

حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی؛ ممنوعیت یا محدودیت؛ مطالعه مقایسه‌ای نظام‌های فرانسه، انگلستان و ایران

محمد جلالی^{۱*}، محمد قاسم تنگستانی^۲

۱. استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

پذیرش: ۹۱/۸/۲۷

دریافت: ۹۱/۱/۱۹

چکیده

حق اعتصاب، به‌عنوان یک حق بنیادین جهت مطالبات قانونی مستخدمان، نقش مهمی را در تنظیم روابط کار در چند دهه اخیر، به خود اختصاص داده است. اهمیت این امر، بخصوص در مورد کارمندان بخش عمومی، با عنایت به حساسیت‌های سازمانی و کارکردی این بخش، دو چندان می‌شود. درک این پدیده حقوقی، مستلزم شناخت کارمندان بخش عمومی و تبیین رویکردهای کلی ناظر بر شناسایی و تنظیم این حق است. رویکرد فرانسوی، بر شناسایی و تضمین این حق در مورد کارمندان مذکور، البته با وضع محدودیت‌ها و بعضاً ممنوعیت‌هایی نظر دارد؛ حال آن‌که رویکرد انگلیسی، بر نفی و انکار ماهیت حق بنیاد آن استوار است. با عنایت به خلأ حقوقی در مورد حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی در نظام حقوقی ایران، با بررسی و تحلیل هریک از رویکردهای فوق و آثاری که اتخاذ آن‌ها بر تنظیم حق اعتصاب کارمندان دارد، به انتخاب الگوی میانه و متعادل مبادرت می‌کنیم.



واژگان کلیدی: حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی، حق فردی و منفعت عمومی، اصل استمرار خدمات عمومی، ایده تعادل

۱. مقدمه

اعتصاب، به‌عنوان یک پدیده اجتماعی انکارناپذیر، از قرون باستان تاکنون حیات داشته است. اهمیت این اقدام، بخصوص در جریان انقلاب صنعتی ظاهر گردید و از آن پس، به‌عنوان یک راهکار جهت مطالبه حقوق مستخدمان، مورد توجه قرار گرفت. با کسب جایگاهی مستحکم در عرصه روابط کاری به وسیله اعتصاب، دولت‌ها مجاب به شناسایی و تنظیم آن، به‌عنوان یک حق قانونی شدند. روابط کار در بخش عمومی نیز فارغ از تعدی نسبت به حقوق کارمندان نبوده است. با ایجاد اختلافات کاری در این بخش و عدم توفیق طرفین در حل و فصل مسالمت‌آمیز آن، راهکار مذکور، به‌عنوان آخرین ابزار به کار برده شد و دولت‌ها را متوجه پدیده اجتناب‌ناپذیری کرد که به‌سرعت جایگاه خود را در روابط کاری بخش عمومی تقویت کرد. مهم‌ترین پرسش‌های این نوشتار عبارتند از:

۱. مبانی نظری شناسایی و یا عدم شناسایی حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی در نظام‌های فرانسه، انگلستان و ایران کدام است؟
۲. چه نسبتی میان این حق و اصل استمرار خدمات عمومی برقرار است؟
۳. چه محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی بر اعمال این حق به وسیله کارمندان بخش عمومی وجود دارد؟

هر جا که روابط ناعادلانه کار وجود داشته و حس مقاومت و اعتراض انسانی بیدار بوده، اعتصاب نیز وجود داشته است. پیشینه اعتصاب به هزاره‌های قبل از میلاد می‌رسد؛ زمانی که در دوره پادشاهی رامسس سوم (فرعون مصر باستان)، به تاریخ ۱۴ نوامبر سال ۱۱۵۲ قبل از میلاد، کارگران گورستان سلطنتی در «دیر المدینه»^۱ اقدام به اعتراض

۱. دهکده‌ای در مصر باستان، محل زندگی صنعتگران شاغل در گورستان «وادی الملوک».

کرده و سنگ بنای نخستین اعتراضات کارگری را فراهم آوردند [۱، ص ۳۰۹]. همچنین می‌توان به اجتماعات و انقلابات کارگری کارگران اهرام ثلاثه مصر چندین قرن قبل از میلاد نیز اشاره کرد [۲، ص ۴۶]. البته این موارد، بسیار دور از مفهوم اعتصاب به‌عنوان یک مفهوم مدرن است و بیشتر به اعتراضات کارگران نسبت به شرایط نامساعد کاری نظر دارد.

پس از دوران ممنوعیت کیفری و حقوقی اعتصاب در قرون نوزده و اوایل قرن بیستم میلادی، این حق در نهایت به موجب مقدمه قانون اساسی جمهوری چهارم فرانسه (سال ۱۹۴۶) به‌عنوان یک حق بشری، از جایگاه مبتنی بر قانون اساسی برخوردار گردید. قانون اساسی کنونی فرانسه (جمهوری پنجم سال ۱۹۵۸) نیز به این مقدمه ارجاع داده و آن را معتبر می‌داند [۳، ص ۲۷]. در انگلستان به موجب قانون حمایت از اموال و مالکیت مصوب ۱۸۷۵ از اعتصاب رفع اثر کیفری صورت گرفت، ولی قانون مشخصی جهت شناسایی آن به تصویب نرسیده است. هم‌اکنون نیز در مورد ماهیت اعتصاب به‌عنوان یک حق بشری یا عمل واجد مصونیت کیفری و تا حدودی حقوقی، اختلاف نظر وجود دارد. برخی حمایت‌های صورت گرفته از این اقدام را به میزانی نمی‌دانند که یک حق بشری را تشکیل دهد. قانونگذار انگلیسی، حمایت‌هایی را از اعتصاب به عمل آورده است؛ به نحوی که می‌توان حداقل قائل به مشروعیت این اقدام در این نظام شد [۴، ص ۹-۱۰].

درخصوص نظام حقوقی ایران نیز تنها مواد قانون کار به شناسایی این حق پرداخته است. قانون کار مصوب ۱۳۳۷ در ابتدا متعرض حق اعتصاب نشده بود. در تاریخ ۱۳۴۲/۷/۶ تبصره‌ای به ماده ۴۵ این قانون اضافه گردید که حق اعتصاب را صراحتاً شناسایی کرد. به موجب این تبصره: «منظور از اختلاف دسته‌جمعی ... اختلافی است که روابط بین کارگر و کارفرما را در کارگاه مختل و یا منقطع ساخته و منجر به ... اعتصاب شود» [۵، ص ۲۵۵]. با تصویب قانون کار مصوب ۱۳۶۹، این حق به صورت ضمنی به رسمیت شناخته شد.

در مورد حق اعتصاب در بخش عمومی، هیچ‌یک از قوانین و مقررات موجود صراحتاً

چنین حقی را به مستخدمان اعطا نمی‌کند. به موجب ماده ۹۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیه کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظفند در طول ساعات اداری اقدام به انجام وظایف محول کنند. این ماده صرفاً به تبیین وظیفه اصلی مستخدمان اداری اشاره می‌کند و فارغ از منع اعتصاب است. قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز موارد زیر را به‌عنوان تخلفات اداری مستخدمین احصا می‌کند: ترک خدمت در خلال ساعات موظف اداری، تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری، کارشکنی ... و یا کم‌کاری، شرکت در تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیرقانونی و یا تحریک به‌انجام آن‌ها (به ترتیب موضوع بندهای ۸، ۱۹، ۳۲ و ۳۳ ماده ۸ قانون مزبور). همان‌طور که ملاحظه می‌شود صرفاً از اعتصابات غیرقانونی، به‌عنوان تخلف اداری نام برده شده است. به این ترتیب، گرچه قانونگذار صراحتاً متعرض این حق نشده، مقرره‌ای در خصوص ممنوعیت آن هم ندارد. با عنایت به تصویب میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسط ایران، به نظر می‌رسد مقررات ناظر بر این حق در ماده ۸ میثاق، برای دولت ایران لازم‌الاجرای است.

۲. حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی و مفاهیم مرتبط

در راستای تنظیم این حق، لازم است حقوق و آزادی‌های معارض با این حق تشریح گردد.

۱-۲. ماهیت حق اعتصاب

به طور کلی، میان مرحله مصونیت اعتصاب و حق اعتصاب فاصله است. در اولی، اگرچه اقدام به اعتصاب، قانوناً مجاز است، اما مزایای ویژه‌ای^۱ به آن تعلق نمی‌گیرد. در این صورت، اعتصاب مانند سایر اعمال مجاز اجتماعی است که چنانچه موجب اضرار غیر گردد، مسؤلیت‌آفرین خواهد بود. این اقدام زمانی تبدیل به یک حق می‌شود که نظام

1. special privilege

حقوقی، پیگیری منافع جمعی کارگران را مهم‌تر از تعهدات فردی ناشی از قرارداد بدانند [۶، ص ۳۵۴؛ ۷، ص ۷۷۲].

برخی اعتصاب را از حقوق جمعی بشر بر می‌شمارند؛ زیرا این حق در مناسبات با سایر اشخاص اعمال می‌گردد و افراد به اشتراک از آن برخوردارند [۲، ص ۱۹-۲۰]. برخی نیز آن را از جمله حقوق فردی می‌دانند؛ اما به نظر می‌رسد که آن از جمله حقوق فردی باشد که به صورت جمعی اعمال می‌شود. در نتیجه، می‌توان اعتصاب را از جمله حقوق فردی جمعی بشر دانست.^۱

حق اعتصاب، از جمله حق‌های منفی است؛ به این معنا که مستلزم عدم دخالت دولت در جریان اعمال آن است. البته منفی بودن این حق و تعهد دولت به عدم مداخله، مانع از آن نیست تا دولت را ملزم بدانیم که اولاً آن را شناسایی کند؛ ثانیاً اقدامات حمایتی برای اعمال‌کنندگان آن در نظر گیرد.

حال آیا حق اعتصاب از جمله حقوق بنیادین^۲ است؟ درخصوص مفهوم حقوق بنیادین و مصادیق آن، توافقی میان علمای حقوق وجود ندارد؛ گرچه این حقوق قدر متیقنی نیز دارد که مورد توافق همگان است. حق‌های بنیادین به‌عنوان مادر، ریشه و اساس گروهی از حقوق دیگر قرار می‌گیرند و به تبع آن‌ها حقوق فرعی دیگر به شخص تعلق می‌گیرد. حقوق بنیادین، پایه و اساس حقوق بشر محسوب می‌شوند [۹، ص ۱۱۳].

با عنایت به اهمیت کار و حقوق ناشی از آن در شخصیت مستخدم و لزوم رعایت حداقل‌هایی در این خصوص، مفهوم حقوق بنیادین کار مطرح می‌گردد که مایه قوام شخصیت و کرامت انسانی مستخدمان می‌شود. حقوق بنیادین، ویژگی‌ها و اوصاف و ماهیت‌هایی هستند که در صورت حذف آن از روابط کار، به کرامت انسانی و حقوق بنیادین کارگر لطمه وارد می‌آید [۱۰، ص ۱۱]. به تعبیری، آن دسته از حق‌های پایه‌ای و اساسی هستند که به شخص انسانی تعلق خاطر داشته، ریشه در کرامت وی دارند؛ به

۱. برای ملاحظه وضعیت اقدامات صنعتی در نظام‌های فرانسه و انگلستان، ر.ک: [۸، ص ۲۱-۲۳].

2. fundamental rights

نحوی که نبود آن‌ها، شخصیت وی را زائل می‌کند و یا به نحو جدی تخفیف می‌دهد. البته رابطه لازم و ملزومی میان بنیادین بودن حقوق و مطلق بودن آن‌ها وجود ندارد. حقوق و آزادی‌های دیگران و نظم عمومی به طرق مختلفی ممکن است حق‌های بنیادین را محدود کنند. از همین قبیل است تعارض حق اعتصاب با اصل استمرار خدمات عمومی [۱۱]. ویژگی اصلی این حقوق در ازلی، ابدی و جهانی بودن آن‌ها است، به این معنا که بر حسب تفاوت زمان و مکان قابل تغییر نیستند [۱۲، ص ۱۷۵-۱۷۹].

درخصوص مبنای حق اعتصاب، برخی برآنند که این حق، از آزادی بیان^۱ مستخدمان ناشی می‌شود که یک آزادی بنیادین مدنی است [۱۳، ص ۷۱]. برخی نیز منع کار اجباری را یکی از زمینه‌های حق اعتصاب دانسته‌اند [۱۴، ص ۱۷]. به زعم برخی نیز حق اعتصاب، نتیجه منطقی آزادی کار است و پذیرش آن، موجب تغییر نگاه به کارگر، به‌عنوان یک «کالا» می‌گردد [۱۵، ص ۳۲۵].

حق اعتصاب، از جمله حقوق اقتصادی و اجتماعی بشر است که ضامن حفظ شخصیت و کرامت وی در مناسبات کاری است. این حق به‌صراحت در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شناسایی شده است. به موجب بند «د» ماده ۸ این میثاق: «حق اعتصاب، مشروط بر این‌که با رعایت مقررات کشور مربوط اعمال شود» مورد شناسایی قرار می‌گیرد.

۲-۲. مفاهیم مرتبط

در این بند، به مهم‌ترین مفاهیمی که ممکن است با حق اعتصاب کارمندان در تعارض قرار گیرند، اشاره می‌کنیم.

۲-۲-۱. حقوق و آزادی‌های دیگران

به‌سان اعتصاب کارگران بخش غیرعمومی، در صورت وقوع اعتصاب در بخش عمومی

1. freedom of speech

نیز دسته‌ای از حقوق و آزادی‌های اشخاص، مورد تعارض با این حق قرار می‌گیرد؛ اما با توجه به شرایط خاص این قبیل اعتصابات، صاحبان حق معمولاً در قالب دولت، مستخدمان آن و اشخاص وابسته به آن تجلی می‌کنند. سایر کارمندان نیز به‌عنوان یک شخص، فارغ از رابطه کاری با کارفرمای خویش، دارای حقوق و آزادی‌هایی در این رابطه هستند [۱۶، ص ۴۲].

۲-۱-۲-۱. حقوق سایر مستخدمان

در کنار کارمندان اعتصاب‌کننده در یک نهاد عمومی، هستند اشخاصی که مایل به اعتصاب نبوده، خواستار ادامه جریان کارند. نظر این دسته از مستخدمان باید مورد حمایت قانون و مورد احترام اعتصاب‌کنندگان قرار گیرد. این امر، در قالب آزادی کار کردن جلوه می‌کند. اقدامات اعتصاب‌کنندگان در جریان اعتراض به شرایط کار، نباید به نحوی بروز یابد که به حقوق دیگر مستخدمان دولت، در جریان ادامه رابطه کاری‌شان خللی وارد کند [۱۸، ص ۷]. همان‌گونه که نمی‌توان انسان‌ها را به‌اجبار به انجام کاری واداشت، به همان ترتیب نیز نمی‌توان مانع از اشتغال به کار آنان شد. این امر، به‌عنوان یک اصل، مورد توجه کمیته آزادی سندیکیایی قرار گرفته است [۱۶، ص ۳۰].

۲-۱-۲-۲. حقوق کارفرمای بخش عمومی

از کارفرمای بخش عمومی، به‌عنوان یک طرف رابطه کار که از اعتصاب کارمندان خویش متأثر می‌گردد نیز باید حمایت‌هایی صورت گیرد تا بتواند مأموریت‌های قانونی را انجام دهد. آزادی صنعت و تجارت: این مفهوم، بیش‌تر در رابطه با فعالیت‌های اقتصادی دولت معنا می‌گیرد. جایی که نهاد عمومی، به‌عنوان یک فعال اقتصادی، با استفاده از ظرفیت‌ها و

۱. آزادی کار کردن با حق کار تفاوت دارد. اولی به عدم وجود مانع در اشتغالات اشخاص نظر دارد و دومی به حق شهروندان نسبت به داشتن موقعیت‌های کاری اشاره دارد. تکلیف دولت در مفهوم نخست، عدم مداخله و در مفهوم دوم، مداخله از طریق ایجاد اسباب کار است. به‌عنوان نمونه، صدر اصل ۲۸ قانون اساسی ایران به آزادی کار نظر دارد و ذیل آن نیز به حق کار اشاره می‌کند [۱۷، ج ۲، ص ۲۸۵].

توانایی‌های خود، به امر اقتصادی اشتغال می‌ورزد؛^۱ نیروی انسانی، به‌عنوان یک عامل اساسی در این فرایند اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرد. با شناسایی حق اعتصاب کارمندان، همواره باید برای کارفرما، این امکان وجود داشته باشد تا با اتخاذ تدابیری به فعالیت خود ادامه دهد. به این ترتیب، هرگونه فعل یا ترک فعل کارمندان که منجر به ایجاد اختلال در استمرار فعالیت مربوط گردد، محکوم است.

حق مالکیت: از حقوق تعرض‌ناپذیر کارفرمای عمومی، حق وی نسبت به محل اداره، تجهیزات، ابزار و سایر ملزومات کاری است که برای انجام مأموریت‌های قانونی تدارک دیده شده‌اند. البته کارفرما در این قسمت به نیابت از دولت اقدام می‌کند و خود اصالتاً دارای حق مخصوصی نیست.^۲ ممکن است اعتصاب‌کنندگان برای تشدید فشارها، اقدام به تصرف محل کار، از کار انداختن وسایل کار، تخریب محل یا وسایل کار و دیگر اقدامات خلاف قانون کنند که جملگی ضمان‌آور بوده، مورد پیگرد قانونی قرار می‌گیرند.

سایر حقوق شخصی کارفرمایان: کارفرمای عمومی، به‌عنوان یک انسان نیز دارای حقوقی است که از شخصیت حقیقی وی در برابر تعدیاتی که ممکن است به وی وارد گردد، حمایت می‌کند. از جمله این حقوق، می‌توان به حق بر تمامیت جسمانی، امنیت شخصی و آزادی تن اشاره کرد. در نتیجه، اقدام به حبس و توقیف غیرقانونی کارفرمای عمومی، ضرب و شتم، توهین و تهمت، ایراد خسارت به اموال شخصی وی ممنوع بوده، معمولاً مشمول مجازات‌های بیش‌تری نسبت به اشخاص عادی قرار می‌گیرد.

۲-۲-۲. نظم عمومی

نظم عمومی شامل لوازم و ضرورت‌هایی است که برای قوام و بقای نظام اجتماعی

۱. از جمله جنبه‌های این آزادی می‌توان به آزادی حرفه‌ای، آزادی تأسیس، آزادی (اصل) رقابت و آزادی قراردادی اشاره کرد [۱۹، ص ۱۸۸-۱۸۹].

۲. اهمیت عنصر منفعت عمومی، به میزانی است که امکان تحدید مالکیت‌های خصوصی به موجب آن وجود دارد [۲۰، ص ۲۱۳].

ضروری است. به تعبیری، «اقتضای نظم عمومی، صیانت از بنیان‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه است» [۲۱، ص ۱۳۲]. احصای کامل مصادیق این مفهوم به آسانی امکان ندارد. برخی بر این عقیده‌اند که در ایران، برداشت صحیحی از نظم عمومی وجود ندارد و در عمل، ملاحظات فراوانی به عنوان نظم عمومی مطرح می‌گردند [۲۲، ص ۶۷]. اما در هر حال، به سان دیگر مفاهیم کلی، مصادیق مسلمی دارد که همگان بر آن اتفاق نظر دارند. مفهوم نظم عمومی، کاملاً سیال بوده، بر حسب شرایط و اوضاع و احوال زمانی و مکانی، دستخوش تغییراتی می‌گردد [۲۰، ص ۱۰۶-۱۰۷].

۲-۲-۱. امنیت ملی

مهم‌ترین کارکرد حکومت‌ها از دوران باستان تاکنون، برقراری امنیت بوده است، به نحوی که سازمان ارتش، نهاد جدایی‌ناپذیر هر دولتی است. در نتیجه، بخش عمده‌ای از مستخدمان هر دولتی را کارمندان نظامی تشکیل می‌دهند که در قالب سازمانی ارتش در جهت حفظ کشور از حملات خارجی و خطرات داخلی فعالیت می‌کنند [۲۳، ج ۲، ص ۳۴۱]. اقتضائات خاص شغلی این بخش، موجب وضع قواعد ویژه استخدامی شده است. امنیت ملی^۱ حساس‌ترین مصداق نظم عمومی است که مستقیماً با جان شهروندان در ارتباط است. علیرغم بسط و توسعه نظریه دولت رفاه، هنوز حساسیت‌های خاصی نسبت به کارکرد دیرین حکومت‌ها در خصوص مقوله امنیت وجود دارد؛ به طوری که هرگونه سهل‌انگاری، سرپیچی و عدم اطاعت امر مافوق و حتی اعتراض صنفی نیز ممنوع است. امنیت ملی، به عنوان عامل ممنوع‌کننده اعتصاب کارمندان نظامی مطرح می‌گردد.

۲-۲-۲. آسایش عمومی

آسایش عمومی، به لحاظ مفهومی با امنیت ملی در ارتباط است. در حالی که امنیت ملی، مفهوم سخت‌تری دارد و بیش‌تر به حفظ جان و اصل حیات آدمیان نظر دارد، آسایش

۱. برای ملاحظه تحول مفهوم امنیت ملی، ر.ک: [۲۴، ص ۱۶۶ تا ۱۷۳].

عمومی به چگونه زیستن ایشان می‌پردازد. حکومت‌ها با استخدام نیروهای انتظامی سعی در حفظ آسایش عمومی جامعه خویش دارند. در این مورد نیز مجموعه این اشخاص، تحت شمول مقررات خاص استخدامی لشکری قرار می‌گیرند که متفاوت از استخدام کشوری است. هر گونه بی‌نظمی در جریان انجام وظایف و مأموریت‌های قانونی آنان، به نحو غیرقابل انعطافی مورد برخورد قرار می‌گیرد. در نتیجه، اقدام به هر گونه اعتراض صنفی، خواه در قالب اعتصاب باشد یا سایر اقدامات دسته‌جمعی، منجر به مسؤولیت اقدام‌کنندگان می‌شود.

۲-۲-۳. بهداشت عمومی

در تعیین مصادیق نظم عمومی، از بهداشت و درمان، به‌عنوان یک مورد نظم عمومی یاد شده است^۱، اما این مورد از اهمیت به‌مراتب کم‌تری نسبت به امنیت عمومی برخوردار است. ایجاد هر گونه اختلال در ارائه خدمات بهداشتی‌درمانی، منجر به نقض نظم عمومی نمی‌گردد. همه بخش‌های مذکور، از اهمیت حیاتی برخوردار نیستند. پاره‌ای از این خدمات، واجد اهمیت اساسی هستند، به نحوی که هر گونه توقف در جریان آن، به حیات انسان‌ها آسیب جدی وارد می‌کند؛ مثل بخش اورژانس، سوانح سوختگی، جراحی‌های حساس، بخش ICU، و دیالیز. از این دسته از امور، می‌توان تحت عنوان امور بهداشتی-درمانی حیاتی نامبرد. دسته‌ای دیگر، نسبت به گروه نخست از اهمیت کم‌تری برخوردارند و گرچه ممکن است انقطاع لحظه‌ای در آن، منجر به بروز خطرهای جدی نگردد، اما استمرار آن، قطعاً مشکلات جدی به وجود خواهد آورد. این دسته از امور را می‌توان امور بهداشتی‌درمانی مهم دانست؛ مثل جراحی‌های عمومی، بخش بستری و دسته سوم، اموری هستند که برای بهداشت و درمان بلندمدت شهروندان حائز اهمیت هستند و با ایجاد انقطاع کوتاه‌مدت در آن‌ها، نمی‌توان قائل به نقض نظم عمومی گردید (امور بهداشتی‌درمانی عادی). از این قبیل است: پزشکان عمومی، مشاوره‌های بهداشتی،

۱. برای ملاحظه امکان تعارض بهداشت عمومی با حقوق فردی، ر.ک: [۲۵، ص ۱۳۲].

