

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه تصویب مقاله نامه مشاوره سه جانبه
(استانداردهای بین المللی کار) ۱۹۷۶ (۱۳۵۵) - (شماره ۱۴۴)»



مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:
۳۹۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفتر مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۴۰۱۷۸۴۱

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۸/۱۸



مقدمه

لایحه تصویب مقاله نامه شماره ۱۴۴ سازمان بین المللی کار در تاریخ ۱۳۹۹/۹/۲۳ توسط هیئت وزیران به تصویب رسیده و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. این مقاله نامه دو سال پس از تصویب در سال ۱۹۷۶ در عرصه بین المللی لازم الاجرا شده است. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان نقطه تماس و تعامل با سازمان بین المللی کار و نهادی که از منظر صلاحیت ذاتی به امور مربوط به اشتغال و موضوع های پیرامون آن رسیدگی می کند طبق استانداردهای بین المللی این حوزه باید نظر ذی نفعان را اتخاذ و در تصمیمات خود آنها را اعمال نماید. این موضوع در لایحه تقدیمی به مجلس تحت عنوان تصویب مقاله نامه شماره ۱۴۴ سازوکار خاصی لازم دارد.

ارزیابی مفاد لایحه

- ماده (۸) میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به حق تشکیل اتحادیه اشاره دارد. لذا اصل تشکیل تشکلهای در آن سند بین المللی به رسمیت شناخته شده است. همین موضوع به نحو دیگری و با ادبیاتی متفاوت در ماده (۲۲) میثاق حقوق مدنی و سیاسی نیز تکرار شده است. آنچه در مقاله نامه شماره ۱۴۴ مورد اشاره قرار گرفته است در واقع حضور و نقش آفرینی همین تشکلهای یا اتحادیهها در حوزه کار و مشورت های سه جانبه برای نقش آفرینی در فعالیتهای سازمان بین المللی کار است. به تعبیر دیگر باید متذکر شد که اصل حق تشکیل تشکلهای یا اتحادیهها در اسناد دیگری به رسمیت شناخته شده است و آنچه مقاله نامه شماره ۱۴۴ مقرر نموده است در واقع دخیل نمودن آنها در سازوکارهای مرتبط با کار است.

- سازمان بین المللی کار موضوع های متعددی را در قالب کنوانسیون (مقاله نامه) به تصویب می رساند. لایحه حاضر در واقع یکی از همین دست اسناد است که می توان آن را دارای اهمیت بسیار زیادی دانست. به طور کلی رکن سازوکار سازمان بین المللی کار ساختار سه جانبه آن است. این سازوکار سه جانبه بین دولت ها، نمایندگان کارگران و نمایندگان کارفرمایان برقرار است. این سازوکار در راستای تضمین منافع همه ذی نفعان فعالیت های حوزه کار و کارگری است. با این توضیح باید متذکر شد که لایحه حاضر در راستای تقویت همین رکن فعالیت سازمان بین المللی کار در سطح ملی و تضمین آن است. بر این اساس، مفاد لایحه مورد ارزیابی قرار می گیرد.

- ماده (۵) این مقاوله‌نامه در واقع اصلی‌ترین و مهم‌ترین ماده تلقی می‌شود. این ماده به اثر مشورت‌های سه‌جانبه توجه می‌کند و مقرر می‌دارد که این مشورت‌ها باید در چه مجاری نشان داده شود و منعکس گردد. این ماده به‌دنبال تضمین آن است که نظرات ذی‌نفعان (نمایندگان کارگران و کارفرمایان) در پیشنهادات اصلاح مقاوله‌نامه‌ها، گزارش‌هایی که بر پایه اساسنامه سازمان بین‌المللی کار تدوین می‌شود و ... لحاظ شود.

- تصویب این لایحه منافاتی با ساختار تقنینی و اجرایی موجود در شورای عالی کار (نمایندگان کارگری، کارفرمایی و دولت) ندارد. در ماده (۴۱) قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ آمده است، «شورای عالی کار» متشکل از نمایندگان دولت، کارفرمایان و کارگران، همه‌ساله موظف به تعیین میزان حداقل مزد کارگران برای «نقاط مختلف کشور» و یا «صنایع مختلف» با توجه به معیارهای «تورم» و «تأمین معیشت یک خانواده متوسط» است.

- پیوستن به مقاوله‌نامه ۱۴۴، می‌تواند به سر و سامان دادن به تشکلهای موجود طبق استاندارد بین‌المللی بینجامد لکن باید نسبت آن با قوانین و مقررات داخلی در این حوزه به درستی تبیین گردد.

- از آنجایی که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی و هماهنگ‌کننده معرفی شده است لذا باید طبق ماده (۶) این مقاوله‌نامه سالیانه گزارش عملکرد ارائه دهد. لذا این تکلیف، تعهد این وزارتخانه را در استفاده از مشاوره سه‌جانبه و افزایش انعطاف‌پذیری در تصمیمات حوزه قواعد و روابط کار افزایش می‌دهد.

- مطالعات مختلف نشان می‌دهد قواعد بازار کار ایران در خصوص هزینه اخراج در وضعیت سخت‌گیرانه‌تری نسبت به سایر کشورها قرار دارد. با پیوستن به مقاوله‌نامه ۱۴۴ و افزایش مشارکت تشکلهای کارگری و کارفرمایی در تصمیمات دولتی، همچنین افزایش مطالبه‌گری این تشکلهای از دولت، انعطاف‌پذیری بازار کار افزایش خواهد یافت.

- با ایجاد این ساختار، ظرفیت لازم برای اصلاح قانون کار و سایر قوانین مرتبط به حوزه روابط کار در جهت افزایش انعطاف‌پذیری بازار کار فراهم می‌شود.

- لازم است در راستای اجرای اصول هفتادوهفتم، یکصدویست‌وپنجم و یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی، تبصره ای به شرح زیر به ماده‌واحد اضافه شود:

«تبصره - در اجرای این مقاوله‌نامه به‌ویژه مواد (۱۲) و (۱۳) آن، رعایت اصول هفتادوهفتم، یکصدویست‌وپنجم و یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی می‌باشد».

- در مقدمه این مقاوله‌نامه به «مقاوله‌نامه آزادی انجمن و حمایت از حق تشکل» و «مقاوله‌نامه حق تشکل و مذاکرات جمعی» و «توصیه‌نامه مشاوره» و بسیاری از اسناد دیگر اشاره شده است که تاکنون جمهوری اسلامی ایران برخی را تصویب یا پذیرش نکرده است. با توجه به اثر تفسیری که مقدمه برای تبیین محتوای مقاوله‌نامه حاضر خواهد داشت لازم است تبصره ای به شرح زیر به ماده واحد اضافه شود

«تبصره: تفسیر مقاوله‌نامه حاضر مطابق با قوانین داخلی جمهوری اسلامی ایران صورت می‌پذیرد.»

همچنین لازم است، جهت جلوگیری از ایراد احتمالی شورای محترم نگهبان، همه این سندها به همراه اصل مقاوله‌نامه به مجلس شورای اسلامی جهت ارزیابی و در صورت لزوم تصویب واصل شود.

- با توجه به اینکه مستند به اصل بیست و ششم قانون اساسی، تشکل‌های صنفی شناسایی شده است و مستند به اصل مذکور در مواد (۱۳۱) و (۱۳۶) قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ قواعد تأسیس و نحوه حضور تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در مجامع بین‌المللی وضع شده است؛ لذا ثمره پیوستن این مقاوله‌نامه و نیز تفاوت آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره دوم ماده واحده با قوانین و مقررات موجود، مبهم است. بنابراین با توجه به اینکه در حال حاضر ظرفیت‌های تأسیس و مشارکت ذی‌نفعان و تعهدات وزارت کار و رفاه تأمین اجتماعی در خصوص جلب مشارکت آنان بر اساس قوانین و آیین‌نامه‌های مصوب، وجود دارد لازم است نسبت به مقاوله‌نامه حاضر و آیین‌نامه اشاره شده در آن با قوانین و آیین‌نامه‌های مصوب کنونی مشخص شود و از این جهت رفع ابهام گردد.

- تعبیر «ابطال عضویت» در ماده (۹) لازم است به تعبیر «اعلام خروج» یا «اعلام پایان/خاتمه عضویت» تغییر یابد. در واقع عضویت ابطال نمی‌شود، بلکه خاتمه می‌یابد.

- این لایحه در صورت تصویب یک جواز کلی دربر خواهد داشت. نحوه و چگونگی اجرای مفاد این لایحه در نظام حقوقی داخلی مستلزم تصویب آیین‌نامه خاص برای چگونگی تشکیل جلسات لازم، فواصل زمانی اتخاذ نظرات، نحوه اتخاذ نظرات نمایندگان کارگران و کارفرمایان و غیره خواهد بود. لازم به ذکر است مقاوله‌نامه، تأثیر اجرایی و عملی شدن خود را یک سال پس از تقدیم سند تصویب دانسته است، اما برای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی جهت تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی این مقاوله‌نامه، ۶ ماه زمان در نظر گرفته شده است که می‌توان در صورت لزوم این مدت را افزایش داد.

نتیجه‌گیری

مقاوله‌نامه ۱۴۴ سازمان بین‌المللی کار سندی برای تضمین التزام کشورها به لزوم سه‌جانبه‌گرایی به‌عنوان رکن اساسی تضمین منافع ذی‌نفعان حوزه کار و اصل راهبردی سازمان بین‌المللی کار است. وقوف کامل به ابعاد موضوع‌های مربوط به کار با توجه به فراوانی و تنوع و تعدد روابط کاری و با عنایت به استلزامات مشاغل متفاوت ایجاب می‌نماید که چنین سه‌جانبه‌گرایی محقق شود. از این رو با رعایت اصلاحات بیان شده و رفع ابهامات پیش‌گفته در قسمت ارزیابی مفاد لایحه، تصویب این مقاوله‌نامه با مانعی مواجه نیست.