

## Examining the Functional Challenges of the International Labour System

(Type of Paper: Research Article)

Farzaneh Poorsaied\*

### Abstract

The International Labor Organization (ILO) is one of the oldest international organizations and with its unique tripartite structure, was established a century ago. The strategic purposes of the ILO, as the first UN specialized agency, have been to promote international labor standards (ILS), to pave the way for attaining decent work, to improve social security, and to strengthen tripartite bodies and structures. The ILO has adopted more than 200 Conventions. Despite its success, the ILO has received thousands of complaints on non-observance of the ILS. These complaints raise the question: what are the obstacles to observing the ILS? This research paper is based on the thesis that some challenges restrict the implementation of ILS. These challenges mainly relate to the extent of ILO jurisdiction, the lack of universal ratification of ILO Conventions, globalization, complexity of certain ILS and also their supervisory system. This paper, using a descriptive – analytical method, examines these challenges and suggests mechanisms to remove them.

### Keywords

the International Labour Organization, international labour standards, international labour conventions, globalization.

\* Ph.D. in International Law, Faculty of Law and Political Science, Islamic Azad University of Isfahan, Isfahan, Iran (Corresponding Author). Email: f.poorsaied@gmail.com  
Received: September 12, 2020 – Accepted: December 7, 2020



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose

## بررسی چالش‌های کارکردی نظام بین‌المللی کار

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

فرزانه پورسعید\*

### چکیده

سازمان بین‌المللی کار، قدیمی‌ترین سازمان بین‌المللی با ساختار منحصر به فرد سه‌جانبه در سده پیش تأسیس شد. ترویج استانداردهای جهانی کار، فراهم‌سازی فرصت‌های کار شایسته، بهبود برنامه‌های حمایت اجتماعی و تقویت نهادها و گفت‌وگوهای سه‌جانبه، از اهداف راهبردی این نخستین نهاد تخصصی سازمان ملل بوده است. تدوین حدود ۲۰۰ استاندارد جهانی کار از دستاوردهای یکصدویک‌ساله این سازمان است. با وجود برخی کامیابی‌ها، طرح هزاران گزارش تخلف این پرسش را القا می‌کند که موانع تأثیر مطلوب نظام بین‌المللی کار چیست. پژوهش حاضر بر این فرضیه استوار است که برخی چالش‌ها اجرای استانداردهای جهانی کار و کارایی سازمان را محدود کرده است. این موانع از مباحث مربوط به گستره صلاحیت سازمان تا فقدان جهانشمولی استانداردها، مواجهه با رویکرد اقتصاد جهانی و پیچیدگی استانداردهای تدوینی و نظام به‌نسبت پیچیده نظارت را شامل می‌شود. این نوشتار با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی در پی بررسی این موانع و ارائه راهبردهای ممکن است.

### کلیدواژگان

استانداردهای جهانی کار، جهانی‌سازی، سازمان بین‌المللی کار، مقاله‌نامه‌های بین‌المللی.

\* دانش‌آموخته دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی اصفهان، اصفهان، ایران (نویسنده مسئول).  
Email: f.poursaied@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۶/۲۲ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۹/۱۷

## مقدمه

همان‌گونه که در گزارش «کمیته کارشناسان در خصوص اجرای مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها»<sup>۱</sup> در سال ۲۰۱۲ موسوم به «اعطای چهره بشری به مقوله جهانی سازی»<sup>۲</sup> ذکر شده است، با وجود پیشرفت‌های مهم در دهه نخست قرن حاضر در زمینه تصویب و اجرای استانداردهای بنیادین کار، موضوع در برخی کشورها با چالش‌های اخیر اقتصاد جهانی و بحران مشاغل مواجه شده است. الحاق ۱۸۶ کشور از مجموع ۱۹۶ کشور عضو سازمان ملل متحد به سازمان بین‌المللی کار<sup>۳</sup> در حالی است که تاکنون فقط ۱۴۶ کشور همه مقاوله‌نامه‌های بنیادین کار شامل مقاوله‌نامه‌های ۸۷ و ۹۸ در زمینه آزادی انجمن‌ها و چانه‌زنی جمعی، ۲۹ و ۱۰۵ در زمینه کار اجباری، ۱۳۸ و ۱۸۲ درباره کار کودک، و ۱۰۰ و ۱۱۱ درباره تبعیض در کار را تصویب کرده‌اند. در حالی که ۴۰ دولت عضو باقی‌مانده، بعضاً دولتهایی با بیشترین جمعیت جهانی‌اند. اهمیت اساسی اجرای مؤثر (و نه صرفاً الحاق) به‌منظور ایجاد چارچوب اقتصادی اجتماعی پایدار که صلح و پیشرفت اقتصادی و عدالت اجتماعی جهانشمول را در پی داشته باشد، انکارناپذیر است؛ از سوی دیگر گزارش‌های کمیته کارشناسی اجرای مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها، به‌موازات هزاران نمونه عینی از موارد پیشرفت، حاکی از موارد متعدد تخلف از استانداردهای جهانی کار است.

بررسی رابطه بین استانداردهای جهانی کار و تجارت جهانی در سنوات اخیر در نتیجه تسریع در روند مبادلات اقتصادی بین‌المللی و گسترش فناوری‌های تولیدی (که موجب رشد بی‌سابقه تجارت میان جوامع و هزینه‌های کارگری مختلف شده است)، مجدداً در رأس مباحث قرار گرفته است (برونستین، ۲۰۱۳: ۴۰).

در سال ۱۹۹۴ مدیرکل سازمان بین‌المللی کار در هفتادوپنجمین سالگرد تأسیس سازمان، گزارشی با عنوان «دفاع از ارزش‌ها، ترویج تغییر»<sup>۴</sup> به کنفرانس بین‌المللی کار ارائه کرد. در این گزارش برخی چالش‌های پیش روی سازمان در روند جهانی‌سازی بررسی شد؛ از جمله کاستی‌های ناشی از فقدان تصویب جهانی مقاوله‌نامه‌های بنیادین و ضرورت تکمیل استانداردهای جهانی کار با استفاده از ابزارها و اقدامات متنوع. پس از تقدیم این گزارش به کنفرانس بین‌المللی کار، مذاکرات در «گروه کاری ابعاد اجتماعی آزادسازی تجارت جهانی»<sup>۵</sup> پیگیری شد. مهم‌ترین موضوع محول‌شده به این گروه کاری، بررسی شیوه‌های امکان‌پذیر

1. Committee of experts on the application of conventions and recommendations

2. Giving globalization on a human face

۳. کشورهای عضو سازمان ملل متحد که تاکنون به سازمان بین‌المللی کار ملحق نشده‌اند عبارت‌اند از: آندورا، بوتان، لیختن‌اشتاین، میکرونزی، موناکو، نائورو و کره شمالی.

4. Defending values promoting change

5. social dimensions of liberalization of world trade

توانمندسازی سازمان با هدف تأثیرگذاری تعامل متقابل تجارت بین‌الملل و استانداردهای کار بود. مسئله معرفی شرط اجتماعی الزام‌آور در چارچوب سازمان بین‌المللی کار، از جنجال‌برانگیزترین موضوع‌های کنفرانس بود که نوعاً ایجاد ارتباط میان تجارت بین‌المللی و استانداردهای جهانی کار با پیش‌بینی سازوکارهای تحمیل مجازات بود و از این رو با مخالفت شدید بسیاری از دولت‌ها و سازمان‌های کارفرمایی مواجه شد و اتفاق نظری در این خصوص به دست نیامد. سرانجام در هشتادوششمین کنفرانس سازمان در سال ۱۹۸۸ «اعلامیه اصول و حقوق بنیادین کار»<sup>۱</sup> تصویب شد که در ماده پنجم، بر استناد نکردن به استانداردهای جهانی کار در اهداف تجاری حمایت‌گرایانه تأکید داشت. در حالی که اگر همه دولت‌ها استانداردهای جهانی کار را رعایت کنند، نمی‌توانند با بهره‌گیری از شیوه‌هایی همچون نفی حقوق بنیادین کار و کارگران، قابلیت اقتصادی خویش را ارتقا بخشند.

حقوق تحت پوشش در «اعلامیه اصول و حقوق بنیادین کار»، به عنوان سطح حداقل اجتماعی در نظر گرفته شده‌اند که باید در خصوص همه کارگران، صرف‌نظر از موقعیت شغلی آنها در اقتصاد غیررسمی یا رسمی اعمال شود. به نظر می‌رسد، تحقق توافق همه‌جانبه بر راهبردهای خاص در اقتصاد غیررسمی دشوار است. با این حال، نشانه‌های رفع موانع کار شایسته و انتقال تدریجی از اقتصاد غیررسمی به اقتصاد رسمی را در بسیاری از استانداردهای سازمان بین‌المللی کار (که همه کارگران را صرف‌نظر از روابط استخدامی پوشش می‌دهد) می‌توان یافت. اما مسئله حمایت مؤثر از کار کارگران فاقد حمایت، همچنان چالشی اساسی باقی مانده است.

دیگر آنکه بحث‌های متعددی در چارچوب سازمان بین‌المللی کار در خصوص نبود شفافیت در زمینه نظام نظارتی، همپوشانی رویه‌ها و مداخله آنها با یکدیگر و با اختیارات نهادهای نظارتی وجود داشته‌اند. حتی هیأت‌های نمایندگی و مقامات رسمی سازمان بین‌المللی کار که تجربه زیادی در فعالیت‌های سازمان بین‌المللی کار داشته‌اند در رسیدن به تصویری روشن از نظام نظارتی دچار ابهام بوده‌اند (Lyutov, 2014: 270).

گزارش کمیسیون جهانی آینده کار در سال ۲۰۱۹ میلادی، با عنوان «کار برای آینده‌ای روشن‌تر»<sup>۲</sup> تدوین شد که مبتنی بر تحولات صعودی در حوزه فناوری و دیجیتال شدن فزاینده فضای کسب‌وکار، تغییرات آب‌وهوایی، جهانی‌سازی اقتصاد و نگرانی‌های متأثر از تحولات سیاسی امنیتی بوده است. بر این اساس مقرر شد که سازمان در راستای تحولات، پرداختن به چالش‌های مهم را در اولویت قرار دهد. به هر روی سازمان بین‌المللی کار قدرت محدودی در اجرای استانداردها داشته است.

1. Declaration of fundamental principles and right at work

2. Work for a brighter Future

ابزارهای اصلی سازمان بین‌المللی کار در اجرای استانداردها از طریق انگیزش اخلاقی از جمله رسوایی عمومی متخلفان (براساس مستندسازی و انتشار موارد نقض استانداردها) و نیز بررسی، آموزش و همکاری فنی برای تحمیل پذیرش و اجراست.

بدیهی است که تحولات مداوم دنیای کار در زمان کنونی و به‌ویژه بحران‌های مختلف، اهمیت اجرای منعطف استانداردهای جهانی کار را بیشتر کرده است. در مسیر اجرای استانداردهای نظام بین‌المللی کار، شناخت و رفع موانع از اهمیت خاصی برخوردار است که در سال‌های اخیر به‌نحو پراکنده‌ای به چنین چالش‌هایی توجه شده است، حتی برنامه کمیسیون جهانی آینده کار در سال ۲۰۱۹ بیشتر مبتنی بر تحولات آینده کار بوده است. به نظر می‌رسد که رویکردی هماهنگ و متمرکز بر رفع چالش‌ها و تقویت اجرای استانداردها در این راستا ضرورتی است که از این پس تلاش و توجه بین‌المللی ویژه‌ای را می‌طلبد. در راستای بررسی چالش‌های کارکردی سازمان بین‌المللی کار و تأثیر استانداردهای جهانی کار و پیش‌بینی راهبردهای ممکن، در این نوشتار به مباحث زیر پرداخته می‌شود:

- مروری بر چالش‌های سازمان بین‌المللی کار در عضویت نمایندگان کارگران و کارفرمایان؛
- چالش فقدان تصویب جامع استانداردهای جهانی کار؛
- مسئله گستره صلاحیت سازمان بین‌المللی کار و اقتصاد غیررسمی؛
- جهانی‌سازی و پیچیدگی تعاملات تجارت جهانی و استانداردهای جهانی کار؛
- همپوشانی رویه‌ها و استانداردهای جهانی کار و پیچیدگی نظارت بر اجرای آنها.

## مروری بر چالش‌های سازمان بین‌المللی کار در عضویت نمایندگان

### کارگران و کارفرمایان

بخش سیزدهم معاهده صلح ورسای که اساسنامه سازمان بین‌المللی کار محسوب می‌شود، در توصیف نمایندگی کارگران و کارفرمایان اصطلاح «نمایندگان منافع اکثریت»<sup>۱</sup> را به‌کار برده است که نوعاً نمایندگی واقعی کارگران و معرف بودن منافع طبقه کارگر را القا می‌کند. به هر حال دشواری تشخیص و مقام تشخیص‌دهنده در این زمینه در نظام وحدت سندیکایی هم کمتر از نظام تعدد سندیکایی نبوده و نیست.

اساسنامه سازمان بین‌المللی کار، تعیین نماینده کارگران را بر عهده دولت‌ها با موافقت سازمان‌های کارگری قرار داده است. در نظام تعدد سندیکا، اینکه دولت‌ها برای جلب موافقت

1. Most representatives

چگونه باید با هر یک از سازمان‌های کارگری جداگانه بحث و توافق کنند، مسائلی را پیش آورده است که بر این اساس، گاه تعیین نماینده از فعالان یک سازمان کارگری به جای سازمان دیگر با اعتراض مواجه شده است. ماده ۳ اساسنامه در بند ۵ واژه سازمان را جمع به کار برده است و اینکه در نظام تعدد سندیکا، چنانچه هیچ یک حائز اکثریت نباشد، چگونه می‌توان عمل کرد و آیا فرضاً اگر شمار اعضای سه سندیکا در مجموع بیش از یک سندیکای دیگر باشد، تلقی نمایندگی و حائز اکثریت بودن ایجاد ابهام می‌کند (عراقی، ۱۳۹۱: ۴۷).

در این خصوص نظر مشورتی دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در ۳۱ ژوئیه ۱۹۲۲، مؤید پذیرش (رویکرد دولت هلند) امکان انتخاب نمایندگی از چند سندیکایی بوده است که در مجموع شمار بیشتری از دیگر سندیکاها دارند. چالش دیگر سازمان بین‌المللی کار در مورد انتخاب نماینده کارگران کشورهای کمونیستی یا غیرکمونیستی دارای نظام تک‌حزبی بوده است که صلاحیت نمایندگان معرفی شده این قبیل کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار را مورد تردید قرار می‌داد؛ چراکه در این‌گونه کشورها اصولاً آزادی سندیکایی وجود نداشته و سندیکا به لحاظ قانونی جزئی از دولت بوده است یا با وجود استقلال در عمل فاقد استقلال بوده است. نظر به اینکه سازمان بین‌المللی کار، سازمان جهانی مشتمل بر کشورهای و نظام‌های گوناگون اقتصادی و سیاسی و اجتماعی است، نماینده معرفی شده از سوی هر کشور هرچند با محدودیت آزادی سندیکایی از حق حضور و نمایندگی برخوردار خواهد بود.

از سویی اصطلاح «نمایندگان منافع اکثریت» برای انتخاب نماینده کارفرما در هیأت‌های نمایندگی، پس از تحول جهانی و اشتراکی شدن اقتصادی در بخشی از جهان، با چالش جدیدی مواجه شد. تا پیش از آن و در آغاز فعالیت سازمان بین‌المللی کار، کشورهای عضو سازمان از نظر ساختارهای اجتماعی و اقتصادی، همگون و مبتنی بر نظام اقتصادی آزاد و سرمایه‌داری بودند. اما پس از معرفی فردی از سوی اتحاد جماهیر شوروی به‌عنوان نماینده کارفرمایان، ابهام جدی به وجود آمد که اعتراض گسترده نمایندگان کارفرمایان کشورهای عضو را در پی داشت. اما پس از بررسی و اعلام نظریه مثبت دفتر بین‌المللی کار در سال ۱۹۳۷ با وجود چالش و فراز و نشیب، اکنون رویه بر پذیرش این‌گونه نمایندگان است.

می‌توان گفت که امروزه رو به ضعف نهادن اتحادیه‌های کارگری یا عدم نمایندگی حقیقی و مؤثر کارگران توسط آنان از چالش‌های جاری کامیابی سازمان بین‌المللی کار به‌شمار می‌رود.

۱. دفتر بین‌المللی کار در گزارش تنظیمی خود به سال ۱۹۳۷ خاطر نشان کرد: «وصافی که در انتخاب شخصی به‌عنوان کارفرما در نظر گرفته می‌شود ممکن است از نظر زمان و مکان تغییر یابد و خواه‌ناخواه این اوصاف به نظام اجتماعی موجود در یک کشور وابسته است. هیچ‌یک از مقررات ایجاد نمی‌کند که کارفرما ضرورتاً شخص خصوصی باشد و دولت می‌تواند نقش کارفرما را ایفا کند و تردیدی وجود ندارد که تعیین نماینده کارفرما در چنین مواردی با دولت است.»

تغییرات الگوهای اقتصادی بعضی کشورها و کاهش رونق کارخانه‌هایی که اتحادیه‌های کارگری به‌طور سنتی در آنها دارای قدرت و نفوذند از جمله عواملی است که قدرت مذاکرات و چانه‌زنی اتحادیه‌ها برای بهبود بخشیدن به وضع کارگران را تحلیل برده است. خصوصی‌سازی به‌عنوان راهبرد بقای اقتصادی کشورهای در حال توسعه، دامنه آزادی تشکل را محدودتر کرده و به همان اندازه از قدرت نمایندگی مؤثر کارگران کاسته است و پویایی سازمان بین‌المللی کار و در نتیجه میزان حمایت کارگران و کارفرمایان از موازین کار را تحت تأثیر قرار داده است. از این رو ضرورت تمرکز سازمان بین‌المللی کار بر موضوع آزادی تشکل و حضور نمایندگان واقعی و مؤثر کارگران و کارفرمایان در مسیر آینده بسیار بدیهی است.

### چالش فقدان تصویب جامع استانداردهای جهانی کار

استانداردهای سازمان بین‌المللی کار، صرف‌نظر از سطح توسعه هر کشور، فرهنگ، رسوم و طبقه کارگر یا نوع بنگاه اقتصادی، دارای اعتبار جهانی است. مقاله‌نامه‌هایی که به‌عنوان بنیادین طبقه‌بندی شده‌اند نوعاً حقوق بشری محسوب می‌شوند. این‌گونه مقاله‌نامه‌ها و استانداردها، فارغ از تصویب باید توسط کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار رعایت شوند.

یکی از جنبه‌های تحقق جامع جهانی استانداردهای کار، میزان الحاق به مقاله‌نامه‌های مربوط به‌ویژه مقاله‌نامه‌های بنیادین است. امروزه علی‌رغم عضویت ۱۸۶ کشور از مجموع ۱۹۳ کشور عضو سازمان ملل متحد به سازمان بین‌المللی کار، پذیرش مقاله‌نامه‌های حاوی استانداردهای جهانی کار هنوز با جامعیت جهانی فاصله دارد. چنانکه صرفاً ۱۴۶ کشور عضو، همه مقاله‌نامه‌های بنیادین کار را پذیرفته‌اند<sup>۱</sup> و کشورهای باقی‌مانده، عملاً بخش اعظم جمعیت جهانی و دارای درصد بیشتری از کارگران جهان به‌شمار می‌روند. درحالی‌که مقاله‌نامه‌های هشت‌گانه بنیادین، شالوده اجتماعی حقوق کار را تشکیل می‌دهند و جزئی جدایی‌ناپذیر از چارچوب حقوق بشری سازمان ملل متحد هستند.

مطابق سند «گزارش حقوق کار جهانی»<sup>۲</sup> که در سال ۲۰۱۲ توسط سازمان بین‌المللی کار منتشر شد، کامیابی‌های مهمی در اجرای مقاله‌نامه‌های بنیادین در دهه نخست قرن حاضر حاصل شده است، اما مسائل جدی اجرایی در برخی دولت‌های عضو همچنان باقی است. تلاش برای حصول جهانشمولی مقاله‌نامه‌های بنیادین (تا سال ۲۰۱۵) از اهداف این گزارش بود که با

۱. در خصوص وضعیت کنونی دولت‌های عضو مقاله‌نامه‌های بنیادین سازمان بین‌المللی کار شایان ذکر است که تا تاریخ اوت ۲۰۲۰ میلادی، ۱۵۵ دولت به مقاله‌نامه ۸۷، ۱۶۷ دولت به مقاله‌نامه ۹۸، ۱۷۶ دولت به مقاله‌نامه ۲۹، ۱۷۶ دولت به مقاله‌نامه ۱۰۵، ۱۷۳ دولت به مقاله‌نامه ۱۰۰، ۱۷۵ دولت به مقاله‌نامه ۱۱۱، ۱۷۳ دولت به مقاله‌نامه ۱۳۸ و ۱۸۷ دولت به مقاله‌نامه ۱۸۲ پیوسته‌اند.

2. Report of world labour

چالش‌های مختلفی از جمله بحران مشاغل و معضلات ناشی از اقتصاد جهانی مواجه بوده است. از سویی بحثی انتقادی در زمینه تفکیک میان مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار وجود دارد. مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی کار از ارزش و اهمیت یکسانی برخوردارند و طبقه‌بندی و در نظر گرفتن سلسله‌مراتب مورد پذیرش نیست. به نظر می‌رسد سازمان بین‌المللی کار در این زمینه قصد داشته است که دولت‌ها را به پیوستن به مقاوله‌نامه‌های بنیادین ترغیب کند. در هر صورت این سیاست جدید سازمان بین‌المللی کار می‌تواند ناخواسته بر پیوستن دولت‌ها به دیگر مقاوله‌نامه‌های این سازمان تأثیر منفی بگذارد. بر این اساس سازمان بین‌المللی کار باید برای رفع این معضل، راهبرد مناسبی جست‌وجو کند (طلایی، ۱۳۹۱: ۱۴۱).

از دیگر جنبه‌های تحقق جهانشمولی استانداردهای کار، اجرای ملی است. قضایای متعدد مورد بررسی نظارتی سازمان، حاکی از عدم تصویب و عملیاتی‌سازی آن در سطح ملی، علی‌رغم الحاق به مقاوله‌نامه‌های مربوط است.<sup>۱</sup>

از سویی حتی بعد از تصویب مقاوله‌نامه‌ها و استانداردهای جهانی نیز کارایی آنها به شدت به ابزارهایی بستگی دارد که هر کشوری برای اجرای عملیاتی به کار می‌گیرد (برونستین، ۱۳۹۵: ۱۴۵). به عبارتی همان‌گونه که اجرای صحیح مقررات در کشورها به تقویت سازمان بین‌المللی کار کمک می‌کند، بی‌توجهی یا اهمال در اجرای آن مقررات در سطح داخلی بر جایگاه و فعالیت سازمان اثر نامطلوب می‌گذارد و از اقتدار آن می‌کاهد (عراقی، ۱۳۹۱: ۲۶۷).

از دیگر مسائل چالش‌زای تحقق جامع جهانی، بحث امکان خروج از سازمان بین‌المللی کار بوده است. به موجب اصلاحیه اول نوامبر ۱۹۴۵ اساسنامه، مقرر شد کشوری که قصد خروج دارد موضوع را با ارسال اطلاعیه به مدیر دفتر بین‌المللی کار اعلام کند و با گذشت دو سال مشروط به ایفای کامل تعهدات مالی در قبال سازمان، این حق را خواهد داشت؛ اما چنانچه این کشور خارج شده قبلاً یکی از مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی کار را تصویب کرده باشد، خروج مانع اجرای مفاد مقاوله‌نامه تا پایان مدت مقرر نخواهد بود.

به هر روی یکی از موانع اجرای کامل استانداردها، فقدان تصویب و اجرای جامع جهانی آنها در سطوح بین‌المللی و ملی است که در این خصوص توسعه همکاری فنی بیش از پیش مورد انتظار است. شناسایی و اطلاع‌رسانی دولت‌های غیر عضو در خصوص موانع عضویت و پیگیری روند الحاق دولت‌های غیر عضو از دیگر موارد ضروری است. اهمیت اجرای جهانی استانداردها در مقدمه اساسنامه سازمان بین‌المللی کار نیز مندرج است:

«ناکامی هر ملت در پذیرش رسمی شرایط انسانی کار، مانعی در مسیر دیگر ملل است که خواهان بهبود شرایط در کشورهای خویش می‌باشند».

۱. برای مطالعه جزئیات برخی پژوهش‌های موردی از همه قاره‌های جهان ر.ک:

International labour organization 2019 monitoring complete with international labour standards.



## مسئله گستره صلاحیت سازمان بین‌المللی کار و اقتصاد غیررسمی

### ۱. چالش توسعه صلاحیت سازمان بین‌المللی کار در زمینه اقتصاد غیررسمی

در پی نظریه‌های مشورتی دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در ۱۲ اوت ۱۹۲۲ (موضوع کار کشاورزی) و ۲۱ اوت ۱۹۲۲ (موضوع ادوات کار کشاورزی) که نوعاً صلاحیت موضوعی سازمان بین‌المللی کار را تثبیت کردند و به موجب آنها صلاحیت تدوین استاندارد در موضوع شرایط کار چه در زمینه صنعت و چه در زمینه کشاورزی برای سازمان بین‌المللی کار قطعی شد، چالش دیگری نزد سازمان بین‌المللی کار در مورد صلاحیت شخصی مطرح شد که می‌توان آن را آغاز بحث مشاغل غیررسمی و صلاحیت سازمان بین‌المللی کار محسوب کرد. دیوان در رأی مورخ ۲۳ ژوئیه ۱۹۲۶ در قضیه ساعات کار نانوائی<sup>۲</sup> اعلام کرد: «سازمان صلاحیت دارد مقرراتی را پیشنهاد دهد که ضمن حمایت از کارگران به‌طور جدی کارفرمایان را هم مورد نظر قرار دهد». به نظر می‌رسد رأی دیوان موافق استدلال زیر باشد.

برخلاف صلاحیت‌های صریح، صلاحیت‌های ضمنی تعریف شده نیستند. آنها می‌توانند با تفسیر موسع از اسناد مؤسس سازمان‌های بین‌المللی به وجود آیند یا ناشی از اعمال دولت‌های عضو یا خود سازمان‌های بین‌المللی باشند که برای دستیابی به اهداف سازمان‌ها ضروری است (بیگزاده، ۱۳۸۹: ۲۰۷).

دفتر بین‌المللی کار در پاسخ به اعتراض نمایندگان کارفرمایان، به اساسنامه سازمان استناد کرد که محدودیتی برای صلاحیت آن قائل نشد و اضافه کرد که سازمان تاکنون در خصوص اشخاصی از قبیل بیکاران، مهاجران، کارآموزان هم مقرراتی وضع کرده است که همه آنها کارگر محسوب نمی‌شوند (عراقی و رنجیریان، ۱۳۹۱: ۵۴).

باید گفت بحث اقتصاد غیررسمی<sup>۳</sup> از نظر گستره مفهومی و ماهیت مورد توافق جهانی از مسائل چالش‌انگیز حقوق بین‌الملل کار است؛ مسئله‌ای که ابعاد سیاسی اجتماعی آن پوشیده نیست و اهمیت جهانی آن رو به فزونی است. این درحالی است که به نظر می‌رسد شاغلان در بخش غیررسمی، قسمت اعظم نیروی کل کار کشورها را در بر می‌گیرند. این نیروهای کار اغلب از آسیب‌پذیرترین گروه‌های کار به‌شمار می‌روند و وضعیت کاری آنان ضعیف و مخاطره‌آمیز است. به هر حال طبق نظر مدیرکل سازمان بین‌المللی کار در گزارش «معمای بخش غیررسمی»

۱. برای ملاحظه رأی مشورتی دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی بنگرید به:

Competence of the International Labour Organization to regulate, incidentally, the personal work of employer

۲. سازمان بین‌المللی کار برای جلوگیری از رقابت نانوائی‌های کوچک که توسط صاحبان آنها و بدون کارگر اداره می‌شدند با سایر نانوائی‌ها، کار نانوائی‌ها را به‌طور کلی در شب ممنوع کرد.

3. Informal economy

در سال ۱۹۹۱، آنچه در مورد اقتصاد غیررسمی قطعی است، صرفاً وجود چنین اقتصادی است.<sup>۱</sup> رویکردها از جهات بسیاری در اقتصاد کشورهای توسعه‌یافته<sup>۲</sup> و در حال توسعه<sup>۳</sup> با یکدیگر تفاوت دارند. چنانکه در مورد گروه اول، اقتصاد غیررسمی، اقتصادی غیرقانونی و مخفی به‌شمار می‌رود. این مشکل باید از طریق تدابیری چون بازرسی، پیگیری‌های قانونی و مجازات‌های بیشتر مهار شود؛ اما این راهبرد در کشورهای در حال توسعه غیرعملیاتی است، چراکه اکثریت مردم کشورهای در حال توسعه از مجرای اقتصاد غیررسمی کسب معاش می‌کنند. به‌عبارتی در آسیا، آفریقا یا آمریکای لاتین از دیدگاه قانونی چنین کارگرانی وجود ندارند، با آنکه وجود آنها را در هر جایی می‌توان احساس کرد. در واقع کارکنان در بخش غیررسمی آزادانه انتخاب شغل نمی‌کنند، بلکه صرفاً چون اقتصاد رسمی برای همه متقاضیان کار مشاغل رسمی ایجاد نکرده است به این‌گونه فعالیت‌ها روی آورده‌اند.

در کشورهای در حال توسعه، راهبرد اقتصادی که به توصیه مؤسسات مالی بین‌المللی در پیش گرفته شده، اصلاحات ساختاری و خصوصی‌سازی بوده است که گرچه صدها هزار شغل ناکارآمد را از میان برده، عملکرد موفقی نداشته است. از این‌رو برای بخش عظیمی از کارگران غیررسمی کار کردن در این وضعیت، اصولاً نوعی استراتژی برای ادامه حیات به‌شمار می‌رود (برونستین، ۱۳۹۵: ۵۵).

همان‌گونه که در گزارش سازمان بین‌المللی کار با عنوان «معضل بخش غیررسمی» در سال ۱۹۹۱ تأکید شده است، «نمی‌توان نقش سازمان بین‌المللی کار در ارتقا و توسعه بخش غیررسمی را (به‌مثابه شیوه‌ای مناسب و کم‌هزینه برای ایجاد اشتغال) مورد تردید قرار داد، به شرط آنکه همزمان تصمیمی مشابه برای حذف تدریجی بدترین اشکال بهره‌برداری و شرایط کار غیرانسانی در اقتصاد غیررسمی وجود داشته باشد؛ لذا از طریق استراتژی جامع و چندجانبه‌ای برای ریشه‌کن کردن علل زیربنایی آن باید رفع مسئله نمود».<sup>۴</sup>

## ۲. چالش توسعه یا حذف اقتصاد غیررسمی

اصطلاح بخش یا اقتصاد غیررسمی بیش از چهار سال وجود داشته است. این مفهوم نخست توسط سازمان بین‌المللی کار در گزارش جامع اشتغال کنیا در سال ۱۹۷۲ عنوان شد که با مفهوم گسترده و جامع، همه فعالیت‌های اقتصادی کارگران و بخش‌های اقتصادی را که به‌شکل

۱. سازمان بین‌المللی کار، «معمای بخش غیررسمی» گزارش مدیرکل، کنفرانس بین‌المللی کار، هفتادوهشتمین نشست، ژنو، ۱۹۹۱، ص ۴.

2. Developed Countries

3. Developing Countries

۴. سازمان بین‌المللی کار، «معضل بخش غیررسمی»، گزارش ششم، کنفرانس بین‌المللی کار، هفتادوهشتمین نشست، ژنو، ۱۹۹۱، ص ۱.

قانونی یا عملی تحت پوشش قرارداد رسمی قرار نگرفته‌اند در بر می‌گرفت. بنابراین این مفهوم درون سازمان بین‌المللی کار پذیرفته شده و بعدها تکامل یافته و فعالیت‌های مشمول آن گسترش یافته است. این مقوله در سال‌های ۱۹۹۱، ۲۰۰۲ و ۲۰۰۷ و پس از آن در هیأت حاکمه سازمان بین‌المللی کار مورد بحث بوده است.

نظریه‌های کمیته کارشناسان (اجرای مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها) در کنفرانس بین‌المللی کار سال ۲۰۰۲، بیشتر معطوف به چارچوب نظری اشتغال در بخش غیررسمی و در حوزه مقاوله‌نامه‌های کار کودک یا آزادی انجمن‌ها بود. در واقع کمیته کارشناسان به‌موجب مقاوله‌نامه‌های ۱۳۸ و ۱۸۲، به‌طور نظام‌یافته‌ای به دولت‌ها یادآوری می‌کند که وضعیت کار کودک در اقتصاد غیررسمی توجه خاصی می‌طلبد. در این زمینه کمیته، توصیه به بهره‌مندی کامل از دیدگاه شرکای اجتماعی در راستای تأمین همکاری کامل ایشان در شکل‌دهی و اجرای سیاست‌های اشتغال می‌کند. به‌ویژه شرکای اجتماعی که در بخش روستایی یا غیررسمی فعالیت می‌کنند.

در سال ۲۰۰۷ گزارشی مبنی بر امکان انتقال به بخش رسمی درون هیأت حاکمه سازمان بین‌المللی کار طرح شد. اگرچه این انتقال از اقتصاد غیررسمی به اقتصاد رسمی در زمره اهدافی مطلوب بوده‌اند، اما نظریه‌های متفاوتی در خصوص مفهوم و نحوه دستیابی آن وجود داشت.

کمیته کارشناسان در بررسی عمومی سال ۲۰۱۰ میلادی راجع به اسناد اشتغال، نظریه جامعی در خصوص رویه‌های دولت‌ها نسبت به اقتصاد رسمی اعلام کرد. از جمله کمیته ذکر کرد که مفهوم اقتصاد غیررسمی و ضرورت توجه ویژه در کشورهای در حال توسعه، به‌طور گسترده‌تر پذیرفته شده است و بیشتر کشورهای در حال توسعه در سیاست‌ها و برنامه‌های اشتغال خویش به آن استناد کرده و آنها را به افزایش بهره‌وری سوق داده‌اند. برخی کشورها مبادرت به اقداماتی در گسترش حمایت اجتماعی برای کارگران این بخش کرده‌اند. در نهایت کمیته مزبور تصدیق کرد که حذف تدریجی اقتصاد غیررسمی، هدفی نهایی است که باید از طریق توسعه اقتصادی پایدار حاصل شود. مساعدت به اقتصاد غیررسمی به‌عنوان بخشی از این سیاست‌ها در راستای حصول کامل و مؤثر اشتغال و کاهش فقر صورت پذیرد و همچنین حاوی تلاش‌هایی برای گسترش دستیابی به عدالت، حقوق مالکیت، حقوق کار و حقوق تجارت برای کارگران و تجار در اقتصاد غیررسمی باشد.

مطابق گزارش کمیته کارشناسان در سال ۲۰۱۰، در آسیا صریح‌ترین برنامه‌ها درباره اقتصاد غیررسمی در برنامه‌های اقتصاد کنونی و پیشین یافت می‌شوند. در مغولستان یک برنامه ملی راجع به اقتصاد غیررسمی وجود دارد و عنصر اساسی آن ادغام با اقتصاد رسمی از طریق صدور کارت‌های شناسایی است. چین نیز به ادغام اقتصاد غیررسمی در اقتصاد رسمی اولویت می‌دهد، اما ویتنام به توسعه برنامه‌های بیمه اجتماعی به‌عنوان ابزار ارتقای رفاه کارگران در اقتصاد غیررسمی تأکید می‌کند. در مورد آفریقا کمیته ذکر کرد که بیشترین کشورها،

سیاست‌گذاری‌های هدفمند در زمینه اقتصاد غیررسمی برای جوانان و زنان کارگر داشته‌اند. در رواندا به دلیل آنکه در سال‌های بعدی با توجه به نرخ افزایش جمعیت و بازسازی بخش دولتی، ضرورت اشتغال غیردولتی بیش از گذشته است، تمرکز راهبردها بر توسعه بخش خصوصی از جمله اقتصاد غیررسمی به‌عنوان راهی در ترویج اشتغال ضروری است. کامرون بیان کرده که پروژه خاصی را در تشکیل گروه‌های تولیدی و گسترش اعتبار برای تولیدکنندگان روستایی ایجاد کرده است. مالی نیز گروه‌های تولیدکننده ایجاد کرده و هزینه‌های گمرکی برای تولیدکننده بخش غیررسمی را کاهش داده است.

نکته شایان توجه، پیش‌بینی و پذیرش توصیه‌نامه در سال ۲۰۱۵، توسط هیأت حاکمه سازمان بین‌المللی کار مبنی بر تسهیل انتقال تدریجی از اقتصاد غیررسمی به اقتصاد رسمی است. سازمان بین‌المللی کار، سازمانی سه‌جانبه است که به‌طور منحصربه‌فرد در سطحی برابر، کارگر و کارفرما و نمایندگان دولت را از ۱۹۶ دولت عضو گرد آورده است که نقطه مهمی در ارجاع برای بحث اقتصاد غیررسمی به‌شمار می‌رود، اما این سازمان با چالش‌هایی از لحاظ تعریف و دامنه مفهوم غیررسمی و نیز مسائل قانونگذاری ملی مواجه است (La Hovary, 2014: 302).

برگرفته از مباحث مطروحه در کنفرانس‌های بین‌المللی کار دو دهه پیش و واقعیات جهان به نظر می‌رسد با توجه به دشواری حصول توافق همه‌جانبه، باید پیرامون راهبردهای کاربردی در اقتصاد غیررسمی بر کار شایسته و ضرورت تحقق آن تأکید ورزید؛ از این‌رو:

الف) زمینه‌سازی کار شایسته برای همه کارگران در همه سطوح و موقعیت‌ها؛  
ب) حمایت مؤثر از کارگران فاقد حمایت از طرق مختلف از جمله تضمین شناسایی رسمی کارگران غیررسمی در قانون و برخورداری آنها از حقوق و حمایت اجتماعی و داشتن نماینده و حق اظهار نظر؛

ج) زمینه‌سازی تلفیق تدریجی اشتغال غیررسمی با بخش رسمی؛  
د) فراهم‌سازی فرصت‌های بیشتر شغلی در کارهای شایسته و تحت حمایت قانونی؛  
ه) توانمندسازی تشکلهای کارگری در مشاغل رسمی با هدف تسهیل ساماندهی آنها می‌تواند به تدریج زمینه‌ساز ترویج و اجرای جهانی استانداردهای کار باشد و عدالت اجتماعی و توسعه اقتصادی پایدار را موجب شود.

## جهانی‌سازی<sup>۱</sup> و پیچیدگی تعاملات تجارت جهانی و استانداردهای جهانی کار

### ۱. تأثیرات جهانی‌سازی بر اجرای ملی استانداردهای جهانی کار

امروزه حقوق بین‌الملل کار متأثر از رخدادهای جهانی موسوم به اقتصاد جهانی<sup>۱</sup> است. این موضوع که

1. Globalization

الگوی تجارت جهانی را نیز دچار تحول کرده واکنش‌های متفاوت کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته را موجب شده است که گاه در مسیر اجرای استانداردهای جهانی کار، چالش‌زایی کرده و از این‌رو رابطه بین استانداردهای جهانی کار و تجارت جهانی، در رأس مباحث بین‌المللی کار قرار گرفته است. به عبارتی «نظام حقوقی بین‌المللی کار به‌طور بنیادین توسط نیروهای جهانی‌سازی به چالش کشیده شده است. نیروهایی که در پی جابه‌جایی حجم گسترده‌ای از کالا، خدمات، اطلاعات و سرمایه از طریق مرزهای بین‌المللی با سرعت زیاد هستند.

جهانی‌سازی به موازات جنبه‌های منفی، دارای جنبه‌های مثبت در نحوه تعامل با استانداردهای جهانی کار است و همکاری سازمان‌های بین‌المللی تجارت و کار را در پی خواهد داشت. از سویی «جهانی‌سازی، بخش‌ها و گروه‌های مختلف کارگران را تحت تأثیر قرار داده است و تحول‌فزاینده الگوهای روابط کار و همگرایی رو به رشد این الگوها، در میان ملل را موجب می‌شود.

از سوی دیگر رشد سریع در فرایند جهانی‌سازی اقتصادی، نگرانی‌هایی را در خصوص توانایی‌های دولت‌ها و سازمان‌های کارگری برای حفظ استانداردهای بنیادین کار به‌وجود آورده است. جهانی‌سازی به‌ویژه آزادسازی تجارت، منجر به شرایط کاری نامطلوب در کشورهای در حال توسعه و از دست رفتن فرصت اشتغال در کشورهای توسعه‌یافته می‌شود.

تأثیر منفی جهانی‌سازی، موجب نقض بی‌شمار حقوق تضمین‌شده در مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی (به‌ویژه حق بر کار و نیز حق بر شرایط عادلانه و منصفانه کار، حق آزادی تشکیل انجمن‌ها و همچنین حق مذاکره دسته‌جمعی) می‌شود. اینها مصادیق اندکی‌اند، اما برجسته‌ترین استانداردهای جهانی کار به‌شمار می‌روند که طی فرایندهای جهانی‌سازی آسیب دیده‌اند (Agulhas, 2005: 33).

جهانی‌سازی بسیاری از دولت‌ها را مجبور به اعمال اصلاحاتی در قوانین ملی از جمله مقررات کار می‌کند تا قادر به رقابت بین‌المللی به بهترین نحو ممکن باشند. شاید کاهش نسبی در میزان مقاله‌نامه‌های تصویبی در سنوات اخیر حداقل در پاره‌ای موارد، ناشی از بی‌میلی دولت‌ها به پذیرش تعهدات بین‌المللی درازمدت و جدید در این شرایط بوده باشد. هدف سازمان بین‌المللی کار در این زمینه هماهنگی پیشرفت اقتصادی با پیشرفت اجتماعی است، از این‌رو دولت‌های عضو سازمان توافق کرده‌اند که به استانداردهای بنیادین کار احترام بگذارند و رعایت آنها را ترویج کنند. اعلامیه اصول و حقوق بنیادین سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۹۸، از اسناد سازمان بین‌المللی کار به‌شمار می‌رود که زمینه مواجهه دولت‌های عضو با چالش‌های جهانی‌سازی را فراهم کرده است. در این زمینه بدیهی است که خلأهای فراوانی وجود دارد که

به مرور زمان باید تکمیل شوند، به‌گونه‌ای که تحقق عملیاتی سخن و وعدهٔ دبیر کل وقت کنفرانس بین‌المللی کار در اجلاس سال ۱۹۹۸ مبنی بر «زمان مقتضی برای بررسی نتایج اجتماعی جهانی‌سازی اقتصاد» فراهم شود.

## ۲. معضل ناهماهنگی تجارت جهانی و استانداردهای جهانی کار

به هر حال و در وضعیت کنونی، بارزترین موضوع ناشی از اقتصاد جهانی که فرایند اجرای استانداردهای بین‌المللی کار را دچار چالش می‌کند پدیده‌ای با نام دامپینگ اجتماعی<sup>۱</sup> است که «عبارت از تولید کالاها از روش‌های ناقض استانداردهای بین‌المللی است. تولید کالا تحت شرایطی که با حداقل استانداردهای جهانی کار، حقوق بشر و حمایت از محیط زیست ناهمخوان است» (Agulhas, 2005: 38).

مسئلهٔ دامپینگ اجتماعی، موجب طرح موضوع «شرط اجتماعی»<sup>۲</sup> شد. این ایده توسط اجلاس وزیران سازمان تجارت جهانی در سنگاپور مطرح شد. اما کشورهای در حال توسعه تاکنون به‌طور جدی با این شرط مخالفت کرده‌اند. مضمون این شرط تعهد برای کشورها در رعایت استانداردهای جهانی کار در روابط تجاری بود. گزارش بانک جهانی توسعه، در سال ۱۹۹۵ میلادی حاکی از آن است که استفاده از تحریم‌های تجاری به‌عنوان ابزاری برای ترویج حقوق بشر و استانداردهای جهانی کار می‌تواند مخاطره‌آمیز باشد. از سویی سازمان تجارت جهانی<sup>۳</sup> که اغلب نمود عملی جهانی‌سازی در زمینه‌های تجاری و بازرگانی توصیف شده است اصولی از قبیل تجارت آزاد، بازارهای آزاد و کاهش تعرفه‌ها را در اساسنامه دارد که بنیان توسعه‌های جدید در ارتباط با جهانی‌سازی را ارائه می‌کند، اما این سازمان از مسائل شکلی و ماهوی رنج می‌برد. سازمان تجارت جهانی به عضویت ناظر سازمان بین‌المللی کار پذیرفته شده است، درحالی‌که سازمان بین‌المللی کار چنین نقشی در سازمان تجارت جهانی ندارد و با وجود پیشنهاد سازمان بین‌المللی کار بر توسعهٔ همکاری‌ها، هنوز پاسخ روشنی از سوی سازمان تجارت جهانی منتشر نشده است که این نیز خود معضل و چالشی در مسیر تسهیل اجرایی کردن استانداردهای جهانی کار به‌شمار می‌رود.

صدور قطعنامه‌هایی توسط ارکان سازمان ملل در دو دههٔ اخیر، حاکی از آگاهی روزافزون از معضلات ناشی از بی‌توجهی به حقوق اقتصادی و اجتماعی در روند جهانی‌سازی است. برای نمونه کمیسیون حقوق بشر اعلام داشته است که جهانی‌سازی افزون‌بر جایگاه دولت با حقوق بشر نیز برخورد می‌کند که مسئولیت اولیهٔ حمایت آن با دولت است (عراقی و رنجبریان، ۱۳۹۱: ۲۶۱).

1. Social Dumping

2. Social clause

3. World Trade Organization

باید گفت راهکار مقابله با چالش اقتصاد جهانی شاید به‌نحوی در بیانیه تونی بلر نخست‌وزیر انگلیس در سال ۲۰۰۱ به‌خوبی تبیین شده است: «اگر جهانی‌سازی تنها برای منافع عده‌ای اندک تلاش کند شکست‌خورده و مستحق شکست است، اما چنانچه از اصولی پیروی کنیم که در کشورمان به ما خوب پاسخ داده و این اصول را چراغ راهنمای اقتصاد جهانی قرار دهیم، نیرویی برای جنبشی شایسته و بین‌المللی خواهد بود که ما باید بابت رهبری آن به خود ببالیم» و باید بر آن افزود «کار شایسته شالوده‌آسی پیشرفت اقتصادی و اجتماعی در عصر جهانی‌سازی تلقی می‌شود و موجبی برای تحقق آمال مردمان در زندگی کاری است».

## همپوشانی رویه‌ها و استانداردهای جهانی کار و پیچیدگی نظارت بر اجرای آنها

### ۱. مسئله همپوشانی رویه‌ها و استانداردهای جهانی کار

پیچیدگی مقابله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های بین‌المللی کار و نیز پیچیدگی و ابهام رویه‌های کنترلی آنها، عامل منفی در پذیرش و اجرای جهانی استانداردها به‌شمار می‌رود که کارکرد سازمان بین‌المللی کار را با چالش‌های عملیاتی مواجه کرده است. اظهارات متعددی در خصوص فقدان ظرفیت نظارتی از سوی سازمان بین‌المللی کار به‌عنوان مانعی عمده در اثرگذاری و میزان آن وجود دارد. اغلب گفته می‌شود که سازمان بین‌المللی کار همچون ببری بدون دندان است و نظام کنترلی آنها هیچ‌گونه ضمانت اجرایی حقوقی را علیه دولت‌های عضو ارائه نمی‌کند و بدین صورت مانع آن می‌شود که نظام استانداردهای بین‌المللی کار دارای تأثیرپذیری کافی باشد. این فقدان ضمانت اجرایی کافی به‌طور عمده در ماهیت حصول توافق جمعی در روابط بین‌المللی میان دولت‌های حاکم ریشه دارد. سازمان بین‌المللی کار صرفاً مجمعی برای بحث درباره مسائل حقوق بین‌الملل کار است و نهادی فراملی همچون اتحادیه اروپا نیست. بنابراین این نظام نظارتی که تأثیرگذاری آن ناکافی است تنها راه نظارتی است که سازمان بین‌المللی کار در روابطش با دولت‌های عضو در اختیار دارد. با وجود این، عوامل اجتماعی زیادی وجود دارند که مانع اجرای مؤثر استانداردهای جهانی کار می‌شوند. پیچیدگی نظام حاکم بر رویه‌های نظارتی استانداردها در چارچوب سازمان بین‌المللی کار را می‌توان از این عوامل اجتماعی ذکر کرد (Lyutov, 2014: 256).

از دهه ۱۹۶۰ میلادی، درباره پیشنهادهایی در خصوص نظام‌مندسازی و ارزیابی مجدد استانداردهای موجود بحث شده است. دیوید مورس نخستین دبیرکل سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۴۳ بود که این پیشنهادها را مطرح کرد. سپس بحث‌های جدیدتری در دهه ۱۹۷۰ میلادی در گرفت. هیأت نمایندگی کانادا پیشنهادی مبنی بر بازنگری همه استانداردها طرح کرد؛ بررسی اینکه کدام یک از استانداردهای جهانی کار، دیگر اعتبار و کارایی لازم را ندارند و اینکه راهبردهایی پیش‌بینی شود تا مجموعه استانداردها به‌روزرسانی و نظام‌یافته شوند.

در گزارش مدیرکل دفتر بین‌المللی کار به اجلاس کنفرانس بین‌المللی کار به سال ۱۹۹۴ بر ضرورت بازبینی معیارها و پالایش نظام سازمان بین‌المللی کار تأکید شده است. معیارها باید با نیازهای واقعی و فوری تطبیق داده شود و در برخی مقاله‌نامه‌ها تجدیدنظر شود تا دولت‌ها با توجه به نظام حقوقی و وضعیت اقتصادی خویش راهبرد مناسبی بیابند.

فراوانی تعداد استانداردهای بین‌المللی کار و همپوشانی یا کهنگی برخی استانداردهای پیشین یا تغییر معیارها موضوعی است که افزون بر ایجاد چالش، مسیر نظارتی اجرای آنها را نیز دچار ابهام و دشواری کرده و عملاً سبب اجرای غیرجامع استانداردهای جهانی کار شده است.

در توصیف ضرورت بازنگری استانداردهای جهانی کار این تمثیل زیبا کافی است که برای رشد درخت پرثمر و جوانه زدن شاخه‌های تازه، باید شاخه‌های زاید آن هرس شوند. شاید لازم باشد برای روزآمدسازی برخی معیارها به جایگزینی چند مقاله‌نامه پیشین، یک مقاله‌نامه تصویب کرد. مقاله‌نامه ۱۳۸ مصوب ۱۹۷۳ درباره حداقل سن کار، نمونه‌ای از تجمیع همه موضوعات چند مقاله‌نامه پیش از آن در خصوص حداقل کار است (عراقی و رنجبریان، ۱۳۹۵: ۲۷۳).

## ۲. پیچیدگی نظام نظارتی بر اجرای استانداردهای جهانی کار

نظام نظارتی به نسبت پیچیده سازمان بین‌المللی کار بر اجرای استانداردها نیز نوعاً ایجاد ابهام و چالش کرده است. دو رویه عمده نظارتی مشتمل بر رویه معمول و رویه ویژه است. مطابق رویه معمول، ارائه گزارش‌هایی در خصوص رعایت مفاد مقاله‌نامه‌ها، به موجب مواد ۱۹ و ۲۲ اساسنامه صورت می‌پذیرد. این گزارش‌ها توسط دولت‌های عضو سازمان، به کمیته کارشناسان در خصوص اجرای مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها تقدیم می‌شود. رویه ویژه، رویکردهای متفاوت بسیاری را شامل می‌شود، از جمله امکان طرح شکایت کارفرمایان و سازمان‌های کارگری علیه دولت‌های عضو در خصوص اجرا نشدن مؤثر استانداردها به موجب ماده ۲۴ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار. رویکرد دیگر، شکایت مبتنی بر ماده ۲۶ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار است. هیچ رویه‌ای در زمینه نتایج این شکایت‌ها وجود ندارد و صرفاً پس از طرح در هیأت حاکمه به سال ۲۰۰۰ میلادی مقرر شد در صورت خودداری از اجرای توصیه‌های کنفرانس بین‌المللی کار، مورد به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع داده شود. تاکنون در تاریخ سازمان بین‌المللی کار چنین سابقه‌ای وجود نداشته است. جدیدترین اقدامی که سازمان بین‌المللی کار می‌تواند در خصوص رعایت نشدن استانداردهای بین‌المللی کار توسط یک دولت عضو به کار گیرد منطبق بر ماده ۳۳ اساسنامه آن سازمان است. اگر دولت عضو هر گونه توصیه‌ای را که در گزارش کمیسیون تحقیق گنجانده شده یا در تصمیم دیوان بین‌المللی دادگستری انعکاس پیدا کرده رعایت نکند، هیأت حاکمه می‌تواند به کنفرانس بین‌المللی کار، اتخاذ هر اقدامی را که ممکن



است مقتضی باشد توصیه کند. از این رویه صرفاً یک بار و در قضیه کار اجباری در میانمار استفاده شده است.

کمیته آزادی انجمن‌ها<sup>۱</sup> نهاد دیگری است که مرجع شکایت کارگران و کارفرمایان در خصوص نقض مقاله‌نامه‌های ۷۸ و ۹۸ است که تصمیم‌های آن عملاً چندان اجرایی نشده‌اند. نهاد دیگر نظارتی بر اجرای استانداردهای جهانی کار کمیسیون حقیقت‌یاب و سازشی<sup>۲</sup> در خصوص انجمن‌هاست که در سال ۱۹۵۰ در نتیجه موافقت سازمان بین‌المللی کار و شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد<sup>۳</sup> تشکیل شده است. موارد بسیار کمی به این کمیسیون ارجاع شده است.

این مزیت برجسته‌ای است که اعضای اتحادیه‌های صنفی که حقوقشان نقض شده بتوانند نزد سازمان بین‌المللی کار دادخواهی کنند، حتی اگر مقاله‌نامه‌های ۸۷ و ۹۸ در قلمرو صلاحیت دولت متبوعشان قابل اجرا نباشد. این کمیته، نهادی در هیأت حاکمه سازمان بین‌المللی کار است که سالیانه سه بار تشکیل جلسه می‌دهد؛ از این رو دستیابی به نتیجه را تسهیل می‌کند. از سوی دیگر شکایات محدود به قضایای آزادی انجمن‌های صنفی است و حق دادخواهی برای کارگران و کارفرمایان به‌طور انفرادی وجود ندارد (Ago, 2019: 12). آنچه معلوم است برخی رویه‌های نظارتی در چارچوبی متداول استفاده می‌شوند، درحالی‌که دیگر رویه‌های نظارتی فقط در موارد استثنایی عملیاتی می‌شوند.

انتخاب رویه نظارتی بر پایه نوع نقض صورت‌گرفته از استانداردهای جهانی کار نیست و بیشتر مبنی بر تصمیم نهاد طرح‌کننده شکایت است. طولانی بودن رسیدگی که مصداق آن قضیه میانمار با طول پنجاه سال است از دیگر موارد است. چنین وضعیتی درک نظام رویه‌های نظارتی سازمان بین‌المللی کار را به‌طور کامل برای دولت‌های عضو و شرکای اجتماعی دشوار می‌سازد (Lyutov, 2014: 272).

ابهام ناشی از تعدد و پیچیدگی رویه‌های نظارتی در سازمان بین‌المللی کار تا حد زیادی موجب خدشه‌دار شدن فرایند تأثیرپذیری استانداردهای جهانی کار شده است. طولانی بودن فرایندهای رسیدگی، خود ضرورت بازنگری در استانداردها و نظارت بر آنها به‌منظور معطف کردن را موجب شده است.

### نتیجه‌گیری (راهبردهای تأثیربخشی فرایند استانداردهای جهانی کار)

مرور کارنامه عملیاتی سازمان بین‌المللی کار در دوره حیات یکصدویک ساله، حاکی از آن است که استانداردها سازی و تنظیم معیارهای جهانی بیش از هر رویکرد دیگری دستور کار این سازمان

1. Committee on freedom of association. (CFA)

2. Commission of inquiry

3. Economic and social council

و دستاورد اساسی آن است؛ امری که امروزه نه‌تنها از نظر نحوه اجرا باید بازنگری شود، بلکه باید منطبق بر ابزارهای اجرایی مؤثرتری شود.

فقدان ترتیباتی در اساسنامه سازمان بین‌المللی کار مبنی بر امکان نسخ اسناد قبلی، دولت‌های عضو را با انبوهی از استانداردهای جهانی مندرج در مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های متعدد مواجه کرده است که در بنیادین‌ترین آنها نیز تصویب جامع جهانی هنوز حاصل نشده است.

سازمان بین‌المللی کار باید در مواجهه با چالش‌های نوین جهانی به‌ویژه جهانی‌سازی و اقتصاد جهانی بر دو مطلب اصلی بیش از پیش تمرکز کند؛ نخست تلاش برای تضمین و تأمین حقوق بنیادین کارگران از طریق تداوم روند هماهنگ‌سازی موازین کار در سطح جهانی و دیگر بازسازی نظام تدوین استانداردها و تعریف معیارها.

به نظر می‌رسد مطلوب آن است که رویکردهای پیچیده نظارتی در راستای تضمین حقوق بنیادین کار، بازنگری و متحول شوند. در این زمینه در مرحله اولیه نظارت باید ارزیابی میزان اجرایی شدن قوانین ملی کار در دستور کار سازمان بین‌المللی کار قرار گیرد تا چالش‌های موجود، موضوع دقت برای تدوین الگوهای هماهنگ جهانی یا منطقه‌ای کار قرار گیرد و از مسیر این انعطاف و هماهنگی، الحاق به استانداردهای جهانی و اجرایی شدن بیشتر فراهم شود. در بازسازی نظام استانداردسازی، اتخاذ رویه تعیین‌هنجار باید بر انعطاف معقول‌تری مبتنی باشد تا حتی ویژگی‌های ژئوپلیتیکی از جمله پدیده گرمای زمین، تغییرات الگوی آب‌وهوایی، زلزله‌خیزی مناطق خاص و حتی همه‌گیری کرونا و معضلات جهانی و درگیری‌های مناطق مختلف مانع اجرای آنها نشود.

تقویت استانداردها و نظامات راجع به اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی از دیگر راهبردهایی است که گفتمان‌های اجلاس‌های کار را منعطف‌تر و حمایت‌برانگیزتر از همیشه خواهد کرد. از سویی این موضوع قدرت مذاکره و چانه‌زنی نمایندگان کارگر و کارفرما را در بهبودبخشی جایگاه کار جهانی ارتقا می‌بخشد و به‌نحو غیرمستقیم موجبات توسعه کار شایسته را فراهم می‌کند. از این رو ترویج الحاق جامع دولت‌ها به‌ویژه به مقاوله‌نامه‌های راجع به آزادی انجمن‌ها به شماره‌های ۸۷ و ۹۸ باید از دستور کارهای اولیه سازمان بین‌المللی کار در آینده باشد.

لازم‌الاجرا شدن اصلاحیه سال ۱۹۹۷ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار موجبات لغو استانداردها و مقاوله‌نامه‌های منسوخ و غیرکاربردی را فراهم می‌سازد و از این مجرا زمینه تدوین تدریجی استانداردها با تلفیق قواعد توصیه‌ای و الزام‌آور پدید می‌آید، به‌نحوی که عناوین گسترده بسیار و دسته‌های متنوع کارگران را پوشش دهد. اصلاح و بازنگری مقررات اساسنامه سازمان بین‌المللی کار از دیگر راهبردهای پیشنهادی است که به‌موجب آن رویه آشکار و شفاف و فاقد ابهام نظارتی شکل می‌گیرد.

طی کردن این‌گونه فرایند اصلاحی، باید مبتنی بر توجیه جایگاه نظام نظارتی سازمان باشد،

به نحوی که هر اتهامی از آن سلب شود. به عنوان راهبردی در تقویت و ارتقابخشی نظام جهانی استانداردهای کار به نظر می‌رسد تدوین سند جامعی مشتمل بر همه استانداردهای پراکنده در مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها به نحو مطلوبی کارساز باشد. این سند در قالب معاهده یا مقاوله‌نامه‌ای جامع باید جایگزین یا حداقل مکمل اساسنامه اصلاح‌نشده باشد. چنین سندی همه پراکندگی‌ها اعم از استانداردها یا رویه‌های نظارتی را مرتفع و مسیر تحقق عدالت اجتماعی جهانی را هموارتر خواهد کرد.

## منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب‌ها

۱. برونستین، آرتورو (۱۳۹۵)، *حقوق بین‌الملل و تطبیقی کار چالش‌های جاری*، ترجمه سعیدرضا ابدی و اصلی عباسی، تهران: دراک.
۲. سپهری، محمدرضا (۱۳۹۲)، *مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی کار*، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
۳. طلایی، فرهاد (۱۳۹۱)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، تهران: جنگل.
۴. عراقی، سید عزت‌الله؛ رنجبران، امیرحسین (۱۳۹۱)، *تحول حقوق بین‌المللی کار*، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.

### ۲. انگلیسی

#### A) Books

1. Bronstein, Arturo (2009), *International and Comparative Labour Law: Current Challenges*, International Labour Organization (ILO).
2. Dunkley, Grahan (2004). *Free Trade Myth, Reality and Alternatives*, published by David Philip.
3. International Labour Office (2019), *Monitoring compliance with international labour standards: The key role of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Organization (ILO).
4. Lal Das, Bhagirath (2003), *The WTO and the multilateral trading system Past Present and Future*, Zed books Ltd.

**B) Articles**

5. Ago, Shin-ichi (2019), "Supervision of International Labour Standards as a Means of Implementing the Guiding Principles on Business and Human Rights", *European Yearbook of International Economic Law*, Vol.10, pp. 87-106.
6. Agulhas, Jaclyn Margaret (2005), "International labour standards and international trade: can the two be linked?", *Magister Legum - LLM (Public Law and Jurisprudence)*, pp. 388.
7. Andrees, Beate (2015), "The ILO; Successes, Difficulties and Problems in Reducing Forced Labour in Different Parts of the World", *The Pontifical Academy of Social Sciences Human Trafficking*, Vol. April, pp. 17 – 21.
8. Fenwick, colin & Kalula, Evance (2004). "Law and Labour market regulation in East Asia and Southern Africa: Comparative Perspectives", *Development and Labour Monograph series Occasional Paper*.
9. Häberli, Christian (2017), "Labour Standard Enforcement through Economic Treaties", Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3090402>, Vol.1, No.15, pp. 6-10.
10. Jackson, Gregory (2006), "Across Boundaries: The Global Challenges Facing Workers and Employment Research", *British Journal of Industrial Relations*, Vol.51, No. 3.
11. La Hovary, Claire (2014), "The informal economy and the ILO: A Legal Perspective", *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 30, pp. 391-412.
12. Lyutov, Nikita (2014), "The ILO system of international labour standards and monitoring procedures: Too complicated to be effective?", *Zbornik PFZ*, Vol. 64, pp. 255-276.
13. Smit, Paul (2015), "The future of Labour Law in a globalized or regionalized world", *University of Pretoria*.
14. Stone, Katherine (2006). "Flexibilization Globalization, and Privatization: Three Challenges to Labor Rights in Our Time", *Osgoode Hall LJ*, Vol. 44, No.1, pp. 77-104.
15. Werner, Sengenberger (2019), "International labour Standards in the Global economy: Past, Present and Future", *Polityka Społeczna*, vol.46, 1(15), pp. 6-10.

**C) Websites**

16. Bernstein, Alexander. "Origin and Development of the International Society for Labour Law and Social Security" Found on the ILO's Official Website at:
17. Brewster, G. "In forces : WTO Trade and Labour Standards"
18. Brown, Drusilla. "Labour Standards: Where do they belong on the International trade Agenda?"
19. <http://webjc.ncl.ac.uk/2004/issue2/mansoor2.html>
20. <http://www.lightparty.com/foreignpolicy/fpip-5.15.html>
21. <http://www.stnd.using.ch/~oikos/mode/wto/modelwto2000/labourstandards.html>
22. [http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1926.07.23\\_ILO.htm](http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1926.07.23_ILO.htm)

23. <https://isssl.org/home/about/history/>
24. <https://www.jstor.org/stable/2696558>
25. Huber and Weiss. "Competence of the International Labour Organization to regulate, incidentally, the personal work of employer"
26. Mansoor, farklanda. "The WTO versus the ILO and the case of Child Labour"
27. Panagariya, Arvind. "The return of Labour standards in the WTO?"  
<http://www.bsos.umd.edu/econ/panagariya/apecon/et/-ob-nov99.html>
28. Wolf,T "International Labour Standards and WTO"

