

بسیست و نهم آبان ۱۳۶۹ قانون کار بعد از کشمکش‌های بسیار و در جریان رفت و برگشت‌های چندساله به مجلس شورای نگهبان، نهایتاً سر از مجمع تشخیص مصلحت نظام درآورد و به تصویب رسید. پیش‌نویس اولیه این قانون، در طول آن سال‌ها و در پی بحث و جدل‌های مختلف دچار جرح و تعدیل‌های بسیار شد تا در نهایت طرفین به تصویب آن رضایت دادند.

با این حال قانون کار بعد از گذشت ۳۵ سال از زمان تصویب، مغفول مانده و بسیاری از مواد حمایتی آن به‌مرحله اجرا نرسیده. عده‌ای متن این قانون را مترقی می‌دانند اما معتقدند به دلیل مصوبات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مصوب بعدی، بی‌اثر شده و عده‌ای اما معتقدند متن این قانون از همان زمان تصویب و به‌خصوص در جریان کشمکش‌هایی که ناشی از تضاد منافع طرفین بود، تا حدود زیادی ابهام داشت. منتقدان، متن اولیه را دارای ابهامات بسیاری می‌دانند و معتقدند متن قانون سال ۶۹ بسیار تفسیر‌پذیر است و همین خصوصیت مهم بعد از مینه‌را برای ضد کارگری کردن هر چه بیشتر آن فراهم کرد.

«کاظم فرج‌اللهی» از ان دست منتقدانی است که معتقد است قانون کار ایراداتی دارد. با این فعال کارگری، در رابطه با تاریخچه تصویب قانون کار، فصول ۱۲ گانه آن و ایرادات متن اولیه به گفت‌وگو نشستیم.

■ ■ ■

از فلسفه و جودی قانون و چرایی ضرورت وضع آن شروع کنیم تا بعد بتوانیم بحث را دقیق‌تر به قانون کار پیوند بزنیم.

در هر جامعه، طبقات و لایه‌های مختلف اجتماعی وجود دارند که منافعشان همسو نیست و ممکن است موازی یا متفاوت و حتی متضاد باشد. برای برقراری نظم اجتماعی و تنظیم مناسبات میان گروه‌های مختلف و پرهیز از بروز یا تشدید تعارضات طبقاتی، وجود قانون ضروری است. البته «فلسفه یا ضرورت وجودی قانون»، حمایت از گروه‌های ضعیف‌تر است چون طبقات قدرتمند که امکانات و توانایی تأمین منافع خود را دارند و حتی ممکن و محتمل است منافع گروه‌های فرودست را نیز تصاحب کنند. حال روشن می‌شود که چرا «حقوق کار» شکل گرفته است. در جوامع صنعتی، حقوق کار ناظر بر رابطه کارگر و کارفرماست؛ رابطه‌ای که در آن یک طبقه دارنده ابزار تولید است و طبقه بسیار بزرگ‌تر، فاقد ابزار و ناچار است به فروش نیروی کار خود. این دو طبقه دارای منافع متضاد هستند. کارگر برای تأمین معاش خود کار می‌کند و مزد می‌گیرد و بخش مهمی از ارزش حاصل از کار از سوی او ایجاد می‌شود، در حالی که کارفرما صاحب ابزار تولید و بهره‌بردار اصلی ارزش ایجادشده است. بنابراین هر جامعه‌ای که مدعی عدالت باشد، باید سازوکاری برای تنظیم این رابطه و حفظ تعادل میان این دو طبقه ایجاد کند. اینجا است که نقش دولت و نظام حقوقی جامعه مطرح می‌شود. وظیفه حقوق کار، تمیز دادن و تنظیم منافع این دو گروه اجتماعی و موضوع آن قانون کار است. حقوق کار می‌گوید دولت باید ناظر بی طرف باشد اما در نظام سرمایه‌داری هیچ دولتی واقعاً بی طرف نیست. تنها در دوره‌ای کوتاه، یعنی دوران شکل‌گیری دولت‌های رفاه پس از جنگ



جهانی دوم، برخی دولت‌ها توانستند تاحدی نقش میانجی عادل ایفا کنند یا به آن نزدیک شوند. در همه جوامع سرمایه‌داری، مالکیت خصوصی و حفظ منافع طبقه صاحب سرمایه، بنیان اصلی کار و تولید است و دولت‌ها ناگزیرند از ساختارهای سرمایه‌دارانه و منافع طبقات دارنده سرمایه دفاع کنند اما این دفاع در عمل در تضاد با منافع کارگران قرار می‌گیرد.

