

لوازم، ضرورت‌ها و شرایط حقوقی شناسایی و تنظیم حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی

دکتر سعیدرضا ابدی*

محمد تنگستانی**

چکیده

فراهم نمودن زمینه‌ها و شرایط لازم جهت تحقق هر امر حقوقی، مقدم بر شناسایی محض آن است. حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی، که تا چندی پیش مورد تردید اکثریت نظام‌های پیشرفته بود، هم‌اینک جایگاه خود را در منظومه‌ی حقوق و آزادی‌های بشری، مستحکم می‌بیند؛ گرچه در این خصوص، محدودیت‌ها و بعضاً ممنوعیت‌هایی در راستای تامین منفعت عمومی (عمدتاً در قالب اصل استمرار خدمات عمومی) تدارک دیده شده است. کاربرد واقعی و موثر مقررات ناظر بر این حق، تنها زمانی میسر است که مجموعه‌ای از شرایط و لوازم حقوقی و البته فراحقوقی در نظام حقوقی و اجتماعی فراهم باشد. پس از شناسایی این حق در سایر نظام‌ها، به تدریج شرایطی جهت اعمال این حق، علی‌الخصوص در بخش عمومی وضع گردید که در بند آخر به بررسی آن خواهیم پرداخت.

* استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی.

وضعیت کنونی نظام حقوقی ایران به‌خوبی اثبات نموده است که صرف
هتجارگذاری، بدون عنایت به لوازم و شرایط ضروری جهت اعمال آن مقررات، محکوم
به شکست خواهد بود.

کلید واژگان

لوازم و ضرورت‌ها، حق اعتصاب، گفت و گوی اجتماعی، حق فردی و منفعت
عمومی.

مقدمه

برای انجام هر عملی، تدارک یک سری مقدمات و زمینه‌ها ضروری به نظر می‌رسد که بدون تدارک آن‌ها، انجام آن اعمال، ممکن نخواهد بود و یا ناقص به اجرا در خواهد آمد. پدیده‌های حقوقی نیز مستثنا از این امر نیستند. به صرف پیش‌بینی، شناسایی و حمایت، موضوع مورد نظر به‌طور کامل عملیاتی نخواهد شد؛ لذا شایسته است زمینه‌ها و لوازمی جهت تدارک هر موضوعی در نظام حقوقی و اجتماعی فراهم گردد تا بتوان به نحو مقتضی اقدام به تنظیم آن نمود.

بند اول: لوازم و ضرورت‌های فراحقوقی

برای پذیرش حق اعتصاب در بخش عمومی و تنظیم آن، لازم است نظام اقتصادی و اجتماعی از پیش، با مفاهیم و عناصری مانوس گردد، به نحوی که به آن معتقد و پایبند شود.

الف) رویکرد کلی نسبت به حقوق و آزادی‌ها

در جامعه‌ای که مفهوم حق در آن شناخته شده نیست، نمی‌توان در آن قائل به حق اعتصاب شد. انسان به‌ماهو انسان و بر مبنای کرامت ذاتی خویش، صاحب حق‌ها و آزادی‌های بنیادینی است که ریشه در فطرت وی دارد و انتزاع آن حقوق از وی، موجب زوال شخصیتش می‌شود؛ لذا لازم است از قبل، این مفاهیم مورد شناسایی و تصدیق قرار گرفته باشند، سپس به تضمین مصادیق آن پرداخته شود. در کشاکش تعارضات منافع

اشخاص با یکدیگر، وقوع اختلافات اجتناب‌ناپذیر است، عرصه‌ی روابط مستخدمین با دولت نیز فارغ از این امر نیست. دولت ممکن است به بهانه‌ی خیر عموم، اجحافاتی را علیه مستخدمین خود وارد کند. دیدگاه‌های مقدس‌مابانه نسبت به حکومت، مانع از به رسمیت شناختن حق اعتراض مستخدمین می‌گردد.

مستخدمین دولتی، قبل از اینکه در استخدام دولت باشند، یک انسان با تمامی حقوق و آزادی‌های بشری هستند. در جامعه‌ای که حق جنبه‌ی از بالا به پایین دارد که بر مبنای آن، ذات باری تعالی آن‌ها را به وسیله‌ی نمایندگان خویش در حکومت، به ابنای بشری ارزانی می‌دارد، جایگاه حق اعتصاب محل تامل است؛ لذا تغییر رویکرد اجتماعی نسبت به انسان و شوون حکومت، در این قبیل نظام‌ها مقدم بر سایر امور است.^۱

ب) حفظ کرامت و حقوق انسانی در کنار منافع اقتصادی و اجتماعی

منافع اقتصادی، همواره مطلوب شهروندان و دولتمردان در انجام فعالیت‌هایشان بوده است و از آن به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل اتخاذ تصمیمات و تنظیم مناسبات یاد

۱. از دیگر لوازم این تغییر رویکرد، می‌توان به مسئله‌ی برخورد تضمین و حمایت از حقوق بشر با حاکمیت کشورها اشاره نمود. تضمین و رعایت حقوق بشر، لزوماً منجر به محدودیت حاکمیت دولت نمی‌گردد. اتخاذ رویکرد غلیظ هنجاری ممکن است منجر به ایجاد این تفکر گردد که حاکمیت دولت با رعایت این اصل، دچار محدودیت می‌شود. این در حالی است که رویکرد کارکردگرا، نگاه مثبتی به اصل حاکمیت قانون و حاکمیت دولت دارد؛ به نحوی که تضمین آن حاکمیت قانون، حاکمیت دولت را تقویت می‌کند و اعمال آن را سهل‌تر می‌نماید.

می‌شود. در جریان وقوع یک اختلاف دسته‌جمعی و تضییع حقوق تمام یا برخی از مستخدمین و عدم حل و فصل آن، ممکن است آنان با توسل به آخرین حربه‌ی خویش (اعتصاب) بر مواضع خود اصرار نمایند. بدیهی است با توقف جریان تولید و ارائه‌ی خدمات، دولت و اشخاص وابسته به آن، مشتریان و در نهایت، مردم و حتی خود مستخدمان نیز متضرر می‌شوند، اما آیا ادامه‌ی جریان فوق با کرامت انسانی مستخدمان در تعارض نیست؟

در شرایطی که کارفرمای دولتی با داشتن اختیارات گسترده، اقدام به تنظیم یک‌جانبه‌ی مناسبات روابط کاری می‌کند، بی‌تردید نمی‌توان انتظار رعایت همه‌جانبه‌ی حقوق مستخدمان را از چنین کارفرمایی داشت. نتیجه آنکه، چنین مستخدمانی مجبور خواهند بود تا برای تامین معاش خویش، تحت شرایط ناعادلانه و بعضاً غیرانسانی به ادامه‌ی کار بپردازند. در این شرایط نفی حق اعتصاب، با کرامت ذاتی آنان در تعارض خواهد بود. باری، ابتدای تصمیمات حقوقی و به‌طور کلی اجتماعی بر مسائل اقتصادی صرف، به‌ویژه انجایی که حقوق انسانی درگیر است، بدون لحاظ نمودن شخصیت انسانی آنان، اقدامی محکوم است؛ چه‌آنکه انسان، کالا نیست که موضوع حساب‌سنجی‌های اقتصادی صاحبان زر و زور قرار گیرد.

پ) تسامح نسبت به ابراز عقاید و اعتراضات و تقویت گفت و گویای

اجتماعی

جامعه، عرصه‌ی بروز و ظهور ارا، تفکرات و عقاید گوناگونی است. این تفاوت در

عقاید، بعضا به تضاد در دیدگاه‌ها منجر می‌شود. تسامح و مدارا، لازمه‌ی مدیریت چنین جوامعی است؛ چه‌آنکه امکان سرکوب تمامی عقاید به نفع یکی وجود ندارد. اعتصاب در بخش عمومی نیز ریشه در تضاد منافع گروه کارمندان و کارفرمای دولتی دارد که به‌موجب آن طی یک اقدام نمایشی، به زورآزمایی مستخدمان منتهی می‌شود. به‌طور کلی، وجود تنش، جزء جدایی‌ناپذیر جوامع امروزی گردیده است و نباید به آن به دیده‌ی خطر و بحران نگریست. این تنش‌ها، ناشی از همان تفکرات، عقاید و منافع متفاوت و بعضا متضادی است که در جامعه وجود دارد.^۲ لازمه‌ی هرگونه برخوردی نسبت به این تنش‌ها، مدارا و اغماض نسبت به صاحبان آن منافع و عقاید است. معمولا میان این تسامح و مدارا و نوع رژیم سیاسی حاکم، رابطه‌ای مستقیم وجود دارد. به این ترتیب که هر اندازه که نظام، دموکراتیک‌تر باشد، تحمل و مدارای بیشتری نسبت به اعتراضات و تنش‌ها از خود نشان خواهد داد. نظام‌های استبدادی، تقریبا هیچ‌گونه اعتراض و تنش را اعم از سیاسی، اقتصادی و اجتماعی برنمی‌تابند و به نحوی آن را برای دوام خویش مضر می‌پندارند. در نظام‌های دموکراتیک، تقریبا این باور درونی شده است که وجود تنش و اعتراض، بخش اجتناب‌ناپذیر و یا حتی ضروری یک جامعه است و رسالت حکومت نیز در این مورد، نه سرکوب، بلکه مدیریت آن‌هاست.^۳ بنا به علل فوق، همواره امکان بروز اعتراض و اعتصاب،

۲. زاهدی، شمس‌السادات، روابط صنعتی (نظام روابط کار)، تهران: مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۸۳، ص ۱۷۷.

۳. لاگلین، مارتین، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، ۱۳۸۸، صص ۱۰۱، ۱۰۴ و ۱۰۸.

در یک جامعه وجود دارد. در راستای مدیریت این تعارضات، شایسته است اندکی به علل ایجاد آن‌ها نیز توجه شود. اعتصاب، عمدتاً در نتیجه عقیم ماندن حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات دسته‌جمعی کارمندان و دولت به وقوع می‌پیوندد.

تقویت گفت و گوی اجتماعی، به‌خصوص به وسیله سازمان‌های حامی منافع طرفین رابطه‌ی کار می‌تواند عامل مناسبی جهت نیل به توافق باشد.^۴ گفت و گوی اجتماعی، رکن چهارم مفهوم کار شایسته^۵ را تشکیل می‌دهد که زمینه را برای ابراز نظر مستخدمان و دفاع از منافع‌شان در ارتباط با کارفرمای دولتی فراهم می‌سازد. گفت و گوی اجتماعی، مستلزم نهادینه شدن سندیکاها و تشکیلات صنفی در سطح وسیعی است. هم‌اکنون با توجه به ضعف تشکلهای کارگری، به‌عنوان نماینده‌ی واقعی کارگران در نظام حقوقی کنونی ایران، تحقق گفت و گوی اجتماعی بسیار ضعیف است. اساساً گفتگو برای رسیدن به یک نقطه مشترک صورت می‌گیرد؛ طرح مواضع انعطاف‌ناپذیر و سخت، راه‌های گفتگو را از پیش مسدود می‌کند. آنچه گفت و گو را منجر به نتیجه می‌کند، تعامل

۴. اهمیت انجام گفت و گوی اجتماعی و مذاکرات دسته‌جمعی به میزانی است که مطابق نظر کمیته‌ی آزادی سندیکایی، ایجاد محدودیت‌های جزئی و موقت با الزام به انجام مذاکرات جمعی، موجه بوده و نقض آزادی سندیکایی محسوب نمی‌گردد. همچنین این کمیته، محدود نمودن حق اعتصاب در مورد اختلافات جمعی را که ممکن است به وسیله پیمان دسته‌جمعی صورت گیرد، ممنوع دانسته و این حق را در مفهومی وسیع‌تر نسبت به اختلافات جمعی، شامل سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی هم دانسته است. ر.ک.

Gernigon, Bernard- Otero, Alberto-Guido, Horacio, ILO Principles Concerning the Right to Strike, Geneva: International Labour Office, pp. 33, 34.

5. Decent Work.

صاحبان منافع متضاد است؛ به این ترتیب که هر یک تا حدودی از مواضع و منافع خویش عدول کرده و راه را برای حل و فصل اختلافات هموار می‌کنند. این مهم در کشورهای پیشرفته، به وسیله‌ی سازمان‌های حامی و واسطه صورت می‌پذیرد.^۶ در انگلستان، به تاریخ ۱ مارس ۲۰۰۰، موافقت‌نامه‌ی ملی مشارکت^۷، میان دولت و اتحادیه‌های خدمات کشوری، در خصوص گسترش گفت و گوها در بخش عمومی منعقد شد. گفتنی است یکی از علل نرخ پائین اعتصاب در بخش عمومی انگلستان، انجام مشاوره‌های منظم با اتحادیه‌های کارمندان در مورد روابط کاری است.^۸

در فرانسه، برای مشارکت دادن مستخدمان عمومی^۹ در تعیین امور شغلی ایشان، نهادی به نام «شورای عالی خدمات کشوری»^{۱۰}، با نمایندگی از مستخدمان، تمام مسائل مربوط را

۶. گفتگو میان کارفرمای عمومی و مستخدمان، به اشکال گوناگونی انجام می‌شود: ارائه‌ی اطلاعات (Information) - مشورت نمودن (Consulting) و مذاکره (Bargaining). برای ملاحظه‌ی مفهومی و طبقه‌بندی هر یک به تفصیل، ر.ک.

Industrial Relations in the Public Sector, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition, 2007, pp. 14-18

7. National Partnership Agreement 2000.

8. Geringon, Bernard, Labour Relations in the Public and Para-public Sector, Geneva, International Labour Office, 2007, p. 78.

۹. بسط و توسعه‌ی نهادهای مشورتی در روابط کاری بخش عمومی فرانسه، بیشتر ناشی از نبود چارچوب مناسبی برای مذاکرات دسته‌جمعی در این بخش بوده است. به هر ترتیب، نهادهای مشورتی، به وسیله‌ی ابزار قانونی (علی‌الخصوص، بین سال‌های ۱۹۸۲ تا ۱۹۸۴) تقویت شده‌اند. برای تفصیل بیشتر در این خصوص، ر.ک.

European Public Service Committee, Published by Fafo Institute for Applied Social Science for EPSC, 1996, pp. 50 - 51

10. Senior Civil Service Council

مورد بررسی قرار می‌دهد.^{۱۱} به این منظور، کمیته‌های فنی مشترکی در تمامی ادارات و واحدهای حکومتی استقرار یافته که به وسیله‌ی اتحادیه‌های صنفی انتخاب می‌شوند. هم اکنون، کارکرد این نهادها از ارائه‌ی مشورت صرف، فراتر رفته^{۱۲} و برتری مقامات عمومی در تعیین یک‌جانبه‌ی شرایط کار، اندکی تعدیل شده است.^{۱۳}

بند دوم: لوازم و ضرورت‌های حقوقی

بعد از تدارک زیرساخت‌های اجتماعی لازم برای تعیبه‌ی حق اعتصاب، ضروری است در بُعد حقوقی نیز اقداماتی جهت سامان بخشیدن به این حق صورت گیرد.

الف) شناسایی و تضمین در سطح قانون برتر

با ایجاد نهضت دستورگرایی^{۱۴} در سطح جهانی، هنگام تدوین قوانین اساسی به‌عنوان هنجار برتر، قوای موسس برای تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان در جامعه، در کنار صلاحیت‌های گسترده‌ی حکومت‌ها، اقدام به شناسایی و تضمین حقوق و آزادی‌های

۱۱. یکی از حقوق جدید کارمندان و به‌طور کلی مستخدمان در عرصه‌ی روابط کار، حق مشارکت در تعیین شرایط کار و مدیریت موسسات مربوط است که البته این امر صرفاً با وساطت هیئت‌های نمایندگی مستخدمان صورت می‌پذیرد. ر.ک. هیمن - دوآ، آرلت، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، ترجمه یوسف مولایی و رشید برناک، تهران: نشر گرایش، ۱۳۸۲، صص ۲۷۴-۲۷۳

12. Industrial Relations in the Public Sector, op. cit, p. 20

13. Geringon, and Others, op. cit, p. 48

14. Constitutionalism.

بنیادین به‌عنوان حقوق مکت نمودند.^{۱۵} فارغ از ضمانت اجرای قوانین اساسی، از حیث روانی نیز تضمین برخی حقوق در این قوانین، آن‌ها را تا حدودی محترم و تخلف‌ناپذیر می‌گرداند؛ به علاوه اینکه در نظام‌های پیشرفته امکان شکایت شهروندان از موارد نقض این حقوق در دادگاه‌های قانون اساسی وجود دارد تا به این ترتیب، تضمین این دسته از حقوق، نمود عینی یابد.

در فرانسه، از همان اوان انقلاب کبیر، اعلامیه‌ی حقوق بشر و شهروند^{۱۶} تدارک دیده می‌شود و به مرور، بر تعداد این حق‌ها افزوده می‌گردد تا در زمان تصویب قانون اساسی جمهوری پنجم (سال ۱۹۵۸م.) کلیه‌ی حقوق و آزادی‌های مصرح در این اعلامیه و مندرج در مقدمه‌ی قانون اساسی ۱۹۴۶م، مورد شناسایی قرار می‌گیرد. حق اعتصاب نیز از جمله حقوقی است که در مقدمه‌ی قانون اساسی ۱۹۴۶م شناسایی شده بود، اما تا چندین سال شامل کارمندان بخش عمومی نمی‌گردید. در نهایت، شورای دولتی در سال ۱۹۵۰ این حق را به‌عنوان یک حق بنیادین به رسمیت شناخت.

وضعیت در انگلستان، به ترتیب دیگری است. پس از تشکیل اتحادیه‌ی اروپا و تدوین معاهدات و اسناد اروپایی مشترک میان کشورهای عضو، در خصوص مسائل مختلف از

۱۵. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۵، ص ۱۹۱.

۱۶. به‌موجب ماده ۱۶ همین سند «در جامعه‌ای که حقوق افراد تضمین نشده و تفکیک قوا عملی نگردیده باشد، قانون اساسی هم وجود ندارد». به این ترتیب، سی‌توان رابطه‌ی تفکیک قوا و شناسایی و تضمین حقوق افراد را استنباط نمود.

جمله حقوق بشر، وضعیت حقوق و آزادی‌ها در این کشور اندکی به سامان شد. از جمله، با تصویب قانون حقوق بشر، کنوانسیون اروپایی حقوق بنیادین در نظام حقوقی داخلی این کشور وارد گردید.

در قوانین اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران (و اصلاحات از آن) به حق اعتصاب اشاره نشده است. گرچه قانون اساسی حاضر، برخی از حقوق بنیادین کارگران را به رسمیت می‌شناسد، اما بیان صریحی در خصوص حق اعتصاب ندارد.^{۱۷} در مورد بخش عمومی نیز اساساً قانون‌گذار متعرض حقوق مستخدمان مربوط نشده است. البته، این امر مانع از آن نخواهد شد تا حقوق تضمین شده برای کارگران را در مورد آنان نیز لازم‌الاتباع بدانیم. زمانی که قانون‌گذار اساسی، رعایت این حقوق را در بخش خصوصی و بر کارفرمایان این بخش، ضروری می‌داند، به طریق اولی، به رعایت آن در مورد مستخدمین دولتی نیز نظر دارد. دولتی که خود، حقوق کارمندان خویش را پایمال نماید، چگونه می‌تواند ناظر بر رعایت آن حقوق در بخش خصوصی باشد؟

۱۷. برخی از صاحب‌نظران با استناد به شناسایی آزادی تشکل و انجمن‌های صنفی، این حق را مفروض می‌پندارند. «در اندرون آزادی صنفی، حق اعتصاب می‌تواند نهفته باشد». حق اعتصاب به نحو ضمنی در قانون اساسی ج.ا.ا. و همچنین قانون کار شناسایی شده است. ر.ک. مجموعه مقالات همایش دولت و تضمینات حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مقاله «حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، سیدمحمد هاشمی، مرکز مطالعات حقوق بشر و انجمن علمی دانشجویی حقوق دانشگاه تهران، تهران: نشر گرایش، چاپ اول، ۱۳۹۰، ص ۸۳

ب) تنظیم به وسیله قوانین عادی

پس از شناسایی و تضمین یک حق در قانون اساسی، لازم است نسبت به تنظیم آن اقدام شود که در صلاحیت قانون‌گذار عادی است. در جریان فوق، مصوبات مجالس قانون‌گذار عادی جهت تطبیق با اصول قانون اساسی، که در آن‌ها حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان شناسایی و تضمین شده است، به وسیله نهادهای صالح مورد نظارت قرار می‌گیرند.^{۱۸} به ترتیب فوق، حقوق و آزادی‌های بنیادین اشخاص از تعدی مقامات دولتی محفوظ می‌گردند؛ چه‌آنکه در فرض نبود قوانین عادی، در نهایت، سرنوشت این حقوق به دست مجریان و مقامات اجرایی خواهد افتاد؛ امری که به خصوص در صورت وقوع اعتصاب در بخش عمومی، امکان نقض حقوق مستخدمان در آن می‌رود.

مقدمه‌ی قانون اساسی ۱۹۴۶ فرانسه ضمن شناسایی حق اعتصاب، اعمال آن را در پرتو قوانینی می‌داند که آن را تنظیم می‌کنند. در بررسی پرونده‌های اعتصاب در بخش عمومی، شورای دولتی، اذعان داشته است که در نبود قوانین تنظیم‌گر، بر عهده‌ی رئیس نهاد ارائه‌کننده خدمت مربوط است تا این حق را سامان بخشد و سازش لازم را بین این حق و اصل استمرار خدمات عمومی برقرار کند. در این صورت ممکن است اعتصاب در عمل ممنوع گردد؛ حال، آیا تجدیدنظر قضایی، کارا خواهد بود؟^{۱۹} بر واضح است که

۱۸. برای ملاحظه‌ی مدل‌های مختلف نهادهای دادرسی اساسی، ر.ک. فاورو، لویی، دادگاه‌های قانون اساسی، ترجمه علی اکبر گرجی، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۸.

19. Geringon, and others, op. cit, p. 51

اعطای اختیارات گسترده به مقامات عمومی، آن هم در خصوص حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی، منجر به تحدید نامتناسب این حق می‌گردد.

پ) تحدید اختیارات دولت و کارفرمایان

انچه در جریان شناسایی، تضمین و تنظیم حقوق و آزادی‌ها باید مورد نظر نهادهای فوق قرار گیرد، این است که تا حد امکان، این حقوق را موضوع صلاحیت اختیاری دولت و کارفرمایان قرار ندهند. طبیعتاً در جریان تنظیم، حقوق مورد بحث اندکی محدود می‌گردند، اما این تحدید بر خلاف اصل و استثنائی است؛ زیرا این حقوق، در نهایت باید در تعامل با سایر حقوق و آزادی‌های اشخاص و نظم عمومی باشند؛ در نتیجه، محدودیت‌های حداقلی گریزناپذیر است. اعطای صلاحیت‌های اختیاری به کارفرمایان و دولت در فرض اعتصاب در بخش عمومی، دارای توالی فاسدی است که قربانی اصلی آن، کارمندان خواهند بود. اینجاست که گفته می‌شود قدرت، قدرت می‌آورد^{۲۰}. در نتیجه، قدرت دولت باید از قبل محدود شود تا مگر در تعارض حقوق مستخدمان و منافع خود، جانب خویش را نگیرد و به تعبیری داور امر خود نباشد.

ت) تقویت نقش سازمان‌ها و اتحادیه‌های شغلی

در جریان اعتصاب، طرفین قبل از اقدام به اعتصاب، باید از طریق فرایند مذاکره سعی

۲۰. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ بیست و یکم، ۱۳۸۴، ص ۱۶۱

در حل و فصل اختلاف کنند. در خصوص اهمیت نقش سازمان‌های شغلی^{۲۱} در عرصه‌ی روابط و مناسبات کار^{۲۲}، گفتنی است فلسفه‌ی وجودی این سازمان‌ها، فراتر از تدارک اعتصابات بوده و دارای ماموریت‌های عدیده‌ی صنفی هستند.^{۲۳} اهمیت جایگاه و نقش این سازمان‌ها به میزانی است که شروع اعتصاب در بخش عمومی در کشورهای فرانسه و انگلستان، مستلزم نقش‌آفرینی و ابتکار عمل این قبیل سازمان‌هاست.

طول عمر سازمان‌های سندیکایی در ایران، به اعتقاد برخی به قرن ۶ هجری باز می‌گردد. در آن زمان، صاحبان مشاغل برای تامین منافع شغلی خویش، اقدام به تشکیل اتحادیه نمودند و به تدریج در دوره صفویه، نظام صنفی رسمی شد و در عصر قاجار، این جریان تکمیل و نهادینه گردید. اما برخی دیگر قائل به عدم وجود سندیکا تا قبل از دوره مشروطه هستند؛ چه آنکه تا پیش از آن، حکومت‌های استبدادی اجازه‌ی تاسیس چنین

۲۱. ماده‌ی ۳ مقاوله‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۵۱، در مقام تعریف این سازمان‌ها، چنین اشعار می‌دارد: «در این مقاوله‌نامه، اصطلاح سازمان مستخدمان عمومی، به معنای هر سازمانی است که به هر شکلی، با هدف پیگیری و حمایت از منافع مستخدمان عمومی ایجاد می‌گردد».

۲۲. به موجب اعلامیه‌ی سازمان بین‌المللی کار در خصوص اصول و حقوق بنیادین، بدون وجود آزادی سندیکایی یا سازمان‌های کارفرمایی و کارگری که خودمختار، مستقل، مبتنی بر نمایندگی و دارای حقوق و ابزار لازم برای حمایت از حقوق اعضای خود و پیشرفت رفاه عمومی باشند، اصول سه‌جانبه‌گرایی مخدوش خواهد شد. ر.ک. Gernigon, and others op. cit; 1998, p. 3.

23. Kornhauser, Arthur- Dubin, Robert and Ross, Arthur M., Industrial Conflict, New York: Mcgraw-Hill Book Company, 1954, p. 24 .

نهادهایی را نمی‌دادند.^{۲۴} به موجب اصل ۲۱ متمم قانون اساسی مشروطه، انجمن‌ها و اجتماعاتی که موکد فتنه دینی و دنیوی و محل به نظم نباشند، در تمام مملکت آزاد هستند. در اوان شکل‌گیری این نهادها، به علت نبود تجربه‌ی مدیریتی و صبغه‌ی سیاسی فعالیت‌های آن‌ها و همچنین نوع نظام دیکتاتوری حاکم، مجال فعالیت آن‌ها فراهم نبود و در نتیجه، منحل می‌گردیدند. بانفوذترین تشکیلات کارگری، "شورای متحده مرکزی کارگران ایران" بود که وابسته به حزب توده بود و متکفل اکثریت اعتصابات دهه ۱۳۲۰ در ایران بود. این نهاد به علت سیاست دولت نسبت به حزب متبوع آن، منحل گردید و در ادامه شاهد وجود چندین نهاد سندیکایی بودیم که البته دخالت دولت مرکزی در تشکیل و فعالیت آن‌ها به خوبی مشهود است.^{۲۵} هم اکنون نیز با تصویب قانون کار، شوراهای اسلامی کار، انجمن‌های اسلامی و انجمن‌های صنفی، تشکل‌های شناسایی‌شده‌ی کارگری برای حمایت از منافع آنان است.^{۲۶} مطالعه‌ی ساختار، تشکیلات و نحوه‌ی فعالیت این سازمان‌ها، فارغ از تدارک لوازم ضروری جهت کارایی و اثربخشی آن‌ها است^{۲۷} و به نوعی دخالت

۲۴. حافظیان، فاطمه، تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در ایران، تهران: اندیشه برتر، چاپ اول، ۱۳۸۰، صص ۳۷ و ۳۸.

۲۵. برای مطالعه‌ی بیشتر، ر.ک. مهر، فرهنگ، حقوق کار و بیمه‌های اجتماعی، تهران: انتشارات مؤسسه عالی حسابداری، چاپ دوم، ۱۳۴۵، صص ۱۶۵ تا ۱۷۰.

۲۶. هم‌اکنون، خانه‌ی کارگر به عنوان یک تشکل کارگری بیش از دو دهه است که بنا به مجوز کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب اقدام به فعالیت می‌کند.

۲۷. از جمله می‌توان به مفاد ماده ۱۵ قانون شوراهای اسلامی کار اشاره کرد که تشکیل آن‌ها را تنها در

دولت در آن‌ها مشهود است.^{۲۸} در مورد کارمندان بخش عمومی نیز هیچ یک از مقررات مربوطه، متضمن چنین حقی برای آنان نیست، اما می‌توان آن‌ها را با عنایت به اصول قانون اساسی، مشروع دانست. لازم به ذکر است دولت ایران، تاکنون مقاله‌نامه‌های شماره ۸۷ و ۹۸ سازمان بین‌المللی کار در خصوص آزادی سندیکایی را تصویب ننموده است.

در نظام انگلستان، تا اواخر سده ۱۸ میلادی، با فعالیت سندیکایی به‌عنوان «اقدامات خراب کارانه کارگران» برخورد می‌کردند؛ حتی در سال ۱۸۱۲م برای برخی از فعالان اتحادیه‌ای مجازات اعدام در نظر گرفته شد. پس از چندی در سال ۱۸۲۴ تشکیل سندیکاها، قانونی شد. به علت شرایط محیطی و طرز تفکر حاکم، تشکیلات سندیکایی واحد در این کشور به‌وجود آمد، البته این وحدت سندیکاها با نمونه‌ی مشابه در کشورهای دیکتاتوری اروپایی متفاوت بود؛ در حالی که در این کشورها، قانون، انحصار فعالیت را به سازمان‌های خاصی داده است، در انگلستان حس آزادی و آزادمنشی این وحدت را

←
واحد‌های بالای ۳۵ نفر مجاز دانسته است.

۲۸. از جمله‌ی بارزترین این دخالت‌ها، می‌توان به ماده ۱۳۸ قانون کار اشاره نمود که اشعار می‌دارد: «مقام ولایت فقیه، در صورت مصلحت می‌تواند در هر یک از تشکلهای مذکور، نماینده داشته باشند». تدارک چنین اختیار مطلق برای رئیس حکومت، که علاوه بر برخورداری از قدرت سیاسی، از نفوذ معنوی فراوانی نیز بهره‌مند است و به راحتی می‌تواند بر تصمیمات و اقدامات اتحادیه‌ها تأثیر بگذارد و به نوعی استقلال عملکردی را از آنان سلب نموده و یا دچار خدشه نماید، بر خلاف اصول مربوط به تشکیل و اداره‌ی اتحادیه‌ها است. ر.ک. ابدی، سعیدرضا، «مسئولیت دولت نسبت به تحقق حقوق بنیادین در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه شماره ۳، پاییز و زمستان ۱۳۸۹، صص ۳۵۶ تا ۳۵۸

به‌وجود آورده است.^{۲۹}

در فرانسه، مبارزه برای قانونی شدن سندیکاها از سال ۱۸۳۰ آغاز گردید و به تدریج، در نیمه‌ی دوم این قرن، قانونی شد. اگرچه قبل از نیمه قرن ۲۰ عملاً کارمندان دولتی، اقدام به تشکیل اتحادیه‌ها نمودند، اما این اقدامات قانونی نبود. تلاش‌ها برای مشروعیت این نهادها در بخش عمومی ادامه یافت تا اینکه به‌موجب قانون ۱۹ اکتبر ۱۹۴۶ حق تشکیل اتحادیه برای کارمندان دولت، رسماً مورد شناسایی قرار گرفت.^{۳۰} لازم به ذکر است جنبش‌های سندیکایی در این کشور همواره با تعدد، رقابت‌های درون اتحادیه‌ای و کثرت گرایي همراه بوده است.^{۳۱}

میزان نرخ «اتحادیه‌پیوندی» در کارمندان بخش عمومی، به مراتب بیشتر از کارگران بخش خصوصی بوده است. بر اساس امارات، این نرخ در بخش عمومی انگلستان، ۷۰ درصد بوده و همین نرخ در فرانسه، ۱۵ درصد بیان شده است. در هر صورت، میزان این نرخ‌ها از بخش خصوصی بیشتر بوده است.^{۳۲} مهم‌ترین اقدامات لازم جهت بهبود جایگاه این سازمان‌ها در عرصه‌ی مناسبات کاری، عبارتند از:

۲۹. زاهدی، شمس‌السادات، پیشین، صص ۷۹ و ۸۰؛ جزایری، شمس‌الدین، اقتصاد اجتماعی، جلد اول،

۱۳۴۷ دانشگاه تهران، چاپ سوم، ص ۹۱

۳۰. برای ملاحظه‌ی اتحادیه‌های بخش عمومی فرانسه، ر.ک.

European Public Service Committee, op. cit; p. 49

۳۱. زاهدی، پیشین، صص ۸۲ و ۸۳؛ شیدفر، زین‌العابدین، اقتصاد اجتماعی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۲۹،

صص ۲۰۴ تا ۲۰۷

32. Source: EIRO – National Contribution, 2006

۱) لزوم استقلال از دولت و نهادهای تابعه: سازمان‌های سندیکایی؛

نمایندگان کارمندان، کارگران و کارفرمایان در حمایت از منافع شغلی ایشان هستند. حساسیت ماموریت‌های محوله به این قبیل سازمان‌ها، اقتضای استقلال اداری، ساختاری، مالی و عملکردی از قوای حکومتی را دارد.^{۳۳} این سازمان‌ها، به‌عنوان نهادهای غیردولتی واسط میان گروه کارمندان و دولت، تنها زمانی می‌توانند نقش خود را به‌خوبی ایفا نمایند که نمایندگان واقعی گروه‌های مربوط باشند.^{۳۴} به این ترتیب، هرگونه دخالت دولت در تعیین اعضا و عملکرد این نهادها محکوم است.

۲) توانایی اقتصادی حداقلی: بدیهی است تشکیل و اداره‌ی هر نهادی مستلزم

هزینه‌هایی است که بانیان، اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان، حسب مورد باید از عهده‌ی آن برآیند. در فرض استقلال این نهادها از دولت، بحث تامین بودجه بسیار پراهمیت جلوه می‌کند. کارگران، اغلب از طبقه ضعیف و متوسط جامعه محسوب می‌شوند که توانایی مالی مناسبی جهت تدارک هزینه‌های سازمان‌های حامی خویش را ندارند. این مشکل تا حدودی در خصوص مستخدمان دولتی نیز وجود دارد. مجموع این عوامل موجب گردیده

۳۳. اهمیت این امر، چنان است که ماده ۵ مقاله‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۵۱، به لزوم استقلال کامل این سازمان‌ها

از دولت در کلیه‌ی مراحل و جلوگیری از دولتی نمودن این سازمان‌ها، اختصاصاً تصریح نموده است.

۳۴. این امر، اقتضای آزادی اعضای هر صنف و گروه شغلی را، هم از جهت انتخاب کردن و هم از حیث

انتخاب شدن دارد. نباید به وسیله‌ی دولت، معیارهایی وضع شود که مانع از کاندیداتوری اعضای مستقل

یک صنف شده و یا حق انتخاب آن اعضا را محدود نماید. ر.ک. مدنی، سیدجلال‌الدین، حقوق اساسی و

نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پایدار، ۱۳۷۹، ص ۸۳

است تا دولت‌ها اقدام به ارائه‌ی کمک‌های مالی و تسهیلات مختلف^{۳۵} همچون معافیت‌های مالیاتی و ... کنند و حتی به‌موجب قوانین، ملزم به ارائه‌ی کمک‌هایی به تمامی این نهادها بدون تبعیض باشند. البته ارائه‌ی این کمک‌ها و تسهیلات نباید منجر به وابستگی‌شان به دولت گردد؛ در غیر این صورت، مبنای تاسیس چنین نهادهایی زیر سوال خواهد رفت.^{۳۶}

با توجه به این که قرارداد استخدام در حالت اعتصاب به حال تعلیق در می‌آید، لذا اصل بر این است که به اعتصاب‌کنندگان در این دوران پرداختی صورت نگیرد، مگر در شرایط خاص.^{۳۷} نتیجه آن‌که، تامین معاش زندگی مستخدمان دچار مشکل خواهد شد؛ امری که اعتصاب را به شکست نزدیک‌تر می‌کند. اهمیت نقش سازمان‌های حامی در این برهه آشکار می‌شود. چنانچه اعتصاب با حمایت و اعلام این سازمان‌ها شروع شده باشد، معمولاً کمک‌هزینه‌هایی^{۳۸} از سوی این سازمان‌ها به اعتصاب‌کنندگان پرداخت می‌شود که

۳۵. ماده ۶ مقاله‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۵۱، دولت‌های عضو را متعهد به ارائه‌ی تسهیلاتی نسبت به سازمان‌های مستخدمان عمومی می‌کند تا بتوانند در پرتو آن، از عهده‌ی مسؤولیت‌های قانونی خویش برآیند. شرط اعطای این تسهیلات، عدم اضرار به عملکرد موثر اداره یا خدمات مربوطه است.

۳۶. بررسی‌ها حاکی از آن است که در کشورهایی همچون ایتالیا، آمریکا، ایرلند و مجارستان، که اتحادیه‌ها از منابع دولتی (بودجه) استفاده می‌نمایند، حق اعتصاب، ممنوع بوده و یا خیلی محدود گردیده است. ر.ک.

Cardona, Francisco, *Collective Relations in the Civil Service*, Paris, 2006, p. 4.

۳۷. در شرایطی که متعاقب رسیدگی مراجع حل اختلاف، سبب اعتصاب، نقض تعهد کارفرما در انجام تکالیف قانونی یا قراردادی تشخیص داده شود، مزد ایام اعتصاب از باب تسبیب از وی قابل مطالبه است.

38. Strike Benefits.

معمولا از حد مشخصی شروع شده و متناسب با نیازهای خانوادگی آن‌ها افزایش می‌یابد.^{۳۹}

۳) تنظیم حدود و نحوه فعالیت این نهادها به وسیله قوانین: نقش پررنگ این سازمان‌ها جهت مطالبه حقوق مستخدمان عمومی، جایگاه‌شان را در نظام اجتماعی تقویت می‌کند؛ به نحوی که حضور و فعالیت‌شان به اهرمی جهت اعمال فشار به دولت برای تدارک منافع کارمندان تبدیل می‌شود. از این رو، همواره اشخاصی درصدد خواهند بود تا با کسب چنین مناصبی، اهداف و اغراض شخصی، گروهی و بعضا سیاسی را دنبال کنند. در نتیجه، موقعیت سوءاستفاده سودجویان همواره فراهم است؛^{۴۰} اینجاست که نقش تنظیمی دولت آشکار می‌گردد. لازم است چارچوب و قلمرو رفتار و حدود اختیارات این نهادها به وسیله قانون‌گذار تنظیم شود. این امر باید به نحوی صورت گیرد که تا حد ممکن آنان را نمایندگان حقیقی کارمندان قرار داده و البته از صلاحیت‌های لازم جهت اعمال حمایت‌های مقتضی برخوردار باشند.^{۴۱}

۳۹. حسینی، سیدناصر، فرهنگ کار و تامین اجتماعی، تهران: مؤسسه کار و تامین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص ۱۰۴۶

۴۰. حافظیان، پیشین، ص ۶۷

۴۱. دادگاه اروپایی حقوق بشر، در پرونده‌ی Unison v. UK، تأکید کرد: «توانایی اعتصاب کردن، یکی از مهم‌ترین ابزار است که به وسیله آن، اتحادیه‌های صنفی می‌توانند کارکرد خویش را انجام دهند. همچنین، در پرونده‌ی Wilson and Palmer v. UK، دادگاه مذکور بیان داشت که گوهر نظام داوطلبانه‌ی مذاکرات دسته جمعی، امکان توسل به اقدامات دسته جمعی به وسیله اتحادیه‌های صنفی است؛ تا به این طریق، کارفرما را مجاب به انجام مذاکره نمایند. ر.ک.

Monkam, Alain, The UK's Right to Strike and the Political Impacts of the European

علاوه بر عوامل فوق، عامل رهبری، درجه‌ی رشد ذهنی افراد، میزان همبستگی آنان با یکدیگر، صنعتی نبودن کشور، عدم اجتماع و تراکم کارمندان و مستخدمان عمومی در نواحی معین، کثرت سازمان‌های کوچک دولتی، سیاست دولت از طریق وضع محدودیت‌های به اصطلاح قانونی، فردگرایی و اعتقاد نداشتن به کار گروهی، از مهم‌ترین دلایل عدم پیشرفت و کارایی سازمان‌های سندیکایی محسوب می‌گردد.^{۴۲}

ث) تعیین جایگاه منفعت عمومی^{۴۳} و حقوق فردی^{۴۴}

یکی از دشواری‌های شناسایی و تنظیم حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی، اصطکاک این حق با مفاهیم کلی از قبیل نظم عمومی و منفعت عمومی است که آن را از اعتصاب در بخش خصوصی متمایز می‌کند.^{۴۵} گفتنی است تعریف مشخص و مورد اجماعی از مفهوم منفعت عمومی وجود ندارد و همین امر، بر پیچیدگی‌های موضوع

← Laws, LL.M.Law, University of East Englia, School of Law, 2010, p. 26.

۴۲. حقیقی، محمدعلی، نظام روابط کار در سازمان، تهران: نشر ترمه، چاپ اول، ۱۳۷۹، ص ۳۴۳؛ همچنین:

مهر، پیشین، صص ۱۹۸ و ۱۹۹؛ حافظیان، پیشین، صص ۶۹ و ۷۰.

43. Public Interest.

44. Individual Rights .

۴۵. البته در اعتصابات بخش خصوصی نیز عملاً ممکن است حق اعتصاب کارگران، در برخورد با مفاهیم کلی نظم عمومی، وارد چالش‌های جدی شود و در نتیجه، در جریان تنظیم آن، محدودیت‌هایی وضع گردد. آنچه وضعیت حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی را ویژه می‌سازد، کارکرد اداره یا سازمانی است که اعتصاب کنندگان در آن مشغول به کار هستند.

می‌افزاید.^{۴۶} نظام‌های استبدادی و توتالیتار، با توسل به همین مفاهیم کلی و نامعین است که عرصه را بر حقوق اشخاص تنگ می‌کنند. یکی از اقدامات اساسی در این خصوص، رفع ابهام و اجمال از این مفاهیم کلی و تعیین مصادیق آن به صورت واضح و مشخص است.^{۴۷}

در حقیقت، وضعیت‌های حقوقی باید از قبل مشخص و معین گردند تا در هر موقعیت، قاعده لازم‌الاجرا از پیش مشخص باشد.^{۴۸} به این ترتیب، قدرت مانور صاحبان قدرت و مقامات اجرایی در تفسیر و تعبیر قانون به نظر خویش کاهش می‌یابد. در کشاکش تعارض حقوق فردی و منافع عمومی در فضای ابهام‌الود حقوقی، قطعاً حقوق فردی قربانی خواهد شد؛ خاصه در شرایطی که اعتصاب در بخش عمومی رخ دهد که مفسر، همان مجری بوده و از سوی دیگر، یک طرف منازعه نیز هست.

اعمال حق اعتصاب نباید به حقوق و آزادی‌های بنیادین دیگر مستخدمان، کارفرمایان، مشتریان و شهروندان آسیب رساند و یا به حدود نظم عمومی، از قبیل امنیت عمومی، اسایش عمومی، بهداشت عمومی، اخلاق عمومی، تجاوز کند. حال، حدود هر یک از این مفاهیم باید از قبل مشخص و روشن گردد.

46. Kornhauser, and Others, op. cit pp. 415-417

۴۷. برای ملاحظه‌ی مفهوم منفعت و مصلحت عمومی و ارتباط آن با حقوق و آزادی‌های بشری، ر.ک. فاورو، پیشین، صص ۱۱۰-۱۲۵

۴۸. دو تن از مولفان حقوق عمومی فرانسه، آندره و پیرلومیز، در تالیف مشترک خود بیان نموده‌اند: «نفع عمومی، یک مفهوم مادی یا معنوی که در برگیرنده منافع مشترک تمامی اعضای یک گروه است، می‌باشد». به نقل از: انصاری، ولی‌اله، کلیات حقوق اداری، تهران: نشر میزان، چاپ هفتم، ۱۳۸۶، ص ۸۱

همچنین بیان می‌شود که تدارک حق اعتصاب برای کارمندان بخش عمومی با اقتضائات منفعت عمومی^{۴۹} سازگار نیست. اعمال اعتصاب در بخش‌های عمومی، استمرار در ارائه خدمات عمومی را مختل می‌کند، امری که برخلاف منفعت عموم تلقی می‌گردد. نکته‌ای که در تنظیم حق اعتصاب باید ملحوظ قرار گیرد، این است که تعیین و تنظیم رابطه حقوق فردی و مصالح عمومی^{۵۰} نمی‌تواند فارغ از وضعیت جامعه‌ای صورت پذیرد که این حق‌ها در آن مطرح است. خواه ناخواه این امر به درجه‌ی دموکراتیک‌بودن

۴۹. لازم به ذکر است که اصطلاح منافع عمومی با مصالح عمومی مترادف نیست. منفعت عمومی، که مبنای عمل عمومی محسوب می‌شود، معمولاً در مقابل منافع فردی یا حق‌های فردی مطرح می‌شود. در این که آیا منفعت عمومی، وجود مستقلی از منفعت خصوصی دارد، میان نظام‌های آنگلو ساکسون و فرانسوی، تفاوت دیدگاه وجود دارد، به ترتیبی که در اولی، منفعت عمومی، حاصل جمع منفعت (های) خصوصی است؛ در حالی که در دومی، منفعت عمومی، مستقل از منفعت خصوصی است. بر این اساس، امکان تعارض منافع عمومی با حق‌های فردی وجود دارد. در چنین شرایطی، تقدم با منافع عمومی است و در این امر تردیدی نیست. مشکل اصلی در جایی مطرح می‌شود که چه شخص یا نهادی بایستی منافع عمومی را تعیین کند؟ زمانی که مراجع قدرت، مرجع تشخیص منافع عمومی هستند، این نگرانی وجود دارد که منافع خودشان را به عنوان منافع عمومی مطرح کنند. اصطلاح مصلحت عمومی، در مقابل اصل و قاعده مطرح می‌شود. در موارد اضطراری، مصلحت عمومی ایجاب می‌کند که اصل و قاعده را نقض کنیم. در نتیجه، مصلحت عمومی با نقض حقوق اصلی همراه می‌شود.

۵۰. برای تعمیق در موضوع، ر.ک. بیات کمیتکی، مهناز، مطالعه نظری نسبت حقوق فردی و مصالح جمعی، پایان‌نامه دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهیدبهشتی، ۱۳۹۰، صص ۱۹۰ تا ۱۹۵-۲۱۶ تا ۲۳۷.

نظام سیاسی آن کشور بستگی دارد.^{۵۱} جامعه‌ای که هنوز در مرحله پیشاحق قرار دارد و اساساً مفهوم حق را شناسایی ننموده؛ موضع مشخصی در قبال حقوق و آزادی‌ها ندارد؛ نظام سیاسی بسته‌ای دارد که حکام آن، نفع عموم را در نفع خویش مستحیل می‌سازند،^{۵۲} تقدم مصلحت عمومی منجر به زوال شخصیت و کرامت انسانی می‌گردد.

حال در جامعه‌ای که انسان به‌ماهو انسان مورد توجه است، حقوق و آزادی‌های بنیادین بشری شناسایی و تضمین شده است، دارای نظام سیاسی مردم‌سالار است، نظام حقوقی پیشرفته، روشن و کاملی دارد، وضعیت به ترتیب دیگری است. در کشاکش تعارض حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی و مصلحت عمومی ناشی از تقدم اصل استمرار خدمات عمومی، در بسیاری از کشورهای اروپایی همچون فرانسه، وضعیت به نحو فوق است. در این کشورها چند سده‌ای هست که مفهوم حق، شناسایی شده، تضمین شده، حق‌ها اعمال شده و در مرور زمان متوجه لزوم انجام تعدیل‌هایی در تنظیم حقوق فردی شده‌اند.

باری، موضوع تنظیم حقوق و آزادی‌های بشری با اقتضائات منافع و مصالح عمومی، امری بومی تلقی می‌شود که باید با عنایت به مختصات نظام اجتماعی و نظام سیاسی و

۵۱. شناسایی، تضمین و رعایت حقوق بنیادین بشر، از جمله حق اعتصاب در یک جامعه دموکراتیک از ضروریات است. در این خصوص، ر.ک. به:

Gernigon, and others, op. cit; p. 60.

۵۲. گفتنی است در سایر نظام‌ها نیز تعیین مفهوم منفعت عمومی، عملاً در سایه‌ی فلسفه‌ی سیاسی انتخاب شده‌ی آن جامعه، صورت می‌گیرد. ر.ک. انصاری، پیشین، صص ۸۱ و ۸۲

حقوقی هر کشوری صورت گیرد. حقوق همواره رو به واقع نشسته است. باید فارغ از خیال‌پردازی‌های ذهنی، با لحاظ واقعیات اجتماعی موجود، به تنظیم امور پرداخت. البته این امر مانع از آن نیست که ایده‌آل‌هایی پیش‌روی تنظیم‌کنندگان باشند تا همیشه، حرکت رو به کمال را به آن‌ها یادآور شود.

ج) لزوم حمایت‌های قانونی پس از اعتصاب

در فرض تحقق اعتصاب از سوی کارمندان بخش عمومی، در نهایت، این مستخدمان باید به روابط کاری خویش بازگردند. شرایط نباید به ترتیبی باشد که آنان به علت ترس از فردای پایان اعتصاب، هیچ اقدامی برای مطالبه‌ی حقوق خویش نکنند.^{۵۳} ضروری است حمایت‌های قانونی از مستخدمانی که به صورت قانونی اقدام به اعتصاب نموده‌اند، صورت بگیرد و در درجه‌ی نخست، امنیت شغلی ایشان تامین گردد تا موضوع اخراج‌های ناعادلانه‌ی کارفرمایان دولتی قرار نگیرند. همچنین در برخورداری از حقوق و مزایا، هر گونه تبعیض میان اعتصاب‌کنندگان سابق و مستخدمان ساکت، ممنوع گردد و به‌طور کلی، شرایط استخدامی و شغلی‌شان بدون تمایز با دیگر مستخدمان تنظیم گردد.

۵۳. یکی از موانع همبستگی میان کارمندان عمومی در ایران، همین امر است. از دیدگاه آنان، هر گونه اقدامی هرچند به ظاهر قانونی، به نحوی از انحا در آتیه‌ی روابط کاری تأثیر خواهد گذاشت؛ لذا ترجیح می‌دهند تا حد ممکن، شرایط نامساعد را تحمل کنند. بنابراین لازم است برای تدارک حق اعتصاب برای کارمندان بخش عمومی حقی به نحو ملموس، از قبل ایجاد گردیده باشد: حق بر نرسیدن از احقاق حق.

بند سوم: شرایط حقوقی اعتصاب

در این بند به بررسی برخی از مهم‌ترین شرایط حقوقی اعمال حق اعتصاب، با تاکید بر وضعیت خاص کارمندان بخش عمومی خواهیم پرداخت.

الف) لزوم یا عدم لزوم توقف کامل جریان کار

مهم‌ترین شرط مادی اعتصاب، قطع جریان کار است. این شرط، حالت دوران اعتصاب را از غیر آن، به نحو قابل تشخیصی معین می‌سازد. در فرانسه، این الزام وجود دارد که توقف جریان کار به معنای حقیقی کلمه باید به نحو کامل باشد و هرگونه کندکاری و عدم انجام بعضی وظایف، ممنوع می‌باشد.^{۵۴} در نظام حقوقی انگلستان، تعریف قانونی کاملی از اعتصاب وجود ندارد. این در حالی است که بعضی از قوانین به تنظیم اعتصاب می‌پردازند. در بخش تعاریف کنوانسیون حقوق بشر، که تحت عنوان قانون حقوق بشر وارد این نظام گردیده است، اعتصاب را «هرگونه توقف هماهنگ از کار» بیان نموده است. همچنین در بخش ۵ از ماده ۲۳۵ قانون حقوق استخدام ۱۹۹۶م در بند «الف» از اعتصاب به عنوان «توقف کار ...» و در بند «ب»، «امتناع هماهنگ ...» یاد شده است. در نتیجه، هرگونه کندکاری و عدم انجام برخی وظایف محوله، ممنوع بوده و تخلف محسوب می‌گردد. این امر با رویکرد محدودیت‌گرا در این کشور تقویت می‌شود.^{۵۵} لازم به ذکر

54. Stewart, Arabella and Mark, Bell, The Right to Strike, A Comparative Perspective , A Study of National Law in Six EU States, Liverpool, The Institute of Employment Rights, Pp. 36-37

55. Ibid, Pp. 99-100

است در حقوق این کشور، شرطی در مورد مدت اعتصاب وجود ندارد.

در خصوص شرط توقف کامل، به نظر منطقی می‌نماید تا قائل به چنین قیدی شویم؛ زیرا در دوران اعتصاب در صورت توقف کامل کار، قرارداد به حال تعلیق در می‌آید. در صورت مجاز شناختن کاهش انجام کار و یا امکان عدم انجام برخی وظایف، قرارداد در وضعیت مبهمی قرار می‌گیرد. از سویی کارمندان، در حال انجام کار است و از دیگر سویی، انجام کار به صورت کامل تحقق نیافته است؛ نه می‌توان حالت اشتغال کامل را تصدیق نمود و نه تعلیق کامل را.^{۵۶} این امر به خصوص در بحث استحقاق دستمزد و مزایای کار، پرداخت کسور بازنشستگی و ... خود به عامل اختلاف تبدیل می‌شود.^{۵۷}

ب) دسته جمعی یا فردی بودن توقف جریان کار

اعتصاب از جمله حقوق فردی جمعی کارمندان است؛ فردی است، از این لحاظ که این حق به یکایک مستخدمان تعلق دارد؛ جمعی است، از این حیث که اقدامات

۵۶. این نظر، به خصوص با عنایت به کارکرد نهادهای عمومی، که همان ارائه خدمات و تامین منافع عمومی است، تقویت می‌گردد. در بحث لزوم استمرار در ارائه خدمات، این نکته باید مورد نظر قرار گرفته شود که صرف تداوم در ارائه این امور کفایت نمی‌کند، بلکه این امور باید به صورت کامل و بدون تاخیر ارائه گردند.

۵۷. برای مشاهده نظر مخالف، ر.ک. Gernigon, and others, op. cit, p12 که به موجب آن، چنانچه کاهش کار در یک حالت مسالمت آمیز به وقوع بپیوندد، کمیته‌ی کارشناسان آن را مشمول مقررات اعتصاب می‌داند.

دسته‌جمعی‌شان تحت عنوان اعتصاب مورد حمایت است. در حالی که هر یک به تنهایی از این حق برخوردار هستند، از آن جهت که عضوی از خانواده‌ی کارمندان هستند نیز از آن بهره‌مند می‌گردند. از این جهت بوده است که برخی اعتصاب را یک حق شخصی دانسته‌اند که به‌صورت دسته‌جمعی اعمال می‌گردد.^{۵۸} از این بحث مستفاد می‌شود که هیچ‌گونه شرطی در خصوص تعداد کارمندان اعتصاب‌کننده وجود ندارد.

در فرانسه، این امکان وجود دارد که اعتصاب توسط بخش کوچکی از کارگران یک کارگاه یا یک بخش از آن کارخانه یا شرکت ترتیب داده شود. البته در این کشور توقف کار یک نفر را تحت شمول اعتصاب نمی‌دانند؛ مگر در دو فرض: اول، زمانی که آن شخص تنها مستخدم مسئول آن واحد باشد و دوم، هنگامی که وی در بخش مورد نظر به فراخوان ملی پاسخ می‌دهد. چنانچه در میانه‌ی راه بخش قابل توجهی از اعتصاب‌کنندگان، تصمیم به بازگشت به کار بگیرند، در حالی که اقلیت خواهان ادامه اعتصاب باشند، اقدامات اقلیت همچنان زیر چتر حمایتی اعتصاب قرار می‌گیرد.^{۵۹}

در نظام حقوقی انگلستان، به امتناع هماهنگ از کار از سوی هر تعدادی از مستخدمان اشاره شده است.^{۶۰} حتی در بند «الف» بخش ۵ ماده ۲۳۵ قانون حقوق استخدام، از توقف کار توسط یک شخص نیز به‌عنوان اعتصاب یاد شده است. وضعیت نظام این کشور در این خصوص کاملاً مشخص نیست، اما می‌توان نتیجه گرفت که هیچ‌گونه شرطی در مورد

58. Stewart, and others, op. cit, p. 35

59. Ibid, p. 37.

۶۰. بند ب از بخش ۵ ماده ۲۳۵ قانون حقوق استخدام ۱۹۹۶م.

تعداد اعتصاب کنندگان وجود ندارد.

در مقررات قانون کار ایران، با عنایت به این که قانون‌گذار، اعتصاب را نتیجه‌ی اختلاف دسته‌جمعی لاینحل کارگران و کارفرمایان دانسته است و همواره از اسم جمع (کارگران) استفاده نموده است، می‌توان چنین استنباط نمود که امکان وقوع اعتصاب توسط یک کارگر وجود ندارد و باید تعداد آن‌ها به اندازه‌ای باشد که بتوان آن را ناشی از اختلاف دسته‌جمعی کار دانست.

پ) هدف حمایت از منافع شغلی و حرفه‌ای

طبق این معیار، هدف از توقف عامدانه‌ی کار، صرفاً باید حمایت از منافع شغلی مشترک اعتصاب‌کنندگان باشد. در غیر این صورت از چتر حمایتی اعتصاب خارج می‌گردد.^{۶۱} حق اعتصاب، از جمله حقوق اقتصادی و اجتماعی بشر است که از مناسبات کاری وی ناشی می‌شود؛ کلیه‌ی موارد دستمزد- مزایای کار- شرایط کار- بیمه و بازنشستگی و کلیه‌ی تصمیمات کارفرما که زندگی مستخدمان را از لحاظ اقتصادی و اجتماعی تحت تأثیر قرار دهد، جزئی از منافع شغلی و حرفه‌ای آنان محسوب می‌شود.

۶۱. اصول نهادهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار، تنها اعتصابات را مورد حمایت قرار می‌دهد که ماهیت ادعاهای مطرح شده، شغلی و یا سندیکایی باشد. در نوع اول، درخواست تضمین یا ارتقای شرایط زندگی یا کار کارگران مطرح می‌شود و در نوع دوم، تضمین یا توسعه‌ی حقوق سندیکایی کارگران، سازمان‌های مربوط و رهبران آن مورد درخواست است. ر.ک. به:

Gernigon, and others, op. cit, p.13

رویه‌ی قضائی فرانسه، تفسیر موسعی از مفهوم منافع شغلی به‌عمل آورده است، به‌گونه‌ای که اکثریت قریب به اتفاق اعتصابات صورت گرفته را دربر می‌گیرد. این بدان خاطر بوده است که گفته می‌شود که در فرانسه اعتصاب غیرقانونی وجود ندارد.^{۶۲} همچنین در انگلستان، هنگامی که در بحث توقف کار اضافه می‌شود که این توقف «برای پذیرفتن و یا عدم پذیرش شرایط یا تحت تاثیر قرار دادن قرارداد استخدام»^{۶۳} صورت می‌گیرد، به‌خوبی می‌توان این معیار را استنباط نمود. به‌عنوان یک اصل به رسمیت شناخته‌شده تقریباً در اکثریت قریب به اتفاق نظام‌های حقوقی، قطع کار با اهداف سیاسی، از حمایت‌های قانونی اعتصاب برخوردار نخواهد بود.^{۶۴} اعتصاب، صرفاً ناظر به اهداف اقتصادی و اجتماعی است که از مناسبات کاری نشأت می‌گیرد.^{۶۵} قضات در صورت وقوع اعتصاب با اهداف کلان اقتصادی و اجتماعی که از حوزه‌ی روابط کاری فراتر می‌رود، ولی دارای

62. Stewart, and others, op. cit, p.. 40

۶۳. ذیل بند ب از بخش ۵ ماده ۲۳۵ قانون حقوق استخدام ۱۹۹۶م

64. Cardona, Francisco, Op. cit, p. 3

۶۵. اگرچه امکان دارد در سطح نظریه‌پردازی، بتوان تا حدودی غبار ابهام از مرزهای اهداف اقتصادی، اجتماعی و اهداف سیاسی زدود، اما در عمل، تمیز این دو، کار آسانی نیست؛ به خصوص در بحث حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی، این امکان وجود دارد که حتی اگر اعتصاب با هدف صرفاً اقتصادی تدارک دیده شده باشد، باز هم به‌عنوان یک اقدام سیاسی، محکوم گردد. اینجاست که بحث مشروعیت دموکراتیک حکومت‌ها از در تفسیر قوانین و مقررات عمومی وارد می‌گردد (با عنایت به این نکته که دقیق‌ترین مقررات نیز در عمل، نیاز به تفسیر دارند و در نهایت، مجری، خود مفسر نیز هست) و بر لزوم تحقق عملی دموکراسی، به‌عنوان یکی از پیش‌زمینه‌های رعایت حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان تأکید می‌کند.

اثاری بر مناسبات کاری اعتصاب‌کنندگان است، با تسامح آن را اعتصاب محسوب می‌کنند؛ مثل جنبش‌هایی که در جهت حمایت از سن و حقوق بازنشستگی ترتیب داده می‌شود.^{۶۶} امکان مطالبه‌ی حقوق اقتصادی و اجتماعی کلان، مورد تاکید کمیته‌ی آزادی سندیکایی نیز قرار گرفته است.^{۶۷}

گاهی، اعتصاب با هدف حمایت از حقوق و آزادی‌های سایر کارگران و مستخدمان صورت می‌گیرد که از آن تحت عنوان **اعتصاب همدردی**^{۶۸} یاد می‌شود. توقف کامل و دسته‌جمعی کار با هدف حمایت از منافع شغلی ایشان، که به نحو قابل ارتباطی این منافع هم‌اکنون در بخش دیگری مورد تضييع قرار گرفته است، شرط مشروعیت اعتصاب همدردی در فرانسه است.^{۶۹}

در نظام حقوقی انگلستان، رویه‌ی قضایی نسبت به اعتصابات همدردی و با اهداف کلان اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، با عدم تسامح و سوءظن برخورد می‌کند و با این استدلال که شرط وجود اختلاف کاری میان مستخدم و کارفرما محرز نیست، آن را از شمول اعتصاب خارج می‌گرداند.^{۷۰}

کمیته‌ی آزادی سندیکایی سازمان بین‌المللی کار نیز اعتصابات صرفاً سیاسی را از

66. Stewart, and others, op. cit, p. 41

67. Blanpain, R., Colucci, M. and Hendrikx, Legal Analysis of Certain Aspect of Collective Labour Law: Strike, European Social Fund, 2011, p. 34.

68. Sympathy Strike

69. Servais, Jean-Michael, The ILO Law and the Freedom to Strike, 2007, p. 3

۷۰. در این خصوص، می‌توان به دعوای BBC علیه Hearn اشاره کرد. برای مشاهده‌ی این پرونده، ر.ک.

Stewart and others Mark, Bell, op. cit, p. 101

قلمرو مقاوله‌نامه‌ی شماره ۸۷ و به‌طور کلی اعتصاب قانونی خارج نموده است. البته اذعان شده است که تعیین مرز ادعای سیاسی و حرفه‌ای، به سختی امکان‌پذیر است. همچنین کمیته اعلام می‌دارد: «اعلام غیرقانونی بودن یک اعتصاب ملی که به نتایج اجتماعی و کاری سیاست اقتصادی دولت اعتراض می‌کند، نقض جدی آزادی سندیکایی است». در نتیجه، اعتصابات با اهداف کلان اقتصادی و اجتماعی، قانونی محسوب می‌گردند.^{۷۱} موضع کمیته در مورد اعتصابات همدردی نیز مساعد است. این نوع از اعتصاب، که اخیراً به دلیل ارتباط واحدها با یکدیگر و جهانی‌سازی اقتصاد رواج بسیار یافته است، چنانچه اعتصاب نخستین (اعتصاب اصلی)، قانونی بوده باشد و کارکنان به این بهانه، اقدام به سوءاستفاده نمایند، مشروع خواهد بود.^{۷۲}

در قانون کار ایران نیز وقوع اعتصابات، تنها در فرض اختلاف دسته‌جمعی کار صورت می‌گیرد؛ آن هم در صورتی که طبق سازوکار ارائه شده در قانون، اختلاف مذکور حل و فصل نشود. به‌خوبی می‌توان استنباط نمود که چنین اعتصابی تنها به منظور تدارک حقوق کارگران، که در جریان روابط کاری در معرض تضییع قرار گرفته است، به وقوع می‌پیوندد؛ لذا شرط دفاع از منافع مشترک شغلی در ایران نیز محرز تلقی می‌گردد. دیگر

۷۱. برای ملاحظه‌ی نظری که اعتصاب را از محدوده‌ی اختلافات کاری، فراتر برده و شامل موضوعات کلان اقتصادی و اجتماعی می‌داند، ر.ک. به:

Servais and others, op. cit, p. 3

72. Gernigon, and thers, op. cit, Pp. 14-16, 55.

Also see: and thers, op. cit, p. 37

ان که، به نظر می‌رسد امکان وقوع اعتصاب با اهداف صرفاً سیاسی و یا اعتصاب همدردی در بخش خصوصی نیز ممکن نباشد.^{۷۳} هیچ یک از قوانین و مقررات و رویه قضایی ایران، متعرض حق اعتصاب در بخش عمومی نشده است.

ت) شرط سازمانی

اعتصاب باید در سازمان‌ها و نهادهای خاصی به وقوع بپیوندد تا مقررات ناظر بر حق اعتصاب در بخش عمومی بر آن حاکم گردد. امر عمومی که دولت عهده‌دار آن می‌باشد، به چند گونه اداره می‌گردد: در برخی، دولت آن‌ها را به تنهایی و منحصرأ ارائه می‌کند، برخی را با مشارکت بخش غیر دولتی و پاره‌ای را صرفاً تنظیم می‌کند. امور دسته‌ای اخیر، اغلب به وسیله نهادهای غیر دولتی ارائه می‌شود و وظیفه دولت در قبال آن‌ها، به تنظیم و نظارت محدود می‌گردد (و نه اداره و اجرا).

شاخصه‌ی امر عمومی مبتنی بر قصد قانون‌گذار است. اینکه چه امری از امور، قید عمومی یابد و دولت به نحوی از انحاء متکفل اداره، ارائه و تنظیم آن گردد، به صلاحدید مقام قانون‌گذار وابسته است که به این طریق و به نمایندگی از مردم، وظایف و کارکردهای دولت را معین می‌کند.^{۷۴} البته با شکل‌گیری نهادهای محلی، نشأت گرفته از نظریات عدم تمرکز، ایجاد و مدیریت خدمات محلی برای این واحدها، در صلاحیت

۷۳. مهر، فرهنگ، پیشین، ص ۲۵۰

74. Also see: Hughes, Oweb E., Management and Administration, New York (printed in Great Britain), Macmillan Press Ltd 1998, pp. 96,97

شورای محلی و البته در حدود مقرر در قانون می‌باشد.^{۷۵}

با توجه به واگذاری‌های وسیع امور عمومی به بخش خصوصی، مساله‌ی توجه به حقوق بنیادین مستخدمان این بخش‌ها و البته تضمین کیفیت زندگی شهروندان را به‌طور خاص مورد توجه قرار گرفته است.^{۷۶} در زمان حکومت محافظه‌کاران در بریتانیا بین سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۷، در اوج خصوصی‌سازی، قسمت عمده‌ای از خدمات عمومی واگذار گردید. در فرانسه نیز تعداد مؤسسات دولتی در اوایل دهه ۱۹۸۰ زیاد بود تا این‌که در جریان واگذاری‌هایی که در بخش‌های عمومی نظیر شرکت‌های صنعتی، بانک‌ها، بیمه‌ها، راه آهن، خدمات پست و ارتباطات صورت گرفت، از تعداد آن‌ها کاسته شد. این امر ناشی از گسترش ایده‌ی تمرکززدایی^{۷۷}، به معنای انتقال مسوولیت‌های عمومی به لایه‌های پائین‌تر دولت و یا نهادهای غیردولتی می‌باشد.^{۷۸}

ث) سایر شرایط

به منظور تامین مقتضیات منافع عمومی در صورت بروز اعتصاب در بخش عمومی در کشورهایی که به شناسایی و تنظیم این حق اقدام نموده‌اند، شرایط دیگری نیز جهت

۷۵. عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۱۵۷

76. The Right to Strike in Essential Services: Economic Implications, Parliamentary Assembly of EU, Committee on Economic Affairs and Development, 11 May 2005, part 5

77. Decentralisation

78. Industrial Relations in the Public Sector, op. cit, pp. 18-20

قانونی بودن اعتصاب قرار داده شده است که عبارتند از:

(۱) لزوم اطلاع قبلی به کارفرمای بخش عمومی: یکی از شروطی که

اعتصاب را در نظام‌هایی که با احتیاط به شناسایی و تنظیم این حق اقدام کرده‌اند، از مسئولیت مبتنی بر شبه‌جرم معاف می‌سازد، اعلام قبل از شروع اعتصاب است تا به این ترتیب، کارفرما یا دولت، آماده‌ی تدارک اقدامات مقتضی جهت استمرار تولید، ارائه‌ی خدمات، جایگزینی نیروها و در نهایت، کاهش آثار زیان‌بار^{۷۹} اعتصاب گردد. در حالی که در بخش خصوصی فرانسه، هیچ الزامی مبنی بر صدور اطلاعیه‌ی قبلی وجود ندارد و کارگران، بالا‌صالحه می‌توانند اقدام به اعتصاب کنند، در بخش عمومی علاوه بر لزوم مداخله‌ی اتحادیه‌های صنفی، اقدام به صدور اخطاریه‌ی قبلی نیز در صلاحیت اتحادیه‌ای است که بیشترین نمایندگی را در سطح ملی یا سایر سطوح دارد. چنین الزامی در نظام حقوقی انگلستان نیز به چشم می‌خورد.

(۲) الزام به انجام مذاکره و سازش در دوره‌ی خویشتن‌داری^{۸۰}: کمیته‌ی

۷۹. یکی از راه‌کارهای کاهش آثار سوء اعتصاب در بخش عمومی، تدارک حداقل خدمات در خدمات عمومی مهم و ضروری است. این امر به منظور ایجاد تعادل بین حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی و اصل استمرار خدمات عمومی تعبیه شده است. ر.ک. هیمن - دوا، پیشین، ص ۲۶۷.

۸۰. برخی، از این دوره، تحت عنوان دوره‌ی خونسردی و ملایمت (Cooling Off Period) یاد کرده‌اند. مطابق منشور اجتماعی، چنانچه این دوره برای انجام مذاکره، سازش و داوری باشد، تعارضی با حق اعتصاب نداشته و شرط قابل قبول و موجهی تلقی می‌گردد. ر.ک.

Kova'cs, Erika, The Right to Strike in the European Social Charter, Comp.Labor Law and pol'y Journal. (vol.26:445), 2006, p. 467.

کارشناسان سازمان بین‌المللی کار نیز الزام به سازش و میانجی‌گری قبل از اعتصاب را مطابق با ماده ۴ مقاله‌نامه‌ی شماره ۹۸ دانسته است. البته این کمیته اضافه می‌کند که این الزامات نباید به اندازه‌ای پیچیده باشد که انجام یک اعتصاب قانونی را غیرممکن سازد و در عمل تأثیر آن را کاهش دهد. همچنین، توصیه‌نامه‌ی شماره ۹۲ در مورد سازش و داوری داوطلبانه مصوب ۱۹۵۱، در صورتی از این دو حمایت می‌کند که با رضایت کلیه‌ی اطراف اختلاف صورت پذیرد؛ همچنین الزامی به پذیرش حکم داوری وجود نداشته باشد. کمیته‌ی آزادی سندیکایی، صرفاً در خصوص خدمات ضروری و در شرایط بحران حاد ملی و یا در خدمات عمومی، داوری اجباری را می‌پذیرد.^{۸۱} در مورد خدمات غیرضروری چنانچه مدت اعتصاب به طول انجامد، ممکن است الزام به مراجعه به داوری موجه بنماید.^{۸۲}

۳) لزوم رای‌گیری در مورد شروع یا عدم شروع اعتصاب: برای حمایت

از اعتصاب، اقدام به رای‌گیری جهت شروع اعتصاب الزامی است.^{۸۳} در نظام‌های فرانسه و انگلستان رای‌گیری به صورت مخفی برگزار شده و حق رای‌دادن به تمامی اعضای اتحادیه تعلق دارد. البته حد نصاب لازم ارای مثبت جهت مشروعیت اعتصاب نباید به میزانی باشد

۸۱. گفتنی است تعهد به هرگونه داوری یا میانجی‌گری اجباری، مطابق منشور اجتماعی اروپایی، محدودیت غیرضروری را بر حق اعتصاب وارد می‌کند و در نتیجه، غیر قانونی تلقی می‌شود. ر.ک.

Ibid, p. 469

82. Gernigon, and others, op. cit, pp. 26, 27 .

83. Monkam, op. cit, p. 13

که انجام اعتصاب را دشوار نماید. به‌طور مثال، کمیته‌ی آزادی سندیکایی حد نصاب دوسوم را مانع اعمال اعتصاب قلمداد نموده است. نتایج رای‌گیری نیز باید به اطلاع اعضای اتحادیه و کارفرما برسد.^{۸۴}

۸۴ ماده ۲۲۶ قانون اتحادیه‌ی شغلی و روابط کار ۱۹۹۲.

نتیجه‌گیری

حق اعتصاب، به‌عنوان یک حق بنیادین جهت مطالبات قانونی کارمندان، تضمین موثری برای حفظ حقوق مستخدمان محسوب می‌شود. در بیان اهمیت این حق گفته شده است که شناسایی و تضمین آن برای مستخدمان، به‌سان در اختیار داشتن تسلیحات لازم در کنار مذاکرات برای دولت‌های متخاصم است. حال برای تضمین این مهم برای کارمندان لازم است تا در کنار هنجارگذاری قانونی، لوازم و شرایط حقوقی و فراحقوقی لازم در جهت اعمال موثر آن فراهم گردد. گرچه در این جریان، تعهد اصلی متوجه دولت‌هاست، اما نمی‌توان از نقش و تاثیر فرهنگ سیاسی هر جامعه نیز در تکمیل این شرایط غافل ماند. بدیهی است تحول فرهنگ سیاسی جامعه جهت پذیرش و اعمال حق اعتصاب کارمندان، در گذر زمان و به‌تدریج حاصل می‌گردد.

به نظر می‌رسد یکی از موانع شناسایی این حق در نظام‌های حقوقی همچون ایران، نامشخص بودن مفهوم منفعت عمومی و رابطه‌ی میان این امر و حق‌های فردی است. در این راستا، ایده‌های مختلفی مطرح شده است. برخی با قائل شدن به ایده‌ی حاکمیت حق، آن را بر منفعت عمومی و مقتضیات ناشی از آن، تفوق می‌دهند؛ برخی دیگر نیز با اتخاذ رویکرد برتری منفعت عمومی، عرصه را بر حق اعتصاب کارمندان، تنگ می‌کنند. در هر حال، تنظیم این حق باید به وسیله‌ی مقامات دولتی در یک نظام مردم‌سالار انجام شود. تعریف و تعیین مصادیق منفعت عمومی، در صلاحیت مجموعه مقامات حکومتی قرار می‌گیرد. به این ترتیب، وضعیت این حق در کشورهای غیردموکراتیک، به‌خوبی قابل‌پیش‌بینی است. ابهام در مفهوم منفعت عمومی و نحوه‌ی تعیین آن، همچنین مقام

تشخیص‌دهنده‌ی آن، توالی فاسدی را به دنبال دارد که ممکن است با اتخاذ این ایده (ایده‌ی تقدم منفعت عمومی) حاصل گردد. این امر، صاحب نظران را به سمت ایده‌ی تعادل سوق داده است. بر اساس این نظریه، می‌توان با تدارک یک سامانه‌ی قانونی منطقی و متوازن، به تامین هر دو مفهوم منفعت عمومی و حق فردی اعتصاب نایل آمد. نتیجه آنکه، هر یک به منظور حفظ دیگری، اندکی محدود می‌گردند.

منابع

الف: فارسی

۱. ابدی، سعیدرضا، «مسئولیت دولت نسبت به تحقق حقوق بنیادین در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه شماره ۳، پاییز و زمستان ۱۳۸۹.
۲. انصاری، ولی‌اله، کلیات حقوق اداری، تهران: نشر میزان، چاپ هفتم، ۱۳۸۶.
۳. بیات‌کمیتی، مهناز، مطالعه نظری نسبت حقوق فردی و مصالح جمعی، پایان‌نامه دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهیدبهشتی، ۱۳۹۰.
۴. جزایری، شمس‌الدین، اقتصاد اجتماعی، جلد اول، دانشگاه تهران، چاپ سوم ۱۳۴۷.
۵. حافظیان، فاطمه، تشکلهای کارگری و کارفرمایی در ایران، تهران: اندیشه برتر، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۶. حسینی، سیدناصر، فرهنگ کار و تامین اجتماعی، تهران: موسسه کار و تامین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۷. حقیقی، محمدعلی، نظام روابط کار در سازمان، تهران: نشر ترمه، چاپ اول، ۱۳۷۹.
۸. زاهدی، شمس‌السادات، روابط صنعتی (نظام روابط کار)، تهران: مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۸۳.
۹. شیدفر، زین‌العابدین، اقتصاد اجتماعی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۲۹.
۱۰. طباطبائی‌مومتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۵.
۱۱. عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۱۲. فاوورو، لویی، دادگاه‌های قانون اساسی، ترجمه‌ی علی‌اکبر گرجی، تهران: میزان،

چاپ اول، ۱۳۸۸.

۱۳. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ بیست و یکم،

۱۳۸۴.

۱۴. لاگلین، مارتین، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، ۱۳۸۸.

۱۵. مجموعه مقالات همایش دولت و تضمینات حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی،

مرکز مطالعات حقوق بشر و انجمن علمی دانشجویی حقوق دانشگاه تهران، تهران،

نشر گرایش، چاپ اول، ۱۳۹۰.

۱۶. مدنی، سیدجلال‌الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران،

تهران: پایدار، ۱۳۷۹.

۱۷. مهر، فرهنگ، حقوق کار و بیمه‌های اجتماعی، تهران: انتشارات موسسه عالی

حسابداری، چاپ دوم، ۱۳۴۵.

۱۸. هیمن - دوا، ارلت، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، ترجمه‌ی یوسف مولایی و

رشید برناک، تهران: نشر گرایش، ۱۳۸۲.

ب: منابع لاتین

1. Blanpain, R., Colucci, M. and Hendriks, Legal Analysis of Certain Aspect of Collective Labour Law: Strike, European Social Fund, 2011.
2. Cardona, Francisco, Collective Relations in the Civil Service, Paris, 2006
3. European Public Service Committee, Published by Fafo Institute for Applied social Science for EPSC, 1996.
4. Geringon, Bernard, Labour Relations in the Public and Para-public sector, Geneva, International Labour Office, 2007.
5. Gernigon, Bernard- Otero, Alberto-Guido, Horacio. ILO Principles Concerning

- The Right to Strike, Geneva, International Labour Office
6. Hughes, Oweb E. , Public Management and Administration, New York (printed in Great Britain), Macmillan Press Ltd, 1998.
 7. Industrial Relations in the Public Sector, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition, 2007.
 8. Kornhaunser, Arthur- Dubin, Robert and Ross, Arthur M., Industrial Conflict, New York, McGraw-Hill Book Company, 1954.
 9. Kova'cs, Erika, The Right to Strike in the European Social Charter, Comp.Labor Law and pol'y Journal. (Vol.26:445), 2006.
 10. Monkam, Alain, The UK's Right to Strike and the Political Impacts of the European Laws, LL.M. Law, University of East Englia, School of Law, 2010
 11. Servais, Jean-Michael, The ILO Law and the Freedom to Strike, 2007
 12. Stewart, Arabella and Mark, Bell ,The Right to Strike, A Comparative Perspective , A Study of National Law in Six EU States, , Liverpool, The Institute of Employment Rights.
 13. The Right to Strike in Essential Services: Economic Implications, Parliamentary Assembly of EU, Committee on Economic Affairs and Development, 11 May 2005.