

بررسی و تحلیل حقوق وسیله‌ای (حقوق سندیکایی)
در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶)
و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
(نظام بین‌الملل و حقوق عمومی اقتصادی ایران)

مجتبی همتی*

چکیده: حیات بشریت با پشت سر گذاشتن وقایع غم‌بار تاریخی از جمله دو جنگ جهانی و اهمیت روزافزون پدیده صلح و توسعه در جهان علم و تجربه محور، توجه به عناصر و شرایط بنیادین صلح و همین‌طور اهداف توسعه و عناصر بنیادین آنرا روز به روز بدیهی ساخت. بشریت در طول این تاریخ غم‌بار به این نتیجه رسید که بدون توجه به حقوق بشر و آزادیهای بنیادین انسانها، نه صلحی می‌تواند بر جهان حاکم باشد و نه پدیده توسعه مطلوب. حقوق و آزادیهای مرتبط با کار، مهمترین حق نسل دوم حقوق بشر می‌باشد و به سه دسته مهم حق بر کار، حق در کار و حقوق وسیله می‌باشد. حقوق سندیکایی از آن رو که وسیله تحقق حق بر کار و حق در کار می‌باشد، مهمترین وسیله می‌باشد که نظام بین‌المللی حقوق بشر به خاطر اهمیت آن، تضمینات مهمی را مقرر کرده است. نوشتار حاضر به بررسی این موضوع در ابعاد داخلی و بین‌المللی می‌باشد.

کلید واژه‌ها: حقوق بشر، میثاق و کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حقوق و آزادیهای مرتبط با کار و حقوق سندیکایی.

* - دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، پژوهشگر کرسی حقوق بشر، صلح و دموکراسی یونسکو

فهرست مطالب

مقدمه

بخش اول: حق بر تشکیل و الحاق به سندیکای مورد علاقه

فصل اول: قلمرو، انواع و توافقه‌های امنیتی اتحادیه

بند اول: قلمرو و انواع تشکلهای سندیکایی

بند دوم: توافقه‌های امنیتی اتحادیه

فصل دوم: شرایط و محدودیتهای تشکیل سندیکا و حق بر فدراسیون

بند اول: شرایط و محدودیتهای تشکیل سندیکا

بند دوم: حق بر فدراسیون

بخش دوم: عملکرد آزاد اتحادیه ها و محدودیتهای موجود

فصل اول: عملکرد آزاد اتحادیه ها

بند اول: سازماندهی داخلی اتحادیه های تجاری

بند دوم: مذاکرات دسته جمعی

فصل دوم: حمایتها و محدودیتهای

بند اول: حق بر اعتصاب

بند دوم: تشریفات و آیین انحلال یا تعلیق (جنبه حمایتی)

نتیجه گیری

مقدمه

شاید بتوان حق بر تشکیل و الحاق به اتحادیه‌های تجاری را که در اسناد بین المللی حقوق بشر به رسمیت شناخته شده، ناشی از حق عام‌تری به نام «آزادی انجمن» محسوب داشت. شناسایی رسمی حق بر تشکیل اتحادیه‌های صنفی در کنار اشکال دیگر موسسات و انجمن ها، بازتابی از این واقعیت است که آزادی انجمن برای اهداف تجاری یکی از اصول مسلم حکومت دموکراتیک در یک جامعه

صنعتی است. اتحادیه تجاری نه تنها یکی از اشکال بسیار معمول انجمن به شمار می‌آید، بلکه نقش تاریخی در حمایت از حقوق و منافع کارگران بازی کرده است.^۱ وجود تشکلهایی که بتدریج با نام اتحادیه یا سندیکا و مانند آن شناخته شدند، با نهضت کارگری سده های اخیر پیوند نزدیکی دارند و نهضت کارگری خود ارتباطی تنگاتنگ با انقلاب صنعتی دارد. جنبشهای مذکور در قالب اتحادیه های کارگری شکل یافتند. هدف از تشکیل این اتحادیه تامین عدالت اجتماعی و حقوق صنفی و اقتصادی برای کارگران، ایجاد شرایط کار بهتر، جلوگیری از سرکوب سیاسی کارگران بوده است. این جنبشها به هنگام تشکیل کنفرانس صلح ورسای در پایان جنگ جهانی اول، علاوه بر لزوم ایجاد یک نهاد بین‌المللی برای تصمیم‌گیری در زمینه معیارهای حاکم بر روابط کار، خواهان آن بودند که برخی از حقوق بنیادین هم در یک سند بین‌المللی به رسمیت شناخته شود.

یکی از مهمترین موضوعات در این راستا، بحث رابطه این نهادهای اجتماعی و دولت و متعاقب آن ضرورت تضمین این حقوق از طرف دولت می‌باشد. بند (الف) ماده ۸ میثاق دولت‌ها را ملزم به تضمین حق هر کس به تشکیل اتحادیه و الحاق به اتحادیه مورد انتخاب و عدم تحدید این حق جز در موارد ضروری می‌نماید. حق اتحادیه‌ها (سندیکاها) به تشکیل فدراسیون‌ها یا کنفدراسیون‌های ملی و حق کنفدراسیون‌ها به تشکیل سازمان سندیکایی بین‌المللی یا الحاق به آنها در بند (ب) ماده ۸، حق اتحادیه‌ها (سندیکاها) به فعالیت آزادانه در بند (ج) همان ماده و حق اعتصاب، مشروط به رعایت مقررات کشور، در بند (د) ماده ۸ به رسمیت شناخته شده است. البته «هیچ یک از مقررات این ماده، کشورهای طرف مقاله‌نامه ۱۹۴۸ سازمان بین‌المللی کار، مربوط به آزادی سندیکایی و حمایت از حق سندیکایی را مجاز نمی‌دارد که با اتخاذ تدابیر قانونگذاری یا نحوه اجرای قوانین به تضمینات مقرر مقاله‌نامه مزبور لطمه‌ای وارد آورند» (بند (۳) ماده ۸).

از آن جهت که تشکیل و استمرار فعالیت اتحادیه‌های تجاری هزینه‌ای برای دولت ندارد، نباید به دولتها حق داد که آنها را جز در موارد ضروری محدود نمایند. لذا، تنها وظیفه دولت‌ها در این موارد عدم مداخله و ایجاد مانع می‌باشد. با وجود این، در بین اعضای کمیته زمره‌هایی وجود داشت که اگر چه تأسیس این دسته از اتحادیه‌ها ضروری می‌باشد، اما نباید آنها را مرتبط با امور صنفی محسوب کرد. بر همین اساس، دولت مکلف به اقدام مثبت در ارتقای نظام اتحادیه تجاری^۲ [در بین کارگران شده

^۱ - (برخی این مباحث را زیر عنوان «حقوق جمعی کار» (Collective Labor Law)، مورد بررسی قرار داده‌اند. ر.ش:

Barnard, Catharine (2000). *EC Employment Law, Second Edition*, Oxford EC Law Library, pp.508 -580

^۲ - Trade Unionism

است. تأثیر این ایده، به خصوص در کشورهایی که در آنها استقبال چندانی از اتحادیه‌های تجاری یا هر اقدامی برای توسعه به عمل نمی‌آید، مشخص می‌گردد.^۲

حقوق سندیکایی در ایران به طور بارز در اصول ۲۶، ۱۰۴ تا ۱۰۶ قانون اساسی و قانون تشکیل شورای اسلامی کار مصوب ۱۳۶۳ نمود پیدا کرده است. اصل ۲۶ قانون اساسی بر آزادی احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده و نیز فعالیت و شرکت در این گروه‌ها، به شرط عدم نقض اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساسی جمهوری اسلامی، اشاره دارد. ماده (۱) قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار هم مقرر می‌دارد: «به منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنفی، کشاورزی و خدمات، شورایی مرکب از نمایندگان کارگران و کارکنان به انتخاب مجمع عمومی و نماینده مدیریت به نام شورای اسلامی کار، تشکیل می‌گردد». که با الهام از اصل ۱۰۴ قانون اساسی تدوین گردیده است و در اصل ۱۰۶ هم یکی دیگر از وجوه حقوق و آزادیهای سندیکایی (حمایت از سندیکا در برابر دولت) مورد تصریح قرار گرفته است. انحلال شورها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست و مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شورها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند [ونه دستگاه اجرایی].

نوشتار حاضر، در دو بخش تنظیم یافته است: حق بر تشکیل و الحاق به سندیکای مورد علاقه، و عملکرد آزاد اتحادیه‌ها و محدودیتهای موجود می‌باشد و در هر دو بخش بصورت تطبیقی هم به اسناد و موازین بین المللی و نظام داخلی ایران پرداخته شده است. همین بعد مقایسه ای کار هست که هم از بعد نظری و هم از بعد عملی دارای اهمیت بنیادین برای نظام حقوقی ماست. دلیل این تقسیم بندی هم به این خاطر است که حقوق سندیکائی دارای دو مرحله اساسی: مرحله تشکیل (بخش اول) و مرحله آزادی عمل اتحادیه هاست (بخش دوم). بر اساس این تقسیم بندی سه سوال بنیادی این نوشتار هم عبارتند از:

- ۱- چه ارتباطی بین حقوق عمومی اقتصادی و حقوق و آزادیهای مرتبط با کار می‌توان برقرار کرد؟ (به این سوال بطور مفصل در نتیجه گیری پاسخ داده خواهد شد.)
- ۲- حق تشکیل و الحاق به اتحادیه های تجاری در اسناد بین المللی چگونه تضمین شده است و آیا نظام حقوق ایران این استانداردها را برآورده می‌کند؟

² Matthew C.R. Craven (1995). *The international covenant on Economic, social and cultural Rights*, Clarendon press, Oxford.p251

۳- عملکرد آزاد اتحادیه‌ها و محدودیت‌های آن در اسناد بین‌المللی چه بازتابی داشته است و وضعیت ایران در این حوزه چگونه است؟

بخش اول: حق بر تشکیل و الحاق به سندیکای مورد علاقه

اگر چه ماده ۸ میثاق، بر حق هر کس بر تشکیل اتحادیه‌های تجاری اشاره دارد، تمایلی به توسعه این حق نسبت به همه کارگرها ملاحظه نمی‌شود. با وجود این، در کمیته سوم، این مسأله موجب برخی مباحثات شد. برخی از کشورها عنوان کردند که این واژه در کلی‌ترین مفهوم خود، باید آن گونه که در کنوانسیون مورخ ۱۹۴۸ بکار رفته و هم کارگران و هم مستخدمین را تحت پوشش قرار می‌دهد، قرائت شود. حتی استدلال شد که وجود سازمان‌های مستخدمین برای توسعه اقتصادی حایز اهمیت است. در نبود هیچ بیانه صریح درباره قلمرو این ماده شاید بتوان گفت که این موضوع به نظر خود کشورها واگذار شده است.^۴ در اینجا به بررسی جنبه‌های مختلف آن خواهیم پرداخت.

فصل اول: قلمرو، انواع و توافقیهای امنیتی اتحادیه

بند اول. قلمرو و انواع اتحادیه‌های تجاری

هر چند مطابق استانداردهای بین‌المللی مربوط به حقوق و آزادی‌های سندیکایی، گستره این نوع حقوق و آزادی‌ها بسیار وسیع اعلام گردیده و به غیر از موارد استثنایی (مانند نیروهای مسلح) شمول آن در مورد همه افراد انسانی با هر خصوصیت شغلی، قومی، نژادی، جنس و غیره پذیرفته شده است، اما بررسی موضوع در حقوق ایران نشان می‌دهد که مقررات مربوط به تشکلهای کارگری و کارفرمایی (مذکور در فصل ۶ قانون کار) از قلمرو محدودی برخوردار است و صرفاً کارگران و کارفرمایانی را در بر می‌گیرد که مشمول قانون کار هستند.

ماده ۱۸ قانون کار، اشخاص مشمول قانون استخدام کشوری یا سایر قوانین و مقررات خاص استخدامی و نیز کارگران کارگاه‌های خانوادگی را از شمول قانون کار خارج می‌سازد. این موضوع به صراحت در ماده ۱۳۱ قانون کار در مورد تشکیل انجمن‌های صنفی کارگری نیز بیان گردیده و قید «مشمول قانون کار» برای کارگرانی که بخواهند انجمن صنفی تشکیل دهند، عنوان شده است.

با توجه به اطلاق اصل ۲۶ قانون اساسی و فقدان مانع قانونی در مقررات خاص مربوط به کارمندان دولت می‌توان نتیجه گرفت که این دسته از مزد بگیران نیز در قلمرو حق تشکل قرار دارند و باید بتوانند نسبت به ایجاد سازمان‌های صنفی خاص خود، اقدام نمایند.^۹

نگاهی به قانون کار بیانگر آن است که این تشکل‌ها می‌توانند به اشکال گوناگون و برای امور مختلف تشکیل شوند. فصل ششم از قانون کار، ذیل عنوان «تشکل‌های کارگری و کارفرمایی» تشکیلاتی به شرح زیر مقرر گردیده است:

- انجمن اسلامی کارگران واحدهای تولید، صنعتی، کشاورزی، خدماتی و صنفی در سطح استان و در کل کشور (ماده ۱۳۰ ق.ک)

- انجمن‌های صنفی کارگران و یا کارفرمایان حرف و صنایع و انجمن‌های صنفی در سطح استان و... در کل کشور (ماده ۱۳۱ ق.ک)

- شرکت‌های تعاونی مسکن کارگران.. در سطح استان و.. در سطح کشور (ماده ۱۳۲ ق.ک).

- شرکت‌های تعاونی مصرف (توزیع) کارگران.. (ماده ۱۳۳ ق.ک).

- کانون‌های کارگران و مدیران بازنشسته.. (ماده ۱۳۴ ق.ک).

- شوراهای اسلامی کار و کانون‌های هم‌هنگی آنها در سطح استان و نیز کانون عالی هم‌هنگی شوراهای اسلامی کار در کل کشور (ماده ۱۳۵ ق.ک).

ملاحظه می‌شود که در قانون کار، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی گوناگونی در سطح حرفه و صنعت پیش‌بینی شده و حتی امکان توسعه جغرافیایی آنها نیز مورد لحاظ قرار گرفته است. البته باید توجه داشت که برخی از این نهادها از نظر موضوعی، واجد شرایطی نیستند که بتوان آنها را یک سازمان سندیکایی به شمار آورد. از میان تشکیلات مذکور، شورای اسلامی کار، انجمن صنفی و نمایندگان کارگران از ارتباط نزدیک‌تری با اهداف و رسالت‌های سازمان‌های سندیکایی به معنای حقیقی کلمه برخوردار می‌باشند که کارگران هرکدام از واحدهای شغلی، اختیار انتخاب تنها یکی از آنها را دارا می‌باشند (مطابق تبصره ۴ م ۱۳۱ ق.ک) و در مورد کارفرمایان هم به غیر از تشکل انجمن صنفی، هیچ سازمان سندیکایی خاص دیگری در قانون کار پیش‌بینی نگردیده است.

^۹- عراقی، عزت‌الله (۸۳-۱۳۸۱). درس‌های حقوق کار تطبیقی، جزوه درسی دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

بند دوم: توافقات امنیتی اتحادیه

شاید بتوان گفت، زمانی که کارگر، شغلی را در محیطی که اوضاع و احوال آن، عضویت در اتحادیه خاصی را اقتضا می‌کند، می‌پذیرد، در واقع بر پیوستن به آن اتحادیه مجبور می‌شود. تحدید این آزادی را می‌توان با حق آزادی و مذاکره وی، درون آن اتحادیه به نوعی توجیه کرد. اگر چه ماده ۲۰ بند ۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر مقرر می‌دارد که هیچ‌کسی را نمی‌توان مجبور به شرکت در اجتماعی کرد، دیگر اسناد بین‌المللی در این زمینه خیلی احتیاط نشان می‌دهند. ماده ۲ کنوانسیون شماره ۸۷ سازمان بین‌المللی کار آن را به کشور مربوطه وا می‌گذارد که توافقاتی تأمین اتحادیه^۶ را به موجب مقررات داخلی خود مورد بررسی قرار داده و درباره آن اعلام نظر کند.

تا حدی که به میثاق ارتباط می‌یابد، دو موضوع را می‌توان مطرح کرد: نخست اینکه، آیا الحاق به اتحادیه‌های تجاری، مستلزم این حق نیز است که شخص در صورت تمایل به هیچ اتحادیه‌ای ملحق نشود. دوم اینکه، آیا منع کردن شخص از ورود به اتحادیه را می‌توان نقض «حق بر کار» او که در ماده ۶ ذکر گردیده، محسوب داشت. پرواضح است که موضوع محل تداخل و تنش میان دو موضوع مهم حق اشخاص و حق اتحادیه‌های تجاری در عملکرد آزاد و کارآمد، به حساب می‌آید.^۷

در این مورد تبصره ۴ ماده ۱۳۱ ق. کار و ماده ۷ قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار (۱۳۶۳) را می‌توان بررسی کرد. طبق تبصره ۴ ماده ۱۳۱ ق. کار، کارگران یک واحد، فقط می‌توانند یکی از سه مورد شورای اسلامی کار، انجمن صنفی یا نماینده کارگران را داشته باشند. و ماده ۷ ق.ت.ش اسلامی کار هم مقرر می‌دارد، سلب عضویت هر یک از اعضای شورا مبنی بر تخلف از وظایف قانونی و یا فقدان شرایط مذکور در ماده ۲ به پیشنهاد حداقل دو سوم مجموع اعضا با تأیید هیات موضوع ماده ۲۲، امکان‌پذیر خواهد بود. اعضای هیات مزبور عبارتند از، سه نفر از نمایندگان شوراهای اسلامی کار به انتخاب شوراهای واحدهای منطقه، سه نفر از مدیران واحدهای منطقه به انتخاب خود آنان و یک نفر نماینده از وزارت کار و امور اجتماعی.

ماده ۳۹ آیین‌نامه اجرایی شوراهای اسلامی کار نیز مقرر می‌دارد «هیات تشخیص، هر زمان که اقدامات شورا را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، می‌تواند رای به انحلال شورا و یا سلب عضویت هر یک از اعضای شورا بدهد». در مورد این ماده، توجه به این نکته، حایز اهمیت است که اختیار سلب عضویت از اعضای شورا توسط هیات تشخیص تا این حد، در تعارض با اصل استقلال

^۶- Union Security Agreements

^۷- Matthew, ibid, pp.267-268

سندیکیایی بوده و اعضای شورای اسلامی کار، همواره در معرض این تهدید (سلب عضویت) قرار خواهند داشت. تهدیدی که اعمال آن از جانب نهادی صورت می‌گیرد که نفوذ و حضور دولت کارفرما در آن محرز می‌باشد. به علاوه، تنظیم ماده ۳۹ آیین‌نامه مذکور به گونه‌ای است که اختیار هیات تشخیص را بیش از میزانی مقرر می‌دارد که در قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار (ماده ۷) نسبت به این موضوع مقرر داشته است.^۸

فصل دوم. شرایط و محدودیتهای تشکیل سندیکا و حق بر فدراسیون

بند اول: شرایط و محدودیتهای تشکیل سندیکا

یکی از وجوه حقوق و آزادی‌های سندیکیایی، حق تعیین ساختار و انتخاب آزادانه نوع سازمان سندیکیایی است یعنی افراد، این حق را داشته باشند که هر نوع سازمان سندیکیایی را که مطلوب آنهاست ایجاد نمایند و در این صورت، موضوع حق انتخاب نیز مصداق خواهد داشت و کارگران و کارفرمایان خواهند توانست آن نوع تشکل را که بیشترین همسویی و هماهنگی را با تمایلات ایشان دارد، انتخاب کنند. نظام سندیکیایی ایران چه در بخش کارگری و چه در بخش کارفرمایی، دچار ایراد وحدت می‌باشد به عبارت دیگر قانونگذار با تعیین و تبیین نهادهای سندیکیایی ویژه در قانون کار، تنها وجود تشکل‌هایی را به رسمیت شناخته که به صورت یکی از قالب‌های مشخص شده در قانون باشد. این ایراد به همین اندازه محدود نبوده و مقررات خاص تشکل‌ها به گونه‌ای تنظیم گردیده که حتی از میان این قالب‌های مشخص سندیکیایی نیز تنها یکی از آنها حمایت و تقویت گردیده و امکان انتخاب دیگر تشکل‌ها (برای کارگران) عملاً از بین رفته است. این موضوع، مربوط به شوراهای اسلامی کار می‌شود که تشکیل آنها در واحدهای دارای بیش از ۳۵ نفر شاغل دائم، به موجب ماده ۱۵ قانون شوراهای اسلامی کار، الزامی تلقی گردیده و این امر به عهده وزارت کار نهاده شده است. این در حالی است که به موجب تبصره ۴ ماده ۱۳۱ ق.ک، کارگران فقط حق انتخاب یکی از انواع سه گانه تشکل‌های کارگری را دارا می‌باشند.

در ماده ۱ دستورالعمل مربوط به انتخاب نمایندگان کارگران نیز همین سیاست اعمال شده است. این ماده مقرر می‌دارد در مواردی که در کارگاهی، شورای اسلامی کار یا انجمن صنفی وجود نداشته

^۸ - رضوی، سید مهدی (۱۳۸۲)، بررسی حقوق و آزادی‌های سندیکیایی در ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی

باشد، کارگران کارگاه می‌توانند طبق مقررات این دستورالعمل، نسبت به انتخاب نماینده کارگران اقدام نمایند.

در خصوص تشکلهای کارفرمایی نیز با توجه به اینکه تنها نهاد صنفی تعیین شده در قانون کار برای این قبیل افراد، انجمن صنفی کارفرمایی می‌باشد، لذا در صورتی که کارفرمایان بخواهند در قالب قوانین کار، متشکل گردند تنها می‌توانند یک قالب سندیکایی انجمن صنفی را اختیار نمایند چرا که تشکیلات کارفرمایی در قانون کار، محدود به همین مورد با ساختار ویژه خود می‌باشد.^۹

از جمله شرایط مقرر توسط قانونگذار در این مورد مربوط به شرایط انتخاب شونده در موضوع ماده ۲ ق.ت شورای اسلامی کار است که شامل موارد زیر می‌باشد:

حداقل سن ۲۲ سال، اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت فقیه و وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (در اقلیت‌های کلیمی، مسیحی، زرتشتی وفاداری به قانون اساسی)، عدم گرایش به احزاب و سازمان‌ها و گروه‌های غیرقانونی و گروه‌های مخالف جمهوری اسلامی، برخورداری از صداقت و امانت و عدم اشتهار به فساد اخلاق و عدم وابستگی به رژیم سابق و نداشتن سابقه محکومیت کیفری که به حکم دادگاه موجب محرومیت از حقوق اجتماعی شده باشد.

تشخیص صلاحیت کاندیداهای عضویت در شوراهای اسلامی در چارچوب شرایط مذکور در ماده ۲، بنابر تبصره همان ماده، بر عهده هیاتی مرکب از نماینده وزارت کار، نماینده وزارتخانه مربوطه و نماینده منتخب مجمع کارکنان، می‌باشد.

با توجه به آنچه گذشت معلوم می‌شود که این اقدامات در تضاد با مقاله‌نامه شماره ۸۷ (آزادی انجمن‌ها و حمایت از حق تشکل ۱۹۴۸) و ماده ۸ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌باشد. طبق ماده (۱) این کنوانسیون، کشورهای طرف معاهده متعهد به اجرای موارد زیر می‌شوند:

کارگران و کارفرمایان بدون هیچ گونه امتیاز می‌توانند بر طبق تمایل خود و بدون اجازه قبلی اقدام به تشکیل سازمان‌ها به میل خود نموده و یا به این سازمان‌ها بپیوندند به شرط اینکه اساسنامه‌های آنها را رعایت کنند (ماده ۲) و ماده ۳ هم مقرر می‌دارد:

۱- سازمان‌های کارگران و کارفرمایان حق دارند اساسنامه و آیین‌نامه‌های اداری خود را تدوین و نمایندگان خویش را آزادانه انتخاب و اداره امور و فعالیت خود را تنظیم و برنامه عملی خود را اعلام دارند.

۲- مقامات دولتی باید از هر گونه مداخله‌ای که ممکن است این حق را محدود و یا مانع اعمال قانونی آن باشد خودداری نمایند.

نیز مطابق با ماده ۷ این قانون، اعطای شخصیت حقوقی به سازمان‌های کارگران و کارفرمایان و فدراسیون‌ها و کنفدراسیون‌های آنها نباید منوط به شرایطی باشد که ممکن است مانع اجرای مقررات مواد ۲، ۳ و ۴ گردد و بند (الف) از ماده ۸ میثاق، به همه افراد اختیار می‌دهد به منظور پیشبرد و حفظ منافع اقتصادی و اجتماعی خود به تشکیل اتحادیه مبادرت نمایند و به اتحادیه مورد انتخاب خود ملحق شوند، اعمال این حق را نمی‌توان محدود نمود مگر آنچه که به موجب قانون تجویز شده و در یک جامعه دموکراتیک برای مصالح امنیت ملی و یا نظم عمومی یا حفظ حقوق و آزادی‌های افراد دیگر ضرورت داشته باشد.