به قانون کار ایران و بستر تاریخی اجتماعی تدوین آن برگردیم. صحبت‌های جدی برای تدوین این قانون در چه شرایطی آغاز و چه مخالفت‌هایی با آن شد؟

در سال‌های نخست انقلاب، تقریباً تمام شعرا و ادیبان سیاسی بر حمایت از «هستضعفان» یعنی لایه‌های پایین جامعه تأکید داشت. انتظار این بود که قانون کار نیز در چنین فضایی و با چنین رویکردی تدوین شود اما در مجموعه حاکمیت، تا سال ۱۳۶۰ اساساً صحبت جدی درباره تدوین قانون کار جدید وجود نداشت و هنگام بروز اختلاف و تعارض منافع میان کارگران و کارفرمایان، عموماً به‌عرف موجود یا همان قانون کار نظام گذشته مراجعه می‌شد. پس از آن، یعنی سه سال بعد از استقرار نظام جدید، آرام‌آرام ضرورت تدوین قانون کار مطرح شد. نخستین تلاش جدی برای نوشتن پیش‌نویس قانون کار در سال ۱۳۶۱، در دولت سوم و توسط «احمد توکلی» وزیر کار وقت صورت گرفت. پیش‌نویس این قانون با حضور و دخالت نمایندگان کارشناسان مورد وثوق جامعه کارگری تهیه نشد و همه روابط کار، مناسبات و مسائل موجود در این حوزه را در «باب‌اجاره» تعریف کردند؛ یعنی رابطه کارگر و کارفرما مشابه رابطه موجر و مستأجر در نظر گرفته شد. در این تعریف، کارگر کسی بود که نیروی کارش را «اجاره می‌دهد» و کارفرما «مستأجر» محسوب می‌شد. این رویکرد از آنجا که بر «تراضی طرفین» تأکید می‌کرد، ظالمانه به نظر می‌رسید چرا که کارگر و کارفرما از نظر امکانات و قدرت چانه‌زنی در موقعیت‌های کاملاً نابرابر قرار دارند. کارگر معمولاً ناراضی و خواهان افزایش مزد و بهبود شرایط کار است اما کارفرما طبیعتاً تمایل دارد هزینه‌ها از جمله مزد را کاهش دهد و منافع بیشتری کسب کند. بنابراین استاندارد به «رضایت دوطرفه» عمل‌ناپذیره گرفتن واقعیت نابرابری ساختاری است. این پیش‌نویس با مخالفت گسترده نهادهای کارگری و حتی دولت وقت روبرو شد.

سال ۱۳۶۲ وزیر کار تغییر کرد. «سرحدی‌زاده» وزیر کار و معاون وی «محمد سلامتی» پیش‌نویس جدیدی را تدوین کردند؛ پیش‌نویسی که شاکله اصلی قانون کار کنونی را تشکیل

می‌دهد. تدوین این پیش‌نویس حدود دو سال طول کشید و نهایتاً سال ۱۳۶۴ به مجلس ارائه شد. علت طولانی شدن این فرآیند، کشمکش دائمی میان نیازهای جامعه جنگ‌زده، سطح انتظارات و مطالبات و ضرورت حفظ حداقلی از حقوق کارگران از یک‌سو و فشار طبقه کارفرمایان از سوی دیگر بود. بنابراین باید لایحه‌ای تهیه می‌شد که بتواند منافع هر دو طرف را در آن شرایط خاص، تاحدی تأمین کند.

پس از ارائه این لایحه به مجلس، نمایندگان نزدیک دو سال روی آن کار کردند. نتیجه این کار و رفت‌وآمد مکرر میان دولت، مجلس و شورای نگهبان، پیش‌نویس قانونی بود که قاعداً تا باید ساختار حقوقی نسبتاً یکپارچه‌ای داشت اما در عمل تکه‌پاره و وصله‌پینه‌شده است و مشخص است که مواد مختلف آن بارها توسط کارشناسان با منافع و دیدگاه‌های گوناگون بازنویسی شده است.

قانونی که ایس‌ن همه میان نهادهای مختلف دست‌به‌دست شده و نتیجه فشارها، تعارض‌ها و مصالحه‌های سیاسی و طبقاتی است، تا چه اندازه به نفع کارگران بود؟

وضعیت فعلی؛ نتیجه قوانین مبهم و قابل تفسیر حاکم بر روابط کار

قانون کار ایران، منافع کارگران را تأمین نمی‌کند



تشکل صنفی ابزار اصلی کارگران برای دفاع جمعی از حقوق‌شان است. وقتی این ابزار گرفته می‌شود، توان چانه‌زنی از بین می‌رود. وضعیت فعلی طبقه کارگران نیز دقیقاً نتیجه همین فعلی طبقه کارگر ایران نیز دقیقاً نتیجه همین نبود تشکل کارآمد است

دست‌به‌دست‌شدو هر کارشناس از زاویه‌دید خود بر آن تغییراتی اعمال کرد. در نهایت، در شورای نگهبان و در مجمع تشخیص مصلحت نظام به شکلی جمع‌بندی شد که همه این ابهامات در آن باقی ماند. اما اگر بخواهم پاسخ جامع‌تری بدهم، بهتر ین دلیل برای این ادعا که این قانون منافع کارگران را تأمین نمی‌کند در مواردی ابهام دارد، وضعیت امروز طبقه کارگر ایران است. در طول این دهه‌ها، وضعیت کارگران نه تنها بهتر نشده، بلکه از بسیاری جنبه‌ها بدتر شده است. برای اثبات این ادعا نگاهی به شاخصی قیمت‌ها و میزان افزایش مزد بیندازید و ببینید طی این سال‌ها قدرت خرید کارگران تا چه اندازه هر سال از سال قبل کم و کمتر شده است. کاهش قدرت خرید یعنی فرو رفتن کارگران در عمق بیشتری از دره فقر.

در اینجا البته بر خی معتقدند متن قانون خوب است اما به رستی اجرا نمی‌شود.

دوستانی که معتقدند «قانون خوب بود اما بد اجرا شد» یک نکته مهم را نادیده می‌گیرند؛ هیچ قانون خوبی، بدون ضمانت اجرا معنا ندارد. اجرای درست و دقیق قانون کار دو تضمین اساسی نیاز دارد: اول، وجود دولت ناظر بی طرف و مقتدر (منظور از اقتدار، خشونت و سرکوب نیست) و دوم، وجود تشکل‌های مستقل سراسری و قدرتمند کارگری و در کنار این دو یک نظام یا قوه قضایی که بتواند در صورت نیاز به آن شکایت برد و نتیجه گرفت. در ایران، دولت‌ها نه تنها بی طرف نیستند بلکه خود در مقام یک کارفرما و ذینفع بزرگ قرار دارند، وجه دوم ضمانت اجرا را هم ندارند. وقتی هیچ‌یک از این دو تضمین وجود نداشته، طبیعی است که وضعیت طبقه کارگر هر سال به‌سال بدتر می‌شود.

وضعیت فصول دیگر قانون کار به چه صورت است؟ فصل دوم قانون کار به حق السعی می‌پردازد. قانون کار به‌جای اینکه «مزد» را به‌صورت علمی و روشن، تعریف و سپس سازوکار تعیین، تصویب و ضمانت اجرا و پرداخت آن را معین کند، مزد یعنی سهم کارگر از ارزش تولیدشده را به چند جزء و قطعه تقسیم کرده؛ حق اولاد، حق مسکن، پایه سنوات، ین کارگری، سهم کارگر در سود تولید، پاداش افزایش تولید و... این تکه‌تکه‌سازی عملاً باعث می‌شود کارفرما بتواند بخش‌هایی از این مزایا را نپردازد یا از آنها طفره ببرد. در بسیاری از کارگاه‌ها فقط «مزد خشک و خالی» پرداخت می‌شود، آن هم با تأخیر چندماهه و گاهی حتی همان هم پرداخت نمی‌شود. فصل چهارم هم درباره ایمنی، بهداشت کار و حفاظت فنی است. آمار تلفات انسانی ناشی از حوادث کاری در ایران حتی نسبت به کشورهای همجوار بسیار بالا است که نشان می‌دهد یا قانون کافی نیست یا ضمانت اجرایی ندارد.

البته برخی از کارشناسان ایمنی می‌گویند قوانین به اندازه کافی وجود دارد اما ضمانت اجرا نیست.

بله. با وجود برخی مواد خوب در بخش ایمنی و بهداشت کار، اجرا و نظارت بر این موارد بسیار ضعیف است و کارگران عملاً از حقوق خود محروم هستند. به‌طور خلاصه باید گفت که به دلیل حذف امنیت شغلی و نبود تشکل‌های مستقل کارگری، این مواد خود را بی‌استثنا خوب نیز ضمانت اجرا ندارند.

به فصل پنجم برگردانیم!

فصل پنجم قانون کار به آموزش و اشتغال اشاره کرده است. جامعه نیازمند نیروی کار ماهر است که بخشی از این مهارت باید در دانشگاه‌ها و بخشی هم در موسسات کارآموزی آموزش داده شود اما هیچ سازوکار مؤثر و الزام‌آوری برای تربیت نیروی کار ماهر در قانون وجود ندارد. در گذشته، موسسات و صندوق‌های کارآموزی داشتیم که زیر نظر وزارت کار فعالیت می‌کردند اما امروز وضعیت متفاوت است. نیروی کاری که به‌عنوان کارآموز وارد یک کارگاه می‌شود، باید از حقوق مشخص برخوردار باشد؛ از جمله حق بیمه، حداقل دستمزد و حقوق قانونی اما در عمل، با استناد به مکرر است. این قانون هشت سال بین نهادهای مختلف

بهترین دلیل برای این ادعا که قانون کار فعلی منافع کارگران را تأمین نمی‌کند، وضعیت امروز طبقه کارگر است. در طول این دهه‌ها، وضعیت کارگران نه تنها بهتر نشده، بلکه از بسیاری جنبه‌ها بدتر شده است

با دولت وقت تفاهم‌نامه‌ای امضا کردند که براساس آن، قرار بود اشکالات فصل ششم اصلاح شود اما این تفاهم‌نامه هرگز اجرا نشد.

نبود تشکل قدرتمند چه اثری بر وضعیت کارگران دارد؟

تشکل صنفی ابزار اصلی کارگران برای دفاع جمعی از حقوق‌شان است. وقتی این ابزار گرفته می‌شود، توان چانه‌زنی از بین می‌رود. وضعیت فعلی طبقه کارگر ایران نیز دقیقاً نتیجه همین نبود تشکل کارآمد است. البته معتقدم اگر کارگران تلاش‌های بیشتری نکنند و تشکل‌هایی برپا نکنند، اساسنامه آن‌را اعلام کنند و مطابق آن پیش بروند، می‌توانند فعالیت‌هایی بکنند و دستاوردهایی هم داشته باشند. می‌خواهم بگویم کارگران هم نباید انتظار داشته باشند که در چارچوب نظام سرمایه‌سالار همه چیز فراهم باشد و بگویند بفرمایید برای خودتان تشکل کارگری درست کنید و منافع ما را زیر سوال ببرید. تلاش‌ها و فعالیت‌های صنفی در همه جوامع غالباً با موانع و مشکلات زیادی مواجه هستند. اما به هر حال برای کسب مطالبات و تحقق منافع صنفی باید همه‌جانبه، سازمان‌یافته و منظم فعالیت کرد و در صورت لزوم سیاست ورزید. در نظام طبقاتی هیچ چیز آسان به کف نمی‌آید.

به فصل‌های قانون کار برگردیم!

فصل هفتم به مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی می‌پردازد. زمانی که موضوع حقوق کار مطرح است و ماباد و طبقه‌ای روبرو هستیم که منافعشان با یکدیگر در تعارض قرار دارد، به‌طور طبیعی اختلاف و مشکلاتی پدید می‌آید. برای پرهیز از ایجاد یا رفع این مشکلات، از یک‌سو سازوکار پیمان‌های دسته‌جمعی پیش‌بینی شده تا میان کارگران و کارفرمایان برقرار شود و از سوی دیگر مراجع حل اختلاف در نظر گرفته شده. در این مراجع نیز سه گروه (نمایندگان کارگری، کارفرمایی و دولتی) باید به اختلافات و رفع مشکلات بپردازند. در اینجا باز همان ایراد ساختاری فقدان نمایندگان واقعی و مستقل خود را نشان می‌دهد.

در جوامع مدرن برای کارگران این حق به رسمیت شناخته شده که هرگاه با تعارض منافع مواجه شدند و نتوانستند از طریق قوانین و آیین‌نامه‌ها، منافع خود را تأمین کنند، بتوانند از کار کردن یعنی فروش نیروی کار خود خودداری کنند. اعتراض تقریباً در همه کشورها به‌عنوان حقی قانونی شناخته شده است اما در قانون کار ایران این حق به رسمیت شناخته نشده است. ماده ۱۴۴ قانون کار در لافاذه از حق خودداری از کار صرفاً یاد می‌کند در واقع حمایت چندانی از آن ندارد.

فصل هشتم قانون کار، به خدمات رفاهی و باشگاهی پرداخته که از آن می‌گذریم. می‌خواهم به‌فصل‌سوم برگردم. ببینید ماده ۴۱ قانون کار به موضوع حق السعی کارگری می‌پردازد و اشاره کردم که آن را تکه‌تکه می‌کند. در این ماده اشاره شده که حداقل مزد باید به اندازه‌ای باشد که بتواند حداقل‌های زندگی یک خانواده کارگری را تأمین کند اما وظیفه تعیین این مزدها به شورای عالی کار می‌سپارد. این شوراموضوع فصل دهم است. شورای عالی کار نیز متشکل از سه گروه است که یکی از آنها گروه کارفرمایی است، این گروه، به منافع خود می‌اندیشد و از همه ابزارهای موجود استفاده می‌کند. دولت نیز غالباً به عنوان نماینده کارفرمایان طرف دیگر است و ریاست‌شورا به وزیر کار سپرده شده که نفوذ بسیاری دارد. طرف سوم، تشکل‌های کارگری هستند که آنها هم نمی‌توانند مستقل و آزادانه فعالیت کنند و از منافع کارگران دفاع کنند.

معتقدید که قانون کار فعلی، منافع کارگران را تأمین نمی‌کند. برخی معتقدند متن این قانون، تأمین‌کننده منافع کارگران است اما با بخشنامه‌ها و مصوباتی که بعدها اضافه شده، اثرگذاری آن کاهش یافته. آنها می‌گویند اشکال از قانون کار نیست بلکه از بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های بعد از آن است.

به جز چند مورد استثنایی، کلیت قانون کار سال ۶۹ اقاانون چندان مترقی نمی‌بینم. یک مورد مساله اخراج کارگران خطای از کارگاه است. در قانون کار پیش از انقلاب، در این مورد به



کارفرما اختیار گسترده‌ای برای اخراج کارگر داده شده بود. این اختیارات با تغییراتی که در ماده ۲۷ قانون کار جدید دیده می‌شود محدود و تاحدی به نفع کارگران اصلاح شد اما خیلی زود، در سال‌های ابتدایی دهه ۷۰، هیأت وزیران باز ماده ۲۷ را مورد تجدیدنظر قرار داد و بخش عمده‌ای از امتیازاتی که به نفع کارگران ایجاد شده بود، پس گرفته شد.

بخش دیگری که می‌توان آن را «فی‌نفسه» منطقی و خوب دانست، بخش مربوط به تعیین «مزد» در قانون کار است اما همین بخش نیز در مرحله اجرا ضمانت چندانی ندارد و تا حدود زیادی خنثی می‌شود. ماده ۴۱ قانون کار درباره تعیین حداقل مزد، اگرچه از نظر متن و اصول کلی قابل قبول است، اما در ۳۵ سال اخیر حتی یک‌بار هم اجرا نشده است. در مجموع، به نظر می‌رسد در شرایط فعلی باید متن این قانون با حضور نمایندگان کارگران تا اندازه‌ای اصلاح شود تا ابهامات برطرف شود. از آن مهم‌تر، ایجاد ضمانت اجرایی قدرتمند برای قانون است. قانون بدون ضمانت پایده‌ای ندارد.

اگر کارگران بخواهند اتحادیه مستقلی تشکیل دهند، چنین تشکلی اصولاً به رسمیت شناخته نمی‌شود. تشکل صنفی ابزار دفاع جمعی کارگران است. وقتی این ابزار را از کارگری می‌گیرند، طبیعی است که نمی‌توانند از منافع خود دفاع کنند.

همین تشکل‌های قانونی هم در خیلی از بنگاه‌ها حق فعالیت ندارند!

دقیقاً همین‌طور است. حتی در برخی کارخانجات بزرگ در دوره‌هایی رسماً اعلام شد که هیچ نوع تشکل کارگری، حتی رسمی اجازه تشکیل ندارد. این موارد آشکارا با کنوانسیون‌های ۸۷ و ۹۸ سازمان بین‌المللی کار که اسناد بنیادین این سازمان هستند و بر آزادی ایجاد تشکل و استقلال آنها تأکید می‌کنند، کاملاً مغایرت دارد.

تاکنون تلاشی برای اصلاح فصل ششم صورت گرفته؟

از اواخر دهه ۷۰ تا سال ۱۳۸۳ فعالان کارگری بارها با سازمان بین‌المللی کار مکاتبه کردند و اشکالات فصل ششم را مطرح کردند. نمایندگان سازمان بین‌المللی کار بعد از بررسی‌ها،