تزریقات و ... البته در شرایط خاصی ممکن است هریک از این امور، واجد اهمیت بیش‌تری شوند. به‌عنوان نمونه می‌توان به موارد طولانی‌شدن بیش از حد انقطاع، سراسری بودن انقطاع در کل کشور، شیوع بیماری‌های واگیر و ... اشاره کرد.

۲-۲-۴. اخلاق عمومی

اخلاق عمومی به آن دسته از استانداردهای رفتاری اطلاق می‌شود که فارغ از مبنای مذهبی یا غیرمذهبی آن، جامعه رعایت آن را برای همگان الزامی می‌پندارد. گرچه ممکن است تمامی موارد اخلاق عمومی وارد نظم حقوقی نگردیده باشد، اما رعایت آن در قالب نظم عمومی، برای همگان ضروری است. این مفهوم، پدیده‌ای کاملاً سیال است که در گذر زمان و با تغییرات محیطی، دستخوش تغییرات می‌گردد.

علی‌الاصول ارتباط ملموسی میان وقفه در انجام مأموریت‌های عمومی و نقض اخلاق عمومی وجود ندارد؛ اما می‌توان مواردی را یافت که ایجاد اختلال در انجام امور عمومی، اخلاق را نقض می‌کند. مثلاً در صورتی که ناظران بر ذبح شرعی دام و طیور در جامعه‌ای که این امر وارد در اخلاق عمومی است، در اعتراض به شرایط کاری خود، اقدام به اعتصاب کنند.

۲-۲-۵. استمرار خدمات عمومی

خدمات عمومی، آن دسته از اقدامات و فعالیت‌هایی است که از طرف دولت یا نهادهای وابسته به آن ویا به نحوی تحت نظارت آن، در پاسخ به نیازهای عمومی تدارک دیده می‌شود.^۱ خدمات عمومی، گسترده‌ترین بخش نظم عمومی را تشکیل می‌دهد.^۲ خدمات عمومی، حاصل تلفیق احساس نیاز عمومی و دخالت دولت برای رفع آن امر است.^۳ امروزه

۱. برای ملاحظه تعاریف مختلف از خدمات عمومی، ر.ک: [۲۶، ص ۵۰-۵۱؛ ۲۷، ص ۱۱۴-۱۴۵-۱۴۶].

۲. نظم عمومی را نباید با خدمات عمومی، یکی دانست. قلمرو نظم عمومی، به مراتب وسیع‌تر از خدمات عمومی است [۲۲، ص ۷۳].

۳. برای ملاحظه دو جنبه ماهوی و نهادی خدمات عمومی، ر.ک: [۲۰، ص ۱۰۹-۱۱۰].



با گسترش نیازهای عمومی و توسعه کارکردهای حکومت‌ها، اکثریت قابل توجهی از امور عمومی را خدمات عمومی شامل می‌شود.

به طور کلی، سه دسته خدمات عمومی در فرانسه وجود دارد: خدمات عمومی کشوری، خدمات عمومی منطقه‌ای، خدمات عمومی بیمارستانی. بنگاه‌های عمومی اقتصادی^۱ (از جمله بخش انرژی: گاز، برق، حمل و نقل، پست) در دسته جداگانه‌ای قرار می‌گیرند. این گروه از امور عمومی، تابع مقررات خاصی نسبت به خدمات عمومی مذکور هستند [۲۸، ص ۴۶-۴۷-۵۰].

خدمات عمومی را در نظام انگلستان می‌توان به دو دسته خدمات کشوری و خدمات عمومی تقسیم کرد. اولی شامل مستخدمان عمومی حاضر در دپارتمان‌ها و مؤسسات دولتی است و دومی کلیه کارمندان شاغل در جوامع محلی، آموزش، بهداشت، حمل و نقل، دانشگاه‌ها و حتی بنگاه‌های اقتصادی عمومی را شامل می‌شود. گروه نخست، تحت شمول قوانین متعددی هستند. از جمله این قوانین، می‌توان به قانون خدمت کشوری مصوب ۲۰۰۶^۲ و قانون مدیریت خدمت کشوری^۳ اشاره کرد. گروه دوم نیز (بجز برخی استثناها نظیر پلیس) تابع قوانین عام و بخصوص قانون استخدام مصوب ۲۰۰۲^۴ و قانون روابط استخدامی مصوب ۲۰۰۴^۵ هستند.

با عنایت به لزوم استمرار دائمی و حتی لحظه‌ای و به طور کلی حساسیت در تداوم ارائه خدمات عمومی می‌توان آن‌ها را به سه دسته تقسیم کرد: (۱) خدمات عمومی ضروری؛ (۲) خدمات عمومی با اهمیت بنیادین؛ (۳) خدمات عمومی عادی.^۶

1. public enterprises
2. The Civil Service Code 2006
3. the civil service management
4. The Employment Act 2002
5. The Employment Relations Act 2004

۶. تقسیم‌بندی خدمات عمومی به خدمات عمومی ضروری و با اهمیت بنیادین، از اصول نهادهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار در خصوص حق اعتصاب کارمندان عمومی، قابل استنباط است.

۲-۲-۲-۵-۱. خدمات عمومی ضروری^۱

ویژگی پاره‌ای از خدمات عمومی به گونه‌ای است که در ارتباط تنگاتنگی با حفظ جان و مال شهروندان هستند، به نحوی که اندک تأخیری در ارائه می‌تواند حیات آنان را به مخاطره بیندازد. لذا لزوم استمرار لحظه‌ای در جریان ارائه این خدمات، مهم‌ترین ویژگی آن تلقی می‌گردد و ایجاد هرگونه وقفه، هرچند به صورت جزئی و اندک در ارائه آن‌ها ممنوع است.

کمیته کارشناسان در سال ۱۹۷۳، این خدمات را چنین تعریف کرد: «خدماتی که اختلال در آن، زندگی، امنیت شخصی یا سلامتی تمام یا قسمتی از جمعیت را به مخاطره می‌اندازد». این تعریف متعاقباً به وسیله کمیته آزادی سندیکایی پذیرفته شد [۱۶، ص ۲۰]. از جمله این خدمات، می‌توان به پلیس، نیروهای نظامی، خدمات بهداشتی‌درمانی ضروری، خدمات آتش‌نشانی، بخش مدیریت بحران و ... اشاره کرد.^۲

۲-۲-۲-۵-۲. خدمات عمومی با اهمیت بنیادین^۳

خدمات عمومی با اهمیت بنیادین در سطح اهمیت پایین‌تری نسبت به گروه قبل قرار دارند، گرچه از اهمیت بالایی برخوردارند؛ به نحوی که از خدمات عمومی عادی متمایز می‌گردند. اما این امر مانع از آن نیست که انقطاع و ایجاد وقفه جزئی و اندک را در شرایط خاصی مجاز ندانیم. از جمله مهم‌ترین این خدمات، می‌توان به خدمات بهداشتی‌درمانی مهم، از قبیل جراحی‌های عمومی، خدمات شهری و روستایی از قبیل آب، برق، گاز و تلفن، بخش حمل و نقل در کلانشهرها و شهرهای پرجمعیت و فاقد امکانات اشاره کرد.

1. essential public services

۲. از منظر کمیته آزادی سندیکایی، این خدمات، ضروری محسوب می‌شوند: خدمات بیمارستانی، آب، تلفن، پلیس و نیروهای مسلح، خدمات آتش‌نشانی، زندان‌ها. خدمات غیرضروری نیز عبارتند از: رادیو و تلویزیون، پتروشیمی، بنادر، پارک‌های تفریحی، معادن، حمل و نقل، فعالیت‌های تولیدی، صنعتی و کشاورزی، تهیه و توزیع مواد غذایی، انتشارات دولتی، بخش آموزش [۸، ص ۲۱-۲۲].

3. public services of fundamental importance



۲-۲-۵-۳. خدمات عمومی عادی^۱

این گروه نیز با احساس نیاز شهروندان نسبت به آن، به وسیله دولت یا نهادهای تابعه و یا به نحوی تحت نظارت آن‌ها شکل می‌گیرد و فاقد جنبه اهمیت بالا در ارائه مستمر آن است. ایجاد هرگونه خلل در ارائه آن‌ها لزوماً منجر به ایراد خسارات بالایی به شهروندان نمی‌گردد. خدماتی که در هریک از این دسته‌ها قرار می‌گیرند، با توجه به شرایط همان جامعه و در دوره زمانی خاصی صورت‌بندی می‌شوند. به این ترتیب، وضعیت در ایران، فرانسه و انگلستان یکسان نیست. به‌عنوان نمونه، می‌توان به اهمیت فضای مجازی و خدمات مربوط به آن در کشورهای پیشرفته اشاره کرد. البته نمی‌توان به‌صراحت قائل به جامع، مانع و دقیق بودن این تقسیم‌بندی شد. همواره امکان قرار گرفتن مواردی در مرز این تقسیم‌بندی‌ها و یا ذیل دسته چهارم یا دسته بینابینی وجود دارد. همچنین در یک تقسیم‌بندی، اهمیت خدمات آن گروه، به یک میزان نیست.

۳. ممنوعیت‌های وارد بر حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی

تعارض منفعت عمومی با حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی، تقریباً امری اجتناب‌ناپذیر است. با توجه به میزان این تعارض، حسب مورد بر هریک احکام خاصی بار می‌شود.

۳-۱. ممنوعیت‌های موضوعی

در ادامه، مشاغلی که اسناد و موازین بین‌المللی، صراحتاً متعرض حق اعتصاب آن‌ها شده‌اند و به نحوی جواز ممنوعیت این حق را در مورد آن‌ها صادر کرده‌اند، مورد بررسی قرار می‌گیرند. آنگاه سایر مشاغلی که سلب این حق با توجه به معیارهای بین‌المللی، در حقوق داخلی کشورها صورت می‌گیرد، بررسی می‌شوند.

1. ordinary public services

۳-۱-۱. ممنوعیت‌های (مشاغل) مصرح در موازین بین‌المللی

این قبیل ممنوعیت‌ها، براساس کارکرد کارمندان عمومی، تحمیل گردیده است. نمی‌توان به طور کلی، تمامی شاغلین در یک بخش را از این حق محروم کرد. لذا محرومیت کلیه کارمندان دفاع ملی بدون تمایز در کارکردشان، متناسب نیست و در یک جامعه مردم‌سالار، ضروری نیست [۲۹، ص ۴۶۴]. این دسته از مشاغل را می‌توان به دو دسته مشاغل نظامی، انتظامی و کارمندان عالی‌رتبه دولتی تقسیم‌بندی کرد:

۳-۱-۱-۳. مشاغل نظامی و انتظامی

یکی از ممنوعیت‌های موجهی که در موازین بین‌المللی، درخصوص حقوق صنفی کارمندان عمومی بیان شده، مشاغل نظامی و انتظامی^۱ است. مأموریت حساس این قبیل کارمندان، در حراست از امنیت و آسایش عمومی، به نحو غیرقابل انفکاک با حاکمیت آن‌ها گره خورده است؛ به گونه‌ای که هر گونه خلل و نقصان در انجام این مهم، حاکمیت کشوری را خدشه‌دار می‌سازد. حق اعتصاب کارمندان نظامی و انتظامی صراحتاً به موجب موازین بین‌المللی و داخلی^۲ سلب شده است. در فرانسه، کارمندان شرکت‌های امنیتی جمهوری، پلیس و نیروهای مسلح و کارمندان اداره زندان^۳ حق اعتصاب ندارند [۲۸، ص ۵۱]. این مورد از نخستین موارد موجه سلب حقوق صنفی کارمندان دولتی محسوب می‌گردد. بند ۳ ماده ۱ مقاله‌نامه شماره ۱۵۱، اجرای مفاد آن سند نسبت به نیروهای مسلح و پلیس را تا حدی می‌داند که به وسیله قوانین و مقررات ملی، تعیین شده است.

۱. نباید اقدام به اعتصاب را در کلیه بخش نظامی و انتظامی، ممنوع کرد. بنا به تأکید کمیته اروپایی حقوق اجتماعی، کارمندان ستادی این بخش‌ها از این حق برخوردارند [۸، ص ۱۶].
۲. به این ترتیب، کارمندان پلیس و ارتش در انگلستان، از حق اعتصاب محرومند [۳۰، ص ۱۲۴].
۳. پرسنل پلیس، به موجب قانون ۲۸ سپتامبر ۱۹۴۸، پرسنل پلیس ضد شورش به موجب قانون ۲۷ دسامبر ۱۹۴۷، پرسنل اداره زندان‌ها به موجب قانون ۶ اوت ۱۹۵۸ و برخی پرسنل وزارت کشور به موجب قانون ۳۱ ژوئیه ۱۹۶۸ از اقدام به اعتصاب محرومند [۳۱، ص ۲۶۶].

۳-۱-۲. کارمندان عالی‌رتبه دولتی

مراد از کارمندان عالی‌رتبه دولتی، مجموعه کارمندان سیاسی نهادهای عمومی است که با همکاری یکدیگر در تعیین راهبرد کلی اداره کشور از طریق برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و نظارت، فعالیت داشته و اعمال‌کننده نهاد اقتدار عمومی، به نام دولت هستند.^۱ بر این اساس، امر خطیر اعمال حاکمیت به دستگاه‌های حکومت واگذار شده و عملاً به وسیله این مقامات تجلی می‌یابد.^۲

یکی از مواردی که به موجب بند ۲ ماده ۸ میثاق ب. ح. ا. اف، از جهات موجه تحمیل محدودیت‌های قانونی بر اعمال حق اعتصاب ذکر شده، مقامات و مسؤولان دولتی است. این پیش‌بینی، به میزانی مطلق و موسع است که علاوه بر توجیه ممنوعیت اعتصاب در مورد مقامات دولتی، تحمیل محدودیت‌ها بر حق اعتصاب کارمندان را نیز قانونی جلوه دهد [۶، ص ۳۵۸-۳۶۰]. کارمندان عالی‌رتبه، خود به نام دولت عمل می‌کنند^۳ و در نتیجه، نمی‌توانند برای استیفای حقوق خود، اقدام به فعالیت صنفی^۴ و اعتصاب کنند [۸، ص ۱۳]؛ چه آن‌که ایشان در تعیین شرایط کار دخالت داشته‌اند و اصول حاکم بر استخدام آن‌ها به علت جایگاه شغلی ایشان تا حدودی با دیگر مستخدمان متفاوت است.^۵

۳-۱-۲. معیار خدمات عمومی ضروری

در کنار تصریح به ممنوعیت مشاغلی از اقدام به اعتصاب، در موازین بین‌المللی، در برخی

1. for other definition of public authorities, see: [۳۲، ص ۲۵]

۲. برخی نیز کارمندی را که وظایف آن‌ها ماهیت خیلی محرمانه دارد، در جرگه محرومان از حق اعتصاب قرار داده‌اند [۲۸، ص ۱۰].

۳. اجرای مفاد مقاله‌نامه شماره ۱۵۱ درخصوص مستخدمان عالی‌رتبه (دارای کارکرد سیاست‌گذاری یا مدیریتی)، همچنین در مورد کارمندان دارای وظایف خیلی محرمانه، با لحاظ مقررات حقوق داخلی کشورها صورت می‌پذیرد (بند ۲ ماده ۱ مقاله‌نامه).

۴. از جمله این مقامات، می‌توان به مقامات قضایی، بخش گمرک و مالیات‌ها اشاره کرد. رک: [۱۸، ص ۴].

۵. در صورتی که در ورود برخی مشاغل، به این دسته تردید شود، بنا بر نظر کمیته کارشناسان، نباید آن‌ها را کارمند عالی‌رتبه بدانیم [۲۸، ص ۲۱].

موارد معیارهایی ارائه شده است. مطابق ماده G از قسمت III منشور اجتماعی اتحادیه اروپا، وضع هرگونه محدودیت و ممنوعیت بر خدمات عمومی ضروری، در صورتی موجه است که: (۱) به موجب قانون باشد؛ (۲) هدف مشروعی را دنبال کند که به وسیله منشور، شناسایی شده باشد (یعنی تضمین حقوق و آزادی‌های دیگران یا حمایت از منفعت عمومی و نظم عمومی)؛ (۳) در یک جامعه مردم‌سالار، ضروری باشد. واژه ضروری، چنین مقرر می‌دارد که محدودیت‌ها، به یک امر ضروری اجتماعی پاسخ می‌دهند و متناسب با هدف مشروعی است که دنبال می‌کنند. معیار تناسب^۱، میزان خسارت کارمندان را در برابر خسارات وارد به دولت می‌سنجد [۳۳، ص ۳].

۲-۳. ممنوعیت‌های زمانی

در توجیه سلب حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی، گاه به موضوع مشاغل مربوط استناد نمی‌شود، بلکه با توجه به اوضاع و احوال جانبی ویا جریان اعتصاب، ممنوعیت‌هایی وضع می‌گردد.

۱-۲-۳. شرایط بحران ملی و وضعیت فوق‌العاده

ممکن است کشور به علت وقوع جنگ خارجی یا داخلی، بحران اقتصادی، حوادث و بلایای طبیعی، گسترش امراض واگیر و دیگر عوامل، از وضعیت عادی خارج گردد. طبیعتاً اداره کشور در این شرایط، متفاوت با زمان عادی است. در این شرایط احتمالاً پرداخت حقوق مستخدمان، دچار اختلالاتی می‌گردد و در این وضعیت، اعتراض کارمندان، بدون توجه به وضعیت خاص کشور، بر بحران پیش‌رو می‌افزاید و دولت را درگیر مسائل جدیدی می‌کند. سلب حقوق صنفی در وضعیت بحران ملی یا وضعیت فوق‌العاده، در بخش خدمات عمومی با اهمیت بالا، موجه می‌نماید. «اولین اثر استقرار چنین حالتی (جنگ و شرایط اضطراری)، محدود شدن محسوس و ملموس حقوق و آزادی‌های شهروندان می‌باشد. ... منع اعتصاب ...» از آن جمله است [۱۲، ص ۲۰۰-۲۰۱]. البته اولاً این ممنوعیت‌ها صرفاً ناظر بر شرایط

1. proportionality test

بحران است [۲، ص ۹۸] و با خروج از این وضعیت، حقوق مستخدمان به حالت سابق اعاده می‌گردد؛ ثانیاً اعلام این وضعیت در صلاحیت مقامات مجاز ملی (معمولاً مجالس قانونگذار) است^۱ و نه مقامات اداری؛ ثالثاً سلب حقوق صنفی مستخدمان، صرفاً به میزان متناسب با شرایط فوق‌العاده صورت می‌گیرد.^۲

به موجب پاراگراف اول ماده ۳۰ منشور اجتماعی اروپا: «در زمان جنگ یا سایر شرایط اضطراری عمومی، که حیات ملت دچار مخاطره می‌گردد»، این امکان برای اعضا وجود دارد که از تعهدات مبتنی بر منشورشان، صرف‌نظر کنند. عبارت «سایر شرایط اضطراری»، می‌تواند هم ناظر بر حوادث و بلایای طبیعی باشد و هم بر اتفاقات انسانی نظیر شورش اطلاق گردد [۲۹، ص ۴۵۹].

۲-۲-۳. توسعه اعتصاب به لحاظ مدت و قلمرو

چنانچه اعتصابی در بخش خدمات عمومی مهم به وقوع بپیوندد و در ادامه، اعتصاب از مدت خاصی طولانی‌تر شود، به نحوی که ارائه آن خدمات با مشکلات جدی مواجه گردد، یک خدمت عمومی مهم، تبدیل به خدمت عمومی ضروری می‌شود. به همین ترتیب است: در شرایطی که اعتصاب یک بخش عمومی به سایر بخش‌ها تسری می‌یابد و به تدریج بخش‌های زیادی را در برمی‌گیرد. آنچه معیار تقسیم‌بندی بیان شده از خدمات عمومی بوده، ناظر به اوضاع و احوالی است که همزمان مردم از دیگر خدمات عمومی برخوردارند.

۴. محدودیت‌های وارد بر حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی

نخستین تجویزی که در تعارض میان حق اعتصاب کارمندان عمومی و اقتضائات منفعت عمومی (در جهت استمرار خدمات عمومی) صورت می‌گیرد، برخورداری از این حق،

۱. براساس اصل هفتاد و نهم قانون اساسی ج.ا.ا.، برقراری محدودیت‌های ضروری و موقت تا سقف سی روز، در شرایط اضطراری و جنگ، صرفاً پس از تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر است.
۲. دولت فرانسه، اقدام به اعتصاب را در سال‌های ۱۹۱۷ و ۱۹۳۹، به علت وقوع جنگ‌های جهانی، ممنوع اعلام کرد [۵، ص ۲۵۲].

ضمن پذیرش وجود محدودیت‌هایی خاص در جریان اعمال آن است. برخی نیز قاعده اصلی را ممنوعیت اعتصاب دانسته‌اند [۳۴، ص ۱۲۱].

۴-۱. تشریفات و الزامات

گرچه اعتصاب، یک حق تخلف‌ناپذیر است، اما برای اعمال آن (و نه تمتع از آن)، قانونگذار رعایت شرایطی را ضروری دانسته است.

۴-۱-۱. شخص اعلام‌کننده اعتصاب

در اعتصاب بخش خصوصی فرانسه، هیچ شرط یا الزامی درخصوص نهاد اعلام‌کننده اعتصاب وجود ندارد [۳۵، ص ۹۹]. اعلام اعتصاب ممکن است به وسیله اتحادیه‌های کارگری یا گروهی از کارگران صورت گیرد. این امر حاکی از رویکرد فردمحورانه در حقوق این کشور است. اعتصابی را که بدون اختیار از اتحادیه‌های کارگری و مستقلاً به وسیله کارگران صورت گیرد، «اعتصاب وحشی»^۱ گویند. این اعتصاب در بخش خصوصی فرانسه، مجاز است؛ ولی اعلام آن در بخش عمومی فرانسه، صرفاً باید به وسیله اتحادیه‌های صنفی انجام شود وگرنه از حمایت‌های یک اعتصاب قانونی برخوردار نیست [۳۷-۳۸، ص ۳].

در قوانین مرتبط با حقوق صنفی انگلستان، الزامات عدیده‌ای جهت شروع اعتصاب وجود دارد. ماده ۲۲۶ قانون اتحادیه‌های شغلی ۱۹۸۴ م. تمامی شرایط قبل از شروع یک اعتصاب را صرفاً بر عهده اتحادیه‌ها قرار داده و برای مستخدمان، حق مستقلی در این مورد قائل نشده است. در نتیجه، جهت تدارک اعتصاب در بخش عمومی انگلستان، لازم است اتحادیه‌های صنفی، نقش‌آفرینی کنند.

1. Wild Cat Strike

۴-۱-۲. الزام به رأی‌گیری قبل از اعتصاب^۱

در فرانسه، صرفاً به لزوم شروع و اعلام اعتصاب به وسیله اتحادیه‌های شغلی اشاره شده است و در مورد رأی‌گیری در باب اعتصاب، مقررات ویژه‌ای به چشم نمی‌خورد. تنها در خصوص اتحادیه‌ای که صالح به اعلام اعتصاب در بخش عمومی است، مقرره‌ای وجود دارد، مبنی بر این‌که تنها اتحادیه صنفی دارنده بیش‌ترین نمایندگی از مستخدمان در سطح ملی یا سایر سطوح، حق فراخوانی اعتصاب را دارد (ماده ۳-۵۲۱ قانون کار فرانسه). غیر از این مورد، الزام دیگری وجود ندارد. حال، نحوه شروع و تصمیم‌گیری، علی‌الاصول تابع مقررات داخلی اتحادیه خواهد بود.

در نظام حقوقی انگلستان، یکی از شروط اعتصاب قانونی، اعلام قبل از شروع آن است تا به این ترتیب، کارفرما، آماده تدارک اقدامات مقتضی جهت استمرار تولید، خدمات، جایگزینی نیروها و در نهایت، کاهش آثار زیانبار اعتصاب گردد. برای حمایت از اعتصاب، اقدام به رأی‌گیری الزامی است [۱۴، ص ۱۳]. رأی‌گیری به صورت مخفی برگزار شده، حق رأی دادن به تمامی اعضای اتحادیه تعلق دارد. نتایج رأی‌گیری باید به اطلاع اعضای اتحادیه و کارفرما برسد (ماده ۲۲۶ قانون اتحادیه شغلی و روابط کار ۱۹۹۲).

۴-۱-۳. صدور اعلامیه قبلی^۲

در بخش عمومی فرانسه، علاوه بر لزوم مداخله اتحادیه‌های صنفی، صدور اخطاریه قبلی در صلاحیت اتحادیه‌ای است که بیش‌ترین نمایندگی را در سطح ملی یا سایر سطوح دارد. این قسمت از قانون کار فرانسه مورد اعتراض کمیته حقوق اجتماعی قرار گرفت. این‌که تنها اتحادیه دارنده بیش‌ترین نمایندگی، صالح به اقدام است، با عنایت به پایین بودن نرخ اتحادیه پیوندی^۳ در بخش عمومی این کشور، قیدی اضافی بر اعتصاب دانسته شده است. کمیته مذکور، مخالفت این قید را با منشور اجتماعی اتحادیه اروپا اعلام کرد.

۱. کمیته آزادی سندیکایی کسب حداقل دو سوم آرا را غیرموجه تشخیص داده است [۱۶، ص ۲۸-۲۹].

2. Strike Notice

3. unionization

اتحادیه صنفی مربوط در بخش عمومی فرانسه باید اخطاریه‌ای مشتمل بر موارد زیر، حداقل ۵ روز قبل از شروع اعتصاب صادر کند: محل، زمان، تاریخ، مدت و دلایل اعتصاب. این اخطاریه باید به مقامات مافوق یا مدیر واحد مربوط تسلیم شود. در طول این ۵ روز، طرفین اختلاف ملزم به مذاکره هستند. چنانچه رویه‌های قانونی صدور اخطاریه رعایت نگردد، اعتصاب غیرقانونی بوده، کارفرما محق است تا مجازات‌های انضباطی علیه خاطیان اعمال کند [ص ۳۷-۳۸].

در نظام حقوقی انگلستان، قبل از رأی‌گیری درخصوص انجام اعتصاب، اعلامیه آن باید از قبل به اطلاع کارفرما برسد. بعد از انجام رأی‌گیری نیز نتایج آن به اطلاع وی خواهد رسید و در هر حال برای تحقق یک اعتصاب قانونی، رعایت فرایند مذکور در قانون اتحادیه‌های شغلی و روابط کاری مصوب ۱۹۹۲م. (مواد ۲۲۶ تا ۲۳۴) ضروری است که از جمله آن الزامات، صدور اخطاریه قبلی است که به وسیله اتحادیه شغلی به کارفرما یا دولت حسب مورد تسلیم می‌گردد. اعلامیه (حاوی اطلاعات محل کار، دستجات اعتصاب‌کننده، تعداد اعتصاب‌کنندگان و . . .) رأی‌گیری باید ۷ روز قبل از شروع رأی‌گیری به کارفرما ابلاغ شود و حتی نمونه اوراق رأی‌گیری نیز باید حداکثر تا ۳ روز پیش از آن به کارفرما تحویل شود.

۴-۱-۴. گفتگو، سازش، داوری

یکی دیگر از الزاماتی که معمولاً برای حل و فصل اختلاف و کاهش نرخ اعتصابات تنظیم می‌شود، الزام طرفین به انجام گفتگو، سازش، داوری و میانجیگری است که طی آن، سعی می‌شود تا از طرق غیررسمی و انعطاف‌پذیرتر، اختلاف حل و فصل گردد. این الزامات بخصوص در مورد اعتصابات کارمندان بخش عمومی، وجیه‌تر می‌نماید. در نظام‌های حقوقی فرانسه و انگلستان به غیر از موارد پیشگفته (موارد یک تا سه) مورد دیگری وجود ندارد.

کمیته کارشناسان سازمان بین‌المللی کار الزام به سازش و میانجیگری، قبل از



اعتصاب را مطابق با ماده ۴ مقاله‌نامه شماره ۹۸ می‌داند. البته اضافه می‌کند که این الزامات نباید آن قدر پیچیده باشد که انجام اعتصاب قانونی غیرممکن گردد.

۲-۴. محدودیت‌های موضوعی

۱-۲-۴. خدمات عمومی با اهمیت بنیادین

در این دسته از خدمات، از یک سو اهمیت امر به میزانی نیست که توجیه‌گر ممنوعیت‌هایی بر حقوق صنفی مستخدمان عمومی باشد و از سوی دیگر به اندازه‌ای مهم هست تا تحمیل محدودیت‌های جدی بر آن حقوق را توجیه کند. بنا به اهمیت خدمات موضوع این بند، ضروری است قبل، حین و بعد از اعتصاب، شرایطی رعایت گردد.

۲-۲-۴. خدمات عمومی عادی

در تبعیت این خدمات از مقررات خاص حقوق عمومی تردید وجود ندارد. محدودیت‌های وارد بر این دسته، حداقلی و بیش‌تر ناظر بر تشریفات است، به نحوی که در بیش‌تر موارد، با حق اعتصاب کارگران بخش خصوصی شباهت فراوانی دارد. علت وضع این محدودیت‌ها نیز ناشی از کارفرمای خاص حاضر در این بخش (دولت، سایر نهادهای دولتی و عمومی) و اهمیت نسبی امور موضوع مأموریت دستگاه‌های مربوط است.^۱ از جمله این خدمات، می‌توان به خدمات و کالاهای تولیدی مؤسسات و بنگاه‌های اقتصادی دولت اشاره کرد. وضع ممنوعیت اعتصاب در مورد کارمندان این بخش، از دیدگاه نهادهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار، غیرموجه است [۱۶، ص ۱۸].

۱. در مورد بحث وضع محدودیت بر حق اعتصاب کارمندان، دادگاه اروپایی حقوق بشر، در پرونده Enerji Yapi v Yol Sen v Turkey، اشعار داشت: گرچه اعتصاب، حق مطلق نیست، اما صدور بخشنامه نخست‌وزیر مبنی بر ممنوعیت حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی، در پاسخ به یک نیاز اجتماعی مبرم نبوده و در نتیجه، مداخله نامتناسبی از سوی دولت در خصوص اعمال حق اتحادیه‌های صنفی تلقی می‌گردد [۱۴، ص ۲۸].

۳-۴. محدودیت‌های زمانی

۱-۳-۴. شرایط غیرعادی

ممکن است در برخی شرایط، اوضاع به قدری بحرانی نباشد که اقتضای سلب حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی را داشته باشد، بلکه صرفاً از حالت عادی خارج شده باشد. در این حالت، برای جلوگیری از گسترش وضعیت و تبدیل آن به شرایط بحرانی، لازم است راهکارهایی اندیشیده شود تا اوضاع کشور به حالت عادی بازگردد. این محدودیت‌ها، صرفاً ناظر بر شرایط خاص زمانی است و با رفع آن نیز منتفی می‌گردد.

۲-۳-۴. توسعه اعتصاب به لحاظ مدت و قلمرو

چنانچه در بخش خدمات عمومی عادی اعتصابی رخ دهد و به تدریج به سایر بخش‌ها تسری یابد و یا به لحاظ طولانی شدن مدت آن، ارائه خدمات به وسیله نهادهای عمومی دچار اختلال شود، دولت به‌عنوان مسئول حفظ و استمرار خدمات عمومی، باید با وضع محدودیت‌های بیشتر، اختلافات را فوراً مرتفع سازد. در نتیجه، حق اعتصاب کارمندان خدمات عادی مشمول محدودیت‌هایی می‌شود که در شرایط عادی با آن مواجه نیست.

۵. نتیجه‌گیری

حق اعتصاب، به‌عنوان یک حق بنیادین که ریشه در حق اعتراض بشری دارد، هم‌اینک جایگاه خود را در منظومه حقوق و آزادی‌های بنیادین، مستحکم می‌بیند. اگر این حق ابزاری از کارمندان سلب شود، سایر حقوق بنیادین ایشان در روابط کار (منع کار اجباری، آزادی انتخاب شغل، آزادی سندیکایی و ...) نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرد. اعتصاب، به‌عنوان یک حق، وسیله‌ای است برای تدارک و تضمین سایر حقوق.

در جریان تنظیم این حق، رویکردهای متفاوت و بعضاً متعارضی درخصوص نحوه تنظیم مطرح می‌گردد. برخی با قائل شدن به ایده حاکمیت حق، آن را بر منفعت عمومی و مقتضیات ناشی از آن تفوق می‌دهند و معتقدند که منفعت عمومی، چیزی جز حاصل جمع

منافع خصوصی شهروندان نیست. برخی دیگر نیز با اتخاذ رویکرد برتری منفعت عمومی، عرصه را بر حق اعتصاب کارمندان، تنگ می‌کنند. براساس نظریه تعادل، می‌توان با تدارک یک سامانه قانونی منطقی و متوازن، به تأمین هر دو مفهوم منفعت عمومی و حق فردی اعتصاب نایل آمد. نتیجه آن‌که هریک به منظور تأمین دیگری، اندکی محدود خواهند شد.

نظام حقوقی انگلستان، همواره منفعت عمومی را بر حق‌های فردی ترجیح می‌دهد. بر این اساس بوده که این اقدام اجتماعی، تاکنون تبدیل به یک حق نشده است. بررسی قوانین و رویه قضایی این نظام در ارتباط با حق اعتصاب، حاکی از نبود چارچوب مشخص و از پیش تعیین شده‌ای جهت اقدام به اعتصاب است. در نظام حقوقی ایران نیز نه صراحتاً چنین حقی از آنان سلب شده و نه به آنان اعطا شده است.

شناسایی حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی، حاکی از اهمیت شخصیت انسانی کارمندان، در کنار توجه به منافع اقتصادی و اجتماعی حاصل از اداره امور عمومی است. به این ترتیب، وقوع اعتصاب، هزینه‌هایی را موجب می‌شود که به‌ناچار باید برای حفظ کرامت مستخدمان به آن تن داد. پس از تنظیم این حق در اواسط نیمه دوم قرن بیستم و مشاهده برخی آثار جبران‌ناپذیر ناشی از شناسایی آن، بخصوص در مورد استمرار خدمات عمومی در حوزه‌های خاصی، حکومت‌ها با تدارک راهکارهایی، نسبت به اعاده حقوق عموم در جریان وقوع اعتصاب اقدام کردند. در مهم‌ترین این اقدامات، شرط حفظ حداقل خدمات را ابتدا در خدمات عمومی ضروری و سپس در سایر خدمات عمومی مهم الزامی کردند. همچنین جواز استخدام کارمندان موقت را جهت حفظ استمرار خدمات عمومی در مواردی که حفظ میزانی از تولید یا ارائه خدمات، ضروری بود، صادر کردند.

۶. منابع و مأخذ

- [1] Daumas, Francois, *Agyptische Kultur im Zeitalter der Pharaonen*, Munich, Knauer Verlag, 1969.

- [۲] باقرزاده، احسان، *حق اعتصاب در حقوق ایران با نگرشی به موازین بین‌المللی*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، ۲-۱۳۸۱.
- [3] Stewart, Arabella and Mark, Bell, *The Right to Strike, A Comparative Perspective, A Study of National Law in Six EU States*, Liverpool, The Institute of Employment Rights, 2008.
- [4] Fairbrother, Peter-Hall, David-Davies Steve-Hammer, Nikolaus-Lobina Emanuele, *The Right to Strike in Electricity Sector in EU Countries*, The university of Greenwich, 2002.
- [۵] مهر، فرهنگ، *حقوق کار و بیمه‌های اجتماعی*، چ ۲، تهران، انتشارات مؤسسه عالی حسابداری، ۱۳۴۵.
- [۶] کریون، متیوسی. آر، *چشم‌اندازی به توسعه حقوق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی*، ترجمه محمد حبیبی مجنده، قم، سازمان انتشارات دانشگاه مفید، ۱۳۸۷.
- [7] Bernard, Catherine, *EC Employment Law*, New York, Oup, 2006.
- [8] Blanpain, R,- Colucci, M. and Hendrikx, «Legal Analysis of Certain Aspect of Collective Labour Law: Strike», *European Social Fund*, 2011.
- [۹] چراغی، ولی‌اله، *حقوق بنیادین بشر و مکانیزم‌های تضمین آن در نظام حقوق عمومی ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۲.
- [۱۰] فرجی کریمی پور، امیر، *مبانی حقوق بنیادین کار و بررسی آن با موازین بین‌المللی*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۴.
- [۱۱] گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، «مبنا و مفهوم حقوق بنیادین»، *نشریه حقوق اساسی*، ش ۲، س دوم، ۱۳۸۳.
- [۱۲] هاشمی، سید محمد، *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۴.
- [13] Novitz, Tonia, *International and EU Protection of Right to Strike*, Oxford



Monographs on Labour Law, 2003.

[14] Monkam, Alain, «The UK's Right to Strike and the Political Impacts of the European Laws», *LL. M. Law*, University of East Englia, School of Law, 2010.

[۱۵] عباسی، بیژن، *حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین*، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۹۰.

[16] Gernigon, Bernard-Odero, Alberto-Guido, Horacio, *ILO Principles Concerning, The Right to Strike*, Geneva, International Labour Office, 2000.

[۱۷] قاری سید فاطمی، سید محمد، *حقوق بشر در جهان معاصر؛ دفتر دوم: جستارهایی تحلیلی از حق‌ها و آزادی‌ها*، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۸۸.

[18] Servais, Jean-Michael, *The ILO Law and the Freedom to Strike*, 2007.

[۱۹] مؤذنی بادی، روح‌اله، *اصول حقوق عمومی اقتصادی در حقوق ایران و فرانسه*، پایان‌نامه دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۰.

[۲۰] گرجی ازندریانی، علی اکبر، *مبانی حقوق عمومی*، تهران، جنگل، جاودانه، ۱۳۸۸.

[۲۱] یوسفی، ابوالفضل، *آزادی تشکل، ابزار مشارکت شهروندان*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بشر، دانشگاه شهید بهشتی، ۸۹-۱۳۸۸.

[۲۲] نوین، پرویز، *اصول حقوق عمومی*، تهران، انتشارات جنگل، تدریس، ۱۳۹۰.

[۲۳] هاشمی، سید محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، چ ۱۲، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۵.

[۲۴] بصیری، محمد علی، «تحوالات مفهوم امنیت ملی»، *نشریه اطلاعات سیاسی اقتصادی*، ش ۷ و ۸، س ۱۵، ۱۳۸۰.

[۲۵] بیات کمیتیکی، مهناز، *مطالعه نظری نسبت حقوق فردی و مصالح جمعی*، پایان‌نامه دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۰.

- [۲۶] موسی‌زاده، رضا، *حقوق اداری کلیات و ایران*، تهران، نشر میزان، ۱۳۷۷.
- [۲۷] عباسی، بیژن، *حقوق اداری*، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۹.
- [28] Geringon, Bernard, *Labour Relations in the Public and Para-punlic sector*, Geneva, International Labour Office, 2007.
- [29] Kova'cs, Erika, «The Right to Strike in the European Social Charter», *Comp. Labor Law and pol"y Journal*, Vol. 26, 2006.
- [30] *European Public Service Committee*, Published by Fafo Institute for Applied social Science for EPSC, 1996.
- [۳۱] آرلت هیمن-دوآ، *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، ترجمه یوسف مولایی، رشید برناک، تهران، انتشارات دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۸۲.
- [32] ILO, *Record of Proceedings, Report of Committee on the Public Service*, Geneva, International Labour Conference, 64 th session, 1978.
- [33] Cardona, Francisco, *Collective Relations in the Civil Service*, Paris, 2006.
- [۳۴] صفری، سجاد، *حقوق بشر و حقوق جمعی کار*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بشر، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۸.
- [35] Blanpain, Roger and Engels, Chris, *European Labour Law*, Boston, Kluwer Law and Taxation Publisher, 1995.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی