

به نام خدا

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«لایحه مقاله‌نامه بازرسی کار ۱۹۴۷ (۱۳۲۶) (شماره ۸۱)»**



مخصوص سخن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۴۱۳

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات

اجتماعی

سایر معاونت‌ها:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۷۷۸۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۷/۱۰



**مقدمه**

مطابق مقدمه توجیهی، لایحه پیشنهادی با هدف پیوستن ایران به «مقاله‌نامه بازرسی کار، مصوب سال ۱۹۴۷ میلادی» و در راستای «تضمین اجرای مقررات مربوط به شرایط کار و حمایت از کارگر، ارائه راهنمایی به کارفرمایان و کارگران و اطلاع‌رسانی در خصوص هرگونه نقص یا عدم اجرای مقررات مربوط»، ارائه شده است.

به‌طور کلی، مهم‌ترین موازین حقوقی بین‌المللی کار را می‌توان در دو دسته کلی مقاله‌نامه‌ها<sup>۱</sup> و توصیه‌نامه‌ها<sup>۲</sup> صورتبندی کرد. «مقاله‌نامه‌ها» معاهدات بین‌المللی هستند که توسط اکثریت دولت‌های عضو، تصویب شده و جنبه رسمی و چندجانبه دارند.<sup>۳</sup> علاوه بر مقاله‌نامه، توصیه‌نامه‌هایی نیز توسط سازمان بین‌المللی کار<sup>۴</sup> به تصویب می‌رسد، که بیش از آنکه الزام‌آور باشند، واجد جنبه مقدماتی و تکمیلی برای مقاله‌نامه‌ها محسوب می‌شوند. از سال ۱۹۱۹ تاکنون، بیش از ۲۰۰ مقاله‌نامه و توصیه‌نامه، به‌عنوان استانداردهای بین‌المللی کار، از طریق مذاکرات میان اعضا، تنظیم و تصویب شده که کشور ایران عضویت ۱۴ مورد را داراست.

در اساسنامه سازمان بین‌المللی کار از تمامی کشورهای عضو خواسته شده تا نسبت به برقراری نظام بازرسی کار و به‌ویژه اجرای «مقاله‌نامه بازرسی کار» اقدام نمایند. مقاله‌نامه بازرسی کار در سال ۱۹۴۷ میلادی (۱۳۲۶ شمسی) به تصویب مجمع عمومی سازمان رسیده است و تاکنون بیش از ۱۴۸ کشور عضو سازمان بین‌المللی کار، به آن ملحق شده‌اند. بر این مبنا در ادامه گزارش کارشناسی ذیل با عنایت به آخرین مصوبات کمیسیون اجتماعی پیرامون این لایحه در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۲۶، و با بررسی جوانب مختلف این مقاله‌نامه ارائه خواهد شد.

**بررسی کارشناسی لایحه**

موضوع اصلی مقاله‌نامه شماره (۸۱)، تقویت نظام بازرسی کار در کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار است. نظام بازرسی کار به‌طور کلی ناظر بر حسن اجرای قانون کار است و یکی از تشکیلات ضروری با خط‌مشی اجتماعی و حمایتی است.<sup>۵</sup>

1. Convention
2. Recommendation
3. ILO, 2019.
4. ILO

۵. نظام بازرسی کار با اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و بازدارنده، سعی دارد تا از وقوع حوادث در فرایند کار جلوگیری کند. بدین ترتیب، رسالت نظام بازرسی، پیشگیری از حوادث و امراض شغلی در محیط کار است (ون ریشترافن، ۱۳۸۹).

طبق مفاد مقاله‌نامه، هر عضو (ILO) که این مقاله‌نامه برای آن لازم‌الاجراست، در کارگاه‌های صنعتی و تجاری خود باید سامانه بازرسی کار را راه‌اندازی نماید؛ که از جمله وظایف این سامانه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- تضمین اجرای مقررات قانونی مربوط به شرایط کار و حمایت از کارگران شاغل؛ مانند مقررات مربوط به ساعت کار، دستمزدها، ایمنی، بهداشت و رفاه، اشتغال کودکان و غیره،

- ارائه راهنمایی و اطلاعات فنی به کارفرمایان و کارگران در جهت به‌کارگیری مؤثرترین ابزارهای قانونی،

- اطلاع‌رسانی در خصوص هرگونه نقض یا عدم اجرای مقررات مربوطه،

- پیشگیری از عوامل مخل سلامت و ایمنی کارگران، با استفاده از بازرسی بازرسان کار و از طریق رفع نقایص مشاهده شده در کارخانه.

در این ارتباط باید اشاره شود که مباحث مربوط به بازرسی کار در مبحث دوم از فصل چهارم قانون کار جمهوری اسلامی ایران (مصوب سال ۱۳۶۹) مورد توجه قرار گرفته است. طبق ماده (۹۶) این قانون، اهم وظایف بازرسان کار عبارت است از:

- نظارت بر اجرای مقررات ناظر به شرایط کار به‌ویژه مقررات حمایتی مربوط به کارهای سخت و زیان‌آور و خطرناک، مدت کار، مزد، رفاه کارگر، اشتغال زنان و کارگران نوجوان،

- نظارت بر اجرای صحیح مقررات قانون کار و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه،

- آموزش مسائل مربوط به حفاظت فنی و راهنمایی کارگران، کارفرمایان و کلیه افرادی که در معرض صدمات و ضایعات ناشی

از حوادث و خطرات ناشی از کار قرار دارند،

- بررسی و تحقیق پیرامون اشکالات ناشی از اجرای مقررات حفاظت فنی و تهیه پیشنهاد لازم جهت اصلاح میزان‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به موارد مذکور، مناسب با تحولات و پیشرفت‌های تکنولوژی.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود مواد ناظر به بازرسی کار در قانون کار (مصوب ۱۳۶۹) با معیارهای بین‌المللی تطابق زیادی دارند. این ادعا را با بررسی ماده به ماده مبحث مربوط به بازرسی کار و تطبیق آن با مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های بین‌المللی کار در زمینه بازرسی می‌توان اثبات کرد. برای مثال در یک بررسی تطبیقی ملاحظه می‌شود که بندهای «الف»، «ج» و «د» ماده (۹۶) قانون کار تا حدود زیادی با مفاد مقررات موضوع بندهای «الف»، «ب» و «پ» بند اول ماده (۳) مقاله‌نامه مطابقت دارد. بنابراین، به نظر می‌رسد، با وجود اینکه دولت تاکنون به مقاله‌نامه‌های مرتبط با نظام بازرسی کار ملحق نشده است، اما قوانین داخلی در بسیاری از موارد، از جمله تأسیس، سازمان‌دهی و طرز عمل نظام بازرسی کار، با این سند مطابقت دارد.

با وجود این الحاق به مقاله‌نامه شماره (۸۱)، دارای آثار و نتایجی است که در ادامه اشاره و بررسی خواهد شد:

۱. طبق ماده (۱۹) اساسنامه سازمان بین‌المللی کار، به دولت‌های عضو توصیه شده است تا در بازه ۱۲ تا ۱۸ ماه، مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار را برای تصویب در نظام حقوقی خود، به مرجع صلاحیت‌دار یعنی قوه مقننه ابلاغ نمایند. با این حال، تصویب یا عدم تصویب مقاله‌نامه‌های بین‌المللی توسط دولت‌ها، به نوعی جزء صلاحیت‌های اختیاری قوه مقننه محسوب می‌شود و کشورها، الزامی جهت تصویب آنها نخواهند داشت.

۲. مفاد مقاله‌نامه بازرسی کار، عمدتاً در قوانین کار ایران مورد توجه قرار گرفته است و ساختار کلی قوانین حوزه بازرسی در قانون کار (مصوب سال ۱۳۶۹) تطابق فراوانی با مقاله‌نامه شماره (۸۱) دارد. از این‌رو پذیرش این مقاله‌نامه اختلال حقوقی خاصی در قوانین فعلی داخلی ایجاد نخواهد نمود.

۳. با در نظر گرفتن بند فوق، با این حال، برخی از مضامین این سند، مانند امکان «مصاحبه آزادانه با شاغلین در کارگاه به‌ویژه کارگران»، مصرح در بند «۱» ماده (۱۲) مقاله‌نامه، در قوانین داخلی، کمتر مورد توجه قرار گرفته است. یکی از عمده‌ترین مشکلات

کارگران در ایران، کار در شرایط فقدان بیمه، کار در شرایط قراردادهای غیررسمی و ناعادلانه، به هر شکلی است. با وجود این، کارگران به سبب ضعف وجه نظارتی قانون کار و احساس عدم امنیت شغلی، نمی‌توانند وضعیت خود را ابراز کنند. مصاحبه‌های غیرمستقیم و عمیق پیشنهادی مقاله‌نامه، می‌تواند مانع از ادامه روند فعلی در حق کارگران شود.

۴. مقاله‌نامه در عین اینکه از جامعیت کافی برخوردار است، اما با توجه به شرایط خاص ملی و محلی هر کشور، استثنائاتی را نیز برای کشورها و متناسب با مقررات داخلی آنها در نظر گرفته است. در ماده (۲) مقاله‌نامه تصریح شده است که: «سامانه بازرسی کار در کارگاه‌های صنعتی، در مورد تمامی کارگاه‌هایی اعمال خواهد شد که مقررات قانونی مربوط به شرایط کار و حمایت از کارگران شاغل، توسط بازرسان کار در مورد آنها اجرا می‌شود. اما قوانین یا مقررات ملی می‌تواند کارگاه‌های حمل‌ونقل و معدنی یا بخش‌هایی از کارگاه‌های مزبور را از اعمال این مقاله‌نامه، مستثنا نماید».

۵. مطابق ماده (۲۹) «در مورد عضوی که قلمروی آن شامل مناطق وسیعی باشد و به دلیل پراکندگی جمعیت یا مرحله توسعه منطقه، مقام صلاحیت‌دار، اجرای مفاد این مقاله‌نامه را غیرعملی تشخیص دهد، مقام مزبور می‌تواند چنین مناطقی را از اعمال این مقاله‌نامه، به طور کلی یا با در نظر گرفتن استثنائاتی در مورد کارگاه‌ها یا مشاغل خاصی که مناسب بداند، مستثنا نماید». از این رو حکم ماده (۱۲) مقاله‌نامه مبنی بر بازرسی، به جهت شمول بر همه کارگاه‌ها، که ممکن است شامل نهادهای نظامی و امنیتی نیز شود (با توجه به حکم بند «۲» ماده (۲) سند)، مغایرتی با اصول نهم، پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی نخواهد داشت.

۶. لایحه فوق در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۲۶ در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفت و یک تبصره به عنوان تبصره «۳» به آن افزود شد. طبق این تبصره به درستی «رعایت اصل هفتاد و هفتم،<sup>۱</sup> یکصد و بیست و پنجم،<sup>۲</sup> و یکصد و سی و نهم<sup>۳</sup> قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» در اجرای این مقاله‌نامه ضروری است.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به اهمیت اجرای صحیح قوانین کار و رعایت عدالت اجتماعی در روابط میان کارگران و کارفرمایان و به منظور تسهیل اطلاع‌رسانی به گروه‌های ذی‌نفع (کارگری و کارفرمایی) نسبت به حقوق و وظایف خود در محیط کار و در راستای تقویت دامنه اختیارات بازرسان کار، الحاق ایران به این مقاله‌نامه کمک خواهد کرد که ضمن ارتقای جایگاه کشور در سازمان بین‌المللی کار، نسبت به ایجاد ساختارهای نظارتی کارآمدتر، در سطح ملی اقدام شود. **بنابراین تصویب مصوبه کمیسیون اجتماعی مجلس با رعایت اصلاحات زیر طبق آیین‌نامه داخلی مجلس (از جمله ارجاع به کمیسیون) پیشنهاد می‌شود:**

۱. عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.  
۲. امضای عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهوری یا نماینده قانونی اوست.  
۳. صلح دعوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داور در هر مورد، موکول به تصویب هیئت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند.

ارجاع به کمیسیون	مخالف	موافق	شماره ماده
		*	ماده واحده
		*	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)
*			ماده (۱۷)
		*	ماده (۱۸)
		*	ماده (۱۹)
		*	ماده (۲۰)
		*	ماده (۲۱)
		*	ماده (۲۲)
		*	ماده (۲۳)
		*	ماده (۲۴)
		*	ماده (۲۵)
		*	ماده (۲۶)
		*	ماده (۲۷)
		*	ماده (۲۸)
		*	ماده (۲۹)
		*	ماده (۳۰)
	*		ماده (۳۱)
		*	ماده (۳۲)
		*	ماده (۳۳)
		*	ماده (۳۴)
		*	ماده (۳۵)
		*	ماده (۳۶)
		*	ماده (۳۷)
		*	ماده (۳۸)
		*	ماده (۳۹)

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحده	رعایت اصل هفتادوهفتم (۷۷)، یکصدویست و پنجم (۱۲۵)، و یکصدوسی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این قانون الزامی است.	*			لایحه فوق در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۲۶ در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفت و یک تبصره به عنوان تبصره «۳» به آن افزود گردید. مطابق با این تبصره به درستی «رعایت اصل هفتادوهفتم (۷۷)، یکصدویست و پنجم (۱۲۵)، و یکصدوسی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» در اجرای این مقاوله نامه ضروری است.	
ماده (۱)	-	*				
ماده (۲)	-	*			مقاوله نامه در عین اینکه از جامعیت کافی برخوردار است، اما با توجه به شرایط خاص ملی و محلی هر کشور، استثنائاتی را نیز برای کشورها و متناسب با مقررات داخلی آنها در نظر گرفته است. در ماده (۲) مقاوله نامه تصریح شده است که: «سامانه بازرسی کار در کارگاه‌های صنعتی، در مورد تمامی کارگاه‌هایی اعمال خواهد شد که مقررات قانونی مربوط به شرایط کار و حمایت از کارگران شاغل، توسط بازرسان کار در مورد آنها اجرا می‌شود. اما قوانین یا مقررات ملی می‌تواند کارگاه‌های حمل و نقل و معدنی یا بخش‌هایی از کارگاه‌های مزبور را از اعمال این مقاوله نامه، مستثنا نماید».	
ماده (۳)	-	*				
ماده (۴)	-	*				
ماده (۵)	-	*				
ماده (۶)	-	*				
ماده (۷)	-	*				
ماده (۸)	-	*				
ماده (۹)	-	*				
ماده (۱۰)	-	*				
ماده (۱۱)	-	*				
ماده (۱۲)	-	*			برخی از مضامین این ماده، مانند امکان «مصاحبه آزادانه با شاغلین در کارگاه به‌ویژه کارگران»، مصرح در بند «۱» ماده (۱۲) مقاوله نامه، در قوانین داخلی، کمتر مورد توجه قرار گرفته است. یکی از عمده‌ترین مشکلات کارگران در ایران، کار در شرایط فقدان بیمه، کار در شرایط قراردادهای غیررسمی و ناعادلانه، به هر	

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
					شکلی است. با وجود این، کارگران به سبب ضعف وجه نظارتی قانون کار و احساس عدم امنیت شغلی، نمی توانند وضعیت خود را ابراز کنند. مصاحبه های غیرمستقیم و عمیق پیشنهادی مقابله نامه، می تواند مانع از ادامه روند فعلی در حق کارگران شود.	
ماده (۱۳)	-	*				
ماده (۱۴)	-	*				
ماده (۱۵)	-			*	در ماده (۱۵) معادل واژه «penalty»، «تنبيه» در نظر گرفته شده است که معادل صحیح آن مجازات است لذا با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود عبارت «مجازات» جایگزین عبارت «تنبيه» شود.	پیشنهاد می شود عبارت «مجازات» جایگزین عبارت «تنبيه» شود.
ماده (۱۶)	-	*				
ماده (۱۷)	-			*	در ماده (۱۷) به جای واژه «نقص» باید «نقض» قید شود. لذا پیشنهاد می شود واژه «نقض» جایگزین واژه «نقص» شود.	پیشنهاد می شود واژه «نقض» جایگزین واژه «نقص» شود.
ماده (۱۸)	-	*				
ماده (۱۹)	-	*			طبق ماده (۱۹) اساسنامه سازمان بین المللی کار، به دولت های عضو توصیه شده است تا در بازه ۱۲ تا ۱۸ ماه، مقابله نامه های سازمان بین المللی کار را برای تصویب در نظام حقوقی خود، به مرجع صلاحیت دار یعنی قوه مقننه ابلاغ نمایند. با این حال، تصویب یا عدم تصویب مقابله نامه های بین المللی توسط دولت ها، به نوعی جزء صلاحیت های اختیاری قوه مقننه محسوب می شود و کشورها، الزامی جهت تصویب آنها نخواهند داشت.	
ماده (۲۰)	-	*				
ماده (۲۱)	-	*				
ماده (۲۲)	-	*				
ماده (۲۳)	-	*				
ماده (۲۴)	-	*				
ماده (۲۵)	-	*				
ماده (۲۶)	-	*				
ماده (۲۷)	-	*				
ماده (۲۸)	-	*				

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۲۹)	-	*			مطابق ماده (۲۹) «در مورد عضوی که قلمروی آن شامل مناطق وسیعی باشد و به دلیل پراکندگی جمعیت یا مرحله توسعه منطقه، مقام صلاحیت‌دار، اجرای مفاد این مقاله‌نامه را غیرعملی تشخیص دهد، مقام مزبور می‌تواند چنین مناطقی را از اعمال این مقاله‌نامه، به‌طور کلی یا با در نظر گرفتن استثنائاتی در مورد کارگاه‌ها یا مشاغل خاصی که مناسب بدانند، مستثنا نماید». از این‌رو حکم ماده (۱۲) مقاله‌نامه مبنی بر بازرسی، به جهت شمول بر همه کارگاه‌ها، که ممکن است شامل نهادهای نظامی و امنیتی نیز شود (با توجه به حکم بند «۲» ماده (۲) سند)، مغایرتی با اصول (۹)، (۵۷) و (۱۱۰) قانون اساسی نخواهد داشت.	
ماده (۳۰)	-	*				
ماده (۳۱)	-			*	واژه «denunciation» به «ابطال عضویت» ترجمه شده که معادل صحیحی نیست. تعبیر مناسب و درست برای این واژه «خاتمه عضویت» است. لذا پیشنهاد می‌شود مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس عبارت «خاتمه عضویت» جایگزین عبارت «ابطال عضویت» گردد.	پیشنهاد می‌شود مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس عبارت «خاتمه عضویت» جایگزین عبارت «ابطال عضویت» گردد.
ماده (۳۲)	-	*				
ماده (۳۳)	-	*				
ماده (۳۴)	-	*				
ماده (۳۵)	-	*				
ماده (۳۶)	-	*				
ماده (۳۷)	-	*				
ماده (۳۸)	-	*				
ماده (۳۹)	-	*				