

مسئولیت مقاطعه‌دهنده نسبت به تکالیف قانونی مقاطعه‌کار در برابر کارگران وی بر اساس قانون کار؛ چالش‌ها و راهکارها

محمد قاسم تنگستانی^۱ و مهدی مرادی برلیان^۲

چکیده

ماده ۱۳ قانون کار با شناسایی مسئولیت مقاطعه‌دهنده در مورد قراردادهایی که مقاطعه‌کار با کارگران خود منعقد می‌کند، وی را ملزم کرده است به صورت مقتضی از رعایت تمام تکالیف مقاطعه‌کار بر اساس قانون کار در قبال کارگرانش اطمینان یابد و قرارداد خود را با وی بر این اساس منعقد کند. این تکلیف قانونی که با هدف حمایت از کارگران و پیش‌بینی تضمین‌های لازم برای استیفای کامل حقوقشان وضع شده است، با اقتضائات اصل نسبی بودن قراردادهای هماهنگ نیست.

نوشتار پیش رو با برگرفتن روش توصیفی و تحلیلی و با هدف بررسی و ارائه راهکارهایی برای رفع چالش‌های اجرای این ماده قانونی در صدد پاسخ‌گویی به این پرسش است که مقاطعه‌کار باید چگونه قرارداد خود را با مقاطعه‌دهنده تنظیم کند و اقدامات لازم را انجام دهد که مفاد این ماده، اجرا شده تلقی گردد؟

بر اساس یافته‌های مقاله، چالش‌های گوناگونی هم‌چون ابهام در نحوه انعقاد قرارداد با مقاطعه‌دهنده، تصویب نشدن مقررات لازم برای اجرایی کردن ماده ۱۳، نامشخص بودن میزان مسئولیت مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار در صورت رعایت نشدن حقوق کارگر و ابهام در صلاحیت مراجع صلاحیت‌دار در رسیدگی به شکایات کارگران قابل شناسایی است. برای رفع این چالش‌ها سعی شده است راهکارهای شبه‌تقنینی و اجرایی نظیر تصویب دستورالعمل اجرایی ماده ۱۳ و تعیین میزان مسئولیت مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار پیشنهاد و گامی برای ارتقای نظام حقوقی فعلی برداشته شود. برخی راهکارهای تحلیل‌شده در این مقاله، در رویه کنونی به کار گرفته می‌شود و شماری دیگر، ابتکاری هستند.

واژگان کلیدی: اصل نسبی بودن قراردادهای، حقوق کار، کارفرما، ماده ۱۳ قانون کار، ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی.

۱ دانشجویار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

m.tangestani@khu.ac.ir

۲ استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابل، ایران. mmoradib@umz.ac.ir

مقدمه

تکالیف قانونی کارگران و کارفرمایان به تفصیل در قانون کار به عنوان قانون مادر در روابط کار و نیز دیگر قوانین (هم‌چون قانون تأمین اجتماعی) و مقررات ناشی از آن‌ها مشخص شده است. قرارداد کار از جهات متعددی مشمول قواعد حقوقی برآمده از اصول حاکم بر قراردادهاست. یکی از این اصول، اصل نسبی بودن آثار قراردادهاست که به موجب آن، قرارداد صرفاً دارای اثر نسبت به طرفین و قائم مقام قانونی آن‌هاست و علی‌القاعده نسبت به اشخاص ثالث، بی‌اثر.

ماده ۳ قانون کار (مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام)، کارفرما را شخصی (اعم از حقیقی یا حقوقی) دانسته است که کارگر به درخواست و به حساب او در مقابل دریافت حق‌السعی کار می‌کند. منظور از کارفرما در این ماده و دیگر مواد قانون کار، شخصی است که به طور مستقیم، وارد رابطه کار با کارگر می‌شود. قانون‌گذار در مواردی که شخص، کاری را در قالب پیمان‌کاری یا مقاطعه‌کاری به دیگری واگذار می‌کند، از واژه «مقاطععه‌دهنده» استفاده کرده است. بر این اساس، مقاطعه‌دهنده دارای رابطه قراردادی با مقاطعه‌کار است. مقاطعه‌کار نیز برای انجام اموری که عهده‌دار شده است، کارگرانی را استخدام می‌کند که در رابطه اخیر، وی، کارفرما محسوب می‌شود.

با عنایت به ارتباط قراردادی مستقیم میان کارفرما (مقاطععه‌کار) و کارگر، مسئولیت انجام وظایفی که در قانون کار و دیگر قوانین و مقررات بر عهده کارفرما گذاشته شده، علی‌الاصول متوجه مقاطعه‌دهنده نمی‌شود، مگر مواردی که تصریح شده باشد. ماده ۱۳ قانون کار در خصوص استثنای اخیر مقرر داشته است: «در مواردی که کار از طریق مقاطعه‌کار انجام می‌یابد، مقاطعه‌دهنده مکلف است قرارداد کار خود را با مقاطعه‌کار به نحوی منعقد نماید که در آن مقاطعه‌کار متعهد گردد که تمامی مقررات این قانون را در مورد کارکنان خود اعمال نماید». هم‌چنین در تبصره‌های این ماده تصریح شده است که «مطالبات کارگر جزء دیون ممتاز بوده و کارفرمایان موظف می‌باشند بدهی پیمان‌کاران به کارگران را برابر رأی مراجع قانونی از محل مطالبات پیمان‌کار، من جمله ضمانت حسن انجام کار پرداخت نمایند. ... چنان‌چه مقاطعه‌دهنده برخلاف ترتیب فوق به انعقاد قرارداد با مقاطعه‌کار بپردازد یا قبل از پایان ۴۵ روز از تحویل موقت تسویه حساب نماید، مکلف به پرداخت دیون مقاطعه‌کار در قبال کارگران خواهد بود».

همان طور که ملاحظه می‌شود، مفاد تبصره‌های این ماده صرفاً ناظر بر دیون مالی مقاطعه‌کار (نظیر حقوق و دست‌مزد کارگر، اجرائیه تأمین اجتماعی برای پرداخت حق بیمه و اجرای آرای قطعی مراجع صلاحیت‌دار) است و شامل همه وظایف قانونی کارفرما در برابر کارگر (اعم از این که ماهیت مالی داشته یا نداشته باشد) نمی‌شود. بر این اساس، تبصره‌های ماده ۱۳، ضمانت اجرای این تکلیف را در همه موارد بیان نداشته است. پس ظاهراً مقاطعه‌دهنده در خصوص دیگر تکالیف کارفرمایان نسبت به کارگران خود تکلیفی ندارد.

نوشتار پیش رو با روش توصیفی و تحلیلی درصدد پاسخ‌گویی به این پرسش اصلی است: منظور از انعقاد قرارداد میان مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار «... به نحوی که در آن، مقاطعه‌کار متعهد گردد که تمامی مقررات این قانون را در مورد کارکنان خود اعمال نماید...» بر اساس ماده ۱۳ قانون کار چیست؟ به عبارت دیگر، اگر مقاطعه‌دهنده درصدد رعایت این حکم باشد، دقیقاً باید چگونه اقدام کند؟ پرسش‌های فرعی نیز که در راستای پاسخ‌گویی به این پرسش و مسائل مرتبط با آن مطرح می‌شوند، عبارتند از: اجرای حکم ماده ۱۳ قانون کار چه چالش‌هایی دربردارد و چه راهکارهایی برای رفع آن‌ها می‌توان پیشنهاد کرد؟ آیا به صرف درج احکام مربوط مبنی بر لزوم رعایت قوانین و مقررات کار توسط کارفرما (مقاطعه‌کار)، تعهد مقاطعه‌دهنده، انجام شده تلقی می‌شود یا وی باید اقدامات ایجابی مشخصی را نیز انجام دهد؟ در این صورت، اقدامات یادشده جنبه نظارتی دارد یا شامل ورود به عملیات اجرایی نیز می‌شود؟ در صورت پیش‌بینی حکم خاص در خصوص مفاد آن تبصره‌ها آیا به تکلیف یادشده عمل شده است؛ به عبارت دیگر، آیا آن احکام، تمامی سازوکارهای لازم برای اجرای مفاد حکم ماده ۱۳ قانون کار را دربرگرفته‌اند؟ در هر حال، اگر اقداماتی که مقاطعه‌دهنده باید انجام دهد، شامل اقدامات ایجابی نیز شود، آیا این امر مغایر صلاحیت‌های مقاطعه‌کار و دخالت در عملیات اجرایی و النهایه، موجب لوژ شدن مسئولیت وی نمی‌گردد؟ در صورت رعایت نشدن مفاد ماده ۱۳ قانون کار، نسبت مسئولیت مقاطعه‌کار و مقاطعه‌دهنده در برابر کارگر چگونه است؟ رویه مراجع قضایی در اجرای این ماده چه دلالتی دارد؟

فرضیه اصلی این نوشتار مبتنی بر این گزاره است که اجرای ماده ۱۳ قانون کار، چالش‌های عمده دارد، مانند: مغایرت با اصل نسبی بودن اثر قراردادها، ابهام در نحوه انعقاد قرارداد مقاطعه، نابسندگی تصویب مقررات اجرایی مناسب برای عملیاتی کردن این ماده، نامشخص بودن میزان

مسئولیت مقاطعه‌دهنده در حوادث ناشی از کار و ابهام در صلاحیت مراجع قضایی و شبه‌قضایی در رسیدگی به دعاوی مربوط. به عنوان راهکار برطرف کردن چالش‌های یادشده می‌توان کاربری مواردی هم‌چون تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۳ قانون کار، الزام به ارائه بیمه مسئولیت مدنی توسط مقاطعه‌کار، الزام به پرداخت حقوق کارگران از طریق تراکنش‌های بانکی، مشخص کردن حدود مسئولیت مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار در صورت انجام نشدن تکالیف قانونی مربوط در برابر کارگران و اشخاص ثالث، سامان‌دهی کارگران (نیروهای) شرکتی دستگاه‌های دولتی و تهیه احکام قرارداد نمونه (تیپ) برای درج در قراردادهای پیمان‌کاری را علاوه بر راهکارهای قانونی موجود پیشنهاد داد.

حسب بررسی انجام‌شده، پژوهشی در موضوع اصلی این نوشتار نگاشته نشده است که این امر یکی از دشواری‌های انجام پژوهش پیش رو بود. فقر منابع علمی در این زمینه، تعدد قابل توجه مشمولان و نیز ذی‌نفعان حکم ماده ۱۳ قانون کار و اجمال مقررات قانونی موجود در زمینه شیوه اجرای حکم یادشده، از جمله جهات ضرورت و اهمیت نگارش مقاله حاضر است.

این نوشتار در قالب سه گفتار ابتدا به بررسی چارچوب نظری موضوع پرداخته است. سپس با تبیین چالش‌های فراوری شناسایی مسئولیت مقاطعه‌دهنده در خصوص تکالیف قانونی مقاطعه‌کار بر اساس قانون کار، ضمن ارزیابی راهکارهای موجود، پیشنهادهایی در چارچوب نظام حقوقی ایران برای رفع مشکلات و چالش‌های یادشده به عنوان هدف اصلی این نوشتار ارائه می‌گردد.

گفتار اول. چارچوب نظری

در گفتار حاضر به منظور فراهم کردن مقدمات ورود به بحث اصلی مقاله، ابتدا ضمن بررسی منابع حقوقی راجع به موضوع این نوشتار، مفاهیم مرتبط و دامنه شمول آن واکاوی و سپس مبانی آن تبیین می‌گردد.

بند اول. مفاهیم و دامنه شمول

محتوای حکم موضوع ماده ۱۳ قانون کار (مصوب ۱۳۶۹) به ترتیبی که پیش‌تر بیان شد، در قانون کار (مصوب ۱۳۳۷) پیش‌بینی نشده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، محدوده شمول ماده ۱۳ قانون کار از نظر قراردادهای، صرفاً قرارداد «مقاطععه» یا «پیمان‌کاری» و از نظر موضوع حکم، صرفاً تکالیف مقرر

در قانون کار است، نه دیگر قوانین. توضیح آن که برخی وظایف کارگر و کارفرما در قوانینی به جز قانون کار نظیر قانون مسئولیت مدنی پیش‌بینی شده است. هم‌چنین باید افزود مقررات وضع شده در اجرای قانون کار طبعاً مشمول حکم این ماده قرار می‌گیرند. این حکم شامل همه کارفرمایان (مقاطعه‌دهندگان) اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی (دولتی^۱ و خصوصی) می‌شود. البته باید توجه داشت که اجرای این حکم توسط دستگاه‌های دولتی با ملاحظات گوناگونی مواجه است که در ادامه به آن اشاره خواهد شد. با توجه به محدود بودن این حکم به قراردادهای مقاطعه، در مواردی که عملیات موضوع قرارداد در قالب عقد اجاره یا دیگر عقود (دارای شروط ضمن عقد) منعقد می‌شود، ظاهراً آن قرارداد مشمول حکم این ماده نیست.^۲ این نکته می‌تواند زمینه فرار از مسئولیت مقاطعه‌دهندگان را فراهم کند. برای مثال، ممکن است یک دستگاه دولتی به جای انعقاد قرارداد تحت عنوان و قالب پیمان‌کاری یا مقاطعه‌کاری، قرارداد اجاره ببندد و به موجب شروط ضمن عقد، همان مقررات مربوط به ساخت، بهره‌برداری و انتقال را اراده کند. حال در چنین مواردی، عنوان قرارداد ملاک عمل است یا ماهیت کار واگذار شده به طرف قرارداد؟

اگر منظور از عبارت «... از طریق مقاطعه‌دهنده...» را انعقاد قرارداد در قالب قرارداد مقاطعه بدانیم، طبعاً قراردادهایی که در قالبی جز این عنوان منعقد شوند، مشمول حکم این ماده قرار نمی‌گیرند. اگر ماهیت موضوع واگذار شده، مورد نظر قانون‌گذار باشد، حتی قراردادهایی را دربرمی‌گیرد که عنوان قرارداد مقاطعه ندارند. بر اساس یک نظر، اولاً حکم این ماده خلاف اصل نسبی بودن آثار قراردادهاست (پس باید به قدر متیقن و به صورت مضیق تفسیر شود). ثانیاً قرارداد مقاطعه یا پیمان‌کاری، عنوان خاص شناخته شده در نظام حقوقی ایران است. پس دیدگاه نخست، موجه است. با وجود این، دیدگاه رقیب که از جمله به اصل حمایتی بودن مقررات قانون کار تمسک می‌جوید، بی‌مبنا نیست.

۱. برخلاف ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی که به شمول حکم یادشده نسبت به دستگاه‌های دولتی تصریح کرده، در ماده ۱۳ قانون کار، چنین تصریحی صورت نگرفته است. با عنایت به اطلاق این ماده، اشخاص یادشده نیز مشمول این حکم قرار می‌گیرند. به نظر می‌رسد حکم ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی را باید از باب تأکید دانست.

۲. نیک‌خواه، رضا، سید مهدی صالحی و سید سلمان مرتضوی، «واکاوی فقهی تفکیک مقاطعه‌کاری از قراردادکار»، پژوهش‌های فقهی، دوره سیزدهم، پاییز ۱۳۹۶، شماره ۳، ص ۵۹۶.

در خصوص تعریف قرارداد پیمان کاری یا مقاطعه، ذیل فصل اول آیین نامه ایمنی امور پیمان کاری، «قرارداد/پیمان» چنین تعریف شده است: «پیمانی است مکتوب فی مابین کارفرما با پیمان کار اصلی یا پیمان کار اصلی با پیمان کاران فرعی یا مابین پیمان کاران فرعی با یکدیگر که بیان کننده تعهدات و التزام طرفین قرارداد در موضوع پیمان آنان است. در قرارداد پیمان کاری، مواردی از قبیل مشخصات طرفین قرارداد، موضوع، مبلغ، مدت پیمان، تعهدات و اختیارات کارفرما و پیمان کار و فسخ یا خاتمه پیمان مشخص می شود».

برخی نویسندگان با استناد به ماده ۱۱ قانون مالیات بر درآمد (مصوب ۱۳۳۹)، مقاطعه را قراردادی دانسته اند که به موجب آن، اداره یا مؤسسه عمومی، فروش کالا یا انجام عمل معینی را در قبال قیمت معین با شرایط معین و مدت معین به شخص یا اشخاص معین واگذار می کند.^۱ در این نظر، انواع قرارداد مقاطعه شامل مقاطعه ساختمانی، مقاطعه ملزومات، مقاطعه حمل و نقل و دیگر مقاطعه کاری ها می شود.^۲ برخی دیگر نیز قراردادهای پیمان کاری را ذیل دو دسته قراردادهای مشمول طرح های عمرانی و قراردادهای پیمان کاری عادی یا غیر مشمول طرح های عمرانی دانسته اند. قراردادهای نخست نیز به دو نوع قراردادهای پیمان کاری اجرایی و مشاوره ای تقسیم می شوند.^۳

یکی از نکات قابل ذکر در این زمینه، تعهدات لازم الاجرا برای دولت ایران به موجب اسناد سازمان بین المللی کار است. افزون بر مقاله نامه های این سازمان^۴ که دولت ایران به آن ها ملحق شده، آن دسته از استانداردهای بین المللی کار نیز که به حقوق بین الملل عرفی یا اصول کلی حقوقی تبدیل شده باشند، الزام آورند. هم چنین مقاله نامه های بنیادین حتی در صورت تصویب نشدن توسط دولت ها، برای اعضای سازمان بین المللی کار لازم الاجرا^۵ این در حالی است که حوزه شمول ماده

۱. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چاپ هجدهم، ۱۳۸۶، ص ۶۷۶.

۲. انصاری، ولی الله، کلیات حقوق قراردادهای اداری، تهران: حقوق دان و دانش نگار، چاپ پنجم، ۱۳۹۰، ص ۶۴.

۳. محمدی، صادق، «تأثیر ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی بر قراردادهای اداری»، فصل نامه مطالعات حقوق، دوره دوم، ۱۳۹۷، شماره ۱۹، ص ۱۰۹.

۴. شمار قابل توجه مقاله نامه های این سازمان موجب شده است این اندیشه مطرح گردد که آن چه مهم است، نه صرف تصویب، بلکه «اجرای مناسب» آن است. بحث «مقررات زدایی» از اسناد این سازمان به عنوان یکی از سیاست های کلی حاکم بر فعالیت های آن مطرح شده است: عراقی، سید عزت الله و امیرحسین رنجبریان، تحول حقوق بین الملل کار، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، چاپ دوم، ۱۳۹۵، ص ۲۷۷.

۵. پناهنده ثمرین، امیر، استناد به مقاله نامه های سازمان بین المللی کار در رویه قضایی با مطالعه تطبیقی، تهران:

۱۳ قانون کار صرفاً تکالیف مندرج در این قانون است و شامل تعهدات بین‌المللی درج نشده در این اسناد نیست. البته در این زمینه باید اذعان داشت که بخشی از تعهدات یادشده در قانون کار به عنوان یک قانون داخلی پیش‌بینی شده است.

بند دوم. مبانی و منابع مرتبط

مبنای اصلی وضع حکم موضوع ماده ۱۳ قانون کار، حمایت از کارگرانی است که در رابطه قراردادی با مقاطعه‌کار هستند. قانون‌گذار با این روش درصدد اطمینان‌یابی از رعایت الزامات مندرج در قانون کار نسبت به کارگران است. با توجه به نابرابری طرفین رابطه کار و لزوم تعدیل این رابطه، حکم این ماده کاملاً در چارچوب فلسفه وجودی حقوق کار قرار دارد و یکی از مهم‌ترین اصول حاکم بر روابط کار یعنی اصل حمایتی بودن حقوق کار است.^۱ در مقابل، ممکن است گفته شود که در تفسیر مقررات قانون کار نباید به گونه‌ای عمل شود که ضمن نقض اصول کلی حاکم بر انعقاد قراردادها و مسئولیت‌های ناشی از آن، تکلیف ناموجهی بر عهده دیگر اشخاص مربوط به روابط کار تحمیل شود. البته باید این نکته را اضافه کرد که محدود کردن حکم ماده ۱۳ قانون کار به تعهدات مندرج در قانون یادشده، با توجه به درج برخی مقررات حمایتی در دیگر قوانین، اقتضائات اصل حمایتی بودن حقوق کار را به صورت کامل تأمین نمی‌کند.

با عنایت به این که تأیید صورت وضعیت انجام کار در امور پیمان‌کاری بر عهده کارفرما یا مشاور تعیین شده از طرف اوست، قانون‌گذار با توجه به این ابزار، کارفرما (مقاطعه‌دهنده) را مکلف کرده است روابط خود را با مقاطعه‌کار به گونه‌ای تنظیم کند که شخص اخیر، همه ضوابط و مقررات قانونی مربوط مندرج در قانون کار را در خصوص کارگران تحت مدیریت خود رعایت کرده باشد.

افزون بر ماده ۱۳ قانون کار، لازم است به دیگر مقررات مربوط در اسناد حقوقی موجود اشاره شود. از جمله این اسناد می‌توان به شرایط عمومی پیمان (ابلاغی ۱۳۷۸/۳/۳ سازمان برنامه و بودجه کشور و اصلاحات بعدی آن) اشاره کرد که این مقررات حمایتی را پیش‌بینی کرده است:

پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۸، شماره گزارش: ۹۸۴۰۰۱۰۱، صص ۷ و ۱۳.

اعراقی، سید عزت‌الله، حقوق کار (۱)، تهران: سمت، چاپ سیزدهم، ۱۳۹۱، صص ۱۹-۱۸.

الف) تعهد مقاطعه‌کار به اطلاع و رعایت قوانین و مقررات کار

به موجب بند «د» ماده ۱۶ شرایط عمومی پیمان، پیمان‌کار تأیید می‌کند که از قوانین و مقررات مربوط به کار، بیمه‌های اجتماعی، مالیات‌ها، عوارض و دیگر قوانین و مقررات که تا تاریخ تسلیم پیشنهاد معمول و مجرا بوده، کاملاً مطلع بوده و متعهد است که همه آن‌ها را رعایت کند. در تحلیل این مقررره باید بیان داشت که در هر حال، مسئولیت رعایت نشدن قوانین و مقررات یادشده بر عهده پیمان‌کار است. به لحاظ حقوقی، درج شدن یا نشدن این حکم به جهت فرض قانونی مبنی بر علم به قانون، تفاوتی نمی‌کند و می‌توان آن را نوعی حکم تأکیدی دانست.

ب) صلاحیت اختیاری مقاطعه‌دهنده در پرداخت حقوق معوق کارگران مقاطعه‌کار

به موجب بند «و» ماده ۱۷ شرایط عمومی پیمان، با وجود تعهد پیمان‌کار نسبت به پرداخت منظم دست‌مزد کارگران خود طبق قانون کار، در صورتی که در پرداخت دست‌مزد کارگران، تأخیری پیش آید، مهندس مشاور به پیمان‌کار اخطار می‌کند که طلب کارگران را پرداخت کند. در صورت استنکاف پیمان‌کار، کارفرما می‌تواند دست‌مزد کارگران را برای ماه یا ماه‌هایی که صورت وضعیت آن‌ها به پیمان‌کار پرداخت شده است، طبق کارنامه‌های کارگری که در دست کارگران و دارای امضای رئیس کارگاه است، با توجه به پرداخت‌های علی‌الحساب که به آن‌ها شده است، با حضور نماینده مهندس مشاور و پیمان‌کار از محل مطالبات پیمان‌کار پرداخت کند و مبلغ پرداختی را به اضافه ۱۵ درصد به حساب بدهی پیمان‌کار منظور دارد. اگر مطالبات پیمان‌کار کافی نباشد، باید از محل تضمین‌های پیمان‌کار تأمین شود. در صورتی که نماینده پیمان‌کار، با وجود اخطار مهندس مشاور، از حضور برای پرداخت‌ها خودداری کند، کارفرما این پرداخت را انجام می‌دهد، بدون این که پیمان‌کار حق اعتراضی به این عمل و مبلغ پرداختی و تعداد کارگران و مبلغ استحقاقی آنان داشته باشد.^۱

در تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون کار، پرداخت مطالبات کارگران توسط مقاطعه‌دهنده به رأی مرجع قانونی وابسته شده است، در حالی که در ماده ۱۷ شرایط عمومی پیمان چنین الزامی ملاحظه نمی‌شود.

۱. دیگر تکالیف مندرج در بندهای ماده ۱۷ به این شرح است: بند «ب» (تأمین محل سکونت مناسب، آب آشامیدنی، روشنایی کافی و آذوقه)، بند «ه» (صدور کارنامه کارکرد روزانه کارگران)، بند «ز» (انتخاب کارگران از میان سکنه منطقه)، بند «ح» (اجرای مقررات بیمه‌های درمانی و اجتماعی، مقررات و دستورالعمل‌های حفاظت فنی و بهداشت کار).

شرایط عمومی پیمان جنبه قراردادی دارد و پیمان‌کار با امضای آن، مفاد ماده ۱۷ را عملاً پذیرفته و با استناد به اصل حمایتی بودن حقوق کار، عمل مقاطعه‌دهنده طبق ماده ۱۷ مجاز است.^۱ از این رو، حکم این ماده از شرایط عمومی پیمان قابلیت درج در دیگر انواع قراردادهای مقاطعه را نیز دارد.

ج) مسئولیت نداشتن مقاطعه‌دهنده نسبت به خسارت‌های واردشده در محوطه کارگاه

حسب بند «ب» ماده ۲۱ شرایط عمومی پیمان، پیمان‌کار در چارچوب مقررات و دستورالعمل‌های حفاظت فنی و بهداشت کار، مسئول خسارت‌های واردشده به شخص ثالث در محوله کارگاه است و در هر حال، کارفرما در این مورد، هیچ نوع مسئولیتی به عهده ندارد. کارفرما و مهندس مشاور می‌توانند در صورت مشاهده رعایت نشدن دستورالعمل‌های حفاظت فنی و بهداشت کار، دستور توقف بخشی از کار را صادر کنند که ایمنی لازم را ندارد تا این که ایمنی لازم طبق دستورالعمل‌های یادشده برقرار شود. در این حالت، پیمان‌کار حق مطالبه خسارت بر اثر دستور توقف کار را ندارد. در ارزیابی و تحلیل این حکم باید اشاره داشت که تصریح نکردن به مسئولیت نداشتن مقاطعه‌دهنده در فرض ورود خسارت به ثالث، رافع مسئولیت وی بر اساس ماده ۱۳ قانون کار نیست و حکم ماده اخیر در هر حال بر احکام شرایط عمومی پیمان حاکم است.

د) تکلیف مقاطعه‌کار نسبت به بیمه کردن کار

طبق بند «ه» ماده ۲۱ شرایط عمومی پیمان، مقاطعه‌کار مکلف است تمام یا قسمتی از کار را که در اسناد و مدارک پیمان تعیین شده است، در مقابل حوادث نزد مؤسسه مورد قبول کارفرما بیمه کند و بیمه‌نامه را به کارفرما ارائه دهد. اگر پیمان‌کار این تکلیف را انجام ندهد، کارفرما آن را انجام می‌دهد و به اضافه ۱۵ درصد به حساب پیمان‌کار محاسبه می‌کند. هر گونه ادعای پیمان‌کار نسبت به این پرداخت‌ها «بی‌اثر» است. در هر حال، این امر از مسئولیت و تعهدات پیمان‌کار نمی‌کاهد و پیمان‌کار، مسئول تمام عملیاتی است که توسط پیمان‌کاران جزء یا کارکنان آن‌ها انجام می‌شود.

ه) نظارت مقاطعه‌دهنده بر مقاطعه‌کار

بر اساس بند (الف) ماده ۳۲، عملیات اجرایی پیمان‌کار زیر نظر و با اطلاع مهندس مشاور انجام

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۲)، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۹۱، صص ۲۵۰-۲۴۹.

می‌شود. نظارتی که از طرف کارفرما و مهندس مشاور در اجرای کارها به عمل می‌آید، به هیچ روی از میزان مسئولیت پیمان‌کار نمی‌کاهد.

در پایان این قسمت باید گفت که به موجب جزء ۱ از بند ۲ دستورالعمل نحوه تکمیل و تنظیم موافقت‌نامه شرایط عمومی و شرایط خصوصی پیمان‌ها و مقررات مربوط به آن‌ها، شرایط عمومی باید بدون هیچ نوع تغییری در پیمان‌ها به کار رود و تغییر دادن، کاستن یا افزودن مطالبی به آن مجاز نیست.

ریاست وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به استناد ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه، «موافقت‌نامه و شرایط عمومی همسان قراردادهای خدمات مشاوره پژوهشی» را با ابلاغیه مورخ ۱۳۷۹/۵/۲۴ برای دستگاه‌های اجرایی کشور فرستاده است تا هنگام انعقاد قراردادهای پژوهشی که تمام یا بخشی از هزینه اجرای آن از محل اعتبارات طرح‌های عمرانی تأمین می‌گردد، آن را رعایت (الزامی) کنند. در آن جا نیز حکمی در خصوص الزامات رعایت قانون کار در انعقاد قرارداد همکاری میان مشاور و همکاران وی پیش‌بینی نشده است.

از دیگر احکامی که با حکم موضوع ماده ۱۳ قانون کار مرتبط است و با هدف اجرایی کردن بخشی از تکالیف کارفرما به تصویب رسیده، ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی است که بر اساس آن، در مواردی که انجام کار به طور مقاطعه به اشخاص حقیقی یا حقوقی واگذار می‌شود، کارفرما (مقاطعه‌دهنده) باید در قراردادی که منعقد می‌کند، مقاطعه‌کار را متعهد سازد که کارکنان خود و کارکنان مقاطعه‌کاران فرعی را نزد سازمان تأمین اجتماعی بیمه کند و کل حق بیمه را بپردازد. پرداخت پنج درصد بهای کل کار مقاطعه‌کار از طرف کارفرما موکول به ارائه مفصاحساب از طرف سازمان خواهد بود.^۱

در مورد مقاطعه‌کارانی که صورت مزد و حق بیمه کارکنان خود را در موعد مقرر به سازمان یادشده تسلیم و پرداخت می‌کنند، معادل حق بیمه پرداختی بنا به درخواست سازمان از مبلغ گفته‌شده آزاد خواهد شد. هر گاه کارفرما، آخرین قسط مقاطعه‌کار را بدون مطالبه مفصاحساب سازمان بپردازد، مسئول پرداخت حق بیمه مقرر و خسارات مربوط خواهد بود و حق دارد جوهری را که از این

۱. اجرای حکم مقرر در این ماده با چالش‌هایی روبه‌روست، به‌ویژه اساس محاسبات دریافت حق بیمه مربوط به پیمان‌کاری‌ها به علت انواع مختلف آن‌ها چالش‌زاست. طوسی، عباس و جواد کاشانی، «تحلیل حقوقی - اقتصادی حق بیمه‌های پیمان‌کاری‌ها؛ نقدی بر رویه سازمان تأمین اجتماعی و دیوان عدالت اداری»، پژوهش حقوق عمومی، دوره نوزدهم، شهریور ۱۳۹۶، شماره ۵۵، ص ۳۸.

بابت به سازمان پرداخته است، از مقاطعه‌کار مطالبه و وصول کند. در پایان این ماده تصریح شده است که همه وزارت خانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و اتاق اصناف و مؤسسات غیردولتی و مؤسسات خیریه و عام‌المنفعه مشمول مقررات این ماده می‌شوند.

پس از بررسی مختصر مبنا و منابع قانونی مسئولیت مقاطعه‌دهنده نسبت به تکالیف قانونی مقاطعه‌کار، در بخش بعدی این گفتار به چالش‌های مربوط به اجرای این تکلیف می‌پردازیم.

گفتار دوم. چالش‌ها

همان گونه که در مقدمه این نوشتار اشاره شد، اجرای حکم ماده ۱۳ قانون کار، چالش‌هایی را برای طرفین رابطه کار، مقاطعه‌دهندگان و نیز مراجع رسیدگی‌کننده به اختلافات کار ایجاد کرده است که در این گفتار به صورت مختصر بررسی می‌کنیم.

بند اول. مغایرت با اصل نسبی بودن آثار قراردادها

مطابق قواعد عمومی حاکم بر قراردادها در حقوق خصوصی و با عنایت به ماده ۲۳۱ قانون مدنی، آثار هر قرارداد علی‌الاصول صرفاً شامل طرفین آن قرارداد و قائم مقام قانونی آن‌ها می‌شود و متعهد ساختن شخص ثالث نسبت به آن، خلاف اصل است.^۱ گرچه باید اذعان داشت که حتی در حوزه حقوق خصوصی نیز این اصل بدون استثنا نمانده است. توضیح آن که در برخی موارد، اثر مستقیم عقد، اشخاص ثالث را نیز دربرمی‌گیرد. استثنائات اصل نسبی بودن قراردادها عبارتند از:

۱. تعهد به نفع شخص ثالث (موضوع ماده ۱۹۶ قانون مدنی)؛

۲. معامله فضولی (موضوع ماده ۲۴۷ قانون مدنی)؛

۳. عقود جمعی در اشخاص حقوقی.^۲

افزون بر ماده ۱۳ قانون کار، پیمان‌های دسته‌جمعی کار (موضوع مواد ۱۴۰ و ۱۴۱ قانون کار) نیز از

۱. سوکی، آذر، «اصل نسبی بودن آثار قراردادها و تعهد به نفع شخص ثالث در حقوق موضوعه ایران»، نامه الهیات، سال سوم، تابستان ۱۳۸۸، شماره ۷، ص ۵۸.

۲. کاتوزیان، ناصر، قواعد عمومی قراردادها (جلد ۳)، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ پنجم، ۱۳۸۷، صص ۳۱۵-۳۱۴.

استثنائات اصل نسبی بودن قراردادهای در حوزه حقوق کار محسوب می‌شوند.^۱

با توجه به این که طرفین رابطه کار، کارگر و کارفرمایند، مقاطعه‌دهنده اصولاً نباید مسئولیتی در خصوص فعل دیگری داشته باشد. با وجود این، به دلیل نابرابری طرفین رابطه کار و لزوم حمایت از طرف ضعیف‌تر (کارگر)، قانون‌گذار به موجب ماده ۱۳ قانون کار، به نوعی مقاطعه‌دهنده را در برابر کارگران مقاطعه‌کار، مسئول تلقی کرده است. قواعد حاکم بر قراردادهای کار، نه به صورت کلی، بلکه تا حدود قابل توجهی، متفاوت از قواعد حاکم بر قراردادهای خصوصی اشخاص است. همان طور که اشاره شد، لزوم حمایت از کارگران به عنوان اصلی‌ترین مبنای تکوینی حقوق کار موجب وضع تکلیف خاصی بر عهده مقاطعه‌دهنده شده است. این در حالی است که اصل نسبی بودن قراردادهای می‌تواند شامل قرارداد کار نیز شود، اما به دلیل تبعیت حقوق کار از اصول و قواعد خاص متناظر بر خود، حداقل در برخی جهات ممکن است وظایف و مسئولیت‌هایی متوجه شخص یا اشخاصی شود که اطراف قرارداد مربوط نبوده‌اند. بر این اساس، در حوزه روابط کار نمی‌توان با استناد به اصل نسبی بودن قرارداد، قائل به مسئولیت نداشتن مقاطعه‌دهنده شد. پس اصل اخیر، محلی برای اجرا در این حوزه خاص و مشخصاً ماده ۱۳ قانون کار ندارد. در نسبت‌سنجی میان اصل نسبی بودن اثر قراردادهای و اصل حمایتی بودن حقوق کار، اصل اخیر حاکمیت دارد و به آن استناد می‌شود.

بند دوم. ابهام در شیوه انعقاد قرارداد با مقاطعه‌کار

یکی دیگر از چالش‌های فراروی مقاطعه‌دهندگان، نامشخص بودن شیوه انعقاد قرارداد با مقاطعه‌کار است، به گونه‌ای که تکلیف موضوع ماده ۱۳ قانون کار رعایت شود. گرچه برخی اشخاص به خصوص دستگاه‌های دولتی در متن قراردادهای پیمان‌کاری که منعقد می‌کنند،^۲ معمولاً متنی مشابه این حکم را پیش‌بینی می‌کنند: «پیمان‌کار موظف است کلیه قوانین و مقررات حاکم از جمله الزامات مندرج در قانون کار و مقررات ناشی از آن را در قبال کارگران خود رعایت/ اجرا نماید و کارفرما (مقاطعه‌دهنده) هیچ مسئولیتی در این زمینه ندارد».

۱. کریمی‌نیا، محمد مهدی، علی‌رضا شجاعی و مجتبی انصاری مقدم، «قرارداد گروهی به عنوان یکی از استثنائات اصل نسبی بودن قراردادها»، فصل‌نامه مطالعات و تحقیقات در علوم رفتاری، سال سوم، ۱۴۰۰، شماره ۶.

۲. به منظور آشنایی با اصول حاکم بر پیمانکاری‌های دولتی، رک. سماعیلی هریسی، ابراهیم، شرح حقوقی پیمان، تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، چاپ چهاردهم، ۱۳۸۹، صص ۵۳-۴۸.

با این حال، این پرسش وجود دارد که آیا با درج این حکم، مسئولیت از عهده آن دستگاه برداشته می‌شود یا درج این حکم به تنهایی رافع مسئولیت مقاطعه‌دهنده نیست؟ از یک سو، با درج این حکم، مقاطعه‌دهنده قرارداد را به این ترتیب منعقد کرده است که مقاطعه‌کار، حقوق کارگران خود را رعایت کند، اما از سوی دیگر، این حکم به تنهایی بر رعایت مفاد آن در عمل دلالت ندارد. افزون بر این، فلسفه حقوق کار نیز تضمین رعایت حقوق کارگر در عمل است و نه صرفاً در مقام انعقاد قرارداد. بر این اساس، به نظر می‌رسد درج این حکم به تنهایی رافع مسئولیت مقاطعه‌دهنده نیست.

بند سوم. تصویب نشدن مقررات مناسب برای اجرای ماده ۱۳ قانون کار

حسب بررسی انجام‌شده تاکنون ضوابط اجرایی ماده ۱۳ قانون کار به تصویب مراجع صلاحیت‌دار نرسیده است. با وجود این، در این زمینه، مفاد دستورالعمل شماره (۵) اداره کل تنظیم و نظارت بر روابط کار (موضوع ابلاغیه شماره ۳۷۰۲۵ مورخ ۱۳۸۷/۴/۱۲) که به حکم ماده ۱۳ قانون کار مربوط می‌شود، قابل اشاره است. متأسفانه در این دستورالعمل، سازوکار(های) اجرایی کردن تکلیف مقاطعه‌دهنده به صورت مشخص تبیین نشده است. به صورت خلاصه، دستورالعمل یادشده ضمن شناسایی رابطی سه‌سویه کار میان پیمان‌دهنده (مقاطعه‌دهنده)، پیمان‌کار (مقاطعه‌کار) و کارگر و امکان دعوت از مقاطعه‌دهنده به جلسه مراجع حل اختلاف کار در صورت لزوم و نیز امکان درخواست متن قرارداد منعقدشده میان مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار و نیز دیگر مستندات مربوط در رسیدگی به اختلافات کار، به مسئولیت مقاطعه‌دهنده در برابر کارگر در صورت انجام ندادن وظایف مندرج در ماده ۱۳ قانون کار تصریح کرده است. در این دستورالعمل، رسیدگی به درخواست پرداخت دیون کارگر (موضوع تبصره ۲ ماده ۱۳ قانون کار) در صلاحیت محاکم دادگستری دانسته شده و صلاحیتی برای مراجع حل اختلاف کار در صورت محق بودن کارگر، نسبت به صدور رأی نسبت به مقاطعه‌دهنده پیش‌بینی نگردیده است.^۱ با عنایت به این نکات، این دستورالعمل متضمن سازوکارهای لازم و مناسب برای اجرایی کردن ماده یادشده نیست.

۱ برای ملاحظه نحوه نظارت دیوان عدالت اداری بر آرای مراجع حل اختلاف کار، رک. نجابت‌خواه، مرتضی و همکاران، «قلمرو و آیین نظارت دیوان عدالت اداری بر آرای مراجع حل اختلاف کار در پرتو رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، بهار ۱۳۹۹، شماره ۲، صص ۲۶-۹.

بند چهارم. نامشخص بودن میزان مسئولیت مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار در حوادث ناشی از کار

واقعیت آن است که در صورت وقوع خسارت در محیط کار، میزان و نسبت مسئولیت مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار دقیقاً مشخص نیست. تعیین میزان این مسئولیت معمولاً از طریق ارجاع موضوع به کارشناسی رسمی دادگستری صورت می‌گیرد و طبقاً نظرهای کارشناسان در این زمینه با یکدیگر تفاوت‌هایی دارد.

به موجب مواد ۱۲ و ۱۴ قانون مسئولیت مدنی، کارفرمایانی که مشمول قانون کارند، مسئول جبران خساراتی هستند که از طرف کارکنان اداری یا کارگران آنان هنگام انجام کار یا به مناسبت آن وارد شده است، مگر این که محرز شود تمام احتیاط‌هایی را که اوضاع و احوال قضیه ایجاب می‌کند، به عمل آورده‌اند یا این که اگر احتیاط‌های یادشده را هم به عمل می‌آوردند، جلوگیری از ورود زیان مقدور نمی‌بود. البته کارفرما می‌تواند به واردکننده خسارت در صورتی که مطابق قانون، مسئول شناخته شود، مراجعه کند. هرگاه چند نفر مجتمعاً زبانی وارد آورند، به صورت تضامنی، مسئول جبران خسارت وارده‌اند. در این مورد، میزان مسئولیت هر یک از آنان با توجه به شیوه مداخله هر یک، از طرف دادگاه تعیین خواهد شد.^۱

در اجرای این مقررات قانونی مشخص نیست که آیا مقاطعه‌دهنده می‌تواند بابت تمامی خسارت‌های پرداختی به کارگر یا اشخاص ثالث به دلیل نقض تکالیف قانونی و قراردادی مقاطعه‌کار به وی مراجعه کند یا این که هر یک از این اشخاص به نسبت سهم خود، مسئولند؟ اگر پاسخ قسمت اخیر مثبت باشد، نسبت سهم هر یک از مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار بر اساس چه شاخص‌هایی مشخص می‌شود؟

پاسخ به این قبیل پرسش‌ها مستلزم تعیین مبانی مسئولیت مقاطعه‌دهنده به دلیل نقض تکالیف قانونی مقاطعه‌کار و وضع مقررات لازم برای اجرای آن است. در تحلیل موضوع به نظر می‌رسد اجرای این تکلیف مستلزم در نظر داشتن فلسفه وضع ماده ۱۳ قانون کار یعنی حمایت از کارگران و هم‌چنین فراهم کردن امکان پرداخت خسارات به اشخاص ثالث توسط مقاطعه‌دهنده باشد و پرداخت خسارت از سوی مقاطعه‌دهنده نافی مراجعه وی به مقاطعه‌کار نیست. بر همین اساس، به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن فلسفه حمایتی ماده ۱۳، در مواردی که کار به صورت مقاطعه انجام

۱. امیری قائم‌مقامی، عبدالمجید، حقوق تعهدات (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ سوم، ۱۳۷۸، ص ۲۹۶.

می‌شود، اجرای اصل نسبی بودن قراردادهای و شخصی بودن مسئولیت تحت تأثیر قرار می‌گیرد. در قسمت اخیر ماده ۹۵ قانون کار با این عبارت به اجرای اصل نسبی بودن قراردادهای و شخصی بودن مسئولیت تصریح شده است: «هرگاه بر اثر عدم رعایت مقررات مذکور از سوی کارفرما یا مسئولین واحد، حادثه‌ای رخ دهد، شخص کارفرما یا مسئول مذکور از نظر کیفری و حقوقی و نیز مجازات‌های مندرج در این قانون مسئول است». مقاطعه‌دهنده در این زمینه واجد مسئولیت خواهد بود، هرچند همان‌گونه که ذکر شد، حدود و نسبت این مسئولیت محل اختلاف است.

بند پنجم. ابهام در صلاحیت مراجع قضایی و شبه قضایی در رسیدگی به دعاوی کارگری و کارفرمایی مربوط

با عنایت به طرح شکایات متعدد در مراجع حل اختلاف کار و نیز مراجع قضایی با موضوع مطالبه حقوق و خسارات وارده به کارگر، بررسی رویه موجود حاکی از آن است که در این زمینه، رویکرد مشابهی حاکم نیست. مراجع صلاحیت‌دار در رسیدگی به مسئولیت مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار، حسب مورد شامل دادگاه‌های حقوقی، کیفری و دیوان عدالت اداری هستند. اگر مقاطعه‌دهنده، دستگاه دولتی باشد و خواهان (غیر کارگر) دعوای مطالبه خسارت را طرح کند، مرجع صلاحیت‌دار برای رسیدگی، شعب دیوان عدالت اداری است. در این زمینه می‌توان به معدود آرای صادرشده از شعب دیوان عدالت اداری اشاره کرد که در آن‌ها به وظیفه کارفرمایان در پرداخت بدهی پیمان‌کاران به کارگران برابر رأی مراجع قانونی از محل مطالبات پیمان‌کار، از جمله ضمانت حسن انجام کار اشاره شده است.^۱ البته اگر موضوع دعوا، وقوع جرم نظیر مطالبه دیه بر اثر فوت یا ورود جراحت یا نقص عضو کارگر در حوادث ناشی از کار باشد، دادگاه‌های کیفری صلاحیت رسیدگی دارند.

اگر مقاطعه‌دهنده، بخش غیر دولتی باشد، رسیدگی به دعوای مطالبه خسارت در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری است. به موجب تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی ۱۴۰۲)، رسیدگی به دعاوی مطالبه خسارت از دستگاه‌های دولتی در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است، اما اگر مطالبه خسارت ناشی از تخلف در اجرای وظایف قانونی و اختصاصی یا ترک فعل از انجام وظایف یادشده از سوی دستگاه‌های دولتی باشد، رسیدگی به دعوا در صلاحیت شعب دیوان

۱. از جمله دادنامه‌های شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۱۹۰۰۳۹۶ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۱۴ و شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۱۹۰۰۹۴۱ مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۱۲.

عدالت اداری است. در این قبیل پرونده‌ها در صورت احراز وقوع تخلف، شعبه دیوان حکم مقتضی در مورد میزان خسارت وارده صادر می‌کند. هم‌چنین به موجب تبصره ۳ ماده یادشده (الحاقی ۱۴۰۲)، رسیدگی به شکایات مربوط به وقوع تخلف و رعایت نشدن قوانین و مقررات در مراحل انعقاد قرارداد توسط دستگاه‌های دولتی در صلاحیت شعب دیوان و رسیدگی به دعاوی مربوط به تخلف از اجرای قرارداد در صلاحیت دیوان نیست.^۱

گفتار سوم. راهکارها

پس از تبیین مختصر مبانی و منابع مسئولیت مقاطعه‌دهنده نسبت به تکالیف قانونی مقاطعه‌کار و چالش‌های فراروی آن، در این واپسین گفتار ابتدا راهکارهای موجود و مورد عمل در برخی دستگاه‌ها ارزیابی می‌شود. سپس به امکان‌سنجی در نظر گرفتن راهکارهای جدید و چاره‌اندیشی برای چالش‌های موجود پرداخته خواهد شد.

بند اول. ارزیابی تحلیلی راهکارهای موجود

در این بند، راهکارهایی که برای اجرای مسئولیت مقاطعه‌دهنده در دستگاه‌ها به کار گرفته می‌شود، به صورت مختصر تحلیل و بررسی می‌گردد.

الف) وابسته کردن پرداخت‌های مرحله‌ای و تسویه حساب نهایی به پرداخت حقوق و حق بیمه کارگران

یکی از راهکارهای موجود برای اطمینان‌یابی از رعایت حقوق کارگران، مشروط کردن پرداخت مرحله آخر و تسویه حساب نهایی با مقاطعه‌کار در صورت ارائه مدارک مثبت به مبنی بر پرداخت حق بیمه کارگران و نیز تسویه حساب با کارگران است. هم‌چنین در پیمان‌هایی که با توجه به ماهیت موضوع پیمان، متناسب با میزان پیشرفت اجرای طرح، بخشی از مبلغ قرارداد به مقاطعه‌کار پرداخت می‌شود، به خصوص در مواردی که فاصله میان مراحل مختلف انجام قرارداد چندین ماه باشد، یک راهکار قابل اقدام، وابسته کردن پرداخت مرحله‌ای به ارائه گواهی بیمه‌پردازی و پرداخت حقوق ماه‌های مربوط به کارگران است. در ارزیابی راهکار اخیر باید گفت که این راهکار، اقدام مؤثرتری برای

۱. در این قبیل پرونده‌ها، دادگاه‌های عمومی دادگستری به عنوان مرجع عام رسیدگی به تظلمات عمومی بر اساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی صلاحیت رسیدگی دارند.

تضمین حقوق کارگران محسوب می‌شود، اما به لحاظ اجرایی، نیازمند طراحی سازوکار اداری مناسب برای اجرای آن است تا این راهکار هم‌زمان به عاملی برای تأخیر در پرداخت‌ها تبدیل نگردد.

ب) الزام به ارائه گواهی تأییدیه صلاحیت مقاطعه‌دهنده

به موجب ماده ۲ آیین‌نامه ایمنی امور پیمان‌کاری (مصوب ۱۳۸۹ وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی)، «پیمان‌کاران می‌بایست صلاحیت انجام کار خود را از نظر ایمنی از وزارت کار و امور اجتماعی اخذ نمایند». متعاقباً کارفرما نیز ملزم شده است «... با پیمان‌کارانی قرارداد منعقد نماید که صلاحیت انجام کار آنان از نظر ایمنی توسط وزارت کار و امور اجتماعی تأیید شده باشد» (ماده ۳ آیین‌نامه).

در اجرای این آیین‌نامه، دستورالعمل اجرایی در تاریخ ۱۳۸۹/۳/۵ به تصویب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی رسیده که در آن، فرآیند اجرایی مربوط به صدور گواهی ایمنی تبیین شده است. این الزام قانونی نیز از دیگر مواردی است که با وجود جایگاه قانونی آن، در عمل، کم‌تر رعایت می‌شود. این آیین‌نامه در اجرای مواد ۱۳، ۸۵ و ۹۱ قانون کار به تصویب رسیده و به لحاظ موضوع، مشمول حکم ماده ۱۳ این قانون است. در صورت ایراد خسارت به دلیل رعایت نشدن استانداردهای ایمنی و در صورت ارائه نشدن گواهی تأییدیه صلاحیت ایمنی بدیهی است مقاطعه‌دهنده در کنار دیگر عوامل مؤثر در ایراد خسارت مسئولیت دارد.

پ) الزام به اطلاع یا تأیید فهرست متخصصان همکار مقاطعه‌کار

با توجه به اهمیت بهره‌مندی مقاطعه‌کار از عوامل انسانی به ویژه متخصصان دارای صلاحیت برای انجام صحیح امور محوله و تأثیری که این مهم در رعایت الزامات فنی و بهداشتی مربوط به انجام کار دارد، امکان پیش‌بینی حکم قراردادی مبنی بر لزوم اطلاع دادن فهرست متخصصان مقاطعه‌کار و حسب مورد، تأیید صلاحیت ایشان توسط وی با توجه به سطح تخصص مورد نیاز ایشان وجود دارد. هم‌چنین در برخی موارد، در قرارداد مربوط، تعداد اشخاص لازم در تخصص‌های مختلف را بدون اشاره به مشخصات شخصی آن‌ها تعیین می‌کنند. افزون بر این موارد، تغییر این همکاران نیز علی‌القاعده نیازمند اطلاع/ تأیید موضوع توسط مقاطعه‌دهنده است. در شرایطی که عملیات موضوع پیمان توسط عوامل انسانی ناکافی یا نامتخصص انجام می‌پذیرد، احتمال بروز نقصان در کمیت و کیفیت کار ارجاعی و رعایت نشدن الزامات فنی و حسب مورد، بهداشتی مربوط وجود

دارد که می‌تواند موجبات مسئولیت مقاطعه‌دهنده را فراهم کند. این موضوع به خصوص از این جهت اهمیت دارد که مقاطعه‌کاران معمولاً سعی دارند با کاستن از هزینه‌های انجام کار که شامل هزینه‌های پرسنلی نیز می‌شود، سود خود از اجرای قرارداد را افزایش دهند.

ت) امکان توقف عملیات موضوع پیمان توسط مقاطعه‌دهنده

صرف نظر از موجبات ایجاد حق فسخ برای مقاطعه‌دهنده که بررسی آن، خارج از مجال این نوشتار است،^۱ در برخی شرایط به منظور الزام مقاطعه‌کار به رعایت ضوابط فنی و بهداشتی، اقتضا دارد اختیاراتی به مقاطعه‌دهنده اعطا شود که ضمن حفظ حیات حقوقی قرارداد، از رعایت این موارد اطمینان حاصل شود. یکی از این اختیارات، امکان توقف عملیات متعاقب صدور اخطاریه‌های مکتوب به مقاطعه‌کار است، به گونه‌ای که در صورت رعایت الزامات مربوط، زمینه ادامه انجام عملیات موضوع پیمان وجود داشته باشد. این حکم قراردادی که برخلاف استقلال عملکردی مقاطعه‌کار است، باید به صورت مضیق تفسیر و سعی شود تا حد امکان، وقفه یا خللی در انجام عملیات موضوع پیمان وارد نشود.

بند دوم. امکان سنجی تعیین راهکارهای جدید

پس از بررسی راهکارهای پیش‌گفته در این قسمت از نوشتار حاضر، به ارائه برخی راهکارهای پیشنهادی برای فراهم ساختن امکان اجرای مناسب مسئولیت مقاطعه‌دهنده نسبت به تکالیف قانونی مقاطعه‌کار و امکان کاربست آن‌ها پرداخته می‌شود.

الف. پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای اجرای ماده ۱۳ قانون کار در قالب آیین‌نامه یا دستورالعمل اجرایی

یکی از راهکارهای قابل توصیه برای رفع مشکلات و خلأهای موجود در خصوص موضوع این نوشتار، تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۳ قانون کار است. گرچه در قانون کار، حکمی در مورد مرجع تصویب این آیین‌نامه پیش‌بینی نشده است، به نظر می‌رسد با توجه به اهمیت موضوع، وزارت تعاون، کار و

۱. برای مطالعه در خصوص این موضوع در قراردادهای پیمان‌کاری دولتی نک: ویژه، محمدرضا و محمدقاسم تنگستانی، «حق فسخ و انفساخ قراردادهای پیمان‌کاری دولتی (تحلیل موردی مقررات شرایط عمومی پیمان)»، فصل‌نامه حقوق دانشگاه تهران، دوره چهل و چهارم، ۱۳۹۳، شماره ۱، صص ۱۱۸-۱۱۰.

رفاه اجتماعی باید پیشنهاد خود را در این زمینه تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند. همان طور که پیش‌تر نیز بیان شد، مقررات ابلاغی توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (عمدتاً در قالب بخش‌نامه و دستورالعمل) شامل مجموعه سازوکارهای اجرایی لازم برای تحقق ماده ۱۳ قانون کار نیست. از طرفی به علت این که دستگاه‌های دولتی بر اساس الزامات قانونی وضع شده در نظام حقوقی (از جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری و قوانین برنامه توسعه) موظف شده‌اند عمده امور غیر حاکمیتی خود را از طریق بخش غیر دولتی انجام دهند، تعداد قراردادهای با موضوع پیمان‌کاری در دستگاه‌های یادشده قابل توجه است. به منظور امکان الزام حقوقی این دستگاه‌ها به رعایت این مقررات، تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۳ قانون کار توسط هیئت وزیران ضرورت دارد. لازم به اشاره است سازوکارهای کاربست راهکارهای ارائه‌شده در بندهای بعدی باید در ضمن مفاد آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۳ قانون گنجانده شود.

ب. الزام به ارائه بیمه مسئولیت مدنی توسط مقاطعه‌کار

گرایش نظام‌های حقوقی در دهه‌های اخیر مبنی بر جبران حداکثری خسارات به ویژه در زمینه حوادث ناشی از کار موجب شده است برخی از کارفرمایان تمام یا بخش عمده این ریسک (مخاطره) را از طریق تهیه بیمه‌نامه مسئولیت مدنی خود به بیمه‌گران منتقل کنند.^۱ از منظر حقوقی به موجب ماده ۱۳ قانون مسئولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹/۲/۷، کارفرمایان مشمول قانون کار مکلفند تمام کارگران و کارکنان اداری خود را در مقابل خسارات واردشده از ناحیه آنان به اشخاص ثالث بیمه کنند. با عنایت به سپری شدن بیش از شش دهه از تصویب این قانون، فراهم کردن سازوکاری برای اطمینان‌یابی از انجام این تکلیف قانونی می‌تواند تا حدودی زمینه رفع مشکلات محتمل در روابط کار را فراهم کند. هم‌چنین این حکم در قرارداد قابل پیش‌بینی است که در صورت اقدام نکردن مقاطعه‌کار برای بیمه کردن مسئولیت خود، مقاطعه‌دهنده می‌تواند مبلغ حق بیمه را به همراه جریمه مشخصی به حساب مقاطعه‌کار قرار دهد. با وجود اهمیت اجرای این تکلیف باید تأکید داشت این تکلیف ناشی از قانون کار نیست و مشمول ماده ۱۳ قانون کار قرار نمی‌گیرد.

۱. خدابخشی، عبدالله و یعقوب عظیمی، «تحلیل اقتصادی بیمه مسئولیت مدنی کارفرما در قبال کارکنان با تأکید بر آیین‌نامه شماره ۸۰ شورای عالی بیمه»، دوفصل‌نامه دانش‌نامه حقوق اقتصادی، سال بیست و چهارم، ۱۳۹۶، شماره ۱۱، ص ۱۰۸.

ج. الزام به پرداخت حقوق از طریق تراکنش بانکی قابل گزارش‌گیری

یکی از اقداماتی که برخی کارفرمایان برای فرار از مسئولیت در پرداخت حقوق کارگران انجام می‌دهند، دریافت سند سفید امضا از کارگران است که در صورت لزوم، متن مربوط مبنی بر دریافت حقوق و مزایای قانونی را در آن درج کنند. برخی نیز از همان ابتدای شروع به کار یا هنگام انجام کار، پرداخت اولیه یا تسویه حساب با کارگر را به صدور اقرارنامه مبنی بر دریافت همه حقوق و مزایای قانونی وابسته می‌کنند. در مواجهه با این وضعیت‌ها، الزام مقاطعه‌دهنده به پرداخت حقوق کارگران به حساب بانکی به نام آن‌ها از طریق تراکنش بانکی قابل گزارش‌گیری می‌تواند تا حدودی مانع از سوء استفاده برخی مقاطعه‌کاران شود.

د. مشخص‌سازی حدود مسئولیت مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار در صورت انجام ندادن تکالیف قانونی

مسئولیت مقاطعه‌دهنده در برابر در کارگران مقاطعه‌کار در ماده ۱۳ قانون کار و تبصره‌های آن مشخص شده است. با این حال، پرسش آن است که چه نسبتی میان مقاطعه‌دهنده و دیگر اشخاص (غیر کارگر) از نظر جبران خسارات واردشده به اشخاص اخیر برقرار است؟ آیا مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار در این زمینه مسئولیت تضامنی دارند؟ به موجب بند (الف) دادنامه ۵۳۸-۵۳۷ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، «.... در مواد ۲ و ۳ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹، کارگر و کارفرما تعریف شده و در ماده ۱۳ این قانون نیز مسئولیت پیمان‌دهنده در قبال کارگران پیمان‌کار به شرایط و ضوابطی از جمله رأی مراجع قانونی، از محل مطالبات پیمان‌کار من جمله ضمانت حسن انجام کار، عدم رعایت ترتیبات مقرر در قانون در انعقاد قرارداد با مقاطعه‌کار و یا تسویه حساب قبل از پایان ۴۵ روز از تحویل موقت محدود شده است. هم‌چنین به موجب ماده ۱۵۷ قانون یادشده، صلاحیت هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کار در رسیدگی به هر گونه اختلاف بین کارگر و کارفرما تبیین شده است. نظر به این‌که توسعه دامنه شمول حکم قانون‌گذار و تفسیر حکم قانون از شئون مقنن است و این امر از جمله صلاحیت وزرا در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و معاون وزیر به طریق اولی نیست، بنابراین، مفاد بندهای ۵ و ۴ و ۳ دستورالعمل شماره (۳۸)^۱ و بندهای ۵ و ۲ و ۱

۱. بند (۳): چنان‌چه قرارداد منعقد بین پیمان‌دهنده و پیمان‌کار موجبات تضمین حقوق کارگران پیمان‌کار را فراهم نیاورد و... با توجه به تبصره (۲) ماده (۱۳) قانون کار مکلف به پرداخت دیون پیمان‌کار به کارگران خواهند بود و مسئولیت

بخش نامه شماره (۳) معاون روابط کار و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از حیث تجویز مسئولیت تضامنی پیمان‌دهنده و پیمان‌کار در مقابل کارگران پیمان‌کار و فراتر از حکم ماده ۱۳ قانون کار، تجویز برقراری رابطه کار بین پیمان‌دهنده و کارگران پیمان‌کار خارج از تعاریف مذکور در مواد ۳ و ۲ قانون یادشده و نیز ایجاد صلاحیت مراجع حل اختلاف کار در رسیدگی به اختلاف آنان فراتر از آنچه در ماده ۱۵۷ قانون کار ذکر شده است، خلاف قانون و از حدود اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاون وزیر خارج است».

در تحلیل این رأی باید اشاره کرد که پیش‌بینی مسئولیت تضامنی برای مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار که از جمله کامل‌ترین گونه‌های مسئولیت^۱ و موجبات تحقق بایسته حقوق تضییع شده کارگران است، در دستورالعمل یادشده با روح حاکم بر قانون کار که در آن، جنبه حمایتی از کارگران از اقتضانات مورد نظر قانون‌گذار بوده، سازگار است. بر این اساس به نظر می‌رسد دیوان، تفسیری مضیق از قانون کار ارائه کرده و روح حمایتی حاکم بر آن را نادیده انگاشته است. ضمناً مشخص نیست که چرا در نظر گرفتن مسئولیت تضامنی فراتر از حدود ماده ۱۳ قانون قلمداد شده است. گویا این ماده در خصوص نوع مسئولیت، تجویز خاصی ندارد و حتی می‌توان ادعا کرد با توجه به عبارات به کار رفته در آن و تبصره‌هایش نظیر دیون ممتاز قلمداد کردن مطالبات کارگران یا تکلیف مقاطعه‌دهنده به پرداخت دیون مقاطعه‌کار، قانون‌گذار متمایل به پیش‌بینی مسئولیتی است که حقوق کارگران به شایسته‌ترین وجه محقق گردد.

پیمان‌دهنده و پیمان‌کار در این خصوص، در مقابل کارگران به صورت تضامنی خواهد بود.

بند (۴): مرجع رسیدگی به اختلافات بین کارگران پیمان‌کار و پیمان‌دهنده در خصوص موارد فوق‌الذکر علی‌الاصول مراجع دادگستری می‌باشد، لیکن در مواردی که کارگران پیمان‌کار و پیمان‌دهنده در کارگاه واحدی مشغول به کارند و فعالیت پیمان‌دهنده و پیمان‌کار مشابه است، پیمان‌کار نسبت به ارائه خدمات عمومی به پیمان‌دهنده اقدام می‌کند. با توجه به این‌که تبعیت حقوقی کارگران به عنوان ضابطه اصلی در تشخیص رابطه کار تابع، هم پیمان‌دهنده و هم با پیمان‌کار برقرار است... بنابراین، مرجع رسیدگی به اختلافات بین این قبیل کارگران و پیمان‌دهنده، مراجع حل اختلاف کار می‌باشد. بند (۵): متذکر می‌گردد مسئولیت پیمان‌دهندگان در مقابل کارگران پیمان‌کار صرفاً در فرض بند (۲) دستورالعمل می‌باشد و به سایر موارد تسری نمی‌یابد و مراجع حل اختلاف در چارچوب این بند، صالح به رسیدگی به اختلافات احتمالی مطروحه خواهند بود.

۱. دیلمی، احمد، «تأملی در قرائت‌های مختلف از مسئولیت تضامنی»، مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، سال دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۰، شماره ۳، ص ۱۱۵.

در مورد پرداخت طلب کارگران، به موجب تبصره ۲ ماده ۱۳ قانون کار هم باید گفت اگر مقاطعه‌دهنده برخلاف ترتیب مندرج در این ماده، قرارداد ببندد یا قبل از پایان ۴۵ روز از تحویل موقت، تسویه حساب کند، مکلف به پرداخت دیون مقاطعه‌کار در قبال کارگران خواهد بود. در این حکم، تکلیف اشخاص مسئول در برابر کارگران مشخص شده است، اما اگر مقاطعه‌دهنده، دیون کارگران را بپردازد، آیا می‌تواند متعاقباً به مقاطعه‌کار (کارفرمای کارگران) مراجعه کند؟ مسئولیت مقاطعه‌کار در پرداخت به معنای مسئولیت نهایی وی در این زمینه نیست. چون در احتساب مدل مالی قرارداد، همه هزینه‌های پرسنلی محاسبه شده، در فرض این پرسش، مقاطعه‌کار در برابر مقاطعه‌دهنده، مسئول پرداخت دیون یادشده است. قانون‌گذار در ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی نیز به امکان مراجعه مقاطعه‌دهنده به مقاطعه‌کار تصریح کرده است.

ه. سامان‌دهی کارگران (نیروهای) شرکتی دستگاه‌های دولتی

با عنایت به حجم و اندازه دولت در ایران و تأثیری که این امر در ارتقای کارآمدی دولت دارد، باید برنامه‌ریزی فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی یک‌پارچه و فراگیر در سطح کشور به منظور رها کردن فعالیت‌های تصدی‌گری دولت و بهره‌گیری از توان و ظرفیت بخش غیر دولتی صورت پذیرد.^۱ یکی از هدف‌های قانون‌گذار از وضع تکالیف قانونی عیدیه مبنی بر کاهش حجم دولت و الزام به واگذاری امور به بخش غیر دولتی، رهایی از الزامات قانونی مربوط به استفاده از نیروی انسانی و کاهش هزینه‌هاست. با این حال، اجحافات که در برخی موارد به نیروهای شرکتی صورت گرفته، موجب شده است دیدگاه نامساعدی نسبت به این موضوع ایجاد گردد. در پاسخ به این شرایط بهتر است به جای استخدام نیروهای شرکتی و افزایش تشکیلات اداری، نیروهای شرکتی سامان‌دهی شوند تا حجم دولت فربه نشود و هزینه‌ها مدیریت و از تضییع حقوق کارگران جلوگیری شود.

و. تهیه احکام قراردادی نمونه (تیپ) برای درج در قراردادهای پیمان‌کاری

مشابه اقدامی را که سازمان برنامه و بودجه کشور در تهیه و ابلاغ شرایط عمومی پیمان انجام داده است،^۲ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌تواند در مورد احکام قابل درج در قراردادهای پیمان‌کاری

۱. الوانی، سید مهدی، «درآمدی بر نقش و اندازه دولت در ایران»، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ۱۳۸۵، شماره ۵۳، ص ۳۱.

۲. برای ملاحظه شرح تفصیلی و حقوقی مقررات یادشده که البته از برخی جهات، شباهت‌هایی با بحث فعلی دارد، نک: اسماعیلی

انجام دهد و به عنوان یک الگوی پیشنهادی برای استفاده اشخاص مختلف اعم از دولتی و غیر دولتی معرفی کند. قراردادهای پیمان‌کاری (در معنای عام آن) در دستگاه‌های دولتی مشمول شرایط عمومی پیمان نیستند. پس در مورد دیگر قراردادهای پیمان‌کاری دستگاه‌های دولتی (جز مواردی که مشمول شرایط عمومی پیمان است)، تهیه و ابلاغ نمونه احکام قابل درج در قرارداد مربوط سبب می‌شود این دستگاه‌ها به رویه واحدی در این عرصه برسند.

نتیجه‌گیری

اصل حمایتی بودن حقوق کار به عنوان یکی از اصول کلی حاکم بر این رشته، منشأ تولید قواعد حقوقی متعدد و گاهی متفاوت از قواعد مدنی مجری در روابط میان افراد در نظام حقوقی بوده است. از جمله این قواعد، شناسایی مسئولیت مقاطعه‌دهنده در برابر کارگران مقاطعه‌کار و تکلیف قانونی وی به انعقاد قرارداد پیمان‌کاری/مقاطعه به صورتی است که مقاطعه‌کار مکلف به اجرای تمامی وظایف خود بر اساس قانون کار (ماده ۱۳) باشد. این حکم، پرسش‌ها، ابهام‌ها و چالش‌های متعددی در پی دارد که در پژوهش‌های مربوط به حوزه حقوق کار به آن‌ها توجه نشده است. ارائه راهکارهایی برای برطرف ساختن این چالش‌ها، هدف بنیادین از نگارش مقاله حاضر تلقی می‌شود. مطابق یافته‌های تحقیق حاضر، مهم‌ترین چالش‌های اجرای ماده ۱۳ قانون کار شامل مغایرت با اصل نسبی بودن اثر قراردادها، ابهام در شیوه انعقاد قرارداد مقاطعه، تصویب نشدن مقررات اجرایی مناسب برای عملیاتی کردن این ماده، نامشخص بودن میزان مسئولیت مقاطعه‌دهنده در حوادث ناشی از کار و ابهام در صلاحیت مراجع قضایی و شبه قضایی در رسیدگی به دعاوی مربوط می‌شود. در مواجهه با این چالش‌ها در وضعیت کنونی سعی شده است با وابسته کردن پرداخت‌های مرحله‌ای و تسویه حساب نهایی به پرداخت حقوق کارگران و نیز پرداخت حق بیمه آن‌ها، تکلیف به ارائه گواهی تأییدیه صلاحیت ایمنی مقاطعه‌کار، الزام به اطلاع یا تأیید فهرست همکاران مقاطعه‌کار و امکان توقف عملیات موضوع پیمان توسط مقاطعه‌دهنده در صورت رعایت نشدن الزامات قانونی مربوط، از اجرای تکالیف قانونی توسط مقاطعه‌دهنده اطمینان حاصل شود. ارزیابی و تحلیل راهکارهای پیش‌گفته نشان می‌دهد که آن‌ها نتوانسته‌اند چالش‌های موجود را به صورت بایسته حل و فصل کنند.

بر این اساس، نوشتار حاضر به منظور تکمیل این سازوکارها، کاربست راهکارهای زیر را پیشنهاد داده و امکان‌سنجی کرده و بر ضرورت توجه به آن‌ها برای برطرف ساختن مشکلات و ابهام‌های مطرح‌شده در حوزه تکلیف مقرر در ماده ۱۳ قانون کار تأکید ورزیده است:

۱. تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۳ قانون کار؛
 ۲. الزام به ارائه بیمه مسئولیت مدنی توسط مقاطعه‌کار؛
 ۳. الزام به پرداخت حقوق کارگران از طریق تراکنش‌های بانکی؛
 ۴. مشخص‌سازی حدود مسئولیت مقاطعه‌دهنده و مقاطعه‌کار در صورت انجام ندادن تکالیف قانونی مربوط در برابر کارگران و اشخاص ثالث؛
 ۵. سامان‌دهی کارگران (نیروهای) شرکتی دستگاه‌های دولتی؛
 ۶. تهیه احکام قرارداد نمونه (تیپ) برای درج در قراردادهای پیمان‌کاری.
- امروزه در حاکمیت اصل حمایتی بودن حقوق کار بر برخی از اصول کلی حاکم بر قراردادها (در این جا، اصل نسبی بودن اثر قراردادها)، تردیدی وجود ندارد. با این حال، در عمل باید برای تحقق این اصل به صورت مضیق و متناسب با فلسفه وضع قواعد قانونی مربوط (به شرح پیش‌بینی‌شده در ماده ۱۳ قانون کار و ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی) قدم برداشت و از هر گونه توسعه دامنه شمول مواد یادشده به موارد پیش‌بینی‌نشده در مواد یادشده و مصادیق مشابه خودداری کرد. بی‌تردید، مسئولیت اولیه رعایت و تأمین حقوق قانونی کارگران بر عهده کارفرمای مستقیم آن‌ها (مقاطععه‌کار) است. به رسمیت شناختن مسئولیت مقاطعه‌دهنده به مثابه تضمینی برای استیفای حقوق کارگران علی‌القاعده نباید نافی مسئولیت قانونی و قراردادی کارفرمای مستقیم و اصلی باشد، مگر در مواردی که مقاطعه‌دهنده، یکی از وظایف مصرّح قانونی خود را انجام نمی‌دهد (مثل انعقاد قرارداد مقاطعه با اشخاص بدون گواهی صلاحیت ایمنی) که در این موارد، طبعاً مسئولیت خواهد داشت.

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. اسماعیلی هریسی، ابراهیم، شرح حقوقی پیمان، تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، چاپ چهاردهم، ۱۳۸۹.
۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۲)، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۹۱.
۳. امیری قائم مقامی، عبدالمجید، حقوق تعهدات (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ سوم، ۱۳۷۸.
۴. انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق قراردادهای اداری، تهران: حقوق دان و دانش نگار، چاپ پنجم، ۱۳۹۰.
۵. پناهنده ثمرین، امیر، استناد به مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار در رویه قضایی با مطالعه تطبیقی، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۸، شماره گزارش: ۹۸۴۰۰۱۰۱.
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چاپ هجدهم، ۱۳۸۶.
۷. عراقی، سید عزت‌الله، حقوق کار (۱)، تهران: سمت، چاپ سیزدهم، ۱۳۹۱.
۸. عراقی، سید عزت‌الله و امیرحسین رنجبریان، تحول حقوق بین‌الملل کار، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، چاپ دوم، ۱۳۹۵.
۹. کاتوزیان، ناصر، قواعد عمومی قراردادها (جلد ۳)، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ پنجم، ۱۳۸۷.

۲. مقاله

۱. اسماعیلی، میترا و همکاران، «نظام حقوقی حاکم بر پیمان‌های دولتی در ایران در پرتو اصول حکمرانی مطلوب»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، تابستان ۱۴۰۰، شماره ۷، صص ۵۸-۳۹.
۲. الوانی، سید مهدی، «درآمدی بر نقش و اندازه دولت در ایران»، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ۱۳۸۵، شماره ۵۳، صص ۱۱-۳۲.
۳. خدابخشی، عبدالله و یعقوب عظیمی، «تحلیل اقتصادی بیمه مسئولیت مدنی کارفرما در قبال کارکنان با تأکید بر آیین‌نامه شماره ۸۰ شورای عالی بیمه»، دوفصل‌نامه دانش‌نامه حقوق اقتصادی، سال بیست و چهارم، ۱۳۹۶، شماره ۱۱، صص ۱۳۱-۱۰۷.

۴. دیلمی، احمد، «تأملی در قرائت‌های مختلف از مسئولیت تضامنی»، مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، سال دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۰، شماره ۳، صص ۸۹-۱۱۸.
۵. سوکی، آذر، «اصل نسبی بودن آثار قراردادها و تعهد به نفع شخص ثالث در حقوق موضوعه ایران»، نامه الهیات، سال سوم، تابستان ۱۳۸۸، شماره ۷، صص ۷۲-۵۷.
۶. طوسی، عباس و جواد کاشانی، «تحلیل حقوقی - اقتصادی حق بیمه‌های پیمان‌کاری‌ها؛ نقدی بر رویه سازمان تأمین اجتماعی و دیوان عدالت اداری»، پژوهش حقوق عمومی، دوره نوزدهم، شهریور ۱۳۹۶، شماره ۵۵، صص ۲۹-۵۹.
۷. عزیزی، خه‌بات، «تحلیل ابعاد قانونی مسئولیت مهندس ناظر و پیمان‌کار ساختمان»، قانون‌یار، دوره چهارم، ۱۳۹۹، شماره ۱۴، صص ۵۴۷-۵۷۵.
۸. کریمی‌نیا، محمد مهدی، علی‌رضا شجاعی و مجتبی انصاری مقدم، «قرارداد گروهی به عنوان یکی از استثنائات اصل نسبی بودن قراردادها»، فصل‌نامه مطالعات و تحقیقات در علوم رفتاری، سال سوم، ۱۴۰۰، شماره ۶، صص ۱۰۶-۱۱۶.
۹. المایر، کیومرث، «مسئولیت کارفرما در حوزه حقوق کیفری کار»، کار و جامعه، ۱۳۹۲، شماره ۱۵۷، صص ۵۱-۵۶.
۱۰. محمدی، صادق، «تأثیر ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی بر قراردادهای اداری»، فصل‌نامه مطالعات حقوق، دوره دوم، ۱۳۹۷، شماره ۱۹، صص ۱۰۷-۱۱۹.
۱۱. نجابت‌خواه، مرتضی و همکاران، «قلمرو و آیین نظارت دیوان عدالت اداری بر آرای مراجع حل اختلاف کار در پرتو رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، بهار ۱۳۹۹، شماره ۲، صص ۹-۲۶.
۱۲. نیک‌خواه، رضا، سید مهدی صالحی و سید سلمان مرتضوی، «واکاوی فقهی تفکیک مقاطعه‌کاری از قراردادکار»، پژوهش‌های فقهی، دوره سیزدهم، پاییز ۱۳۹۶، شماره ۳، صص ۶۱۰-۵۸۳.
۱۳. ویژه، محمدرضا و محمد قاسم تنگستانی، «حق فسخ و انفساخ قراردادهای پیمان‌کاری دولتی (تحلیل موردی مقررات شرایط عمومی پیمان)»، فصل‌نامه حقوق دانشگاه تهران، دوره چهل و چهارم، ۱۳۹۳، شماره ۱، صص ۱۰۵-۱۲۴.



The Employer's Responsibility for the Legal Tasks of the Contractor Against his Workers According to the Labor Law; Challenges and Solutions

Mohammad Ghsem Tangestani¹

Mahdi Moradi Berelian²

Abstract

This article discusses Article 13 of the labor law, which places responsibility on employers for any contracts their contractors make with workers. Employers must ensure that contractors comply with all labor law obligations towards workers and that contracts are based on this. However, this legal duty conflicts with the principle of relativity of contracts. This paper takes a descriptive-analytical approach and aims to provide solutions to the challenges of implementing Article 13. It asks how contractors can modify their contracts with employers and take necessary measures to ensure compliance with the law. The paper identifies challenges such as unclear contract terms, lack of approval for necessary regulations, uncertainty about responsibility for workers' rights violations, and ambiguity in jurisdiction over complaints. To address these challenges, the paper suggests improving the legal system through quasi-legislative and executive resolutions such as approving an executive directive for Article 13 and clarifying the extent of employer and contractor responsibility. Some solutions are already in use while others are innovative.

Keywords: The principle of relativity of the contract's effects, Labor Law, Employer, Article 13 of the Labor Law, Article 38 of the Social Security Law.

1. Associate Professor, Department of International Law., Faculty of Law and Political Science, Kharazmi University, Tehran, Iran (Corresponding Author). m.tangestani@khu.ac.ir

2. Assistant Professor, Department of Law., Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Mazandaran, Babolsar, Iran. m.moradib@umz.ac.ir