



معاونت پژوهش‌های  
کاربردی

سنت

نظرات استدلالی

## لایحه تصویب مقاله‌نامه حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی مورخ ۱۹۴۹

شماره مسلسل: ۴۰۳۲۰۵۷

تاریخ: ۱۴۰۳/۰۸/۰۷

باسمه تعالی

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

لایحه تصویب مقاوله نامه حق تشکل و مذاکره  
دسته جمعی مورخ ۱۹۴۹

تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۴/۲۱

کد خزانه: ۴۰۳۲۰۵۷

۱۴۰۳/۰۸/۰۷

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۵/۹



پژوهشکده شورای نگهبان

## لایحه تصویب مقاوله‌نامه حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی مورخ ۱۹۴۹

(۱۳۲۸) (شماره ۹۸)

### درباره‌ی مصوبه

لایحه‌ی «تصویب مقاوله‌نامه حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی مورخ ۱۹۴۹ (۱۳۲۸) (شماره ۹۸)» به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۰/۲/۸ به تصویب هیئت وزیران رسید. در مقدمه‌ی توجیهی این لایحه چنین آمده است که: «با عنایت به عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان بین‌المللی کار و ضرورت الحاق کشور به مقاوله‌نامه‌هایی که ساختارهای قانونی و اجرایی برای اجرای آن‌ها وجود دارد و با عنایت به اهمیت مقاوله‌نامه‌های مذکور به عنوان یکی از اسناد بنیادین حقوق و مقررات بین‌المللی کار، لایحه‌ی زیر در راستای تضمین حمایت کافی از کارگران در برابر اقدامات تبعیض‌آمیز ضد اتحادیه‌ای 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، برای انجام تشریفات قانونی تقدیم می‌شود.»

این لایحه در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۲۷ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول و جهت بررسی کارشناسی به کمیسیون اجتماعی (به عنوان کمیسیون اصلی) ارجاع شد. این کمیسیون پس از بحث و تبادل نظر، در تاریخ ۱۴۰۰/۶/۱۶ با اصلاحاتی در متن لایحه، آن را به تصویب رساند. در نهایت این لایحه در تاریخ ۱۴۰۱/۴/۲۱ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۵۲۶/۳۷۹۹۸ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۹ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۱/۵/۵، مفاد آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی دانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۲۲۵۴ مورخ ۱۴۰۱/۵/۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص لایحه تصویب مقاله‌نامه حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی مورخ ۱۹۴۹ (۱۳۲۸) (شماره ۹۸)»

ماده واحده -

لایحه تصویب مقاله‌نامه حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی مورخ ۱۹۴۹ (۱۳۲۸) (شماره ۹۸)، مشتمل بر یک مقدمه و شانزده ماده به شرح پیوست تصویب و اجازه تسلیم اسناد آن داده می‌شود.

تبصره ۱ - ...

مقدمه

فراهمایی (کنفرانس) عمومی سازمان بین‌المللی کار، که به دعوت هیئت مدیره دفتر بین‌المللی کار در ژنو منعقد شد و سی و دومین نشست خود را در ۸ ژوئن ۱۹۴۹ (۱۸ خرداد ۱۳۲۸) برگزار کرد، و با تصمیم‌گیری درباره تصویب برخی پیشنهادهای مربوط به اجرای اصول حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی که چهارمین موضوع دستور کار اجلاس می‌باشد، و با تصمیم به اینکه این پیشنهادهای باید در قالب مقاله‌نامه‌ای بین‌المللی تدوین شود، مقاله‌نامه زیر را که با عنوان مقاله‌نامه حق تشکل و مذاکره دسته‌جمعی، مورخ ۱۹۴۹ (۱۳۲۸) خوانده می‌شود، در روز اول جولای سال یک‌هزار و نهصد و چهل و نه (۱۰ تیر ۱۳۲۸)، تصویب می‌کند: ...

