

تحول حقوق بین‌المللی کار در دهه اخیر و تأثیر آن بر حقوق داخلی

سیدعزت‌الله عراقی

تاریخ دریافت: ۸۶/۲/۲۸

یادآوری

با عرض سلام و ادب خدمت همکاران ارجمند، دانشجویان عزیز و همه خانم‌ها و آقایان محترم که در این جلسه شرکت دارند. موضوع بحث من «تحول حقوق بین‌المللی کار در دهه اخیر و تأثیر آن بر حقوق داخلی» است. پیش از بحث لازم است این نکته را یادآوری کنم که بعضی از امور گاهی خیلی طبیعی و عادی تلقی می‌شود در حالی که تا این مرحله، سیر پرفراز و نشیبی داشته است. یک نمونه همین دانشگاه مفید است که ترکیبی از تحصیلکردگان حوزه و دانشگاه را در خود جای داده و مرکزی را هم اداره می‌کند به نام «مرکز حقوق بشر». اینها به ظاهر امری طبیعی است ولی با محدودیت‌های بسیاری که وجود داشته و دارد شکل‌گیری این گونه مراکز را قدر بدانیم و از آن‌ها استفاده کنیم. استاد شهید مطهری در مجموعه مقالاتی که با عنوان «مرجعیت و روحانیت» بعد از رحلت مرحوم آیت‌الله بروجردی منتشر می‌شد یادآوری می‌شود وقتی مؤسس حوزه علمیه قم مرحوم آیت‌الله حائری می‌خواستند درس جدیدی از جمله آموزش زبان خارجی را به درس‌های معمول حوزه اضافه کنند بازاریان تهران مخالفت کردند و گفتند ما سهم امام را نمی‌پردازیم تا طلاب زبان کفار یاد بگیرند. از این حادثه چند دهه بیشتر نمی‌گذرد ولی الان در همین شهر و به وسیله حوزوی‌ها، دانشگاهی تأسیس شده است که در آن هم زبان خارجی تدریس می‌شود و هم مطالعاتی مثل مطالعات حقوق بشر صورت می‌گیرد. این نکته را خدمت نسل جوان عرض می‌کنم تا بدانند که در چه فضایی زندگی می‌کنیم و بعضی از این کمبودها معلول چه عواملی است. این یادآوری‌ای بود که به نظرم آمد خالی از فایده نباشد خدمت دوستان جوان عرض کنم. حال بحث خود را با یک مقدمه شروع می‌کنم.

مقدمه

بحث ما راجع به تحول حقوق بین‌المللی کار در دهه اخیر است. لازم است در مقدمه نقش حقوق بین‌الملل و مراحل تحول آن را خیلی کوتاه بررسی کنم. در معنای نسبتاً گسترده حقوق بین‌المللی کار را می‌توان برگرفته از مصوبات سازمان ملل، معاهدات دوجانبه و چند جانبه و اسناد سازمان‌های منطقه‌ای دانست، با این حال بیشتر موازین حقوق بین‌المللی کار از سازمان بین‌المللی کار و تصمیمات این سازمان نشأت گرفته است. این سازمان بعد از جنگ جهانی اول و در پی صد سال تلاش‌های فردی، جمعی، پارلمانی، دولتی و جنبش‌های کارگری و عوامل مختلف دیگر از جمله انقلاب ۱۹۱۷ به وجود آمد. با وجود این تا چند سال پیش به صراحت از اهمیت تأثیر انقلاب

۱۹۱۷ در ایجاد سازمان بین‌المللی کار یاد نمی‌شد و تنها در کنار بقیه امور دیگر به صورت گذرا از آن نام می‌بردند. دو-سه سال پیش که چند هفته‌ای در دفتر بین‌المللی کار مشغول تحقیق بودم که همین بحث با برخی دوستان ایرانی شاغل در آنجا مطرح شد و آنان هم پذیرفتند که در واقع سرمایه‌داری جهانی این پنجره را باز کرد و جنبش کارگری را که ممکن بود در حد همان روسیه محدود نماند و به سرزمین‌ها و کشورهای سرایت کند که بنا بر پیش‌بینی‌های مارکس در آن جاها می‌بایست انقلاب صورت گیرد، مهار نمود. در این مرحله بود که سازمان بین‌المللی کار با ساختاری بدیع مطرح شد که در آن افرادی غیر از نمایندگان دولت‌ها در کنار این نمایندگان حق رأی پیدا کردند. طبق اطلاعات من، این سازمان تنها سازمان بین‌المللی‌ای است که چنین وضعیتی دارد و این امر از آن‌جا ناشی می‌شد که کارگران به دولت‌ها اعتماد نداشتند و تأکید داشتند که ما باید خود، صاحب رأی باشیم. دولت‌ها هم ناگزیر بودند این را بپذیرند و به ناچار سازمانی به وجود آمد که در آن نمایندگان دولت‌ها، کارگران و کارفرمایان حق رأی دارند.

در سال‌های اول، دولت‌های عضو با تکیه بر اصل حاکمیتشان و کارفرمایان به لحاظ مصالح و منافعشان زیر بار اقدامات جدی نمی‌رفتند. در این مرحله، یعنی از زمان تأسیس سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۱۹ تا جنگ جهانی دوم، بیش از شصت مقاله نامه تصویب شد اما این مقاله نامه‌ها همه راجع به مسائل جزئی است؛ مانند محدودیت ساعات کار روزانه و هفتگی ضایع مرخصی بارداری، تعطیل هفتگی، بیمه حوادث ناشی از کار و ... حتی برخی معتقد بودند اساساً سازمان صلاحیت ورود در بعضی از قسمت‌ها مثل کار در بخش کشاورزی را ندارد. در این مرحله سازمان بین‌المللی کار با موانع جدی روبه‌رو بود و در این مرحله که آنرا می‌توان دوران شکوفایی حقوق بین‌المللی کار نامید یعنی بعد از جنگ جهانی دوم و در واقع این بار هم به خاطر این که در دوران جنگ کارگران در تنگنا قرار گرفته بودند و زمینه‌های نگرانی و ناراحتی وجود داشت، سرمایه‌داری بین‌المللی ناگزیر از همکاری شد و سازمان با صدور اعلامیه‌ای در ۱۹۴۴ در نشست فیلادلفیا حیات مجددی به سازمان داد و هدف‌های بلند پروازانه‌ای برای سازمان تصویب کرد. در این دوره هر چند تعداد قابل توجهی مقاله نامه تصویب شد که از نظر محتوا راجع به شرایط کار است مثل بهداشت محیط کار و یا شرایط گروه‌هایی خاص مثل زنان و کودکان و مهاجران و بومیان و کار دریایی اما مقاله نامه‌هایی هم تصویب شد که از آنها به مقاله نامه‌های حقوق بنیادین کار تعبیر می‌شود.

مقاله‌نامه‌های مربوط به آزادی سندی کابی، برابری مزد زن و مرد، منع تبعیض منع کار اجباری و مسائل دیگر در همین دوره تصویب می‌شود. افزایش تعداد دولت‌های عضو به علت استقلال سرزمین‌هایی که قبلاً مستعمره بودند، حالت جنگ سرد و نگرانی سرمایه‌داری بین‌المللی از این که ابرقدرت رقیب بتواند به خصوص در کشورهای جهان سوم تأثیرگذار شود، شرایط خاصی را به وجود آورده بود. در شرایط جنگ سرد تدریجاً دو بلوک شرق و غرب در موقعیتی قرار گرفتند که هر لحظه احتمال برخورد وجود داشت. جان فوسترداس و برادرش که اولی در رأس وزارت خارجه امریکا و دومی در رأس سازمان جاسوسی امریکا (سیا) قرار داشتند معتقد بودند که دنیا را باید لب پر تگاه جنگ نگه داشت. در همین دوران شماری از سازمان‌های منطقه‌ای درست شدند تا کمربندی دور اتحادیه شوروی سابق کشیده شود که البته کشور ما هم جزء یکی از این سازمان‌ها بود. (پیمان بغداد) پیمان‌های دیگر مثل ناتو هم از قبل وجود داشت. با این وصف به رغم تقابل دو ابر قدرت یا شاید به دلیل همین تقابل اسناد تازه‌ای تصویب شد و بحث‌ها کم و بیش رنگ و بوی حقوق بشری پیدا کرد و مجموعه این امور سبب شد تا فعالیت‌های هنجار سازمان بین‌المللی کار از حد مسائل جزئی فراتر برود.

الف - تحولات جدید

در دهه اخیر یا اندکی قبل از آن، دگرگونی‌های زیادی در سطح جهان رخ داد یعنی در سال‌های پایانی قرن بیستم بیداری به دلایل متعددی سرمایه‌داری جهانی وضعیت مناسب‌تری پیدا کرد. تا دهه هفتاد میلادی کم و بیش با رشد اقتصادی مواجهیم اما بعد از آن و به خصوص در دهه هشتاد میلادی شرایط عوض می‌شود و بحران‌های اقتصادی خود را نشان می‌دهد. در اوایل دهه نود زمینه‌های فروپاشی کمونیسم پیدا شد و در این دوره با این که کشورهای در حال توسعه با وضعیت اقتصادی نسبتاً دشواری روبه‌رو بودند، سرمایه‌داری سعی کرد سرمایه‌ها را به کشورهایی منتقل کند که دارای نیروی کار ارزان بودند. می‌توان گفت بعد از جنگ جهانی عمدتاً از نیروی کار کشورهای فقیر برای ساختن کشورهای درگیر جنگ جهانی دوم استفاده شد. آلمان با مشارکت یک میلیون کارگر ترک ساخته شد. وجود این نیروی کار ارزان و مطیع و راحت، کمک بزرگی بود برای ساختن، اما تدریجاً مشکلاتی رخ داد.

نیروی کار خارجی در آغاز از مزایای کارگران کشور میزبان برخوردار نبود امام ادامه این وضع ممکن نبود. با گسترش تأمین اجتماعی در کشورهای اروپایی امکان نداشت کارگرهای ترک در

آلمان یا کارگرهای الجزایری را در فرانسه از تأمین اجتماعی محروم کرد. وقتی کارگر به صورت رسمی و قانونی مشغول کار شود باید از این امکانات برخوردار باشد و این امر هزینه‌های اجتماعی را افزایش می‌دهد. این گونه است که به فکری می‌افتند سرمایه‌ها را به کشورهای فقیر منتقل کرده و از نیروی کار ارزان در آن کشورها استفاده کنند.

فروپاشی اتحادیه شوروی از دو لحاظ مربوط به تحول حقوق بین‌المللی کار و تحولات جهانی در سال‌های اخیر اهمیت دارد: اول این که نگرانی سرمایه‌داری بین‌المللی از وجود یک رقیب قدرتمند برطرف شد و دولت‌های جهان سوم از مانور دادن بین دو ابرقدرت بازماندند. بیش از آن آن دسته از رهبران جهان سوم که وطن خواه و مدبر بودند می‌توانستند با مانور دادن بین دو ابرقدرت مصالح خودشان را حفظ کنند ولی با فروپاشی شوروی این حق انتخاب از آنها گرفته شد و ناگزیر شدند به همین ابرقدرت موجود پناه ببرند. نکته دوم این که غیر مستقیم القا شد که شکست کمونیسم به معنای حقانیت سرمایه‌داری است. بدین واقعیت پرداخته نمی‌شد که شکست بلوک شرق ناشی از کاستی‌های نظام‌های حاکم بوده است. اگر بلوک شرق شکست خورد در واقع از حکومت‌های غیر دموکراتیک، رواج رفتارهای خشونت آمیز، وجود دیکتاتوری و نبود آزادی ناشی می‌شد ولی تبلیغات شدیدی صورت گرفت که غرب به عنوان بهشت قلمداد شود. زمانی که دیوار برلین خراب شد، آلمان شرقی‌ها خیلی شاد بودند ولی این شادی خیلی دوام نیاورد. از پیشرفت آموزش، بهداشت و غیره در کشورهای سوسیالیستی سخنی به میان نمی‌آمد و سعی می‌کردند شکست اردوی سوسیالیستی به منزله درستی راه سرمایه‌داری قلمداد شود.

این عوامل را نباید نادیده گرفت. حال باید دید در چنین شرایطی وضع عدالت اجتماعی چه می‌شود؟ در این شرایط زمینه‌ها فراهم است برای این که تفکرات نئولیبرال شکل بگیرد و این بحث مطرح می‌شود که تنها راه رشد و پیشرفت مناسب، نظام سرمایه‌داری و عدم دخالت دولت در امور است. به این ترتیب همه جا تبلیغ می‌شود که خصوصی‌سازی بهترین راه است. گفته می‌شود دولت تاجر خوبی نیست، مدیر خوبی نیست، کارفرمای خوبی نیست و برای پیشرفت یک نسخه بیشتر وجود ندارد و آن هم اقتصاد آزاد است. در چنین شرایطی طبعاً بحث‌های مربوط به مقررات کار، حقوق کار و حقوق بین‌المللی کار در محاق قرار می‌گیرد. در این شرایط سازمان‌های نیرومند مالی بین‌المللی مثل صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی هم

پا به میدان می‌گذارند و شرط بهره‌مند شدن کشورهای کم‌درآمد را از وام‌هایشان، رعایت یک سری امور می‌دانند که در رأس آن حذف یارانه‌ها و حمایت‌های اجتماعی قرار دارد. در چنین جوی، اساس موجودیت سازمان بین‌المللی کار زیر سوال می‌رود و دولت‌های سرمایه‌داری سعی می‌کنند خود را از دست این سازمان خلاص کنند. البته من نمی‌خواهم سازمان بین‌المللی کار را بی‌عیب و نقص معرفی کنم.

سازمان‌های بین‌المللی در فضایی فعالیت می‌کنند که حد و مرز آزادی عمل و آن‌ها محدود است. دولت‌های قدرتمند که در تأمین بودجه این سازمان‌ها نقش مؤثری دارند می‌توانند با خروج خود از عضویت آنها فعالیتشان را دچار اختلال کنند. این اتفاق در سال‌های پایانی دهه هفتاد میلادی در مورد سازمان بین‌المللی کار رخ داد ایالات متحده آمریکا با خروج از عضویت این سازمان، آنرا از نظر بودجه دچار مشکل کرد و فعالیتش محدود شد بنابراین در دهه نود، هم فشار بر سازمان بین‌المللی کار افزایش یافت و به دلیل همین فشارها موجودیتش در معرض تهدید قرار گرفته بود. در این وضعیت اتفاق جدیدی افتاد و آن تأسیس سازمان جهانی تجارت بود.

سازمان جهانی تجارت یا سازمان تجارت جهانی، هدف خود را ایجاد شرایط بهتر برای عضویت کشورها می‌داند و اصرار دارد با برطرف شدن موانع تجاری و گمرکی کشورها بتوانند معاملات آزاد داشته باشند.

مطلب دیگر مسئله جهانی‌سازی یا جهانی شدن است. من بیشتر اصطلاح جهانی‌سازی را می‌پسندم، چون جهانی شدن معنایش این است که خود به خود این امر دارد صورت می‌گیرد، در حالی که چنین نیست و قدرتمندان کشورهای مختلف را وارد فرآیند جهانی شدن می‌سازند نه این که خودشان جهانی می‌شوند.

به عقیده برخی صاحب‌نظران آثار جهانی‌سازی بر اقتصاد کشورهای ضعیف مطلوب نیست. برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۲۰۰۱ آقای ژوزف استیگلیتز، یکی از دلایل تشدید وخامت زندگی مزدگیران را غلبه جریان جهانی‌سازی می‌داند. به اعتقاد وی دکتترین نئوکلاسیک اصولاً کار انسان را همپایه دیگر عوامل تولید به حساب می‌آورد و هیچ توجهی به این نکته ندارد که هدف از رشد اقتصادی باید بهبود وضع انسان‌ها باشند نه این که کارگران را هم وسیله‌ای برای رسیدن به رشد تلقی کرده و از حقوق انسانی آن‌ها غفلت شود. از نظر وی عملکرد نهادهای مالی بین‌المللی سبب شده است که بیکاری

بیشتر شود و بر اثر آن مشکلات اجتماعی مثل طلاق و خودکشی و انزوا و اعتیاد افزایش پیدا کند. وی با رد خواسته‌های سودپرستانه نظام سرمایه‌داری و «ایدئولوژی بنیادگرایی بازار» توسعه را نه فقط رشد حجم سرمایه‌ها و توزیع بهتر آن، بلکه تعالی و رشد اجتماعی می‌داند و توسعه را فقط در صورتی منصفانه و دموکراتیک می‌پندارد که مغایر با حقوق کارگران نباشد. ایشان یکی از شخصیت‌های بزرگ اقتصادی است که در تظاهرات ضد جهانی‌سازی در بمبئی هم شرکت کرد.

به هر حال، سازمان تجارت جهانی زمانی که تأسیس شد تصمیم گرفت برای عضویت در سازمان این شرط را قرار دهد که دولت‌ها باید تعهداتی مانند حقوق مالکیت فکری و معنوی را رعایت کنند و دولت‌های عضو لازم است حداقل موازین کار را هم رعایت کنند. این مطلب را می‌خواستند تحت عنوان Social clause در موافقت‌نامه‌های تجاری با دولت‌ها بگنجانند.

Social clause ها موافقان و مخالفانی داشت. موافقان می‌گفتند اگر دولت‌ها یک سری امور را رعایت نکنند، کارگران تحت ستم قرار می‌گیرند. این ظاهر قضیه بود و در حقیقت نگران این بودند که کشورهای در حال توسعه با استفاده از مزد ارزان رقیبی شوند برای صنایع و کالاهای ساخت کشورهای ثروتمند. ولی کشورهای جهان سوم طبعاً مخالف بودند و می‌گفتند تنها امتیازی که ما داریم کارگر ارزان قیمت است و اگر قرار باشد آن را هم از ما بگیرند چیزی برای ما باقی نمی‌ماند. جریان Social clause به نتیجه نرسید و سرانجام قرار شد که خود سازمان بین‌المللی کار متکفل این امر شود و سازمان بین‌المللی کار از دو طریق سعی کرد خود را با شرایط نوین تطبیق دهد: یکی این که استانداردهایش را مقداری منعطف‌تر کند و دوم این که خواسته‌هایش را از دولت‌های عضو محدودتر سازد. در مورد منعطف شدن از آغاز هم این مسئله مطرح بوده است که آیا استانداردهای بین‌المللی کار باید جهانی باشد یا منطقه‌ای؟ واقعیت این است که کشورها از لحاظ شرایط اقتصادی و اجتماعی وضعیت یکسانی ندارند و رعایت استانداردهای کار هم هزینه‌زا است. بعضی‌ها طرفدار این بودند که شرایط را منطقه‌ای کنند، یعنی کشورهای در شرایط بدتر از استانداردهای پایین‌تر برخوردار باشند؛ مثلاً ساعت کار بیشتر، مرخصی کمتر و حد اقل سن برای شروع کار پایین‌تر باشد. بعضی از دولتمردان کشورهای جهان سوم هم معترض بودند و از آن به استانداردهای پایین‌تر برای مردمان کوچک‌تر تعبیر می‌کردند. از این رو سراغ استانداردهایی رفتند که جهانی ولی قابل انعطاف باشند نه منطقه‌ای.

برای این مسئله راه حل‌های متعددی پیش‌بینی کردند؛ مثلاً یکی از مقاله‌نامه‌های مهم که جزء مقاله‌نامه‌های بنیادین شده، مقاله‌نامه ۱۳۸ مربوط به حداقل سن شروع به کار است. در این مقاله‌نامه به دولت‌ها اختیار داده شده است که حداقل سن شروع کار را پانزده یا چهارده سال انتخاب کنند ولی سن پایین تری برای کارهای سبک در نظر گرفته شود.

این اقدامات برای آن بود که دولت‌ها بتوانند با استاندارد پایین تری شروع کنند بعداً به استاندارد بالاتری برسند. بنابراین، این قضیه از قبل وجود داشت اما در سال‌های اخیر تأکید و اصرار بر این بود که مفاد مقاله‌نامه‌ها از انعطاف بیشتری برخوردار باشند. برای تحقق آن عبارات مقاله‌نامه می‌بایستی بیشتر به صورت کلی تنظیم شوند. در آن صورت هم از نظر حقوق بین‌الملل این بحث پیش می‌آمد که اگر این معیارها به مقدار زیاد متعطف و کلی باشند آیا می‌توانند متضمن قاعده حقوقی باشند؟ در این صورت آیا با الزام آور بودن قاعده منافاتی ندارد؟ هم چنین اگر قواعد خیلی کلی باشند چه فرقی بین مقاله‌نامه و توصیه‌نامه باقی می‌ماند؟

اگر دولت‌ها در انتخاب راه حل آزاد باشند، از قدرت الزام آور این اسناد کاسته می‌شود. با مواجه شدن با این مجموعه از مشکلات سعی کردند مسئله مقاله‌نامه‌ها را به گونه‌ای دیگر حل کنند، چون تعداد مقاله‌نامه‌ها زیاد و بسیاری از آنها تجدیدنظر در مقاله‌نامه‌های قبلی بود. از دهه هفتاد یا هشتاد این معیارها مورد مطالعه عمیق قرار گرفت و در اواخر دهه هشتاد و اوایل دهه نود، بررسی مقاله‌نامه‌های بعد از ۱۹۸۵ را آغاز کردند و مقاله‌نامه‌هایی را معتبر دانستند که واقعاً به روز باشند. در نتیجه عملاً کمتر از نیمی از مقاله‌نامه‌های مصوب به روز و قطعی شناخته شد و بقیه محل تردید قرار گرفتند. تحول دیگری که رخ داد این بود که به جای تجدیدنظر در مقاله‌نامه‌های قبلی و تصویب مقاله‌نامه با همان نام قبلی، از طریق پروتکل اضافی راه حل ساده‌تری برای به روز کردن ارائه کنند. اما مهم‌تر از این چیزی است که در حقیقت موضوع اصلی مرا تشکیل می‌دهد و آن بحث از حقوق بنیادین کار است.

ب - حقوق بنیادین

در سال ۱۹۹۸ اعلامیه‌ای به تصویب رسید تحت عنوان «اعلامیه اصول و حقوق بنیادین کار». اما این چه حق‌هایی «بنیادین» به شمار می‌آیند؟ اعلامیه چه می‌خواهد بگوید؟ چه ویژگی‌ای دارد؟ چه تحولی را ایجاد کرده است؟ چرا بجای اعلامیه سراغ مقاله‌نامه نرفتند؟ و سرانجام اینکه

اعلامیه چه محتوایی دارد؟ در بین مصوبات کنفرانس بین‌المللی کار-که در حقیقت پارلمان سازمان بین‌المللی کار است-، مهمترین و اصلی‌ترین سند «کنوانسیون» است که معادل آن در فارسی «مقاله نامه» می‌باشد اما اعلامیه معادل واژه Declaration می‌باشد که از نظر حقوقی یا اساساً الزام آور نیست یا اثر الزام آوری کمتری دارد.

با این وصف کنفرانس بین‌المللی کار دو بار به تصویب اعلامیه مبادرت ورزیده است که اثر این اعلامیه‌ها به مراتب بیش از مقاله نامه هاست. یکی در سال ۱۹۴۴ که به مناسبت محل تصویب آن به اعلامیه فیلادلفیا معروف شد؛ عنوان اعلامیه چنین بود «اعلامیه مربوط به اصول و هدف‌های سازمان بین‌المللی حقوق کار». در این اعلامیه هدف‌های جدید سازمان را مطرح کردند که بعداً ضمیمه اساسنامه شد و از حد اسناد معمولی فراتر رفت. مورد دیگر «اعلامیه اصول و حقوق بنیادین کار» در سال ۱۹۹۸ است. در این جا سراغ اعلامیه رفتند تا به دولت‌های عضو را قانع سازند که سازمان چیز تازه‌ای مطرح نمی‌کند و تعهد جدیدی ایجاد نمی‌کند. در واقع این اعلامیه جنبه ترویجی دارد نه الزامی. در حقیقت اعلامیه می‌خواهد دولت‌ها را به سمتی سوق بدهد که اصول مندرج در آن را رعایت بکنند. بنابراین سندی را انتخاب کردند که امکان اجماع در موردش وجود داشته باشد. به همین دلیل این اعلامیه با اجماع تصویب شد؛ در حالی که اسناد سازمان بین‌المللی کار با اکثریت تصویب می‌شوند. ویژگی مقاله نامه‌های بین‌المللی کار این است که نیاز به اجماع نیست و اکثریت دو سوم کافی است و در این اکثریت هم رأی نماینده کارگر و کارفرما همانند و همسان رأی نماینده دولت دارای ارزش است.

جالب‌تر این که نیازی نیست دولت‌ها مقاله نامه بین‌المللی کار را امضا کنند، بلکه امضای رئیس کنفرانس و مدیر کل دفتر بین‌المللی کار جای‌گزین امضای دولت‌ها می‌شود و بعد یک رونوشت از نسخه امضا شده را به دولت‌ها می‌فرستند. همه این ویژگی‌ها نشان دهنده این است که در مورد مقاله نامه‌ها و توصیه نامه‌ها در حقیقت مثل یک پارلمان عمل می‌شود اما در این مورد خاص همین پارلمان از سند دیگری به صورت اعلامیه یا بیانیه استفاده کرد و به اتفاق آرا تصویب شد، منتها برای این که و جنبه اجرای اش روشن تر شود، در مقدمه به زمینه‌هایی اشاره می‌کند که در خود اساسنامه آمده و در واقع تأکید بر اساسنامه است. در عین حال مشابه چیزی است که دو سال بعد اعلامیه هزاره نام گرفت.

به اعتقاد من اعلامیه ۱۹۹۸ نوآوری مهمی در عرصه حقوق بین‌المللی بشر محسوب می‌شود

و کاملاً می‌توان آن را یک سند حقوق بشر تلقی کرد. این سند دلالت دارد بر این که اعتقاد به عدالت اجتماعی به عنوان رکن توسعه اقتصادی و اجتماعی و دموکراسی همچنان مورد توجه سازمان بین‌المللی کار است. به بیان دیگر، این سند تعهد جدیدی ایجاد نمی‌کند ولی دولت‌ها را در مسیری سوق می‌دهد که هم به دموکراسی و هم به عدالت اجتماعی نزدیک می‌باشد.

کارگران، کارفرمایان و دولت‌ها عملاً با تبدیل این سند به اعلامیه موافقت کردند و در نتیجه به اتفاق آرا تصویب شد.

اعلامیه دارای پنج بند است. در بند اول می‌گوید دولت‌ها با عضویت آزادانه در سازمان بین‌المللی کار، اصول و حقوق مندرج در اساسنامه و اعلامیه فی‌الدلفیا را پذیرفتند و متعهد شدند تا حد ممکن در تحقق هدف‌های سازمان بکوشند. این اصول و حقوق به صورت حقوق و تعهدات خاص در قالب مقاله‌نامه‌ها عرضه شده است که چه در داخل سازمان و چه در خارج از آن به عنوان حقوق بنیادین شناخته می‌شود. در واقع در این جا دوباره سراغ اساسنامه می‌روند تا بگویند دولت‌های قبلاً این تعهدات را قبول کرده‌اند و چیز جدیدی از آنها خواسته نمی‌شود، بلکه وظایفی داشتند که تا به حال به درستی رعایت نکرده‌اند حال از آنها می‌خواهیم دقیقاً رعایت کنید و به خاطر این که دولت‌ها به امنیت موضوع توجه لازم پیدا کنند در بند دو اعلام شده است که همه دولت‌ها حتی در صورتی که به مقاله‌نامه‌های مربوط ملحق نشده باشند تنها به دلیل عضویت در سازمان متعهد هستند تا طبق اساسنامه و با حسن نیت، اصول ناظر بر حقوق بنیادین را به شرح مذکور در مقاله‌نامه‌های بنیادین کار ارج نهاده و آنها را به اجرا در آورند.

در این جا از عنوان مقاله‌نامه‌ها زیاد استفاده می‌شود ولی به عنوان خاص یا شماره مقاله‌نامه‌ها مورد نظر اشاره نمی‌شود. چنان که حق تشکل و آزادی سندیکایی در مقاله‌نامه ۸۷، ایجاد سازمان و مذاکره جمعی در مقاله‌نامه ۹۸ و برچیدن هر نوع کار اجباری یا بیگاری در مقاله‌نامه‌های ۲۹ و ۱۰۵ آمده، ولی شماره‌اش در این جا ذکر نشده است. بند سوم اعلامیه متذکر می‌شود که سازمان متعهد است به دولت‌های عضو برای رسیدن به این هدف‌ها از جمله حذف تبعیض در اشتغال و استخدام کمک کند و با کمک‌های فنی و انواع دیگر کمک‌ها دولت‌ها را تشویق و وادار کند که در این جهت پیش بروند.

کمک‌های سازمان در این زمینه همکاری فنی و خدمات مشورتی است برای فراهم ساختن زمینه‌های الحاق به مقاله‌نامه‌های حقوق بنیادین و مساعدت دولت‌هایی که تا به حال ملحق نشده‌اند

و بالاخره کمک برای تحقق شرایط بهتر اقتصادی و اجتماعی. در بند چهار اعلامیه آمده است که ضمیمه این اعلامیه جزء جدا نشدنی اعلامیه است و هدف این است که دولت‌های عضو این حقوق را در کشور خودشان ارتقا ببخشند و برای این که عملی هم باشد پیش بینی می‌کند که اولاً مدیر کل دفتر بین‌المللی کار عملکرد دولت‌ها را اعم از آنها تیکه به مقاله نامه‌ها ملحق شده‌اند یا نشده‌اند به صورت سالانه بررسی کند. ثانیاً مدیر کل موظف است هر سال گزارش جامعی تهیه کند برخی از ممتزین گزارش‌هایی در این زمینه تهیه شده است عبارت‌اند از: آزادی‌سندیکایی، معضل بیکاری، مسائل کودکان و مسئله منع تبعیض.

از آنجا که در اعلامیه به از بین بردن ریشه‌کنی کار کودکان تصریح شده بود و با عنایت به این که در دنیا بیش از دویست میلیون کودک بین ۵-۱۴ سال در شرایط بسیار سخت کار می‌کنند در حالی که کودکان کم‌تر از چهارده سال نباید کار کنند. در سال ۱۹۹۹ یعنی یک سال پس از تصویب اعلامیه اصول و حقوق بنیادین کار، مقاله نامه شماره ۱۸۲ با عنوان لغو و محو بدترین اشکال کار کودک به تصویب رسید.

از این رو این مقاله نامه بدترین اشکال کار کودک را مطرح کرد که مشکلات کار کودکان از بحث حقوق کار و بسیار فراتر است و مسائلی چون به کارگیری کودکان در مبارزات مسلحانه، سوء استفاده از آنها در کارهای خلاف قانون و اخلاق از جمله حمل مواد مخدر سوء استفاده جنسی، مسئله بردگی و مواردی که پدر و مادر به خاطر قرض و بدهی فرزندانشان را مادام‌العمر یا به صورت دراز مدت برای کار در اختیار دیگران قرار می‌گذارند، به عنوان بدترین اشکال کار کودک مطرح شد. این مقاله نامه تنها مقاله نامه‌ای است که به اتفاق آرا تصویب شد. در حالی که دو سوم آرا برای تصویب بر مقاله نامه‌ای کافی است. بعد از مقاله نامه ۱۸۲ در عرض سه - چهار سال ۱۴۰ دولت از جمله دولت ایران به آن ملحق شدند و این تنها مقاله نامه‌ای است که دولت ایران بعد از انقلاب به آن ملحق شده است.

ج - وضعیت کشورها در اجرای حقوق بنیادین

ایران به پنج مقاله نامه از هشت مقاله نامه حقوق بنیادین ملحق شده است. به مقاله نامه‌های ۲۹ و ۱۰۵ که مربوط به کار اجباری است در دهه سی و به مقاله نامه‌های ۱۰۰ و ۱۱۱ که مربوط به منع تبعیض بین زن و مرد است در دهه پنجاه هجری شمسی ملحق شده‌ایم و به مقاله نامه ۱۸۲ در

دهه هشتاد ملحق شدیم. حال باید دید سه مقاله‌نامه که دولت‌ها بدانها ملحق نشده است چه حکمی دارند و این اعلامیه در مورد این سه مقاله‌نامه چه تکالیفی برای دولت ایجاد کرده است. ماده ۷۹ قانون کار سال ۱۳۶۹ به کارگماردن افراد کم‌تر از پانزده سال را منع می‌کند و الحاق به مقاله‌نامه ۱۳۸ در زمینه حداقل سن شروع به کار برای بهبود وضع کودکان کار می‌تواند کارساز باشد. مثلاً در دفتر بین‌المللی کار برنامه‌های هست با عنوان «برنامه جهانی برای محو کار کودک» و بودجه آن را دولت‌های غربی تأمین می‌کنند. آلمان این کار را برای اولین بار شروع کرد و ما هم می‌توانیم با کمک آنها به محو بدترین اشکال کار اقدام کنیم ولی لازمه‌اش این است که تعهدات را بپذیریم؛ تعهداتی که شاید پذیرفتنش برای همه خیلی راحت نباشد.

به این ترتیب اعلامیه حقوق بنیادین سعی می‌کند دولت‌ها را در این مسیر سوق بدهد. در مورد دولت ایران، مقاله‌نامه‌های ۸۷ و ۹۸ در مورد آزادی سندیکایی و حق سازمان‌دهی مذاکرات جمعی، مقداری بحث برانگیز است و برای اجرای تعهدات بین‌المللی بایستی قانون کار اصلاح شود. در زمان دولت گذشته متنی را برای تغییر فصل شش قانون کار تهیه کرده بودند، چون قانون کار سال ۶۹ در اغلب زمینه‌ها با این دو مقاله‌نامه مغایر است و میزان هماهنگی ما با اسناد بین‌المللی در این زمینه شاید از همه زمینه‌ها کم‌تر باشد. در متن تهیه شده صحبت از این بود که بین وزارت کار و دفتر بین‌المللی کار توافق‌هایی صورت گیرد تا پس از تقدیم به مجلس، تصویب شود.

این یکی از راه‌کارهایی است که به دنبال این اعلامیه، دفتر بین‌المللی کار شروع کرد. این دفتر با مذاکره، دولت‌ها را برای الحاق به مقاله‌نامه تشویق می‌کند و از آنها می‌خواهد که برای الحاق زمینه‌سازی کنند. الحاق خیلی مهم نیست، مهم اجرای آن است. در حقیقت این اعلامیه از دولت‌های عضو می‌خواهد که حداقل‌ها را رعایت کنند.

سازمان بین‌المللی کار به این نتیجه رسید که نمی‌تواند از همه دولت‌های عضو انتظار داشته باشد که به همه مقاله‌نامه‌ها ملحق شوند یا شرایط کارشان را بهبود بخشند. اما اگر مقاله‌نامه‌های حقوق بنیادین رعایت شوند می‌توان گفت شرایط کار تا اندازه‌ای انسانی شده و قابل قبول است.

نیکلاواکسیکوس که از حقوق‌دانان برجسته در زمینه حقوق بین‌المللی کار و دارای آثار ارزشمند بود، ایجاد توازن در معیار سازی سازمان را مهم‌ترین معیار می‌دانست. او که در ستیز بین

متخصصان حقوق و اقتصاد و لزوم ملاحظه همزمان تنوع فراوان کشورها و جهان شمولی عدالت اجتماعی، سازمان بین‌المللی کار را ناگزیر از رفتن راه میانه می‌دید توصیه می‌کرد که به جای زیاده‌روی در جزئیات باید یک راه میانه را انتخاب کرد و آن راه میانه در حقیقت همین اعلامیه اصول و بنیادین کار است.

این اعلامیه در زمینه حقوق بشر هم کاربرد دارد. کنوانسیون کودک برای حفظ حقوق کودک توصیه می‌کند کودکان به کاری که برای سلامتشان مضر است، گمارده نشوند. اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق‌ها هم همین را می‌گویند. پس در حقیقت این سند هم یک سند حقوق بشری است و همان بحث کرامت انسانی و جهان شمولی را به خاطر می‌آورد.

بعد از مرحله تصویب اعلامیه اصول و حقوق بنیادین کار قدم دیگری در سال بعد برداشته شد و آن، عنوان کردن مفهوم کار شایسته بود. اخیراً حتی تشکیلات داخل سازمان هم بر اساس کار شایسته تغییر پیدا می‌کند و به مؤلفه‌های کار شایسته تکیه کرده است. کار شایسته چهار مؤلفه دارد: اشتغال، حقوق بنیادین کار، حمایت اجتماعی و گفت‌وگوی اجتماعی. از این چهار مؤلفه، اشتغال معنای وسیعی دارد. اشتغال به معنای لزوم انسانی بودن کار است و نه تنها کارگران رسمی بلکه افراد شاغل در بخش غیر رسمی و کار در منزل را هم شامل می‌شود و اینان هم باید از شرایط کار شایسته بهره‌مند شوند. واقعیت این است که بخش مهمی از نیروی کار در بخش‌های اقتصادی به صورت غیررسمی فعالیت می‌کنند که نظارتی هم بر آنها نیست و به طور کلی مشکل عمده تضييع حقوق شاغلان این مشاغل است. در کارخانه‌های بزرگ از نیروی کار کودک استفاده نمی‌شود ولی در مزارع عملاً کودکان اشتغال دارند. طبق مؤلفه اشتغال، شاغل بودن کافی نیست بلکه اشتغال باید انسانی هم باشد.

حمایت اجتماعی (Social Protection) که شاید می‌توانستند به جای آن از واژه تأمین اجتماعی هم استفاده کنند، اما مفهوم حمایت اجتماعی دایره وسیع‌تری را در برمی‌گیرد و لزوماً نباید در چارچوب نظام‌های معمول تأمین اجتماعی قرار داشته باشد؛ مثلاً بحث کمک‌ها و امدادها از Social Protection خارج نیست. در حالیکه در تأمین اجتماعی در بیشتر کشورها عمدتاً نظام محاسبات بیمه‌ای حاکم است، ولی حمایت اجتماعی می‌خواهد بگوید وضعیت کشور را در نظر بگیرید. ممکن است کشوری اصلاً نتواند سازمان تأمین اجتماعی تأسیس کند ولی می‌تواند به نوعی از افراد حمایت کند و مهم این است که افراد بلا تکلیف و رها شده به حال خود نباشد. لازمه گفت و

گوی اجتماعی وجود سندیکاهاست؛ یعنی باید تشکلهایی وجود داشته باشد تا گفت‌وگوی اجتماعی بتواند شکل بگیرد.

حقوق بنیادین کار هم یکی از مؤلفه‌های کار شایسته است. در ماده ۱۰۱ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مفهوم کار شایسته وارد شده و دولت موظف است سند آن را به قوه مقننه تقدیم کند. به امید آنکه مفهوم کار شایسته، نه فقط در قانون، بلکه در عمل در همه کشورها و از جمله در کشور ما تحقق پیدا کند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی