

مطالعه انتقادی الزام دولت‌ها به رعایت آزادی انجمن‌های کارگری و کارفرمایی

ولی رستمی*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۰/۰۱

حمیدرضا سلیمی**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۲/۰۵

چکیده

سازمان بین‌المللی کار از سال ۱۹۴۸ اقداماتی در راستای ترویج و حفاظت از آزادی انجمن و الزام دولت‌ها به رعایت آن انجام داده است؛ اما برخی از این اقدامات همواره با مخالفت دولت‌ها مواجه شده است. هدف این مقاله، نقد رویکرد و مبانی سازمان بین‌المللی کار در الزام دولت‌ها به رعایت آزادی انجمن است. سازمان بین‌المللی کار مبتنی بر دکترین اختیارات ضمنی، اساسنامه را بر اساس اهداف و مقاصد تفسیر نمود و نهادهای نظارتی ویژه آزادی انجمن را تأسیس کرد. این اقدام سازمان بین‌المللی کار مخالف با کنوانسیون ۱۹۶۹ وین است. دکترین اصالت ازاده باید مبنای تفسیر اساسنامه قرارگیری و از اساسنامه باید تفسیری مضیق نمود. ماهیت اصلی آزادی انجمن، حقوق بشری است که اگر از این زاویه مورد بحث و تحلیل قرار بگیرد نظم عمومی، محدودکننده قلمرو اجرایی آن در عمل خواهد بود. حقوق بین‌الملل عرفی هم نمی‌تواند مبنایی برای الزام کشورها قرار گیرد.

واژگان کلیدی

آزادی انجمن، اساسنامه سازمان بین‌المللی کار، تفسیر اساسنامه، حقوق بنیادین کار، حقوق بشر

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

vrostami@ut.ac.ir

* دانشیار دانشگاه تهران

** کارشناس ارشد معارف اسلامی و حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (نویسنده مسئول)

salimihamid66@gmail.com

مقدمه

برای اینکه کارگران و کارفرمایان بتوانند از حقوق خود در مقابل یکدیگر و همچنین از حقوق خود در مقابل دولت به نحوی شایسته دفاع کنند؛ اقدام به تأسیس انجمن‌های کارگری و کارفرمایی می‌نمایند. انجمن‌هایی کارگری و کارفرمایی برای اینکه بتوانند به اهداف خود برسند، باید از آزادی مناسب در عمل برخوردار باشند.

در همین راستا سازمان بین‌المللی کار از سال ۱۹۴۸ تاکنون اقداماتی در راستای ترویج و حفاظت از حقوق و آزادی انجمن انجام داده است. در سال ۱۹۴۸ مقاله‌نامه حقوق و آزادی انجمن را مورد تصویب قرار داد. در سال ۱۹۵۱-۱۹۵۰ آیین نظارتی ویژه‌ای، علاوه بر آنچه که در اساسنامه سازمان بین‌المللی کار پیش‌بینی شده است مبنای کار سازمان برای حفاظت از آزادی انجمن قرار گرفت. در الگوی کار شایسته هم که در سال ۱۹۹۹ از سوی سازمان بین‌المللی کار مطرح شد یکی از مؤلفه‌های حقوق بنیادین کار، حقوق و آزادی انجمن است و در نهایت در سال ۱۹۹۸ طی اعلامیه‌ای حقوق بنیادین کار را معرفی کرد و از کشورها خواست تا این حقوق را رعایت کنند؛ هرچند به مقاله‌نامه‌های مربوطه نپیوسته باشند. این‌ها مجموعه اقداماتی بود که سازمان بین‌المللی کار برای ترویج و حمایت از حقوق و آزادی انجمن در کشورها انجام داده است. اقداماتی که اگر در کشوری عملی شود؛ کارگران و کارفرمایان به راحتی می‌توانند انجمن‌های صنفی خود را تأسیس نمایند و نیازی به اخذ مجوز تشکیل از جانب دولت‌ها نداشته و دولت‌ها هم به صورت یکجانبه نمی‌توانند انجمن‌های صنفی را منحل نمایند. هدف این مقاله نقد رویکرد و مبنای سازمان بین‌المللی کار در الزام دولت‌ها به رعایت آزادی انجمن است.

این اقدامات همواره با مخالفت برخی کشورها مواجه شده است. طبق تبصره ۴ ماده ۱۳۱ قانون کار جمهوری اسلامی ایران: کارگران یک واحد، فقط می‌توانند یکی از سه مورد شورای اسلامی کار، انجمن صنفی یا نماینده کارگران را داشته باشند؛ اما کارفرمایان مطابق ماده مذکور صرفاً می‌توانند مبادرت به تشکیل انجمن صنفی نمایند بر این اساس کارگران و کارفرمایان از طریق این نهادهای صنفی می‌توانند مطالبات خود را پیگیری نمایند. البته قرار دادن شورای اسلامی کار (که بر اساس اصل ۱۰۴ قانون اساسی به منظور مشارکت دادن

کارگران در اداره کارگاه و به موجب قانون مصوب ۱۳۶۳ تشکیل شده است) در زمره انجمن‌های کارگری محل اشکال و ایراد است از سوی دیگر سازمان بین‌المللی کار الزام دولت جمهوری اسلامی ایران را به رعایت مفاد حقوق و آزادی‌های انجمن که نتیجه آن تکثیر انجمن‌های صنفی کارگری و کارفرمایی و اصلاح قانون کار است را مطالبه می‌کند. این مقاله به بررسی الزام دولت‌ها از ابعاد گوناگون می‌پردازد. بر این اساس در گفتار اول اقدامات سازمان بین‌المللی کار برای ترویج و الزام دولت‌ها به رعایت حقوق و آزادی انجمن تبیین خواهد شد و در گفتار دوم به نقد و تحلیل این اقدامات خواهیم پرداخت.

۱. اقدامات سازمان بین‌المللی کار در جهت ترویج و حفاظت از آزادی انجمن

۱-۱. آزادی انجمن و مقاله نامه شماره ۸۷

اولین اقدامی که سازمان بین‌المللی کار برای ترویج حقوق و آزادی انجمن انجام داده، تصویب مقاله نامه شماره ۸۷ با هدف حمایت از حقوق کارگران و کارفرمایان در سال ۱۹۴۸ است. بر اساس این مقاله نامه حقوق انجمن دارای چهار مؤلفه ۱- حق تهیه و تدوین اساسنامه و آیین‌نامه‌ها و برنامه‌ریزی‌های داخلی ۲- حق انتخاب آزادانه نمایندگان و اعضای هیئت‌مدیره ۳- حق تشکیل و ایجاد ارکان عالی (اتحادیه و شورای عالی) ۴- انحلال انجمن‌ها و ارکان عالی آن‌ها بر اساس تشریفات و حکم قضایی می‌باشد. آزادی انجمن دارای سه مؤلفه ۱- آزادی تشکیل انجمن بدون تبعیض ۲- آزادی ورود و خروج از انجمن ۳- آزادی تشکیل انجمن بدون اجازه قبلی است که اگر در عمل اجرا شود موجب محدودیت‌هایی برای سیاست‌های دولت خواهد شد و در مقابل ابزاری مناسب برای کارگران و نیز کارفرمایان است که بتوانند در مقابل سیاست‌های دولت اعتراض کنند. در حقوق بین‌الملل یک کنوانسیون، زمانی برای کشوری الزام‌آور خواهد بود که آن کشور به کنوانسیون مورد نظر پیوندد. بر همین مبنا اگر کشوری به کنوانسیون نیوندد و کنوانسیون مورد نظر را تصویب ننماید نمی‌توان بر اساس آن کنوانسیون کشوری را بازخواست کرد.

کشورهایی که نمی‌خواهند مفاد کنوانسیون در کشورشان اجرا شود طبیعی است که به معاهدات مورد نظر نمی‌پیوندند. این اقدام کشورها سبب شد تا سازمان بین‌المللی کار بر

اساس قرائت و تفسیری که از اساسنامه سازمان‌های بین‌المللی مبنا قرار داده بود آیین نظارتی ویژه‌ای برای حفاظت از حقوق و آزادی انجمن ایجاد نماید.

۲-۱. سازمان بین‌المللی کار و نهادهای نظارتی ویژه حقوق انجمن

سیستم نظارتی که سازمان بین‌المللی کار مطابق با اساسنامه آن قادر به اجرای آن خواهد بود مبتنی بر رضایت کشورها و تصویب کنوانسیون مربوطه می‌باشد. بر همین اساس ماده ۲۴ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار بیان می‌کند: «هر شکایتی که سازمان حرفه‌ای کارگری یا کارفرمایی به دفتر بین‌المللی کار بفرستد حاکی از آن است که یکی از کشورهای عضو، مقاله‌نامه‌ای را که به آن پیوسته است آن‌چنان به اجرا نمی‌گذارد. هیئت‌مدیره می‌تواند آن را برای دولتی که از او شکایت شده است فرستاده و از آن دولت بخواهد تا درباره موضوع شکایت هر پاسخی را که مناسب می‌داند بدهد». همان‌گونه که از متن اساسنامه سازمان بین‌المللی کار مشخص می‌شود رضایت کشورها و تصویب معاهده مذکور در کشورشان، شرط لازم برای نظارت مطابق با سازوکارهای موجود در اساسنامه است.

در سازمان بین‌المللی کار برای اینکه مقاله‌نامه به تصویب کشورها برسد کمیته‌ای پیش‌بینی شده است که در یک دوره مشخص کشورهایی که به مقاله‌نامه نپیوسته‌اند را مورد بررسی قرار می‌دهد و از آن‌ها می‌خواهد که مقاله‌نامه را تصویب بکنند و در این رابطه گزارشی به مجمع عمومی سازمان بین‌المللی کار ارائه خواهد نمود. این ساختار هم نمی‌تواند الزامی به تصویب مقاله‌نامه‌های مربوطه برای کشورها به وجود آورد.

از آنجایی که رضایت کشورها اساس لازم برای نظارت بود، برای هیئت‌مدیره سازمان بین‌المللی کار مشخص شد که سیستم نظارتی مبتنی بر مواد ۳۴-۲۴ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار نمی‌تواند سازوکاری مناسب برای حفاظت از آزادی انجمن باشد. سیستم نظارتی مبتنی بر اساسنامه هنگامی کارایی دارد که مقاله‌نامه‌های مربوطه تصویب شده باشد. به همین سبب آن‌ها کمیته حقیقت‌یاب و مصالحه آزادی انجمن را تأسیس کردند (Gravel, Duplessis, Gernigon, 2002, p.8).

در سال ۱۹۵۰ کمیته حقیقت‌یاب و آزادی انجمن به دنبال موافقت‌نامه‌ای که بین سازمان بین‌المللی کار و شورای اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل متحد منعقد گردید، ایجاد

شد. اعضای این کمیته از شخصیت‌های مستقل تشکیل شده است و مبتنی بر سه‌جانبه‌گرایی در روابط کار نمی‌باشد (عراقی، ۱۳۷۷، ص ۳۸). کمیته حقیقت‌یاب و آزادی انجمن عهده‌دار بررسی وضعیت‌های ارجاعی به آن در مواردی است که کشوری رضایت اولیه خود را برای رسیدگی اعلام کند و یا مقاله‌نامه‌های مربوطه را به تصویب رسانده باشد و یا بین کمیته و کشور مربوطه توافقاتی صورت بگیرد. در این حالات کمیته صلاحیت رسیدگی به پرونده‌های ارجاعی را خواهد داشت (Gravel et. al., 2002, p.8).

کمیته حقیقت‌یاب صلاحیت رسیدگی در مورد وضعیت کشورهای که عضو سازمان بین‌المللی کار نیستند اما عضو سازمان ملل هستند را دارا می‌باشد، اما ارجاع وضعیت آن‌ها برای رسیدگی باید توسط شورای اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل متحد صورت بگیرد. در عمل مواردی محدود توسط کمیته حقیقت‌یاب مورد بررسی قرار گرفت. چراکه برای بررسی در کمیته حقیقت‌یاب رضایت اولیه و یا توافق کشور برای ارزیابی و راستی‌آزمایی توسط کمیته حقیقت‌یاب شرط بود (Gravel, et. al., 2002, pp.8-9).

سازمان بین‌المللی کار برای تضمین رعایت حقوق و آزادی‌های مدنی اتحادیه‌ها از جانب دولت‌ها، کمیته آزادی انجمن را تأسیس کرد (عراقی، ۱۳۷۷، ص ۱۳). کمیته آزادی انجمن ارگانی سه‌جانبه است که در سال ۱۹۵۱ تشکیل شد و در ابتدا عهده‌دار ارزیابی اولیه پرونده‌های ارجاعی برای کمیته حقیقت‌یاب بود ولی در ادامه خود رسماً وارد ارزیابی و اظهارنظر در مورد ماهیت پرونده‌های ارجاعی شد (Gravel, et. al., 2002, p.10). به نظر می‌رسد کمیته آزادی انجمن بر اساس دکترین قانون اساسی در راستای توسعه اختیارات ضمنی بر این باور است که برای رسیدگی به وضعیت کشورها، رضایت آن‌ها و یا پیوستن به مقاله‌نامه‌های مربوطه شرط نیست و همین که کشوری به عضویت سازمان بین‌المللی کار دربیاید و اساسنامه سازمان بین‌المللی کار را تصویب کند کافی است. مسئله‌ای که باعث شد تا برخی از کشورها مانند آفریقای جنوبی نسبت به آن اعتراض داشته باشد.

سازمان بین‌المللی کار در تلاش بود تا با ایجاد نهادهای نظارتی ویژه به حفاظت از آزادی انجمن بپردازد اما همان‌طور که در بالا توضیح داده شد این روش‌ها یا ناکارآمد بودند مانند کمیته حقیقت‌یاب و یا اینکه با مخالفت‌های جدی در عرصه نظری مواجه گشتند و این مخالفت‌ها و ناکارآمدی‌ها سبب شد تا سازمان بین‌المللی کار با چالش‌هایی در رسیدن

به اهداف خود مواجه شود؛ بنابراین سازمان بین‌المللی در گام‌های بعدی جهت ترویج و حفاظت از آزادی انجمن، آزادی انجمن را در قالب الگوی کار شایسته و حقوق بنیادین کار ارائه کرد.

۳-۱. آزادی انجمن و کار شایسته

کار شایسته به‌عنوان یک هدف فراگیر با تصویب سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۹۹ میلادی، به اعضای این سازمان معرفی و رعایت اصول آن، مورد تأکید قرار گرفته است (حبیب‌زاده و اشکبوس، ۱۳۹۲، ص ۱۳۶). کار شایسته دارای چهار مؤلفه حقوق بنیادین کار، گفتگوهای اجتماعی، حمایت‌های اجتماعی و اشتغال است (Ghai, 2003, p.1). آزادی انجمن به‌عنوان یکی از زیرشاخه‌های حقوق بنیادین کار در تحقق گفتگوی اجتماعی نقش بسزایی دارد (ILO manual, 2012, p.172).

گفتگوی اجتماعی نهادی است مبتنی بر سه‌جانبه‌گرایی در روابط کار و در جهت اخذ تصمیماتی که در آن منافع همه گروه‌های کارگری، کارفرمایی و دولت رعایت شود. تصمیمی که دولت اتخاذ می‌کند و به‌وسیله آن منافع گروه‌های کارگری و کارفرمایی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، هنگامی از حداکثر کارآمدی برخوردار است که در آن گروه‌های کارگری و کارفرمایی مشارکت داشته باشند تا بدین‌وسیله خود را در تصمیمی که برای آن‌ها گرفته شده است سهیم بدانند. این روند تصمیم‌گیری سبب خواهد شد تا کارگران اقداماتی از قبیل اعتصاب خودداری کنند. بر همین اساس برخی بر این باورند: «گفتگوی اجتماعی همیشه بر پایه احترام به حق آزادی انجمن‌ها و نهادهای مردمی شکل می‌گیرد و اگر این آزادی سلب شود گفتگوی اجتماعی فاقد مشروعیت است» (نصرتی، ۱۳۸۷، ص ۳۰).

۴-۱. آزادی انجمن و حقوق بنیادین کار

سازمان بین‌المللی کار در ژوئن سال ۱۹۹۸ در اعلامیه حقوق بنیادین کار آزادی انجمن را به‌عنوان یکی از حقوق بنیادین کار معرفی کرده و از کشورها خواسته است که متعهد به حقوق بنیادین کار باشند هرچند مقاوله‌نامه‌های مربوطه را به تصویب نرسانده باشند (Gernigon et. al., 2003, p.11). به نظر می‌رسد سازمان بین‌المللی کار بر این باور است همین

که آزادی انجمن واجد وصف حقوق بنیادین شد باید کشورها آن را رعایت کنند و به آن احترام بگذارند و به آن متعهد باشند؛ هرچند کنوانسیون‌های مربوطه را تصویب نکرده باشند.

۵-۱. آزادی انجمن و حقوق عرفی بین‌الملل

شاید بتوان بیان کرد مجموعه اقداماتی که سازمان بین‌المللی کار در راستای ترویج و حفاظت از آزادی انجمن انجام داده است آزادی انجمن را تبدیل به حق عرفی در زمینه حقوق کار کرده و بر این اساس دولت‌ها باید این حق را رعایت نمایند. عرف عبارت است از عمل و رفتار معمول در میان عموم که در حکم قاعده حقوقی پذیرفته شده است (تدینی، ۱۳۸۰، ص ۴۴). در حقوق بین‌الملل یک موضوع هنگامی می‌تواند به‌عنوان عرف مستمسک قرار گیرد که واجد دو عنصر باشد. یکی عنصر مادی که عبارت است از عملکرد یکسان دولت‌ها، طی یک مدت‌زمان و تکرار آن و دیگری عنصر معنوی که عبارت از اعتقاد به اینکه عملکرد مزبور از نظر حقوقی الزام‌آور است (مقتدر، ۱۳۷۳، ص ۲۵). حقوق و آزادی انجمن نیز از این دو عنصر برخوردار است؛ بنابراین دولت‌ها باید حقوق و آزادی انجمن را رعایت کنند.

۲. نقد و تحلیل اقدامات سازمان بین‌المللی کار در راستای ترویج و حفاظت از حقوق و آزادی انجمن

۱-۲. سازمان بین‌المللی کار و دکترین مربوطه

در پی محدودیت‌هایی که سیستم نظارتی مبتنی بر اساسنامه سازمان بین‌المللی کار داشت، سازمان اقدام به ایجاد نهادهای نظارتی ویژه (کمیته آزادی انجمن) کرد. سازمان بین‌المللی کار بر اساس دکترین قانون اساسی در راستای توسعه اختیارات ضمنی بر این باور است که صرف پیوستن به اساسنامه سازمان بین‌المللی کار زمینه را برای نظارت کمیته آزادی انجمن فراهم می‌کند و دیگر نیازی نیست تا کشورها معاهدات مربوطه را به تصویب برسانند. این مسئله باعث شد تا برخی از کشورها مثل آفریقای جنوبی نسبت به این مسئله اعتراض داشته باشند.

کشور آفریقای جنوبی ایرادی به صلاحیت کمیته آزادی انجمن در رسیدگی به مسائل مربوطه به آزادی انجمن به خاطر عدم پیوستن به مقاله نامه‌های مربوطه وارد کرده است. پاسخی که کمیته آزادی انجمن در این زمینه بیان کرده این است: «هر یک از کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار با قبول عضویت این سازمان متعهد شده است به اساسنامه سازمان احترام بگذارد و آن را رعایت کند اصل آزادی انجمن هم یکی از اصول اساسنامه محسوب می‌شود (عراقی، ۱۳۶۷، ص ۶۶۵)». در همین راستا کمیته آزادی انجمن در احکام صادره خود بیان می‌کند: «وظایف مربوط به کمیته در حیطه اعلامیه مصوب سازمان بین‌المللی کار مورخ ۱۹۹۸ در خصوص اصول و حقوق بنیادین کار که راهکارهای تقویتی و پیگیری‌های مربوطه به خود را داراست، قرار نگرفته بلکه مستقیماً از اهداف و مقاصد بنیادین مقرر در اساسنامه سازمان ناشی می‌شود» (ILO, 2006, p.8).

۱-۱-۲. سازمان بین‌المللی کار و دکترین قانون اساسی در راستای توسعه اختیارات ضمنی

دکترین قانون اساسی در راستای توسعه اختیارات ضمنی مبتنی بر تفسیر غایت‌گرایانه (مبنا قرار گرفتن اهداف و مقاصد) اساسنامه است. بر اساس این دکترین اهداف و مقاصد اساسنامه سازمان تعیین‌کننده خواهد بود حتی اگر معنای عادی و طبیعی که از متن اساسنامه برداشت می‌شود غیرمنطقی نباشد (Amerasingh, 2005, p.44-46). همان‌گونه که در بالا توضیح داده شد کمیته آزادی انجمن در یکی از احکام صادره خود به صراحت بیان نموده که وظایف مربوط به کمیته آزادی انجمن مستقیماً از اهداف و مقاصد بنیادین مقرر در اساسنامه سازمان ناشی شده است و این مسئله دلیلی بر مبنا قرار گرفتن دکترین قانون اساسی در راستای توسعه اختیارات ضمنی است. پذیرفتن این دکترین، زمینه را برای نظارت کمیته آزادی انجمن بر کشورهایی که صرفاً به اساسنامه سازمان بین‌المللی کار پیوسته‌اند فراهم می‌کند. بر این اساس هرچند اسناد تشکیل‌دهنده سازمان‌های بین‌المللی عام، مطابق با سایر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و بر اساس تشریفات بالنسبه مشابهی با آن‌ها تدوین و تصویب می‌گردد، در این مراحل این موافقت‌نامه‌ها چیزی جز یک معاهده بین‌المللی که موجد یک سازمان بین‌المللی می‌گردد نخواهد بود و به این اعتبار در تمامیت خود مشمول ماده ۵ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین در باب معاهدات می‌باشد ولی به محض اینکه سازمان موضوع آن موافقت‌نامه تشکیل گردید و ارکان آن تعیین شد و به

کار پرداخت، معاهده موجد آن که اساسنامه آن سازمان را تشکیل می‌دهد وصف معاهده بودن خود را از دست داده و به صورت قانون اساسی آن سازمان بین‌المللی درمی‌آید (شریف، ۱۳۷۳، ص ۷۳).

مطابق با این دکترین، اساسنامه سازمان بین‌المللی کار به‌عنوان معاهده‌ای که ویژگی یک قانون اساسی را دارد باید در پرتو توسعه سازمان بین‌المللی کار و بر اساس اهداف و مقاصد سازمان و با در نظر داشتن اقتضائات زمان تفسیر شود. صلاحیت رسیدگی کمیته آزادی انجمن مبتنی بر این دکترین است.

۲-۱-۱-۱. نقد دکترین قانون اساسی در راستای توسعه اختیارات ضمنی

پذیرفتن این دکترین مستلزم نفی صریح ماده ۵ کنوانسیون وین مصوب سال ۱۹۶۹ خواهد بود. ماده ۵ کنوانسیون وین بیان می‌کند: «این عهدنامه بر هر معاهده‌ای که سند تأسیس یک سازمان بین‌المللی باشد و هر معاهده‌ای که در چارچوب یک سازمان بین‌المللی پذیرفته می‌شود، اطلاق می‌گردد، بی‌آنکه به مقررات و قواعد مربوطه به آن سازمان لطمه‌ای وارد کند.» همان‌طور که در ماده ۵ کنوانسیون وین اشاره شد، دامنه شمول کنوانسیون وین اسناد تأسیس سازمان‌های بین‌المللی و هر معاهده‌ای را که در چارچوب یک سازمان بین‌المللی پذیرفته شود، در بر خواهد گرفت. بر این اساس ماده ۳۱ معاهده وین مبنای تفسیر قرار خواهد گرفت. ماده ۳۱ معاهده ۱۹۶۹ با بیان قاعده کلی تفسیر، متن معاهده را اساس کار قرار داده و برای تفسیر به‌جای روش لفظی، روش عملی را برگزیده است (فلسفی، ۱۳۷۹، ص ۴۶). بر اساس روش عملی در تفسیر معاهدات باید متن معاهدات را در پرتو موضوع و اهداف معاهدات تفسیر نمود و تفسیر در پرتو هدف و موضوع معاهده، همان‌گونه که معاهده ۱۹۶۹ پیش‌بینی کرده است اعتبار متن را کاهش نمی‌دهد (فلسفی، ۱۳۷۹، ص ۴۶). متن و اهداف و موضوعات اساسنامه در کنار یکدیگر اساس تفسیر اساسنامه قرار خواهد گرفت (Amerasingh, 2005, p.41). حال‌آنکه بر اساس تئوری قانون اساسی در راستای توسعه اختیارات ضمنی، اصول و اهداف سازمان مبنای تفسیر اساسنامه قرار خواهد گرفت (Amerasingh, 2005, p.46).

۲-۱-۲. سازمان بین‌المللی کار و دکترین اصالت اراده

در مقابل دکترین قانون اساسی در راستای توسعه اختیارات ضمنی، دکترین اصالت اراده قرار دارد. بر مبنای این دکترین سند اساسی سازمان‌های بین‌المللی طبیعی ویژه ندارد و همانند سایر معاهدات بین‌المللی، معاهده‌ای چندجانبه است که صرفاً حقوق و تکالیفی معین برای دولت‌ها به وجود می‌آورد و به همین علت باید از مقررات آن تفسیری مضیق به عمل آورد. بر این اساس فرض حقوق و تکالیفی غیر از آنچه در خود آن معاهدات پیش‌بینی شده است، امکان‌پذیر نیست؛ بنابراین قواعد و مقررات کنوانسیون ۱۹۶۹ وین راجع به حقوق معاهدات در مورد آن جاری است (بیگزاده و دیگران، ۱۳۸۲، ج ۱، مقدمه دکتر فلسفی). بر مبنای تئوری اصالت اراده، کمیته آزادی انجمن نمی‌تواند به ایرادات وارده به صلاحیت خود درباره رسیدگی به شکایت علیه کشورهایی که معاهدات مربوط را تصویب نکرده‌اند پاسخگو باشد و نیز صلاحیت رسیدگی به شکایت علیه کشورهایی که معاهدات مربوطه را تصویب نکرده‌اند را از دست خواهد داد.

همان‌طور که در بالا توضیح داده شد کمیته آزادی انجمن برای توجیه مبانی خود در کشاکش دو نظریه قرار دارد. اگر دکترین قانون اساسی در راستای توسعه اختیارات ضمنی مبنای کار قرار گیرد به خاطر مخالفت‌هایی که این دکترین با کنوانسیون وین دارد زمینه را برای تفسیرهای یک‌جانبه سازمان بین‌المللی کار فراهم می‌نماید. به نظر نگارنده با توجه به کنوانسیون وین و اهمیت اراده کشورهای تأسیس‌کننده سازمان بین‌المللی کار، دکترین اصالت اراده باید مبنای اقدامات و تفسیر اساسنامه سازمان بین‌المللی کار قرار گیرد.

۲-۲. سازمان بین‌المللی کار و حقوق بنیادین کار

سازمان بین‌المللی کار در اعلامیه ۱۹۹۸ حقوق و آزادی انجمن را به‌عنوان حقوق بنیادین کار معرفی کرد و بر این اساس از کشورها خواست تا حقوق و آزادی انجمن را رعایت نمایند. در مقابل برخی از حقوق‌دانان بر این باورند: سازمان بین‌المللی کار برخی از معاهدات را به‌عنوان معاهدات بنیادین مطرح کرده، در واقع تشویقی است از جانب سازمان بین‌المللی کار برای اینکه کشورها به معاهدات بنیادین بپیوندند (طلایی، ۱۳۸۹، ص ۱۴۱) و سبب ایجاد تعهد و التزام برای کشورها در پیوستن به معاهدات حقوق بنیادین نخواهد شد.

در همین راستا برخی رویکرد انتقادی نسبت به کنوانسیون‌های بنیادین داشته و بر این باورند که این تقسیم‌بندی و تفاوت قائل شدن بین مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار اقدامی قابل دفاع نیست و سایر مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار مانند مقاله‌نامه‌های مربوط به ساعات کار و ایمنی کار هم دربرگیرنده موضوعات حقوق بشری هستند که در سند اعلامیه ۱۹۹۸ سازمان بین‌المللی کار مورد توجه قرار نگرفته است (طلایی، ۱۳۸۹، ص ۱۴۰).

اینکه سازمان بین‌المللی کار در اعلامیه‌ها و کنوانسیون‌های خود آزادی انجمن را حقی بدون قید مطرح می‌نماید و از کشورها می‌خواهد تا زمینه اجرای بدون قید این حق و آزادی را فراهم کنند؛ حتی اگر کنوانسیون‌های لازم را به تصویب نرسانده باشند، ناشی از عدم نگرش صحیح به حقوق و آزادی انجمن است.

در سال ۱۹۴۸ دو اعلامیه در زمینه حقوق بشر بین‌المللی تصویب شد. یکی کنوانسیون شماره ۸۷ «آزادی انجمن و حمایت از حق تشکل» که توسط سازمان بین‌المللی کار به تصویب رسیده بود و دیگری اعلامیه جهانی حقوق بشر بود. ارتباط نزدیکی بین ابعاد مختلف این دو اعلامیه وجود دارد به طوری که کنوانسیون شماره ۸۷ دربرگیرنده برخی از اصول مهم اعلامیه جهانی حقوق بشر می‌باشد (Swepton, 1998, p.3).

بسیاری از موضوعات حقوق کار دارای هم‌پوشانی با موضوعات حقوق بشر است. موضوعاتی مانند حقوق مربوط به شکل دادن و پیوستن به اتحادیه‌های کارگری، حق انتخاب آزادانه شغل، ممنوعیت کار اجباری و کار کودکان که در این میان می‌توان از حقوق مربوط به آزادی انجمن به‌عنوان هسته بنیادین حقوق بشر یاد کرد (Ghai, 2006, p.56). همچنین در بند چهارم ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر، به آزادی انجمن اشاره شده است.

سازمان بین‌المللی کار در اعلامیه‌ها و کنوانسیون‌های خود ماهیت اصلی حق آزادی انجمن را نادیده می‌گیرد. به نظر ما آزادی انجمن حقی است که ماهیت اصلی آن حقوق بشری است و سازمان بین‌المللی کار باید اعلامیه‌ها و کنوانسیون‌های خود را در چارچوب اصول حقوق بشری تنظیم نماید. در عرصه جهانی، حقوق بشر در عمل با چالش‌هایی میان نظریه جهان‌شمولی و نظریه نسبی‌گرایی قرار گرفته است. نوع نگرش و جهت‌گیری نسبت به موضوعات و مقولات حقوق بشری می‌تواند در تعیین ماهیت و حدود آزادی انجمن مؤثر باشد.

بر اساس نظریه جهان‌شمولی، آزادی انجمن حقی است جهان‌شمول و از جمله حقوق بنیادین بشر می‌باشد. حقوق بنیادین بشری از جمله حقوقی هستند که در عین جهان‌شمولی می‌توانند دارای استثنائاتی شده و یا مقید به قیودی گردند که قلمرو آن‌ها را تحدید می‌کند. در راستای همین نگرش نیروهای مسلح و پلیس بر اساس ماده دوم مقاوله-نامه ۷۸ و همچنین عوامل امنیتی بخش عمومی (ILO, 2006, p.50)، از شمول حقوق و آزادی انجمن مستثنا شده‌اند. به نظر می‌رسد مهم‌ترین مسئله‌ای که از آن غفلت می‌شود نظم عمومی است. قید عدم تعارض با نظم عمومی قلمرو اجرایی حقوق بشر را محدود می‌نماید اما در عین حال همان حق‌های مقید می‌توانند جهان‌شمول باشند (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۱، ص ۱۹). اگر در عرصه حقوق بشر قائل به نظریه جهان‌شمولی آن باشیم نظم عمومی مسئله‌ای است که می‌تواند قلمرو آزادی انجمن را محدود نماید.

نظم عمومی در حقوق ایران ناشی از قانون، اخلاق حسنه و احساسات جامعه می‌باشد (غلامی، ۱۳۹۰، ص ۱۷۱) و در جای دیگری منابع نظم عمومی این‌چنین توصیف شده است که نظم عمومی از دو منبع مدون و غیر مدون تغذیه می‌شود. منبع مدون آن عبارت است از قوانین و مقررات موضوعه و منابع غیر مدون آن شامل اصول حقوقی و مبانی حیات فرهنگی، اجتماعی و سیاسی یک جامعه است گرچه در جایی از قوانین و مقررات قید نشده باشد (خلخالی، ۱۳۸۳، ص ۵۱).

همان‌طور که توضیح داده شد قوانین یک کشور از جمله منابع نظم عمومی به شمار می‌رود؛ بنابراین آزادی انجمن می‌تواند توسط قوانین یک کشور محدود شود. نتیجه‌ای که از این بحث حاصل می‌شود این است که سازمان بین‌المللی کار نمی‌تواند بدون توجه به نظم عمومی کشورها، صرفاً با یک اعلامیه الزام کشورها را به رعایت آزادی مطلق و بی‌قید و شرط انجمن، خواستار باشد.

در یک نگاه تطبیقی هم می‌توان متوجه شد که قوانین همه کشورها دربرگیرنده قیدهایی بر انواع آزادی‌ها مبتنی بر نظم عمومی مقبول در جوامع آن کشورهاست (خلخالی، ۱۳۸۳، ص ۵۷). در آمریکا تنها به تجمعاتی اجازه برگزاری داده می‌شود که خطر بارز و موجود نداشته باشند (خلخالی، ۱۳۸۳، ص ۵۸) و یا در فرانسه لحن مقررات به‌گونه‌ای است که مردم را به سمت اجتماعات اعتراضی مسالمت‌آمیز سوق می‌دهد (خلخالی، ۱۳۸۳،

ص ۵۹). در کشور آمریکا و فرانسه حقوق و آزادی‌های انجمن به وسیله قوانین که از منابع نظم عمومی به شمار می‌رود مورد تحدید قرار گرفته و از قلمرو اجرایی آنها کاسته شده است؛ بنابراین می‌توان دامنه اجرایی آزادی انجمن را بر مبنای قوانین داخلی مقید نمود. نظریه و یا گرایش رقیب جهان‌شمولی حقوق بشر تأکید بر نسبییت فرهنگی است. نظریه نسبییت فرهنگی بر این باور است که تصویر غربی از حقوق بشر بر پایه فردگرایی و اومانسیم بنا شده و در تضاد با تاریخ کشورها و جوامع غیراروپایی است (Kalin, Kunzli, 2009, p.26) و نمی‌تواند تضمین‌کننده حقوق همه افراد بشر باشد. بر مبنای نظریه نسبییت فرهنگی، فرهنگ‌های متنوع و البته متخالف، مشروعیت و حقانیت یکسانی دارند. هیچ فرهنگی بر فرهنگ دیگر نه برتری دارد و نه موجه‌تر است. اگر قائل به نظریه نسبییت فرهنگی شویم باید آزادی انجمن را با توجه به فرهنگ‌ها و ارزش‌های هر جامعه تفسیر نماییم و تفسیر بر اساس فرهنگ‌ها و ارزش‌های هر جامعه باعث ایجاد محدودیت در عرصه عمل برای حقوق مربوط به آزادی انجمن خواهد شد.

بر اساس هر دو دیدگاه جهان‌شمولی و نسبی‌گرایی، حق‌ها مطلق نبوده و مقید به قیودی می‌باشد. به این مسئله در ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر اشاره شده است. بر مبنای بند دوم این اعلامیه «هر کس در اجرای حقوق و آزادی‌های خود تنها تابع محدودیت‌هایی است که به وسیله قانون منحصراً برای تضمین شناسایی و مراعات حقوق و آزادی‌های دیگران و برای مقتضیات صحیح اخلاقی و نظم عمومی و مراعات حقوق و آزادی‌های دیگران و برای مقتضیات صحیح اخلاقی و نظم عمومی و رفاه همگانی در یک جامعه دموکراتیک وضع گردیده است.»

اگر از زاویه ماهیت اصلی حقوق و آزادی انجمن به آن نگریسته شود حقوق و آزادی انجمن باید بر اساس قواعد و چهارچوب حقوق بشر مورد ارزیابی قرار بگیرد. بر این اساس حقوق و آزادی انجمن در عمل با محدودیت‌هایی مواجه خواهد شد.

۲-۳. آزادی انجمن و حقوق عرفی بین‌الملل

در بالا توضیح داده شد که می‌توان زمینه الزام دولت‌ها به رعایت حقوق و آزادی انجمن مصرح در کنوانسیون ۸۷ را با تمسک به حقوق بین‌الملل عرفی فراهم نمود؛ اما حقوق

عرفی بین‌الملل در نظامات حقوقی مدون تنها در صورتی می‌تواند مبنای عمل واقع شود که قوانین این کشورها در این مورد ساکت باشد (تدینی، ۱۳۸۰، ص ۴۶). نظام حقوقی کشور ما دارای نظام حقوقی مدون است و بر این اساس تنها در موردی حقوق عرفی بین‌الملل می‌تواند مبنای عمل در کشور ما قرار بگیرد که قوانین ما در این مسئله ساکت باشند، حال آنکه کشور ما هم در قانون اساسی «اصل بیست و ششم» و در قوانین عادی «ماده ۱۳۱ قانون کار»، حقوق انجمن را مورد توجه قرار داده است. استناد به عرف در مقابل کشوری که با ایجاد و شکل‌گیری آن مخالفت کرده است، پذیرفته نیست (تدینی، ۱۳۸۰، ص ۴۵).

برخی دیگر بر این باورند که چنانچه دولتی از بدو شکل‌گیری یک قاعده عرفی بین‌المللی، همواره با آن مخالف بوده و مخالفت خود را ابراز کرده باشد این دولت مجبور به تبعیت از چنین عرفی نخواهد بود (والاس، ۱۳۷۸، ص ۵۰). مهم‌ترین مخالفت کشور ما با این حقوق و آزادی انجمن مصرح در کنوانسیون ۸۷ نیوستن به این کنوانسیون است. پس بر اساس حقوق عرفی هم نمی‌توان برای کشورهایی که دارای نظام حقوقی مدون هستند و یا اینکه از ابتدا با آزادی انجمن و رویه‌های بین‌المللی مخالفت کرده‌اند تعهدی را ایجاد نمود.

جمع‌بندی

ما در این مقاله الزام به رعایت آزادی انجمن توسط دولت‌ها را از ابعاد گوناگون مورد بررسی قرار دادیم و بر این باوریم که ابزارهایی که سازمان بین‌المللی در جهت الزام دولت‌ها برای رعایت آزادی انجمن مورد استفاده قرار می‌دهد با نقدهای جدی در عرصه نظری مواجه است که اگر از زاویه مورد بحث در این مقاله به آزادی انجمن و ماهیت اساسنامه سازمان بین‌المللی کار نگریسته شود، ابزارهای و سازوکار سازمان بین‌المللی کار از کارایی لازم برخوردار نخواهد بود.

سازمان بین‌المللی کار برای رسیدن به اهداف خود تفسیری خاص از اساسنامه سازمان بین‌المللی کار مبتنی بر دکترین قانون اساسی در راستای توسعه اختیارات ضمنی را مدنظر قرار داده که بیشتر با قرائت کشورهای غربی در این زمینه سازگار است. این رویکرد تفسیری، ضمن مخالفت با کنوانسیون وین، زمینه را برای تفسیرهای یک‌جانبه سازمان

بین‌المللی کار فراهم می‌آورد و بر این باوریم که دکترین اصالت اراده باید مبنای تفسیر اساسنامه سازمان قرار گیرد.

حقوق و آزادی انجمن از جمله مقولات مشترک بین حقوق کار و حقوق بشر است. نگرش صحیح به حقوق و آزادی انجمن زمانی حاصل خواهد شد که ماهیت اصلی آزادی انجمن که ماهیتی حقوق بشری است مورد توجه و ملاحظه قرار بگیرد. اگر ما از زاویه حقوق بشری به آزادی انجمن پردازیم نظم عمومی یکی از مهم‌ترین مسائلی است که می‌تواند حقوق و آزادی انجمن را محدود نماید؛ بنابراین سازمان بین‌المللی کار نمی‌تواند در اعلامیه‌ها و معاهدات خود بی‌توجه به نظم عمومی باشد و الزام مطلق و بی‌قید و شرط کشورها را به حقوق و آزادی انجمن خواستار باشد. حقوق عرفی بین‌الملل هم نمی‌تواند الزام کشور ما را به حقوق و آزادی انجمن فراهم نماید.

یادداشت‌ها

اصل یکصد و چهارم قانون اساسی

به‌منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی، شوراهایی مرکب از نمایندگان کارگران و دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران و در واحدهای آموزشی، اداری، خدماتی و مانند این‌ها شوراهایی مرکب از نمایندگان اعضای این واحدها تشکیل می‌شود.

اصل بیست و ششم قانون اساسی

احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت.

ماده ۱۳۱ قانون کار مصوب ۱۳۶۹

در اجرای اصل بیست و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی و بهبود وضع اقتصادی کارگران و کارفرمایان، که خود متضمن حفظ منافع جامعه باشد، کارگران مشمول قانون کار و کارفرمایان یک حرفه یا صنعت می‌توانند مبادرت به تشکیل انجمن‌های صنفی نمایند. تبصره ۴ - کارگران یک واحد، فقط می‌توانند یکی از سه مورد شورای اسلامی کار، انجمن صنفی یا نماینده کارگران را داشته باشند.

کتابنامه

- بیگزاده، ابراهیم، کلینی، شهناز، یاقوتی، منیژه (۱۳۸۲)، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، ج ۱، تهران: مجد، چ ۱.
- تدینی، عباس (۱۳۸۰)، حقوق بین‌الملل عمومی ۱ و ۲، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، چ ۱.
- حبیب‌زاده، توکل و اشکبوس، حمزه (۱۳۹۲)، «تحلیل کار شایسته در پرتو اسناد بالادستی در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، شماره یک. خلخال، فرید (۱۳۸۳)، «نظم عمومی و آزادی تجمع و تشکل»، نشریه حقوق اساسی، شماره سوم.
- شریف، محمد (۱۳۷۳)، بررسی دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت، تهران: انتشارات اطلاعات، چ ۱.
- طلایی، فرهاد (۱۳۸۹)، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، تهران: انتشارات جنگل، چ ۱.
- عراقی، عزت‌الله (۱۳۶۷)، حقوق بین‌المللی کار، تهران: دانشگاه تهران.
- همو (۱۳۷۷)، امکان الحاق به مقاوله‌نامه‌های حقوق بنیادی شماره ۷۸ و ۹۸ و ۱۳۸، تهران: مؤسسه کار و امور اجتماعی.
- غلامی، علی (۱۳۹۰)، از اخلاق حسنه تا امنیت اخلاقی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
- فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۷۹)، حقوق بین‌الملل معاهدات، تهران: فرهنگ نشر نو، چ ۱.

قاری سید فاطمی، سید محمد (۱۳۸۱)، «قلمرو حق‌ها در حقوق بشر معاصر: جهان‌شمولی در قبال مطلق‌گرایی»، نامه مفید، شماره سی سوم.
مقتدر، هوشنگ (۱۳۷۳)، «حقوق بین‌الملل عمومی»، تهران: موسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، چ ۳.
نصرتی، حسین (۱۳۸۷)، گفتگوی اجتماعی، تهران: موسسه کار و تأمین اجتماعی، چ ۱.
والاس، ربه‌کا (۱۳۷۸)، «حقوق بین‌الملل»، محمد شریف، تهران: نشر نی، چ ۱.

- Amerasinghe, C. F. (2005), *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, New York: Cambridge University Press
- Ghai, Dharam (2003), Decent Work: Concept and Indicators , *International Labor Review*, Vol. 142, No. 2
- Ghai, Dharam (2006), *Decent Work: Objectives and Strategies*, International Labor Office, Geneva: International Institute for Labor Studies.
- Gernigon, Odero, Guido (2003), *Fundamental Rights at Work and International Labor Standards*, Geneva: International labor Office.
- Gravel, Duplessis, Gernigon (2002), *The Committee on Freedom of association: Its impact over 50 years*, Geneva: International labor Office.
- ILO, (2006), *Freedom of Association, Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Geneva: International labor office.
- ILO Manual (2012), *Decent Work Indicator, Concepts and Definitions*, Geneva: International Labor Office.
- Kalin, Walter - Kunzli, Jorg (2009), *The Law of International Human rights Protection* , Oxford New York: Oxford University Press.
- Swepton, Lee (1998), Human Rights Law and Freedom of Association: Development Through ILO Supervision , *International Labor Review*, Vol.137, No.2.