### ■ دیدگاه مغایرت

در عنوان لایحه، ماده واحده و مقدمه‌ی مقاله‌نامه از تاریخ‌های میلادی در خارج کمانک و تاریخ هجری شمسی در داخل کمانک استفاده شده است. این نحوه‌ی نگارش این برداشت را ایجاد می‌کند تاریخی که به عنوان مبنا قرار گرفته، تاریخ میلادی است. حال آنکه بر اساس اصل (۱۷) قانون اساسی، صرفاً تاریخ هجری شمسی و هجری قمری معتبر هستند. بر همین مبنا درج تاریخ میلادی در عنوان مصوبه، مقدمه و ماده واحده به عنوان تاریخ اصلی، مغایر با اصل (۱۷) قانون اساسی است.

## ▪ دیدگاه عدم مغایرت

در رابطه با شیوهی درج تاریخ در مصوبات مجلس لازم به ذکر است، اگرچه مطابق رویه‌ی شورای نگهبان در مواردی که تاریخ میلادی بدون درج معادل آن به هجری شمسی در متن مصوبات آمده است، ایراد مغایرت با اصل (۱۷) قانون اساسی مطرح شده و مجلس در مقام رفع ایراد، معادل مذکور را ذکر کرده است، اما در این مصوبه به دلیل آنکه معادل تاریخ‌های ذکر شده در مصوبه به هجری شمسی آمده است، ایرادی به آن وارد نیست. همچنین با توجه به آنکه متن مقاله‌نامه ترجمه شده می‌باشد و متن فرانسوی و انگلیسی آن از اعتبار یکسان برخوردار است، در نظر گرفتن تاریخ هجری شمسی، ترجمه‌ی دقیق متن مقاله‌نامه نیست. در نتیجه به کار بردن تاریخ میلادی در عنوان، مقدمه و ماده واحده مغایرتی با اصل (۱۷) قانون اساسی ندارد.

## ▪ نظر شورای نگهبان

۱- در عنوان مصوبه، در ماده واحده و در مقدمه مقاله‌نامه، با توجه به درج تاریخ اصلی تصویب مصوبه به صورت میلادی، مغایر اصل (۱۷) قانون اساسی شناخته شد.

\*\*\*

### ماده ۱-

۱- کارگران در برابر اقدامات تبعیض‌آمیز ضد اتحادیه‌ای مربوط به اشتغال خود، از حمایت کافی برخوردار خواهند بود.

۲- این حمایت‌ها به‌طور خاص‌تر با توجه به اقداماتی که برای موارد زیر در نظر گرفته می‌شود، اجراء خواهد شد:

الف) مشروط نمودن اشتغال کارگر به اینکه او نباید عضو اتحادیه‌ای شود یا اینکه باید از عضویت در اتحادیه صنفی صرف‌نظر کند؛

ب) فراهم آوردن موجبات اخراج کارگر یا هرگونه لطمه زدن به او به علت عضویت در اتحادیه یا به دلیل عضویت در فعالیتهای اتحادیه‌ای در خارج از ساعات‌های کاری یا، در صورت موافقت کارفرما، در ساعات کاری.

## ■ دیدگاه ابهام

در متن ترجمه شده‌ی بند (۱) این ماده، از عبارت «اقدامات تبعیض‌آمیز ضد اتحادیه‌ای» استفاده شده است، این در حالی است که در متن انگلیسی آن از عبارت «Union Discrimination» یعنی «تبعیض اتحادیه‌ای» استفاده شده و با اضافه شدن کلمه‌ی «Anti»، یعنی کارگران در برابر اقداماتی تبعیض‌آمیزی که علیه اتحادیه‌ی آنان انجام می‌شود، از حمایت کافی برخوردار خواهند بود. بنابراین به نظر می‌رسد که ترجمه‌ی صورت گرفته با متن انگلیسی مطابقت ندارد. همچنین بررسی متن فرانسوی مقاوله‌نامه نیز نشان می‌دهد که ترجمه‌ی فارسی از دقت لازم برخوردار نیست. بنابراین با توجه به اینکه متن ترجمه شده‌ی مقاوله‌نامه با متن انگلیسی و فرانسه آن مطابقت ندارد، مفاد بند (۱) ابهام دارد.

## ■ دیدگاه مغایرت

**الف)** بر اساس جزء الف) بند (۲) این ماده، لازم است که کارگران از حمایت‌های کافی به نحوی برخوردار شوند که کارفرمایان اجازه نداشته باشند اشتغال کارگر را مشروط به این کنند که او نباید عضو اتحادیه‌ای شود. هرچند اصل عضویت کارگر در اتحادیه‌ها امری پذیرفته شده است، اما در برخی موارد ممکن است اتحادیه‌ای اقداماتی انجام دهد که در فعالیت اقتصادی کارفرما اختلال ایجاد کند و یا منجر به اختلال در نظم عمومی شود و کارفرما جهت تأمین منافع اقتصادی خود و دورماندن از حواشی، بخواهد کارگران خود را از حضور در این قبیل اتحادیه‌ها منع کند. اطلاق حکم این بند به نحوی است که اختیار کارفرما بر اداره‌ی اموال و کارگاه خود را در برخی حوزه‌های ضروری سلب کرده است و از این جهت خلاف موازین شرع است.

**ب)** بر اساس جزء ب) بند (۲) لازم است که از کارگر در مقابل اخراج یا لطمه زدن به او توسط کارفرما به دلیل عضویت یا فعالیت در اتحادیه‌ها حمایت کافی صورت گیرد. در برخی موارد ممکن است، کارفرما در قرارداد شرط کرده باشد که کارگر نباید در برخی اتحادیه‌ها عضو شود و کارگر نیز با پذیرش این شرط، شروع به فعالیت در کارگاه کرده باشد. در این حالت شرعاً باید بر اساس توافق صورت‌گرفته میان کارگر و کارفرما عمل شود. این در حالی است که حکم مذکور در این ماده، حمایت را به صورت مطلق ذکر کرده است و مواردی که

با توافق کارگر و کارفرما شرط عدم عضویت در اتحادیه‌ها شده است نیز شامل می‌شود. همچنین در برخی موارد ممکن است کارگران در اتحادیه‌ای عضو شوند و آن اتحادیه به صورت مداوم اقدام به تحریک کارگران کند و بر همین مبنا کارفرما مجبور به برخورد با کارگران عضو اتحادیه یا اخراج آنان شود، اما بر اساس حکم این بند، این موضوع به صورت مطلق منع شده است. بنابراین اطلاق حکم جزء (ب) بند (۲) و انجام حمایت از کارگران در هر حالتی، واجد ایراد شرعی است.

### ▪ دیدگاه عدم مغایرت

قانون‌گذار می‌تواند از باب تنظیمات اجتماعی، برخی محدودیت‌ها یا ممنوعیت‌ها برای کارفرمایان وضع کند. کماینکه در حال حاضر نیز تکالیف متعددی در حوزه بهداشت، ایمنی، بیمه و... برای کارفرمایان در قوانین مختلف پیش‌بینی شده است. بنابراین قانون‌گذار می‌تواند با هدف حمایت از کارگر، مانع این شود که کارفرمایان برای اشتغال کارگر عدم عضویت در اتحادیه‌ها را شرط کنند. همچنین اتحادیه‌های موضوع این بند، ابتدا باید ضوابط قانونی لازم را داشته باشند و بر مبنای قوانین و مقررات حاکم بر کشور ایجاد شوند و در صورتی که از این قوانین تخلف کنند نیز با آنان برخورد خواهد شد. بنابراین فرض مطرح‌شده مبنی بر اخلال در فعالیت‌های کارگاه از طریق عضویت در اتحادیه‌های کارگری، سالبه به انتفای موضوع است.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۲- در ماده (۱)،

۲-۱- با توجه به اینکه ترجمه بند (۱) این ماده با متن انگلیسی و فرانسه مقابله‌نامه (که بر اساس ماده (۱۶) از اعتبار یکسان برخوردار هستند) تطابق ندارد، مقصود از مفاد بند (۱) ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۲- اطلاق حمایت در بند (۲) نسبت به قسمت اول جزء (الف) (مشروط نمودن اشتغال کارگر به اینکه نباید عضو اتحادیه‌ای شود) خلاف شرع شناخته شد.

۲-۳- اطلاق بند (۲) در جزء (ب)، نسبت به مواردی که امور مذکور شرط شده باشد از جهت لزوم رعایت مفاد شرط و همچنین اطلاق آن نسبت به مواردی که اشتراط نشده باشد از جهت محدود کردن بلاوجه حقوق صاحبان حق، خلاف شرع شناخته شد.



