

مروری بر تضمینات منع کار اجباری در قوانین موضوعه ایران و اساسنامه سازمان بین‌المللی کار

کمال الدین هریسی نژاد
عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز
فرزاد جنگجوی (خراطا)
دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز
اکبر لطفی عزیز
کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز

در عرصه بین‌الملل و همچنین در حقوق داخلی کشورها، ممنوعیت کار اجباری از اصول مسلم حقوق می‌باشد، از این رو کشورها ملزمند، اقدامات لازمه را در این زمینه مراعات نمایند. در این راستا در قوانین موضوعه جمهوری اسلامی ایران، تضمینات منع کار اجباری در ماده ۱۷۲ قانون کار، ماده ۳ قانون حمایت از کودکان و نوجوانان و ماده ۴ قانون مبارزه با قاچاق انسان مقرر شده است. از طرف دیگر مواد ۲۲ الی ۳۴ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار نیز برای تضمین منع کار اجباری در کشورهای عضو، مقرراتی را پیش‌بینی نموده است. هر چند در هر دو نظام حقوقی مذکور، تضمینات لازمه برای مقوله منع کار اجباری در نظر گرفته شده و به مرور زمان کارآتر گردیده‌اند؛ اما تضمینات مقرر شده در حقوق موضوعه ایران ثمربخش‌تر از اساسنامه سازمان بین‌المللی کار هستند، چرا که حکومت با در دست داشتن عناصر لازمه برای کیفر رساندن متخلفین در وضعیت بهتری نسبت به نهادهای بین‌المللی قرار دارد. مطالعه حاضر جنبه‌های مختلف تضمینات منع کار اجباری در قوانین موضوعه ایران و اساسنامه سازمان بین‌المللی کار را مورد واکاوی قرار داده است.

واژگان کلیدی: تضمینات، منع کار اجباری، قوانین موضوعه، اسناد بین‌المللی.

مقدمه

انسان به حکم داشتن طبع اجتماعی، از همان بدو خلقت، زندگی فردی را رها کرده و زیستن با دیگر هموعان را پیشه خویش ساخته است. اما از نخستین روزهای خلقت انسان، آزادی کار و منع اجبار افراد به کاری معین جزء اصول اولیه حقوق اجتماعی افراد بوده است. فلذا محق بودن افراد برای شناخت حقوق اولیه خود امری اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. هرگونه حمله به کرامت و ارزش‌آبناء بشر در منشور سازمان ملل متحد و دیگر اسناد حقوق بشری منع گردیده است. بنابراین هیچ‌گونه جبر و تحمیلی بر افراد برای انجام کاری معین روا نیست. با این همه، بسیاری از اشکال معاصر کار اجباری، همانند اجبار به خدمت در برابر دین، کار اجباری کودکان و قاچاق زنان و کودکان وجود دارد که مشابه بردگی هستند و توسط جامعه بین‌المللی نیز محکوم شده‌اند.

از این رو عدم اجبار افراد و بهره‌کشی از آنان به حدی مهم است که سازمان بین‌المللی کار در اساسنامه خود به این امر متذکر می‌شود و از سالیان اولیه تأسیس بر آن بوده است تا این معضل را ریشه‌کن نماید. جمهوری اسلامی ایران نیز از آن روی که داعیه تضمین حقوق و آزادی‌های فردی و حمایت از اقلیت‌های مختلف و از جمله قشر ضعیف جامعه را از اولین روزهای تشکیل حکومت داشته است، در اصول قانون اساسی^۱ و برخی قوانین موضوعه دیگر به ممنوعیت کار اجباری و بهره‌کشی از دیگران اشاره و تضمینات لازمه را در این زمینه مشخص نموده است. در این مطالعه سعی

۱- اصل بیست و سوم؛ بند چهار اصل چهارم و سوم قانون اساسی.

شده تضمینات رعایت منع کار اجباری در قوانین موضوعه کشورمان و اسناد بین‌المللی مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

تضمینات کیفی منع کار اجباری

در این بحث ابتدا تضمینات کیفی منع کار اجباری در قوانین موضوعه ایران (۱-۱) و در ادامه در اسناد بین‌المللی (۲-۱) بررسی شده است.

در قوانین موضوعه ایران

ماده ۱۷۲ قانون کار، به طور کامل تضمینات جرم کار اجباری و بهره‌کشی را تعیین نموده و تصریح می‌دارد: «کار اجباری با توجه به ماده ۶ این قانون به هر شکل ممنوع است و متخلف علاوه بر پرداخت اجرت‌المثل کار انجام‌شده و جبران خسارت، با توجه به شرایط و امکانات خاکی و مراتب جرم به حبس از ۹۱ روز تا یک سال و جریمه نقدی معادل ۵۰ تا ۲۰۰ برابر حداقل مزد روزانه...»

این ماده مجازات جرم بهره‌کشی را علاوه بر پرداخت اجرت‌المثل کار انجام‌شده و جبران خسارت که علی‌الاصول ضمانت اجراهای مدنی هستند، حبس از ۹۱ روز تا یک سال و یا جریمه نقدی معادل ۵۰ تا ۲۰۰ برابر حداقل مزد روزانه محکوم پیش‌بینی نموده است. قانونگذار با توجه به اهمیت کار در پیشرفت جامعه و همچنین صیانت از نیروی کار با قرار دادن حداقل ۹۱ روز حبس، در نظر داشته است تا در حالت عادی الزاماً مجازات جرم به جزای نقدی تبدیل نشود (فتحی، ۱۳۹۱: ص ۴). باید اشاره شود، منظور از مزد روزانه که مبنای تعیین مجازات می‌باشد، همان اجرت‌المثل روزانه نیست بلکه مزدی است که هر ساله وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تعیین و ابلاغ می‌نماید و پایه حقوق کارگران می‌باشد. البته برای تعیین اجرت‌المثل می‌توان مزد روزانه را نیز مبنا قرار داد. اما موارد دیگری همچون زیان معنوی، تحقیر کارگر، سختی کار و شرایط آن باید مورد توجه قرار گیرد. دیگر این که بیان واژه اجرت‌المثل اشاره به این مطلب دارد که تعیین حقوق کارگر برای کار اجباری تابع ضوابط قانون کار نیست و حتی شاید بتوان این نکته را استنباط کرد که کار اجباری در مواردی تحقق می‌یابد که رابطه کارگری و کارفرمایی میان متهم و قربانی وجود ندارد. مانند این که معلمی از دانش‌آموز خودش، بهره‌کشی نماید یا کارمند مسئولی راننده خود را وادار کند تا کارهای شخصی او را انجام دهد. اگر قرارداد کار وجود داشته باشد، ضوابط خاصی نیز برای کارگر وجود ندارد و نوبت به اجرت‌المثل نمی‌رسد (زراعت، ۱۳۹۰: ص ۵۰).

منظور از «شرایط و امکانات خاکی و مراتب جرم» مواردی همچون زمان و مکان انجام کار می‌باشد؛ نوع کاری که انجام می‌شود، شخصی که به کار گمارده می‌شود، سابقه مرتکب و دفعات ارجاع کار اجباری، میزان دستمزد و... طبیعی است به کار گماردن افراد در اعماق زمین یا مکان‌هایی دورافتاده یا به کار گماری در درون شهر و روی زمین، یکسان نیست. یا عدم پرداخت حقوق مناسب و مسائلی از این قبیل به تشخیص قضات بستگی دارد. از این روست که جریمه نقدی و حبس به صورت حداقل و حداکثر پیش‌بینی شده است. علاوه بر این طبق ماده ۲۳ قانون مجازات اسلامی دادگاه می‌تواند در صورت عمدی بودن جرم علاوه بر مجازات پیش‌بینی شده در قانون موضوعه به عنوان تتمیم حکم تعزیری فرد خاطی را برای مدتی از حقوق اجتماعی محروم کرده و فرد خاطی را به نقاط دور دست تبعید نماید، یا از خروج اتباع ایران از کشور جلوگیری نماید و یا این که بیگانگان را از کشور اخراج نماید، وسایر مجازات‌هایی که در ماده مزبور به عنوان مجازات‌های تکمیلی و تبعی پیش‌بینی گردیده است.^۱

ماده ۱۷۲ تفاوتی با ماده ۶۲ قانون کار ۱۳۳۷ دارد و آن این که در قانون سابق اصول مندرج در دو مقوله نامه کار

۱- ماده ۲۳ «دادگاه می‌تواند فردی را که به حد، قصاص یا مجازات تعزیری از درجه شش تا درجه یک محکوم کرده است با رعایت شرایط مقرر در این قانون، متناسب با جرم ارتكابی و خصوصیات وی به یک یا چند مجازات از مجازات‌های تکمیلی زیر محکوم نماید:
الف- اقامت اجباری در محل معین. ب- منع از اقامت در محل یا محلهای معین. پ- منع از اشتغال به شغل، حرفه یا کار معین. ت- انفصال از خدمات دولتی و عمومی. ث- منع از رانندگی با وسایل نقلیه موتوری و یا تصدی وسایل موتوری. ج- منع از داشتن دسته چک و یا اصدار اسناد تجارتي. چ- منع از حمل سلاح. ح- منع از خروج اتباع ایران از کشور. خ- اخراج بیگانگان از کشور. د- الزام به خدمات عمومی. ذ- منع از عضویت در احزاب، گروهها و دستجات سیاسی یا اجتماعی. ر- توقیف وسایل ارتكاب جرم یا رسانه یا مؤسسه دخیل در ارتكاب جرم. ز- الزام به یادگیری حرفه، شغل یا کار معین. ژ- الزام به تحصیل. س- انتشار حکم محکومیت قطعی»

می‌شود. این تبصره که به طور ضمنی بعضی از مصادیق قاچاق انسان را حد محاربه و افساد فی الارض می‌داند، صرف‌نظر نحوه نگارش آن‌ها، به نحو وسیع دست‌مقام قضایی را برای تطبیق برخی از مصادیق قاچاق انسان با حد مذکور را باز می‌گذارد. در این قانون، قانونگذار بدون این که تعریفی از افساد فی الارض ارائه نماید، این حد را برای افراد مورد نظر قانون در نظر گرفته که این عدم تعریف کامل و مجازات‌های مرتبط دست‌دادرسی را برای تفسیر آن باز می‌گذارد (ذاقی، ۱۳۸۹: ص ۱۸۳).

ماده ۳ قانون حمایت از کودکان و نوجوانان و همچنین ماده ۳ قانون مبارزه با قاچاق انسان مجازات حبس را برای پاسخگویی به پدیده قاچاق انسان تعیین نموده‌اند. قانون اولی، مجازات فروش و به‌کارگیری کودکان در اعمال خلاف را شش ماه تا یک سال حبس قرار داده است. درحالی‌که قانون مبارزه با قاچاق انسان حبس از ۲ تا ۱۰ سال و درباره قاچاق کودکان زیر ۱۸ سال حداقل ده سال تعیین نموده است. چنانچه ملاحظه می‌شود مجازات تعیین‌شده برای قاچاق کودکان و خرید و فروش آن‌ها در داخل کشور بسیار پایین‌تر از قاچاق آن از خارج است. این در حالی است که با استانداردهای بین‌المللی نیز بسیار اختلاف دارد (همان، صص ۱۸۶-۱۸۴). یک نارسایی در ماده ۳ وجود دارد و آن این است که جرم بهره‌کشی و به‌کارگیری و خرید و فروش کودکان به منظور اعمال خلاف جرم تلقی گردیده است. مفهوم مخالف آن این است که خرید و فروش و... اگر به منظور اعمال خلاف نباشد، جرم نیست. لذا این موضوع محل اشکال بوده و تصحیح آن ضروری می‌باشد. زیرا در مسائل کیفری استفاده از تمثیل و قیاس ممنوع بوده و ظاهر ماده باید صراحت کافی را داشته باشد (زکوی، ۱۳۹۰: ص ۸۸).

طبق اشاره کنوانسیون پالمو، جنایات سازمان‌یافته - از جمله قاچاق انسان - باهدف تحصیل مالیات یا منفعت اقتصادی ارتکاب می‌یابند. بنابراین انگیزه اصلی مرتکبین این‌گونه جرائم رسیدن به منافع اقتصادی بیشتر است. طبق یک تحقیق میدانی از باندهای فساد و فحشا در سال ۱۳۷۹، تمامی گردانندگان این باندها درآمد بسیار بالای این عمل را انگیزه ارتکاب جرم بیان نموده‌اند. در نتیجه، افراد خاطی را باید با مجازات‌های سنگین مالی که نقطه آسیب‌پذیری این دسته از مرتکبین است مجازات نمود (ذاقی، پیشین، ص ۱۸۶).

ماده ۲ تشکیل یا اداره دسته و گروه را باهدف قاچاق افراد به قصد فحشاء ولو با رضایت قربانی باشد را جرم دانسته است. از نکات مثبت این قانون ماده ۴ آن می‌باشد که مجازات شروع به جرم را ۶ ماه تا ۲ سال حبس تعیین کرده و این مجازات برای ترساندن مرتکبان بالقوه که قصد دارند به این عمل ناپسند دست بزنند، بسیار سودمند است. تبصره ۱ ماده ۴ مقرر می‌دارد در صورتی که فرد قربانی زیر ۱۸ سال باشد، حداکثر مجازات مقرر در نظر گرفته‌شده یعنی ۱۰ سال حبس برای قاچاقچی تعیین شده است. علاوه بر این طبق ماده ۸ همه اموال

اجباری به صورت یک اصل کلی به ترتیب ذیل منعکس شده بود: «هر کس شخص دیگری را بر خلاف مقاله‌نامه‌های بین‌المللی کار شماره ۲۹ و ۱۰۵ به کار اجباری بگمارد، علاوه بر پرداخت اجرت‌المثل در هر مورد به جریمه نقدی... یا به حبس تأدیبی از یک ماه تا شش ماه یا به هر دو مجازات محکوم خواهد شد». در مقابل قانون فعلی هیچ اشاره‌ای به اسناد مذکور ننموده است و ماده ۶ تنها با تکیه بر برخی اصول قانون اساسی «اجبار افراد به کار معین و بهره‌کشی از دیگری» را ممنوع اعلام کرده است و ماده ۱۷۲ همین قانون، باز هم، بی هیچ اشاره‌ای به اسناد یادشده و تنها با اعلام این که «کار اجباری با توجه به ماده ۶ این قانون به هر شکل ممنوع است.» لزوم پرداخت اجرت‌المثل و لزوم پرداخت خسارت و مجازات حبس یا جریمه یا هر دو را بر حسب مورد تعیین می‌کند. این ماده از لحاظ تعیین ضمانت اجرا قابل نقد نیست اما با توجه به این که در مقاله‌نامه‌های یادشده و به ویژه مقاله‌نامه شماره ۱۰۵ تکالیف متعدد و روشنی بر عهده دولت ملحق شونده قرار داده شده است، اتکای صرف به ماده ۶ درحالی‌که تعبیر آن از کار اجباری بسیار ناقص و مجمل است و به دشواری می‌تواند متناسب با رعایت تعهدات ناشی از مقاله‌نامه‌ها باشد (عراقی، ۱۳۹۱، ۲: صص ۳۴۹-۳۵۰). ماده ۲ مقاله‌نامه مزبور کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار را ملزم می‌نماید که در صورت الحاق به مقاله‌نامه مزبور موظفند، اقدامات موثری به منظور لغو فوری و کامل کار اجباری به صورت تحمیل یا آموزش عقاید سیاسی، بسیج کارگران، تنبیه و مجازات به علت شرکت در اعتصابات و... انجام دهند و از آن جا که ماده ۶ قانون کار هیچ اشاره‌ای به اسناد مذکور ننموده است، این توهم پیش می‌آید که مقررات اسناد مذکور مدنظر قانونگذار نبوده است. در حالی که در عمل این گونه نبوده و مفاد اسناد مذکور در نظام حقوقی کشورمان جاری می‌باشند.

قانون مبارزه با قاچاق انسان به طور ضمنی بعضی از مرتکبین قاچاق انسان را مستحق مجازات حد محاربه و افساد فی الارض می‌داند. ماده ۳ قانون مورد بحث مقرر می‌دارد: «چنانچه فرد قاچاق شده کمتر از ۱۸ سال تمام داشته باشد و عمل ارتكابی از مصادیق محاربه و افساد فی الارض نباشد، مرتکب به حداکثر مجازات مقرر در این ماده محکوم

۱- مقاله‌نامه شماره ۲۹ مصوب سال ۱۹۳۰ و مقاله‌نامه ۱۰۵ مصوب سال ۱۹۵۷ توسط سازمان بین‌المللی کار با عنوان ممنوعیت کار اجباری تصویب شده اند. در سال ۱۹۹۸ این اسناد به همراه مقاله‌نامه‌های شماره ۸۷ با موضوع آزادی سندیکایی، شماره ۱۰۰ و ۱۱۱ با موضوع حذف تبعیض در اشتغال و حرفه و مقاله‌نامه‌های شماره ۱۳۸ و ۱۸۲ با موضوع ریشه‌کنی موثر کار کودکان به عنوان حقوق بنیادین کار شناخته شده‌اند. عمل به این مقاله‌نامه‌ها اینگونه است که حتی اگر کشوری این مقاله‌نامه‌ها را نپذیرفته باشد، ملزم به تبعیت از حداقل‌های مقرر در این اسناد می‌باشد. گفتنی است مقاله‌نامه‌هایی که بدانها اشاره شد همگی پیش‌تر از سال ۱۹۹۸ تصویب گشته‌اند و سازمان در این سال به دلیل اهمیت موضوع این مقاله‌نامه‌ها، آنها را به نوعی جزو قواعد آمره حقوق بین‌المللی کار قرار داد.

اختصاص داده شده به قاچاق انسان ضبط خواهد شد. بهتر این می‌بود که در این ماده به ضبط کلیه اموال اشخاصی که مرتکب قاچاق انسان می‌شوند توجه می‌شد، نه صرفاً اموال مرتبط با جرم؛ زیرا بدین ترتیب عنصر بازدارندگی از ارتکاب جرم بسیار نیرومندتر می‌بود (اشتری، ۱۳۹۰: ص ۱۵۰).

۱-۲- در اسناد بین‌المللی

ضمانت اجرایی که در اساسنامه سازمان و همچنین رویه فعلی سازمان بین‌المللی کار برای متخلفین منع کار اجباری پیش‌بینی شده، بیشتر جنبه سیاسی دارد. اما بر اساس مواد ۲۴ الی ۳۴ اساسنامه سازمان، راه‌حل‌هایی نیز پیش‌بینی شده که بر اساس آن، بطور رسمی‌تر به تخلف کشورها رسیدگی شود. راه‌حل‌های پیش‌بینی شده با توجه به ترکیب سه جانبه سازمان عبارت‌اند از این که سازمان‌های کارگری و کارفرمایی تخلف کشوری را «اعلام» کنند و دیگر این که از کشورهای عضو سازمان علیه کشور دیگر «شکایت» نماید. این شکایت ممکن است به کمیسیون تحقیق ارجاع شود. از آن جهت که کشورها به حفظ اعتبار و حیثیت خود در عرصه بین‌المللی اهمیت می‌دهند، لذا تا جایی که می‌توانند به مفاد مقاله‌نامه‌ها عمل می‌نمایند تا اعلام تخلف و شکایتی از آن‌ها صورت نگیرد. انگیزه دولت در شکایت از دولت خاطی این است که اجرای موازین و اصول مندرج در مقاله‌نامه‌ها طبعاً در کشور اجراکننده منجر به بالا رفتن قیمت تمام‌شده مصنوعات آن کشور می‌گردد و در نتیجه کشور مذکور از لحاظ رقابت اقتصادی و تجاری با سایر کشورها در وضع نامساعدی قرار می‌دهد (نیایی، ۱۳۵۴: ص ۳۳).

بر اساس ماده ۶۰ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، رای دیوان قطعی و غیر قابل تجدیدنظر و از اعتبار امر مختومه برخوردار است و در صورت بروز اختلاف در معنا و حدود حکم، دیوان بنا به درخواست هر یک از طرفین، رأساً حق تفسیر رای خود را دارا می‌باشد (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۶: ص ۵۸۱).

بند ۲ ماده ۹۴ منشور ملل متحد درباره ضمانت اجرایی داشتن آرای دیوان مقرر شده است: «هر گاه یکی از طرفین دعوی، از اجرای تعهداتی که به موجب رای صادره دیوان به عهده او گذاشته شده است، خودداری نماید، طرف دیگر می‌تواند به شورای امنیت شکایت کند و شورای مزبور، چنانچه لازم و ضروری تشخیص دهد، ممکن است توصیه‌نامه‌هایی نموده و یا برای اجرای حکم تصمیماتی اتخاذ کند» (همان).

مطابق ماده ۲۴ سازمان بین‌المللی کار هر سازمان کارگری یا کارفرمایی در صورت مشاهده عدم رعایت مفاد مقاله‌نامه‌ها «به ترتیب رضایت بخش» می‌تواند وضعیت را به دفتر بین‌المللی کار اعلام نماید. این حق را هر سازمان کارگری و کارفرمایی دارد ولو این که درباره کشور دیگری

ابراز کند. بر اساس آیین‌نامه هیأت مدیره، پس از وصول اعلام تخلف، هیأت مزبور کمیته‌ای سه نفره را برای رسیدگی به تخلف اعلام‌شده تعیین می‌کند. علاوه بر این هیأت مدیره می‌تواند از کشور متخلف توضیح بخواهد و در صورتی که در زمان معقول کشور متخلف نظر خود را اعلام و یا این که نظر ابرازشده قانع‌کننده نباشد، هیأت علاوه بر انتشار متن اعلام تخلف و متن پاسخ، نظر خود را در رابطه با این که آیا کشور متخلف می‌بایستی دوباره توضیحاتی را ارائه دهد یا نه ابراز می‌نماید (عراقی، پیشین، ص ۶۵۶).

در صورتی که سازمان کارگری یا کارفرمایی شکایت خود را پس بگیرد تعقیب موضوع متوقف نخواهد شد. از جهت آماری ذکر این نکته جالب است که در سال‌های نخستین فعالیت سازمان تا سال ۱۹۳۸ (نزدیک به ۲۰ سال) سازمان‌های کارگری هفت بار این راه حل را به کار برده‌اند (همان، ص ۶۵۷).

بر اساس مواد ۲۶ تا ۳۴ اساسنامه، شکایت در واقع مهم‌ترین و تشریفاتی‌ترین آیین رسیدگی به تخلفات دولت‌ها در زمینه عدم رعایت مفاد مقاله‌نامه‌ها می‌باشد. بر این اساس مقامات ذیل می‌توانند از عدم رضایت‌بخش بودن اجرای مفاد مقاله‌نامه شکایت نمایند:

(الف) هر یک از کشورهای عضو که به مقاله‌نامه‌های ملحق شده و علیه کشور دیگری که آن هم به مقاله‌نامه مورد نظر ملحق شده است؛

(ب) هیأت مدیره دفتر بین‌المللی کار؛

(ج) نماینده‌ای که در کنفرانس شرکت دارد؛

شکایت نوع اول در واقع شکایت یک دولت علیه دولت علیه دولت دیگر است که پس از طرح در هیأت مدیره در صورت تشخیص این هیأت ابتدا می‌توان شکایت را به اطلاع کشور متخلف رساند ولی در غیر این صورت کمیسیون تحقیق تشکیل می‌شود. کمیسیون می‌تواند از کشور خاطی، سازمان‌یافته کارگری و کارفرمایی و حتی در صورت لزوم از کشورهای همسایه توضیحات و مدارک لازم را درخواست نماید. پس از این بررسی‌ها و در پایان تحقیقات کمیسیون گزارشی تنظیم می‌کند که باید حاوی تمام وقایعی باشد که موضوع شکایت و اعتراض را به خوبی روشن نموده، تدابیری را که لازم می‌داند توصیه نماید. این گزارش به وسیله مدیر کل دفتر برای هیأت مدیره و هر یک از دولت‌های مزبور ارسال و متن آن منتشر خواهد شد. دولت‌های مزبور موظف هستند ظرف سه ماه اعلام کنند که آیا توصیه‌های کمیسیون را می‌پذیرند یا خیر و در صورتی که آن‌ها را نمی‌پذیرد آیا مایل‌اند که «اختلاف» به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع شود یا نه؟ بدین ترتیب نظر نهایی را دیوان اعلام خواهد کرد (عراقی و رنجبریان، ۱۳۹۱: ص ۷۸). لازم به ذکر است که جنبه عملی این شیوه نظارت بسیار ضعیف است (عراقی، ۱۳۸۱: ص ۱۰۴).

بر اساس بند ۳ ماده ۲۳ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری،

این نهاد صلاحیت رسیدگی به موارد خاصی که به موجب منشور ملل متحد یا عهدنامه‌ها و قراردادهای جاری پیش‌بینی شده را دارد. کشورهای غیر عضو نیز با قبول صلاحیت قضایی آن جهت ارائه شکایات خویش می‌توانند مراجعه نمایند (رسانای نیا، ۱۳۷۹، ص ۸۹).

به عقیده برخی از حقوقدانان استعمال واژه «شکایت» در اختلافات بین‌المللی مرسوم نیست، زیرا شکایت متضمن نوعی مسئولیت کیفری می‌باشد که برای دولت‌ها متصور نیست. علاوه بر این در اساسنامه از دو اصطلاح برای اعلام عدم اجرای مفاد مقاله نامه‌ها استفاده شده است یکی واژه شکایت که مطرح گردید و دیگری واژه «اختلاف» است که در ماده ۲۹ درباره طرح موضوع در دیوان بین‌المللی دادگستری به کار برده شده است. در توجیه این وضعیت متعارض برخی حقوقدانان این‌گونه نظر داده‌اند که «شکایت» مربوط به مرحله‌ای است که «اختلاف» به نوعی در مرحله جنینی قرار دارد، طوری که احتمال دارد دولت مشتکی عنه بر این عقیده باشد که مفاد مقاله نامه را مراعات نموده لذا تخلفی صورت نگرفته است پس ممکن است در این مرحله شکایت اعلام وضعی باشد که از سوی کشور شاکی صورت گرفت است. پس از آنکه کمیسیون تحقیق به موضوع رسیدگی نمود و طرفین یا یکی از آن‌ها نتیجه را نپذیرفتند این جاست که «اختلاف» محرز گردیده و موضوع به دیوان ارجاع می‌شود (عراقی و رنجبریان، پیشین، ص ۷۹).

۲- تضمینات سیاسی منع کار اجباری

ضمانت اجرای های تضمینات بین‌المللی به اندازه ضمانت اجرای داخلی موثر نیستند، چراکه کشورها در مواقعی که نظارت را مغایر حاکمیت خود تلقی نمایند، ممکن است تمکین ننمایند. از این رو نباید انتظار داشت که نظارت ارگان‌های ویژه سازمان به یکباره بر کلیه مشکلات کار در کشورها فائق آید و مفاد مقاله نامه‌ها در کلیه کشورها تمام و کمال اجرا شود. حال این سؤال مطرح می‌شود: آیا واقعاً هیچ امیدی به نظارت بر اجرای مقاله نامه‌های سازمان وجود ندارد؟ اگر جواب مثبت باشد که بسی جای تأسفد دارد، زیرا با فرض این حالت کشورها از اجرای مصوباتی که باب میل آن‌ها نباشد خودداری خواهند نمود. البته می‌توان فرض بر این قرار داد که سازمان برای کشورهای پیشرفته یک سری قواعد و مقررات وضع نماید و برای جوامع در حال توسعه مقرراتی ضعیف‌تر، که در این صورت این وضعیت با نقش واحد سازمان و هدف عدالت‌گستری که دارد متعارض خواهد بود. لذا برای به وجود نیامدن چنین وضعیتی سازمان سعی بر آن داشته است تا جایی که می‌تواند حداقل‌هایی را تصویب کند که در همه کشورها قابل اجرا باشد. ضمانت اجرای اصلی اقدامات کمیسیون کارشناسان و کمیسیون منتخب کنفرانس که به مقررات کار رسیدگی می‌کنند، این است که پس از رسیدگی به موضوع مورد اختلاف در کمیسیون منتخب کنفرانس نام دولت خاطی در «لیست خاص^۱» آورده می‌شود. اقدامی که از سوی دولت‌ها به منزله کیفر تلقی می‌شود. از دید رسانه‌ها و افکار عمومی بین‌المللی، چنین دولتی در زمره «ناقضان حقوق بین‌المللی کار» محسوب می‌گردد (عراقی، ۱۳۹۱، ص ۳۵۷).

با این وصف و از آن جهت که دولت‌ها به حفظ حیثیت خود در صحنه بین‌المللی اهمیت می‌دهند (از همین روست که حتی کشورهای کوچک و فقیر هم هزینه سنگین مشارکت در فعالیت‌های سازمان یافته بین‌المللی و حضور در این مجامع و هم داشتن نمایندگی سیاسی در کشورهای دیگر را متحمل می‌شوند) کوشش می‌کنند که با موازین بین‌المللی هماهنگ شده، کمتر مورد انتقاد قرار گیرند. به همین جهت است که کمیسیون کارشناسان از این که دولت‌ها به تذکراتش توجه کرده و قوانین و رویه خود را تغییر داده و آن‌ها را با مفاد مقاله نامه‌ها منطبق نموده‌اند، در موارد متعدد ابراز رضایت می‌کند (عراقی و رنجبریان، پیشین، ص ۵۷).

گر چه ضمانت اجرای قواعد حقوق بشردوستانه ریشه در وجدان عمومی و اخلاق و افکار عمومی جمعی دارد، اما از آن جا که امروزه به عقیده برخی از حقوقدانان حقوق بنیادین کار و علی‌الخصوص ممنوعیت کار اجباری به عنوان قاعده آمره^۲ محسوب می‌گردد، لذا امید آن است با تصویب مقررات لازمه ضمانت اجرای منع کار اجباری از تعهدات اخلاقی و سیاسی فراتر رفته و ضمانت اجرای موثرتری در نظر گرفته شود (صابری، ۱۳۷۸، صص ۲۴۵-۲۴۲). گفتنی است که

۱- منظور لیستی است که در آن هر ساله، از سوی سازمان بین‌المللی کار، اسامی کشورهای ناقض حقوق و آزادی کار درج و منتشر می‌گردد.
2- erga omnes

در ارتکاب رفتار فیزیکی، دخالتی نداشته است مگر این که مدیرعامل، اراده‌ای در اجرای مصوبه نداشته باشد (همان، صص ۵۱-۵۰).
 درباره جرمه موسسه و اشخاص حقوقی ماده ۱۸۴ قانون کار مقرر می‌دارد: «در کلیه مواردی که تخلف از ناحیه اشخاص حقوقی باشد، اجرت‌المثل کار انجام شده، طلب و خسارت باید از اموال شخص حقوقی پرداخت شود. ولیکن مسئولیت جزایی اعم از حبس، جرمه نقدی و یا هر دو حالت متوجه مدیر عامل یا مدیر مسئول شخصیت حقوقی است که تخلف به دستور انجام او انجام گرفته است و کیفر درباره مسئولین مذکور اجراء خواهد شد.»

در این زمینه دکتر عباس زراعت مطلبی ذکر نموده‌اند که جای تأمل داشته و با ماده ۱۸۴ قانون کار مغایرت دارد و آن این که ایشان درباره مسئولیت و مجازات اشخاص حقوقی درباره کار اجباری آورده‌اند: «وضعیت مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در حقوق ایران وضعیت روشنی ندارد و ماده ۱۷۲ نیز که به مجازات موسسه اشاره کرده است مفهوم آشکاری ندارد و به فرض آن که موسسه را مسئول بدانیم، حکم به حبس آن امکان ندارد و فقط می‌توان حکم به جرمه نقدی و پرداخت اجرت‌المثل نمود.» در حالی که می‌دانیم موسسه حقوقی از خود شخصیت نداشته و نمی‌تواند طرف حق و تکلیف قرار گیرد بلکه این مسئولین و اوامر شرکت هستند که صلاحیت داشته و دارای حقوق و تکالیفی می‌باشند.

گرچه ماده ۱۷۲ قانون کار درباره کارگرانی است که مورد بهره‌کشی و بیگاری قرار می‌گیرند، اما در عوض ماده ۳ قانون حمایت از کودکان و نوجوانان و همچنین ماده ۴ قانون مبارزه با قاچاق انسان به قشر خاصی متعلق نبوده و بر اساس این مواد هر فردی که از دیگران بهره‌کشی نماید، مورد مجازات قرار خواهد گرفت. در نتیجه نقصی که ماده ۱۷۲ قانون کار دارد به وسیله این دو قانون جبران میشود و در صورتی که افرادی غیر از مشمولین قانون کار به کار اجباری واداشته شوند، با بنایان این امر (متخلفین) بر اساس این دو قانون برخورد خواهد شد.

در مورد نحوه ارجاع کار اجباری به صورت جمعی (موضوع تبصره ماده ۱۷۲) دو حالت را می‌توان تصور کرد؛ یک حالت آن است که یک کار به چند کارگر ارجاع شود. به طور مثال سه نفر همزمان به احداث یک ساختمان مشغول شوند. حالت دیگر، آن است که کارفرما، مرتکب متعدد باشد و اهمیتی ندارد که یک کار به همه کارگران ارجاع شده باشد یا هر کدام کار اجباری جداگانه‌ای انجام دهند. همچنین تفاوتی ندارد که کارهای ارجاعی، مشابه یا متفاوت باشد و در یک زمان و مکان انجام گیرد. حالت سوم همان تعدد جرم است که یکی از عوامل تشدید مجازات در ماده ۴۷ قانون مجازات اسلامی بدان اشاره شده است. چنانچه ماده ۱۷۲، حالت سوم را در نظر داشته باشد باید آن را

موثرتر شدن ضمانت اجرای منع کار اجباری فقط در حد آرزو و امید نیست بلکه همان‌گونه که در گذر زمان منع کار اجباری جزو قواعد آمره قرار گرفته است، طبیعی است که در ادامه نیز ضمانت اجراهای موثرتری در نظر گرفته شود.
 لازم به توضیح است که این نوع ضمانت اجرا مختص سازمانهای بین‌المللی منجمله سازمان بین‌المللی کار بوده و در حقوق موضوعه جمهوری اسلامی ایران موضوعیت ندارد. و همان‌گونه که اشاره گردید در قوانین داخلی با مقرر نمودن جرایم مالی و حبس ضمانت اجراهای موثرتری منظور برای خاطیان اصل منع کار اجباری پیش بینی شده است.

۳- برخورد با متخلفین

کار اجباری در زمان‌ها و مکان‌های گوناگونی صورت می‌گیرد. مانند کودکانی که مورد قاچاق و بردگی قرار گرفته و کار به آن‌ها تحمیل می‌شود و یا زندانیانی که کار غیرقانونی و اجباری به آنها ارجاع می‌شود یا زنانی که از سوی شوهران خود مجبور به انجام کار اجباری می‌شوند... ماده ۱۷۲ قانون کار شامل تمامی مصادیق کار اجباری نیست، بلکه فقط شامل اشخاصی می‌شود که مشمول قانون کار بوده و به احتمال زیاد ممکن است افرادی که کارگران را به بیگاری می‌گمارند، یعنی کارفرمایان باشند (سپهری، ۱۳۹۰: ص ۱۶).

ماده ۶ قانون کار گرچه به اصولی از قانون اساسی اشاره دارد که به قشر خاصی اشاره ننموده اما ضمانت اجرای کیفری مذکور در ماده ۱۷۲ را باید منحصر در جرائم مربوط به کار دانست. بنابراین اگر فردی با زور کسی را مجبور کند تا کار شخصی وی را انجام دهد، یا برادری، برادر خود را ملزم به کار اجباری نماید، از شمول این ماده خارج خواهند بود (زراعت، پیشین، ص ۵۰).

مرتکب جرم ممکن است شخص حقیقی یا حقوقی باشد و یا نمایندگان شخص حقوقی از سوی وی مبادرت به ارجاع کار اجباری نمایند. نحوه ارتکاب جرم در این موارد، گاهی به صورت شرکت و معاونت است و گاهی به صورت مباشرت و سبب رخ می‌دهد که هر یک از این موارد احکام خاصی دارد. قسمت ذیل ماده که آورده است: «هر گاه چند نفر به اتفاق یا از طرف» اشاره به همین حالت دارد و حکم خاصی را بیان نمی‌کند. در مورد جمع سبب و مباشرت باید توجه داشت که به ندرت اتفاق می‌افتد، که سبب، اقوی‌تر از مباشر باشد زیرا اقوی‌تر بودن سبب از مباشر در مواردی است که مباشر، مجبور شود یا جاهل باشد یا فریفته شود. بنابراین چنانچه هیئت‌مدیره‌ی شرکت تجاری، مصوبه‌ای را مبنی بر کار اجباری تصویب کند و مدیرعامل شرکت آن را اجرا کند، نمی‌توان سبب یعنی هیئت‌مدیره را اقوی‌تر از مباشر دانست، همان‌گونه که نمی‌توان حکم به مشارکت هر دو داد زیرا هیئت‌مدیره

استثنایی بر مقررات تعدد جرم دانست، اما اگر حالت اول و دوم مورد نظر باشد ارتباطی با تعدد جرم ندارد و مقررات تعدد جرم نیز جداگانه اعمال می‌گردد (لایقمند، ۱۳۹۰: ص ۶۵).

به نظر می‌رسد این تبصره ناظر به حالت نخست باشد، زیرا عبارت «به طور جمعی»، چنین معنایی داشته و ارجاع کار به صورت جداگانه را نمی‌توان، کار جمعی دانست. برای تحقق این جرم لازم است حداقل سه نفر به کار گمارده شوند، زیرا واژه «چند» برای جمع به کار می‌رود و جمع حداقل شامل سه نفر می‌باشد.

لازم نیست ارجاع دهنده کار چند نفر باشد، بلکه یک نفر نیز می‌تواند، کاری را به چند نفر ارجاع دهد. مسائل مربوط به تجزیه دعوای عمومی، تابع قواعد عام است و حکم خاصی در این ماده وجود ندارد. بنابراین اصل بر عدم امکان تجزیه دعوای عمومی است (همان، صص ۵۳-۵۲).

در مقابل و طبق ماده ۲۲ سازمان بین المللی کار همه اعضا موظفند، سالانه گزارشات لازمه را به دفتر بین المللی کار ارسال نمایند. علاوه بر این و از آنجا که حقوق بنیادین کار علی‌الخصوص منع کار اجباری و آزادی کار جزء اساسنامه سازمان محسوب می‌گردد، لذا همه کشورهای عضو سازمان موظفند حتی در صورتی که به مقاله نامه های حقوق بنیادین کار ملحق نشده باشند، سالیانه گزارشاتی را از وضعیت موجود در رابطه با موضوعات مربوطه از قبیل منع کار اجباری، منع تبعیض در استخدام و... به سازمان ارائه نمایند. این گزارشات باید حاوی مطالبی از قبیل اقدامات صورت گرفته در کشور مربوطه برای زمینه سازی الحاق به مقاله نامه مزبور باشد. همچنین قوانین تصویب شده توسط مقامات صلاحیت دار در راستای مقررات مقاله نامه مربوطه و نیز علل عدم الحاق کشور مربوطه به مقاله نامه های حقوق بنیادین کار در گزارشات مزبور درج می‌شود.

۴- فرآیند رسیدگی به تخلفات کار اجباری

ماده ۱۸۵ قانون کار درباره رسیدگی به جرائم کار مقرر می‌دارد: «رسیدگی به جرائم مذکور در مواد ۱۷۱ تا ۱۸۴ در صلاحیت دادگاه کیفری دادگستری است، رسیدگی مذکور در دادسرا و دادگاه خارج از نوبت به عمل خواهد آمد.»

بدیهی است که هم اکنون دادگاه صالح رسیدگی به جرائم مذکور، دادگاه عمومی جزایی و البته دادرهای عمومی و انقلاب می‌باشند، که طبق اصول کلی و مقررات آیین دادرسی کیفری عمل می‌نمایند. فقط خارج از نوبت بودن آن استثنایی بر اصل رسیدگی جرائم به نوبت در کلیه نهادهای قضائیه می‌باشد که البته لازم به ذکر است که رسیدگی خارج از نوبت که در خصوص جرائم در دعاوی خاصی مطرح شده است، بیشتر جنبه شعارگونه داشته و یا عملاً بدان رسیدگی و توجهی نمی‌شود. چه بسا از جرائم عادی دیرتر و کندتر رسیدگی می‌شود (فتحی،

پیشین، ص ۱۱).

امروزه یکی از طرق نظارت و رسیدگی سازمان بین المللی کار نظارت مشترک است و منظور از آن نظارتی است که توسط دفتر بین المللی کار و نمایندگان کارگران و کارفرمایان اعمال می‌شود. الحاق به مقاله نامه‌ها و توصیه نامه‌های سازمان بین المللی کار به دو صورت برای کشورها ایجاد تعهد می‌کند؛ اول این که کشورهایی که به این اسناد ملحق می‌شوند ابتدا می‌بایست ظرف یک سال و در شرایط استثنائی در مدت ۱۸ ماه توسط مرجع صلاحیت دار داخلی - معمولاً قوه مقننه - اسناد مذکور را تصویب نمایند. در صورت تصویب، دولت ملزم است اقدامات لازم را انجام داده و مراتب را به اطلاع مدیر کل دفتر بین المللی کار برساند. علاوه بر این دولت‌ها موظف می‌باشند، سالانه گزارشی درباره نحوه اجرای مقاله نامه‌ها به دفتر بین المللی کار تسلیم نمایند. هدف از این رویه، بررسی عملکرد دولت‌ها در قبال اسنادی است که بدان ملحق شده‌اند. بند ۱ ماده ۲۸ مقاله نامه ۲۹ و بند ۱ ماده ۴ مقاله نامه ۱۰۵ مقرر داشته‌اند فقط کشورهایی که عضو سازمان هستند و این دو سند را تصویب نموده‌اند، متعهد به اجرای مفاد آن و به تبع آن اعلام گزارش هستند، اما بر اساس اعلامیه حقوق بنیادین کار ۱۹۹۸ از آن جا که این دو مقاله نامه جزء حقوق بنیادین کار هستند، لذا کشورهایی که این دو سند را نپذیرفته‌اند موظفاند گزارش سالانه‌ای مبنی بر چگونگی وضعیت کار اجباری و اقدامات انجام شده برای مقدمه چینی جهت الحاق به مقاله نامه‌های کار اجباری را به دفتر بین المللی کار تقدیم نمایند.

اطلاعات و مطالب مندرج در گزارش‌های ارسالی، توسط مدیر کل دفتر بین المللی کار برای ملاحظه کلیه اعضای کنفرانس فرستاده می‌شود. دولت‌ها نیز موظف هستند نسخه‌ای از گزارش خود را که به سازمان می‌فرستند، در اختیار سازمان‌های کارگری و کارفرمایی کشور خویش قرار دهند. همین امر، خود کنترل بزرگی محسوب می‌شود، چراکه اگر این گزارش تا صحیح نباشند، نمایندگان کارگران و کارفرمایان آن کشور می‌توانند در جلسات علنی کنفرانس، مطلب را بازگو نمایند (نیای، پیشین، ص ۳۴۳).

برابر ماده ۲۲ اساسنامه هر کشور موظف است در مورد هر یک از مقاله نامه‌هایی که به آن ملحق شده است، راجع به اقداماتی که جهت اجرای آن به عمل آورده، گزارش سالانه‌ای به دفتر بین المللی کار ارائه نماید. کشورها (به موجب بند ۲ ماده ۲۳) همچنین موظفاند نسخه‌ای از گزارش‌های فوق را به سازمان‌های کارگری و کارفرمایی واجد صلاحیت کشور خود تسلیم نمایند. گزارش کمیسیون کارشناسان مستقل در سال ۱۹۷۲ حاکی از آن است که کشورها در بیشتر موارد به این تکلیف عمل می‌کنند (عراقی، ۱۳۶۷: ص ۶۳۷).

با توجه به افزایش میزان الحاق کشورها و عدم امکان بررسی همه این

گزارش‌ها در ایکو، متعاقباً در نحوه و زمان ارسال گزارش‌ها تجدیدنظر شده و بر اساس رویه‌ای که از سال ۱۹۷۶ اتخاذ گردیده هر کشور موظف است گزارش‌هایی به شرح ذیل ارائه نماید:

(۱) هر ساله یک گزارش کلی راجع به همه مقاله‌نامه‌هایی که به آن‌ها ملحق شده است؛

(۲) هر ۴ سال یک‌بار گزارش تفصیلی راجع به همه مقاله‌نامه‌هایی که به آن‌ها ملحق شده است و در مورد برخی از مقاله‌نامه‌های مهم دو سال یک بار؛

(۳) در مورد مقاله‌نامه‌هایی که جدیداً ملحق می‌شود، علاوه بر گزارش نخستین، دو گزارش تفصیلی اول و دوم به فاصله دو سال از یکدیگر؛

(۴) گزارش جداگانه در موارد خاصی مانند بروز مشکلات جدی در مرحله اجرای مقاله‌نامه یا ابراز نظر خاصی از سوی سازمانهای کارگری و کارفرمایی یا بنا به درخواست هیأت مدیره سازمان؛

گزارش‌های فوق باید بر اساس نمونه و دستورالعملی تنظیم شوند که از سوی هیأت مدیره دفتر بین‌المللی کار تهیه و در اختیار دولت‌ها گذارده می‌شود (واسعی زاده، ۱۳۷۷: ص ۱۰۱).

تعهد کشورها نسبت به ارسال این گزارش‌ها ضمن اصلاحات سال ۱۹۴۶ در اساسنامه گنجانده شد که به موجب آن کشورها وظیفه دارند در موارد مقتضی که هیأت مدیره تعیین می‌نماید و بر اساس نمونه‌هایی که توسط این هیأت تهیه می‌شود، درباره مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌هایی که بدان ملحق نشده‌اند گزارشی را برای مدیر کل ارسال دارند و ضمن آن چگونگی قوانین خود و روشی را که در قبال مفاد اسناد مزبور اتخاذ نموده‌اند، اطلاع داده، متذکر گردند که تا چه اندازه مقررات موضوع این اسناد را اجرا کرده و موانع تصویب مقاله نامه و اعمال توصیه‌نامه کدام است (عراقی، پیشین، ص ۶۳۹).

همان طور که در صفحات پیشین اشاره گردید، ارکان ویژه برای بررسی و ارزیابی گزارش‌های اعضای به وجود آمده است که اولی کمیسیون کارشناسان و دیگری کمیسیون اجرای مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها منتخب کنفرانس بین‌المللی کار می‌باشد. از سال ۱۹۲۶ «کمیسیون کارشناسان اعمال مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها» که مختصراً کمیسیون کارشناسان نامیده می‌شود، برای رسیدگی به گزارش‌های دولت‌های عضو سازمان تشکیل گردید. اعضای این کمیسیون می‌باید از شخصیت‌های علمی بنام و دارای استقلال کامل باشند. این افراد نماینده کشور متبوع خود محسوب نمی‌گردند و بر اساس پیشنهاد مدیر کل دفتر بین‌المللی کار و به وسیله هیأت مدیره صورت می‌گیرد. اعضا بر اساس تقسیم‌بندی سهمیه جغرافیایی از بین قضات، دولت‌مردان و اساتید حقوق بین‌الملل و برای سه سال انتخاب می‌گردند (عراقی، ۱۳۹۱، ص ۶۸). وظیفه کمیسیون مذکور این است که بر انطباق وضعیت موجود در هر یک از کشورهای عضو نظارت کرده و بررسی نماید که هر یک از کشورها تا چه حد به تعهداتی که به موجب اساسنامه برعهده گرفته‌اند، عمل می‌کنند (همان).

کمیسیون کارشناسان دادگاه نبوده وظیفه قضایی ندارد لیکن با بررسی میزان انطباق و هماهنگی کشورها با معیارهای مندرج در مقاله‌نامه‌ها این روش تا اندازه‌ای جنبه شبه قضایی پیدا می‌کند. روش کار کمیسیون این گونه است که گزارش‌های کشورهای عضو را بر حسب موضوع دسته‌بندی کرده بین اعضاء تقسیم می‌کند. نتیجه بررسی‌های فردی در جلسه عمومی کمیسیون مطرح می‌گردد و نظر کمیسیون به صورت رأی همگانی و به اتفاق آراء تنظیم و در گزارش آن به شرح ذیل منعکس می‌گردد:

۱- بخش اول شامل بیان کلیات مربوط به تعداد موارد الحاق کشورها به مقاله نامه‌ها

۲- بخش دوم اظهارنظر کمیسیون مربوط به کشورهایی است که مفاد مقاله نامه‌هایی را که به آن ملحق شده‌اند را به درستی اجرا نکرده‌اند. در دوران پیش از جنگ جهانی دوم بدون این که از دولت مربوطه توضیحی خواسته شود، درباره آن «اظهار نظر» می‌شد و این امر باعث بروز کشمکش بین کمیسیون و کشورهای مورد بحث می‌گردید و بدین ترتیب نتیجه مطلوب که عبارت بود از اجرای صحیح مفاد مقاله‌نامه‌ها حاصل نمی‌شد. این ملاحظات سبب شد که از سال ۱۹۶۷ در موارد اختلاف نظر ابتدا کمیسیون با دولت ذی‌نفع تماس گرفته و در صورتی که مشکلات جدی درباره

1- Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations

گرفته است؟

البته ممکن است کشوری بر خلاف واقع به سؤالات جواب دهد. از این رو برای خنثی کردن چنین حالتی کمیسیون از طریق تکمیلی دیگری استفاده می‌کند. کمیسیون علاوه بر پاسخ کشورها، از آن‌ها می‌خواهد که مستندات دادگاه‌ها در رسیدگی به دعاوی کارگری که به مفاد مقاله‌نامه‌ها استناد شده است را ارائه دهد. گرچه کمتر اتفاق می‌افتد که کشوری آراء صادره را به پاسخ خود ضمیمه کند. لیکن در کشورهایی که رویه قضایی در زمینه مسائل کارگری وجود دارد، مجموعه‌های رویه قضایی می‌تواند به کمیسیون کمک کند. علاوه بر این و در پاسخ به پرسش دوم باید گفت که بازرسی کار نیز که بر اساس مقاله‌نامه‌های سازمان مورد تأکید قرار گرفته است که در زمینه مراعات مقررات کار در جوامع کارگری نقش بسزایی دارد. نکته دیگر این است که از نظر کمیسیون یکی از قراین برای اطمینان از اجرای واقعی مفاد مقاله‌نامه این است که همراه گزارش دولت‌ها، اظهار نظر سازمان‌های کارگری و کارفرمایی هر کشور نیز برای کمیسیون ارسال می‌گردد (عراقی و رنجبریان، پیشین، صص ۷۴-۷۲).

با این وجود اجرای مقاله‌نامه‌های یادشده در عمل با مشکلات متعددی برخورد کرده است که با وضع اقتصادی و سیاسی کشورهای عضو ایکو ارتباط داشت، چرا که مقاله‌نامه شماره ۲۹ زمانی تصویب رسید که قسمت مهمی از جهان تحت استعمار دولت‌های صنعتی اروپا بود و استعمارگران با زور از تلاش افراد این سرزمین‌ها بهره می‌بردند. و بعد از استقلال این سرزمین‌ها هم به دلیل تغییرات مهم سیاسی و اقتصادی در این کشورها به سختی قادر بودند روی پای خود بایستند و برای ادامه حیات نیاز به تلاش و کوشش فزاینده‌ای داشتند. حکمرانان این کشورها هم اگر همچون گذشته از دول استعمارگر بوده که همین امر هم مشکلات را دوچندان می‌کرد. کشورهایی که به طور رسمی مستعمره نبودند اما از لحاظ اقتصادی پیشرفته به شمار نمی‌آمدند وضعیتشان همچون کشورهای تازه استقلال یافته نیاز به تلاش مضاعف برای پیشبرد اقتصاد خود داشتند. بنابراین، برای تسریع در پیشرفت اقتصادی در کشورهای مختلف با توجه به عوامل ذکر شده نیاز به کار اجباری داشتند که این امر مورد تأیید سازمان بین‌المللی کار نبوده است، به ویژه که بعد از تصویب مقاله‌نامه کار اجباری را به شدت مردود می‌دانست (همان، صص ۲۴۵).

در کشورهای در حال توسعه از نیروی کار جوان قسمت مهمی از نیروی کار را به وجود می‌آورد و امروز نظر بر این است که در کنار خدمت نظام‌وظیفه، خدمات ملی دیگری برای جوانان به وجود آورده شود که برای دستیابی به اهداف مختلف اقتصادی قابل توجه است و اگر این بهره‌برداری از نیروی جوان در دوران خاصی از پیشرفت اقتصادی باشد تا اندازه‌ای قابل قبول است.

اجرای مفاد مقاله‌نامه‌ها بروز کند، به درخواست دولت ذی‌نفع یا دفتر بین‌المللی کار و موافقت دولت ذی‌نفع نماینده‌ای از سوی مدیر کل دفتر به کشور مورد بحث فرستاده شود. این نماینده می‌تواند اموری را که عملاً مانع اجرای مقاله‌نامه شده است، بررسی نموده و در صورت لزوم با سازمان‌های کارگری و کارفرمایی مذاکره نماید. ظرف مدتی که نماینده در کشور مزبور وضعیت را بررسی می‌کند که معمولاً نباید از یک سال تجاوز کند، کمیسیون نمی‌تواند درباره اشکالات ناشی از اجرای مقاله‌نامه نظری ابراز نماید (همان، صص ۶۴۴).

از سال ۱۹۲۶ تا کنون همه ساله در هر اجلاس کنفرانس بین‌المللی کار، اعضای این کمیسیون از بین نمایندگان کشورهای عضو کمیسیون‌هایی انتخاب می‌شود. یکی از آن‌ها کمیسیون اجرای مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها می‌باشد. کمیسیون مزبور گزارشات کمیسیون کارشناسان را مبنای کار خود قرار می‌دهد. کمیسیون از کشورهایی که درباره آن‌ها اظهار نظر شده است می‌خواهد که درباره وضعیت موجود توضیح دهند. با توجه به پاسخ دولت‌ها، مسائل مورد اختلاف مورد بحث قرار می‌گیرد و خلاصه بحث‌ها به همراه نظر خود کمیسیون به کنفرانس بین‌المللی کار تسلیم می‌شود تا در جلسه رسمی کنفرانس درباره آن بحث شود (عراقی و رنجبریان، پیشین، صص ۷۳).

امروزه و با افزایش حجم کار، دو کمیسیون نقش یکسانی در نظارت ندارند. زیرا در عمل کمیسیون منتخب کنفرانس حدود یک دهم مسائل مطرح شده در کمیسیون کارشناسان را بررسی می‌کند. از طرفی نیز ماهیت رسیدگی آن‌ها متفاوت است؛ زیرا نظارت کمیسیون کارشناسان جنبه حقوقی و فنی دارد و مطابقت یا عدم مطابقت قوانین، مقررات و رویه موجود در یک کشور را با مفاد مقاله‌نامه مورد الحاق می‌سنجد. در مقابل کمیسیون منتخب کنفرانس که وجدان سازمان نامیده می‌شود بر پایه اظهارنظرهای کمیسیون کارشناسان، سعی می‌کند با کشورها وارد گفتگو شده و گاه از طریق اعمال فشار معنوی و اخلاقی آن‌ها را قانع سازد که مفاد مقاله‌نامه‌ها را به نحو بهتری اجرا نمایند و در عمل نیز تا کنون نتایج مهمی به بار آورده است (نیای، پیشین، صص ۳۳۴).

برای بررسی چگونگی اجرای مقاله‌نامه‌ها در کشورها، کمیسیون پرسش‌هایی از این قبیل را مطرح می‌کند:

- ۱- کشور مورد بحث بر اساس کدام اصل قانون اساسی به این نتیجه رسیده که مقاله‌نامه جزو حقوق داخلی شود؟
- ۲- برای اجرایی شدن مقاله‌نامه چه مقرراتی به صورت قانون، آیین‌نامه و غیره تصویب شده است؟
- ۳- برای اطلاع‌رسانی مقاله‌نامه‌ای که جزو حقوق داخلی گردیده، به مسئولان و دادرسان و مأموران اجرایی و کارگران چه اقداماتی صورت

1- Conference Committee the Application of Standards.

اما اگر به کار گرفتن نیروی کار جوانان بدون رضایتشان انجام گیرد، عدم رعایت مقوله نامه ۲۹ و ۱۰۵ می‌باشد. اهمیت موضوع استفاده از نیروی کار جوانان باعث شده که کنفرانس بین‌المللی کار توصیه‌نامه شماره ۱۳۶ را در سال ۱۹۷۰ در رابطه با «برنامه‌های ویژه جوانان» به تصویب برساند.

«مشکل دیگری که در راه اجرای مقوله‌نامه‌های مربوط به کار اجباری و به ویژه مقوله نامه شماره ۱۰۵ وجود دارد این است که به سبب شرکت در اعتصاب و یا هر نوع ابراز مخالفت دیگر به صورتهای گوناگون به کار اجباری وا می‌دارند، در این مورد همان طور که کمیسیون کارشناسان برای اجرای مقوله نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها یادآور شده است مفهوم کار مفهومی منفی نیست، بلکه ایجاب می‌کند امکان مشارکت همه افراد به طور کامل و به عنوان افرادی مسئول در زندگی اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه ای که به آن تعلق دارد توسعه یابد.» (همان، صص ۲۴۶-۲۴۷).

سوالی که ممکن است مطرح شود این است که چرا با وجود تأکید کشورها و مجامع و اسناد بین‌المللی با مبارزه و مقابله با کار اجباری، همچنان شاهد اعمال کار اجباری در سطحی گسترده هستیم؟ طبق گزارش کنفرانس سازمان بسیاری از دولت‌ها هنوز تعریف دقیقی از کار اجباری به عنوان یک پدیده حقوقی ندارند. دلیل این کمبود آن است که کار اجباری به طور عمده در بخش اقتصاد غیررسمی و زیرزمینی متمرکز شده است؛ بخشی که دسترسی بدان برای آمارگیری و کسب اطلاعات به طور عمده مشکل و گاهی حتی غیرممکن می‌نماید. مشکل دیگر این است که با وجود موضع‌گیری‌های متعدد در محکومیت کار اجباری این موضوع تا کنون در مرکز توجه سازمان‌های کارگری و کارفرمایی نبوده است. از این رو، برای برخورد با تمام این موانع و حرکت به سوی محو کامل کار اجباری، طراحی یک برنامه عملی هماهنگ ضروری است. بدون چنین رویکرد جامعی که بتواند توان نهادهای درگیر در امر را در یکدیگر ادغام کند، پاسخ جامعه بین‌المللی به این مشکل، ناقص و ناکافی خواهد بود (عراقی و رنجبریان، پیشین، ص ۲۹۰).

نتیجه گیری و مقایسه:

تضمیناتی که نهادهای بین‌المللی برای مقررات مصوب در جهت حمایت از آزادی کار و منع کار اجباری مقرر داشته‌اند، با قوانین داخلی کشورها قابل‌مقایسه نیست. چراکه یک حکومت با در دست داشتن عناصر لازمه برای کیفر رساندن متخلفین در وضعیت بهتری نسبت به نهادهای بین‌المللی قرار دارد. این در حالی است که سازمان‌های بین‌المللی از آن جهت که حقوق بین‌الملل نسبت به حقوق داخلی کشورها نوپاتر است، فاقد این عناصر می‌باشد. در کشورمان با توجه به این که برخی از مصادیق کار اجباری جرم انگاری شده و مجازات‌های

درخور توجه و مناسبی برای متخلفین در نظر دیده شده است، یک اشکال به ماده ۱۷۲ قانون کار وارد است و آن این که این ماده فقط افراد مشمول قانون کار را در برمی‌گیرد و در صورتی که کار اجباری به فردی غیر کارگر تحمیل شده باشد، قانون و ضمانت اجرای خاصی برای برخورد با متخلف وجود ندارد. البته با تصویب قانون حمایت از کودکان و همچنین قانون مبارزه با قاچاق انسان ضمانت اجرای لازم برای مقابله با این جرائم پیش‌بینی شده است.

همان‌گونه که اشاره شد سازمان‌های بین‌المللی با ضعف در ضمانت اجرا برای تصمیمات و مقررات روبرو هستند، سازمان بین‌المللی کار نیز از این قاعده مستثنی نبوده و ضمانت اجرای شایسته و قاطع ندارد. معذالک از آن جا که کشورها به کسب وجهه در روابط بین‌المللی اهمیت خاصی می‌دهند و از این که نام آن‌ها جزو ناقضان حقوق بین‌المللی باشد، برحذر می‌کنند، لذا همین امر موجب گردیده که خود را برای اجرای مقررات سازمان من جمله مقررات مربوط به منع کار اجباری را به کار گیرند. اما "لیست خاص" نمی‌تواند آن طور که باید و شاید ضمانت اجرای کافی برای کار اجباری باشد. شاید به دلیل ضعف در ضمانت اجرا در مصوبات سازمان بین‌المللی کار و اختیاری بودن اجرای بسیاری از مقررات آن است که هنوز برخی باور ندارند که حقوق کار از موضوعات اصلی حقوق بین‌الملل است. همچنین باید سازوکار قوی تری بکار گرفته شود تا از نقض حقوق بنیادین جلوگیری نماید. سیستم نظارتی اعلامیه ۱۹۹۸ باید از حالت تئوریک فعلی بیشتر جنبه عملی بیابد و بدین وسیله به طور کامل تری از حقوق جامعه کارگران حمایت شود. اما با این اوصاف باید متذکر شد که ضمانت اجرای منع کار اجباری گرچه آن چنان که می‌بایست موثر نبوده است لکن انکار آن نیز به دور از انصاف است. کمیسیون اجرای مقوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها نیز بارها بر تأثیر سازوکار سازمان بین‌المللی کار برای اجرای مقوله نامه‌ها اشاره نموده است. اما به طور کلی در مقایسه بین تضمینات منع کار اجباری در قوانین ایران و اسناد بین‌المللی میتوان گفت: وجوه تشابه در این است که در هر دو نظام حقوقی ضمانت اجرای برای مقوله منع کار اجباری در نظر گرفته شده است. و به مرور زمان ضمانت اجراها در هر دو نظام موثرتر گردیده اند. ولیکن ضمانت اجرای پیش‌بینی شده در حقوق موضوعه ایران موثرتر و قاطعانه‌تر هستند و تضمینات پیش‌بینی شده در حقوق موضوعه ایران کیفری ولی در اساسنامه سازمان بین‌المللی کار، اخلاقی و به عبارت بهتر سیاسی هستند. با توجه به این که امروزه برخی از حقوقدانان حقوق بنیادین کار را در زمره قواعد آمره تلقی می‌نمایند، لذا امید است همان‌گونه که به مرور زمان این حقوق به این مرتبه رسیده‌اند در آینده نیز ضمانت اجرای آن‌ها از تعهدات اخلاقی و سیاسی فراتر رفته و با گسترش این نگرش به حقوق بنیادین کار ضمانت اجرای موثرتری منظور گردد.

منابع:

الف - کتاب ها

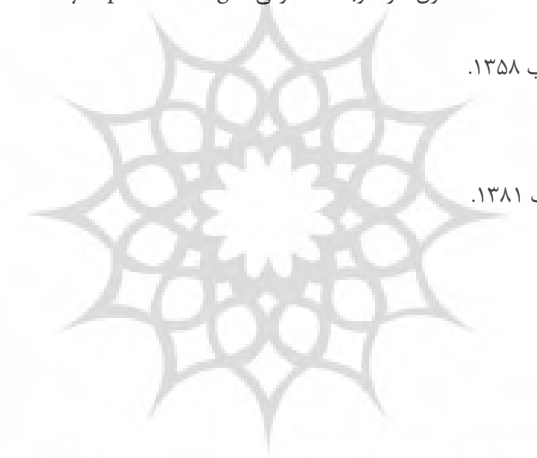
۱. اشتری، بهناز، قاچاق زنان و بردگی معاصر، چ اول، میزان، تهران ۱۳۹۰.
۲. ذاقلی، عباس، قاچاق انسان در سیاست جنایی ایران و اسناد بین‌المللی، چ اول، میزان، تهران ۱۳۸۹.
۳. رسائی نیا، ناصر، حقوق کار، چ اول، آوای نور، تهران ۱۳۷۹.
۴. زراعت، عباس، حقوق کیفری کار، چ اول، انتشارات جنگل، تهران ۱۳۹۰.
۵. زکوی، مهدی، بزه دیدگان خاص در پرتو بزه دیده شناسی حمایتی، چ اول، مجد، تهران ۱۳۹۰.
۶. سپهری، محمدرضا، دامنه شمول قانون کار، چ اول، موسسه کار و تأمین اجتماعی، تهران ۱۳۹۰.
۷. صابری، هنگامه، ضمانت اجرا در حقوق بشر دوستانه، چ اول، مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، تهران ۱۳۸۷.
۸. ضیایی بیگدلی، حقوق بین الملل عمومی، چ بیست و نهم، کتابخانه گنج دانش، تهران ۱۳۸۶.
۹. عراقی، عزت‌الله و رنجبریان، امیرحسین، تحول حقوق بین‌المللی کار، چ اول، موسسه کار و تأمین اجتماعی، تهران ۱۳۹۱.
۱۰. عراقی، عزت‌الله، حقوق بین‌المللی کار، انتشارات دانشگاه تهران، تهران ۱۳۶۷.
۱۱. عراقی، عزت‌الله، حقوق کار، ج دوم، چ اول، انتشارات سمت، تهران ۱۳۹۱.
۱۲. عراقی، عزت‌الله، حقوق کار، انتشارات سمت، چ هفتم، تهران ۱۳۸۱.
۱۳. لایق‌مند، مجید، حقوق کار بخش دادرسی ایران، چ اول، جاودانه، تهران ۱۳۹۰.
۱۴. نیایی، جعفر، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، تهران، انتشارات دانشگاه ملی ایران، تهران ۱۳۵۴.
۱۵. واسعی زاده، سید مرتضی، موازین بین‌المللی کار، چ اول، موسسه کار و تأمین اجتماعی، تهران ۱۳۷۷.

ب - مقالات

۱۶. فتحی، علی، «بررسی تحلیلی جرم موضوع ماده ۱۷۲ قانون کار»، وبلاگ حقوقی <http://alifathilawyer.persianblog.ir>، تاریخ مراجعه ۱۳۹۱/۱۲/۴.

ج - قوانین

۱۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸.
۱۸. قانون قاچاق انسان مصوب ۱۳۸۳.
۱۹. قانون کار مصوب ۱۳۶۸.
۲۰. قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲.
۲۱. قانون حمایت از کودکان و نوجوانان مصوب ۱۳۸۱.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی