

خرداد ۱۴۰۱

ثبت: ۵۲۶

مسلل: ۱۸۲۴۱

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





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۲۴۱  
کدموضوعی: ۲۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه مقاله‌نامه حق تشکل و مذاکره  
دسته‌جمعی مورخ ۱۹۴۹ (۱۳۲۸) (شماره ۹۸)»

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه رفاه، تامین اجتماعی و ایثارگران)

تهیه و تدوین: وحید برسیاه

همکاران: سمیرا خوئینی

ناظران علمی: کمیل قیدرلو، حسین بابایی مجرد، سامان یوسف‌وند، محمد موسوی خطاط

اظهارنظر کنندگان: محمد آدمی ابرقویی، روح‌اله مکارم

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مقاله‌نامه شماره ۹۸

۲. حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۳/۱۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۳	مقدمه.....
۶	جایگاه قانونی مسئله تشکل‌ها، مذاکرات و پیمان‌های جمعی در قوانین کشور.....
۷	بررسی کلی مقاله‌نامه.....
۱۰	بررسی مواد مقاله‌نامه شماره ۹۸.....
۱۳	حمایت از فعالیت سندیکایی در قوانین ایران.....
۱۴	حمایت در برابر مداخله سندیکاها در امور یکدیگر.....
۱۹	موارد استثنا و تحدیدکننده در انجام مذاکرات دسته‌جمعی.....
۲۱	مقایسه مفاد مقاله‌نامه در خصوص مذاکره آزاد و دسته‌جمعی با قوانین ایران.....
۲۲	تشویق و تسهیل مذاکرات جمعی.....
۲۳	سطح مذاکره جمعی.....
۲۴	اصل مذاکره آزاد و اختیاری.....
۲۴	محدودیت‌های مربوط به موضوع مذاکره.....
۲۵	محدودیت‌های مربوط به کارکنان دولت.....
۲۷	تعهدات و الزامات مقاله‌نامه برای ایران.....
۲۷	نتیجه‌گیری.....
۲۹	منابع و مأخذ.....





اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«لایحه مقاله‌نامه حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی  
مورخ ۱۹۴۹ (۱۳۲۸) (شماره ۹۸)»

چکیده

با عنایت به چالش‌هایی که در سال‌های اخیر در خصوص اعتراضات کارگران برخی از اصناف پدید آمده است 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. از این رو دولت، لوایحی<sup>۱</sup> را با هدف سامان یافتن تشکل‌های کارگری و مذاکرات دسته‌جمعی و البته با رویکرد پیوستن به مقاله‌نامه‌های بین‌المللی تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است. هرچند رویکرد اصلی پیگیری مسئله فوق‌الذکر، بر مبنای مقاله‌نامه‌های بین‌المللی بوده است و اتخاذ این نوع رویکرد می‌تواند محل بحث باشد، اما در این مسیر نیز برخی مقاله‌نامه‌های مهم و پایه‌ای مانند مقاله‌نامه شماره ۲۸۷<sup>۲</sup> که پیش از مقاله‌نامه شماره ۹۸ تصویب شده است و از مقاله‌نامه‌های بنیادین است، مورد توجه قرار نگرفته است. علاوه بر نقیصه یادشده، کشورهایی چون ایالات متحده آمریکا و چین که دو شیوه حکمرانی متفاوت در اداره کشور دارند و همچنین دو قدرت بزرگ اقتصادی دنیا به‌شمار می‌آیند، هنوز به مقاله‌نامه‌های شماره ۹۸ و ۸۷ نپیوسته‌اند که البته دلایل این موضوع روشن نیست.

۱. لایحه تصویب مقاله‌نامه حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی مورخ ۱۹۴۹ (۱۳۲۸) (شماره ۹۸) / لایحه تصویب مقاله‌نامه مشاوره سه‌جانبه (استانداردهای بین‌المللی کار) ۱۹۷۶ (۱۳۵۵) (شماره ۱۴۴).  
۲. مقاله‌نامه شماره ۸۷ در رابطه با «آزادی سندیکایی و حمایت از حق سندیکایی» است.

در حال، گزارش پیش‌رو به بررسی مقاوله‌نامه شماره ۹۸ در قالب لایحه دولت تحت عنوان «لایحه تصویب مقاوله‌نامه حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی مورخ ۱۹۴۹ (۱۳۲۸) (شماره ۹۸)» پرداخته است. شایان ذکر است این مقاوله‌نامه یک مقدمه و شانزده ماده دارد که اهم موارد آن در خصوص تشکل‌ها و مذاکرات دسته‌جمعی در مواد (۱) تا (۶) گنجانده شده است و باقی مواد تقریباً شبیه به مواردی است که در همه مقاوله‌نامه‌های دیگر صحبت می‌شود و شامل موضوع‌هایی از قبیل: ارسال اسناد تصویب مقاوله‌نامه به دفتر بین‌المللی کار، زمان لازم‌الاجرا شدن مقاوله‌نامه، نحوه پایان عضویت و مواردی از این دست است.

از بررسی مقاوله‌نامه چنین برداشت می‌شود که مواد آن را قوانین داخلی پوشش داده‌اند و مغایرتی هم با قوانین داخلی ندارند و در مواردی حتی به طرز مطلوب‌تری نسبت به قوانین داخلی کشور، به حمایت از مذاکرات جمعی پرداخته‌اند. این مواد به‌خوبی می‌توانند مشکلات حوزه کارگری و اجحاف‌هایی که در حق این قشر صورت می‌گیرد را حل و فصل کنند. بنابراین از این جهت تصویب مقاوله‌نامه شماره ۹۸ توجیه‌پذیر است. اما عدم تمایل برخی کشورها از جمله چین و آمریکا (دارای دو رویکرد کاملاً متفاوت به لحاظ التفات به سیستم دولتی یا بازار) به چنین مقاوله‌نامه‌هایی، تا حدی تردیدها و ابهام‌هایی را در اذهان در خصوص تصویب مقاوله‌نامه مورد بحث ایجاد می‌کند.

با توجه به مواد مصرح در فصل هفتم قانون کار (مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی کار)، قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۳۰ به‌نظر می‌رسد که ظرفیت‌های لازم برای حل و فصل اختلاف‌ها میان تشکل‌های کارگری با دولت و تشکل‌های کارفرمایی وجود دارد؛ ظرفیتی که البته به‌طور کلی و فارغ از مفاد این مقاوله‌نامه نیازمند جرح و تعدیل بیشتر در مفاد این قوانین است. بنابراین با توجه به الزام‌آور بودن برخی دستورات عمل‌های این مقاوله‌نامه از سوی سازمان‌های بین‌المللی و امکان مداخله در امور



داخلی، پیشنهاد می‌شود پیش از تصویب چنین قراردادهای بین‌المللی، گام‌های اصلاحی به‌منظور اصلاح و تکمیل قوانین داخلی در دستور کار قرار گیرد. بنابراین با اینکه به لحاظ کارشناسی و انطباق با قوانین داخلی در ابتدای امر جهت تصویب مقاله‌نامه نشانی از اشکال و ایراد وجود ندارد، اما تصویب فوری این مقاله‌نامه به‌دلیل ملاحظات یادشده در سطور پیشین، توصیه نمی‌شود. از این‌رو با در نظر گرفتن ملاحظات و رفع ابهام‌ها و تردیدها در زمان مطلوب آن، تصویب لایحه مقاله‌نامه شماره ۹۸ مورد توصیه است.

## مقدمه

تمرکز اصلی گزارش حاضر بر مواد ۱ تا ۶ است «جایگاه قانونی مسئله تشکل‌ها، مذاکرات و پیمان‌های جمعی در قوانین کشور»، «حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی در اسناد بین‌المللی»، «حمایت از فعالیت سندیکایی در قوانین ایران»، «موارد استثنا و تحدیدکننده در انجام مذاکرات دسته‌جمعی» و «مقایسه مفاد مقاله‌نامه در خصوص مذاکره آزاد و دسته‌جمعی با قوانین ایران» برخی از عناوینی هستند که در این گزارش مورد بررسی و بحث قرار گرفته‌اند. در ادامه کوشش شده است، عناوین یادشده و سایر عناوین مرتبط با موضوع، جهت آشنایی و ارتباط بیشتر با مفاد مقاله‌نامه و درنهایت تصمیم‌گیری در خصوص تصویب یا عدم تصویب آن، شرح داده شود.

