاکرات دسته جمعی پرداخته است.^۳ به عبارت دیگر، فلسفه انعقاد پیمان دسته جمعی آنست که شرایط کار از طریق مذاکره با لحاظ مزایای قانونی کارگران، توسط نمایندگان کارگر و کارفرما (شخص کارفرما) معین می شود تا منجر به بهبود شرایط کار برای طرف ضعیف تر (کارگر) گردد و پس از انعقاد پیمان دسته جمعی و تأیید آن توسط وزارت کار و امور اجتماعی مفاد آن برای تمام کارگران موضوع پیمان، لازم الاجرا خواهد بود.^۴ هم چنین در نظر گرفتن ماهیت دوگانه برای پیمان‌های دسته جمعی ایراد محسوب نمی گردد، بلکه امتیاز و ویژگی ممتاز این پیمان می باشد؛ خصوصاً آنکه برای به اجرا در آمدن آن باید قدرتی مافوق قدرت صاحب سرمایه دخالت نماید و مداخله دولت توسط یکی از وزارتخانه‌های خود توجیه پذیر است. با توجه به مطالب فوق، دخالت دولت در تشکل‌های صنفی و سندیکایی به صورت مستقیم نمی باشد، بلکه نسبت به نتیجه حاصل از مذاکرات این تشکل‌ها که پیمان‌های دسته جمعی کار است - همانگونه که بیان گردید - نظارت دارد تا نسبت به قشر کارگر اجحافی روا نداشته نشود.

^۱ رستمی، ولی، «مشارکت کارگران در اداره کارگاه (۲)»، مجله کار و جامعه، ۱۳۷۶، ص ۲۰.

^۲ رستمی، ولی، شورای اسلامی کار و بررسی عملکرد دو واحد نمونه، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، ۱۳۷۲، ص ۱۸.

^۳ هم چنین ماده مذکور به بیان روش غیر قضایی حل اختلافات جمعی کارگران و کارفرمایان اشاره دارد.

^۴ هدایتی زفرقندی، محمد، حقوق کار، تهران، نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۱، ص ۹۰.

۳- شورای اسلامی کار

وضع قوانین پیشرفته کار به تنهایی نمی‌تواند گره از مشکلات عدیده کارگران بگشاید و از نابرابری و تبعیضات کارفرما در حق کارگر بکاهد، بلکه بهترین تضمین رعایت و اجرای حقوق کارگران، به رسمیت شناختن تشکیلات مستقل کارگری است که نمایندگان واقعی کارگران بدون وابستگی به دولت و ملاحظات سیاسی، خواسته‌ها و حقوق صنفی و شغلی خود را مطرح و مطالبه می‌نمایند.

یکی از تشکیلات مستقل کارگری بنا بر نص قانون کار و قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار مصوب ۱۳۶۳، شورای اسلامی کار است که مرکب از نمایندگان کارگران و کارکنان یک کارگاه و نماینده کارفرما (مدیریت) می‌باشد و در واحدهای دارای بیش از ۳۵ نفر شاغل دائم، تشکیل می‌شود. این شورا از مهم‌ترین شوراهای مشارکتی و مشورتی محسوب می‌شود. علت پیش بینی این شورا توسط مقنن ایجاد روحیه مشارکتی در مدیریت کارگاه بوده است که می‌تواند به رشد کارگاه و در سطح کلان به توسعه اقتصادی جامعه کمک شایانی نماید. این مهم به انجام نمی‌رسد مگر از طریق یک سامانه مناسب که بتواند روابط بین کارگر و کارفرما را به صورت مطلوب تنظیم نماید.

شوراهای اسلامی کار بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران بر مبنای اصل ۱۰۴ قانون اساسی^۱ که توجه خاصی به نظام شورایی داشته است با سه هدف عمده (تأمین قسط اسلامی، همکاری کارگران در تهیه و هماهنگی اجرای برنامه‌ها و افزایش میزان مشارکت) به وجود آمده و درصدد می‌باشد تا روابط مناسب کار را بین کارگران و کارفرمایان حاکم نموده و محیطی به دور از تنش و برخورد به وجود آورد. در خصوص پیش بینی این شورا توسط مقنن، دولت نیز ذی نفع می‌باشد، زیرا هر مقدار که روحیه مشارکت و همکاری در

^۱ با بررسی اصل مزبور استنباط می‌شود که هدف از ایجاد شوراهای موضوع این اصل، ایجاد همکاری عناصر و نیروهای موجود در واحدهای مورد نظر، در تهیه برنامه‌ها و نیز هماهنگی در پیشرفت امور می‌باشد. اما با توجه به اختلاف نظرهای پیش آمده، تعیین نوع این همکاری (مشورتی یا اجرایی) و در نتیجه تعیین حدود وظایف و اختیارات این شوراها به عهده قانون عادی محول شده است. (رستمی، پیشین، ۱۳۷۲، ص ۱۴۲).



محیط‌های مختلف تقویت شود به همان نسبت نیز دموکراسی در ابعاد مختلف آن تحقق می‌یابد و میزان رضایت از اوضاع و احوال و شرایط نیز بالا می‌رود. بنابراین صرف مشورت با کارگران و درخواست پیشنهاد از آنان توسط کارفرما، سبب ایجاد روحیه همکاری و دموکراسی صنعتی و تلاش برای پیشرفت در کارگاه و در سطح کلان پیشرفت اقتصادی کشور در کمیت و کیفیت می‌گردد.

قانون گذار رویکرد شورایی و مشورتی در تصمیم‌گیری را توسط شورای اسلامی کار پیش‌بینی نموده است تا از بروز اعتراضات و اختلافات شدید که ممکن است به سطح وسیع‌تر نیز سرایت پیدا نماید، جلوگیری به عمل آورد و دو گروه کارگر و کارفرما را در کنار یکدیگر و نه در مقابل یکدیگر قرار می‌دهد. این رویکرد حتی در آیین‌نامه‌های مصوب قوه مجریه نیز لحاظ می‌گردد.^۱

بنابراین به طور کلی از دیدگاه حقوق کار، شورای اسلامی کار بایستی همانند کلیه شوراهای کار یا سایر هیئت‌های مشابه، به عنوان یک نهاد تأمین‌کننده مشارکت کارگران در تصمیم‌گیری‌های داخل کارگاه مورد توجه قرار گیرند. با این حال انتقادی که می‌توان امروزه در مورد صلاحیت شورای اسلامی کار وارد نمود؛ آن است که شوراهای مذکور ماهیتی دوگانه دارند و وظایف و اختیارات آن‌ها با وظایف سنتی سندیکاهای کارگری آمیخته شده است؛ زیرا از یک طرف ظاهراً تأمین‌کننده حق مشارکت و یا حداقل نظارت کارگران در اداره کارگاه می‌باشند و از سوی دیگر وظایف سندیکاهای کارگری یعنی نقش دفاع از منافع شغلی و بهبود شرایط کار و زندگی کارگران را به عهده دارند و همین اختلاط وظایف سندیکا و شورا، ماهیت این نهاد را پیچیده نموده است. بنابراین این شورا از وظیفه اصلی‌اش که بازوی مشورتی کارگاه و مدیریت می‌باشد، دور افتاده است.^۲ در ماده ۱۳ قانون شورای اسلامی کار وظایف برشمرده برای این نهاد، بیشتر جنبه مشورتی صرف دارد؛ درحالی‌که با

^۱ هرچند مجموع مواد قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار و موادی از فصل دوم آیین‌نامه اجرایی، مشارکت معناداری را در اداره کارگاه ارائه نمی‌دهد و از ابهامات و نارسائی‌هایی نیز برخوردار می‌باشد و وظایف شورا و سندیکا مخلوط شده است.

^۲ رستمی، پیشین، ۱۳۷۲، قسمت هـ.



توجه و دقت در ماهیت فعلی شورای اسلامی، وظایف سندیکایی که دفاع از حقوق کارگران است بارزتر می‌باشد و غلبه با این وظایف است. به همین دلیل است که شورای اسلامی کار را ذیل بحث تشکل‌های کارگری بررسی نمودیم در حالیکه کارویژه آن متفاوت می‌باشد.

هم چنین تبصره ۴ ماده ۱۳۱ قانون کار^۱، شورای اسلامی کار را در کنار نهاد سندیکای کارگران که انجمن صنفی می‌باشد و هم چنین نماینده کارگران نام برده است. بنابراین تردیدی باقی نمی‌ماند که شورای مزبور سندیکا می‌باشد و وظیفه مشورتی این نهاد به فراموشی سپرده شده است. شورای مزبور امروزه مقابل کارفرما قرار گرفته است نه به عنوان بازوی فکری و مشورتی^۲.

بنابراین با عنایت به تفاوت ماهوی اهداف تشکل‌های کارگری مبنی بر دفاع از منافع صنفی و شوراهای اسلامی مبنی بر مشارکت در مدیریت^۳، مادامی که تشکل صنفی کارگران به جای انجمن صنفی یا نماینده کارگر، شوراهای اسلامی کار باشد، نمی‌توان آن‌ها را نمایندگان واقعی کارگران دانست^۴. این مساله ایراد عمده ای که وارد می‌نماید این است که مدیریت مشارکتی که قوه اجرایی کشور به دنبال آن است؛ تحقق نمی‌یابد و کارگران دارای نمایندگان واقعی در اداره کارگاه نمی‌باشند. این خلاء موجود ممکن است منجر به ایجاد اختلافات بین طرفین رابطه کار گردد و به جامعه نیز سرایت یابد و برای دولت هزینه زیادی را به بار آورد.

^۱ تبصره ۴ ماده ۱۳۱: کارگران یک واحد، فقط می‌توانند یکی از سه مورد شورای اسلامی کار، انجمن صنفی یا نماینده کارگران را داشته باشند.

^۲ رستمی، ولی، (۹۳-۱۳۹۲) تقریرات درس حقوق کار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۹۳-۱۳۹۲.

^۳ زاهدی، شمس السادات، تشکل‌های کارگری و کارفرمایی (بررسی تطبیقی)، تهران، موسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۷۷، ص ۹۴.

^۴ ابدی، سعید رضا و وحید آگاه، (۱۳۸۹) «نظام حداقل مزد در حقوق کار ایران و ایالات متحده آمریکا»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۲، ۱۳۸۹، صص ۱۹۶-۱۹۸.



بنابراین شایسته است که در اصلاح کار به این موضوع توجه شود و ماهیت دوگانه شورای اسلامی کار تبدیل به ماهیت اصلی آن (بازوی فکری و مشورتی کارفرما یا مدیریت کارگاه) گردد. در این مورد نیز سازمان بین المللی کار (ILO) چندین بار تذکر داده است. به هر حال صرف نظر از موارد فوق با توجه به پیش بینی شرکت نماینده ای از شورا در هیات مدیره به عنوان عضو مشاور و رابط (ماده ۲۱ قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار) حتی بدون حق رأی و نیز امکان بررسی مدارک و آمار از سوی شورا (ماده ۱۸ قانون مزبور) و همچنین نقش شرکت نماینده مدیریت در کنار نمایندگان کارکنان در شورا، می تواند به ایجاد تفاهم و احترام به شخصیت کارگران کمک نماید و از لحاظ معنوی منجر به تقویت روحیه کارگران شود و خود را مؤثر در محیط کار ارزیابی نمایند.

۴- مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما

پدید آمدن اختلافات و تعیین مرجع صالح برای رسیدگی و فصل خصومت در زندگی روزمره و روابط اجتماعی انسان ها یک امر بدیهی و آشکار می باشد؛ به عبارت دیگر در هر رابطه حقوقی این امکان وجود دارد که یکی از دو طرف رابطه به مرجع قضایی یا مشابه آن (شبه قضایی) مراجعه و با استناد به قانون، خواستار رسیدگی گردد. رابطه ناشی از کار نیز از این قاعده مستثنا نیست.^۱

بنابراین در روابط بین کارگر و کارفرما نیز ممکن است به دلایل مختلفی از جمله زیر پا گذاشتن مقررات پیش بینی شده در قانون کار، مسائل ناشی از تعیین دستمزد و عدم توجه به معضلات و مشکلات زندگی اجتماعی و فردی کارگران و نیز سایر مسائلی که ناشی از روابط کار می باشد، اختلافات و مناقشاتی ظهور کند.

^۱ مگر آنکه به سبب دوستانه و تبرعی بودن کار انجام شده اساساً رابطه مشمول عنوان رابطه کاری و کارفرمایی نباشد.

برای جلوگیری از بروز ناآرامی‌های محیط کار، مقنن باید طرق خاص و مراجع متفاوتی را برای حل و فصل اختلافات پیش بینی نماید. چنانچه در رسیدگی و تعیین مراجع صالح برخورد کارشناسانه نشود و یا از سرعت و دقت لازم برخوردار نباشد، ممکن است کارگران به دعوت سندیکاهای نهادهای صنعتی مربوطه، برای اجرای خواسته‌ها و مطالبات خود دست به اعتصاب، اغتشاش و یا تخریب بخشی از مواد اولیه و یا ماشین آلات و وسایل موجود در واحدهای صنعتی و تولیدی بزنند.^۱ با بروز چنین حوادثی، ناآرامی‌های محیط کارگری ممکن است به بیرون از کارگاه سرایت نماید و علاوه بر آن جامعه را با رکود اقتصادی روبرو سازد که مسلماً مانع جدی بر سر راه پیشرفت جامعه و رسیدن به اشتغال کامل است.

بدین سان لازم است اصول حاکم بر آیین دادرسی مسائل مربوط به روابط بین کارگر و کارفرما، اعم از اختلافات فردی و جمعی، به نحوی پیش بینی گردد که ضمن اینکه تشریفات و اطاله دادرسی در حداقل ممکن باشد، هزینه ای به لحاظ پایین بودن درآمد کارگر به وی تحمیل نکند.^۲ به علاوه ضرورت دارد که از کارشناسی افراد خبره استفاده شود.^۳

بنابراین با توجه به طبیعت خاص اختلافات کارگر و کارفرما، مراجع خاصی پیش بینی گردیده است و ضمانت اجرایی در اختیار این مرجع قرار گرفته است. در قانون کار فعلی برای رسیدگی به اختلافات فردی، سه مرحله در نظر گرفته شده است که عبارت‌اند از: سازش، شورای کارگاه، هیات حل اختلاف.^۴

^۱ براتی نیا، محمود، دیدگاه‌های نو در حقوق کار، تهران، نشر فکر سازان، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۱۴۳.

^۲ همان، صص ۱۴۳-۱۴۴.

^۳ اختلافات کارگری و کارفرمایی در موارد عدیده‌ای دارای پیچیدگی‌های خاصی می‌باشد که تخصص لازم اشخاص رسیدگی کننده در تشخیص و تعیین تکلیف نسبت به آن را می‌طلبد. (موحدیان، پیشین، ص ۱۶۰).

^۴ البته شکل عام دیگری نیز برای حل و فصل و رسیدگی اختلافات قابل پیش بینی است و آن داوری پیش بینی شده در قانون آیین دادرسی مدنی است که قانون کار مخالف صریحی با آن ندارد. همچنین مواد داوری در قانون مزبور عام می‌باشد و شامل اختلافات بین کارگر و کارفرما نیز می‌شود.



همانگونه که پیش تر اشاره شد، اختلاف بین کارگر و کارفرما و دعوای بین آنها ویژگی‌هایی دارد که در شیوه رسیدگی و در نتیجه در ماهیت مرجع رسیدگی کننده اثر گذار است. در این رابطه بیشتر موارد اقدام به دادخواهی از سوی کارگر صورت می‌گیرد. در برخی موارد نیز اختلاف بین آنها جنبه دعوای حقوقی و قضایی ندارد؛ بلکه از یک سو جمعی است و از سوی دیگر ناشی از تعارض منافع است. در این فرض کارگران دست به اقدام جمعی می‌زنند!

امروزه در زمینه اختلافات کارگری و کارفرمایی در ایران مراجع حل اختلاف وجود دارد که آن دسته از مراجع اختصاصی غیر دادگستری^۱ است که به اختلافات فیما بین کارگران و کارفرمایان که مربوط به قراردادهای کار و قوانین مرتبط با کار است، رسیدگی می‌نمایند.^۲ این مراجع از نظر تشکیلاتی و سازمانی زیر مجموعه وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی می‌باشند و با وجود آنکه آنها در مقایسه با صلاحیت‌های عام دادگاه‌های دادگستری در زمره مراجع اختصاصی غیر دادگستری به شمار می‌روند، لیکن در محدوده دعوای مربوط به کارگر و کارفرما که مستند به قوانین و مقررات کار، قراردادهای انفرادی کار، پیمان‌های دسته جمعی و موافقت نامه‌های کارگاهی باشند، دارای صلاحیت عام و مطلق اند.^۳ صلاحیت مزبور بدین

^۱ عراقی، پیشین، ج ۲، ۳۶۱-۳۶۲.

^۲ در تعریف این مراجع گفته شده است: «مراجع اختصاصی غیردادگستری مراجعی هستند که با صلاحیت توافقی که به موجب قوانین خاص و خارج از سازمان رسمی قضایی محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهایی مرتبط با ادارات و سازمان‌های دولتی یا مؤسسات عمومی غیر دولتی و مجامع صنفی تشکیل گردیده و صلاحیت آنها منحصر به رسیدگی به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات و شکایات و دعوای نوعاً اداری از قبیل دعوای استخدامی، انضباطی، مالی، ارضی و ساختمانی میان سازمان‌های دولتی، مؤسسات عمومی و سازمان‌های حرفه‌ای و اشخاص خصوصی می‌باشد که معمولاً به هنگام اجرای قوانینی خاص مانند قانون شهرداری‌ها و قانون مالیات‌های مستقیم و غیر مستقیم و غیره که هدفشان توسعه اقتصادی و اجتماعی در جهت افزایش و ارتقای خدمات عمومی می‌باشد به وجود می‌آیند.» (هداوند، مهدی، هداوند، دادگاه‌های اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۸، ص ۱۴).

^۳ رفیعی، پیشین، دفتر یکم، ص ۲۸۱.

^۴ محمودی، جواد، «تمایز صلاحیت مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما و مراجع قضایی»، دو فصل نامه تخصصی حقوق عمومی و حقوق بشر، سال اول و دوم، شماره ۲ و ۳، ۸۴-۱۳۸۵، ص ۱۱۱.

دلیل است که دولت بر اساس تجربه ای که در طول سالیان دراز به دست آورده بود، عدم دخالت خود را در حوزه اختلافات ناشی از روابط کارگر و کارفرما (حتی یک مورد خاص) به ضرر کارگر تلقی می‌کرد و این را بر خلاف عدالت در حوزه روابط مزبور ارزیابی می‌نمود. محاکم عام دادگستری در حیطه حقوق کار چندان صاحب تجربه و تخصص کافی نمی‌باشند. بنابراین دخالت دولت در این حوزه به مصلحت حقوق کار و بقای رابطه منصفانه و عادلانه کار ضروری تلقی می‌گردد.

بعلاوه نمایندگان کارگر و کارفرما نیز در مرحله بدوی و تجدید نظر حضور دارند و می‌توانند از منافع خود دفاع نمایند. بنابراین در هیات های رسیدگی به اختلافات نیز سه جانبه گرایی لحاظ گردیده است. از این نظر نمایندگان کارگران و کارفرمایان و دولت بطور برابر در هیات های مزبور نماینده دارند. این مراجع در چهارچوب وظایف و اختیارات قانونی خود استقلال رأی داشته و بر اساس دلایل ابرازی و مدارک و مستندات ارائه شده طرفین اتخاذ تصمیم و اصدار رأی می‌نمایند.^۱

به نظر می‌رسد این ساختار سه جانبه و حضور نمایندگان دو گروه ذی نفع در کنار نمایندگان حاکمیت، باید به عنوان مهم‌ترین جنبه مثبت این نهادها عنوان نمود. همانگونه که بیان گردید این حضور مشترک کمک می‌کند تا در جستجوی راه حل عادلانه و واقع بینانه برآیند، هر چند در امر رسیدگی، این مراجع بیشتر تحت تأثیر و نفوذ نمایندگان قوه مجریه قرار دارند.^۲

با این حال اعضای مراجع حل اختلاف کار، دادرس به معنای عام کلمه محسوب می‌شوند و به همین جهت باید مسوولیت های ناشی از دادرسی خود را تحمل نمایند.^۳

^۱ الهیان، محمد جواد؛ (۱۳۹۳) مجموعه پرسش و پاسخ در زمینه روابط کار، تهران: موسسه کار و تأمین اجتماعی، چاپ چهاردهم، ۱۳۹۳، ص ۲۹۱.

^۲ به عبارت دیگر دخالت دولت در این مراجع محسوس به نظر می‌رسد.

^۳ قبادی، حسین، آیین دادرسی کار، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۲، ص ۶۸.



ویژگی مهم دیگری که در این مراجع وجود دارد این است که حل اختلافات جمعی دارای مراحل می‌باشد که به ترتیب عبارت‌اند از: ۱. مذاکره مستقیم تشکل کارگری و کارفرمایی ۲. میانجی‌گری کارشناس پیمان‌های دسته جمعی معرفی شده از سوی وزارت کار و امور اجتماعی (تعاون، کار و رفاه اجتماعی) ۳. رسیدگی غیر قضایی (ارشادی) بوسیله مراجع حل اختلاف (هیات‌های تشخیص و حل اختلاف) و ارائه نظر و پیشنهاد ۴. تصمیم‌گیری از سوی مراجع و مقامات اداری و سیاسی (وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و هیات وزراء)^۱

همانطور که ملاحظه می‌شود به سبب ماهیت بدیع اختلافات جمعی در حوزه حقوق کار، در حل و فصل آن نیز روش متفاوتی را مقنن مقرر می‌دارد و مراجع مزبور از آیین دادرسی متفاوتی نسبت به مراجع عام دادگستری تبعیت می‌کنند.

همچنین مراجع حل اختلاف کار و مراجع اختصاصی اداری نیز از جنبه‌های گوناگون شبیه یکدیگرند و وجود همین شباهت‌ها موجب شده تفاوت آن‌ها چندان مورد توجه قرار نگیرد و بیشتر حقوقدانان، آن‌ها را تحت عنوان مراجع شبه قضایی یا اختصاصی اداری مورد بحث قرار دهند.^۲ این امر با توجه به جنبه حمایتی قوانین کار و حمایت دولت به صورت غیر مستقیم از یکی از طرفین دعوا (کارگران) از طریق قوانین آمره و نیز وجود قانون خاص مبنی بر تلقی آن مراجع به عنوان مراجع اختصاصی اداری، قابل توجیه می‌باشد.^۳

در پایان این بند لازم به ذکر است، دیوان عدالت اداری، مرجع شکایت از آرای قطعی صادره از مراجع حل اختلاف کار می‌باشد^۴؛ بنابراین عالی‌ترین مرجع شکلی حل اختلاف کار (وسایر مراجع اختصاصی اداری) شمرده می‌شود.^۱

^۱ رفیعی، احمد، دفتر دوم - حل اختلاف کارگر و کارفرما در پرتو اصول دادرسی منصفانه، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۱، صص ۴۸ - ۴۹.

^۲ برای نمونه رک: ولی رستمی، مسلم آقایی طوق، حسن لطفی؛ ۱۳۸۸، صص ۵۲ و ۱۲۹.

^۳ ولی رستمی و همکاران، همان، ص ۵۲.

^۴ بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ که تنها مرجع شکایت از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها می‌باشد.

۵- شورای های عالی^۲ پیش بینی شده در قانون کار

در این گفتار به دو مورد از مراجع ابداعی قانون کار می پردازیم که وظیفه مقررات گذاری برای آن در قانون مزبور و سایر قوانین در نظر گرفته شده است. در قانون کار سال ۱۳۶۹، هر چند فصلی به شورای عالی کار اختصاص داده شده است، مواد چهارگانه این فصل تنها به ترکیب اعضاء، تشکیل جلسه شورا و دبیرخانه دائمی اشاره می کنند و چگونگی تشکیل و نحوه اداره شورا و وظایف دبیرخانه را به مقرراتی احاله می دهند که به تصویب وزیر کار و امور اجتماعی می رسد.^۳

مورد دیگر شورای عالی حفاظت فنی است که همراه با وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مأمور تدوین دستورالعمل هایی جهت تأمین حفاظت فنی می باشد. شوراهای مزبور به ترتیب بررسی می گردند.

۵-۱- شورای عالی کار

یکی دیگر از طرق دخالت دولت در روابط کار، مقررات گذاری در این حیطه می باشد که از طریق شورای عالی کار صورت می گیرد. این مرجع از وزیر و غیر وزیر تشکیل می گردد. اعضاء آن عبارت اند از:

الف- وزیر کار و امور اجتماعی (تعاون، کار و رفاه اجتماعی)، که ریاست شورا را به عهده خواهد داشت.

^۱ مشابه نقش دیوان عالی کشور در مرحله فرجام خواهی

^۲ در حقوق ایران هیچ تمایز خاص و دقیقی میان مفهوم شورای عالی و شورای عادی وجود ندارد. آنچه که بدو به ذهن متبادر می شود، آنست که شورای عالی در رأس مجموعه ای از شوراها قرار دارد. در حالی که قید عالی برای برخی از شوراها حکایت از اهمیت آن شورا می نماید. (علی مشهدی و مسعود فریادی؛ حقوق شوراهای اداری؛ تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری؛ چاپ اول ۱۳۸۹؛ ص ۷۳) در مورد شورای عالی کار نیز قید عالی مشمول مورد اخیر می گردد.

^۳ عراقی، پیشین، ج ۲، ص ۲۹۱



ب- دو نفر از افراد بصیر و مطلع در مسائل اجتماعی و اقتصادی به پیشنهاد وزیر کار و امور اجتماعی (تعاون، کار و رفاه اجتماعی) و تصویب هیأت وزیران که یک نفر از آنان از اعضای شورای عالی صنایع انتخاب خواهد شد.

ج- سه نفر از نمایندگان کارفرمایان (یک نفر از بخش کشاورزی) به انتخاب کارفرمایان.

د- سه نفر از نمایندگان کارگران (یک نفر از بخش کشاورزی) به انتخاب کانون عالی شوراهای اسلامی کار.

لازم به ذکر است امروزه قوه مجریه علاوه بر وظیفه هسته ای اجرا، از طریق برخی نهادهای تصمیم گیر جمعی عملاً اقدام به مقررات گذاری می نماید و به تصویب آیین نامه ها، مصوبات و بخشنامه ها و دستور العمل ها می پردازد (عمل شبه تقنینی). برای مثال می توان به نقش شوراهای عالی (مانند شورای عالی کار) در تدوین و تصویب آیین نامه ها و بخشنامه ها اشاره نمود. تکالیف و تعهدات متعدد شبه تقنینی، شبه قضایی، اجرایی، حاکمیتی، سیاست گذاری، مشورتی، نظارتی، برنامه ریزی، پژوهشی و نظایر آن به نوبه خود منجر به شکل گیری و توسعه الگوهای تصمیم گیری جمعی شده است.^۱

در قانون کار فعلی ایران مصوب ۱۳۶۹، در خصوص صلاحیت و وظایف شورای عالی کار، به اعلام تعبیر زیر در ماده ۱۶۷ اکتفا شده است «وظیفه شورا انجام کلیه تکالیفی است که به موجب این قانون و سایر قوانین مربوط به عهده آن واگذار شده است» که عبارتی کلی و مبهم است. به علاوه با توجه به ساختار سه جانبه شورا، نقش آن در مورد آیین نامه ها بسیار حساس است و می تواند در سازش دادن بین منافع دو گروه کارگر و کارفرما مؤثر باشد. نکته مهم آنست که ساختار شورا باید سه جانبه باشد. نسبت به این مرجع در ابتدا این رویکرد مطرح بود که اصل سه جانبه گرایی در وضع مقررات کار رعایت گردد. اما شورای

^۱ مشهدی، علی و مسعود فریادی، حقوق شوراهای اداری؛ تهران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری؛ چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۲۳.
^۲ همه اعضای شوراهای اداری لزوماً یک دست و از قوه مجریه نیستند و با توجه به ماهیت امر عمومی که درباره آن اتخاذ تصمیم می شود ترکیب آن ها می تواند متفاوت باشد. در برخی از شوراهای اداری کشوری نیز اشخاص خصوصی و غیر دولتی عضو هستند که معمولاً به جهت اینکه در آن خصوص ذینفع هستند در جلسات و فرآیند اتخاذ تصمیم اداری دخالت داده می شوند. (همان، ص ۱۳۳)



نگهبان با استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، مخالف سه جانبه گرایی در حوزه مزبور گردید و شورای عالی کار صرفاً به یک مرجع تهیه و تدوین و پیشنهاد دهنده مقررات تبدیل شد.^۱ در قانون فعلی نقش شورا تدوین و تنظیم آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌ها است و وزیران ناگزیرند برای این امر از کارشناسان مطلع، یاری بخواهند و در این قانون تصویب وزیر در بسیاری از موارد ممکن است صرفاً جنبه تشریفاتی داشته باشد.^۲ در خصوص شورای عالی کار باید به این نکته مهم اشاره کرد که با توجه به محدود شدن وظایف این شورا در قانون کار سال ۶۹، مهم‌ترین وظیفه‌ای که در حال حاضر برای آن باقی مانده است، تعیین حداقل مزد سالانه است. برابر ماده ۴۱ قانون کار «شورای عالی کار همه ساله موظف است میزان حداقل مزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور یا صنایع مختلف... تعیین نماید».^۳

با این حال، شورای عالی کار در واقع یک نهاد سه‌جانبه عالی است. این شورا در جهت تأمین منافع هر سه گروه دولت، کارفرما و کارگر گام برمی‌دارد و می‌تواند بازوی تقنینی بسیار قدرتمندی برای هر سه گروه به ویژه برای دولت باشد و مسائل و مشکلات را حل کند.^۴

^۱ نظریه شماره ۹۸۵۵ شورای نگهبان؛ مورخ ۱۹/۹/۱۳۶۶؛ بند ۴۸: در تبصره ۲ ماده ۱۳۵ لزوم تصویب اساسنامه و آیین نامه از طرف شورای عالی کار خلاف قانون اساسی است. بند ۶۸: هم چنین ذیل ماده ۱۸۹ برخلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

^۲ عراقی، پیشین، صص ۲۹۱-۲۹۳.

^۳ همان، صص ۲۹۵. بنابراین دو کارکرد شورای عالی کار، تعیین حداقل دستمزد کارگران و تأیید طرح‌های تغییر ساختار اقتصادی بنگاه‌ها برای استفاده از بیمه بیکاری است. شورای عالی کار، بر اساس قانون کار و قوانین دیگر کارکردهای فراوان دیگری نیز دارد.

علاوه بر قانون کار در قوانین مرتبط همچون قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ و قانون مجازات اشتغال به حرفه کاریابی و مشاوره شغلی بدون داشتن پروانه فعالیت مصوب ۱۳۸۳ و قانون نوسازی صنایع برای شورای عالی کار وظایفی مقرر شده است. (رفیعی، پیشین، دفتر پنجم، صص ۹۲۷).

^۴ برگرفته از نشریه قانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران (payamekarfarmayan.com)



۵-۲- شورای عالی حفاظت فنی

کار در کارگاهی که مملو از دستگاه‌های پیچیده صنعتی می‌باشد با تحمل خطر همراه است و هم چنین احترام به شخصیت و کرامت انسانی و حفظ مصالح جامعه اقتضا دارد تا حد امکان از وقوع حوادث ناشی از کار پیشگیری شود. این مهم از نظر مقنن قانون کار مغفول نمانده و در قالب فصل چهارم قانون کار به این مهم پرداخته است.

بدین ترتیب؛ به منظور صیانت از نیروی انسانی و منابع مادی کشور و ایمن سازی محیط کار، فصل چهارم قانون کار به مقوله حفاظت فنی و بهداشت کار اختصاص یافته که در آن مفاد مرتبط با الزامات قانونی، برای رعایت موارد ایمنی و حفاظت فنی آورده شده است. اهم موارد مذکور در این فصل موضوع مواد ۸۵ و ۸۶ قانون کار است که در آن شورای عالی حفاظت فنی را به منزله پارلمانی در سطح ملی برای تهیه و تدوین موازین و آیین نامه‌های حفاظت فنی معرفی کرده است که این کار با بهره گیری از گروه‌های سه گانه عضو، متشکل از نمایندگان کارگران، کارفرمایان و هم چنین نمایندگان دولت (مبتنی بر اصل سه جانبه گرایی) و با تکیه بر دانش و آگاهی‌های این سه طیف در زمینه‌های گوناگون انجام می‌شود و نتیجه آن، بهبود شرایط کار و کاهش حوادث ناشی از کار و تأمین کننده ایمنی و سلامت کارگران در کلیه حرف و مشاغل می‌باشد.

با اجرای کارآمد مقررات مزبور نیروی کار مولد که سرمایه جامعه محسوب می‌شود، از خطر در امان می‌ماند و هزینه‌های ناشی از حوادث کار نیز منتفی می‌گردد. دخالت دولت در حوزه حفظ جان و سلامت کارگران جنبه پیش گیرانه دارد.

با توجه به مطالب فوق الذکر، شورای عالی حفاظت فنی یکی دیگر از نهادهای تصمیم گیر جمعی در وزارت کار می‌باشد که وظیفه تهیه موازین و آیین نامه‌های حفاظت فنی را بر عهده دارد. به عبارت دیگر، این شورا نیز شورای عالی اداری محسوب می‌گردد و قوه مجریه از طریق این نهاد تصمیم گیر جمعی، عملاً اقدام به مقررات گذاری می‌نماید و به تصویب آیین نامه‌های حوزه حفاظت فنی و ایمنی کار می‌پردازد (عمل شبه تقنینی).



بنابراین ضرورت تأمین حفاظت فنی و ایمنی کار در محیط کارگاه‌ها علت اساسی تأسیس این شورا توسط دولت می‌باشد.

در خصوص این شورا نیز برای اینکه با توجه به نظریه شورای نگهبان^۱ خدشه‌ای به اصل ۱۳۸ قانون اساسی وارد نشود و تفسیر مضیق این اصل رعایت گردد و هم چنین در نظر گرفتن ضرورت‌های حقوق کار که عبارتست از لزوم مشارکت نمایندگان کارگران و کارفرمایان در تدوین مقررات اجرایی و توجه به واقعیت‌های موجود در کارگاه، دو مقوله تدوین و تنظیم آیین نامه‌ها و دستور العمل‌های حفاظت فنی از تصویب آن منفک گردیده و مورد اول بر عهده شورای عالی حفاظت فنی و مورد اخیر بر عهده وزیر کار و امور اجتماعی قرار گرفته است.

بدین ترتیب مصوبات شورای عالی حفاظت فنی، پس از تصویب و توشیح وزیر محترم تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای اطلاع عموم، در روزنامه رسمی درج می‌شود و همانند دیگر قوانین، قابلیت اجرا و طرح در مراجع قضایی را پیدا می‌کند.

نتیجه گیری

رویکرد نوینی که در حقوق کار به وجود آمده _ و آن اصل حمایتی بودن حقوق کار است _ به حفظ منافع کارگر به عنوان عنصر حیاتی رابطه کار توجه می‌نماید. هم چنین اصل مزبور سعی دارد تا رابطه بین کارگر و کارفرما را تعدیل نماید و دو کفه رابطه و تأثیر طرفین رابطه کار را در ایجاد قرارداد و شروط آن متعادل نماید. به منظور تحقق این مهم، دولت به عنوان قدرت برتر و مسوول برقراری عدالت اجتماعی، در قالب وضع مقرراتی در روابط کار دخالت می‌نماید.

البته لازم به ذکر است، صرف وجود قوانین و مقررات مکتوب نمی‌تواند منجر به حمایت از حقوق کارگران گردد؛ بلکه اجرایی گردیدن و جامه عمل پوشاندن به آن‌ها، نیازمند پیش

^۱ نظریه شورای نگهبان؛ پیشین؛ بند ۸۷: با توجه به اینکه شورای عالی مذکور متشکل از وزیر و اشخاص غیر وزیر می‌باشد، احاله تصویب چگونگی انتخاب و ضوابط، به این شورا خلاف قانون اساسی است.



بینی ساز و کار اجرایی مطلوب و کارآمد می‌باشد. در این صورت می‌توان انتظار داشت، دولت بتواند اهداف و برنامه‌های خود را در زمینه ساماندهی روابط کار به شکل موثرتری عملی سازد.

قانون کار فعلی جمهوری اسلامی ایران نیز در راستای تحقق عدالت در حوزه روابط کار و بهبود آن، طرقی را برای دخالت در روابط کار مقرر نموده است. قانون مزبور بازوی نظارتی همچون بازرسی کار را پیش بینی نموده است. هم چنین نهادی مشارکتی را برای مدیریت کارگاه در قالب شورای اسلامی کار مقرر نموده است. مراجع حل اختلاف کارگری و کارفرمایی نیز به عنوان بازوی ترافیعی پیش بینی گردیده است که در جلوگیری از تنش در محیط کارگاه می‌تواند نقش موثری را ایفا نماید. بعلاوه شوراهای عالی کار و حفاظت فنی، بازوی تقنینی دولت در روابط کار شناخته می‌شوند. دولت به وسیله نهادهای مزبور که به عنوان شبکه ای از نهادها با کارویژه های تخصصی و متفاوت است، در جهت ساماندهی روابط میان کارگر و کارفرما گام‌هایی را برداشته است. آثار مطلوب دخالت دولت در این حیطه هنگامی خودنمایی می‌کند که هر یک از این مراجع وظایف و صلاحیت‌های خود را به درستی انجام دهند. بدون شک دخالت دولت در روابط کار بی حد و حصر نیست و لطمه ای به منافع کارگاه و کارفرما وارد نمی‌آورد؛ بالعکس اگر طرق فوق به طور جدی پیگیری گردد، به افزایش بهره وری و سود هر چه بیشتر کارگاه منتهی می‌گردد.

منابع و مأخذ

الف) کتب و مقالات

- ابدی، سعید رضا و وحید آگاه، «نظام حداقل مزد در حقوق کار ایران و ایالات متحده آمریکا»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۲، ۱۳۸۹
- الهیان، محمد جواد، مجموعه پرسش و پاسخ در زمینه روابط کار، تهران: موسسه کار و تأمین اجتماعی، چاپ چهاردهم، ۱۳۹۳
- بابایی، علی اکبر و دیگران، «گزارش ویژه: نقش مجامع و تشکل‌های صنفی در اقتصاد کشور»، مجله تدبیر، شماره ۸۹، ۱۳۷۷
- براتی نیا، محمود، دیدگاه‌های نو در حقوق کار، تهران، نشر فکر سازان، چاپ اول، ۱۳۸۲
- دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های ایمنی و حفاظت فنی؛ (۱۳۹۱) به اهتمام اداره بازرسی کار؛ تهران: نشر فدک ایستایس، چاپ اول، ۱۳۹۱
- رستمی، ولی، مسلم آقایی طوق، حسن لطفی، «دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران، نشر گرایش، چاپ اول، ۱۳۸۸
- _____، «مشارکت کارگران در اداره کارگاه (۲)»، مجله کار و جامعه، ۱۳۷۶
- _____، تقریرات درس حقوق کار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۹۳-۱۳۹۲
- رفیعی، احمد، حقوق کار (دفتر یکم-مبانی نظری حقوق کار و نظام حقوقی حاکم بر قرارداد کار در ایران)، تهران، انتشارات نگاه بینه، چاپ اول، ۱۳۹۲
- _____، دفتر دوم- حل اختلاف کارگر و کارفرما در پرتو اصول دادرسی منصفانه، نشر میزان، چاپ اول، زمستان ۱۳۹۱
- _____، دفتر پنجم حقوق کار- محشای قانون کار (قانون کار در نظم حقوقی کنونی)؛ تهران: انتشارات نگاه بینه، چ ۱، ۱۳۹۳
- زاهدی، شمس السادات، تشکل‌های کارگری و کارفرمایی (بررسی تطبیقی)؛ تهران: موسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۷۷
- عراقی، عزت آ...، حقوق کار (جلد دوم)، تهران، انتشارات سمت، چاپ اول، ۱۳۹۱
- قبادی، حسین، آیین دادرسی کار، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۲
- محمودی، جواد؛ «تمایز صلاحیت مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما و مراجع قضایی»، دو فصل نامه تخصصی حقوق عمومی و حقوق بشر، سال اول و دوم، شماره ۲ و ۳، ۸۵-۱۳۸۴
- موحدیان، غلامرضا، حقوق کار (علمی و کاربردی)، تهران، انتشارات فکر سازان؛ چ ۲، ۱۳۸۵



نور بارانی، رؤیا و لیلا حسینی، «بازرسی‌های مفید محیط‌های کاری»، مجله کار و جامعه، شماره ۶۱، ۱۳۸۴
مشهدی، علی و مسعود فریادی، حقوق شوراهای اداری، تهران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول،

۱۳۸۹

هدایتی زفرقندی، محمد، حقوق کار، تهران، نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۱

(ب) پایان نامه

رستمی، ولی، شورای اسلامی کار و بررسی عملکرد دو واحد نمونه؛ پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی؛

دانشگاه تهران، ۱۳۷۲

هداوند، مهدی، دادگاه‌های اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی،

دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۸

(ج) پایگاه اینترنتی

www.bazresikar.mcls.gov.ir

www.payamekarfarmayan.com

www.noormags.ir