

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه مقاوله نامه حق تشکل و مذاکره دسته جمعی»
مورخ ۱۹۴۹ (۱۳۲۸) (شماره ۹۸)»



مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۵۲۶

شماره چاپ:

۷۶۱

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی و فرهنگی

تهیه و تدوین: وحید
برسیه، سمیرا خونیانی
ناظران علمی: کمیل
قیدرلو، سامان یوسفوند،
حسین بابایی مجرد

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۸۲۱۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۲/۲۵



مقدمه

لایحه مورد بررسی شامل یک ماده واحد، دو تبصره و متن مقاوله نامه (مشمول بر یک مقدمه و شانزده ماده) است. مواد (۱) تا (۶) این مقاوله مشتمل بر «جایگاه قانونی مسئله تشکل‌ها، مذاکرات و پیمان‌های جمعی در قوانین کشور»، «حق تشکل و مذاکره دسته جمعی در اسناد بین‌المللی»، «حمایت از فعالیت سندیکایی در قوانین ایران»، «موارد استثنا و تحدیدکننده در انجام مذاکرات دسته جمعی» و «مقایسه مفاد مقاوله نامه در خصوص مذاکره آزاد و دسته جمعی با قوانین ایران» است. باقی مواد تقریباً شبیه به مواردی است که در تمام مقاوله نامه‌های دیگر مشترک است.

با عنایت به چالش‌هایی که در سال‌های اخیر در خصوص اعتراضات کارگران برخی صنوف پدید آمده است (مانند چالش‌های امنیتی و انتظامی) و همچنین با توجه به عدم توسعه کافی مناسبات تشکلی و مذاکرات معطوف به آن، انتظام بخشی این قبیل مسائل و چالش‌ها، از درجه اهمیت بالایی برخوردار است. لذا در ارتباط با موارد عنوان شده و همچنین در راستای تضمین و حمایت کافی از کارگران در برابر اقدامات تبعیض آمیز ضداتحادیه‌ای مربوط به اشتغال خود و تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در مقابل اقدامات مداخله‌گرانه در تأسیس، فعالیت یا اداره جلسات خود توسط یکدیگر یا عوامل یا اعضای خود، لایحه مقاوله نامه «حق تشکل و مذاکره دسته جمعی» از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده است. شایسته ذکر است در تاریخ ۱۴۰۰/۰۶/۱۶ لایحه فوق در کمیسیون اجتماعی به‌عنوان کمیسیون اصلی با اعمال اصلاحاتی در ماده واحد به تصویب رسید. در مصوبه کمیسیون، عنوان ماده واحد و تبصره مرقوم نشده، اما محتوای آن ذکر شده و طی این اصلاحات بند ذیل نیز الحاق گردیده است: «رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این قانون، الزامی است».

نقاط قوت لایحه

۱. هرچند در قانون اساسی و قانون کار موضوع اصلی مقاوله نامه آمده است؛ اما این مقاوله نامه می‌تواند در سامان دادن به تشکل‌های کارگری و مذاکرات دسته جمعی از جهت عدم مداخله در امور یکدیگر و عدم اعمال فشار از سوی کارفرمایان مؤثر واقع شود.

۲. با وجود نزدیک بودن مفاد مقاله‌نامه با قوانین داخلی پیوستن به این مقاله‌نامه می‌تواند وجهه بین‌المللی مناسبی را در رعایت حقوق شهروندی از کشور به نمایش بگذارد.

۳. موارد مغفول در قوانین داخلی با عنایت به این لایحه و آزادی‌های اعطا شده در قانون اساسی قابل جبران است.

۴. انعطاف موجود در ماده (۵) به‌خصوص بند «۲» این ماده در خصوص مواردی که با قانون داخلی مغایر است، خطر برهم خوردن نظم حقوقی داخلی را خنثی می‌سازد.

۵. مفاد بند «۱» ماده (۲) این مقاله‌نامه می‌تواند در جلوگیری از مداخله در تمامی مراحل تأسیس، فعالیت و اداره مؤثر واقع شود و به این ترتیب عدم اخلاص به کارویژه‌های تشکلیها را تضمین نماید.

۶. حمایت از کارگران و رهبران سندیکایی در برابر اقدامات تبعیض‌آمیز ضدسندیکایی یکی از موارد مثبت این لایحه است. در بند «۲» ماده (۱) ممنوعیت از اخراج ایشان به‌دلیل عضویت در سندیکا مورد تأکید قرار گرفته است.

۷. ماده (۳) مقاله‌نامه به کشورها اجازه می‌دهد تا بنابه اقتضای شرایط، ضمانت اجرای جلوگیری از اقدامات تبعیض‌آمیز را، خود فراهم آورند.

نقاط ضعف لایحه

۱. کلمه «ماده‌واحد» و «تبصره ۱» و «۲» در مصوبه کمیسیون نیامده است.

۲. در اصول (۷۷) و (۱۲۵) قانون اساسی فرایند انعقاد معاهدات بین‌المللی بیان شده است. از این رو اجرای فرایند مذکور ضروری است. به جهت تأکید بر این ضرورت، کمیسیون به‌درستی تبصره «۲» را به لایحه افزوده است. این در حالی است که عدم وجود آن از نقایص لایحه به‌شمار می‌آید.

۳. غفلت از تصویب مقاله‌نامه شماره (۸۷) در رابطه با «آزادی سندیکایی و حمایت از حق سندیکایی» که یک سال پیش از مقاله‌نامه مورد بررسی تصویب شده و مقاله‌نامه (۹۸) در حقیقت مکمل آن است.

۴. در مقاله‌نامه شماره ۸۷، بر حفظ حقوق سندیکاها و تضمین آن در برابر دخالت دولت و مقامات اداری تأکید شده است که از پیش‌نیازها، مقدمات و حمایت‌های ضروری برای پا گرفتن و قدرت تشکلیهاست تا در مرحله بعد با حمایت از تشکلی در مقابل دخالت در امور یکدیگر و جلوگیری از نفوذ سازمان‌های کارفرمایی بتواند کارکرد آن را ارتقا دهد. نادیده گرفتن مقاله‌نامه (۸۷) حمایت‌های این مقاله‌نامه را کم‌اثر می‌کند.

۵. در بند «۱» ماده یک ایراد نگارشی وجود دارد.

۶. اشتباه ترجمه‌ای در مواد مختلف از جمله مواد (۹)، (۱۰)، (۱۱)، (۱۲)، (۱۳) و (۱۵) مشاهده می‌شود.

۷. در ماده (۹) مقاله‌نامه ذکر شده است که کشورهای عضو در اعلامیه عضویت خود، تکلیف تعهدات این مقاله‌نامه نسبت به سرزمین‌های دیگر را روشن می‌نمایند، اما لایحه مزبور اشاره‌ای به کشورها و میزان تعهدات ایران نسبت به هریک ننموده است. هرچند در مواد این لایحه نیاز به ذکر موارد نبوده، اما بهتر بود در مقدمه توجیهی تکلیف این موضوع مشخص می‌شد.

نتیجه‌گیری

بیشتر مواد مقاله‌نامه توسط قوانین داخلی پوشش داده می‌شود و مغایرتی هم با قوانین داخلی ندارند و در مواردی حتی به طرز مطلوب‌تری نسبت به قوانین کشور، به حمایت از مذاکرات جمعی پرداخته‌اند. این مواد به خوبی می‌توانند مشکلات حوزه کارگری و اجحاف‌هایی که در حق این قشر صورت می‌گیرد را حل و فصل کنند و به اعتراضات و مطالبات آنها جنبه قانونی بخشند. بنابراین از این جهت تصویب مقاله‌نامه شماره ۹۸ توجیه‌پذیر است. عدم تمایل برخی کشورها از جمله چین و آمریکا (دارای دو رویکرد کاملاً متفاوت به لحاظ التفات به سیستم دولتی یا بازار) به چنین مقاله‌نامه‌هایی، تاحدی تردیدها و ابهام‌ها را در اذهان در خصوص تصویب مقاله‌نامه مورد بحث ایجاد می‌کند. با توجه به مواد مصرح در فصل هفتم قانون کار (مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی کار) و قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۳۰ به نظر می‌رسد که ظرفیت‌های لازم برای حل و فصل اختلافات میان تشکل‌های کارگری با دولت و تشکل‌های کارفرمایی وجود دارد؛ ظرفیتی که البته نیازمند جرح و تعدیل بیشتر در مفاد این قوانین است. بنابراین با توجه به الزام‌آور بودن برخی دستورالعمل‌های این مقاله‌نامه از سوی سازمان‌های بین‌المللی و امکان مداخله در امور داخلی، پیشنهاد می‌شود پیش از تصویب قراردادهای بین‌المللی، گام‌های اصلاحی به منظور اصلاح و تکمیل قوانین داخلی در دستور کار قرار گیرد. لذا با اینکه به لحاظ کارشناسی و انطباق با قوانین داخلی در ابتدای امر جهت تصویب مقاله‌نامه نشانی از اشکال و ایراد وجود ندارد، لکن تصویب فوری این مقاله‌نامه به دلیل ملاحظات یادشده در سطور پیشین، توصیه نمی‌گردد؛ با در نظر گرفتن ملاحظات و رفع ابهام‌ها و تردیدها در زمان مطلوب آن، تصویب لایحه مقاله‌نامه شماره ۹۸ مورد توصیه است.

مواد مقاله‌نامه

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد	✓		
تبصره «۱»	✓		
تبصره «۲»	✓		
ماده (۱)			✓
ماده (۲)	✓		
ماده (۳)	✓		
ماده (۴)	✓		
ماده (۵)	✓		
ماده (۶)	✓		
ماده (۷)	✓		
ماده (۸)	✓		
ماده (۹)			✓
ماده (۱۰)			✓
ماده (۱۱)			✓
ماده (۱۲)			✓
ماده (۱۳)			✓
ماده (۱۴)	✓		
ماده (۱۵)			✓
ماده (۱۶)	✓		

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد	✓				
تبصره «۱»	✓				
تبصره «۲»	✓				
ماده (۱)			✓	بند «۱» این ماده دارای ایراد نگارشی است.	با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود به جای کلمه «تبعیض» کلمه «تبعیض آمیز» استفاده شود.
ماده (۲)	✓				
ماده (۳)	✓				
ماده (۴)	✓				
ماده (۵)	✓				
ماده (۶)	✓				
ماده (۷)	✓				
ماده (۸)	✓				
ماده (۹)			✓	دارای ایراد ترجمه ای است.	آنچه در خصوص عضویت و خاتمه آن تحت تعبیر «ابطال عضویت» عنوان شده است معادل واژه «Denunciation» است که باید به تعبیر «خاتمه عضویت/پایان عضویت/خروج» تغییر یابد. لذا با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود: عبارت «خاتمه عضویت/پایان عضویت/خروج» جایگزین عبارت «ابطال عضویت» گردد.
ماده (۱۰)			✓	دارای ایراد ترجمه ای است.	مثل ماده قبل
ماده (۱۱)			✓	دارای ایراد ترجمه ای است.	مثل ماده قبل
ماده (۱۲)			✓	دارای ایراد ترجمه ای است.	مثل ماده قبل
ماده (۱۳)			✓	دارای ایراد ترجمه ای است.	مثل ماده قبل
ماده (۱۴)	✓				
ماده (۱۵)			✓	دارای ایراد ترجمه ای است.	آنچه در خصوص عضویت و خاتمه آن تحت تعبیر «ابطال عضویت» عنوان شده است معادل واژه «Denunciation» است که باید به تعبیر «خاتمه عضویت/پایان عضویت/خروج» تغییر یابد. لذا با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود: عبارت «خاتمه عضویت/پایان عضویت/خروج» جایگزین عبارت «ابطال عضویت» گردد.
ماده (۱۶)	✓				