در بسیاری از اوقات حقوق و آزادی‌های کارگران به‌دلیل اقدام‌ها و مقررات‌گذاری‌های یک‌جانبه دولت یا کارفرمایان محدود می‌شود. این وضعیت به‌مرور باعث شد تا در کنار پیش‌بینی حق داشتن تشکل و سندیکا برای کارگران، برای تأمین خواسته‌های به حق آنها و در جهت تحقق نوعی دموکراسی در زمینه کار، حق مشارکت کارگران در تعیین شرایط کار

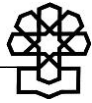
و مذاکرات جمعی بین سندیکاهای کارگری و کارفرمایی برای تأمین بهتر منافع هر دو طرف، به رسمیت شناخته شود.<sup>۱</sup>

یکی از مسائلی که همواره ذهن انسان‌ها را به خود مشغول ساخته و موضوع بحث‌ها و تحولات فراوانی قرار گرفته، رابطه صاحبان ابزار تولید با کسانی بوده است که به واسطه آنها بهره‌گیری از ابزار تولید امکان‌پذیر گشته است. هرچند اغلب تئوری‌ها و نظریه‌های ارائه شده و در رأس آنها تئوری‌های مارکسیستی مبتنی بر بهره‌کشی و استثمار طبقه کارگر از سوی صاحبان ابزار تولید بوده است، ولی هم‌زمان با گسترش موج کمونیزم در جهان و تغییر کار ویژه دولت‌ها و تلاش آنها در راستای تأمین اجتماعی و تدوین قوانین حمایتی برای حفظ حقوق نیروی کار، رفته‌رفته نظریه‌های مبتنی بر همکاری کارگر و کارفرما جایگزین تئوری‌های قبلی شد و راهکارهایی که برای این همکاری ارائه شد، افزایش رضایت شغلی کارگران، ارتقای بهره‌وری، بهبود کیفیت کالاهای تولیدی، افزایش خلاقیت و ابتکار در پروسه تولید و در نهایت استقرار یک سیستم مبتنی بر رفاه و کارآمدی نیروهای کار را موجب گشت. از جمله راهکارهای ارائه شده برای کسب مشارکت کارگران در جریان تولید و حفظ حقوق و منافع آنها در مقابل صاحبان ابزار تولید، مذاکره و پیمان دسته‌جمعی میان کارگران و کارفرمایان بوده است.<sup>۲</sup>

اهمیت مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی و نتایج و ثمرات آن در تنظیم روابط کار و تأثیر آن بر جریان تولید کالا و خدمات، تأمین رفاه نیروی کار، افزایش رضایت شغلی کارگران و جلب اعتماد مصرف‌کنندگان باعث می‌شود تا این روش از تنظیم روابط صنعتی مورد توجه

۱. رستمی، ولی؛ سعیدی پلمی، مرتضی (۱۳۹۶). حقوق بنیادین کار در مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار و نظام حقوقی ایران، نشریه کار و جامعه.

۲. اعلمی‌پور، محمد (۱۳۸۵). بررسی عوامل و موانع مؤثر در شکل‌گیری مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.



دولت و شرکای اجتماعی آن در سراسر دنیا قرار گیرد. اکثر کشورها به روش‌های گوناگونی از مذاکرات و پیمان‌های جمعی برای تعیین دستمزد، افزایش بهره‌وری و مشارکت کارگران در روند تولید بهره‌برداری می‌کنند.<sup>۱</sup>

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، انتظام‌بخشی این قبیل مسائل و چالش‌ها، از درجه اهمیت بالایی برخوردار است. لذا در خصوص موارد عنوان شده و همچنین در راستای تضمین و حمایت کافی از کارگران در برابر اقدامات تبعیض‌آمیز 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 مقاوله‌نامه «حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی» از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. لایحه مذکور شامل یک ماده واحد، یک تبصره و متن مقاوله‌نامه (مشمتمل بر یک مقدمه و شانزده ماده) است که در ادامه گزارش به مفاد آن پرداخته می‌شود.

در این گزارش در ابتدا جایگاه قانونی مسئله تشکل‌ها، مذاکرات و پیمان‌های جمعی در قوانین کشور و سپس اسناد بین‌المللی که با عنوان لایحه به تصویب رسیده‌اند و در ادامه مفاد مقاوله‌نامه شماره ۹۸ مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

## جایگاه قانونی مسئله تشکل‌ها، مذاکرات و پیمان‌های جمعی در قوانین کشور

در ایران مسئله تشکل‌ها، مذاکرات و پیمان‌های جمعی، در قوانین مختلف پیش‌بینی شده است از جمله در اصل (۲۶) قانون اساسی به صورت کلی آزادی «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی ...» به رسمیت شناخته شده است. اصل (۱۰۴) نیز تشکیل شوراهایی «به منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری و همکاری در ... پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی ...» را بیان کرده است. در راستای این اصل، در سال ۱۳۶۳ قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار تصویب شد و مقرراتی راجع به چگونگی تشکیل و حدود وظایف و اختیارات این شوراها مقرر کرد<sup>۱</sup>. بیشترین توجه به موضوع یادشده ذیل فصل ششم و هفتم قانون کار صورت‌بندی شده است، اما متأسفانه از این ظرفیت تاکنون در جهت تنظیم‌گری و سامان‌بخشی برخی مسائل مانند تعیین حداقل دستمزد، افزایش بهره‌وری کارگران و در مجموع تنظیم روابط صنعتی کمتر استفاده شده است و مذاکرات محدود به سطح کارگاه شده است. با توجه به وجود مبانی قانونی جهت خصوصی‌سازی در اصل (۴۴) قانون اساسی و تمایل سیاست‌گذاران به امر خصوصی‌سازی و کاهش نقش تصدی‌گری دولت‌ها، توجه به مذاکرات و پیمان‌های جمعی به عنوان یک راهکار در این اتمسفر به صورت ویژه‌ای اهمیت مضاعف می‌یابد؛ چراکه در این فضا دیگر دولتی وجود ندارد تا بتواند از طریق پرداخت‌های حمایتی و برقرار کردن تعادل میان حداقل و حداکثر حقوق و سایر حمایت‌ها از نیروی کار حمایت کند بنابراین چنین قوانینی می‌تواند پشتوانه‌ای قوی برای حمایت از نیروی کار محسوب شود.

۱. رستمی، ولی (۱۳۷۶). مشارکت کارگران در اداره کارگاه، نشریه کار و جامعه.



اما از آنجاکه قانون کار دربرگیرنده همه نیروی کار نیست، احکام آن نیز بر مضمولان خود بار می‌شود. کارکنان دولت، نیروهای بخش‌های نظامی و انتظامی و سایر بخش‌ها قوانین مخصوص به خود را دارند که در سایه آن قوانین باید امکان یا عدم امکان عملی ایجاد تشکل را بررسی کرد. هرچند قانون اساسی آزادی انجمن صنفی را به صورت کلی به رسمیت شناخته اما قوانین اجرایی در سایر مشاغل به جز مضمولان قانون کار، صحبتی از تشکل نکرده است. در خصوص اهمیت موضوع مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی می‌توان به مقاله‌نامه‌های شماره ۹۸، ۱۵۴ و ۱۵۱ و توصیه‌نامه‌های شماره ۱۵۹، ۱۶۳، ۹۱ و ۹۲ اشاره کرد.<sup>۱</sup> از دیگر اسناد بین‌المللی می‌توان مواد (۲۷) و (۲۸) منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، مقاله‌نامه شماره ۱۴۱ سازمان بین‌المللی کار در زمینه حق تشکیل سازمان کارگری روستایی، مقاله‌نامه شماره ۱۵۴ در مورد گسترش مذاکره جمعی را نام برد.<sup>۲</sup> اما اصلی‌ترین سند بین‌المللی درباره حق سازمان‌دهی تشکل‌ها و مذاکرات دسته‌جمعی کار، مقاله‌نامه شماره ۹۸ سازمان بین‌المللی کار است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### بررسی کلی مقاله‌نامه

مقاله‌نامه شماره ۹۸ از جمله مقاله‌نامه‌های بنیادی است که ضمن به رسمیت شناختن مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی، کشورهای عضو را به ایجاد شرایط لازم برای انجام این نوع مذاکرات و پیمان‌ها ملزم می‌کند. با نگاهی به متن مقاله‌نامه مشخص می‌شود که از جمله مهم‌ترین شرایط آن اجازه دولت‌ها به گروه‌های کارگری و کارفرمایی برای انتخاب

۱. همان.

۲. ابدی، سعیدرضا (۱۳۹۲)، کار شایسته در ایران، بنیاد حقوقی میزان.

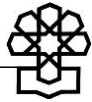
نمایندگان واقعی خود برای حضور در این مذاکرات است؛ یعنی کسانی که به‌عنوان نماینده دو گروه مذاکره می‌کنند طی یک فرایند دمکراتیک و بدون دخالت و نفوذ دولت انتخاب شده باشند و از گروه‌هایی باشند که اکثریت را در دست دارند.<sup>۱</sup>

هرچند اساسنامه سازمان بین‌المللی کار از آغاز، ضمن تأکید بر «اصل آزادی سندیکایی»، «حق تشکیل انجمن» را در مورد «همه اموری که مخالف قانون نباشد هم برای مزدبگیران و هم برای کارفرمایان» به رسمیت شناخته بود و اعلامیه فیلادلفیا هم مجدداً بر این نکات تأکید ورزید، اما تا زمان تصویب مقاله‌نامه شماره ۸۷، نحوه حمایت از اصل آزادی سندیکایی و چگونگی اعمال حق تشکیل سندیکا به روشنی مشخص نشده بود. با تصویب این مقاله‌نامه در سال ۱۹۴۸ که در پی تقاضای برخی از فدراسیون‌های جهانی سندیکایی از شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد و با درخواست شورای مذکور از سازمان بین‌المللی کار صورت گرفت، اصول مهمی به‌عنوان مبانی «حمایت از حقوق سندیکایی» مطرح شد. با تصویب مقاله‌نامه شماره ۹۸ در سال ۱۹۴۹ و اعلام اصول دیگری در آن، موارد مذکور در مقاله‌نامه شماره ۸۷ کامل‌تر شد.<sup>۲</sup>

پیش از ورود به بحث بیشتر درباره مقاله‌نامه شماره ۹۸ شایسته است نکته‌ای راجع به مقاله‌نامه شماره ۸۷ مورد توجه و نظر قرار گیرد. همان‌طور که در سطور قبل مطرح شد، مقاله‌نامه شماره ۸۷ درباره «آزادی سندیکایی و حمایت از حق سندیکایی» است که یک سال پیش از مقاله‌نامه شماره ۹۸ یعنی در سال ۱۹۴۸ تصویب شد و در واقع مقاله‌نامه شماره ۹۸ نقش تکمیل‌کننده مقاله‌نامه شماره ۸۷ را ایفا کرده است. در خصوص میزان

۱. اعلامی‌پور، محمد (۱۳۸۵)، بررسی عوامل و موانع مؤثر در شکل‌گیری مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.

۲. بررسی امکان الحاق به مقاله‌نامه‌های شماره ۸۷، ۹۸ و ۱۲۸؛ عزت‌الله عراقی، ۱۳۷۸، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.



اهمیت مقاله‌نامه شماره ۸۷ شایان ذکر است که برخی اساتید برجسته حقوق از آن به‌عنوان «نخستین معاهده بین‌المللی که به‌طور رسمی یکی از آزادی‌های اساسی انسان را به رسمیت شناخت»، یاد می‌کنند. بنابراین شایسته این بود که در ابتدا لایحه مقاله‌نامه شماره ۸۷ و یا به‌صورت هم‌زمان هر دو مقاله‌نامه ۸۷ و ۹۸ جهت بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گشت. در حال در این گزارش کوشش می‌شود مفاد مقاله‌نامه شماره ۹۸ مورد بررسی قرار گیرد و در صورت نیاز به مفاد مرتبط مقاله‌نامه شماره ۸۷ نیز اشاره شود.

به‌طور کلی مقاله‌نامه شماره ۹۸ مصوب ۱۹۴۹ با عنوان «مقاله‌نامه حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی»، شامل دو قسمت است. در چند ماده اول به مسائل سندیکایی می‌پردازد و در مواد بعدی در مورد مذاکره جمعی بحث می‌کند. در خصوص تفاوت دو مقاله‌نامه ۸۷ و ۹۸ شایان ذکر است که مقاله‌نامه شماره ۸۷، بیشتر بر حفظ حقوق سندیکاها و تضمین آن در برابر دخالت دولت و مقامات اداری تأکید شده است؛ در حالی که مقاله‌نامه شماره ۹۸ سازمان‌های کارگری و کارفرمایی را از دخالت در امور یکدیگر منع می‌کند و هدفش بیشتر آن است که سازمان‌های کارگری در برابر نفوذ سازمان‌های کارفرمایی بتوانند مقاومت کنند و اصولاً چنین دخالت‌هایی ممنوع شمرده شود. علاوه بر آن سیاست تبعیض‌آمیز در زمینه استخدام منتفی شود و کارفرما نتواند کارگر را در وضعی قرار دهد که مجبور شود بین عضویت در سندیکا و داشتن کار و استخدام شدن یکی را انتخاب کند (همان).

شایان ذکر است تاکنون تعداد ۱۶۸ کشور<sup>۱</sup> به مقاله‌نامه شماره ۹۸ و ۱۵۷ کشور<sup>۲</sup> نیز به مقاله‌نامه شماره ۸۷ ملحق شده‌اند. نکته قابل توجه این است که کشورهایی مانند ایالات

---

۱. آرژانتین، استرالیا، اتریش، بلژیک، برزیل، کانادا، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، اندونزی، عراق، ژاپن، لبنان، لیبی، مالزی، مکزیک، مراکش، نیجریه، نروژ، پاکستان، فیلیپین، پرتغال، آفریقای جنوبی، سوئد، سوئیس، تونس، تاجیکستان و ...

۲. الجزایر، آرژانتین، استرالیا، اتریش، بلژیک، برزیل، کانادا، کرواسی، دانمارک، اکوادور، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، اندونزی، عراق، ژاپن، لبنان، مالزی، مکزیک، مراکش، هلند، نیجریه، پاکستان، نروژ، پاراگوئه، فیلیپین، پرتغال، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه و ...

متحده آمریکا، چین و هند به هیچ‌کدام از مقاوله‌نامه‌های ۸۷ و ۹۸ ملحق نشده‌اند و با توجه به اینکه این سه کشور در حال حاضر سه اقتصاد بزرگ دنیا را در دست دارند، محل تأمل است.

### بررسی مواد مقاوله‌نامه شماره ۹۸

همان‌طور که در قسمت قبل عنوان شد، سه ماده اول مقاوله‌نامه شماره ۹۸، مربوط به حمایت از کارگران در برابر اقدامات تبعیض‌آمیز ضدسندیکایی و نیز ممنوعیت سازمان‌های کارگری و کارفرمایی از دخالت در امور یکدیگر است. همچنین در مواد ۴ تا ۶ مقاوله‌نامه به مسائل مربوط به مذاکرات دسته‌جمعی پرداخته شده است.

نخستین نکته‌ای که مورد توجه مقاوله‌نامه قرار گرفته، آن است که با سیاست تبعیض‌آمیز در مورد استخدام مقابله شود یعنی کارفرما نتواند کارگر را در وضعی قرار دهد که مجبور شود بین عضویت در سندیکا و داشتن کار و استخدام شدن یکی را انتخاب کند. در این‌باره ماده (۱) مقاوله‌نامه مقرر می‌دارد که باید کارگران در برابر چنین وضع تبعیض‌آمیزی مورد حمایت مؤثر قرار گیرند.<sup>۱</sup>

ماده (۲) مقاوله‌نامه حمایت سازمان‌های کارگری و کارفرمایی را در برابر دخالت در امور یکدیگر مطرح می‌کند. البته هرچند در بند اول حمایت را به‌طور کلی در مورد هر نوع سازمان بیان می‌کند اما در بند دوم تکیه را بیشتر بر حمایت سازمان‌های کارگری قرار داده است.<sup>۲</sup> حمایت از کارگران و رهبران سندیکایی در برابر اقدامات تبعیض‌آمیز ضدسندیکایی یکی از جنبه‌های مهم حقوق سندیکایی به‌شمار می‌آید زیرا این‌گونه اقدام‌ها می‌تواند در

۱. عراقی، عزت‌الله (۱۳۷۸). بررسی امکان‌های الحاق به مقاوله‌نامه‌های شماره ۸۷، ۹۸ و ۱۲۸، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.

۲. همان.



عمل به نفی تضمین‌های مقرر در مقاله‌نامه شماره ۸۷ بینجامد. این حمایت به‌ویژه در مورد اخراج به دلیل فعالیت‌های سندیکایی چهره خاصی به خود می‌گیرد. با عنایت به جنبه بنیادی حقوق سندیکایی، اخراج در این مورد با سایر موارد اخراج نمی‌تواند یکسان تلقی شود و لازم است در این مورد خاص، چه در زمینه نحوه اثبات و چه از لحاظ ضمانت اجرا و جبران عمل انجام شده تفاوت‌هایی وجود داشته باشد.<sup>۱</sup>

بند اول ماده (۱) مقاله‌نامه با عبارات کلی چنین انشا شده است: «کارگران در برابر اقدامات تبعیض ضد اتحادیه‌ای مربوط به اشتغال خود، از حمایت کافی برخوردار خواهند بود». حدود این حمایت در بند دوم همین ماده مشخص شده است. برابر این بند، حمایت مورد نظر به‌ویژه در مواردی باید اجرا شود که هدف از اقدامات انجام شده آن باشد که استخدام کارگری را به این شرط وابسته کند که او به سندیکای معینی ملحق نشود یا به عضویت خود در یک سندیکا پایان دهد. اخراج کارگر یا وارد ساختن زیان‌های دیگر به او، به هر وسیله که باشد، در صورتی که علتش عضویت او در سندیکا یا مشارکت در فعالیت‌های سندیکایی باشد نیز از جمله اموری است که کارگر باید به سبب آن مورد حمایت قرار گیرد.<sup>۲</sup> بنابراین در اینجا دولت‌ها نقش بسیار مهمی در رسمیت دادن و محترم شمردن حق آزادی سندیکایی توسط کارفرما دارند تا از آسیب‌های احتمالی که می‌تواند کارگر را تحت تأثیر قرار دهد جلوگیری شود. همچنین طبق ماده (۱) به نظر می‌رسد این حمایت‌ها می‌بایست صرفاً معطوف به یک زمان خاص نباشد و شامل همه دوره ارتباط کارگر با سندیکا باشد (چه در زمان اشتغال و آغاز به کار کارگر و چه در طول مدت خدمت). این حمایت‌ها تحت عناوین مختلف در قوانین کشورهای زیادی به تصویب رسیده‌اند. البته هر کشوری به

---

۱. همان.

۲. همان.

فراخور و اقتضای شرایط، درخصوص میزان حمایت‌ها و طول دوره حمایت تصمیم‌گیری کرده است. به عبارت دیگر برخی از کشورها<sup>۱</sup> حمایت از کارگر را صرفاً برای دوره استخدام و اشتغال فرد و برخی از کشورهای<sup>۲</sup> دیگر علاوه بر موارد پیشین برای دوره قطع ارتباط استخدامی کارگر نیز این حمایت‌ها را در نظر گرفته‌اند.

گاه مسئولان سندیکایی از حمایت‌های ویژه‌ای، ظرف مدت خاص برخوردار می‌شوند. پیش‌بینی مدت معین برای مصونیت سبب می‌شود که مسئول سندیکایی بلافاصله پس از پایان مدت نمایندگی خیلی آسیب‌پذیر نباشد. از همین رو کمیسیون کارشناسان مستقل<sup>۳</sup> خاطرنشان می‌سازد که بهتر است حمایت از مسئولان سندیکایی شامل زمان استخدام، دوران اشتغال و هنگام پایان رابطه کار شود.<sup>۴</sup>

به‌علاوه نهادهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار (مانند کمیسیون کارشناسان مستقل و کمیته آزادی سندیکایی) در زمینه آزادی سندیکایی، درخصوص قربانی شدن کارگران عضو سندیکاهای کارگری به‌علت اقدام‌های تبعیض‌آمیز کارفرمایان در زمان استخدام، به‌طور جدی هشدار داده‌اند و به دولت‌ها توصیه اکید برای اتخاذ تدابیر لازم جهت مقابله با این موضوع و عدم ایجاد «لیست سیاه» از سوی کارفرمایان داشته‌اند.

باید توجه ویژه داشت که بعضاً دلیل یا به‌عبارت بهتر بهانه اخراج کارگر از سوی کارفرما ممکن است مشکلات اقتصادی، فنی یا ساختاری پیش آمده برای وی باشد که مقاوله‌نامه شماره ۹۸ به‌طور صریح به این موضوع نپرداخته است اما در سایر اسناد بین‌المللی مانند

۱. توگو، فنلاند، لهستان، مجارستان

۲. آلمان، بلژیک، پاناما، کنگو، موریتانی و ماداگاسکار

۳. یکی از نهادهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار در زمینه آزادی سندیکایی

۴. عراقی، عزت‌الله (۱۳۷۸). بررسی امکان الحاق به مقاوله‌نامه‌های شماره ۸۷، ۹۸ و ۱۲۸، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.



توصیه‌نامه شماره ۱۴۳ در مورد نمایندگان کارگران و همچنین مقاله‌نامه شماره ۱۵۸ در این خصوص راهکارهایی اندیشیده شده است.

توصیه و وضع قانون تا زمانی که ضمانت اجرایی نداشته باشد به اثرگذاری مثبت منجر نخواهد شد و در حد همان قانون باقی خواهد ماند. لذا در همین راستا ماده (۳) مقاله‌نامه ۹۸ به نوعی کشورها را متوجه این مسئله می‌سازد. به بیان دیگر این ماده به کشورها اجازه می‌دهد تا بنا به اقتضای شرایط، نهادهای متناسب مربوطه را نیز ایجاد کنند و در نتیجه ضمانت اجرای جلوگیری از اقدامات تبعیض‌آمیز را فراهم آورند. برخی از کشورها سعی کرده‌اند با اقدام‌هایی نظیر «وابسته کردن اقدامات علیه مسئولان سندیکاها به اخذ اجازه از مقام صلاحیت‌دار (مانند بازرسی کار یا دادگاه‌های کار)» یا «جبران خسارت و آسیب‌ها» در این راستا اقدام‌هایی انجام دهند.

شایسته توجه است که کمیسیون کارشناسان مستقل بر ضرورت ایجاد نهادهایی که متضمن رسیدگی سریع، کم‌هزینه و بی‌طرفانه در این زمینه باشد تأکید می‌ورزد و کمیته آزادی سندیکایی اعلام می‌کند که تعیین جریمه‌های سنگین برای اخراج کارگران به سبب فعالیت‌های سندیکایی و حکم به بازگرداندن آنان و حتی حکم به بستن کارگاه برای اعمال فشار بر کارفرمایان مغایر با مقاله‌نامه شماره ۹۸ نیست.<sup>۱</sup>

### حمایت از فعالیت سندیکایی در قوانین ایران

حمایت از فعالیت سندیکایی و مسئولان سندیکا در قوانین گذشته مورد توجه بوده‌اند، مثلاً تبصره «۲» ماده (۲۳) قانون کار سال ۱۳۳۷ مقرر می‌داشت: «اخراج ... دبیر و اعضای

هیئت‌مدیره سندیکای کارگران و یا تغییر کار آنها به‌نحوی که از عهده انجام وظایف نمایندگی برنیایند موقوف به موافقت قبلی و کتبی وزارت کار و امور اجتماعی خواهد بود». این حمایت‌ها در قوانین جدید نیز مورد توجه قرار گرفته‌اند. برای مثال در ماده (۱۷۸)<sup>۱</sup> قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ حمایت ویژه‌ای از اعضای سندیکاها و تشکل‌ها شده است لکن سایر مقررات در خصوص انجمن‌های صنفی و دیگر تشکل‌ها، تقریباً ساکت می‌باشند و قانونی که به‌صورت منسجم این موضوع و مسائل پیرامون آن را در نظر بگیرد تدوین و تصویب نشده است.

### حمایت در برابر مداخله سندیکاها در امور یکدیگر

بند «۱» ماده (۲) مقاوله‌نامه شماره ۹۸ بیان می‌دارد که «تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در مقابل هرگونه اقدام مداخله‌گرانه در تأسیس، فعالیت یا اداره تشکیلات خود توسط یکدیگر یا عوامل یا اعضای خود، از حمایت کافی برخوردار باشند». طبق این ماده به‌طور مطلق از سازمان‌های کارگری و کارفرمایی حمایت شده است اما در بند دوم<sup>۲</sup> همین ماده، مصادیق مداخله در کار یکدیگر نیز برشمرده شده است؛ مانند اقدام‌هایی که به‌منظور ترغیب ایجاد تشکل‌های کارگری تحت تسلط کارفرمایان یا سازمان‌های کارفرمایی طراحی شده یا با هدف حمایت از تشکل‌های کارگری از طریق ابزارهای مالی و سایر ابزارها انجام می‌شوند و مقصود از آنها قرار

۱. ماده (۱۷۸) قانون کار: «هرکس، شخص یا اشخاص را با اجبار و تهدید وادار به قبول عضویت در تشکل‌های کارگری یا کارفرمایی نماید، یا مانع از عضویت آنها در تشکل‌های مذکور شود و نیز چنانچه از ایجاد تشکل‌های قانونی و انجام وظایف قانونی آنها جلوگیری نماید، با توجه به شرایط و امکانات خاطی و مراتب جرم به جرمه نقدی از ۲۰ تا ۱۰۰ برابر حداقل مزد روزانه کارگر در تاریخ صدور حکم یا حبس از ۹۱ روز تا ۱۲۰ روز و یا هر دو محکوم خواهد شد».

۲. بند «۲» ماده (۲) - «به‌ویژه اقداماتی که به‌منظور ترغیب ایجاد تشکل‌های کارگری تحت تسلط کارفرمایان یا سازمان‌های کارفرمایی طراحی شده یا با هدف حمایت از تشکل‌های کارگری از طریق ابزارهای مالی و سایر ابزارها انجام می‌شوند و مقصود از آنها قرار دادن این‌گونه تشکل‌های تحت کنترل کارفرمایان یا تشکل‌های کارفرمایی باشد، طبق این ماده مصادف اقدامات مداخله‌گرایانه تلقی خواهند شد».



دادن این‌گونه تشکل‌های تحت کنترل کارفرمایان یا تشکل‌های کارفرمایی باشد. به‌طور کلی مقاله‌نامه در صدد است تا به‌طور یکسان از سازمان‌های کارگری و کارفرمایی حمایت کند.

ماده (۳) مقاله‌نامه مقرر می‌دارد: «برای تأمین احترام به حق تشکل و سازمان‌دهی به‌ترتیب تعریف شده در مواد پیش باید در صورت ضرورت، نهادهای مناسب با شرایط ملی تأسیس شود». چنین نهادهایی هم می‌توانند موجب حمایت کارگران در برابر اقدام‌های تبعیض‌آمیز ضد سندیکایی شوند و هم از سازمان‌های کارگری و کارفرمایی در برابر اقدام‌های مداخله‌گرایانه هریک در برابر دیگری، حمایت کنند. از این‌رو اصولی که در سطور پیشین بدان اشاره شد در این مورد هم مصداق پیدا می‌کند.

اقدام‌های مداخله‌گرایانه به‌صورت‌های مختلف و با ماهیت متفاوتی تبلور خارجی و عینی پیدا می‌کنند که بر شمردن آنها در اینجا نه ممکن است و نه فایده‌ای دارد. باین‌همه موارد بسیاری به‌عنوان شکایت نزد کمیته آزادی سندیکایی مطرح شده است که ذیلاً به چند نمونه از آنها اشاره می‌شود:

وجود دو هیئت‌مدیره در یک سندیکا که یکی از آنها دست‌نشانده کارفرما بوده است و او هدایت می‌کند (پاراگوئه) یا وجود یک سندیکای موازی که با فشار مدیریت به‌وجود آمده است (رومانی)؛ اخراج رهبران سندیکایی به‌منظور تضعیف سندیکای موجود و فراهم ساختن زمینه تشکیل سازمان سندیکایی دیگر (پرو)؛ حضور یکی از اعضای دولت به‌عنوان رهبر اتحادیه کارگری که شامل گروه‌های مختلف کارگران استخدامی در بخش دولتی بوده است (گویان). همه این موارد را کمیته آزادی سندیکایی مداخله تلقی کرده و آن را مغایر با مقاله‌نامه شماره ۹۸ شمرده است.<sup>۱</sup>

---

۱. عراقی، عزت‌الله (۱۳۷۸). بررسی امکان الحاق به مقاله‌نامه‌های شماره ۸۷، ۹۸ و ۱۲۸، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.

همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد، بخش اول مقاوله‌نامه (سه ماده اول) در خصوص حق آزادی سندیکایی کارگران در برابر کارفرمایان و مواد بعدی برای تشویق و ارتقای مذاکرات دسته‌جمعی است. در همین راستا سال‌های زیادی است که در کشورهای صنعتی و تا حدی کشورهای در حال توسعه از راه‌حل «نظام مذاکره» جهت تعیین شرایط کار استفاده می‌شود. این راه‌حل بدین وسیله حاصل شد که طرفین ماجرا دریافتند با وجود تعارض منافی که بین آنها وجود دارد، می‌توان در سطحی متعادل و نسبتاً برابر که برای هر دو طرف همراه با حفظ منافع باشد، مذاکره صورت پذیرد.

ماده (۴) مقاوله‌نامه شماره ۹۸ مصوب سال ۱۹۴۹ سازمان بین‌المللی کار بیان می‌دارد که «به‌منظور تشویق و ترغیب توسعه و استفاده کامل از سازوکار مذاکره داوطلبانه میان کارفرمایان یا تشکل‌های کارفرمایی و تشکل‌های کارگری با هدف تنظیم قیود و شرایط اشتغال از طریق پیمان‌های دسته‌جمعی، در صورت لزوم اقدامات مناسب با شرایط ملی اتخاذ خواهد شد». این ماده به دو مسئله اساسی اشاره می‌کند: یک، اختیاری بودن مذاکره؛ دو، تشویق به مذاکره از سوی مقامات دولتی. اختیاری بودن مذاکره به‌طور صریح به حفظ استقلال مذاکره‌کنندگان و به‌طور ضمنی به عدم دخالت مقامات عمومی و دولتی اشاره دارد. مسئله مهمی که باید در اینجا مورد توجه قرار گیرد، حق مذاکره دسته‌جمعی کشورهاست که بنابر گزارش‌های دفتر بین‌المللی کار تقریباً همه کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار، این حق را کم‌وبیش با وضع قوانین مختلف به رسمیت شناخته‌اند. اما اینکه سازمان‌های واجد صلاحیت برای انجام امر مذاکره دسته‌جمعی چه ویژگی‌هایی باید داشته باشند، محل تفاوت و اختلاف بوده است و در کشورهای مختلف به‌صورت‌های گوناگون در این خصوص تصمیم‌سازی شده است.



در همین راستا و درخصوص سازمان‌های واجد صلاحیت، کمیته آزادی سندیکایی سازمان بین‌المللی کار نظرات خود را در قالب موارد ذیل اعلام کرده است:

- نماینده اکثریت کارگران بودن سازمان مذاکره‌کننده<sup>۱</sup> و به رسمیت شناخته شدن آن توسط کارفرمایان؛
- داشتن اختیار رسیدگی مقام صلاحیت‌دار برای ارزیابی ادعای سندیکا درخصوص نماینده اکثریت بودن و جلب نظر کارفرما در صورت صحت ادعا؛
- توجه به پیامدهای قانونگذاری درخصوص تفاوت قائل شدن بین سندیکای حائز اکثریت و دیگر سندیکاهای اقلیت و جلوگیری از نادیده انگاشته شدن خواسته‌های سایر سندیکاهای اقلیت؛
- اعطای حقوق مربوط به مذاکرات دسته‌جمعی به همه سندیکاها در کشورهای فاقد سندیکای حائز اکثریت؛
- توجه به پویایی قدرت نسبی سازمان‌های کارگری درخصوص اعطای حق انحصاری جهت انجام مذاکرات.

علاوه بر بحث تعیین سازمان‌های واجد صلاحیت برای انجام امر مذاکره، تسهیل فرایند مذاکره بین طرفین نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. از نظر نهادهای ناظر سازمان بین‌المللی کار، هرگونه وضع قوانین در راستای تسهیل فرایند مذاکره موجب تشویق و ارتقای مذاکرات جمعی خواهد شد. قوانین تشویقی در این خصوص می‌توانند در راستای شفاف کردن اطلاعات طرفین و همچنین ممنوع اعلام کردن رفتارهای مکارانه و غیرصادقانه باشند. همچنین برای تسریع و بهبود فرایند مذاکرات دسته‌جمعی، طرفین می‌توانند از مشاوران و خبرگان (مستقل) موضوع مذاکره به‌عنوان شخص ثالث در مذاکرات بهره ببرند که چنین

---

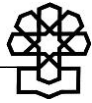
۱. سندیکای حائز اکثریت.

امری ذیل فصل هفتم قانون کار در تبصره «۲» ماده (۱۳۹) توسط قانونگذار ایرانی تصویب شده است.

همان‌طور که در سطور پیشین اشاره شد، ماده (۴) مقاوله‌نامه در خصوص اختیاری بودن مذاکره و استقلال طرفین تأکید ویژه دارد. طبق این ماده و همچنین نظرات و تفاسیر نهادهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار در این باره، هیچ دولتی حق اجباری کردن مذاکره برای طرفین را ندارد و امر مذاکره باید کاملاً آزاد و اختیاری باشد. همچنین در صورت عدم حصول توافق در مذاکرات بین طرفین، مقامات دولتی نباید در این خصوص رأساً حکمی مقرر کنند. اما از دیگر سو نیز باید در نظر داشت که طرفین مذاکره می‌بایست واقعاً حسن‌نیت داشته باشند و به دنبال حصول توافق باشند و از هرگونه تأخیر غیرموجه پرهیز کنند. با وجود نکات یاد شده، کشورهای زیادی مذاکرات جمعی را به درجات مختلفی محدود می‌کنند که به برخی از آنها در ذیل اشاره خواهد شد<sup>۱</sup>:

- تعیین یک‌جانبه سطح مذاکرات به طرفین از طریق قانون یا تصمیمات مقامات اداری و قضایی (اینکه مذاکره در سطح کارگاه باشد یا در سطح حرفه، منطقه یا ملی و غیره)؛
- حذف و کنار نهادن برخی امور از قلمرو مذاکرات و محدود کردن موضوع‌های قابل مذاکره؛
- متوقف ساختن اعتبار موافقت‌نامه‌های جمعی به تأیید مقامات اداری یا مالی و نهادهای مسئول تنظیم بودجه کشوری و به عبارت دیگر اعطای اختیار تام به آنها در زمینه رد یا تأیید؛
- لزوم رعایت برخی از موازین مقرر از سوی قانون به‌ویژه در خصوص مزد؛
- تحمیل یک‌جانبه شرایط کار.

۱. عراقی، عزت‌الله (۱۳۷۸). بررسی امکان‌های الحاق به مقاوله‌نامه‌های شماره ۸۷، ۹۸ و ۱۲۸، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.



## موارد استثنا و تحدیدکننده در انجام مذاکرات دسته‌جمعی

هر مقاله‌نامه‌ای ممکن است برخی از گروه‌های شغلی را از شمول مواد خود خارج سازد و تصمیم‌گیری درخصوص آنها را به قوانین ملی کشورها واگذار کند. قوانین کشورها در این خصوص بسیار متنوع است. برای مثال<sup>۱</sup> «در کشورهای آرژانتین، اسپانیا، بلژیک، پرتغال و گواتمالا، قانون حق انجام مذاکرات جمعی را برای کارکنان دولت تضمین می‌نماید و در کشورهای پاکستان، عراق، کلمبیا، قانون به‌صراحت این گروه را از داشتن چنین حقی محروم کرده است».

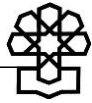
شایان ذکر است که حق داشتن سندیکا و اعتصاب در جهان بعد از جنگ جهانی دوم برای کارگران به رسمیت شناخته شد اما بین نیروهای نظامی و غیرنظامی در دارا بودن این حق تفاوت وجود دارد. گروه‌هایی از جمله نظامیان، دیپلمات‌ها، فرمانداران و معاونان ایشان حق داشتن سندیکا را ندارند. علاوه بر این حق اعتصاب که از ضمانت اجرای مطالبات تشکلی است نیز برای کارمندان دولت با محدودیت مواجه است و تنها در چارچوب مقررات قانونی و در شرایط مشخص قابل اعمال است.

بند «۱» ماده (۵) و همچنین ماده (۶)، برخی از گروه‌های شغلی را از شمول این مقاله‌نامه مستثنا کرده است. مطابق بند «۱» ماده (۵) «میزان اعمال تضمین‌های پیش‌بینی شده در این مقاله‌نامه در مورد نیروهای مسلح و پلیس توسط قوانین یا مقررات ملی تعیین خواهد شد» و برابر ماده (۶) «این مقاله‌نامه به موقعیت مستخدمان بخش عمومی شاغل در اداره دولتی نمی‌پردازد و به گونه‌ای تفسیر نخواهد شد که به هیچ‌وجه به حقوق یا موقعیت آنها خدشه وارد کند». گفتنی است، درخصوص تعیین روابط کار برای کارکنان دولت،

مقاله‌نامه شماره ۱۵۱ با عنوان «روابط کار در خدمات عمومی» مصوب سال ۱۹۷۸، تدابیر خاصی را در نظر گرفته است.

نکته‌ای که در موارد شمول و عدم شمول مقاله‌نامه شماره ۹۸ می‌بایست مورد ملاحظه واقع شود این است که مرز بین کارکنان امور دولتی (مانند شاغلان استخدام شده وزارتخانه‌ها) و کارگران شاغل در بخش دولتی مشخص باشد لذا می‌بایست بین این دو گروه تفاوت قائل شد. به دیگر سخن، مقاله‌نامه در خصوص تشکلهای شامل کارکنان امور دولتی حقی ایجاد نمی‌کند و این مسئله در مقاله‌نامه‌های دیگری از جمله مقاله‌نامه شماره ۱۵۱ مورد بررسی قرار می‌گیرد، اما در مورد گروه دوم یعنی کارگران شاغل در بخش دولتی یا کارگرانی که در بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی مشغول به کار هستند، مقاله‌نامه شماره ۹۸ برقرار است و مواد آن از این تشکلهای حمایت می‌کند. بنابراین ضروری است تفاوت یادشده به منظور احقاق حق چنین کارگرانی به خوبی درک شود تا دامنه شمول مقاله‌نامه به دلیل فهم ناقص از عبارات به کاررفته در مواد آن، محدود نشود.

از دیگر موارد استثنا که نهادهای ناظر سازمان بین‌المللی کار به واسطه تفسیر مقاله‌نامه شماره ۹۸، بیان کرده‌اند، می‌توان به محدود شدن مذاکرات دسته‌جمعی در زمان اجرای سیاست‌های تثبیت اقتصادی توسط کشورها اشاره داشت. به عبارت دیگر مادامی که کشورها بنا به مصالح ملی، سیاست‌های تثبیت اقتصادی را اتخاذ می‌کنند، می‌توانند برای مدت موقت و معین به همراه اعطای تضمین‌های لازم جهت حفظ حقوق کارگران، انجام مذاکرات دسته‌جمعی را به منظور تعیین مزد، محدود کنند و برای آن چارچوب خاصی وضع نمایند اما به محض بهبود شرایط و اتمام زمان تعیین شده پیشین، می‌بایست از مذاکره آزادانه برای طرفین حمایت لازم را به عمل آورند.



بحث «داوری اجباری» که از یک سو در برخی کشورها به عنوان یک راه حل برای رسیدن به توافق جمعی اتخاذ شده است، می تواند محدودکننده مذاکرات دسته جمعی از سوی دیگر باشد. داوری اجباری بدین معناست که زمانی که اختلاف نظری از نوع تعارض منافع و نه حقوقی وجود داشته باشد، مقامات دولتی بتوانند بنا بر تشخیص و تصمیم خود یا صرفاً بر مبنای درخواست تنها یکی از طرفین، اختلاف نظر مورد اشاره را به داوری ارجاع دهند. از نظر نهادهای ناظر سازمان بین المللی کار، این مسئله مصداق بارز تحدید مذاکرات است و با مفاد مقاله نامه شماره ۹۸ در تعارض است لکن در مواردی که عدم توافق به ضرر و زیان و آسیب جدی به امنیت و سلامت کل جامعه منجر می شود، داوری اجباری از نظر نهادهای ناظر بلاشکال است. در هر حال مادامی که یک قانون به آزادی طرفین در مذاکرات خدشه وارد کند، از نظر مقاله نامه مورد بحث، غیر قابل قبول است. شایان ذکر است زمانی که اختلاف نظری بین طرفین وجود داشته باشد و با رضایت هر دو طرف برای داوری ارجاع شود، مغایرتی با مفاد مقاله نامه ۹۸ نخواهد داشت چرا که آزادی مذاکره در این خصوص تضمین شده و به استقلال طرفین خدشه ای وارد نشده و همچنین به اختیار طرفین بوده است.

### مقایسه مفاد مقاله نامه در خصوص مذاکره آزاد و دسته جمعی با قوانین ایران

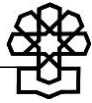
همان طور که پیش تر ذکر شد، مواد (۴)، (۵) و (۶) مقاله نامه شماره ۹۸ در خصوص مذاکره آزاد و دسته جمعی است. در خصوص میزان توجه قوانین ایران به بحث «آزادی سندی کایی» که در سه ماده اول مقاله نامه مورد بحث قرار گرفته است، ذیل عنوان «حمایت از فعالیت سندی کایی در قوانین ایران» در گزارش پیش رو نکاتی بیان شد. اکنون به میزان انطباق مواد مربوط به موضوع «مذاکره آزاد و دسته جمعی» در مقاله نامه با قانون کار پرداخته خواهد شد.

در خصوص «مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی کار» مواد (۱۳۹) تا (۱۴۶) ذیل فصل هفتم قانون کار جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۶۹، به‌طور مستقیم به این موضوع پرداخته است. به‌طور کلی مواد مذکور در خصوص هدف مذاکرات دسته‌جمعی، موضوع مذاکره، تعریف پیمان دسته‌جمعی، اعتبار قانونی پیمان‌های دسته‌جمعی، میزان نفوذ و دخالت دولت در پیمان‌های دسته‌جمعی، راه‌حل‌های حل اختلاف بین طرفین و غیره است. در ادامه کوشش می‌شود ذیل عناوین «تشویق و تسهیل مذاکرات جمعی»، «سطح مذاکره جمعی»، «اصل مذاکره آزاد و اختیاری»، «محدودیت‌های مربوط به موضوع مذاکره» و «محدودیت‌های مربوط به کارکنان دولت» نسبت قانون کار با این موضوع‌ها مورد بررسی و بحث قرار گیرد.<sup>۱</sup>

### تشویق و تسهیل مذاکرات جمعی

ماده (۱۳۹) قانون کار بیان می‌دارد: «هدف از مذاکرات دسته‌جمعی، پیشگیری و یا حل مشکلات حرفه‌ای و شغلی و یا بهبود شرایط تولید و یا امور رفاهی کارگران است که از طریق تعیین ضوابطی برای مقابله با مشکلات و تأمین مشارکت طرفین در حل آنها و یا از راه تعیین و یا تغییر شرایط و نظایر اینها، در سطح کارگاه، حرفه و یا صنعت با توافق طرفین تحقق می‌یابد. خواست‌های طرح شده از سوی طرفین باید متکی به دلایل و مدارک لازم باشد» و همچنین بند «۲» تبصره «۱» آن مقرر می‌کند: «مذاکرات دسته‌جمعی به‌منظور حصول توافق و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات با رعایت شئون طرفین و یا خودداری از

۱. عراقی، عزت‌الله (۱۳۷۸). بررسی امکان الحاق به مقاله‌نامه‌های شماره ۸۷، ۹۸ و ۱۲۸، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.



هرگونه عملی که موجب اختلال نظم جلسات گردد، ادامه یابد». آنچه که در ظاهر از ماده و تبصره یادشده برداشت می‌شود این است که گویی جهت‌گیری آن به‌دنبال تشویق مذاکرات دسته‌جمعی است، اما با دقت‌نظر بیشتر در این ماده به‌نظر می‌رسد نگاه قانونگذار بیشتر در جهت رفع‌و‌رجوع اختلاف‌هاست و درجاتی از نگرانی قانونگذار بابت ایجاد تنشج بین طرفین به‌طور ضمنی از نحوه انشای متن ماده برداشت می‌شود. بنابراین به نوعی می‌توان گفت این ماده آن‌طور که باید در راستای تشویق و تسهیل مذاکرات جمعی نیست.

### سطح مذاکره جمعی

قانون کار به‌طور دقیق در ماده (۱۳۹) به تعریف ارکان اصلی مذاکرات و تعیین دقیق طرفین مذاکره نپرداخته است و صرفاً از عبارات کلی «طرفین» یا «طرفین مذاکرات دسته‌جمعی» استفاده کرده است، اما این نقیصه در ماده (۱۴۰) که پیمان‌های دسته‌جمعی کار را تعریف کرده برطرف شده است. برابر ماده (۱۴۰) «پیمان دسته‌جمعی کار عبارت است از پیمانی کتبی که به‌منظور تعیین شرایط کار فی‌مابین یک یا چند شورا (یا انجمن صنفی و یا نمایندگان قانونی کارگران) از یک‌طرف و یک یا چند کارفرما و یا نمایندگان قانونی آنها از سوی دیگر و یا فی‌مابین کانون‌ها و کانون‌های عالی کارگری و کارفرمایی منعقد می‌شود». بدین‌ترتیب سازمان‌های کارگری و کارفرمایی در سطوح مختلف، طرفین مذاکره جمعی و پیمان دسته‌جمعی کار به‌شمار می‌آیند و از این لحاظ مغایرتی با مفاد مقاوله‌نامه به چشم نمی‌خورد.

## اصل مذاکره آزاد و اختیاری

در کلیت، اصل مذاکره آزاد و اختیاری مورد قبول قانونگذار است به طوری که در تبصره «۲»<sup>۱</sup> ماده (۱۳۹) قانون کار از حضور کارشناسان بی طرف به منظور مشاوره دادن و پیشبرد مذاکرات دسته جمعی حمایت کرده است.

## محدودیت‌های مربوط به موضوع مذاکره

هر چند در برخی از مواد قانون کار، مانند تبصره «۱» ماده (۱۳۹) و بند «ب» ماده (۱۴۱)، گویی محدودیت‌هایی در خصوص مذاکرات وضع شده است لکن به نظر نمی‌رسد مغایرت جدی با مفاد مقوله نامه داشته باشند. قسمت اول تبصره «۱» ماده (۱۳۹) مقرر می‌دارد: «هر موضوعی که در روابط کار متضمن وضع مقررات و ایجاد ضوابط از طریق مذاکرات دسته جمعی باشد، می‌تواند موضوع مذاکرات قرار بگیرد، مشروط بر آنکه مقررات جاری کشور و از جمله سیاست‌های برنامه‌ای دولت، اتخاذ تصمیم در مورد آنها را منع نکرده باشد». ماده (۱۴۱) نیز بیان می‌دارد: «پیمان‌های دسته جمعی کار هنگامی اعتبار قانونی و قابلیت اجرایی خواهند داشت که: الف) مزایایی کمتر از آنچه در قانون کار پیش‌بینی گردیده است در آن تعیین نشده باشد. ب) با قوانین و مقررات جاری کشور و تصمیمات و مصوبات قانونی دولت مغایر نباشد...». به علاوه بند «ج» ماده (۱۴۱) قانون کار نیز اعتبار پیمان دسته جمعی را منوط به تأیید وزارت کار می‌کند لکن سازوکارهای پیش‌بینی شده در قانون کار به گونه‌ای

۱. تبصره «۳» ماده (۱۳۹) قانون کار: «در صورتی که طرفین مذاکرات دسته جمعی موافق باشند می‌توانند از وزارت کار و امور اجتماعی تقاضا کنند شخص بی طرفی را که در زمینه مسائل کار تبحر داشته باشد و بتواند در مذاکرات هماهنگی ایجاد کند، به عنوان کارشناس پیمان‌های جمعی به آنها معرفی نماید. نقش این کارشناسان کمک به هر دو طرف در پیشبرد مذاکرات دسته جمعی است.»



است که وزارت کار نمی‌تواند «خودسرانه» تصمیمی اتخاذ کند. چراکه مطابق تبصره «۲» ماده مذکور «نظر وزارت کار و امور اجتماعی در مورد عدم مطابقت مفاد پیمان جمعی با موضوعات بندهای «الف» و «ب» باید متکی به دلایل قانونی و مقررات جاری کشور باشد. دلایل و موارد مستند باید کتباً به طرفین پیمان ظرف مدت مذکور در تبصره «۱» همین ماده اعلام گردد.» و مواد بعدی نیز نحوه رسیدگی به اختلاف‌ها را بیان کرده است. بنابراین مفاد این ماده نیز مغایرتی با مفاد مقاله‌نامه ندارد.

### محدودیت‌های مربوط به کارکنان دولت

همان‌طور که پیش‌تر عنوان شد، مفاد مقاله‌نامه درخصوص وضعیت کارکنان دولت و نیروهای مسلح نیست (ماده (۵) و (۶) این استثنایها را مشخص کرده است) اما در ماده (۶) همچنین ذکر شده است: «نباید به هیچ عنوان، به زیان حقوق یا وضعیت آنان تفسیر شود». در قوانین ایران به‌صراحت از حق مذاکره جمعی برای کارکنان دولت صحبتی نمی‌شود و راهکاری برای این مسئله در نظر گرفته نشده است. به‌عبارت‌دیگر می‌توان اذعان کرد که قانونگذار نظری به گسترش مفهوم مذاکره جمعی درخصوص کارکنان دولت (چه کشوری و چه لشکری) با دولت نداشته است و در جایی که صحبت از تشکلهای کارگری و کارفرمایی می‌کند منظور کارگران و کارفرمایان مقرر در قانون کار است. به‌عبارت‌دیگر طبق ماده (۱۸۸) قانون کار «اشخاص مشمول قانون استخدام کشوری و یا سایر قوانین و مقررات استخدامی...»<sup>۱</sup> مشمول مقررات قانون کار نخواهند بود.

گفتنی است، مقاله‌نامه شماره ۱۵۱ سازمان بین‌المللی کار در ارتباط با موضوع حق مذاکرات و تشکل‌های کارکنان دولت است که التفات لازم به آن می‌تواند به‌عنوان یک راه‌حل، حق مذاکره جمعی را برای کارکنان دولت منظور شوند. در ادامه نقاط قوت و ضعف لایحه به‌اختصار بیان خواهد شد.

### نقاط قوت لایحه

- انطباق بالا با قوانین داخلی و عدم مغایرت با آنها،
- تکمیل قوانین داخلی و انسجام‌بخشی به موضوع تشکل‌ها و مذاکرات دسته‌جمعی،
- رفع چالش‌های مربوط به اعتراضات کارگران (مانند چالش‌های امنیتی و انتظامی) به دلیل داشتن پشتوانه تقنینی مناسب.

### نقاط ضعف لایحه

- مطرح کردن موضوع‌هایی مانند تشکل‌های نیروهای مسلح و کارکنان دولت به‌رغم نبود مشکل در کشور در این خصوص (طرح موضوع‌های خارج از اولویت کشور).
- بند «۱» ماده (۱) به لحاظ نگارشی دارای اشکال است. لذا با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود به کلمه «تبعیض»، پسوند «آمیز» اضافه شود.
- عدم صراحت مقاله‌نامه در خصوص راهکارهای حمایت از کارگر هنگام اخراج توسط کارفرما به دلیل مشکلات اقتصادی، فنی یا ساختاری پیش آمده.
- اشتباه ترجمه‌ای در مواد مختلف از جمله ماده (۹)، (۱۰)، (۱۱)، (۱۲)، (۱۳) و (۱۵) مقاله‌نامه: 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 آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود: عبارت «خاتمه عضویت/پایان عضویت/خروج» جایگزین عبارت «ابطال عضویت» شود.



## تعهدات و الزامات مقاوله‌نامه برای ایران

الزامات و مسئولیت‌هایی که در قبال این مقاوله‌نامه برای کشور ایجاد می‌شود بیشتر در مواد ۷ تا ۱۲ خود را نشان می‌دهد که به صورت مختصر ذیلاً ارائه شده است:

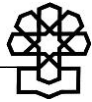
- ارسال اسناد تصویب رسمی این مقاوله‌نامه به منظور ثبت به مدیر کل دفتر بین‌المللی کار،
- این مقاوله‌نامه یکی از موارد هشت‌گانه‌ای است که سازمان بین‌المللی کار در اعلامیه‌ای در سال ۱۹۹۸ آن را مقاوله‌نامه بنیادین خوانده و آن را برای همه کشورهای عضو فارغ از اینکه به آن پیوسته باشند یا خیر الزام‌آور دانسته است. از این رو به لحاظ بین‌المللی نپیوستن به مقاوله‌نامه توجیهی برای عدم اجرای آن نیست؛ اما به لحاظ داخلی نظر به اصل (۷۷) قانون اساسی این مقاوله‌نامه‌ها باید به تصویب مجلس برسد و تنها بعد از آن است که محتوای قانونی یافته و در محاکم می‌توان به آن استناد کرد. لذا بدیهی است بار حقوقی تصویب این مقاوله‌نامه ضرورت اجرا و عدم نقض آن است.
- براساس ماده (۳) مقاوله‌نامه سازوکار تضمین احترام به حق تشکل باید تعبیه شود. هر چند عبارت «در صورت لزوم» در متن ماده آمده اما از آنجاکه مقدمه واجب، واجب است و تضمین حق تشکل در این مقاوله‌نامه الزامی شناخته شده، ایجاد مقدمات آن نیز الزامی است.

### نتیجه‌گیری

از بررسی مقاوله‌نامه چنین برداشت می‌شود که مواد آن توسط قوانین داخلی پوشش داده می‌شود و مغایرتی هم با قوانین داخلی ندارند و در مواردی حتی به طرز مطلوب‌تری نسبت به قوانین داخلی 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 اعتراض‌ها و مطالبات آنها جنبه قانونی ببخشند. بنابراین از این جهت تصویب مقاوله‌نامه شماره ۹۸ توجیه‌پذیر است. اما عدم تمایل برخی کشورها از جمله چین و آمریکا (دارای دو رویکرد کاملاً متفاوت به لحاظ التفات به سیستم دولتی یا بازار) به چنین مقاوله‌نامه‌هایی، تا حدی تردیدها و ابهام‌ها را در اذهان در خصوص تصویب مقاوله‌نامه مورد بحث ایجاد می‌کند.

همان‌طور که در متن گزارش نیز تصریح شده است، با توجه به مواد مصرح در فصل هفتم قانون کار (مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی کار)، 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 به‌طور کلی و فارغ از مفاد این مقاوله‌نامه نیازمند جرح و تعدیل بیشتر در قوانین است. بنابراین با توجه به الزام‌آور بودن برخی دستورالعمل‌های این مقاوله‌نامه از سوی سازمان‌های بین‌المللی و امکان مداخله در امور داخلی، پیشنهاد می‌شود پیش از تصویب چنین قراردادهای بین‌المللی، گام‌های اصلاحی به‌منظور اصلاح و تکمیل قوانین داخلی در دستور کار قرار گیرد. از این رو با اینکه به لحاظ کارشناسی و انطباق با قوانین داخلی در ابتدای امر برای تصویب مقاوله‌نامه نشانی از اشکال و ایراد وجود ندارد، اما میزان مطالعات و تحقیقات صورت گرفته در خصوص این مقاوله‌نامه کفایت لازم برای پوشش دادن جنبه‌ها و ابعاد گوناگون مفاد آن را ندارند. بنابراین تصویب فوری این مقاوله‌نامه به‌دلیل ملاحظات یادشده در سطور پیشین، توصیه نمی‌شود؛ لکن با در نظر گرفتن ملاحظات و رفع ابهام‌ها و تردیدها در زمان مطلوب آن، تصویب لایحه مقاوله‌نامه شماره ۹۸ مورد توصیه است. در هر حال، در صورت تصویب، رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود تبصره‌ای با عنوان تبصره «۲» به شرح ذیل به ماده واحده لایحه الحاق و شماره تبصره فعلی به تبصره «۱» اصلاح شود:



تبصره «۲»- رعایت اصول هفتادوهفتم (۷۷)، یکصدویست و پنجم (۱۲۵)، و یکصدوسی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این قانون، الزامی است.

### منابع و مأخذ

۱. عراقی، عزت‌الله (۱۳۷۸). بررسی امکان الحاق به مقاله‌نامه‌های شماره ۸۷، ۹۸ و ۱۳۸، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
۲. اعلمی‌پور، محمد (۱۳۸۵). بررسی عوامل و موانع مؤثر در شکل‌گیری مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
۳. رستمی، ولی؛ سعیدی پلمی، مرتضی (۱۳۹۶). حقوق بنیادین کار در مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار و نظام حقوقی ایران، نشریه کار و جامعه.
۴. ابدی، سعیدرضا (۱۳۹۲). کار شایسته در ایران، بنیاد حقوقی میزان.
۵. رستمی، ولی (۱۳۷۶). مشارکت کارگران در اداره کارگاه، نشریه کار و جامعه.
۶. قانون کار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹
۷. مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار



