



تحول حقوق بین المللی کار (از تاسیس تا رهیافت نوین ILO _ کارشایسته)

دکتر عزت الله عراقی

استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران



حقوق بین المللی کار از آغار پیدایی تا به امروز مراحل مختلفی را پشت سر گذارده است. با آنکه تفکیک مطلق دوره های تحول حقوق بین المللی کار ناممکن به نظر می آید، ولی می توان برحسب زمینه ها و اوضاع اجتماعی و شرایط بین المللی، این دوره ها را تا اندازه ای به طور مجزا از هم بررسی کرد.

دوره نخست که پیدایش حقوق بین المللی کار است، پس از تاسیس سازمان بین المللی کار در ۱۹۱۹ آغاز می شود و حمایت از حقوق کارگران در سطح بین المللی به منصفه ظهور می رسد.

نخستین دستاوردها درباره مسایلی چون شرایط کار یا ایمنی و بهداشت محیط کار حاصل فعالیت سازمان بین المللی کار در این دوره است. دوره دوم با تصویب اعلامیه فیادلفیا در ۱۹۴۴ از دوره قبل متمایز می شود و یا چندین دهه فعالیت مستمر سازمان بین المللی کار، حقوق بین المللی کار در جهات و ابعاد مختلف به خصوص با پایه گذاری حقوق بنیادین کار به شکوفایی می رسد. در پی فرو پاشی بلوک کمونیسم و همچنین بروز چالش های متعدد اقتصادی و اجتماعی، به نظر دوره جدیدی آغاز می شود و رویکرد متفاوتی شکل می گیرد که براساس آن سازمان بین المللی کار، تبیین و تامین شرایط کار عادلانه و شایسته در سطح

جهان و تلاش برای رعایت حقوق بنیادین کارگران را هدف اصلی قرار داده است. گفتار حاضر به اختصار به بیان سیر تحولات یادشده و تشریح وضعیت کنونی می پردازد.

دوره اول، پیدایش حقوق بین المللی کار: چالش ها و پیشرفت ها

پیدایش حقوق بین المللی کار، امری یک شبه و ناگهانی نبوده است. در واقع بسیار پیشتر از تاسیس سازمان بین المللی کار، اندیشه حمایت از حقوق کارگران هم در سطح ملی و هم در صحنه بین المللی مطرح شده بود. طرح این اندیشه خود مبتنی بر زمینه های اجتماعی و فکری بود که در اثر انقلاب صنعتی پدید آمد. با تاسیس سازمان بین المللی کار پس از پایان جنگ جهانی اول، تدوین مقررات بین المللی کار رنگ واقعیت گرفت و در وهله اول به فوری ترین نیازها و خواسته های کارگران پاسخ گفته شد.

الف) پی آمدهای انقلاب صنعتی و اندیشه تدوین مقررات بین المللی کار

همانطور که می دانیم با انقلاب صنعتی، شیوه تولید سنتی به تدریج کنار گذاشته شد. در واقع، جای آن را تولید صنعتی گرفت و نظام سرمایه داری نیز جایگزین نظام اقتصادی

فئودالی - تجاری شد. عوارض این تغییرات در جوامع وارد شده به مرحله «جامعه سرمایه داری» دامنگیر انبوه کارگرانی شد که از کشتزارها کنده شدند و در جستجوی کار به مراکز تولید صنعتی روی آوردند. دگرگونی که در اثر تغییر نظام تولید بر «رابطه کار» پیش آمد، به نابرابری های اجتماعی قبلی به جا مانده از نظام فئودالیت دامن زد و در «نظام کارخانه ای»، موقعیت نیروی کار فاقد تامین شغلی و ناگزیر از کار در ساعت طولانی و در محیط های آلوده و پرخطر در کنار ماشین های سنگین به تنزلی روزافزون دچار شد. مزد ناچیز کارگران در کارخانه های در حال رقابت با یکدیگر کفاف زندگی مناسب برای اکثر خانواده ها را نمی داد و اختراعات پی در پی که تولید انبوه را آسان تر و نیاز به کارگر را کمتر می کرد، زندگی کارگران را که تنها سرمایه شان نیروی بدنی آنها بود به مصیبت و فلاکتی بیرون از توصیفی تبدیل کرد و بنا به جهان بینی ای که نظام سرمایه داری عرضه می کرد، تنظیم امور اجتماعی می بایست براساس اراده آزاد افراد اجتماع صورت می گرفت. لازمه این تفکر و حفظ نظام داد و ستد آزاد بین افراد به منظور سودآوری فعالیت های اقتصادی و پیشرفت جامعه، ممانعت از مداخله دولت بود تا همه چیز براساس قانون عرضه و تقاضا تنظیم و در نهایت

ب) تاسیس سازمان بین‌المللی کار: قانونگذاری بین‌المللی برای مسایل کار

مطالبات کارگری برای بهبود شرایط کار و اصلاح وضع زندگی کارگران از طرفی و فداکاری و از خودگذشتگی آنان در سالهای جنگ جهانی اول از طرفی دیگر و همچنین درک دولت‌های اروپایی از اوضاع نامناسب اجتماعی این کشورها، زمینه آماده‌ای فراهم کرد تا حل مشکلات کارگران در زمره موضوعات کنفرانس صلح قرار بگیرد. در این میان نه فقط تلاش‌های سازمان‌های کارگری که منسجم‌تر از گذشته و واقف به ضرورت همبستگی و هماهنگی بیشتر بودند، بلکه پیروی انقلاب کارگری در اکتبر ۱۹۱۷ در روسیه هم در توجه به خواسته‌های کارگران موثر افتاد. در واقع، کشورهای اروپایی از بیم بالا گرفتن موج کمونیسم و پیشگیری از وقوع انقلاب‌های مشابه، از سر مصلحت‌اندیشی و حفظ قدرت خویش هم که بود، به ایجاد سازمانی بین‌المللی و وضع مقررات مشترک و یکسان برای بهبود وضعیت کارگران و مهم‌تر از آن دخالت دادن خود کارگران در این امور تن دادند.

این شد که در کنفرانس صلح ورسای ۱۹۱۹، کمیسیون مقررات بین‌المللی کار برای مذاکره درباره مسایل کارگران تعیین شد و نتیجه این مذاکرات به تایید لزوم ایجاد نهاد دائمی با صلاحیت تصویب مقررات بین‌المللی کار و مشارکت نمایندگان کارگران و کارفرمایان در کنار نمایندگان دولت‌ها در اداره امور این نهاد انجامید. کنفرانس صلح نیز به نوبه خود اصل تشکیل چنین سازمانی را با همین ترکیب سه‌گانه و کاملاً بدیع پذیرفت و اساسنامه سازمان بین‌المللی کار به عنوان بخش سیزدهم عهدنامه صلح ورسای از تصویب کنفرانس گذشت. علاوه بر تعیین صلاحیت‌های ارکان مختلف این سازمان و نحوه تصمیم‌گیری در آن، برخی از حقوق مسلم کارگران نیز که به عنوان «شروط کارگری» خوانده می‌شدند در عهدنامه

تدوین نخستین مقررات حمایتی برای کاستن از دشواری شرایط کار شد.

انگلستان و فرانسه نخستین کشورهای بودند که مداخله دولت در رابطه با ظاهر آزادانه کارگران و کارفرمایان مجال ظهور یافت و مقرراتی برای محدود کردن کار کودکان، تقلیل ساعات کار و تامین ایمنی کارگران در صنایع خطرناک به اجرا گذارده شد. تصویب و اجرای این مقررات در کشورهای اروپایی که در حال رقابتی نفس‌گیر برای افزایش قدرت اقتصادی خود بودند، در حد خود اقداماتی آرمانی و مترقی به حساب می‌آید که خبر از آگاهی جوامع سرمایه‌داری به لزوم پیشگیری از وخامت اوضاع اجتماعی آن روزگار می‌دهد.

کم و بیش همزمان با تنظیم این قبیل مقررات حمایت در چند کشور صنعتی بود که اندیشه تدوین «مقررات بین‌المللی» کار به منظور اجرای یکسان آن در سطح کشورهای صنعتی هم مطرح شد. پیشگامان طرح این نظریه افرادی همچون کر و لوگران فرانسوی و اوون انگلیسی بودند که البته افکارشان چنانکه بایست با استقبال دولت‌های اروپایی روبرو نشد. ولی تشکلهای غیردولتی و پارلمان‌های کشورهای مانند فرانسه و آلمان فکر تدوین مقررات بین‌المللی یکسان برای کارگران کشورهای مختلف را پی گرفتند. دولت‌هایی همچون سوئیس و آلمان نیز مبتکر تشکیل کنفرانس‌های بین‌المللی برای مطالعه موضوعاتی چون حداکثر ساعات کار و شرایط کار زنان و کودکان شدند. سرانجام در پی امضای دو عهدنامه در ۱۹۰۶ در زمینه دو موضوع مشکل‌زا در روابط کار، کنفرانسی دیگر در ۱۹۱۳ در شهر برن برگزار شد و پیش‌نویس موافقت‌نامه‌هایی را برای محدودیت ساعات کار روزانه و منع کار شب برای نوجوانان تهیه کرد. قرار بود کنفرانس سیاسی در ۱۹۱۴ این طرح‌ها را تایید کند که آتش جنگ جهانی اول بر افروخته شد و این تلاش‌ها را بی‌ثمر گذاشت.

خیر و منفعت عمومی به دست بیاید. این جهان بینی با وجود آثار مفید بر افزایش قدرت تولید، نوآوری و درآمدها، نابرابری و تعارض بین منافع افراد صاحب سرمایه و نیروی کار را تداوم می‌بخشید. چه اینکه کار انسان را هم مانند دیگر عوامل تولید قابل نرخ‌گذاری و مشمول همان قانون عرضه و تقاضا می‌دانست. درحالی که برخلاف ظاهر، یک طرف این رابطه یعنی نیروی کار، در عمل نه برابر با طرف دیگر بود و نه در موقعیتی بود که اراده آزاد داشته باشد. به علاوه رعایت منافع نیروی کار نشود و هدف فقط کاستن هرچه بیشتر از هزینه‌های تولید باشد و این جز استثمار و فقر مداوم کارگران چیزی در برنمی‌داشت.

اندیشه‌های عدالت‌خواهانه‌ای که به خصوص از قرن نوزدهم به بعد بروز کرد، واکنشی بود به نابرابری‌های عظیم اجتماعی که نظام سرمایه‌داری بی‌توجه به وضعیت اکثریت جامعه همواره درصدد تحکیم آن بود. جنبش سوسیالیسم و طرح موضوع مالکیت عمومی و استفاده از قدرت حکومت برای رفع نابرابری‌های اقتصادی و توزیع عادلانه منافع تولید، از آن روی در جوامع اروپایی قرن نوزدهم پای گرفت که نظام بازار آزاد از حل مشکلات کل جامعه ناتوان شده بود. تدوین و اجرای مقررات حمایتی توسط دولت، امکان بهبود اوضاع اجتماعی و برقراری عدالت را می‌داد. در عین حال که صاحبان برخی افکار انقلابی همانند مارکس، تنها راه حل مشکلات اجتماع و پایان استثمار اکثریت توسط اقلیت را از میان بردن تضاد طبقاتی و برچیدن مالکیت خصوصی می‌دانستند تا جامعه‌ای بی‌طبقه ظهور یافته و ستیز طبقاتی برای همیشه محو شود. رواج این دسته از عقاید، تشکیل تدریجی اتحادیه‌های کارگری و افزونی آگاهی‌های اجتماعی سرآغاز مبارزات کارگران در جوامع صنعتی شده بود. فعالیت‌های اعتراض آمیز کارگران در این کشورها و تلاش مصلحان اجتماعی برای احقاق حقوق کارگران، زمینه ساز

گنجانده شد. از جمله این اصول می توان به موارد زیر اشاره کرد، کار انسان کالا نیست، آزادی انجمن ها و اجتماعات برای کارگران و کارفرمایان، تامین مزد مناسب و محدود کردن ساعات کار به هشت ساعت در شبانه روز یا ۴۸ ساعت در هفته.

بدین ترتیب، اولین کنفرانس بین المللی کار در ۲۹ اکتبر ۱۹۱۹ در واشنگتن تشکیل شد و چه از حیث تصویب چند مقاله نامه و چه به لحاظ پایه گذاری اقدامات بعدی و تعیین طرز کار سازمان به توفیقی چشمگیر نایل آمد.

سه جانیه گرای مقرر در اساسنامه که نوآوری بسیار مهمی در صحنه روابط بین المللی به حساب می آمد، در حصول این توفیق تأثیری به سزا داشت. مصوبات اولین کنفرانس مربوط به ساعات روزانه و هفتگی کار در صنایع، کار شب در مورد زنان و کودکان کارگر، حداقل سن شروع به کار در صنایع، مرخصی زایمان در مورد زنان باردار و موضوع بیکاری.

کنفرانس های بعدی نیز در سال های ۱۹۲۰ و ۱۹۲۱ تشکیل شد و طی این سه کنفرانس ۱۶ مقاله نامه و ۱۸ توصیه نامه به تصویب رسید. هر چند که اندکی بعد روند تصویب مقررات بین المللی کار کندتر شد تا با پرهیز از زیاده روی در افزودن به شمار مصوبات، دولت ها به تدریج آمادگی بیشتری در الحاق به مصوبات پیدا کرده و اقدامات لازم برای تصویب مقررات داخلی در زمینه مسایل مورد نظر سازمان را به عمل بیاورند.

در نگاهی کلی به نظر چنین می آید که مصوبات سازمان در بهبود شرایط کارگران و تصویب مقررات داخلی به نفع آنان در بسیاری از کشورها اثر مطلوب برجای گذاشت. در عین حال که سالهای نخست فعالیت سازمان بین المللی کار خالی از مشکل و چالش هم نبود. صرف نظر از دشواری های مربوط به انتخاب نماینده کارگران براساس تعدد یا وحدت سندیکا، تردیدهایی هم در محدوده صلاحیت سازمان بروز کرد. در حالی

که برخی دولت ها، صلاحیت سازمان را محدود به مواردی خاص می دانستند برخی دیگر قایل به صلاحیت عام سازمان بودند. درخواست و صدور چندین نظر مشورتی از دیوان دائمی دادگستری بین المللی در زمینه هایی همچون کار کشاورزی، وسایل تولید کشاورزی یا کارهای مدیریتی زنان حکایت از توفیق سازمان در پشت سرگذاردن چالش هایی دارد که به محدود صلاحیت سازمان باز می گشت و قلمروی صلاحیت عام این سازمان در همه مسایل کارگری را تنبیه کرد. چگونگی تدوین و تصویب مقاله نامه ها و توصیه نامه های بین المللی کار نیز به تدریج که سازمان تجربه بیشتری می آموخت، به تکامل رسید. همچنین سازمان توانست تدابیری برای چگونگی بررسی گزارش دولت ها درباره نحوه عمل به مقررات بین المللی کار ببیند و ارکان ویژه ای را با اختیارات مخصوص ایجاد کند.

ج) جزیی گرای در تدوین مقررات بین المللی کار

همان طور که گفته شد، سازمان بین المللی کار بنا به اوضاع سال های نخست فعالیتش و با توجه به نیازهای مبرم کارگران جهان، به زمینه هایی چون شرایط کلی کار شامل ساعات کار و تعطیلات کارگران، تعیین حداقل مزد و بهداشت و ایمنی محیط کار پرداخت. در همین حال، مقررات خاصی را هم به منظور تقویت حمایت های بین المللی از برخی گروه های آسیب پذیر مانند زنان و کودکان یا دسته هایی خاص از کارگران مانند دریانوردان و یا کارگران بخش کشاورزی تصویب کرد.

هر یک از این مقررات حمایتی، از مهمترین خواسته های کارگران در ادوار پس از انقلاب صنعتی می بود. به عنوان مثال، محدود کردن ساعات کار به ۸ ساعت در شبانه روز و ۴۸ ساعت در هفته در اولین اجلاس کنفرانس بین المللی کار در ۱۹۱۹ تصویب شد، پیروزی

گرانها و ارزشمندی برای کارگران بود. یعنی برای همان کسانی که برخی کارفرمایان هیچ حدی بر زمان کار آنان تصور نمی کردند و گاه آنان را تا ۱۶ ساعت در روز به کار می گماشتند. تعطیل هفتگی هم برای کارگران همانند محدود کردن ساعات کار به ۴۸ ساعت در هفته چنان اهمیتی داشت که در ضمن اصول کلی مندرج در عهدنامه ورسای پیش بینی شد. بنابراین طبیعی بود که سازمان با تصویب مقاله نامه شماره ۱۴ در ۱۹۲۱ به این خواسته پاسخ مناسب بدهد. بر همین اساس بود که سازمان به موضوع تعیین حداقل مزد پرداخت و طی مقاله نامه شماره ۲۶ مصوب ۱۹۲۸ روش های تعیین حداقل مزد را روشن کرد. حمایت از کارگران در برابر مواد خطرناک مانند فسفر سفید یا سفیداب سرب نیز در همین چهارچوب می گنجد. مشاغل خاص همچون نانوایان، کارگران بخش ساختمان یا باراندازها هم به همین دلیل با تصویب چند مقاله نامه و توصیه نامه مشمول حمایت قرار گرفتند.

حمایت از جنبه مادری زنان کارگر و تعیین شرایط ویژه کار زنان مانند منع کار در ساعات شب یا ممنوعیت کارهای زیرزمینی در معادن، تعیین حداقل سن شروع به کار در صنایع و کشتی ها (۱۴ سال) همچنین منع کار در شب برای کودکان و نوجوانان از دیگر مقرراتی است که جزیی گرای سازمان را در دوره اول فعالیتش ثابت می کند.

به علاوه، سازمان به غیر از تدوین قواعدی که شامل همه کارگران می شد، نیازهای گروه های خاصی از کارگران را هم در نظر گرفت و شرایط کاری برخی مشاغل را به طور خاص تعیین کرد. از این قبیل است تصویب معیارهای مربوط به استخدام و تامین اجتماعی دریانوردان، نظام های ویژه استخدام کارگران بومی یا تسری مقررات مربوط به کارگران بخش صنایع به کارگران بخش کشاورزی.

ب) معیارهای بین‌المللی کار آمیزهای از آرمان گرای و واقع‌گرایی

در دوره ای که پس از پایان جنگ دوم جهانی آغاز می‌شود و شمار اعضای سازمان فزونی می‌گیرد، سازمان از طرفی به پایه ریزی حقوق بنیادین و سیاست‌گذاری در زمینه حقوق اجتماعی می‌پردازد و از طرفی دیگر توجه به واقعیت‌های روابط کار را تداوم بخشیده و تقویت حمایت‌ها از کارگران را در برخی فعالیت‌های خاص از یاد نمی‌برد.

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که سازمان تلاش گسترده ای را برای آزادی سندیکایی، حق تشکل و مذاکرات جمعی آغاز می‌کند که به تصویب چندین مقاله‌نامه و توصیه‌نامه مهم می‌انجامد. مقاله‌نامه ۸۷ درباره آزادی سندیکایی مصوب ۱۹۴۸ برای تضمین اجرای آزادانه حقوق سندیکایی مقرر می‌کند که کارگران و کارفرمایان بدون نیاز به اجازه قبلی می‌توانند تشکل‌های مورد نظر خود را تشکیل داده و به عضویت آن در آیند. اینکه تشکیل سندیکا نباید موقوف به اجازه قبلی مقامات دولتی باشد، خواه برای اصل تشکیل یا تأیید اساسنامه و مانند آن، تضمین عینی همان حقی است که چند ماه بعد در اعلامیه جهانی حقوق بشر آورده شد یعنی حق همه افراد به تشکیل اتحادیه برای دفاع از منافع خود. به علاوه سندیکاها باید به دور از مداخلات دولت، آزادانه فعالیت کنند. مقاله‌نامه ۹۸ درباره حق تشکل و مذاکره جمعی مصوب ۱۹۴۹، سیاست تبعیض آمیز در مورد استخدام به معنای ممانعت کارفرما از قرار دادن کارگر در وضعیت انتخاب بین عضویت در سندیکا یا استخدام به معنای ممانعت کارفرما از قراردادن کارگر در وضعیت انتخاب بین عضویت در سندیکا یا استخدام و یافتن شغل را نهی می‌کند. در ضمن از حق کارگران در مقابل کارفرمایان به منظور انعقاد پیمان‌های جمعی کار حمایت می‌کند. تا از این طریق وضعیت کارگران را تابع پیمان جمعی کار

با تصویب این اعلامیه، دوره نوین فعالیت سازمان بین‌المللی کار آغاز می‌شود. چرا که صدور آن نشان داد سازمان از حمایت کافی دولت‌ها و تأیید کارگران و کارفرمایان برخوردار است و نسبت به گذشته نیز باید کارآیی بیشتری پیدا کند اگر بخواهیم مفاد اعلامیه را به اختصار تحلیل کنیم، باید بگوییم اعلامیه هدف‌های والاتری را برای سازمان ترسیم می‌کند. اعلامیه ضمن تأکید برای آنکه کار، کالا نیست و شناسایی حق همه انسان‌ها به پیشرفت مادی و شکوفایی معنوی، از سازمان می‌خواهد که طوری عمل کند که تا سیاست‌های اجتماعی در مرحله اول اهمیت قرار گیرند. به علاوه در قیاس با اساسنامه اولیه سازمان، اعلامیه فیادلفیا مفاهیمی مانند حمایت از کارگران در برابر بیماری، پیری یا حوادث ناشی از کار را به مفاهیم مترقی‌تر مانند حمایت از کارگران در برابر بیماری، پیری یا حوادث ناشی از کار را به مفاهیم مترقی‌تر مانند حمایت از حداقل درآمد و بهبود وضع بهداشت و رفاه ارتقا داده است.

یک سال پس از تصویب این اعلامیه بود که جنگ دوم جهانی به پایان رسید. پس از تصویب منشور ملل متحد و تأسیس سازمان ملل متحد، قطع رابطه سازمان بین‌المللی کار با جامعه ملل که دیگر وجود نمی‌داشت اعلام شد و در سپتامبر ۱۹۴۶ موافقت‌نامه ای بین سازمان و سازمان ملل متحد منعقد شد که به موجب آن سازمان به عنوان اولین کارگزاری تخصصی وابسته به سازمان ملل شناخته شد.

در مسیر چنین تحولی بود که سازمان بین‌المللی کار دست به نوآوری‌هایی زد و توانست در مقوله‌هایی به تدوین مقررات پردازد که ضرورت‌های اجتماعی جدید اقتضا می‌کرد. پیشرفت‌های سازمان در امر تدوین معیارهای بین‌المللی کار از مسیر کلی حرکت بین‌المللی به سوی توجه به انسان و حقوق انسانی او جدا نبود حقوقی که در منشور ملل متحد تحت حمایت قرار گرفته بود و احترام جهانی و موثر به این حقوق در زمره وظایف دولت‌های عضو ملل متحد می‌بود.

به طور خلاصه می‌توان گفت که دوره اول یعنی دوره پیدایش حقوق بین‌المللی کار، ثمربخشی تلاش برای بهبود وضعیت کارگران آشکار شد و سازمان بین‌المللی کار توانست به عنوان مرجع بین‌المللی با صلاحیت مطالعه و تدوین مقررات بین‌المللی و نظارت بر عملکرد دولت‌ها به توفیقی کلان دست بیابد.

دوره دوم، شکوفایی حقوق بین‌المللی کار

دوره ای را که با تصویب اعلامیه فیادلفیا در ۱۹۴۴ شروع می‌شود، به درستی باید دوره شکوفایی حقوق بین‌المللی کار نام نهاد. سازمان بین‌المللی با راهایی از مشکلات اولیه دوران استقرار و مسایل ناشی از جنگ جهانی دوم، تلاش همه‌جانبه ای را برای تبیین و تدوین معیارهای بین‌المللی کار سازمان داد. زمینه مساعدتری که به دلیل توجه جامعه بین‌المللی به ترویج و اعتلای حقوق بشر پدید آمده بود، در پیشبرد این تلاش بی‌تأثیر نبود. دستاورد سازمان در این دوره، آمیزه ای است از آرمان‌گرایی و واقع‌گرایی. در واقع سازمان ضمن ادامه فعالیت برای گسترش حمایت‌ها از گروه‌های مختلف کارگران، توجه خاصی را هم به موضوعاتی اساسی همانند منع تبعیض و آزادی‌های سندیکایی مبذول کرد.

الف) تصویب اعلامیه فیادلفیا

با نزدیک شدن پایان جنگ جهانی دوم، فکر تشکیل دوباره کنفرانس بین‌المللی کار قوت گرفت تا به وقفه چند ساله ناشی از جنگ پایان داده شود. این کنفرانس در ۱۹۴۴ در شهر فیادلفیا تشکیل شد و طی آن به ویژه موضوع برنامه‌ها و هدف‌های سازمان بین‌المللی کار مطرح شد که به تصویب «اعلامیه مربوط به هدف‌های سازمان بین‌المللی کار» انجامید و بعداً به طور رسمی جزو اساسنامه سازمان درآمد.

نموده و از تحمیل شرایط کارفرما بر کارگران جلوگیری کند. به همین منوال، مقاله نامه ۱۰۵ مصوب ۱۹۵۷ درباره منع کار اجباری با هدف تامین احترام به شخصیت انسانی کارگران، دولت‌ها را موظف می‌کند که از کار اجباری به هر صورتیکه باشد جلوگیری نموده و اقدامات موثری را برای الغای فوری و کامل کار اجباری به عمل آورند. و از آنجا که آزادی کار تنها با لغو کار اجباری تامین نمی‌شود، تبعیض در مراحل استخدام و ارتقا نیز باید برچیده شود. مصوبات متعدد سازمان در مورد برابری مزد زن و مرد و اصول کلی مربوط به منع تبعیض در استخدام و اشتغال که به خصوص در مقاله نامه‌های شماره ۱۰۰ و ۱۱۱ متجلی است، هر گونه تفاوت، محرومیت یا تقدم بر پایه نژاد، جنس یا عقیده و مذهب در امور استخدام و اشتغال را ممنوع می‌کنند و اصل «اجرت مساوی در برابر کار با ارزش مساوی» را به عنوان یک اصل بنیادین و اساسی مقرر می‌کنند تا مسایلی همچون جنسیت در تعیین مزد دخالت داده نشود و یا اینکه رنگ پوست یا طبقه اجتماعی منشا تفاوت در استخدام افراد نباشد. همچنین سازمان با نگرش تازه به موضوع تامین اجتماعی، درصدد برآمد تا مسایل مربوط به تامین اجتماعی به صورت جامع و با هدف تامین درآمد پایه برای افراد نیازمند و برخوردار کردن آنان از خدمات پزشکی پی ریزی شود. مقاله نامه ۱۰۲ مصوب ۱۹۵۲ سند پایه سازمان بین المللی کار در زمینه تامین اجتماعی محسوب می‌شود که برای نخستین بار تامین اجتماعی را به عنوان راه‌حل جامع رویارویی با خطرات پیش روی افراد جامعه به خصوص کارگران عرضه کرد. این مقاله مبتنی برای این اصل است که نظام تامین اجتماعی به عنوان یک کل باید به همه حوادث و پیش آمدها مقابله کند و چتر حمایت خویش را بر سر همه مردم بگستراند. مقاله نامه ۱۰۲۵ مقرراتی را با همین هدف درباره خدمات درمانی، غرامت بیماری، مستمری بیکاری، مستمری

پیری، مستمری مربوط به حوادث ناشی از کار و بیماری‌های شغلی، کمک عایله مندی، مستمری بارداری، از کار افتادگی و ناشی از فوت سرپرست خوانده پیش بینی کرد.

در این دوره، سازمان ضمن ابراز توجه به مسایلی چون سیاست اشتغال و کاریابی، سیاست‌های حمایتی مناسبی را درباره حداقل سن شروع به کار کودکان و حمایت در برابر اخراج خودسرانه کارگران نیز تدوین کرد.

از طرفی دیگر، همان طور که گفته شد، سازمان توجه به واقعیت‌های روابط کار را از یاد نبرد و با پدید آمدن مسایل یا نیازهای جدید، به تجدیدنظر در مصوبات پیشین یا تصویب اسناد جدید پرداخت. در این خصوص می‌توان به معیارهای مصوب سازمان در مورد شرایط کلی کار یعنی مسایلی مانند مزد، ساعات کار، میزان مرخصی‌ها و بهداشت و ایمنی کار اشاره کرد.

مقاله نامه ۹۵ مصوب ۱۹۴۹ با عنوان «حمایت از مزد» ضمن ارایه تعریفی وسیع از مزد مقرر می‌کند که کارگران باید از شرایط مزد مربوط به خود و اجزای آن مطلع باشند. مقاله نامه‌های ۱۳۱ مصوب ۱۹۷۰ و ۱۷۳ مصوب ۱۹۹۲ نیز جنبه‌هایی دیگر از حمایت از مزد کارگران را پوشش می‌دهند. مقاله نامه ۱۰۶ مصوب ۱۹۵۷ راجع به تعطیل هفتگی در امور بازرگانی و اداری، مقاله نامه ۱۴۰ مصوب ۱۹۷۴ در خصوص استفاده از مرخصی آموزشی با دریافت مزد و چندین مقاله نامه و توصیه نامه دیگر حکایت از توجه سازمان به این قبیل موضوعات دارد. به همین ترتیب، باید از مصوبات متعدد سازمان درباره ایمنی و بهداشت کارگران از جمله مقاله نامه‌های ۱۵۵ مصوب ۱۹۸۱ و ۱۶۱ مصوب ۱۹۸۵ یادکرد که دولت‌ها را موظف به تنظیم سیاست ملی منسجم با هدف پیشگیری از حوادث کار و کاهش عوامل خطرناک کرده و با ارایه خدمات پیشگیرانه به کارفرمایان و کارگران، خطرات ناشی از هر کار را شناسایی و بر عوامل خطرزای محیط کار مراقبت نمایند. مقاله نامه‌هایی

چند نیز برای حمایت از کارگران در مقابل خطرات خاص از تصویب سازمان گذشت که مهمترین آنها عبارتند از: مقاله نامه ۱۱۵ با عنوان حفاظت در برابر رادیاسیون مصوب ۱۹۶۰، مقاله نامه ۱۳۹ مصوب ۱۹۷۴ در خصوص مقابله با عوامل سرطان زاء، مقاله نامه ۱۴۸ مصوب ۱۹۷۷ درباره شرایط محیط کار (آلودگی هوا، ارتعاش و صدا) و مقاله نامه ۱۶۲ مصوب ۱۹۸۶ درباره پنبه نسوز. بر همه این اقدامات باید فعالیت‌های سازمان درباره تقویت و تداوم حمایت از گروه‌های خاص کارگران را افزود. یعنی گروه‌هایی مانند دریانوردان، کارگران بندر، پرستاران، کارگران هتل‌ها و اماکن پذیرایی.

در نهایت باید یادآوری کرد در همین دوره بود که سازمان دست به دگرگونی و نوآوری‌هایی در زمینه نظارت بر اجرای معیارهای بین المللی کار زد. به خصوص آیین ویژه حمایت از آزادی سندیکایی، جایگاهی ویژه در میان عملکرد نظارتی سازمان دارد.

دوره سوم: تداوم حقوق بین المللی کار در

عصر جهانی سازی

باتعمیر شرایط جهانی ناشی از پایان جنگ سرد و ظهور پدیده جهانی سازی اقتصاد که همراه شد با غلبه تفکر اقتصاد بازاری، تداوم حقوق بین المللی کار با هدف تلاش برای تامین عدالت اجتماعی صورت جدیدی یافت. در واقع بنا به برخی موانع و مشکلات، به تدریج گریز از طرح و تدوین همه جزئیات و در اولویت قراردادن دسته ای خاص از حقوق نیروی کار به عنوان حقوق بنیادین کار مشاهده می‌شود تا بتوان از این طریق جهانی سازی اقتصاد را به شکلی عادلانه به پیش برد و شرایط کار شایسته و انسانی را برای کارگران تامین کرد.

الف) چالش‌های عدالت اجتماعی در سطح

بین المللی

تغییر اوضاع بین المللی به خصوص فروپاشی شوروی و پایان بیم از گسترش کمونیسم، خواه

جایگاه و اعتبار خویش، ضمن بازنگری در سیاست‌هایش برای حل مشکل کهنگی برخی مقاوله‌نامه‌ها و حفظ پویایی معیارهای بین‌المللی کار، به این نتیجه رسید که برای حمایت از حقوق کارگران و تحقق عدالت اجتماعی دسته‌ای خاص از این حقوق را در اولویت قرار دهد. در واقع می‌توان گفت که اندیشه حمایت از برخی حقوق اساسی و بنیادین که جنبه حداقل داشته باشند و همه دولت‌ها حتی در صورت عدم الحاق به مقاوله نامه‌های مربوط متعهد به اجرای آن باشند، بر اثر تحولات ناشی از جهانی‌سازی اقتصاد پدید آمد.

با این هدف که حداقل حقوق انسانی نسبت به کسانی که به طور مستقیم در رونق اقتصاد جهان دخیل هستند رعایت شود و زندگی آبرومند و انسانی برای کارگران در سطح جهان تامین شود و بدون آنکه تعهدات جدیدی برعهده دولت‌ها گذاشته شود.

به این لحاظ، اعلامیه مربوط به اصول و حقوق بنیادین کار مصوب ۱۸ ژوئن ۱۹۹۸، پاسخی به چالش‌های یاد شده و نماد تمایز دوره کنونی از دوره‌های پیشین به حساب می‌آید. چرا که ضمن تقویت و تداوم اعتقاد به عدالت اجتماعی، چند حق بنیادین را تعیین می‌کند که همه دولت‌ها با هر وضعیت اقتصادی باید آنها را رعایت کنند. حقوق بنیادین مذکور در اعلامیه ۱۹۹۸ عبارتند از: حق تشکل و حق کارگران به مذاکره جمعی، برچیدن همه نوع کار اجباری، ریشه کنی موثر کارکودکان و حذف تبعیض در اشتغال و استخدام.

به منظور اثربخشی به آنچه که اعلامیه درباره تضمین این حقوق مقرر می‌کند، دو روش در سند پیوست اعلامیه پیش بینی شده است. اول از طریق مرور سالانه یعنی پیگیری سالانه هیات مدیره نسبت به هشت مقاوله نامه مربوط به حقوق بنیادین که اعضای سازمان تا به حال به آنها نپیوسته‌اند. به این صورت که این دولت‌ها باید هر ساله نتیجه اقدامات خود را

برای تضعیف موضع کارگران شد که از ترس از دست دادن شغل و یا تعطیلی کارخانه و انتقال آن به کشورهای دیگر، به شرایط مطلوب صاحبان سرمایه به ناگزیر تن بدهند.

گفتنی است که از دیدگاه طرفداران آزادی مطلق اقتصادی و بیگانه با الزامات حقوق بشری مانند لزوم تامین شغل، غذا یا سرپناه برای افراد جامعه، هر نوع جهت دهی یا تعیین تکلیف برای حکومت مغایر با منافع جامعه خواهد بود. در عین حال نباید از یاد برد که این قبیل مشکلات در کشورهای در حال توسعه که به طور معمول در آنها خبری از آزادی‌های سندیکایی نیست، به مراتب تشدید می‌شود و نبود دموکراسی به افزایش آسیب‌های اجتماعی منتهی می‌شود.

توجه مجامع بین‌المللی به آثار بی‌توجهی به حقوق اجتماعی در روند جهانی سازی و صدور قطعنامه‌های متعدد در این خصوص، حکایت از گسترش بی‌عدالتی‌ها در سطح جهان و افزایش معضلات اجتماعی و اقتصادی بسیاری از کشورهای درآمده‌های اخیر دارد. اینکه باید کاری کرد تا رشد اقتصادی با عدالت اجتماعی تلفیق شود و جهانی سازی به جای اینکه منشا نابرابری‌ها و نگرانی از آینده شود، فرصت‌های برابر و عادلانه در اختیار مردم آسیب دیده قرار دهد. نیاز به گفتن نیست که اینها همان هدف‌های همیشگی حقوق بین‌المللی کار از آغاز تاکنون بوده است یعنی رفع مشکل عدم اشتغال و فقر کارگران و مزدبگیران.

ب) عدالت اجتماعی و حقوق بنیادین کار

در جهانی که هنوز بیش از یک میلیارد نفر انسان با درآمدی حدود یک دلار در روز زندگی می‌کنند، تامین همه جانبه حقوق اجتماعی و سازگار کردن توسعه اقتصادی با ملاحظات انسانی ضرورتی است که جای تردید ندارد. تحت تاثیر اوضاعی که ذکر شد و در شرایطی که نهادی چون سازمان تجارت جهانی سر بر می‌آورد، سازمان بین‌المللی کار به منظور تحکیم

ناخواه عرصه رابر نهادی همچون سازمان بین‌المللی کار تنگتر کرد. اگر پیشتر ضرورت کنار آمدن با کارگران و توجه به خواسته‌های آنها برای جلوگیری از نفوذ کمونیسم لازم می‌بود، در اوضاع جدید حتی عده ای منکر ضرورت وجود این سازمان شدند. در دوره جدید تامین آزادی گردش کالا و سرمایه به هدف اولیه بیشتر دولت‌ها بدل شد و مفاهیمی چون مداخله دولت برای برقراری توازن اجتماعی یا حتی خود «کار» به معنای رابطه استخدامی متضمن وضعی پایدار و دربردارنده مزایای خاص برای کارگر اعتبار پیش‌بینی را از دست دادند. بروز و تشدید مشکلات عدیده اقتصادی و اجتماعی در بسیاری از کشورهای نیز جای زیادی برای ادامه روش‌های پیشین به منظور جلب رضایت مزدبگیر نمی‌گذاشت.

تلاش برای جلب سرمایه‌های خارجی به منظور تولید ارزان تر و یافتن امکان بقا و رقابت با دیگر کشورها، به همراه سیاست‌های خصوصی‌سازی و کاستن از تصدی دولت الگوی غالب شد. اینها خود به بیکاری، ناپایداری شغلی، فقر و مشکلات اجتماعی ناشی از آن افزود. به علاوه شدت گیری رقابت‌های اقتصادی، محدودیت‌هایی را برای افزایش هزینه‌های مربوط به عدالت اجتماعی به همراه آورد.

تفوق اندیشه لیبرالیسم اقتصادی، حرکت به سوی یکپارچگی بازارها و قدرت یافتن شرکت‌های بزرگ فراملیتی، به لحاظ اجتماعی کاستن از مزایای طبقه کارگر شد و آثار نامطلوب خود را از حیث بهره‌مندی از حقوق اجتماعی در زندگی روزانه میلیون‌ها انسان در سراسر جهان آشکار ساخت. رقابت نابرابر کشورهای ضعیف با کشورهای ثروتمند، افزایش تولید از طریق کاستن از هزینه تولید، خواه ناخواه به مسایلی همچون پایین نگه داشتن سطح دستمزدها، بی‌توجهی به شرایط کار کارگران و ناتوانی از تامین حداقل رفاه اجتماعی ختم می‌شود. تضمین بیشتر برای سرمایه‌گذاران خارجی یا داخلی و دادن قدرت بیشتر به آنان، خود عاملی

درباره اجرای اعلامیه به هیات مدیره گزارش دهند. دوم تهیه گزارش جامعه تحت نظارت مدیر کل دفتر بین المللی کار که باید در بردارنده تصویری جامع از چگونگی رعایت هر یک از چهار دسته حقوق بنیادین مذکور باشد تا مبنای ارزیابی کمک های سازمان به دولت های عضو و تعیین اولویت های آتی قرار بگیرد. این گزارش که باید هر سال به کنفرانس ارایه شود، در هر نوبت به یکی از موضوعات چهارگانه فوق اختصاص می دارد.

دراینکه تصویب اعلامیه ۱۹۹۸ از ارزش ذاتی برخوردار است تردیدی روا به نظر نمی رسد. زیرا اعلامیه معرف تایید دوباره جهان شمولی اصول و حقوقی بود که در معرض ابهام و تهدید قرار گرفته بودند. درعین حال که سازمان بدون زیاده روی در تعیین جزئیات در فعالیت هنجارسازی خویش توازن برقرار کرده و بر نظارت بر اجرای مهم ترین معیارها متمرکز شد. مفهوم «کار شایسته» درست بر پایه همین اعلامیه بود که شکل گرفت. یعنی شناسایی مجموعی از حقوق موصوف به صف بنیادین که تنها با رعایت آن، کار انسان ها قابل توصیف به کار شایسته و مولد و تامین کننده کرامت انسانی خواهد بود. این حقوق، جزیی از حقوق ذاتی انسان ها بوده و اسناد مهمی چون اعلامیه جهانی حقوق بشر و دیگر مصوبات سازمان ملل بارها آنها را به عنوان ارزش های اساسی جامعه بشری به ما شناسانده اند. این حقوق که اعلامیه ۱۹۹۸ آنها را به عنوان حقوق بنیادین می خواند، تبیین و تاکید دوباره برحقوقی است که هر انسان سزاوار برخوردار از آن است و حقوقی است که لازمه موجودیت اوست. رعایت این حقوق مقتضای احترام ذاتی انسان است و لازم می آورد که مقوله نامه های مربوط به آنها قطع نظر از سطح پیشرفتگی اقتصادی دولت های عضو سازمان بین المللی کار به اجرای گذارده شود. صدور اعلامیه گویای این واقعیت بود که حقوق مندرج درمقوله نامه های مربوط به حقوق بنیادین کار، در ارتقا و دفاع از حقوق کارگران اولویت خاص دارند و

دولت ها به صرف عضویت در سازمان به طور مستقیم متعهد به رعایت آن هستند.

به عبارت دیگر اعلامیه این معنا را می رساند که دولت ها لاقلاً باید زمینه اجرای اصلی ترین معیارهای بین المللی کار را در سطح جهان فراهم آورند. در عین حال که تمسک به تصویب اعلامیه و نه مقوله نامه نشانگر تغییر روش سازمان نیز هست که با اکتفا به تدوین کلیات از به کارگیری روش تعیین مقررات الزام آور پرهیز کرده است که چندان مطلوب بعضی از دولت ها نیست.

رهیافت نوین سازمان بین المللی کار یعنی کار شایسته برهمین اساس شکل گرفت و چهار هدف راهبردی را در پیش روی سازمان قرار داد: اشتغال، حمایت اجتماعی، حقوق کارگران و گفتگوی اجتماعی. بدین لحاظ اگر حقوق بنیادین کارگران رعایت شوند، یعنی کار اجباری بر چیده شود، بهره کشی از کار کودکان حذف شود، برابری در اشتغال و حرفه حفظ شود. کارگران آزادانه بتوانند تشکل های مطلوب خویش را ایجاد کنند، شرایط رشد و شکوفایی نیروی کار فراهم خواهد شد. رعایت این حقوق که یک کل تفکیک ناشدنی را تشکیل می دهند چهارچوب اصلی تشخیص شرایط انسانی و عادلانه کار است.

اگر چرایی پدیداری حقوق بین المللی کار را در نظر آوریم و ضرورت هایی را که به پایه گذاری سازمان بین المللی کار انجامید، باید بگوییم که بنا به تداوم نیاز به عدالت اجتماعی در سطح جهان، نیاز به حقوق بین المللی کار همچنان احساس می شود. به سخن دیگر، همان علی که باعث شدند تا اندیشه اصلاح وضع اجتماعی و تامین عدالت در یکصد سال پیش ظهور کند، امروز هم وجود دارند. دوام و قوام هر جامعه انسانی متعادل، به گسترش عدالت بستگی دارد. کارگران امروز همانند دیروز همچنان نیازمند حمایت های بین المللی هستند. به خصوص، به نظر می رسد که تحت نفوذ

مکتب اقتصادی نئولیبرالیسم که خواهان تنظیم همه امور بر پایه قانون عرضه و تقاضاست و یکه تازی نظام سرمایه داری در عرصه بین المللی، ضرورت توجه به حقوق اکثریت ساکنان زمین دو چندان است. بدون آنکه بخواهیم مانع توسعه اقتصادی بشویم، باید کاری کنیم که این توسعه با رعایت حقوق اجتماعی کارگران و با تامین عدالت اجتماعی محقق شود. از این بابت است که حقوق بین المللی کار پس از طی روندی یکصد ساله همچنان اهمیت خود را حفظ می کند و تلاش های سازمان بین المللی کار برای بهبود وضع کارگران همچنان ادامه می یابد.

در این راه، حفظ کلیت حقوق بین المللی کار در عین نوآوری در شیوه تدوین و اجرای معیارهای بین المللی کار به منظور تامین حقوق بنیادین کار، هدفی است که سازمان بین المللی کار در صدد دستیابی به آن است. □

منبع :

این مقاله مستخرج از طرح تحقیقاتی انجام شده در موسسه کار و تامین اجتماعی با همین عنوان می باشد، منابع آن نیز در متن طرح ذکر شده است که علاقمندان می توانند برای مطالعه بیشتر به گزارش طرح یاد شده مراجعه نمایند.