

# Pathology of the Right to Employment and Its Legal Structure in the Laws of the Islamic Republic of Iran

*Ali Rabizadeh,\* Seyyed Mohammad Hadi Raji\*\* and Seyyed Hossein Hashemi\*\*\**

Research Article	Receive Date: 2024.06.03	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 63-93
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	-------------

Today, governments face complex and multidimensional economic challenges; the governance system and the people of Iran are also experiencing many difficulties due to these challenges and intense economic warfare. Employment, as a human right, plays an effective role in economic stability and security, with various legal, executive, and judicial-supervisory dimensions. Its three components (freedom to choose occupation, favorable working conditions, and protection against unemployment) are addressed in international documents; therefore, accurately understanding the position of these components, re-recognizing, and then pathologizing its legal structure in the laws of the Islamic Republic of Iran is necessary. In the Constitution, general policies of the system, and ordinary laws, some components of this right are recognized. In this research, the structure and position of the three components and the human rights aspect of this right, as well as the approach of fundamental norms and ordinary laws toward it, were examined, and the main question—"What damages exist in the legal structure of the right to employment in the laws of the Islamic Republic of Iran?"—was answered through documentary (library) studies and descriptive-analytical method. These damages are classified into two categories: "general and formal" and "substantive and specialized," with the most important examples being legal inflation and lack of comprehensive legislative plans, increased negative burden of laws, imbalance in providing the three components, conceptual and exemplary ambiguity of terms, multiplicity of responsible authorities, lack of specialized procedural regulations and judicial procedures, absence of specific and specialized enforcement guarantees, expansion of government competencies, and inattention to private stakeholders.

**Keywords:** *Human Rights; Citizenship Rights; Right to Employment; Legal Structure; Legal Pathology*

\* PhD in Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran (Corresponding Author); Email: a.rabiezade@isu.ac.ir

\*\* Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran; Email: raji@isu.ac.ir

\*\*\* PhD Student in Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran; Email: sh.hashemi72@isu.ac.ir

**Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026**

**How to cite this article:** Rabizadeh, A., S. M. H. Raji and S. H. Hashemi (2026). "Pathology of the Right to Employment and Its Legal Structure in the Laws of the Islamic Republic of Iran", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 63-93.

doi: 10.22034/mr.2025.16875.5823

# آسیب‌شناسی حق اشتغال و ساختار حقوقی آن در قوانین جمهوری اسلامی ایران

علی ربیع‌زاده،\* سیدمحمد هادی راجی\*\* و سیدحسین هاشمی\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۱۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۹۳-۶۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	-------------------

امروزه دولت‌ها با چالش‌های پیچیده و چندبُعدی اقتصادی مواجه‌اند؛ نظام حکمرانی و مردم ایران نیز به‌دنبال این چالش‌ها و جنگ شدید اقتصادی دشواری‌های بسیاری را تجربه می‌کنند. اشتغال به‌عنوان یک حق بشری نقش مؤثری در ثبات و امنیت اقتصادی ایفا می‌کند و دارای ابعاد مختلف قانونی، اجرایی و قضایی-نظارتی بوده و مؤلفه‌های سه‌گانه آن (آزادی انتخاب شغل، شرایط مساعد کار و حمایت در برابر بیکاری) در اسناد بین‌المللی مطرح شده است؛ در نتیجه، شناخت دقیق جایگاه مؤلفه‌های این حق و بازشناسی و سپس آسیب‌شناسی ساختار حقوقی آن در قوانین جمهوری اسلامی ایران ضرورت دارد. در قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی برخی مؤلفه‌های این حق شناسایی شده است. در این پژوهش ساختار و جایگاه مؤلفه‌های سه‌گانه و حقوق بشری این حق و رویکرد هنجارهای اساسی و قوانین عادی نسبت به آن بررسی و به سؤال اصلی یعنی «چه آسیب‌هایی در ساختار حقوقی حق اشتغال در قوانین جمهوری اسلامی ایران وجود دارد؟» با مطالعات اسنادی (کتابخانه‌ای) و روش توصیفی-تحلیلی پاسخ داده شد. این آسیب‌ها در دو دسته «عام و شکلی» و «ماهوی و تخصصی» طبقه‌بندی شده و مهم‌ترین مصادیق آن، تورم قوانین و فقدان طرح‌های جامع تقنینی و افزایش بار منفی قوانین، عدم توازن در تأمین مؤلفه‌های سه‌گانه، ابهام مفهومی و مصادق‌ی اصطلاحات، تعدد دستگاه‌های متولی، فقدان آیین‌های دادرسی و رویه‌های قضایی تخصصی، فقدان ضمانت اجرای مشخص و تخصصی و گسترش صلاحیت‌های دولت و بی‌توجهی به ذی‌نفعان خصوصی است.

**کلیدواژه‌ها:** حقوق بشر؛ حقوق شهروندی؛ حق اشتغال؛ ساختار حقوقی؛ آسیب‌شناسی حقوقی

\* دکتری حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: a.rabiezade@isu.ac.ir

\*\* استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران؛

Email: raji@isu.ac.ir

\*\*\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران؛

Email: sh.hashemi72@isu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: ربیع‌زاده، علی، سیدمحمد هادی راجی و سیدحسین هاشمی (۱۴۰۴). «آسیب‌شناسی حق اشتغال و ساختار حقوقی آن در قوانین جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، (۱۲۴)، ص ۹۳-۶۳.

doi: 10.22034/mr.2025.16875.5823

#### مقدمه

امروزه دولت‌ها با چالش‌های پیچیده و چندبعدی اقتصادی مواجه‌اند؛ نظام حکمرانی و مردم ایران نیز تحت تأثیر این چالش‌ها و جنگ شدید اقتصادی دشواری‌های بسیاری را تجربه می‌کنند و همگان در تلاش هستند تا ناکارآمدی‌های موجود را به حداقل رسانده و برای تقویت حقوق اقتصادی مردم نقش مؤثری ایفا کنند. حق اشتغال که به دلیل دایره شمول و تأثیر بنیادین آن در تحقق سایر حق‌های بشری، در گفتمان حقوق بشر جایگاه ویژه‌ای دارد و به‌عنوان موضوعی که نقش مؤثری در ثبات و امنیت اقتصادی ایفا می‌کند و البته ابعاد مختلف قانونی، اجرایی و قضایی-نظارتی دارد، باید در قوانین جمهوری اسلامی ایران مورد ارزیابی قرار گیرد؛ چراکه کارآمدی یا ناکارآمدی بافت قانونی موجود، تعیین‌کننده وضعیت و کیفیت استیفای این حق خواهد بود.

براساس مطالعاتی که در این عرصه صورت می‌گیرد می‌توان راهبردهای حقوقی دقیق‌تری برای تثبیت نقاط قوت و تقویت نقاط ضعف قوانین طراحی کرد و گام مهمی در راستای اجرای مفاد ارزشمند «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری» ابلاغی مقام معظم رهبری برداشت. در نتیجه، یکی از پیش‌نیازها و به تعبیری استلزامات توصیف و آسیب‌شناسی این حق، شناخت دقیق مؤلفه‌ها و بازشناسی جایگاه و ساختار آن و به‌طورکلی کیفیت ظهور آن در شبکه و گستره قوانین فعلی است. دستیابی به شناخت کلان از ساختار حقوقی این حق در قوانین و سپس تحلیل آسیب‌های مرتبط برای پژوهشگران، قانونگذاران و متولیان، ضرورت و هدف اصلی پژوهش پیش رو را نمایان می‌سازد.

نویسندگان این پژوهش با تحلیل قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین مصوب مجلس، رویکرد شکلی و ماهوی قوانین کنونی در زمینه این حق و احکام قانونی مرتبط با ساختار آن را مطالعه کرده و آسیب‌های اصلی ساختار حقوقی موجود را بررسی و به سؤال اصلی پژوهش یعنی «چه آسیب‌هایی در ساختار حقوقی حق اشتغال در قوانین جمهوری اسلامی ایران وجود دارد؟» پاسخ می‌دهند.

برای ارائه دستاوردهای پژوهش، پس از مرور پیشینه، مبانی مفهومی (مؤلفه‌های حق اشتغال، اصطلاح آسیب‌شناسی و ساختار حقوقی) بررسی می‌شود، سپس ساختار حقوقی و جایگاه این حق در قوانین جمهوری اسلامی ایران به همراه جدول احکام قانونی مرتبط به تفصیل ارائه خواهد شد و در نهایت آسیب‌های ساختار حقوقی تحلیل می‌شود.

### ۱. پیشینه تحقیق

- در آثار موجود معمولاً ابعاد حقوقی یا اقتصادی این حق و عمدتاً مصادیق/عناصر فرعی آن یا وضعیت اقشار و گروه‌های مختلف بررسی شده است مانند:
- عراقی (۱۳۸۱) در کتاب حقوق کار،- برخی از مؤلفه‌های حق اشتغال را در قانون کار ایران تحلیل و اجمالاً آسیب‌شناسی کرده است.
  - عراقی و طاهری (۱۳۹۱) در «انتخاب آزادانه شغل در پرتو حق اشتغال» کلیات این حق را در ادبیات جهانی حقوق کار مورد واکاوی قرار داده‌اند.
  - جاوید و شاه‌مرادی (۱۳۹۲) در «آسیب‌شناسی حقوقی زنان شاغل» چالش‌های اجتماعی و حقوقی زنان شاغل را مطرح کرده‌اند.
  - مرکز مالگیری (۱۳۹۶) در «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر کسب‌وکار» چارچوب نظری این بحث را ارائه کرده است.
  - رفیعی (۱۳۹۶) در کتاب قانون کار در نظم حقوقی کنونی برخی مواد قانون کار ایران را از این منظر مختصراً تحلیل کرده است.
  - حکمت‌نیا و زمانیان (۱۳۹۶) در پژوهش «امنیت اشتغال با نگاهی به قانون کار ایران» انعطاف‌پذیری پایین قانون کار ایران را در این زمینه گوشزد کرده‌اند.
  - ویژه و رضایی (۱۴۰۱) در «تحلیل سیاست‌های اشتغال دولت ایران در پرتوی حق‌های بنیادین کار» به نقد سیاست‌های فعال و منفعل دولت و پای‌بندی به مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی پرداخته‌اند.
  - همچنین گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مانند

«بررسی احکام قانونی حمایت از تولید، سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار» مکرراً به ارزیابی قوانین و شاخص‌های اشتغال و کسب‌وکار پرداخته اما در آثار مذکور ساختار حقوقی کلان و مجموع مؤلفه‌های حقوق بشری مورد بررسی قرار نگرفته و در نتیجه، جنبه نوآوری این پژوهش اولاً در بازشناسی و آسیب‌شناسی ساختار کلان، جایگاه و احکام قانونی مرتبط با این حق در قوانین و ثانیاً لحاظ کردن مجموع مؤلفه‌های حقوق بشری و سه‌گانه این حق در تحلیل‌ها است.

## ۲. مبانی مفهومی

### ۲-۱. حق اشتغال

#### ۲-۱-۱. پیشینه و سیر تاریخی

حق اشتغال<sup>۱</sup> در میان حق‌های رفاهی (نسل دوم) و حتی حق‌های جمعی (نسل سوم) حقوق بشر جایگاه ویژه‌ای دارد و با تضمین سایر حق‌های بشری پیوند می‌خورد. پژوهشگران معتقدند پیشینه این حق به قرن ۱۹ میلادی فرانسه بازمی‌گردد چراکه با رهبری لوئی بلان<sup>۲</sup> سوسیالیست فرانسوی، به دنبال افزایش بیکاری در پی بحران مالی سال ۱۸۴۶ میلادی به انقلاب فرانسه و تشکیل جمهوری دوم در سال ۱۸۴۸ منجر شد (Robertson, 1952: 69). سابقاً حق مالکیت، یک آرمان حیاتی به‌شمار می‌رفت و در مطالبات انقلابیون برای آزادی سیاسی و برابری علیه فئودالیسم دیده می‌شد زیرا دارایی می‌توانست مبنایی برای برخورداری از استانداردهای مناسب زندگی باشد اما فقط مالکان بودند که از حقوق مدنی و سیاسی مانند حق رأی و حقوق شهروندی برخوردار باشند. در چنین شرایطی و پس از تلاش انقلابیون، تصمیم بر آن شد از آنجاکه همه مالک زمین و اموال ارزشمند نیستند، معیار اشتغال

---

1. Right to Work

2. Louis Blanc (1811-1882)

به منظور دستیابی به استانداردهای زندگی مناسب برای همگان در نظر گرفته شود (Alfredsson, 1999: 553). در ادامه حامیان مارکسیسم با این حق به مبارزه پرداخته و پل لافارگ<sup>۱</sup>، مارکسیست فرانسوی در کتاب مشهور حق تنبل بودن<sup>۲</sup> به آن خُرده گرفت چراکه اشتغال را نوعی آیین تحقیرکننده و شکلی از اسارت طبقاتی برای پرولتاریای فرانسه می‌دانست (Lafargue, 1883: 45). این نزاع در اعتراضات گسترده کارگران فرانسه و سایر کشورهای اروپایی خود را نمایان ساخت و زمینه‌های اولیه شکل‌گیری سازمان بین‌المللی کار را پس از جنگ جهانی اول فراهم ساخت و به تدریج مقاله‌نامه‌های این سازمان در گسترش ابعاد مختلف حق اشتغال نقش مهمی ایفا کرد (Maul, 2019: 45).

در ایران از زمان صنعتی شدن، با ظهور مشکلات مربوط به کارگران و مدرن شدن نظام حقوقی به‌ویژه در دوران پهلوی دوم، این حق اهمیت بیشتری یافت و به تدریج قانونگذار با اتخاذ سیاست تقنینی و ایجاد ساختار حقوقی در قوانین و مقررات به آن توجه کرد. پس از انقلاب اسلامی نیز مشکلات کارگران و چالش تدوین قانون کار جدید به این معادله افزوده شد و جمعیت‌های کارگری که نقش مؤثری در پیروزی انقلاب داشتند خواستار مطالبات بیشتری بودند، تا اینکه بخشی از این مطالبات مانند آزادی انتخاب شغل، تعیین حداقل دستمزد، مزایای کاری و ... ابتدا در اصول قانون اساسی و پس از مناقشات فراوان میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در زمینه تعارضات لایحه با فقه اسلامی از حیث نحوه مداخله در قرارداد کار و روابط میان کارگر و کارفرما با تصویب قانون کار در سال ۱۳۶۹ به رسمیت شناخته شد (موحدیان، ۱۳۸۵: ۳۳). از آن زمان به تدریج با موضوعیت یافتن حکمرانی اقتصادی و افزایش تعامل با سازمان ملل و ارکان حقوق بشری، این حق اهمیت والاتری یافت (عراقی، ۱۳۸۱: ۶۷) و قوانین موضوعی و متفرقه بسیاری تاکنون به تصویب رسیده است.

1. Paul Lafargue (1842-1911)

2. Le droit à la paresse (The Right to Be Lazy)

## ۲-۱-۲. تعریف و مؤلفه‌ها

حق اشتغال در بیشتر نظام‌های حقوقی پذیرفته شده و به‌عنوان مصداقی از حقوق شهروندی محسوب می‌شود. بنابراین شهروندان دارای اختیار و حق انسانی در اشتغال برای تأمین نیازهای خود هستند و نباید از آن منع شوند. البته این حق در حقوق اقتصادی بیشتر با عنوان «اصل آزادی شغل و کسب‌وکار» بررسی می‌شود (فارغ از نوع رابطه‌ای که میان حق اشتغال و حق کسب‌وکار ترسیم می‌کنند)؛ زیرا در اقتصاد بهینگی و کارآمدی با توجه به ضوابط حقوق رقابت اهمیت داشته و این اصل به تنظیم مناسبات اقتصادی بنگاه‌های خرد و کلان از جمله کسب‌وکارهای نوپدید مرتبط می‌شود. همچنین این حق آثار خود را در حقوق کار و بیشتر با تأکید بر ابعاد حمایتی به‌ویژه «منع کار اجباری» و «منع تبعیض» برجای گذاشته است (Garden, 2019: 25)؛ اما در ادبیات حقوق بشر به‌عنوان یک حق بنیادین و عام‌الشمول و با محوریت کرامت انسانی، ابعاد بیشتری را دربرمی‌گیرد (Bogg, 2015: 277).

مؤلفه‌های این حق در «اعلامیه جهانی حقوق بشر» (۱۹۴۸) و «میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» (۱۹۶۶) مطرح شده است:

- بند (۲۳.۱) اعلامیه: «هرکس از حق کار، انتخاب آزاد شغل، داشتن شرایط عادلانه و مساعد کار و حمایت در برابر بیکاری برخوردار است».
- مواد (۶) و (۷) میثاق حق اشتغال را به رسمیت شناخته و دولت‌های عضو را در زمینه «آزادی انتخاب شغل»، «راهنمایی و تربیت حرفه‌ای و طرح برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها برای اشتغال تام و مولد تحت شرایطی که آزادی‌های اساسی سیاسی و اقتصادی را برای افراد حفظ کند»، «شرایط عادلانه و مساعد کار» و برخی مصادیق آن مکلف کرده است.

گفتنی است این حق و تعهد ایجابی دولت‌ها در قبال آن، به معنای ایجاد شغل معین برای هر شهروند نیست. با تمام اهمیتی که اشتغال در منظومه حقوق بشر دارد، محققان هیچ‌گاه ادعا نداشته‌اند که دولت مکلف است رأساً برای هر شخص اشتغال به‌وجود آورد (Ashiagbor, 2005: 244)، بلکه این حق به معنای ایجاد فرصت‌ها و

شرایط لازم برای عموم افراد است به‌نحوی که هر فرد این فرصت را داشته باشد تا زندگی خود را با شغلی تأمین کند که آزادانه انتخاب کرده و بر همین مبنا وظیفه دولت‌ها را از نوع تعهد به‌وسیله دانسته‌اند (Marks and Clopham, 2005: 436). به استناد مؤلفه‌هایی که اعلامیه و میثاق بیان داشته‌اند، باید سه عنصر مفهومی برای این حق در نظر گرفت:

### اول: آزادی انتخاب شغل

«آزادی انتخاب شغل» دارای دو جنبه متمایز است:

۱. **ایجابی:** هر کس حق دارد شغل مطلوب خود را تنها با داشتن صلاحیت‌های لازم و بدون اعمال فشار سیاسی یا اقتصادی انتخاب کند و شرایط قانونی لازم از جمله صدور مجوزها، توزیع عادلانه فرصت‌های شغلی و ارائه آموزش‌های شغلی و مهارتی مورد نیاز باید پیش‌بینی شود.

۲. **سلبی:** هیچ‌کس حق ندارد فردی را با اعمال فشار و تهدید مجبور به انجام کاری کند یا از انجام آن نهی کند که از آن به «منع کار اجباری» یاد می‌شود (Collins, 2019: 154).

این مؤلفه در اعلامیه فیلادلفیا، مقاله‌نامه شماره (۲۹) و توصیه‌نامه‌های شماره (۳۵)، (۳۶) و (۱۹۳) سازمان بین‌المللی کار قابل رهگیری است. بنابراین الزام و اجبار قانونی به کسب مهارت‌های تخصصی و دریافت آموزش‌های مهارتی برای مشاغل مختلف از مقدمات اشتغال تلقی شده و مشمول حکم سلبی این مؤلفه نمی‌شود (عراقی و طاهری، ۱۳۹۱: ۷۰).

### دوم: برخورداری از شرایط عادلانه و مساعد کار

برخی از نویسندگان مهم‌ترین مؤلفه حق اشتغال را «برخورداری از شرایط عادلانه

و مساعد کار»<sup>۱</sup> برای کارگران و صاحبان مشاغل می‌دانند چراکه در صورت فقدان این مؤلفه، آزادی انتخاب شغل به دلیل شرایط نامطلوب کاملاً بی‌معناست (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۵۱۵). این مؤلفه در بردارنده برخی معیارهای فرعی همچون منع تبعیض، حفظ کرامت انسانی و شأن کارگر، برخورد منصفانه، جلوگیری از انواع سوءاستفاده‌ها، مزد برابر و دریافت مزایای کاری منصفانه است (Collins, 2019: 8).

### سوم: حفاظت در برابر بیکاری

حق اشتغال با «حفاظت در برابر بیکاری»<sup>۲</sup>، هنگامی که دولت یا کارفرما به دلایل گوناگون به‌آسانی نتواند فرد را از اشتغال محروم کند، به‌غایت اعلا‌ی خود می‌رسد. در حقوق کار اگرچه راه‌های خاتمه قرارداد، غیر از اخراج و فسخ یک‌طرفه از جانب کارفرما، موارد متعدد دیگری را همچون تعلیق قرارداد در برمی‌گیرد؛ اما اخراج و تعدیل نیروی ناگهانی، خودسرانه، بدون دلیل یا به دلایل تبعیض‌آمیز بیشترین نگرانی را برای کارگران به‌وجود می‌آورد. بدین‌منظور دولت‌ها اولاً باید با وضع قوانین نظارتی محدودیت‌هایی را برای اخراج شاغلان قرار دهند و مرتباً بر آن نظارت داشته باشند و ثانیاً با وضع قوانین حمایتی از فعالیت پایدار کسب‌وکارها و به‌طور کلی اشتغال‌زایی حمایت کنند. در کنار جنبه‌های مذکور، مطابق ماده (۸) میثاق و توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار به رسمیت شناختن «حق اجتماع و اعتراض» برای تقویت جایگاه مطالبه‌گری کارگران و پیش‌بینی بیمه بیکاری از عناصر فرعی این مؤلفه محسوب می‌شود (حکمت‌نیا و زمانیان، ۱۳۹۶: ۱۷).

## ۲-۲. آسیب‌شناسی

«آسیب‌شناسی»<sup>۳</sup> را می‌توان در معنای عام خود از رویکردهای کاربردی دانش

---

1. Just and Favourable Conditions of Work  
2. Protection Against Unemployment  
3. Pathology

اجتماعی دانست که هدف اصلی آن شناخت و تشخیص چالش‌ها، کمبودها و عدم مطلوبیت‌ها در انواع روابط اجتماعی اعم از سیاسی و حقوقی است. در معنای خاص و تخصصی «هدف آسیب‌شناسی شناخت بیماری‌ها و کمبودهای روانی-تنی و اجتماعی و نحوه تکوین، رشد و دگرگونی آنهاست» (ساروخانی، ۱۳۷۶: ۵۷۱). در این پژوهش معنای عام آسیب‌شناسی مدنظر بوده و از آنجاکه همه نظریات توصیفی یا تبیینی در علوم اجتماعی می‌تواند مبنای آسیب‌شناسی قرار گیرد، فنون شکلی و ماهوی قانونگذاری در عرصه اشتغال و کسب‌وکار مبنای تحلیل خواهد بود.

### ۲-۳. ساختار حقوقی

«ساختار حقوقی»<sup>۱</sup> بیانگر مجموعه ارزش‌ها، اصول، قواعد کلی، شبکه هنجارها و الزامات، رویه‌های اجرایی و ضمانت اجرای امور حقوقی و فرایندهای کنونی حقوقی بوده و نقش بسیار مهمی در معرفی شاکله فعلی یک نظام حقوقی ایفا می‌کند و در مطالعات تطبیقی حقوق نیز جایگاه ویژه‌ای دارد (Gareis, 1911: 49). با توجه به ویژگی‌های نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و شباهت آن با خانواده حقوقی رومی-ژرمنی، شبکه مضامین و هنجارهای مندرج در قوانین موضوعه مکتوب و مقررات مرتبط با آنها مهم‌ترین ارکان تشکیل‌دهنده ساختار حقوقی است (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۱۲۱). تحلیل احکام مندرج در هنجارهای اساسی و عادی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مهم‌ترین اقدام برای شناخت ساختار حقوقی در موضوع‌های مختلف محسوب می‌شود.

### ۳. روش تحقیق

این پژوهش از نوع توصیفی-تحلیلی و شیوه گردآوری داده‌های آن اسنادی (کتابخانه‌ای) است. روش تحلیل داده‌ها، آسیب‌شناسی قوانین بر مبنای اصول یا فنون شکلی و ماهوی (تخصصی) قانونگذاری در زمینه حق اشتغال است. به‌منظور بازشناسی

ساختار حقوقی این حق ابتدا هنجارهای اساسی اعم از قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار گرفته و جایگاه مؤلفه‌های سه‌گانه این حق در آنها تحلیل می‌شود. سپس جایگاه مؤلفه‌های مذکور در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی با جداول احکام قانونی مرتبط تحلیل خواهد شد. گفتنی است وضعیت تنقیحی قوانین مورد استناد در این پژوهش نیز مورد بررسی قرار گرفته و صرفاً به آخرین نسخه اصلاحی و مواد معتبر قوانین استناد شده است.

#### ۴. بازشناسی ساختار حقوقی حق اشتغال

##### ۴-۱. هنجارهای اساسی

جدول ۱. هنجارهای اساسی حق اشتغال و کسب‌وکار

منبع	اصل/بند	مفاد
قانون اساسی	بند «۱۲» اصل (۳)	وظیفه دولت در «برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه کار»
	اصل (۲۸)	«هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است ... برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید»
	اصل (۴۳)	«تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او» و «رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری»
	اصل (۱۴۱)	با هدف مقابله با فساد، تعارض منافع و گسترش فرصت‌های شغلی دولتی: «رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت‌مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است»
«سیاست‌های کلی اشتغال» (۱۳۹۰)	بند «۲»	«آموزش نیروی انسانی متخصص»
	بند «۳»	«ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار»
	بند «۴»	«ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار»
	بند «۵»	«بهبود محیط کسب‌وکار و شاخص‌های آن»
	بند «۱۱ و ۱۲»	«حمایت مؤثر از بیکاران و کاهش نرخ بیکاری»
	بند «۱۳»	«تناسب دستمزدها و بهره‌وری نیروی کار»

منبع	اصل/بند	مفاد
«سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» (۱۳۹۱)	بند «۸»	«بهبود فضای کسب‌وکار با هدف افزایش تولید ملی»
	بند «۱۳»	«سامان‌دهی اشتغال نیروی کار ایرانی در سطح ملی، منطقه‌ای و جهانی»
«سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» (۱۳۹۲)	بند «۱»	«فعال‌سازی کلیه امکانات و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به‌منظور توسعه کارآفرینی و مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی»
	بند «۳»	«محور قرار دادن رشد بهره‌وری با تقویت تولید و توانمندسازی نیروی کار»

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

قانون اساسی از میان مؤلفه‌های سه‌گانه (آزادی انتخاب شغل، برخورداری از شرایط عادلانه و مساعد کار و حفاظت در برابر بیکاری) به هر سه مورد آن بدون تفکیک و تمایز اشاره کرده اما تعریف و عناصر فرعی آنها را مشخص نکرده است. البته مطابق اصل بیست‌وهشتم، مؤلفه «آزادی انتخاب شغل» با سه قید کلی معرفی شده است: «اسلام»، «مصالح عمومی» و «حقوق دیگران». مقصود از عدم مخالفت با اسلام مغایر نبودن کسب‌وکار و عواید آن با موازین اسلامی (اصل چهارم) است، مانند معامله هر آنچه منفعت عقلایی مشروع نداشته باشد نظیر خریدوفروش مشروبات الکلی، گوشت خوک، حیوانات مرده و مانند آن (مکاسب محرمه) (کعبی، ۱۳۹۴: ۱۲۴). قید مصالح عمومی از آن جهت است که شغل انتخابی مخالف منافع و نظم اجتماعی نباشد مانند خریدوفروش اسلحه. قید حقوق دیگران نیز به معنای عدم تزاخم با حقوق شهروندان و منع اضرار به غیر است (بند «۵» اصل چهل‌وسوم) (نجفی‌اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶: ۴۱۶). گفتنی است پیرامون اصول یادشده به‌جز اصل یکصدوچهل‌ویکم، هیچ نظریه تفسیری شورای نگهبان صادر نکرده است؛ اما نظر به اهمیت منع اشتغال هم‌زمان، بیش از ۱۰ مورد نظریه تفسیری، مشورتی و استعلام وجود دارد.

در سیاست‌های کلی ابعاد مختلف این حق با جزئیات بیشتری مورد توجه بوده است. در دهه ۱۳۹۰ مسائل اقتصادی به‌ویژه اشتغال در سیاست‌ها جایگاه والاتری یافت و به تعبیری فرایند اساسی‌سازی ماهوی آنها توسعه یافت و هر سه مؤلفه مذکور با تفصیل بیشتری در

مقایسه با قانون اساسی بیان شد به نحوی که اصولی مانند «خودکفایی، تولید ملی و استقلال اقتصادی»، «رشد بهره‌وری و پویایی نظام اقتصادی»، «مردمی کردن اقتصاد، اشتغال‌زایی و تقویت بخش خصوصی» و «مبارزه با فساد اقتصادی و اداری» در سیاست‌های مختلف را می‌توان کاملاً منطبق با جنبه‌های ایجابی و سلبی «آزادی انتخاب شغل» و «امنیت شغلی» تحلیل کرد (احمدی بنی، عطریان و غمامی، ۱۳۹۸: ۱۲۳-۱۱۵).

#### ۴-۲. قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی

مؤلفه‌های سه‌گانه این حق در قوانین عادی با جزئیات و گستره بیشتری نسبت به هنجارهای اساسی مورد شناسایی قرار گرفته است.

##### ۴-۲-۱. آزادی انتخاب شغل

مهم‌ترین منبع، «قانون کار» (۱۳۶۹) است و کاملاً هر دو جنبه این مؤلفه (سلبی و ایجابی) را در تناسب با معیارهای سازمان بین‌المللی کار و حقوق جهانی بشر انعکاس داده است.

#### جدول ۲. مفاد قانونی آزادی انتخاب شغل

مؤلفه فرعی	قانون	ماده	مفاد قانون
ایجابی	«قانون کار» (۱۳۶۹)	ماده (۶)	اجبار افراد به کار معین و بهره‌کشی از دیگران ممنوع و مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند ... هرکس حق دارد شغلی را که به آن مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند.
سلبی	«قانون کار» (۱۳۶۹)	ماده (۱۷۲)	کار اجباری به هر شکل ممنوع است و متخلف علاوه بر پرداخت اجرت‌المثل کار انجام‌یافته و جبران خسارت، به حبس از ۹۱ روز تا یک سال و یا جریمه نقدی معادل ۵۰ تا ۲۰۰ برابر حداقل مزد روزانه محکوم خواهد شد.

مأخذ: همان.

##### ۴-۲-۱-۱. صدور مجوزها و شناسایی مشاغل

مجوزهای قانونی نقش بنیادینی در تضمین آزادی انتخاب شغل و بهبود شاخص آن دارد. پیچیدگی، ابهام و عدم شفافیت فرایندها در قوانین یکی از مهم‌ترین موانع تضمین

این حق به‌ویژه برای کسب‌وکارهای نوظهور است. تا پیش از دهه ۱۳۹۰ متأسفانه شاهد روندهای قانونی پیچیده و غیرمتمرکز بودیم اما با ابلاغ سیاست‌های اقتصادی، به‌تدریج مشکلات مذکور مرتفع شد و این عرصه با اصلاح برخی قوانین و ایجاد درگاه ملی مجوزها متحول شد. ماده (۱) بندهای «۲۳-۲۱» و ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴» (مصوب ۱۳۸۶ اصلاحی ۱۳۹۹) مهم‌ترین مستندات قانونی این امر است.

### جدول ۳. مفاد قانونی صدور مجوزها و شناسایی مشاغل

قانون	ماده	مفاد
«قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)» (۱۳۸۶)	بند «۲۱» ماده (۱)	تعریف مجوز: «هر نوع اجازه الکترونیکی و غیرالکترونیکی ... و هر نوع سند مکتوبی که برای شروع، ادامه، توسعه، انحلال یا بهره‌برداری فعالیت اقتصادی توسط مراجع ذی‌ربط صادر می‌شود».
	بند «۲۲» ماده (۱)	درگاه ملی مجوزهای کشور: «سامانه‌ای که مدیریت و راهبری نظام مجوزدهی کشور و نظارت بر صدور مجوزها را برعهده دارد و تنها مرجع رسمی محسوب می‌شود».
	ماده (۷)	حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی و صدور خودکار و برخط بسیاری از مجوزها.
	تبصره «۲» ماده (۷)	ضمانت اجرای امتناع مرجع صادرکننده نسبت به صدور مجوز در مهلت مقرر و امکان شکایت حضوری یا الکترونیک به مرکز ملی رقابت و همچنین درخواست کتبی از بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا استاندار مربوط. افراد متخلف از این حکم پس از معرفی به هیئت تخلفات اداری به مجازات بندهای «د» به بعد ماده (۹) «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» (۱۳۷۲) (از انفصال موقت تا اخراج و انفصال دائم) محکوم می‌شوند.
	تبصره «۲» ماده (۷)	ممنوعیت استناد مراجع صادرکننده مجوز به «اشباع بودن بازار» برای عدم صدور مجوز.
	تبصره «۳» ماده (۷)	نظارت بر حسن اجرای امور مرتبط با تسهیل صدور مجوزها برعهده «هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار» است (دبیرخانه در وزارت امور اقتصادی و دارایی).
	تبصره «۴» ماده (۷)	ممنوعیت مطالبه شرط یا مدرک یا هزینه‌ای بیش از موارد تعیین شده از متقاضی حتی با توافق وی از سوی مراجع صادرکننده. تخلف مشمول مجازات ماده (۶۰۰) کتاب پنجم «قانون مجازات اسلامی» (۱۳۷۵) است.
	تبصره «۶» ماده (۷)	مدیریت یکپارچه و تجمیع فرایند برای فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد است.
«قانون سامان‌دهی و حمایت از مشاغل خانگی» (۱۳۸۹)	ماده (۱)	وظیفه دولت برای حمایت و سامان‌دهی مشاغل خانگی به استناد اصول (۲۸) و (۴۳) قانون اساسی
	ماده (۲)	تعریف: «مشاغل یا کسب‌وکار خانگی، فعالیت‌هایی است که با تصویب ستاد موضوع ماده (۳)، توسط عضو یا اعضای خانواده در فضای مسکونی بدون مزاحمت در آرامش واحدهای مسکونی هم‌جوار شکل می‌گیرد و منجر به تولید خدمت و یا کالای قابل عرضه به بازار خارج از محیط مسکونی می‌گردد».
	ماده (۱۱)	شهرداری‌ها موظفند «به‌تناسب تعداد و تنوع کسب‌وکار خانگی، مکان‌های مناسبی را (بازار موقت) برای عرضه محصولات صاحبان مشاغل مذکور تأمین نمایند».

مأخذ: همان.

## ۲-۱-۲-۴. ارائه آموزش‌های شغلی

تردیدی نیست که بدون برخورداری از آموزش‌های مناسب، آزادی انتخاب شغل محقق نمی‌شود. وجود مهارت و دانش باعث می‌شود فرد این فرصت را داشته باشد که در صورت تمایل، شغل خود را تغییر داده و به‌این ترتیب، رضایت شغلی و بهره‌وری او نیز افزایش یابد (طاهری، ۱۳۹۲: ۱۳). علاوه بر این، از نگاه کارشناسان سازمان جهانی کار آموزش شغلی به ارتقای مؤلفه‌های دیگر از جمله بهبود شرایط کار و برابری فرصت‌ها کمک می‌کند (ویژه و رضایی، ۱۴۰۱: ۱۸۰).

### جدول ۴. مفاد قانونی ارائه آموزش‌های شغلی

مفاد	ماده	قانون
ایجاد مراکز کارآموزی و خدمات اشتغال در کشور و توضیح سایر مقررات مرتبط.	فصل پنجم (آموزش و اشتغال) (مواد ۱۰۷ الی ۱۱۹)	«قانون کار» (۱۳۶۹)
تکلیف وزارت کار و امور اجتماعی برای ارائه آموزش‌های مهارتی مورد نیاز صاحبان کسب‌وکار خانگی به تناسب بازار کار.	ماده (۱۰)	«قانون سامان‌دهی و حمایت از مشاغل خانگی» (۱۳۸۹)
تکلیف صداوسیما به تولید برنامه‌های آموزشی و ترویجی مستمر برای توسعه فرهنگ مشاغل خانگی.	ماده (۱۲)	
تأکید بر آموزش نیروی انسانی متخصص، افزایش نقش آموزش فنی، حرفه‌ای و مهارتی، توانمندسازی نیروی کار و کمک به افزایش خوداشتغالی. مفاد مذکور در فصل دوم «قانون اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور» (۱۴۰۲) با تفصیل بیان شده است.	ماده (۱)	«قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی» (۱۳۹۶)
مقصود از آموزش را «کسب نگرش‌ها، مهارت‌های عملی، فهم و دانش مرتبط با حرف و مشاغل بخش‌های گوناگون اقتصادی و اجتماعی به همراه آموزش و تربیت عمومی» دانسته است.	بند «۱» ماده (۲)	
«زمینه‌سازی فرصت‌های برابر برای کسب شایستگی‌های حرفه‌ای».	بند «۵» ماده (۵)	
جامعه هدف: «دستگاه‌های حاکمیتی، مردم، بنگاه‌ها و مراکز تولیدی و خدماتی بخش‌های صنعت، خدمات، کشاورزی دولتی و غیردولتی، اتحادیه‌ها، صنوف و تعاونی‌ها».	بند «۶» ماده (۲)	

مأخذ: همان.

## ۳-۱-۲-۴. ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی

در راستای اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی احکام قانونی دیگری وضع شده است.

**جدول ۵. مفاد قانونی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی**

عنوان	ماده	مفاد
«قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» (۱۳۷۳)	ماده واحد	«هر شخص می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده‌دار شود»
«قانون ممنوعیت به‌کارگیری باننشستگان» (۱۳۹۵)	ماده واحد+تبصره‌ها	«به‌کارگیری افرادی که بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و کلیه دستگاه‌هایی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، ممنوع می‌باشد».

مأخذ: همان.

**۲-۲-۴. برخورداری از شرایط عادلانه و مساعد کار**

این مؤلفه در قوانین ایران بیش از سایر مؤلفه‌ها مورد توجه قرار گرفته و در زمینه منع تبعیض و تخصیص حمایت‌ها و امتیازات خاص برای اقشار و گروه‌های مختلف (و بعضاً تبعیض مثبت) مانند زنان، اتباع بیگانه، ایثارگران و معلولان الزامات بسیاری وضع شده است، به نحوی که برخی معتقدند تبعیض‌های مثبت عملاً به تبعیض منفی و تشویق کنشگران اقتصادی به طرد اقشار مذکور با هدف کاهش هزینه‌ها منجر می‌شود (مؤمنی‌راد و بهبودی، ۱۳۹۶: ۴۱).

**جدول ۶. مفاد قانونی برخورداری از شرایط عادلانه و مساعد کار**

مؤلفه فرعی	قانون	ماده	مفاد
برابری و منع تبعیض	«قانون کار» (۱۳۶۹)	ماده (۶)	تکرار اصول (۱۹) و (۲۰) قانون اساسی
	«قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶)	ماده (۴۱)	ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی داوطلبان استخدام بر مبنای «رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها»
حمایت از زنان	«قانون کار» (۱۳۶۹)	ماده (۷۵) (اصلاحی) (۱۳۹۰)	ممنوعیت انجام کارهای خطرناک، سخت و زیان‌آور
		مواد (۷۶-۷۸)	مرخصی بارداری و زایمان، کار در زمان بارداری، شرایط مادران شیرده و مهدکودک در کارگاه
	«قانون راجع به خدمت نیمه‌وقت بانوان» (۱۳۶۲)	ماده واحد	اجازه فعالیت نیمه‌وقت یا سه‌چهارم ساعت موظفی

آسیب‌شناسی حق اشتغال و ساختار حقوقی آن در قوانین جمهوری اسلامی ایران \_\_\_\_\_ ۷۹

مؤلفه فرعی	قانون	ماده	مفاد
حمایت از زنان	«قانون کاهش ساعات کار بانوان شاغل دارای شرایط خاص» (۱۳۹۵)	ماده واحد	کاهش ساعات هفتگی بانوان دارای معلولیت شدید یا دارای فرزند زیر ۶ سال یا همسر یا فرزند معلول شدید یا مبتلا به بیماری صعب‌العلاج و یا زنان سرپرست خانوار شاغل در دستگاه‌های اجرایی و بخشی غیردولتی به ۳۶ ساعت
	«قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶)	تبصره «۱» ماده (۱۰۳)	حذف حداقل شرط سنی لازم (۶۰ سال) برای بازنشستگی زنان
	«قانون حمایت از جوانی جمعیت و خانواده» (۱۴۰۰)	مواد (۱۵-۲۰)	امتیازات استخدامی و مزایای شغلی بیشتر برای زنان مشمول شرط فرزندآوری
حمایت از اتباع بیگانه	«قانون کار» (۱۳۶۹)	ماده (۱۲۰)	اتباع بیگانه نمی‌توانند در ایران مشغول به کار شوند؛ مگر آنکه اولاً دارای رواید با حق کار مشخص بوده و ثانیاً ... پروانه کار دریافت دارند»
		ماده (۱۲۱)	شرایط صدور مجوز
حمایت از ایثارگران	«قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» (۱۳۸۶)	مواد (۲۱-۳۶)	الزام دستگاه‌های اجرایی به جذب ۲۵ درصد از نیازهای استخدامی خود از میان ایثارگران و خانواده آنها، قرار گرفتن در اولویت جذب در کارگاه‌های قانون کار، اعطای تسهیلات به کارفرمایان، صندوق اشتغال و کارآفرینی ایثارگران
		بند «ب» ماده (۸۸)	وظیفه دولت برای تأمین اعتبار به‌منظور تأمین حداقل معیشت ایثارگران و خانواده آنها
حمایت از معلولان	«قانون کار» (۱۳۶۹)	تبصره «۱۰» ماده واحد	الزام کلیه مؤسسات دولتی و غیردولتی دارای بیش از ۵۰ نفر شاغل به استخدام ۲ تا ۵ درصد کارکنان خود از میان معلولین توان‌بخشی شده و استفاده از معافیت در حق بیمه، الزام مؤسسات غیردولتی به پرداخت مبلغ ایجاد فرصت‌های شغلی برای معلولین به بهزیستی برای تخلف از قانون
		ماده (۱۱۹)	مراکز کارآموزی خاص معلولان
	«قانون جامع حمایت از حقوق معلولان» (۱۳۹۶)	ماده (۱۰۸)	دفتر حمایت از اشتغال معلولان و شرکت‌های تعاونی
		ماده (۱۰) و (۱۱)	اعطای تسهیلات و اختصاص پست‌های سازمانی مناسب برای معلولان
حقوق، مزایا و خدمات رفاهی کارمندان و کارگران	«قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶)	فصل دهم (مواد ۸۰-۶۴)	جزئیات نظام پرداخت حقوق و مزایای کارمندان
	«قانون کار» (۱۳۶۹)	فصل سوم (مواد ۸۴-۳۴)	جزئیات حق‌السعی و مزایا
		ماده (۴۱)	تعیین حداقل مزد از سوی شورای عالی کار
		فصل هشتم (مواد ۱۵۶-۱۴۷)	تعاونی مسکن، خانه‌های سازمانی، تسهیلات رسمی بانکی، امکانات لازم برای اقامه نماز و مراسمات مذهبی، غذا و وسایل رفت‌وآمد برای کارهای طولانی و کارگاه‌های دور از شهر، فعالیت‌ها و مسابقات ورزشی کارگران
	«قانون تأمین اجتماعی» (۱۳۵۴)	فصل اول (مواد ۱۱-۱)	برخورداري کارگران از مزایای این قانون در زمینه ازدواج، بازنشستگی، غرامت، ازکارافتادگی، حوادث و فوت
«قانون کار» (۱۳۶۹)	فصل ششم (مواد ۱۳۸-۱۳۰)	تشکیل انجمن‌های اسلامی و صنفی، شرکت‌های تعاونی مسکن، کانون‌های عالی کارگران و مدیران بازنشسته، حضور نمایندگان کارگران در سازمان جهانی کار، هیئت‌های تشخیص، هیئت‌های حل اختلاف، شورای عالی تأمین اجتماعی، شورای عالی حفاظت فنی و نظایر آنها.	

مأخذ: همان.

### ۳-۲-۴. امنیت شغلی و حمایت در برابر بیکاری

سومین مؤلفه در فصول مختلف «قانون کار» به‌ویژه در فصل دوم مشاهده می‌شود: نوع و مدت قرارداد، الزام به کتبی بودن آن در شرایط خاص و شرایط فسخ، تعدیل و پایان قرارداد. در این مواد به‌صورت خاص تلاش شده تا از اخراج خودسرانه، اعمال فشار و تضییع حقوق کارگران در صورت تعلیق یا خاتمه قرارداد جلوگیری شود.

#### جدول ۷. مفاد قانونی امنیت شغلی و حمایت در برابر بیکاری

مفاد	ماده	قانون
جزئیات انعقاد، تعلیق و فسخ قرارداد	فصل دوم (مواد ۳۳-۷)	«قانون کار» (۱۳۶۹)
کلیه مشمولین تأمین اجتماعی که تابع قوانین کار و کار کشاورزی هستند می‌توانند در صورتی که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده کار باشند، از بیمه بیکاری استفاده کنند.	مواد (۱) و (۲)	«قانون بیمه بیکاری» (۱۳۶۹)

مأخذ: همان.

### ۳-۴. آسیب‌شناسی ساختار حقوقی اشتغال

#### ۱-۳-۴. آسیب‌های عام و شکلی

آسیب‌های عام و شکلی به اصول و مبانی کلی وضع الزامات حقوقی و طراحی ساختار حقوقی در قالب قوانین بازمی‌گردد. تشریفات مناسب تدوین و تصویب، ساخت جامع، وضوح، دقت، عدم ابهام و به‌طور کلی اتقان زبانی و متنی، تنقیح و تجمیع ضابطه‌مند همگی از اصول عام وضع الزامات حقوقی است (زانتاکی، ۱۴۰۱: ۶). در این زمینه می‌توان مفاد «سیاست‌های کلی قانونگذاری» (۱۳۹۸) را نیز مدنظر قرار داد. بند «۹» و «۱۰» این سیاست‌ها «شفافیت و عدم ابهام، استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی، تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح و تعیین شناسه قوانین موجود کشور» را مطرح کرده است. همچنین بند «۲۰» «سیاست‌های تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» (۱۳۹۱) بر «تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات با رویکرد ثبات نسبی در قوانین» تأکید دارد.

محوری‌ترین آسیب در این زمینه، تعدد و تورم قوانین و فقدان طرح‌های جامع تقنینی است که خود زمینه‌ساز سایر آسیب‌ها می‌شود و بار مقرراتی را برای کسب‌وکارها افزایش داده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷: ۲). از چالش‌های نظام‌های حقوقی در جوامع امروزی، افزایش روزشمار کمیت الزامات حقوقی است. پرواضح است که تورم قوانین به‌ویژه هنگامی که دولت مداخلات گسترده اقتصادی دارد، عامل کاهش توجه و اطلاع مخاطبان عمومی و تخصصی نسبت به قوانین، گسترش نزاحمات ماهوی و اجرایی، افزایش هزینه‌های عمومی اجرا، فقدان شفافیت و بروز ابهام و در مجموع تضعیف حاکمیت قانون است (انگ، ۱۳۸۶: ۱۹۳). ناگفته نماند که الزاماً تعدد مواد در یک عنوان قانونی نامطلوب نیست؛ اما تعدد عناوین قوانین یک آسیب بوده و باید از وضع قوانین متعدد به‌صورت ماده‌واحد و متفرقه پرهیز شود (میرزایی، ۱۳۹۰: ۹۳).

در قوانین کنونی، دست‌کم ۵۸۴ تکلیف قانونی در ۳۸ عنوان پیرامون اشتغال، کسب‌وکار و تولید وجود دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱: ۱۰-۳) که برخی از آنها در جداول قبلی بررسی شد. این تورم گاهی عامل و گاهی معلول این آسیب‌های فرعی بوده است:

#### ۲-۳-۴. وضع احکام در قوانین غیرمرتبط

از بدیهیات قانونگذاری، هم‌خوانی مفاد یک قانون و انتخاب عنوان متناسب برای آن است تا اجرای آن میسر شود. در غیر این صورت قانون به صندوقچه‌ای می‌ماند که دربردارنده تعداد زیادی از احکام بدون نظم منطقی است (بیگزاده، ۱۳۸۲: ۲۷). این امر علاوه بر تعویق اصلاحات فوری اقتصادی، به وضع احکامی مشابه، تکراری یا متعارض برای موضوع واحد می‌انجامد (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۵). افزون بر قوانین اصلی، مواد قانونی مستقل بسیاری در قوانین غیرمرتبط یا کم‌ارتباط با اشتغال مانند قوانین برنامه توسعه، حمایت از اقشار خاص، بودجه، دستگاه‌های اجرایی یا سایر نهادهای حاکمیتی وجود دارد که هر کدام باید در جایگاه اصلاح‌کننده

قوانین اصلی قرار می‌گرفت. به‌عنوان مثال، «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (۱۳۹۸) به‌رغم اینکه می‌توانست در قالب یک طرح، قوانین موجود را اصلاح کند، الزامات متفرقه و متعددی برای فعالیت‌های اقتصادی، پولی و بانکی، کسب‌وکارها و اشتغال وضع کرده است.

### ۳-۳-۴. وضع احکام قانونی غیرضروری

قانون باید متناسب با نیازهای واقعی و معقول اجتماعی وضع شود. در صورتی که قوانین با انگیزه‌های سیاسی یا حزبی بدون توجه به نیازهای جامعه تدوین و تصویب شود، به مانعی برای رشد اجتماعی و حاکمیت قانون بدل گشته و عملاً متروک می‌شود (مرکز مالمیری، ۱۳۹۵: ۱۷۵). بیان سیاست‌ها یا احکام مرتبط با اشتغال یا کسب‌وکار در قوانین غیرمرتبط مانند قوانین تأسیس نهادهای غیراقتصادی همچون سازمان تأمین اجتماعی، به جزئیات غیرضروری و دستورالعمل‌ها همچون روند پرداخت دیون و بدهی‌ها، امور آیین‌نامه‌ای مربوط به بورس و بازار سرمایه، بانک‌ها، تأمین اجتماعی و موارد مشابه در مواد مختلف «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (۱۳۹۴)، تصویب «قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» (۱۳۹۴) اشاره دارد که مفاد آن صرفاً بر اجرای سیاست‌ها تأکید می‌کند، نمونه‌ای از این آسیب در ساختار فعلی قوانین کشور است.

مجموع آسیب‌های یادشده، به تشدید هزینه‌ها و بار منفی قوانین می‌انجامد. بار منفی قوانین به زبان ساده یعنی «مداخله و مزاحمت دولت در اشتغال» و در معنای تفصیلی «زیرمجموعه‌ای از مسائل مقررات‌گذاری، دخالت دولت در اشتغال یا کسب‌وکار، هزینه‌های رعایت الزامات، جمع‌آوری مالیات و پاسخ به تقاضاهای اطلاعاتی از سوی حکومت را شامل می‌شود. این بار شامل موانع اداری، عدم ارائه خدمات به مشتری، تأخیرها و ناکامی‌ها در مواجهه با دیوان‌سالاری دولتی» است. البته بار مقررات، لزوماً به وجود آنها مربوط نمی‌شود بلکه به‌دلیل «بار تشریفات اداری» و هزینه‌های غیرضروری و مخربی است که تحمیل می‌کند و «زمان و منابع

مولد اقتصادی که مشاغل برای درک و رعایت مقررات صرف می‌کنند و بیش از هزینه‌های متعارف روزمره اداره یک کسب‌وکار است» (مرکز مالگیری، ۱۳۹۵: ۱۷۰). در کنار عوامل فوق، بی‌توجهی به فنون شکلی قانونگذاری از جمله زبان دشوار قوانین (ابهام، ابهام و عدم وضوح)، قانونگذاری بدون ملاحظه، رویه‌های پراکنده قانونگذاری، اصلاح مکرر قوانین و مقررات سهم بسیاری در افزایش بار قوانین دارد (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۱۹۵-۱۸۰).

#### ۴-۴. آسیب‌های تخصصی و ماهوی

آسیب به جنبه‌های تخصصی و ماهوی حق اشتغال و ساختار حقوقی مرتبط و کیفیت تضمین مؤلفه‌های حقوق بشری این حق، بازمی‌گردد و با موضوع‌شناسی، شیوه‌های تخصصی اجرا و طراحی ضمانت اجرا، جایگاه کنشگران تخصصی و موارد مشابه پیوند می‌خورد.

##### ۴-۴-۱. عدم توازن در تأمین مؤلفه‌های سه‌گانه

همان‌طور که در یافته‌های جدول ۶ و مقایسه آن با سایر جداول مشهود است، در بازشناسی ساختار حقوقی و احکام قانونی این نتیجه به‌دست می‌آید که قانونگذار از مجموع سه مؤلفه حقوق بشری این حق، توجه ویژه و بسیار گسترده‌ای به مؤلفه دوم یعنی «برخورداری از شرایط عادلانه و مساعد کار» دارد و با وضع الزامات قانونی، انبوهی از انواع حمایت‌ها و تبعیض‌های مثبت را پیش‌بینی کرده است، درحالی‌که طبق یافته‌های جدول ۷ نسبت به مؤلفه سوم یعنی «امنیت شغلی و حمایت در برابر بیکاری» ضوابط قانونی و تضمین‌کننده بسیار کمتری وجود دارد و برای بسیاری از مشاغل نیز احکام قانونی منحصربه‌فردی وجود ندارد. همچنین برخی از عناصر فرعی مؤلفه اول یا «آزادی انتخاب شغل» مانند «توزیع عادلانه فرصت‌های شغلی» مورد شناسایی قرار نگرفته است (جدول ۲).

بدین‌سان با یک عدم توازن مخرب به‌ویژه در سطح قوانین عادی مواجه هستیم که

در اثر گسترش مداخلات دولتی و اتخاذ سیاست‌های دولت رفاه به‌موجب بند «۱۲» اصل سوم قانون اساسی، قانونگذار از ابتدای انقلاب تاکنون بیش از هرچیز درصدد ارائه امتیازها و مزایای شغلی به پشتوانه بودجه عمومی و گاهی به حساب کارفرمایان بوده است و کمتر به شرایط اجتماعی و اقتصادی ناقض ثبات مشاغل و کسب‌وکارها توجه کرده و از این جهت حق اشتغال با خطرات بیشتری مواجه شده است. در نتیجه این عدم توازن، پدیده چندشغلی طی سال‌های گذشته در ایران افزایش یافته است. بنا بر آمارهای رسمی سالیانه تا ۱۰ درصد به جمعیت چندشغله‌ها افزوده می‌شود که با مؤلفه کاهش قدرت خرید، تورم و کاهش دستمزد و فقدان امنیت شغلی ارتباط مستمری دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰: ۱۶-۳).

#### ۲-۴-۴. ابهام مفهومی و مصداقی اصطلاحات

اصطلاحات «شغل»، «اشتغال» و «کسب‌وکار» اگرچه واژه‌هایی شفاف با معانی عرفی ساده هستند اما چنانچه چارچوب مفهومی و مصداقی آنها در قوانین مشخص نشود، عملاً به گسترش تفاسیر شخصی، افزایش تعارضات، تکثر رویه‌های اجرایی و در نهایت متروک شدن قوانین ختم می‌شود. قانونگذار به‌رغم تصویب قوانین متعدد پس از انقلاب و مشخص نکردن معنا و مفهوم اصطلاحات یادشده و نسبت آنها با یکدیگر، با تأخیر فراوان برای اولین بار در بند «ث» ماده (۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (۱۳۹۰) به تعریف «کسب‌وکار» اقدام کرده و آن را «هر نوع فعالیت تکرارشونده و مشروع اقتصادی از قبیل تولید، خریدوفروش کالا و خدمات به قصد کسب منافع اقتصادی» دانسته است. فارغ از ضرورت ارائه چارچوب مفهومی در قانون مذکور، این تعریف صرفاً به مؤلفه‌هایی همچون تکرارشوندگی (استمرار)، انگیزه اقتصادی و مشروعیت قانونی اشاره کرده و به‌نظر می‌رسد با بی‌دقتی همه فعالیت‌های تجاری، تولیدی، صنعتی، خدماتی، قرارداد کار و موارد مشابه را ادغام کرده است؛ درحالی‌که قواعد حاکم بر فعالیت تجاری، قرارداد کار و حتی مشاغل دولتی ماهیتاً متفاوت است و هر یک تابع قوانین مختص به خود بوده و همه موضوع‌ها را شامل نمی‌شود.

با این وصف جامعیت تعریف از جهت سکوت درباره بسیاری از کسب‌وکارها یا مشخص نبودن نوع و ماهیت فعالیت و همچنین مانعیت آن در مشخص نبودن رابطه با انواع فعالیت‌های اقتصادی مخدوش شده است. در نتیجه این آسیب، تعریف ارائه شده با تعریف ماده (۱) «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات» (۱۳۸۹) از «شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان» و همچنین ماده (۲۰) و (۲۲۰) «قانون تجارت» در زمینه انواع شرکت‌های تجاری تداخل مفهومی و مصداقی دارد و مشخص نیست کدام دسته از شرکت‌های تجاری مشمول قوانین حمایتی این قانون می‌شود و به این صورت تضمین مؤلفه «برخورداری از شرایط عادلانه» و «امنیت شغلی» برای مشاغل مرتبط در هاله‌ای از ابهام باقی مانده است.

### ۳-۴-۴. تعدد و تداخل دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی

تعدد دستگاه‌ها و سازمان‌های دارای صلاحیت برای اجرای قوانین مرتبط با اشتغال یکی از آسیب‌های ماهوی و به‌نوعی نتیجه تورم قوانین بوده و به میزانی جدی است که با هر قانونگذاری جدید، معمولاً عناوین تازه‌ای به فهرست عریض و طویل متولیان کنونی یا به حجم گسترده وظایف و صلاحیت‌های آنها افزوده می‌شود؛ یقیناً این امر با اصول حکمرانی حقوقی و اقتصادی در تعارض است. پیش‌بینی چندین شورا و کارگروه جدید در «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی»، شورای پیگیری در ماده (۱) «قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»، شورای راهبری در ماده (۸) «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» (۱۴۰۱) در کنار ده‌ها نهاد و دستگاه متولی دیگر از مصادیق این آسیب است. همچنین عناوینی از قبیل «دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی»، «دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار» و «دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم»، «دفتر مطالعات توسعه بخش خصوصی، رقابت‌پذیری و بهره‌وری» و «ستاد هماهنگی توسعه پنجره‌های واحد» در نهادهای زیر نظر وزارت

امور اقتصادی به چشم می‌خورد که تفکیک سازمانی و جایگاه هریک مشخص نیست (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷: ۱). این تکرر علاوه بر تعویق اجرای قوانین، به افزایش بار قوانین در نتیجه مداخلات غیرضروری دولت، کاهش شفافیت، تداخل صلاحیت‌ها، اطاله روندها و به تبع افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد و ثمره نهایی این موارد، تضعیف مؤلفه‌های سه‌گانه حق اشتغال به دلیل کم توفیقی دولت در اجرای تعهدات خود است.

#### ۴-۴-۴. فقدان آیین‌های دادرسی و رویه‌های قضایی یا شبه‌قضایی تخصصی

امروزه نظام‌های حقوقی به‌ویژه در کشورهای خانواده رومی-ژرمنی تخصصی شدن آیین‌های دادرسی، رویه‌های قضایی و گردش کار پرونده‌ها امری مطلوب به‌شمار می‌آید (Smits, 2006: 162). حجم گسترده الزامات مرتبط با اشتغال مستلزم طراحی این رویه‌ها بوده تا علاوه بر افزایش ضریب اجرا، امنیت قضایی و نرخ اتکاپذیری به مقررات و حاکمیت قانون ارتقا یابد. از نظر مشاغل، توانایی سیستم قضایی برای رسیدگی شفاف، سریع و کارآمد به انواع دعاوی مرتبط، شرط بقا و پیشرفت حق اشتغال محسوب می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۲: ۲). از آسیب‌های تخصصی ساختار فعلی، فقدان چنین آیین‌ها و رویه‌هایی برای تضمین رضایت‌بخش مؤلفه‌های سه‌گانه در قوانین موجود است. اگرچه به پشتوانه صلاحیت‌های عام دیوان عدالت اداری امکان نظارت قضایی بر بسیاری از تصمیمات و مصوبات مرتبط وجود دارد، اما ماده (۲۹) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» این ضرورت را یادآوری کرده و مقرر داشته «قوه قضائیه و دولت اقدامات لازم را برای تنظیم آیین دادرسی تجاری و تشکیل دادگاه‌های تجاری به‌عمل می‌آورند و تا زمان تأسیس، جرائم مرتبط با فعالیت‌های تجاری و اختلافات بین بخش خصوصی و دستگاه‌های اجرایی در شوراهای حل اختلاف یا شعب خاص ... رسیدگی می‌شود». متأسفانه این امر تاکنون محقق نشده و رویه‌های موقت و غیرتخصصی پیش‌رانه اصلی است. علاوه بر این، فقدان حمایت‌های قضایی و معاضدتی خاص از صاحبان مشاغل و کسب‌وکارها و

همچنین فقدان رویه‌های شبه‌قضایی تخصصی برای رسیدگی فوری به دعاوی اصلی کسب‌وکارها چالش دیگری است که خلأ آن احساس می‌شود. یکی از نتایج این آسیب، فقدان نظارت قضایی کارآمد بر اجرای برخی قوانین است. به‌عنوان مثال و به استناد گزارش‌های نظارتی، پدیده فروش یا اجاره کسب‌وکارهای پرمقتضی (مانند مجوز نانوائی به‌دلیل برخورداری از آرد یارانه‌ای، مجوز روزنامه با کاغذ یارانه‌ای، مجوز پتروشیمی با گاز ارزان یا مجوز مؤسسه فرهنگی با معافیت مالیاتی) در نتیجه عدم صدور یا طولانی شدن روند صدور مجوزها به‌رغم راه‌اندازی درگاه مجوزها و تأکید قوانین بر غیرقانونی بودن استناد به اشباع بازار یا عدم رعایت سقف زمانی از سوی صادرکننده مشاهده می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۱). پیش‌بینی روندهای شبه‌قضایی تخصصی امکان طرح دعوا برای ذی‌نفعان و حل چالش مذکور را فراهم می‌سازد.

#### ۴-۴-۵. فقدان ضمانت اجرای مشخص یا تخصصی

ضمانت اجرا در علم حقوق به‌معنای هرگونه واکنشی است که برای نفوذ و اعمال قاعده حقوقی وضع می‌شود؛ از طریق اعطای پاداش یا وضع مجازات (Walker, 1980: 1101). در ساختار حقوقی اشتغال، مهم‌ترین عامل اجرایی شدن قوانین از منظر تحلیل اقتصادی حقوق، هم‌راستا کردن منافع کنشگران دولتی و خصوصی در فرایند تصمیم‌گیری است. این موضوع در کنار کمبود ضمانت اجرای قانونی و نواقص نظارت‌های بیرونی، مؤلفه‌های متعددی را نمایان می‌کند که کنش جمعی لازم برای اجرای قوانین مرتبط با مشاغل و کسب‌وکار را پرهزینه کرده است (ایزانلو و همکاران، ۱۳۹۸: ۳۵).

فقدان ضمانت اجرا یا رویه‌های تضمین‌کننده معین یا زمان‌دار نبودن مهلت اجرا، مشخص نبودن نهاد متولی در برخی تکالیف و اکتفا به ذکر «دولت» یا «دستگاه‌های اجرایی» در قوانین مرتبط با حق اشتغال یا کسب‌وکارها از آسیب‌های تخصصی است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱: ۲). در حجم انبوه قوانین مذکور، هزاران گزاره

حقوقی در زمینه وضع صلاحیت و بیان تکلیف برای دستگاه‌های اجرایی جهت اجرای قوانین، تخصیص حمایت‌ها، امتیازات و حتی نظارت وجود دارد اما به جز «قانون کار» یا «قانون تأمین اجتماعی» یا موارد نادری در متن سایر قوانین، عمدتاً ضمانت اجرای مشخص و مصرحی در متن مصوبات وجود ندارد و در بهترین حالت به اعلام گزارش عملکرد به مجلس یا طرح نکات ذی‌نفعان در هیئت‌وزیران مانند اکثر مواد «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار یا تشکیل کارگروه‌ها یا هیئت‌های نظارتی بدون اختیارات کافی (مانند ماده (۴) «قانون ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» یا ماده (۱۹) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور» اکتفا شده است مخصوصاً در مواردی که ذی‌نفع الزامات، اشخاص خصوصی و عموم مردم هستند این چالش گسترده‌تر است مانند ماده (۱۷) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» برای تأسیس «سازمان نظام مشاوره مدیریت» که همچنان متروک مانده است. این امر نه تنها اجرا که پایش اجرای قوانین را برای نهادهای نظارتی و عموم مردم قریب به محال می‌کند و با بی‌توجهی به حقوق مکتسبه، انتظارات مشروع صاحبان کسب‌وکارها را برآورده نمی‌سازد.

#### ۶-۴-۴. گسترش تصدی‌های دولت و بی‌توجهی به ذی‌نفعان خصوصی

یکی از راهبردهای کلان اقتصادی که به‌عنوان مثال در بند «۱» «سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم» انعکاس یافته، «کوچک کردن اندازه دولت»، «واگذاری اعمال تصدی‌گرایانه دولت» و «کاهش حداقل ۲۰ درصد از حجم مداخلات اقتصادی» است. باید اذعان داشت در عرصه اشتغال متأسفانه در اکثر موارد نه تنها این سیاست‌ها اجرا نشده که برعکس، میزان مداخلات دولت به‌صورت روزافزون با قانونگذاری‌ها و وضع آیین‌نامه‌های پراکنده و متکثر<sup>۱</sup> در حال افزایش بوده و خطر نقض مؤلفه‌های حق اشتغال از جمله «آزادی انتخاب شغل» و «حمایت در برابر بیکاری» افزایش

۱. مطابق گزارش پایگاه رسمی قوانین کسب‌وکار، تاکنون بیش از ۸۰ هزار ردیف قانونی، مصوبه، بخشنامه و آیین‌نامه مرتبط در سامانه ثبت شده است!

می‌یابد. این امر نه تنها بهره‌وری بازیگران اقتصادی را کاهش می‌دهد، خواسته‌ها و مطالبات ذی‌نفعان را در ساختارهای حقوقی به حاشیه برده و با ایجاد مانع در مسیر استیفای حق اشتغال، به کاهش انگیزه آنها منجر می‌شود؛ امری که بارها متخصصان یادآوری شده و حتی در بند «۹» «سیاست‌های کلی قانونگذاری» به «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری» اشاره شده است.

از الزامات مطرح شده در ماده (۱۹) «قانون بهبود محیط مستمر کسب‌وکار» ایجاد پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی است تا همه معاملات متوسط و بزرگ بخش عمومی را برای همه واجدان شرایط منتشر کند. در ماده (۳۰) این قانون وزارت امور اقتصادی مکلف شده نسبت به اصلاح و ارتقای «پایگاه اطلاعات قوانین مرتبط با محیط کسب‌وکار» اقدام کند. دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند پیش‌نویس آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه خود را یک هفته قبل از صدور، در تارنمای (سایت) خود به عموم و فعالان اقتصادی اطلاع دهند تا فرصت لازم برای اعلام نظر داشته باشند. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلفند هرگونه آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه خود را بلافاصله در پایگاه مذکور ثبت کنند و به اطلاع عموم برسانند چراکه تا یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، مقررات تنها در صورت ثبت در پایگاه موضوع این ماده نافذ است. این دو مثال به‌عنوان مصداق کوچکی از توجه به ذی‌نفعان خصوصی است ولی متأسفانه در سایر قوانین مرتبط اثری از آن دیده نمی‌شود و وقتی سیاست‌های اصلی در کاهش مداخلات دولتی در این زمینه اجرا نشود، مصادیق جزئی به ارتقای ساختار حقوقی کسب‌وکارها و مؤلفه‌های سه‌گانه ختم نمی‌شود. ضمن اینکه جای خالی نهادهای تنظیم‌گری (رگولاتوری) و واسطه‌های تنظیم‌گری<sup>۱</sup> در این عرصه احساس می‌شود.

## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در گفتمان حقوق بشر سه مؤلفه اساسی برای حق اشتغال مشخص شده است: آزادی انتخاب شغل، برخورداری از شرایط عادلانه و حمایت در برابر بیکاری (امنیت شغلی). با توجه به اهمیت حقوق بشر در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، هر سه مؤلفه در قانون اساسی، سیاست‌های کلی و قوانین عادی شناسایی شده اما از منظر کلان و براساس تحلیل ساختار حقوقی، آسیب‌هایی در این زمینه وجود دارد؛ آسیب‌های عام و شکلی با محوریت فقدان طرح‌های جامع تقنینی و افزایش بار منفی قوانین و آسیب‌های تخصصی و ماهوی از جمله عدم توازن در تأمین مؤلفه‌های سه‌گانه، ابهام مفهومی و مصداقی اصطلاحات، تعدد دستگاه‌های متولی، فقدان آیین دادرسی تخصصی، فقدان ضمانت اجرا، گسترش تصدی دولت و بی‌توجهی به ذی‌نفعان. با توجه به نکاتی که تاکنون مطرح شد به نظر می‌رسد ساختار حق اشتغال در ایران به عدم توازن و کژکارکردهای متعدد مبتلا است. براساس مدل و سیاست‌های اقتصادی کشور توجه ویژه‌ای به مؤلفه دوم (شرایط عادلانه و مساعد) شده و علاوه بر تلاش برای رفع تبعیض، امتیازات و حمایت‌های بسیاری برای گروه‌ها و اقشار مختلف دیده می‌شود. در حالی که پیرامون مؤلفه‌های دیگر این الزامات ناچیز و بسیط بوده و استیفای حق اشتغال را با تهدید مواجه کرده است. البته تغییرات بنیادین در عرصه صدور مجوزهای کسب‌وکار اقدام تحول‌آفرینی است اما امنیت و ثبات شغلی در نتیجه مشکلات اقتصادی و حقوقی همچنان در صدر نگرانی‌ها و آسیب‌های ساختار حقوقی قرار دارد.

به نظر می‌رسد بهترین راهکار در سطح کلان برای رفع آسیب‌های عام و شکلی مقررات‌زدایی مؤثر و تدوین طرح‌های جامع تقنینی بوده و برای رفع آسیب‌های تخصصی و ماهوی، مردمی کردن ساختار حقوقی اشتغال با کاهش میزان مداخله مستقیم دولت، توجه بیشتر به نهادهای تنظیم‌گری (رگولاتوری) و واسطه‌های تنظیم‌گری با افزایش نقش متخصصان و ذی‌نفعان اقتصادی، تقویت رویه‌های تخصصی تضمین‌کننده و حذف تداخل دستگاه‌های اجرایی پیشنهاد می‌شود. مجموع

آسیب‌شناسی حق اشتغال و ساختار حقوقی آن در قوانین جمهوری اسلامی ایران ————— ۹۱

این راهکارها می‌تواند ارتقای ساختار حقوقی اشتغال و امنیت حقوقی و قضایی را برای شهروندان به ارمغان آورد.

## منابع و مأخذ

۱. احمدی‌بنی، رسول، فرامرز عطریان و سیدمحمد مهدی غمامی (۱۳۹۸). «بررسی اقتصاد مقاومتی در پرتو اصل آزادی کسب‌وکار»، *دانش حقوق عمومی*، ۸ (۲۳).
۲. انگ، سوین (۱۳۸۶). «تورم قانونگذاری و کیفیت قانون»، ترجمه حسن و کیلیان، *مجلس و راهبرد*، ۱۳ (۵۴).
۳. ایزانلو، قاسم، علی چشمی، رحیم پیلوار و مهدی خداپرست (۱۳۹۸). «پیوند اقتصاد و حقوق با ارائه چارچوب کنش جمعی برای تحلیل ضمانت اجرای قوانین کسب‌وکار»، *مطالعات حقوق خصوصی*، ۱۲ (۴۹).
۴. بیگزاده، صفر (۱۳۸۲). *شیوه‌نامه نگارش قانون*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۵. جاوید، محمدجواد و عصمت شاه‌مرادی (۱۳۹۲). «آسیب‌شناسی حقوقی زنان شاغل»، *مطالعات راهبردی زنان*، ۱۵ (۶۰).
۶. حکمت‌نیا، محمود و زهرا زمانیان (۱۳۹۶). «امنیت اشتغال و شاخص‌های آن با نگاهی به قانون کار ایران»، *دین و قانون*، ۵ (۱۸).
۷. رفیعی، احمد (۱۳۹۶). *قانون کار در نظم حقوقی کنونی*، تهران، انتشارات نگاه بینه.
۸. زانتاکی، هلن (۱۴۰۱). *قانون‌نویسی، هنر قواعد تنظیم‌گری*، ترجمه حسن و کیلیان، تهران، انتشارات سمت.
۹. ساروخانی، باقر (۱۳۷۶). *دایره‌المعارف علوم اجتماعی*، تهران، انتشارات کیهان.
۱۰. طاهری، آزاده (۱۳۹۲). «حق اشتغال به‌مثابه حق بشری»، *ماهنامه کار و جامعه*، ش ۱۶۲.
۱۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶). *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۲. عبدالاحد، علی و همکاران (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران»، تهران، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، دوره ۲۶، ش ۱۲.
۱۳. عراقی، عزت‌اله (۱۳۸۱). *حقوق کار*، تهران، انتشارات سمت.
۱۴. عراقی، عزت‌اله و آزاده طاهری (۱۳۹۱). «انتخاب آزادانه شغل در پرتو حق اشتغال»، *تحقیقات حقوقی*، ۱۵ (۵۹).
۱۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴). *مقدمه علم حقوق*، تهران، سهامی انتشار.
۱۶. کعبی، عباس (۱۳۹۴). *مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، دانشگاه امام صادق (ع).
۱۷. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۰). «بررسی پدیده چندشغلی و آثار آن در بازار کار ایران»، (۱۰) ۱۹.
۱۸. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۲). «تأثیر کارآمدی قوه قضائیه بر کسب‌وکار»، (۸) ۲۱.
۱۹. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۷). «ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار».

شماره مسلسل ۱۶۱۳۰. <https://sid.ir/paper/791350/fa>

۲۰. — (۱۴۰۰). «احکام قانونی مجوزهای کسب‌وکار (پدیده فروش مجوز)». شماره مسلسل ۱۷۵۳۸.

۲۱. — (۱۴۰۱). «احکام قانونی حمایت از تولید، سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار». دوره ۳۰، ش ۵.

۲۲. مرکز مال‌میری، احمد (۱۳۹۵). «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار». مجلس و راهبرد، ۲۳ (۸۷).

۲۳. موحدیان، غلامرضا (۱۳۸۵). حقوق کار، تهران، فکرسازان.

۲۴. مؤمنی‌راد، احمد و ساناز بهبودی (۱۳۹۶). «تأثیر تبعیض مثبت بر اشتغال زنان در حقوق ایران». جستارهای حقوق عمومی، ۱ (۳).

۲۵. میرزایی، اقبال علی (۱۳۹۰). «قانون متروک: مبانی، مفهوم و مصادیق»، مجله حقوقی دادگستری، ۶ (۷۴).

۲۶. نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات فردا.

۲۷. ویژه، محمدرضا و آزاد رضایی (۱۴۰۱). «تحلیل سیاست‌های اشتغال دولت ایران در پرتوی حق‌های بنیادین کار»، حقوق اداری، ۹ (۳۰).

28. Alfredsson, Gudmundur (1999). *The Universal Declaration of Human Rights*, London, Martinus Nijhoff.

29. Ashiagbor, Diamond (2005). *The Right to Work*, London, Oxford.

30. Bogg, Alan (2015). *The Autonomy of Labour Law*, Portland, Hart.

31. Collins, Hugh (2019). *Labour Law*, New York, Cambridge.

32. Garden, Charlotte (2019). *The Cambridge Handbook of U.S. Labor Law*, New York, Cambridge.

33. Gareis, Karl (1911). *Introduction to the Science of Law*, Boston, BostonBC.

34. Lafargue, Paul (1883). *The Right to Be Lazy*, Harvard, Kerr.

35. Marks, Susan and Andrew Clopham (2005). *International Human Rights*, London, Oxford.

36. Maul, Daniel (2019). *The International Labour Organization*, Berlin, DeGruyter.

37. Robertson, Smith (1952). *Revolutions of 1848: A Social History*, Princeton, P.University.

38. Smits, John (2006). *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Massachusetts, Elgar.

39. Walker, David (1980). *The Oxford Companion to Law*, New York, Oxford.