

اخراج کارگر به دلیل ادعای وضع بد اقتصادی

آزاده‌السادات طاهری*

شماره دادنامه: ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۰۰۲۳۴۵

موضوع: نقض اخراج کارگر به دلیل ادعای وضع بد اقتصادی

مرجع رسیدگی: دیوان عدالت اداری

اول) وقایع پرونده

آن‌گونه که از متن دادنامه استنباط می‌شود کارفرمایی با ادعای بروز مشکلات اقتصادی، کارگر خود را اخراج کرده است. کارگر در اعتراض به این امر، به مراجع حل اختلاف کار رجوع نموده. در این مراجع با استناد به ماده ۱۶۵ قانون کار، حکم به نفع کارفرما صادر شده است. با شکایت کارگر، پرونده بار دیگر در دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گرفته با این تفاوت که صرف ادعای اوضاع نامساعد اقتصادی، دلیلی برای اخراج دانسته نشده است.

دوم) نقد و بررسی

اخراج کارگر توسط کارفرما همواره یکی از موضوعات بحث‌برانگیز در حقوق کار بوده و هست. اگرچه ممکن است خاتمه قرارداد کار به طرق مختلفی از قبیل استعفاء، فوت، ازکارافتادگی و یا بازنشستگی اتفاق افتد لیکن اخراج از اهمیتی دیگر برخوردار است زیرا مقوله «اخراج» به رابطه کار میان کارگر و کارفرما پایان

* عضو هیات علمی دانشگاه سمنان



می‌دهد و به تعبیری کارگر را از کار و دستمزد محروم می‌سازد لذا تأثیر مستقیمی بر زندگی و تأمین معاش کارگر و افراد تحت تکفل وی دارد. از این رو، بخش عمده‌ای از شکایات کارگران به مراجع حل اختلاف عموماً ناظر به اخراج است؛ شکایاتی که محتوای آن، تقاضای کارگر برای بازگشت به کار می‌باشد. آنچه سبب می‌شود اخراج در میان سایر شیوه‌های خاتمه رابطه کار، جایگاهی متمایز بیابد اراده کارفرما و تعیین‌کنندگی تصمیم وی در این میان است. از خاطر نمی‌توان برد که حقوق کار با هدف حمایت کارگر متولد شده و رشد یافته است و هر جا بیم آن رود که کارفرما حقوق کارگر را نقض می‌کند حقوق کار، انگشت توجه خود را بر آن می‌گذارد و تصمیم کارفرما به قطع رابطه همکاری، یکی از این نقاط حساس است زیرا در سایر شیوه‌های پیش‌گفته عموماً به اراده کارگر و یا به عللی خارج از اراده طرفین مانند فوت است که رابطه کار خاتمه می‌یابد. اما از کنار هم قرار گرفتن این دو عنصر مهم، یکی پایان رابطه کار که زندگی کارگر را به چالش می‌کشد و دیگری اراده کارفرما که نقطه حساسی در حقوق کار و در حمایت از حقوق کارگران محسوب می‌شود، «اخراج» به کانون توجه در حقوق کار بدل می‌گردد لیکن باید دانست که این حساسیت به معنای منع مطلق اخراج نیست. مسئولیت کارفرما به عنوان اداره‌کننده کارگاه این ضرورت را پدید می‌آورد که از اختیاراتی متناسب نیز بهره‌مند باشد و طبیعتاً باید این اختیار را داشته باشد که عندالاقضاء کارگر را اخراج کند، ولی تمام بحث در همین قید «عندالاقضاء» نهفته است. پرسش اینجاست که بروز چه مواردی اخراج کارگر را پذیرفتنی می‌سازد؟ با طرح این سؤال، مفهوم اخراج موجه و غیرموجه، به میان می‌آید. به تعبیر دیگر، این امر پذیرفته شده است که اخراج بنا به برخی دلایل موجه باشد و به عللی دیگر، ناموجه. کارفرما نمی‌تواند به شکلی خودسرانه کارگر را اخراج کند و تنها با دلیل موجه است که اخراج وی ممکن می‌شود در غیر این صورت کارفرما باید کارگر را به کار بازگرداند؛ دستمزد دوران بیکاری را پرداخت نماید و یا اگر کارگر به هر دلیل دیگر مایل به ادامه همکاری نبود با جبران خسارات، رابطه‌اش را با وی (کارفرما) پایان دهد. علاوه بر دلیل موجه برای اخراج، نظر به آثار قابل توجهی که اخراج در زندگی کارگر به دنبال دارد، رعایت برخی موازین شکلی برای اخراج نیز