مطابق مقررات مربوط به تشکلهای، در تشکیل تشکلهای سه گانه صنفی، حضور و دخالت دولت، امری آشکار است. البته میزان این دخالت با توجه به نوع تشکل، متفاوت است و بیشترین دخالت دولت در این خصوص نسبت به شوراهای اسلامی کار صورت می‌گیرد. «وزارت کار موظف است در واحدهایی که بیش از ۳۵ نفر شاغل داریم دارند به تشکیل شورای اسلامی کار اقدام نماید» (ماده ۱۵ ق.ت. شوراهای اسلامی کار). در اجرای ماده (۱) ق.ش اسلامی کار در واحدهای تولیدی، صنعتی، کشاورزی و خدمات.. شورای اسلامی کار، توسط وزارت کار و امور اجتماعی تشکیل می‌گردد (ماده ۱ آ. انتخاب ق. ش. اسلامی کار) «وزارت کار و امور اجتماعی جهت تشکیل شورا و نظارت بر انتخابات آن نماینده‌ای تعیین و به کارکنان و مدیریت واحد، معرفی می‌نماید. این نماینده با هماهنگی مدیریت و از طریق نشر آگهی، کارکنان واحد را به تشکیل اولین مجمع عمومی جهت انتخاب نماینده مجمع در هیأت تشخیص صلاحیت دعوت می‌کند» (ماده ۵ و ۶ آیین‌نامه). وزارت کار و امور اجتماعی برای تشکیل مجمع عمومی کارکنان و انتخاب اعضای شورا به طریق مقتضی و با جلب همکاری کارکنان و مدیریت واحدها تعداد اعضای مجمع عمومی و تعداد اعضای شورای اسلامی را به طور دقیق تعیین خواهد کرد (ماده ۷ همان آیین‌نامه).

با توجه به مقررات فوق‌الذکر، ملاحظه می‌شود که شورای اسلامی کار تشکلی است که اصولاً توسط وزارت کار و امور اجتماعی تشکیل می‌گردد و برای تشکیل آن ضرورت جلب رضایت دولت (وزارت کار) مطرح است موضوعی که از نظر نهادهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار، مغایر با اصل آزادی سندیکایی به شمار می‌رود^{۱۰}. دخالت دولت در تشکیل شوراهای اسلامی کار به ویژه در مورد

^{۱۰}- رضوی، همان

شرکت‌های بزرگ دولتی، بارزتر می‌باشد: کما اینکه به موجب این اختیار قانونی (تشخیص زمان تشکیل شورا از طرف شورای عالی کار)، دولت توانسته است در مقابل تشکیل شورای اسلامی کار در واحدهایی نظیر ایران خودرو، نیروگاه‌ها، ذوب آهن و فولاد مبارکه اصفهان، مقاومت نماید. تحدید آزادی تشکل در مورد شوراهای اسلامی کار علاوه بر دخالت دولت، از جانب کارفرما و مدیریت نیز صورت می‌گیرد، به طوری که علاوه بر ضرورت کسب موافقت قبلی از وزارت کار برای تشکیل شورا، موافقت ضمنی کارفرما نیز در این خصوص مطرح می‌باشد. این موضوع اگر چه به صراحت در مقررات مربوطه ذکر نشده، اما با توجه به اینکه اصولاً تشکیل شوراهای اسلامی کار با حضور نماینده‌ای از مدیریت در کنار نمایندگان کارکنان محقق می‌شود عملاً کارگران برای تشکیل این نهاد، به اجازه و موافقت کارفرما نیاز دارند^{۱۱}.

در مورد تشکیل انجمن‌های صنفی، موضوع لزوم کسب موافقت قبلی از دولت به نحوی که در مورد شوراهای اسلامی کار مصداق دارد، مطرح نمی‌باشد. برخلاف شوراها که احراز شخصیت حقوقی‌شان موکول به ثبت در وزارت کار گردیده است، از ملاحظه مقررات مربوط به انجمن‌های صنفی چنین ملازمه‌ای را نمی‌توان استنباط کرد. ظاهراً تشریفات ثبت در مورد انجمن‌های صنفی، از جهت اعمال نظارت و کنترل دولت بر فعالیت‌های این نوع تشکلهای می‌باشد و نه احراز موجودیت و صلاحیت آنها.

دخالت دولت در ایجاد نمایندگی کارگران نیز در موادی از دستورالعمل مربوط به انتخاب نمایندگان کارگران، مشهود است. مطابق ماده ۴ این دستورالعمل، نامزدهای نمایندگی کارگران باید مراتب نامزدی خود را به طور کتبی به واحد کار و امور اجتماعی محل، اعلام دارند. پس از اعلام نامزدی، هیأتی مرکب از نماینده واحد کار و امور اجتماعی محل، نماینده کارفرمای همان واحد، یکی از کارگران همان واحد که خود کاندیدای نمایندگی نباشد در خصوص صلاحیت کاندیداها اعلام نظر خواهد کرد. اسامی کاندیداها صلاحیت‌دار، توسط واحد کار و امور اجتماعی، اعلام و آگهی خواهد شد و انتخابات هم زیر نظر واحد کار و با نظارت هیأت مذکور انجام خواهد پذیرفت^{۱۲}.

طبق اصل ۲۶ قانون اساسی، احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا

^{۱۱} - عراقی، پیشین: ۸۱

^{۱۲} - مواد ۵، ۶، ۷ دستورالعمل مربوط به انتخاب نمایندگان کارگر مصوب ۱۳۷۱ وزیر کار و امور اجتماعی

به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت. و اصل ۹ قانون اساسی هم به صورت شفاف رابطه این عناصر را تبیین نموده و تصریح می‌کند: در جمهوری اسلامی ایران، آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک ناپذیرند. حفظ آنها وظیفه دولت و آحاد ملت است. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه‌ای وارد کند و هیچ مقامی حق ندارد به نام استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را، هر چند با وضع قوانین و مقررات سلب کند. نکته قابل ذکر این است که به خاطر کلی بودن این شروط محدود کننده، دغدغه و نگرانی نهادهای مربوطه در تفسیر دموکراتیک از این شروط کلی است. اما متأسفانه قوانین ما در راستای اعمال این محدودیت‌ها، عرصه را چنان محدود کرده‌اند که نظام سندی‌کایی را از فلسفه اساسی خود دور کرده‌اند.

بند دوم: حق بر فدراسیون

حق اتحادیه‌های تجاری بر تأسیس فدراسیون‌ها یا کنفدراسیون‌های ملی و حق کنفدراسیون‌ها بر الحاق به سازمان‌های اتحادیه تجاری بین‌المللی، با حق اتحادیه‌های تجاری بر عملکرد آزاد به نحوی که در ماده (ج) (۱) ۸ تصریح شده، مرتبط می‌باشد. بسیاری از مقرراتی که مربوط به تأسیس اتحادیه‌های تجاری درون یک کشور معین می‌باشد، در مورد فدراسیون‌های ملی نیز قابل اعمال خواهد بود. بر اساس گزارش رهنمودها، کمیته از دولت‌ها می‌خواهد تا اطلاعات مربوط به چگونگی تضمین حق بر فدراسیون و پذیرش عضویت را با توجه به معیارهای بین‌المللی^{۱۳} ارائه نمایند و محدودیت‌های موجود در راه برخورداری از این حقوق را مشخص کنند. به نظر می‌رسد که کمیته باید همان حقوق و تضمین‌هایی را که نسبت به اتحادیه‌های تجاری اعمال می‌شود، در مورد فدراسیون‌ها نیز مد نظر قرار دهد.^{۱۴}

ماده ۱۳۵ ق.ک مقرر می‌دارد: «به منظور ایجاد وحدت و روش و هماهنگی در امور و تبادل نظر در چگونگی اجرای وظایف و اختیارات، شوراهای اسلامی کار می‌توانند نسبت به تشکیل کانون هماهنگی شوراهای اسلامی کار در استان و کانون عالی هماهنگی شوراهای اسلامی کار در کل کشور اقدام نمایند»^{۱۵}.

¹³ -Affiliate internationally

¹⁴ -Matthew,p272

¹⁵ - آیین‌نامه نحوه تشکیل، حدود و وظایف و اختیارات و عملکرد کانون هماهنگی شوراهای اسلامی کار استان و کانون عالی هماهنگی شوراهای اسلامی کار سراسر کشور مصوب ۱۳۷۲ هیات وزیران

تبصره ۱ ماده ۱۳۱ ق.ک هم مقرر می‌دارد: «به منظور هماهنگی در انجام وظایف محوله و قانونی، انجمن‌های صنفی می‌توانند نسبت به تشکیل کانون انجمن‌های صنفی در استان و کانون عالی انجمن‌های صنفی در کل کشور اقدام نمایند»^{۱۶}.

بر طبق ماده ۱۳۶ ق.کار، کلیه نمایندگان رسمی کارگران جمهوری اسلامی ایران در سازمان جهانی کار... حسب مورد توسط کانون عالی شورای اسلامی کار، کانون عالی انجمن‌های صنفی کارگران و یا مجمع نمایندگان کارگران انتخاب خواهند شد.

تبصره ۱ ماده (۱) آیین‌نامه انتخابات نمایندگان کارگران در مجامع داخلی و بین‌المللی موضوع ماده ۱۳۶ ق.ک در زمینه نحوه انتخاب نماینده کارگران در شورای عالی کار، مقرر می‌دارد: «نمایندگان کارگران در شورای عالی کار توسط کانون عالی شوراهای اسلامی کار، انتخاب و معرفی می‌شوند». «سایر مجامعی که حسب مورد، نیاز به معرفی رسمی کارگران داشته باشند به تشخیص شورای عالی کار توسط تشکلهای موضوع ماده ۱۳۶ ق.ک.. انتخاب و معرفی می‌شوند»^{۱۷}.

در مورد نمایندگان کارفرمایان نیز تبصره ۳ ماده ۱۳۱ ق.ک مقرر می‌دارد: «کلیه نمایندگان کارفرمایان ایران در شورای عالی کار، شورای عالی تأمین اجتماعی، کنفرانس بین‌المللی کار و نظایر آن توسط کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایان، در صورت تشکیل، انتخاب و در غیر این صورت توسط وزارت کار و امور اجتماعی معرفی خواهند شد».

نکته اساسی در این رابطه مربوط به میزان استقلال نظام سندیکایی در ایران است، چرا که دولت چه در مرحله ایجاد این تشکلهای^{۱۸} و چه در اداره این تشکلهای^{۱۹} به طور گسترده دخالت می‌کند و از این رو، این پرسش اساسی مطرح می‌شود که نمایندگان ایرانی در مجامع و سازمان‌های جهانی و بین‌المللی تا چه حد نمایانگر اراده و خواست تشکلهای کارگری و کارفرمایی در کشور ماست. با اینکه می‌توان شورای عالی اسلامی کار و شورای عالی انجمن صنفی را به عنوان فدراسیون ملی و در نتیجه آن به رسمیت شناختن حق بر فدراسیون ملی در کشور محسوب داشت؛ ولی در قوانین داخلی ما

^{۱۶} - آیین‌نامه مربوط به انجمن‌های صنفی مصوب ۱۳۷۱ هیات وزیران

^{۱۷} - تبصره ۳ ماده (۱) آیین‌نامه نحوه انتخابات نمایندگان کارگران در مجامع داخلی و بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱ هیات وزیران

^{۱۸} - ماده ۱۵ ق.ت شوراهای اسلامی کار و مواد (۱)، ۵، ۶ و ۷ آیین‌نامه اجرایی قانون شوراهای اسلامی کار

^{۱۹} - مواد ۱۰، ۱۱ ق.ش اسلامی کار و تبصره ماده ۱۶ کانون‌های هماهنگی ش. اسلامی کار مصوب ۱۳۷۲ هیات وزیران و

تبصره ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ق.ش اسلامی کار مصوب ۱۳۶۴ هیات وزیران و ماده ۱۲ آیین‌نامه مربوط به انجمن‌های صنفی

مصوب ۱۳۷۱ هیات وزیران

ماده صریحی مبنی بر شناسایی حق تشکل‌های ملی بر الحاق به سازمان‌های اتحادیه تجاری بین‌المللی نیامده است.

بخش دوم: عملکرد آزاد اتحادیه‌ها و محدودیت‌های موجود

فصل اول: آزادی عمل اتحادیه‌ها

اگر اتحادیه‌های تجاری بناست آزادی عمل در کارکردهای خودشان داشته باشند، بایستی توانایی ترسیم اساسنامه و مقررات و قواعد، جهت انتخاب نمایندگان خودشان را داشته باشند و اداره و سیاست‌های خودشان را سازماندهی بکنند. این امر توسط ماده (۸) بند ۱ قسمت الف میثاق که حق بر الحاق اتحادیه‌ها را به قواعد سازمان مذکور مقید می‌کند، تأیید شده است. کمیته یک شاخص روشنی از حدودی که در آن دولت ممکن است امورات داخلی اتحادیه‌ها را کنترل بکنند، ارائه نکرده است. با این وجود، جایی که نقش آفرینی دولت به نظر می‌رسد افراطی باشد، انتقاد شده است. عملکرد آزاد اتحادیه‌های تجاری، علاوه بر سازمان دهی داخلی، مذاکرات دسته جمعی و حمایت در برابر انحلال و یا تعلیق، شامل پذیرش عضویت بین‌المللی، حق بر فدراسیون و شاید حق بر اعتصاب یا (حق بر سازماندهی اعتصاب) نیز خواهد بود.^{۲۰}

بند اول. سازماندهی داخلی اتحادیه‌های تجاری

قانون شوراهای اسلامی کار و آیین‌نامه‌های مربوط به آن، نشان می‌دهد که بسیاری از مواردی که اصولاً باید توسط خود شوراهای در اساسنامه آنها پیش‌بینی می‌گردید، طی این مقررات در خصوص آنها تعیین تکلیف شده است و شوراهای اسلامی کار در موارد متعددی از قبیل نحوه انجام وظایف (تبصره‌های ماده ۱، مواد ۸ تا ۱۲) تعداد اعضا (ماده ۱۷ تا ۲۱) نحوه رای‌گیری در انتخابات و جلسات و مسایل دیگر، موظف به تبعیت از مقررات قانونی شده‌اند.

آنچه که در ماده ۱۰ قانون شوراهای اسلامی کار آمده، از موارد بارز نفی استقلال شوراهای اسلامی کار محسوب می‌شود. مطابق این ماده، شورا در مقابل هیات موضوع ماده ۲۲ این قانون مسئول بوده و باید در مورد وظایف و عملکردهای خویش به این هیات پاسخگو باشد. همچنین ماده ۱۱ قانون مذکور، نشان دهنده اعتبار متزلزل تصمیمات شوراهای می‌باشد. چرا که به موجب این ماده، مدیریت

می‌تواند در صورت اعتراض به تصمیمات شورای اسلامی کار، هیات موضوع ماده ۲۲ قانون شوراهای را در جریان گذاشته و در نهایت، نظر این هیات است که تعیین‌کننده خواهد بود.

در مورد انجمن‌های صنفی نیز اگر چه نظارت و دخالت دولت در فعالیت این تشکل نسبت به شوراهای اسلامی کار، کمتر است ولی به هر حال در مواردی از مقررات مربوط به انجمن‌های صنفی نیز می‌توان مواردی از نفی استقلال سندیکایی را استنباط کرد. به عنوان نمونه در ماده ۱۹ آیین‌نامه مربوط به انجمن‌های صنفی (مصوب ۷۱ هیات وزیران) مقرر گردیده، «ثبت تشکل‌های صنفی موضوع این آیین‌نامه و نظارت بر انتخابات و فعالیت آنها به عهده وزارت کار است».

نظارت و دخالت دولت در تشکل نمایندگی کارگزاران نیز موضوعی کاملاً مشهود است. در این خصوص نیز قانونگذار با تعیین ضوابطی از قبیل تطبیق شرایط نامزدی با شرایط قانونی در هیات سه نفره‌ای که یکی از آنها نماینده واحد کار و امور اجتماعی محل است، اعلان روز و ساعت و محل برگزاری انتخابات از طریق واحد کار، برگزاری انتخابات تحت نظر واحد کار، تعیین مدت اعتبار نمایندگی (به مدت دو سال)، تعیین موارد لغو اعتبارنامه نمایندگان و موارد دیگر، در واقع برای عملکرد این نهاد نیز تعیین حدود نموده است.

در پایان این مبحث، توجه به این نکته نیز حایز اهمیت است که اختیاری را که قانونگذار طی تبصره ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون شوراهای اسلامی کار (مصوب ۶۴ هیات وزیران) و نیز ماده ۱۲ آیین‌نامه مربوط به انجمن‌های صنفی به وزارت کار در خصوص تهیه و تصویب اساسنامه نمونه، به ترتیب برای شوراهای اسلامی کار و انجمن‌های صنفی اعطا کرده و به موجب آن، شورای عالی کار اقدام به تهیه آنها نموده است، تجاوز آشکار به حریم استقلال عمل تشکل‌ها به شمار می‌آید. کما اینکه در این مقررات در خصوص مواردی از قبیل شرایط عضویت، ارکان تشکیلاتی، مسأله رای‌گیری و غیره که اصولاً باید در حوزه اختیارات سازمانی خود تشکل‌ها باشد، تعیین تکلیف شده است^{۲۱}.

بند دوم. مذاکرات دسته جمعی

مذاکرات دسته جمعی، کارکردهایی از قبیل جلوگیری از منازعات صنعتی، افزایش مشارکت کارگران در تصمیم‌گیری و شکل دادن مبنای شرایط استاندارد استخدام را تأمین می‌کنند. کمیته به طور خاص موضوع مذاکرات دسته جمعی را در گزارش رهنمودها یادآوری می‌کند و از دولت‌ها

^{۲۱}- رضوی، پیشین: ۱۱۸-۱۱۶

می‌خواهد تا اقدامات اتخاذ شده برای ارتقای مذاکرات دسته جمعی را عرضه نمایند. در تبیین ضمنی تمهد دولت‌ها به ارتقای مذاکرات دسته جمعی، کمیته احتمالاً کنوانسیون شماره ۹۸ را که در رهنمودهای خویش به آن اشاره دارد، مدنظر داشته است. ماده ۴ کنوانسیون مذکور مقرر می‌دارد که باید اقدامات لازم برای افزایش و استفاده از نتایج مذاکرات دسته جمعی با نگرش بر تنظیم مدت و شرایط استخدام با ابزارهای توافقات دسته‌جمعی اتخاذ شود. با وجود این، قابل ذکر است که بنا بر فحوای بند (۲) ماده ۸ میثاق، کنوانسیون شماره ۹۸ سازمان بین‌المللی کار نسبت به نیروهای نظامی، پلیس یا کارسندان عمومی که در ادارات دولتی مشغول هستند، قابل اعمال نیست. کمیته متخصصان سازمان بین‌المللی کار، بین مقامات شاغل در ادارات دولتی (که ممکن است از حمایت آن کنوانسیون محروم شوند) و اشخاصی که در مؤسسات عمومی (که باید از حق بر مذاکرات آزاد دسته جمعی بهره‌مند شوند)، قابل به تفکیک شده است. در وضعیت کنونی به نظر می‌رسد کمیته، با ارجاع به کنوانسیون شماره ۹۸، موضعی شبیه موضع سازمان بین‌المللی کار اتخاذ کرده است.

مذاکرات و پیمان‌های جمعی در قانون کار ایران مورد توجه قرار گرفته و در مقررات مربوط به تشکل‌های کارگری و کارفرمایی نیز این به عنوان یکی از وظایف و اختیارات این تشکل‌ها عنوان گردیده است.

ماده ۱۳۹ ق.ک، هدف از مذاکرات دسته جمعی را پیشگیری و یا حل مشکلات حرفه‌ای و یا شغلی و یا بهبود شرایط تولید و یا امور رفاهی کارگران معرفی می‌کند و ماده ۱۴۰ این قانون، در تعریف پیمان دسته جمعی کار مقرر می‌دارد: «پیمان دسته جمعی کار عبارت است از پیمان کتبی که به منظور تعیین شرایط فیما بین یک یا چند شورا یا انجمن صنفی و نماینده قانونی کارگران از یک طرف و یک یا چند کارفرما و یا نمایندگان قانونی آنها از سوی دیگر و فیما بین کانون‌های عالی کارگری و کارفرمایی منعقد می‌شود».

شرایط قانونی اعتبار پیمان‌های جمعی، کیفیت نظارت دولت بر مفاد پیمان‌های جمعی و اعتبار حقوقی پیمان‌ها از موارد دیگری است که در فصل هفتم ق.ک به آنها پرداخته شده است.

اگر چه پیمان‌های جمعی، نوعی ارتباط داوطلبانه میان کارگران و کارفرمایان می‌باشد، لکن به نحوی با دولت نیز ارتباط می‌یابد، چرا که از یک طرف، بهبود و اصلاح وضع نیروی کار از جمله اهداف دولت‌ها بوده و از طرف دیگر، ادامه تولید و افزایش بازده و نیز حفظ آرامش در محیط کار و عدم وقوع اعتصاب در سرنوشت آنها مؤثر است. به همین جهت مقامات دولتی به طریقی به فرایند مذاکرات و پیمان‌های جمعی نظارت می‌کنند و نسبت به نتیجه آن حساسیت دارند. قانون کار در مواد

۱۴۰ و ۱۴۱ چگونگی این نظارت را مورد توجه قرار داده و طرفین مذاکرات جمعی را موظف به تسلیم نسخه‌ای از پیمان جمعی به وزارت کار و امور اجتماعی نموده است، تا مفاد پیمان از نظر مطابقت با قوانین و مقررات جاری کشور و عدم تعیین مزایایی کمتر از آنچه در قانون پیش‌بینی شده است، مورد رسیدگی قرار گیرد.

فصل دوم: حمایتها و محدودیتها

بند اول: حق بر اعتصاب

در تصریح آشکار حق بر اعتصاب، میثاق نسبت به دیگر اسناد بین‌المللی (به جز منشور اجتماعی اروپا)، خیلی برجسته عمل کرده است. سازمان بین‌المللی کار مجبور شده، حق بر اعتصاب را از ماده ۳ کنوانسیون شماره (۸۷) استنباط کند که براساس آن اتحادیه‌های تجاری حق بر تدوین برنامه‌های خود و سازماندهی فعالیت‌های خود را دارند. مع‌ذلک، این واقعیت که حق بر اعتصاب ممکن است از ممنوعیت کار اجباری در بند (۱) ماده ۶، حق بر تشکیل و الحاق به اتحادیه‌ها برای ارتقای حمایت از منافع اجتماعی و اقتصادی در ماده (الف) (۱) ۸ و از حق اتحادیه‌های تجاری بر عملکرد آزاد در ماده (ج) (۱) ۸ قابل استنباط باشد، می‌تواند به این معنا باشد که حتی برای کشورهایی که در خصوص ماده (د) (۱) ۸، حق رزرو اعمال کرده‌اند، منع کلی اعتصاب یا مقررات میثاق ناسازگار خواهد بود.

علی‌رغم این واقعیت که حق بر اعتصاب عموماً به عنوان یک شکل از اقدام جمعی به وسیله اتحادیه‌های تجاری اعمال می‌شود، در میثاق این موضوع به عنوان حق شخصی و انفرادی مطرح گردیده است. لذا حق اعتصاب نه تنها برای اتحادیه تجاری، بلکه برای افرادی که باید برای مثال، در مقابل اخراج از ایشان حمایت شود نیز محقق خواهد بود. عبارات ماده (د) (۱) ۸ به ویژه از آن حیث اهمیت دارد که در آن به اهدافی که ممکن است از اعتصاب مدنظر باشد، اشاره‌ای نشده است.

در حالی که براساس ماده (الف) (۱) ۸، حق بر تشکیل و الحاق به اتحادیه تجاری خاص، به حمایت از منافع اقتصادی و اجتماعی محدود می‌شود. چنین شرطی را نمی‌توان از ماده (د) (۱) ۸ استنباط کرد. اگر چه ممکن است این پندار تقویت شود که می‌توان از همه اعتصاب‌ها بدون توجه به هدف آنها، حمایت کرد. تایید چنین موضعی با توجه به رویه معمول کشورها، مشکل خواهد بود. برای

مثال، حتی در کشورهایی که قانون اساسی به طور صریح یا غیرمستقیم حق بر اعتصاب را تضمین می‌کند، اعتصابات سیاسی عموماً غیر قانونی تلقی می‌شوند.^{۳۲}

در قانون کار ایران (مصوب ۱۳۶۹) از واژه اعتصاب استفاده نشده و تنها در ماده (۱۴۲) این قانون با بیان اشکالی از اقدام اعتراض‌آمیز کارگران، به صورت غیرمستقیم این موضوع مورد توجه قرار گرفته است. قانونگذار در این بیان ضمنی، از تعطیل کار ضمن حضور کارگر در کارگاه و کاهش عمدی تولید از سوی کارگران سخن به میان آورده و این حالت‌ها را به عنوان نتیجه اختلاف نظر کارگر و کارفرما در خصوص حقوق قانونی مصرح در قانون کار یا مفاد پیمان‌های جمعی و یا ناشی از عدم توافق کارگر و کارفرما در مورد موضوعات مورد درخواست طرفین در مذاکرات جمعی، قلمداد کرده است.

ماده ۱۴۲ ق.ک مقرر می‌دارد: «در صورتی که اختلاف نظر در مورد مواد مختلف این قانون و یا پیمان‌های قبلی و یا هر یک از موضوعات مورد درخواست طرفین برای انعقاد پیمان جدید منجر به تعطیل کار ضمن حضور کارگر در کارگاه و یا کاهش عمدی تولید از سوی کارگران شود، هیات تشخیص موظف است براساس درخواست هر یک از طرفین اختلاف و یا سازمان‌های کارگری و کارفرمایی، موضوع اختلاف را سریعاً مورد رسیدگی قرار داده و اعلام نظر نماید».

شاید بتوان این شیوه‌ها را که در قانون به عنوان اقدام اعتراض‌آمیز کارگران ذکر شده است را معادل تحریم کار و کم کاری که از اشکال اعتصاب می‌باشند، تلقی نمود. اما همان گونه که از ظاهر ماده بر می‌آید، قانونگذار در بیان منشأ اختلافات یا علل اعتصاب کارگران، تنها وجه اقتصادی و حقوقی را در نظر گرفته است و از اعتصابات که منشأ سیاسی یا اجتماعی دارند ذکری به میان نیاورده است. به طور کلی می‌توان گفت که اعتصاب به عنوان مهمترین ابزار قدرت سازمان‌های سندیکایی، موضوعی است که در قوانین ایران تنها به بیان ضمنی و غیر صریح به آن اکتفا شده است. در حالی که این موضوع به عنوان یک واقعیت غیر قابل اجتناب بوده و سکوت و مصالحه در این باب، قادر به جلوگیری از آن نمی‌باشد.^{۳۳}

بند دوم. تشریفات انحلال و تعلیق اتحادیه‌های صنفی کار (جنبه حمایتی)

اگر چه کمیته در این مورد بحث خاصی مطرح نکرده، سومین و آخرین عنصر از حق بر عملکرد آزاد، حمایت از اتحادیه‌های تجاری در زمینه انحلال و تعلیق است. به طور ضمنی از عبارات ماده ۸ چنین برمی‌آید که اتحادیه‌های تجاری نباید خودسرانه از عملکرد آزاد منع شوند. در مواردی که

^{۳۲}-op.cit.pp.277-279

^{۳۳}- رضوی، پیشین: ۵۵-۵۷

اتحادیه‌ها معلق یا منحل شده‌اند، دولت مزبور مجبور خواهد بود تا عمل خود را بر مبنای امنیت ملی، نظم عمومی یا حمایت از حقوق دیگران توجیه کند. به علاوه، باید توجیه لازم برای ضرورت عمل یا اقدام اتخاذ شده ارایه گردد.^{۲۴}

اصل ۱۰۶ از قانون اساسی با تأکید بر حفظ موقعیت شوراهای انحلال آنها را فقط در موارد انحراف از وظایف قانونی، مجاز می‌داند. در پیامد همین اصل از قانون اساسی، قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار و آیین‌نامه‌های مربوط به آن، مقررات مربوط به انحلال شوراهای را بیان داشته است.

ماده ۴ قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار، هیات تشخیص موضوع ماده ۲۲ این قانون را به عنوان مرجع انحلال شوراهای معرفی می‌کند. این هیات، مرکب از ۷ نفر می‌باشد که سه نفر از نمایندگان شوراهای اسلامی کار به انتخاب شوراهای واحدهای منطقه، سه نفر از مدیران واحدهای منطقه به انتخاب خود آنان و یک نفر از وزارت کار و امور اجتماعی در آن حضور دارند.

در ماده ۲۶ آیین‌نامه اجرایی شوراهای اسلامی کار، تعطیل دائم واحد مربوطه، سلب عضویت اکثریت اعضای شورا، انحراف از وظایف قانونی و استعفا، بیماری و یا غیبت اکثریت اعضای اصلی شورا (مشروط به صورت دائمی بودن) به عنوان موارد انحلال شوراهای اسلامی کار محسوب گردیده‌اند.

ماده ۳۹ آیین‌نامه اجرایی شوراهای اسلامی کار مقرر می‌دارد: «هیات تشخیص، هر زمان که اقدامات شورا را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، می‌تواند رای به انحلال شورا و یا سلب عضویت هر یک از اعضای شورا دهد. در مورد این ماده، توجه به این نکته، حایز اهمیت است که اختیار سلب عضویت از اعضای شورا توسط هیات تشخیص تا این حد، در تعارض با اصل استقلال سندیکایی بوده و اعضای شورای اسلامی کار، همواره در معرض این تهدید (سلب عضویت) قرار خواهند داشت.»

تهدیدی که اعمال آن از جانب نهادی صورت می‌گیرد که نفوذ و حضور دولت و کارفرما در آن محرز می‌باشد. علاوه بر این، تنظیم ماده (۳۹) آیین‌نامه مذکور به گونه‌ای است که اختیار هیات تشخیص را بیش از میزان مقرر می‌دارد که در قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار (ماده ۷) نسبت به این، مقرر گردیده است.

^{۲۴} - همتی، مجتبی (۱۳۸۳). بررسی و تحلیل حقوق اقتصادی و اجتماعی در نظام جمهوری اسلامی ایران از دیدگاه تئوری عدالت اجتماعی جان رولز، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، به‌راهنمایی دکتر محمدحسین زارعی، بهمن ۸۳، ص ۷۶

در صورت انحلال و الغای ثبت شورا، شورا و اعضای آن حق انجام هیچ فعالیتی را با نام شورا نخواهد داشت و در غیر این صورت مورد پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت. شورای منحل شده در صورت اعتراض می‌تواند بر مبنای اصل (۱۰۶) قانون اساسی به دادگاه صالح، شکایت نماید. حداکثر فرصت برای اعتراض، ده روز از تاریخ ابلاغ می‌باشد. در این مورد گفتنی است که قانون تکلیف شورای منحل شده (که از اقدام هیات تشخیص در دادگاه صالح-دادخواهی نموده است) را تا صدور رای قطعی دادگاه، معین ساخته است.

مطابق ماده (۶) قانون تشکیل ش.اسلامی کار، وزارت کار موظف گردیده است که پس از انحلال قطعی شورا، حداکثر تا دو ماه انتخاب شورای جدید را برگزار نماید. آیین‌نامه مربوط به انجمن‌های صنفی نیز در فصل سوم خود ذیل عنوان «چگونگی ثبت و انحلال انجمن‌های صنفی و کانون‌های مربوط»، بیان خاصی درخصوص موارد انحلال انجمن‌ها، بدان گونه که در قانون شوراهای اسلامی کار درخصوص انحلال شوراها، احصا گردیده است، نداشته و تنها در تبصره ۳ ماده ۱۱ این آیین‌نامه به یکی از زمینه‌هایی که در نهایت موجبات انحلال قانونی انجمن صنفی را فراهم می‌آورد اشاره شده است. این تبصره مقرر می‌دارد: «چنانچه حداکثر شش ماه پس از پایان دوره، تجدید انتخابات (هیات مدیره) صورت نگرفته باشد، بازرسان مکلفند انحلال تشکیل، انجمن یا کانون مربوطه را به وزارت کار و امور اجتماعی و سایر مراجع ذیربط اعلام نمایند».

به نظر می‌رسد که قانونگذار در بیان موازین انحلال انجمن صنفی، رعایت اصل استقلال سندیکایی را در نظر داشته و تصمیم‌گیری در این خصوص را به عهده خود انجمن‌های صنفی نهاده است که در خصوص موضوع، در اساسنامه داخلی خود تعیین تکلیف نمایند.

در ماده ۳۸ اساسنامه نمونه انجمن‌های صنفی (پیشنهادی وزارت کار)، تصمیم متخذه در جلسه مجمع عمومی فوق‌العاده، رای مراجع قضایی، گذشت شش ماه از پایان مدت اعتبار هیات مدیره و عدم تجدید انتخابات آن از موارد انحلال انجمن صنفی از موارد انحلال انجمن‌های فوق محسوب گردیده‌اند.

نتیجه‌گیری

حقوق عمومی اقتصادی شاخه ای از حقوق عمومی است که چهار حوزه گسترده تولید، توزیع، مصرف و رقابت را تنظیم می‌کند و در تنظیم این چهار حوزه، هدف اصلی اش، ایجاد تعادل می‌باشد. به عبارت دیگر، زندگی بشری در سیر تحولات خودش، مخصوصاً بعد از انقلاب صنعتی به

گونه ای دگرگون گشته است که دیگر مثل دوره کلاسیک، قراردادهای اشخاص خصوصی با مکانیسم های حقوق خصوصی قابل تنظیم نبوده و ابزارهای حقوق خصوصی پاسخگوی تحولات جدید زندگی مدرن نمی باشد. لذا، دولت ناگزیر از مداخله در روابط قراردادی اشخاص حقوق خصوصی گردید و این دخالت با ابزارها و مکانیسم های جدیدی ظاهر گردید که از ویژگی های حقوق عمومی می باشد. از یک طرف دولت از ابزار قهریه استفاده می کند و از این رو قواعد حقوق عمومی اقتصادی هم آمرانه است و متمایز از ابزار حقوق خصوصی است و از طرف دیگر چون دولت باید حافظ منافع عمومی و نه گروه خاص باشد و امورات جامعه را به سمت رشد و توسعه در راستای افزایش منافع عموم و همگان سوق دهد، لذا در این مداخلات هدف دولت، ایجاد تعادل (جایی که عدم تعادل به منافع عموم و همگان لطمه می زند) در روابط اقتصادی (تولید، توزیع، مصرف و اقتصاد) می باشد. در تبیین رابطه حقوق و آزادیهای مرتبط با کار و حقوق عمومی اقتصادی می توان گفت چون کار یکی از ارکان تولید (در داخل مجموعه کلی نیروی انسانی) در کنار مواد اولیه، ابزار تولید و سرمایه است، از این رو یکی از زیر شاخه های حقوق عمومی اقتصادی می باشد.

به مساله تولید می توان از دو بعد نگاه کرد: یکی از بعد اقتصادی که هدفش صرفا افزایش تولید و بهبود روشهای فنی و علمی تولد می باشد. اما نگاه دیگر به تولید، از بعد توسعه انسانی است و حقوق بشر هم مهمترین ضابطه توسعه انسانی است. «حق بر کار و حق در کار نه تنها یک هسته و مرکز حقوق اقتصادی - اجتماعی، بلکه یکی از مهمترین اقسام حقوق بنیادین بشر را تشکیل می دهد. به عبارتی، در مفهوم سنتی اما مضیق آن، کار به عنوان یک ابزارهای منحصر تأمین معاش برای بقای اقتصادی به شمار می رفت. در اوایل قرن بیستم دو جنبه مهم دیگر از ابعاد جهانی و انسانی کار مهمتر جلوه کرد و ظاهر شد: اولی همبستگی و موکول به هم بودن بین شرایط کار، عدالت اجتماعی و صلح جهانی می باشد و در مفهوم دوم، کار به عنوان یک ارزش انسانی، نیاز اجتماعی و ابزارهایی برای خودشکوفایی و توسعه شخصیت انسانی به شمار می آید»²⁵ از این دیدگاه، کار جنبه توزیعی هم به خود می گیرد. به این معنا که حق بر کار با همه عناصرش، تأمین کننده معاش فردی، ابزار مالکیت و ایجاد فرصت برابر اشتغال (توزیع فرصت برابر به عنوان یک حق) می باشد و حق در کار هم توزیع منصفانه منافع و مزایای کار (توزیع منصفانه و برابر منافع اقتصادی جامعه) می باشد. نتیجه و محصول حق بر کار و حق در کار بر میزان قدرت خرید مردم تأثیر می گذارد، و از این طریق هم در داخل حقوق مصرف

²⁵ - Drzewicki, Krzysztof (2001), the right to work and rights in work, at: Economic, social and Cultural Rights, edited by absjQrn Eide, Catharine Krause and Allan Rosas, Martinus Nijhoff Publishers, p.223

قرار می گیرد، به این معنا که هرچه قدر حق کار و اشتغال از طرف دولت بصورت برابر و منصفانه و همین طور شرایط کار عادلانه باشد، در آن صورت قدرت خرید مردم بالاتر می رود و هرچه قدر حق کار و اشتغال از طرف دولت بصورت نابرابر و غیر منصفانه و همین طور شرایط کار نا عادلانه باشد، در آن صورت قدرت خرید مردم تحلیل می رود. اما دو حق بنیادین مرتبط با کار یعنی حق بر کار و حق در کار زمانی تحقق می یابد که حقوق سندیکایی یا وسیله ای هم بخاطر طریقت داشتن سندیکاها در تحقق نه تنها حقوق و آزادیهای مرتبط با کار و بلکه سایر مطالبات اجتماعی و اقتصادی نیز می باشد. سندیکا بعنوان یک نهاد اجتماعی- اقتصادی و سیاسی خود جوش مهمترین ابزار ایجاد تعادل بین کارگران، کارفرمایان و دولت (نظام اجتماعی سه رکنی) در فرایند تولید، توزیع و حتی بصورت غیر مستقیم در مصرف می باشد. رویکرد نوشتار حاضر رویکرد دوم، یعنی توسعه انسانی یا حقوق بشری است. حقوق و آزادیهای ناشی از کار، در سه قالب حق بر کار (به مفهوم حق بر داشتن کار و رفع حوایج اقتصادی از آن طریق)، حق در کار (یعنی حقوقی که فرد بعد از اشتغال، آنها را دارا می شود: همانند حق بر امنیت شغلی، رفاه نسبی، تعطیلات و...) و حقوق وسیله ای بررسی می شوند. بررسی موضوع در گفتارهای سه گانه فوق حاکی از آن است که این سه دسته از حق لازم و ملزوم هم هستند و بدون در نظر گرفتن هر کدام از آنها، حصول اقسام دیگر نیز یا منتفی می باشد و یا نیل به آن بسیار دشوار یا توأم با نقص خواهد بود. قانون کار، از وسایل حمایتی دسته جمعی که باید در اختیار کارگران قرار بگیرد، بحث چندانی به میان نیاورده و به نظر می رسد، مکانیسم «سکوت» را بر «معرفی حقوقی که ممکن بود به طور مفصل تفسیر شوند» ترجیح داده است. اما، نمی توان اهمیت «حقوق وسیله ای» را به عنوان حقوق واسطه برای تضمین و تأمین حق بر کار و در کار انکار نمود. همگرایی اصناف مختلف کارگری و تشکیل گروه های صنفی و دوستی - البته در چهارچوب مقررات و برای اعمال مشروع - تأثیر عمده ای در منسجم و هماهنگ شدن خواسته های مشروع ایشان از دولت و ارگان های کارفرمایی خواهد داشت. همین امر ضرورت توجه به این دسته از حقوق کارگری را بیش از پیش، آشکار می سازد. در مورد حقوق وسیله ای یا سندکایی در ایران می توان چنین نتیجه گرفت که با توجه به محدودیت های زیادی که چه در مرحله تشکیل و چه در مرحله اجرای این حق، تحمیل شده و شرایطی که به صورت محدود کننده وارد شده است (امری که اصولاً باید توسط اعضای خود این اتحادیه ها تنظیم و تدوین می شد) می توان گفت که این امر در مغایرت با اصول آزادی سندکایی است و حق بر تشکیل سندیکا و الحاق به آن و لوازمات بعدی آن در واقع ادامه منطقی حقوق و آزادی های کار و اصولاً ضمانت اجرا و تضمین کننده حق بر کار و حق در کار می باشد و این پدیده چیزی است که

نهادهای بین‌المللی مربوط به کار بر آن تاکید کرده‌اند، حقوقی که تجربیات غم‌بار کارگران در طول قرن‌های گذشته آن را جزو مطالبات بر حق کارگران و در واقع تضمین‌کننده حقوق آنان ساخت.

فهرست منابع

الف: منابع فارسی

- رضوی، سید مهدی (۱۳۸۲). بررسی حقوق و آزادی‌های سندیکایی در ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی تهران.
- رنجبری، ابوالفضل (۱۳۸۰). حقوق کار، چاپ سوم، انتشارات محمد، تهران.
- طباطبایی (مؤتمنی)، منوچهر (۱۳۷۰). آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، انتشارات دانشگاه تهران.
- عراقی، عزت‌الله (۱۳۸۰-۸۱). درس‌های حقوق کار تطبیقی، جزوه درسی دوره دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- متین دفتری، احمد (۱۳۴۸). حقوق بشر و حمایت بین‌المللی از آن، چاپخانه بهمن، تهران، ۱۳۴۸.
- همتی، مجتبی (۱۳۸۳). بررسی و تحلیل حقوق اقتصادی و اجتماعی در نظام جمهوری اسلامی ایران از دیدگاه تئوری عدالت اجتماعی جان رولز، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، به‌راهنمایی دکتر محمدحسین زارعی، بهمن ۸۳.
- مجموعه قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی.

ب: منابع انگلیسی

- Barnard, Catharine (2000). *EC Employment Law*, Second Edition, Oxford EC Law Library.
- Cavico, Frank J. (2003). *The Tort of Intentional Infliction of Emotional Distress in the Private Employment Sector*, Hofstra Labor & Employment Law Journal Vol. 21:1.
- Drzewicki, Krzysztof (2001), the right to work and rights in work, at: Economic, social and Cultural Rights, edited by absjqrn Eide, Catharine Krause and Allan Rosas, Martinus Nijhoff Publishers
- Matthew C.R. Craven (1995). *The international covenant on Economic, social and cultural Rights*, Clarendon press, Oxford.
- Tiziano Treu (2003). *Labor Law and Social Change*, International Institute for Labor Studies Geneva, Copyright for International Labor Organization (International Institute for Labor Studies).
- Twomey, David P (2001). *Labor & Employment Law Text and Cases*, West Legal Studies in Business, Thomson Learning.

Analyzing the Right to Trade Union in International Covenant on Economic, Social and Cultural Right and legal system of Islamic Republic of Iran

Mojtaba, Hemmati

Public Law student in PH.D, Shahid Beheshti University, researcher of UNESCO chair and center for human Rights, peace and democracy and Islamic Human Rights commission

Abstract

Human Right has been important after two world wars, as they are elements and ends of peace and development. Work-related rights and freedoms as one of the most important right of second Generation of human right include: right to work, rights in work and right to form trade unions.

Trade union is the most fundamental devices in realizing rights to work and right in work .this article is to analyze trade union in international instruments and domestic legal system of Iran.

Key words: Human Right, Covenant and Committee of Economic, Social and Cultural Right, Work –related Right and Freedom, Trade Union.



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی