

نوشته: دکتر فریدون کاوسی

حقوق کار در ارتباط با سیاست اشتغال و مسائل نیروی انسانی

۱. بعد از یک دوره طولانی که بازار کار ظاهراً با آزادی کامل تابع قانون عرضه و تقاضا بود، بتدریج و بخصوص از پایان جنگ جهانی اول، لزوم دخالت دولت‌ها برای حمایت کارگران و حفظ حقوق آنان در برابر کارفرمایان احساس گردید.

تأثیر قوانین کار در امر اشتغال از همان هنگامی که دولت‌ها به وضع مقررات حمایتی برای کارگران اقدام کردند آغاز شد هرچند که در آن هنگام فقط جنبه حمایت اجتماعی این مقررات مورد نظر بود.

امروزه توسعه حقوق کار مسئله اشتغال را کاسلاً تحت تأثیر خود قرار داده است. بخصوص از هنگامی که دولت‌ها دست‌یابی به اشتغال کامل را وظیفه و هدف خود قرار داده‌اند بین سیاست اشتغال و مقررات حقوق کار ارتباطی عمیق وجود دارد، به نحوی که میتوان گفت این مقررات «سیاست اجتماعی اشتغال کامل» را تشکیل میدهند.

۲. برای اجرای این سیاست بوسیله دولت‌ها بایستی مجموعه‌ای از مکانیسم‌های تنظیم‌کننده بطور هم‌آهنگ به مرحله اجرا گذارده شود^۱. سهم قوانین کار در این مورد

۱- مهم‌ترین این مکانیسم‌ها یک سیاست راهنمایی و آموزش نظری و حرفه‌ای است که براساس پیش‌بینی‌های درازمدت و فوق‌العاده مشکل استوار است و برای آن تخمین تقریبی احتیاجات کیفی و کمی از نظر نیروی انسانی در سطح ملی لازم است.

آن است که اولاً وسایل تثبیت کارگر را در کاروی تا آنجا که ممکن است فراهم نماید. ثانیاً در صورتیکه کارگر کار خود را بهر علتی از دست بدهد ادامه کار را برای وی در شغل دیگری ممکن سازد. تثبیت کارگر در کار خود ویا ادامه کار او در شغل دیگر، از طریق مراقبت دولت‌ها در امر استخدام و اخراج کارگران صورت می‌گیرد. این مراقبت بدین نحو است که کارفرما مکلف میشود احتیاج خود را به استخدام کارگران جدید و همچنین اخراج انفرادی یا دسته جمعی کارگران خود را قبلاً به اطلاع دولت برساند، و از طرف دیگر مقرراتی بمنظور اینکه کارفرمایان نتوانند به آسانی کارگران خود را اخراج کنند ایجاد میگردد. سپس فعالیت یک سرویس کاریابی دولتی، که کار آن باید طبق اصول صحیح و بر اساس آشنائی آماری دقیق بازار کار انجام گیرد، عرضه و تقاضا در بازار کار را تطبیق و تنظیم می‌کند. تجدید آموزش حرفه‌ای کارگران بیکار میتواند نقش مؤثری را در استخدام مجدد این کارگران و تکمیل کار این سرویس کاریابی ایفا نماید^۱.

با وجود اینکه منظورهای حمایت اجتماعی نسبت به مسائلی که ذکر شد هنوز بیگانه نیستند شاید بتوان گفت که امروزه هدف اصلی دولت‌ها از ایجاد این مقررات تأمین بهترین نحوه استفاده از نیروی انسانی از طریق تطبیق و تنظیم عرضه و تقاضا در بازار کار و نتیجتاً تسهیل دسترسی به اشتغال کامل است^۲.

۱- مسئله انتقال کارگران بیکار به مناطقی که نیاز به نیروی انسانی دارند نیز در امر استخدام مجدد آنان حائز کمال اهمیت است. البته این انتقال بایستی با رضایت خاطر آنان انجام گرفته و جنبه اجبار نداشته باشد.

۲- مقررات چند کشور پیشرفته در مورد مسائل فوق ذیلا شرح داده میشود:

- در فرانسه مراقبت دولت در امر استخدام کارگران و اخراج انفرادی یا دسته جمعی آنان به نحو نسبتاً شدیدی برقرار گردیده است. استخدام کارگران و اخراج آنان باید با اطلاع و

۳. در ایران وزارت کار و امور اجتماعی هیچگونه کنترل در امر استخدام و اخراج کارگر بوسیله کارفرمایان ندارد و نتیجتاً هیچگونه وسیله تطبیق عرضه و تقاضا در بازار کار موجود نیست. ضرورت ایجاد سرویس کاریابی دولتی، براساس اصول پیشرفته مربوط به این امر، بیش از هر موقعی در کشور ما احساس میگردد. و به موازات ایجاد آن کاریابی های خصوصی بطور قطع بایستی ممنوع اعلام گردد. اگر وسایل ایجاد سرویس کاریابی به معنای واقعی، یعنی با کارسندان مشخص و تجهیزات کافی، در ایران فراهم آمد کارفرمایان ایرانی را باید مکلف ساخت که استخدام کارگران

←

تأیید قبلی دولت صورت گیرد. کارگران در جستجوی کار باید در ادارات نیروی انسانی ثبت نام کنند و کارفرمایان باید محل های خالی خود را با این ادارات اطلاع دهند. کاریابی فقط بوسیله دولت صورت می گیرد و کاریابی های خصوصی ممنوع گردیده است. با وجود اینکه رویه فرانسه، با توجه به هدفهای پیش بینی شده، با موفقیت چندانی روبرو نشده میتوان گفت که در بعضی موارد کارهای مثبتی بانجام رسیده است.

- در جمهوری فدرال آلمان مراقبت دولت در امر استخدام و اخراج کارگران وجود ندارد. ولی بکارگماردن کارگر بایستی فقط از طریق «اداره فدرال کاریابی و کمک به بیکاران» انجام گیرد. کاریابی های خصوصی ممنوع گردیده است.

- در هلند اجازه قبلی سرویس کاریابی برای انعقاد قرارداد کار در بعضی از صنایع لازم است. ولی فسخ قرارداد کار، چه از طرف کارگر و چه از طرف کارفرما، جز در موارد استثنائی، بدون اجازه سرویس کاریابی ممنوع است.

- در ایتالیا مراقبت دولت در مورد اخراج کارگر وجود ندارد. ولی هرگونه استخدام بایستی از طریق «اداره کار» که از ادارات تابعه «وزارت کار و تأمین اجتماعی» است صورت گیرد. بطور کلی استخدام مستقیم وبدون واسطه کارگر ممنوع است و مقررات کیفری در مورد تخلف از این امر پیش بینی گردیده است.

خود را از طریق کاربایی های دولتی انجام دهند و جز در مواقع خاص حق استخدام بدون واسطه کارگر خود رانداشته باشند . آنان باید محل های کارخالی خود را به اطلاع وزارت کار و امور اجتماعی برسانند و همچنین اخراج انفرادی و یا دسته جمعی کارگران خود را با اطلاع این وزارت انجام دهند . بخصوص در مورد اخراج دسته جمعی کارگران که بععل اقتصادی انجام می گیرد باید کارفرمایان مکلف شوند ظرف مدت معینی وزارت کار و امور اجتماعی را از تصمیم خود مطلع سازند تا در صورتی که لزوم و حقانیت این اخراج دسته جمعی باثبات رسد مقامات مسئول این وزارت بتوانند اقداماتی در زمینه استخدام مجدد یا تجدید آموزش حرفه ای کارگران اخراجی انجام دهند .

۴ . تنها موردی که در ایران ، در ارتباط با مسائلی که ذکر شد ، از نظر اجرای سیاست اشتغال ظاهراً مفید بنظر میرسد مقررات مربوط به ماده ۳۳ قانون کار است ، که هنگام اخراج کارگر ، گذشته از پرداخت مزایای قابل توجه ، پرداخت خسارت نسبتاً سنگینی را نیز بعهده کارفرما میگذارد . ولی این فقط ظاهر امر است . ماده ۳۳ قانون کار به نحو مبالغه آمیزی کارگران را در کار خود تثبیت میکند و این امر ، گذشته از اینکه مانع تحرك نیروی انسانی که لازمه پیشرفت تکنیک و تغییرات سریع شرایط تولید در عصر ماست میباشد ، مانع بزرگی نیز در راه تشویق کارفرمایان در بکار بردن متدهای تولیدی کارگر طلب است . تعدیل مقررات ماده ۳۳ قانون کار امری ضروری است و البته ، اگر بیمه بیکاری در ایران ایجاد شود ، این تعدیل به نحو احسن جبران خواهد گردید .

۵ . بجز مواردی که فوقاً درباره نقش قوانین کار در اجرای یک «سیاست اجتماعی اشتغال کامل» ذکر گردید ، مقررات کار در موارد دیگری نیز در امر اشتغال مؤثر واقع میشوند . یکی از این موارد مربوط به محدود ساختن مدت کار و اصل کاهش تدریجی آن است که امروزه بعنوان وسیله ای برای مبارزه بایبکاری ناشی از تکنولوژی و همچنین بالابردن قدرت خرید کارگران بکار میرود .

۱- جنبه حمایت اجتماعی این مقررات ، باوجود تحولی که در آن بعمل آمده ، هنوز

بقوت خود باقی است

منظور از محدود ساختن مدت کار توزیع کار موجود بین کارگران شاغل و کارگران بیکار است . به این معنی که ساعات کاری که از کم کردن مدت کار کارگران شاغل آزاد میشود بین بیکاران توزیع میگردد .

باید توجه داشت که مسئله فوق مسئله ساده‌ای نیست . بعضی عوامل اقتصادی محدود ساختن مدت کار را تجویز نمی‌کنند . ساعات کار آزاد شده نیز ممکن است به آسانی قابل توزیع بین بیکاران مورد نظر نباشد . همچنین محدود ساختن مدت کار اگر یکباره و بدون مطالعه کافی ، در تمام رشته‌های فعالیت انجام گیرد ممکن است وضع اقتصادی کشور را دگرگون ساخته و نتایج مطلوب را ببار نیورد . مثال کشور فرانسه بعد از تصویب قانون اول ژانویه ۱۹۳۶ مؤید این امر است .

با وجود این ، کاهش مدت کار در ایران ، در موقع مقتضی ، برای مبارزه با بیکاری قابل توصیه بنظر میرسد . زیرا ۴۸ ساعت کار هفتگی که در ماده ۱۱ قانون کار به آن حکم شده است یک ضابطه تقریباً کهنه است^۱ . کاهش مدت کار بمنظور مبارزه با بیکاری ، بایستی با محدود ساختن ساعات کار اضافی و منع کارگران از اینکه در عین حال دارای دوشغل باشند توأم باشد .

۶ . تعیین حداقل سن کار نیز یکی دیگر از مواردی است که مقررات کار امر

۱ - تعیین مدت ۴۸ ساعت کار در هفته از جمله مسائلی است که در اولین کنفرانس بین‌المللی کار مورد توجه قرار گرفته و مقاوله نامه‌ای که در این زمینه وجود دارد (مقاوله نامه شماره ۱۵ راجع به مدت کار در صنایع ، ۱۹۱۹) نخستین مقاوله نامه سازمان بین‌المللی کار است . امروزه جز در شمالی که از نظر نیروی انسانی در مضیقه هستند ویا کشورهایی که کنترل دقیق و صحیحی روی نیروی انسانی خود ندارند، مدت کار از ۴۸ ساعت کمتر است . لازم به یادآوری است که مقاوله نامه شماره ۴۷ سازمان بین‌المللی کار ، ۱۹۳۵ ، اصل ۴۰ ساعت کار در هفته را پیشنهاد میکند و رویه فرته ۱۲ مقاوله نامه و توصیه نامه در مورد مدت کار در رشته‌های مختلف بوسیله سازمان مزبور تهیه گردیده است .

اشتغال را تحت تأثیر خود قرار میدهد. این اقدام بمنظور حفظ سلامتی نوجوانان که هنوز از نظر جسمانی رشد و نیروی کافی برای کارندارند و ایجاد فرصت بیشتر برای آموزش آنان می باشد. روی این اصل، حداقل سن کار، که در کشورهای پیشرفته در حدود ۱۶ سال است، بایستی قاعدتاً مقارن باسن تحصیلات اجباری تعیین شود^۱. بالا بردن حداقل سن کار، در صورتیکه وسایل ادامه تحصیل برای همه نوجوانان فراهم باشد، باعث خارج شدن گروههای سنی پائین از جمعیت فعال و ایجاد کار برای گروههای سنی بالاتر خواهد بود^۲.

حداقل سن کار در ایران ۱۲ سال است. با فراهم آمدن وسایل اجرای کامل دوره هشت ساله تعلیمات عمومی اجباری، که در طرح اصلاح آموزش و پرورش کشور^۳ پیش بینی گردیده است، سن پایان آموزش اجباری و نتیجتاً حداقل سن کار به ۱۴ سال بالا خواهد رفت. با توجه به اینکه قسمتی از جمعیت فعال ایران را گروه سنی از ۱ تا ۱۴ سال تشکیل میدهد^۴، با خارج شدن این افراد از جمعیت فعال فرصت های اشتغال برای افراد بسیار دیگری فراهم خواهد گردید.

۱- مقاله نامه شماره ۵، ۱۹۱۹ سازمان بین المللی کار، حداقل سن کار در صنایع را ۱۴ سال تعیین کرده و مقاله نامه های شماره ۵۹ و ۶۰، ۱۹۳۷ سازمان مزبور، این سن را به ۱۵ سال افزایش داده است.

۲- این امر بایستی با مطالعه بسیار صورت گیرد. زیرا اگر مدارس کافی برای ادامه تحصیل نوجوانان موجود نباشد، اصرار در منع آنان از کار کردن مترادف با محکوم ساختن آنان به ولگردی است.

۳- وزارت آموزش و پرورش، طرح مقدماتی اصلاح آموزش و پرورش کشور، شهریور ۱۳۴۴.

۴- نتایج مربوط به جمعیت ساکن کل کشور، جلد ۱۶۸، اسفند ۱۳۴۶، جدول شماره

۷. شرط مهم و اساسی برای اینکه مقررات قوانین کار بتوانند نقش خود را در سیاست اشتغال ایفا کنند اجرای مؤثر این مقررات است. این کار چندان آسان نیست زیرا اجرای قوانین کار غالباً با مقاومت کارفرمایان روبرو می‌گردد. موفقیت پیشنهاداتی که در این نوشته مطرح گردیده است بستگی کامل به چگونگی کار سازمان اجرا کننده آن خواهد داشت.