ضروری تلقی شده که کارفرما حتی اگر به دلیلی موجه، خواهان اخراج کارگر باشد باید به این تشریفات تن دهد در غیر این صورت قادر به اخراج کارگر نخواهد بود.

اما این دلایل موجه و غیرموجه کدامند و کدام تشریفات برای اخراج کارگر ضروری است؟ یکی از مهم‌ترین اسناد بین‌المللی که کوشیده است به این پرسش، پاسخ روشنی دهد مقاوله‌نامه ۱۵۸ سازمان بین‌المللی کار^۱ و توصیه‌نامه ۱۶۶^۲ این سازمان است. مطابق این سند سه دسته از عوامل، اخراج کارگر را توجیه می‌کند:

(۱) اخراج به دلیل رفتار کارگر (اعم از منش و کنش عمومی کارگر و یا اخلاق حرفه‌ای وی که مستقیماً به ایفای وظائف حرفه‌ای وی مربوط می‌شود).

(۲) توانایی‌های کارگر (اعم از آنکه از ابتدا توانایی انجام کاری که برای آن استخدام شده را نداشته باشد یا بعداً فاقد این توانایی گردد).

(۳) اخراج به دلیل ضرورت‌های کارگاه

اخراج به برخی دلایل نیز هرگز جوازی نخواهد داشت. از آن قبیل است اخراج به دلایلی تبعیض‌آمیز نظیر نژاد و جنسیت (علی‌الخصوص به دلیل بارداری و زایمان).

در کنار این علل موجه، تشریفات نیز برای اخراج لازم است و آن عبارتند از:

(الف) کارگر باید از قبل، از اخراج خود مطلع گردد.

(ب) به وی فرصت کافی داده شود که از خود دفاع کند.

(ج) باید زمان کافی برای جستجوی شغل جدید داشته باشد.

(د) باید بتواند نزد مرجعی بی‌طرف از اخراج شکایت برد.

با عنایت به سه دسته علل موجه اخراج متوجه می‌شویم که دسته سوم با دو دسته دیگر دارای تفاوتی اساسی است. در دو دسته نخست، دلایلی مانند رفتار ناشایست و یا عدم توانایی، از جانب کارگر است که اخراج را توجیه می‌کند اما دسته سوم ناظر به عواملی است که کارگر در آن نقشی ندارد و ضرورت‌هایی در اداره کارگاه که عمدتاً ریشه‌های اقتصادی دارند باعث می‌شود تا تداوم اشتغال میسر نباشد.

در توضیح باید گفت که گاه عللی غیرمرتبط با کارگر و حتی خارج از اراده کارفرما سبب می‌گردد که کارگاه نتواند به سیاق سابق به فعالیت خود ادامه دهد،

1. Termination of Employment Convention (No 158): 1982

2. Termination of Employment Recommendation (No166): 1982

لذا کاستن از تعداد نیروها و یا تعطیلی تمام یا بخشی از کارگاه اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. تغییر فناوری‌ها و شیوه‌های تولید و یا مشکلات کلان اقتصادی مانند رکود، نمونه‌هایی از این موارد هستند. در چنین شرایطی بی‌آنکه تقصیری متوجه کارگر باشد ادامه رابطه کار میسر نخواهد بود به این دلیل است که در اسناد بین‌المللی معمولاً برای این مورد، تدابیر خاصی اندیشیده می‌شود و از کارگران حمایت‌های بیشتری به عمل می‌آید. از جمله آنکه باید ثابت شود کارفرما تمام تلاش خود را کرده و نتوانسته است راه دیگری جز اخراج کارگران بجوید. (این اصل در کلیه حالات اخراج نیز صادق است و اخراج کارگر باید آخرین راه باشد) یا اینکه در اخراج کارگر هم کلیه ملاحظات سنجیده شده است؛ بدین معنا که اگرچه گاه اخراج کارگران اجتناب‌ناپذیر می‌باشد اما ممکن است با توسل به برخی تصمیمات و اقدامات از تعداد اخراج شوندگان کاست و اگر مقرر است تعدادی اخراج شوند بهتر است این اخراج نه یکباره بلکه به شکل مرحله‌به‌مرحله و با رعایت دسته‌بندی و در نظر گرفتن شرایط خاص کارگران باشد. همچنین باید اثبات گردد هیچ راه دیگری برای نجات کارگاه از مشکلات اقتصادی وجود نداشته و دامنه مشکلات چنان بوده که در کوتاه‌مدت این مشکلات قابل حل نیست و حتماً باید به اخراج کارگران دست زد. در چنین مواردی حتی توصیه می‌شود با بروز اولین نشانه‌های مشکل اقتصادی، کارفرما با نهادهای ذی‌ربط دولتی و نیز سازمان‌های کارگری مرتبط مشورت نماید تا بتواند حتی الامکان از اخراج کارگران به دلیل بروز مشکلات اقتصادی جلوگیری کند. بدیهی است انجام چنین اقداماتی در گرو سیاست‌گذاری‌ها و نهادسازی‌های پیشینی می‌باشد و یک روی دیگر آن نیز وجود سازمان‌های قدرتمند و فعال کارگری است.

در این پرونده، دیوان عدالت اداری در رأی خود بر این موازین بین‌المللی تأکید کرده، بر آن صحنه می‌گذارد. به کار بردن تعبیر کوتاه اما بسیار مهم «صرف ادعای وضع بد اقتصادی از ناحیه کارفرما، دلیل و توجیه اخراج کارگر نمی‌باشد»، متضمن چند پیام نهفته است: نخست آنکه انشاءکننده تأکید می‌کند اخراج خودسرانه کارگر ممنوع بوده و تنها اخراج با توجیه، در چارچوب حقوق کار مجاز است؛ دو دیگر آنکه نشان می‌دهد دیوان نیز پذیرفته است اخراج به دلیل مشکلات

اقتصادی که فی الواقع نشأت گرفته از برخی مسائل در اداره کارگاه است باید از شرایط خاصی تبعیت کند و نمی‌توان تنها به صرف ادعای کارفرما و بدون بررسی جوانب و عدم اطمینان از اینکه هیچ راه دیگری جز اخراج کارگران در دست نبوده، این اخراج را موجه دانست. دیوان همچنین در ادامه تأکید می‌کند که در هر حال رعایت تشریفات اخراج که در قانون کار ما تجلی آن در ماده ۲۷ قانون کار است ضروری بوده و کارفرما نمی‌تواند مشکلات اقتصادی را دستاویزی برای فرار از رعایت تشریفات بداند؛ از میان این تشریفات می‌توان به کسب نظر مثبت تشکل کارگری اشاره کرد. لازم به ذکر است اگرچه ماده ۲۷ قانون مزبور، بیشتر ناظر به اخراج به دلیل رفتار کارگر (یعنی دسته نخست از دلایل موجه اخراج) می‌باشد لیکن در فقدان ماده دیگری که تشریفات اخراج را به‌طور عمومی برای انواع مختلف اخراج کارگر مقرر دارد، ارجاع به آن خالی از اشکال به نظر می‌رسد.

در متن رأی به ماده ۱۶۵ قانون کار نیز اشاره‌ای شده است. در این ماده، اختیار تشخیص موجه یا غیرموجه بودن اخراج با هیأت حل اختلاف است اما در رأی دیوان این نکته تذکر داده شده که «صرف استناد به اختیار حاصل از ماده ۱۶۵ قانون کار توجیه قانونی ندارد». از این عبارت می‌توان استنباط کرد که اختیار هیأت، مطلق نیست و تشخیص در این مرحله باید مقید به مجموع شرایط و ادله باشد. این برداشت از ماده ۱۶۵ قانون یادشده را می‌توان با اصل کلی «حمایتی بودن حقوق کار» منطبق دانست؛ اصلی که باعث می‌شود در مقام تفسیر قانون، نفع کارگر بر ملاحظات دیگر پیشی گیرد.

باید خاطر نشان کرد حقوق کار ایران، به‌ویژه متن اولیه قانون کار (مصوب ۱۳۶۹)، از حیث مقررات مربوط به اخراج به‌طور عام و اخراج به دلیل مشکلات کارگاه به‌طور خاص بسیار مختصر و مجمل بوده و تغییرات بعدی نیز به‌تمامی این مشکل را حل نکرده‌اند.

یکی از تغییرات بعدی که در سال‌های اخیر به وقوع پیوسته است و می‌توان آن را به‌نوعی مرتبط با اخراج به دلایل اقتصادی دانست، «ماده ۴۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور» است که اصلاحاتی را به قانون کار وارد می‌کند. بند چهارم این ماده بند «ح» را به ماده ۲۱ قانون کار می‌افزاید و شکلی

جدید از خاتمه قرارداد کار را پیش‌بینی می‌نماید: «به‌منظور جریان کاهش تولید ناشی از ساختار قدیمی، کارفرمایان می‌توانند بر مبنای نوآوری‌ها و فناوری‌های جدید و افزایش قدرت رقابت‌پذیری تولید، اصلاح ساختار انجام دهند. در آن صورت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مکلف است طبق قرارداد سه‌جانبه (تشکل کارگری کارگاه، کارفرما و اداره تعاون و کار و رفاه اجتماعی محل) کارگران کارگاه را به مدت شش تا دوازده ماه تحت پوشش بیمه بیکاری قرار دهد و بعد از اصلاح ساختار، کارگران را به میزان ذکرشده در قرارداد سه‌جانبه به محل کار برگرداند و یا کارفرمایان می‌توانند مطابق مفاد ماده (۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶ و اصلاحات بعدی آن و قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ عمل کنند».

بند الحاق‌شده اختصاص به شرایطی در کارگاه دارد که کارفرما می‌خواهد با تغییر ساختار قدیمی و نیز جایگزین کردن فناوری‌های جدید بر تولید و قدرت رقابت آن با سایر محصولات بیفزاید. اگرچه مفاد این ماده می‌تواند یکی از مصادیق خاتمه کار به دلیل مسائل مربوط به ضرورت‌های اداره کارگاه - دسته سوم از علل موجه اخراج که پیش‌تر بدان اشاره شد - باشد اما تمام علل را دربر نمی‌گیرد و تنها به‌گونه خاصی از این موارد یعنی تغییر ساختار ناشی از شیوه‌های قدیمی تولید صدق می‌کند. از این‌رو می‌توان مدعی شد که مفاد این ماده تمام مشکلات اقتصادی را پوشش نمی‌دهد و چه‌بسا بر پرونده مانحن‌فیه نیز دلالت نداشته باشد. (در متن رأی مورد شکایت کارفرما ادعای وضع بد اقتصادی عنوان شده و نه بهبود شیوه‌های تولید یا عناوینی که چنین معنایی به ذهن متبادر کند). افزون بر این، باید توجه داشت که قانون مزبور، مصوب اردیبهشت ۱۳۹۴ بوده و رأی مذکور به پیش از این تاریخ تعلق دارد لذا اِعمال این قانون بر پرونده کنونی ناممکن بوده است.

برای تکمیل این بحث باید توجه داشت که پیش از قانون ۱۳۹۴، قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی کشور نیز در سال ۱۳۸۲، مقرراتی به این منظور وضع کرده است؛ گرچه بررسی مفاد ماده مرتبط از این قانون نیز حکایت از آن دارد که قانون‌گذار رویکرد جامعی در قبال اخراج به دلیل مسائل و

مشکلات اقتصادی و ضرورت‌های اداره کارگاه اتخاذ نکرده است. ماده ۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی کشور اشعار می‌دارد: «به‌منظور ارتقای سطح کیفی و بهره‌وری، نیروی انسانی شرکتهای صنعتی با مشارکت تشکل کارگری و مدیریت هر شرکت مشخص می‌گردد. در صورت توافق طرفین در زمینه نیروی انسانی موردنیاز و مازاد، نیروی مازاد با دریافت حداقل دوماه آخرین مزد و مزایا بابت هر سال سابقه کار در واحد یا به وجه دیگری که توافق شود، مطابق ضوابط بند(الف) ماده (۷) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرند. در صورت عدم حصول توافق بین تشکل کارگری واحد و کارفرما، موضوع بانظرات طرفین به کارگروهی متشکل از نمایندگان دولت (وزارتخانه‌های صنایع و معادن، کار و امور اجتماعی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) و سازمان تأمین اجتماعی و تشکل‌های عالی کارفرمایی و کارگری احاله و حسب نظر کمیته مذکور، کارگران مازاد با پرداخت حق سنوات مقرر در قانون کار مطابق ضوابط بند (الف) ماده (۷) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرند.»

آنچه در متن ماده قابل توجه به نظر می‌رسد محدوده آن است. صدر ماده تصریح می‌کند که تعیین نیروی انسانی شرکتهای صنعتی، مشمول این موازین خواهد بود و نه تمامی کارگاه‌ها. و از آنجا که شمول قانون کار، بسیار گسترده است و تمامی کارگاه‌ها اعم از صنعتی و خدماتی و غیر از آن را دربرمی‌گیرد دشوار می‌توان مفاد ماده ۹ را ناظر بر تمام موارد اخراج به دلیل مشکلات اقتصادی دانست. ضمن آنکه در این ماده نیز صراحتاً به بروز مشکلات یا وضعیت بد اقتصادی اشاره نشده و تنها ارتقاء کیفیت و افزایش بهره‌وری مدنظر بوده است. اگرچه تشریفات مندرج در این ماده با هدف حمایت از کارگر، تهیه و تصویب شده، شایسته بود که دیوان در تحلیل و صدور رأی خود در پرونده حاضر، به این ماده نیز اشارتی می‌داشت اما همان‌طور که مشاهده شد در رأی، تنها به عمومات قانون کار استناد شده است؛ گرچه در هر دو مورد، نتیجه یکسان خواهد بود و صرف ادعای کارفرما مبنی بر وجود پاره‌ای مشکلات اقتصادی در کارگاه، دلیل موجهی برای اخراج کارگر نخواهد بود. در هر حال، رعایت مراحل برای اخراج، ضرورت خواهد داشت، لذا رأی از این حیث قابل دفاع به نظر می‌رسد.

در عین حال بررسی مفاد این رأی و نیز بررسی دو ماده یادشده که هر یک به نوعی در اصلاح قانون کار کوشیده‌اند همواره حکایت از آن دارد که موازین ناظر بر اخراج به‌ویژه در زمینه اخراج به دلیل مشکلات اقتصادی و نیز تشریفات اخراج در هر مورد کافی نیست - تفصیل این بحث، مجال دیگری می‌طلبد - لیکن به هر روی، محتوای این رأی منطبق با موازین بین‌المللی کار و نیز منطق حقوق کار که همانا حمایت از حقوق کارگران و نیز ضرورت وجود دلایل موجه و رعایت تشریفات خاص برای اخراج است، بوده و می‌تواند سرمنشأ توجه مقتضی به مقوله اخراج در حقوق کار ایران و اصلاح مقررات این حوزه باشد.