- ۱- 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.
- ۲- به ویژه اقداماتی که به منظور 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 مصداق اقدامات مداخله‌گرایانه تلقی خواهند شد.

#### ▪ دیدگاه مغایرت

الف) بر اساس بند (۱) ماده (۲) لازم است که تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در مقابل «هرگونه اقدام مداخله‌گرانه» از حمایت کافی برخوردار باشند. هرچند اصل ایجاد تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و فعالیت و اداره تشکیلات آنان به صورت مستقل، فاقد ایراد است، اما در برخی موارد ممکن است این تشکل‌ها اقدامات خلاف قانون، مقررات یا شرع مرتکب شوند و در این قبیل موارد لازم است حاکمیت در امور آنان مداخله کند و با تشکل متخلف برخورد قانونی شود. بنابراین اطلاق حکم این بند مبنی بر عدم مداخله، نسبت به موارد تخلف تشکل‌ها از قانون و شرع مقدس، واجد ایراد شرعی است.

ب) در بند (۲) از واژه‌ی غیرفارسی «کنترل» استفاده شده است. استفاده از واژه‌ی مذکور مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است؛ چراکه مطابق مفاد اصل (۱۵) قانون اساسی، زبان و خط رسمی کشور فارسی است و اسناد، مکاتبات و متون رسمی باید با این زبان و خط نگارش شود.

ج) بر اساس حکم بند (۲)، اقدامات حمایتی باید به‌نحوی صورت گیرد که ایجاد و اداره‌ی تشکل‌های کارگری تحت تسلط یا کنترل کارفرمایان و تشکل‌های کارفرمایی قرار نگیرد. هرچند اصل این موضوع، فاقد ایراد است، اما در برخی فروع مصالح کشور ایجاب می‌کند که کارفرمایان اقدام به حمایت از برخی کارگران جهت ایجاد تشکل کنند. به‌طور



مثال، ممکن است در کارگاهی تفکرات غیراسلامی یا امور منکر و خلاف شرع رایج شده باشد و کارفرما با هدف تغییر فضای حاکم، از برخی کارگران جهت ایجاد تشکل در مقابله با این فضا حمایت کند. بنابراین ممنوع کردن مطلق نقش کارفرما در ایجاد تشکل‌های کارگری، نسبت به فروضی که لازم است کارفرما اقداماتی با هدف رعایت مصلحت شرعی انجام دهد یا در جهت مقابله با منکری اقدام کند، مغایر با موازین شرع است.

### ■ نظر شورای نگهبان

۳- در ماده (۲)،

۳-۱- در بند (۱)، اطلاق «حمایت کافی» از تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در مقابل هرگونه اقدام مداخله‌گرانه، نسبت به حمایت‌هایی که مغایر شرع و قوانین باشد، خلاف موازین شرع شناخته شد.

۳-۲- در بند (۲)، استفاده از واژه غیرفارسی «کنترل»، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی شناخته شد.

۳-۳- اطلاق ممنوعیت بند (۲)، نسبت به مواردی که اقدامات انجام‌شده با هدف رعایت مصلحت ملزمه یا دفع منکری صورت گیرد، خلاف شرع شناخته شد.

\*\*\*

ماده ۱۰-

۱- در اعلامیه‌های ارسال‌شده طبق بندهای (۴) یا (۵) ماده (۳۵) اساسنامه سازمان بین‌المللی کار<sup>۱</sup> به مدیر کل دفتر بین‌المللی کار مشخص

۱. ماده (۳۵) اساسنامه سازمان بین‌المللی کار: «ماده ۳۵-۱- ...

۴- هرگاه مسائل مطرح‌شده در مقاله‌نامه در حوزه خاص مقام‌های ذی‌صلاح سرزمین وابسته باشد، کشور مسئول روابط بین‌المللی این سرزمین باید در کوتاه‌ترین مدت ممکن، مقاله‌نامه را برای دولت سرزمین یادشده ارسال کند تا این دولت به آن صورت قانون یا صورت احکامی از نوع قانون بپردازد. سپس دولت عضو می‌تواند با موافقت دولت این سرزمین طی اعلامیه‌ای پذیرش تعهدات مقاله‌نامه را به اطلاع مدیر کل برساند.

۵- اعلامیه پذیرش تعهدات مقاله‌نامه به دو صورت زیر برای مدیر کل دفتر بین‌المللی کار ارسال خواهد شد:

خواهد شد که آیا مفاد مقاوله‌نامه در سرزمین مربوط بدون تغییر اعمال خواهد شد یا با تغییراتی اعمال خواهد شد؛ چنانچه اعلامیه مشخص کرده باشد که مفاد کنوانسیون با تغییراتی اعمال خواهد شد، جزئیات تغییرات مزبور ارائه خواهد شد.

۲- ...

### ▪ دیدگاه مغایرت

در بند (۱) این ماده، از واژه‌ی غیرفارسی «کنوانسیون» استفاده شده است. حال آنکه وفق حکم اصل (۱۵) قانون اساسی، زبان و خط رسمی کشور فارسی است و اسناد و متون رسمی باید با این زبان و خط نگارش شود. بنابراین استفاده از واژه‌ی «کنوانسیون» مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۴- در ماده (۱۰)، در بند (۱)، استفاده از واژه غیرفارسی «کنوانسیون»، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی شناخته شد.

\*\*\*

ماده ۱۱-

۱- هر عضوی که این مقاوله‌نامه را تصویب کرده است، می‌تواند پس از انقضای ده سال از تاریخی که این مقاوله‌نامه برای نخستین بار لازم‌الاجراء شده است، از طریق سندی که برای ثبت به مدیر کل دفتر بین‌المللی کار ارسال می‌شود، عضویت خود در آن را ابطال نماید. ابطال عضویت مزبور پیش از سپری شدن یک سال از تاریخ ثبت آن، نافذ

→

الف) از سوی دولت یا مقام مسئول دو یا چند کشور عضو سازمان که اداره مشترک سرزمینی را بر عهده دارند:

ب) هر مقام بین‌المللی که به موجب مقررات منشور ملل متحد یا دیگر مقررات نافذ و معتبر، مسئولیت اداره سرزمینی را بر عهده دارد. ۶- ...»

نخواهد شد.

۲- هر عضوی که این مقاله‌نامه را تصویب کرده است و ظرف یک سال از تاریخ انقضای دوره ده ساله یادشده در بند پیشین از حق ابطال عضویت پیش‌بینی شده در این ماده استفاده نکرده است، برای یک دوره ده ساله دیگر ملتزم خواهد بود و پس از آن در انقضای هر دوره ده ساله به موجب شرایط پیش‌بینی شده در این ماده می‌تواند عضویت در این مقاله‌نامه را ابطال نماید.

### ▪ دیدگاه مغایرت

براساس بند (۲) این ماده، صرفاً در دوره‌های ده ساله می‌توان عضویت در این مقاله‌نامه را ابطال کرد. مدت زمان در نظر گرفته شده برای ابطال عضویت، طولانی است و ممکن است منجر به خدشه به حاکمیت ملی کشور شود. به طور مثال، ممکن است در میانه‌ی زمان ده ساله، کشور به این جمع‌بندی برسد که مصلحت کشور در خروج از مقاله‌نامه است، اما بر اساس حکم این بند، این امکان وجود ندارد. در مواردی ممکن است مفسده‌ای برای کشور در اجرای این مقاله‌نامه به وجود آید و خروج از آن ضروری باشد، باقی ماندن در مقاله‌نامه تا پایان زمان پیش‌بینی شده در این ماده باعث بقاء مفسده خواهد شد. بنابراین با توجه به تغییر اوضاع و احوال اقتصادی و اجتماعی در عرصه‌های داخلی و بین‌المللی در بازه‌های زمانی کمتر از ده سال، اطلاق التزام به معاهده برای بازه‌های ده‌ساله، خلاف موازین شرع است.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۵- در ماده (۱۱)، بند (۲)، با توجه به تغییر اوضاع و احوال، اطلاق التزام به معاهده برای بازه‌های ده‌ساله، در مواردی که بقای مقاله‌نامه موجب مفسده یا فوت مصلحت ملزمه‌ای باشد، خلاف شرع شناخته شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله‌العالی

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸)

تهران | خیابان شهید بهشتی  
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کدپستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳  
دبیرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان