

مسئولیت دولت نسبت به تحقق حقوق بنیادین کار در ایران

سعیدرضا ابدی*

چکیده

مسئولیت و پاسخگویی دولت در کنار حاکمیت قانون و دیگر اصول دموکراسی جزء ارزش‌های بنیادین نظام‌های مردم‌سالار بوده و آنچه که مبنای شناسایی مسئولیت است و اعمال حکومتی را انتظام می‌بخشد، قانون می‌باشد. تأثیرپذیری قوانین داخلی اعم از قانون اساسی و قوانین عادی از معیارها و استانداردهای بین‌المللی که دولت‌ها ملتزم به رعایت آنها گردیده‌اند، حوزه دیگری از مسئولیت ایشان را ترسیم می‌نماید و در این میانه قواعد موسوم به حقوق بشر به دلیل خاستگاه طبیعی و فطری‌شان که حتی به زعم عده‌ای در مرتبه‌ای بالاتر از قانون اساسی می‌باشند نیز به‌نحو ویژه‌ای مسئولیت‌ساز می‌باشند، چرا که مبتنی بر ارزش‌هایی چون حفظ کرامت انسانی، حرمت و آزادی افرادند. حقوق بنیادین کار بر محور حق کار کردن که از بارزترین حقوق و آزادی‌های بشر محسوب می‌شود ناظر به حقوقی اساسی و پایه‌ای در حوزه آزادی کار، آزادی فعالیت صنفی، برابری در دستمزد و منع هرگونه تبعیض، همچنین سن کار و ممنوعیت کار کودکان از دیرباز مورد توجه جامعه جهانی بوده و در سیر تطور خود در قالب‌های متفاوتی اهمیت داده شده است. رویکرد دولت در ایران از جهت مبانی قانونی مسئولیت آور و نیز چگونگی اهتمام به انجام این مسئولیت در حوزه حقوق بنیادین کار موضوعی است که در این مقال تلاش بر تحلیل آن وجود دارد.

کلید واژگان

مسئولیت دولت، حقوق بنیادین کار، کار اجباری، آزادی تشکل، منع تبعیض، کار کودکان.

* دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی.

مقدمه

عبارت «مسئولیت دولت» ترکیبی است از دو واژه که هریک حوزه شمول وسیعی داشته و به فراخور سخن، مفاهیم گوناگونی را به مخاطب منتقل می‌سازند؛ حقوق بنیادین کار نیز ترکیب نوینی است که هر چند ماهیتاً قدمت فراوانی دارد، اما در ادبیات حقوق کار تداعی‌کننده رویکرد جدیدی به برخی مسائل این حوزه حقوق می‌باشد که قریب هشت سال از عمرش می‌گذرد. با سرلوحه قراردادن این مفاهیم نگارنده بر آن است تا نگاهی اجمالی به حوزه تکالیف و تعهدات دولت در جمهوری اسلامی ایران نسبت به اعمال و اجرای برخی حقوق اساسی کار داشته، از این رهگذر پاسخگویی دولت را به سنجش بگذارد.

مقاله حاضر در دو بخش شامل: کلیات و مفاهیم و پاسخگویی دولت نسبت به تعهدات مربوط به حقوق بنیادین کار از نظر خوانندگان محترم خواهد گذشت.

بخش اول) کلیات و مفاهیم الف) مسئولیت دولت

برای تبیین این مفهوم ناگزیریم مروری بر اجزاء این عبارت یعنی واژه‌های مسئولیت و دولت داشته باشیم.

نخست: مفهوم مسئولیت: مسئولیت از لحاظ لغوی به معنای تعهد و پاسخگویی است، اعم از آنکه جنبه اخلاقی، حقوقی و سیاسی داشته باشد. «مسئولیت اخلاقی به حوزه اعمال شخصی افراد برمی‌گردد و عبارت از آن است که انسان در مقابل وجدان خویش پاسخگوی اعمال (خطای) ارتكابی خود باشد. در حالی که در مسئولیت حقوقی می‌توان

گفت شخص نسبت به اعمال ارتكابی خود در قبال مردم می‌بایست پاسخگو باشد.^۱ در این حوزه مراد از شخص الزاماً شخص حقیقی نبوده و می‌توان شخص حقوقی را نیز مدنظر داشت.

مسئولیت حقوقی ممکن است مبتنی بر قانون، قرارداد یا عاملی غیر از قرارداد باشد. تخلف از شرایط قرارداد یا هرگونه قصور در اجرای آن موجب مسئولیت قراردادی می‌گردد. اما مراد از عامل غیر از قرارداد هر عمل غیر مجازی است که موجب خسارت مادی و یا معنوی گردیده (مسئولیت مدنی) و یا به هر عنوان در قوانین کیفری به عنوان جرم شناخته شده باشد (مسئولیت قانونی کیفری).^۲

مسئولیت سیاسی به حوزه‌ای از رفتار و اعمال اشخاص بر می‌گردد که به نوعی با مسأله قدرت و حاکمیت در جامعه ارتباط داشته باشند. بی شک بارزترین مصداق این نوع مسئولیت را می‌توان به اعمال نهادها و مقامات دستگاه سیاسی کشور منتسب دانست که منتج به ارزیابی عملکرد آنان در برابر نهادهای ناظر مردمی می‌شود.

پر واضح است که مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها نیز به‌طور کلی منبعت از حوزه مسئولیت سیاسی می‌باشد.^۳ النهایه آنچه مراد ما از عبارت «مسئولیت دولت» در این مقال می‌باشد، از

۱. میشل لوراسا، مسئولیت مدنی، ترجمه محمد اشتری، حقوقدان، ۱۳۷۵، ص ۲۹.

۲. نگاه کنید به: پیشین ص ۳۰ به بعد.

۳. در خصوص مسئولیت بین‌المللی تعاریف مختلفی وجود دارد پروفیسور روسو (CH. Rousseau) در کتاب مسئولیت بین‌المللی خود این‌گونه آورده: «مسئولیت بین‌المللی از ابداعات حقوقی است که به موجب آن دولت ناقض یک قاعده بین‌المللی موظف است خسارات حقوقی ناشی از این نقض را در قبال اتباع دولت دیگری جبران کند» البته بسیاری اعتقاد دارند ایجاد مسئولیت صرفاً محدود به روابط دولت نبوده و سازمان‌های بین‌المللی نیز می‌توانند طرف مسئولیت قرار گیرند. نگاه کنید به: رضا، فیوضی، مسئولیت بین‌المللی و نظریه حمایت سیاسی، دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۵۶، ص ۳ به بعد.

سویی مسئولیت بین‌المللی دولت ناشی از تعهدات و تکالیف بین‌المللی کشور در برابر جامعه بین‌المللی و به‌ویژه نهادهای ناظر و کنترل‌کننده در عرصه جهانی می‌باشد که در این معنا دولت در مفهوم **State** مدنظر قرار می‌گیرد، از سویی دیگر مسئولیت دولت در قلمرو آب و خاک خود و به‌ویژه در برابر شهروندان و اتباع داخلی مدنظر قرار می‌گیرد که به این معنا دولت در مفهوم **Government** در عرصه حقوق داخلی محل توجه خواهد بود.

دوم: مفهوم دولت: هر چند بین صاحب‌نظران در تعریف مفهوم دولت اتفاق نظری نیست و به‌ویژه با توجه به استعمال این لفظ در معانی گوناگون مفاهیم متفاوتی از آن مطرح است، اما به‌طور خلاصه می‌توان برداشت‌های سه‌گانه ذیل را پیرامون این واژه مطرح نمود:
۱. دولت در مفهوم کامل‌ترین نهاد سیاسی سازمان‌یافته که متشکل از عوامل سرزمینی، جمعیتی و قدرت سیاسی است و قدرت سیاسی در واقع جمع بین دو مفهوم حاکمیت و حکومت می‌باشد. برخی صاحب‌نظران تعریف زیر را برای دولت ارائه می‌دهند:

«جماعتی انسانی، مستقر در سرزمین مخصوص، با سازمانی که نتیجه آن برای گروه مورد نظر و در رابطه خود با اعضاء، دارای یک نیروی برتر عملکرد، فرماندهی و اجبار است.»^۴

به هر حال در حقوق اساسی و علم سیاست دولت به معنای جمعیتی است که سرزمین مشخصی را در تصرف حاکمانه خویش داشته و به‌طور مستقل و بدون هیچ تبعیتی از قدرت خارجی بر آن حکومت می‌کند. در زبان انگلیسی در این مفهوم واژه **State** و در زبان فرانسه واژه **Etat** برای دولت استعمال می‌شود.

۴. Carre de Malberg به نقل از قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، دانشگاه تهران، ۱۳۶۸، ص ۱۷۹.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در این نوع تعریف تکیه بر عوامل سازنده دولت است و دولت در این معنا شخصیتی مستقل است که موضوع حقوق بین‌الملل عمومی و حقوق داخلی عمومی با موجودیتی مشخص و متمایز از عناصر ترکیبی خود می‌باشد. مضافاً آنکه آن مفهومی از دولت که طرفیت سازمان‌های بین‌المللی و سایر دول را به‌عهده دارد همین مفهوم می‌باشد.

۲. دولت در معنای حکومت (Government) ناظر بر کلیه قوا و کارگزاران و نهادهایی که بر مردم فرمانروایی می‌کنند، می‌باشد. در این معنا حکومت یکی از عناصر تشکیل‌دهنده دولت بوده و به نمایندگی از دولت در مفهوم پیشین به حفظ و ایجاد نظم در جامعه پرداخته و اسباب ترقی فردی و جمعی شهروندان را با ارائه خدمات لازم فراهم می‌آورد. به بیان دیگر امور عمومی را تنظیم، سیاست عمومی را اعمال و منافع و مصالح عموم را تأمین و گسترش می‌دهد.

۳. دولت به معنای قوه مجریه و اجزاء تشکیل‌دهنده یا مقامات اجرایی مربوطه چون نخست‌وزیر، هیأت وزراء و کابینه. در حقیقت مجموعه‌ای سیاسی که وفق قانون وظایفی را در برابر سایر قوا به‌عهده داشته و می‌بایست پاسخگوی اعمال خود در برابر مردم و نمایندگان ایشان باشد.

ب) حقوق بنیادین کار

همان‌گونه که در مقدمه بحث اشاره گردید، این عنوان اصطلاح جدیدی است برای مجموعه خاصی از حقوق و آزادی‌های به رسمیت شناخته‌شده کار از سوی نهادهای بین‌المللی به‌ویژه سازمان بین‌المللی کار که در زمان‌های گذشته به‌کار گرفته شده و حاکی از نگاهی نو به مفاهیم و استانداردهای از پیش وضع‌شده در هشت موضوع حقوق و آزادی‌های کار می‌باشد.

اندیشه تدوین و ایجاد ضوابط و معیارهایی در سطح بین‌المللی که متضمن رعایت حقوق بشر در مناسبات کارگر و کارفرما باشد و از سوی دیگر دولت‌ها را متعهد به رعایت و اعمال آن استانداردها بنماید، به‌ویژه با توجه به وضعیت رقت‌بار کارگران قبل و بعد از جنگ جهانی اول موجب گرایش دولت‌ها به تأسیس اولین تشکل و سازمان بین‌المللی موسوم به سازمان بین‌المللی کار (International Labour Organization) در ۱۹۱۹ میلادی گردید. می‌توان گفت کاهش ساعات کار، رفع تبعیض‌ها، مبارزه علیه بیکاری، بهبود شرایط کار و به‌طور کلی برقراری عدالت اجتماعی جهت کمک به تأمین صلح و آرامش در سطح بین‌المللی از مهم‌ترین اهداف این سازمان بود.

تصویب بالغ بر ۱۸۵ مقاله‌نامه و به همین میزان توصیه‌نامه، مهم‌ترین اقدامی است که سازمان برای نیل به اهدافش انجام داده و از این میان هشت مقاله‌نامه ذیل در موضوعات اساسی حقوق کار گزینش و در مجموعه‌ای تحت عنوان «حقوق بنیادین کار»^۵ در ۱۹۹۸ ضمن اعلامیه خاصی طرح و اعلام گردیده است.

۱. مقاله‌نامه‌های شماره ۸۷ (۱۹۴۸) و ۹۸ (۱۹۴۹) در موضوع آزادی انجمن‌ها و حمایت از حق تشکل‌های کارگری.

۲. مقاله‌نامه‌های شماره ۲۹ (۱۹۳۰) و ۱۰۵ (۱۹۵۷) در موضوع لغو کار اجباری.

۳. مقاله‌نامه‌های شماره ۱۰۰ (۱۹۵۱) و ۱۱۱ (۱۹۵۸) در موضوع تساوی مزد و منع تبعیض.

۴. مقاله‌نامه‌های شماره ۱۳۸ (۱۹۷۳) و ۱۸۲ (۱۹۹۱) در موضوع سن کار و ممنوعیت کار کودکان.

۵. این ترکیب و اصطلاح معادلی است برای عبارت The Fundamental Rights and Principles at work که از ابتدا در ادبیات حقوق کار کشور ما وضع و جا افتاده است.

همان گونه که ملاحظه می‌شود مقاوله‌نامه‌های فوق متضمن موضوعاتی اساسی و بنیادین در حقوق کار بوده و اولین توجه به آنها مربوط به حدود هفتاد سال پیش و قریب ده سال پس از تأسیس سازمان بین‌المللی کار بوده است.

از تفاوت‌های آشکار میان مقاوله‌نامه‌های بنیادین حقوق کار با سایر مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار این است که کشورهای عضو سازمان خواه مقاوله‌نامه‌های مربوط به حقوق بنیادین کار را تصویب کرده و یا نکرده باشند، ملزم به رعایت و احترام به آنها می‌باشند.

اعلامیه ۱۹۹۸ از دو بخش تشکیل شده که بخش اول آن بر تعهد دولت‌های عضو سازمان به احترام نسبت به اصول مربوط به حقوق بنیادین کار تأکید دوباره نموده و اشعار می‌دارد که اعلامیه درصدد تحمیل تعهدات جدیدی بر دولت‌های عضو نیست؛ و در بخش دوم اعلامیه چهار اصل مهم فوق‌الاشاره مورد توجه قرار گرفته و تأکید شده این اصول همان اصولی می‌باشند که دولت‌ها بارها در قالب کنفرانس‌ها و مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار مورد تصویب قرار داده‌اند.

برخی معتقدند انگیزه تدوین اعلامیه ۱۹۹۸ حقوق بنیادین کار، جلب توجه جامعه بین‌المللی به فرآیند جهانی شدن و تبعات اجتماعی ناشی از آزادسازی تجارت بوده است و جامعه جهانی تدریجاً موضوع حمایت از استانداردهای شناخته‌شده بین‌المللی کار را در شرایط جدید تجارت بین‌المللی مورد توجه قرار داده است.^۶

اعلامیه سند ضمیمه‌ای نیز دارد که شیوه‌های اجرایی آن را تبیین می‌کند. بین کشورهای عضو در طول مذاکرات مربوط به اعلامیه این اتفاق نظر وجود داشت که اعلامیه می‌بایست دارای یک متن ضمیمه مؤثر و پرمعنایی با هدف ترغیب اعضاء به ارتقاء اصول و حقوق

۶. سپهری، محمدرضا، حقوق بنیادین کار، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۱، ص ۱.

بنیادین کار باشد، لذا در حال حاضر سند ضمیمه، حوزه همکاری‌های فنی سازمان را با کشورهای عضو تعیین و مورد شناسایی قرار می‌دهد.

البته نگارنده این فرضیه را نیز دارد که سازمان بین‌المللی کار با عدم کامیابی نسبت به آنچه از ابتدای تأسیس پیرامون اصول اولیه مربوط به رعایت حقوق بشر در کار، در اساننامه خود و نیز اعلامیه فیلادلفیا (۱۹۴۴) مطرح نموده و الزام دولت‌ها به رعایت آنها را خواستار شده، با اقدامات رسمی خود از ۱۹۹۸ به بعد در صدد جبران برآمده به گونه‌ای که مدیرکل دفتر بین‌المللی کار در گزارشی به اجلاس کنفرانس بین‌المللی کار در ۱۹۹۷ راجع به استاندارد سازی و جهانی شدن به ضرورت تصویب یک اعلامیه رسمی در مورد اصول و حقوق اساسی و بنیادین در کنفرانس اشاره نموده؛ در نتیجه هیأت مدیره سازمان بررسی این مسأله را در دستور اجلاس کنفرانس در سال ۱۹۹۸ قرار داده و نهایتاً در ۱۸ ژوئن همان سال چنین اعلامیه‌ای از تصویب کنفرانس می‌گذرد. متعاقب این حرکت در ۱۹۹۹ نیز طرح موضوع «کارشایسته»^۷ از سوی رئیس سازمان با تکیه و تأکید بر موضوعاتی چون اشتغال مولد، حمایت اجتماعی و گفتگوی اجتماعی به‌علاوه حقوق بنیادین کار، که همگی به لحاظ محتوا موضوعات جدیدی نبوده‌اند خود قرینه دیگری است بر تلاش دوباره برای جلب توجه بین‌المللی به رعایت استانداردها و در واقع حداقل‌های ضروری حقوق کار.

بخش دوم) پاسخگویی دولت نسبت به تعهدات مربوط به حقوق بنیادین کار

در این بخش ضمن مروری بر هشت مقاوله‌نامه مربوط به حقوق بنیادین کار، وضعیت نظام حقوقی ایران را در ارتباط با هریک از این مقاوله‌نامه‌ها ترسیم می‌نماییم.

7. Decent work.

مقدمتاً اشاره می‌گردد ایران از جمله کشورهایی است که در سال ۱۹۱۹ میلادی یعنی زمان تأسیس سازمان بین‌المللی کار با الحاق به اساسنامه سازمان به عضویت مرجع مزبور درآمده؛ البته «در اسناد و منابع کتابخانه مجلس شورای اسلامی هیچ‌گونه مصوبه‌ای در خصوص اجازه الحاق ایران به سازمان بین‌المللی کار موجود نیست اما اصلاحیه‌های وارده به اساسنامه طی سال‌های ۱۹۴۵، ۱۹۴۶، ۱۹۵۳ و ۱۹۶۲ نیز از سوی دولت ایران مورد الحاق قرار گرفته است. تاریخ عضویت ایران در سازمان بین‌المللی کار همان تاریخ الحاق ایران به جامعه ملل می‌باشد.»^۸

اکنون چهار گروه مقاوله‌نامه‌های حقوق بنیادین کار را به شرح ذیل مورد بررسی قرار داده و همراه با آن وضعیت حقوق داخلی را از جهت اصل الحاق یا عدم الحاق به آنها و به‌طور کلی تأثیرپذیری نظام از این موازین را اشاره می‌کنیم:

الف) گروه اول: لغو کار اجباری

این گروه متکی به دو مقاوله‌نامه شماره ۲۹ و ۱۰۵ می‌باشند. بر اساس مقاوله‌نامه شماره ۲۹ (۱۹۳۰) اصطلاح «کار قهری یا اجباری»^۹ به کار یا خدماتی اطلاق می‌شود که با تهدید مجازات و بی‌آنکه شخص به میل و رضای خاطر برای انجام آن داوطلب باشد به وی تحمیل گردد.^{۱۰} البته استثناء بر این تعریف پنج مورد کار است که جزء خدمات اجباری

۸. نگاه کنید به: وطن‌خواه، حمید، «تأثیر مصوبات سازمان بین‌المللی کار بر حقوق کار ایران»، مرکز نشر سمنی، ۱۳۸۲، ص ۳۸.

9. Forced or compulsory labour .

۱۰. گزارشی در سال ۲۰۰۴ اعلام می‌دارد در آمریکا کار اجباری در پنج حوزه اقتصادی رواج بیشتری داشته: بهره‌برداری جنسی و روسپی‌گری (۴۶٪)، مستخدم خانگی (۲۷٪)، بخش کشاورزی (۱۰٪)، کارگاه یا کارخانه‌های کوچک (۵٪) و کار در هتل و رستوران (۴٪)، به نقل از:



منظور این مقاله‌نامه قرار نمی‌گیرد، همچون خدمت اجباری نظام وظیفه، بعضی از مشاغل عمومی، کار در زندان، کارهایی که در مواقع اضطراری باید انجام گیرد و خدمات ویژه عام‌المنفعه.

به موجب توصیه‌نامه‌های ۳۵ و ۳۶ که مکمل مقررات این مقاله‌نامه می‌باشند اجبار غیرمستقیم^{۱۱} به کار نیز ممنوع شمرده شده است.

مقاله‌نامه شماره ۱۰۵ هدف اساسی خود را منع هرگونه استفاده از کار اجباری یا توأم با اعمال زور برای مقاصد معین معرفی نموده، این مقاصد در ماده ۱ مقاله شامل کار اجباری به صورت تحمیل یا آموزش عقاید سیاسی، مجازات به دلیل ابراز عقیده سیاسی یا ایدئولوژیک، به صورت انضباطی و به واسطه تبعیض و... می‌باشند.

این مقاله‌نامه و مقاله‌نامه شماره ۲۹ مجموعاً به «معاهدات کار اجباری سازمان بین‌المللی کار» اطلاق شده که به صورت همسو و همگام، لغو و کنترل کارهای اجباری و اعمال کار یا خدمات تحمیلی از سوی دولت‌ها، مقامات عمومی و گروه‌های خصوصی و افراد را دنبال می‌کنند.^{۱۲}

مقاله‌نامه شماره ۲۹ در ۱۳۳۵/۱۲/۲۸ و مقاله‌نامه شماره ۱۰۵ در ۱۳۳۷/۱۰/۷ از سوی دولت ایران مورد الحاق قرار گرفته، لیکن از پذیرش توصیه‌نامه‌های مرتبط به‌ویژه توصیه‌نامه‌های شماره ۳۵ و ۳۶ در کشور ما خبری نیست.

Hidden Slaves/Forced Labour in the United States, Human Rights Center/University of California, Berkeley/September 2004.

۱۱. مثلاً به عنوان بسیج کارگران و استفاده از آنان به قصد توسعه و پیشرفت اقتصادی.

12. W. Sussex,uk " ILO forced labour conventions " به نقل از Mikekaye/ " Forced labour in the 21th Century".

قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین سند حقوقی کشور در سه جا به‌طور صریح و ضمنی موضوع آزادی کار را مورد اشاره قرار داده است. ابتدا در بند ۶ اصل دوم که «کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا» را به‌عنوان یکی از اصول کلی نظام قلمداد نموده و متعاقباً در اصل ۲۸ که مقرر داشته «هرکس حق دارد شغلی را که به آن مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند»، همین طور می‌توان از بند ۴ اصل ۴۳ یاد نمود که به منظور تأمین استقلال جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او یکی از ضوابط اقتصاد اسلامی را اتکاء به «رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری» مطرح نموده است.

در قانون کار نیز ضمن ماده ۶ آمده، اجبار افراد به کار معین و بهره‌کشی از دیگری ممنوع و مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود و همه افراد اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و هرکس حق دارد شغلی را که به آن مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. همچنین در ماده ۱۷۲ همان قانون کار اجباری به هر شکل ممنوع و برای متخلف علاوه بر پرداخت جرء‌المثل کار انجام‌یافته و جبران خسارت با توجه به شرایط و امکانات خاطی و مراتب جرم، از ۹۱ روز تا یکسال حبس و جریمه نقدی معادل ۵۰ تا ۲۰۰ برابر حداقل مزد روزانه پیش‌بینی شده است.

علاوه بر دو سند فوق مهم‌ترین اشاره‌ای که در سایر قوانین کشور می‌توان یافت موضوع مذکور در ماده ۱۰۱ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور است که در ۸۳/۶/۱۱ در مجلس شورای اسلامی و حدود یکماه بعد در مجمع تشخیص مصلحت به تصویب رسیده است؛ ضمن بند الف این ماده دولت موظف گردیده برنامه ملی توسعه کار شایسته را به‌عنوان گفتمان جدید عرصه کار و توسعه بر اساس راهبرد

«سه جانبه گرایی» که متضمن عزت نفس، برابری فرصت‌ها، آزادی و امنیت نیروی کار، همراه با صیانت لازم باشد با تأکید بر چند محور که اولین آنها حقوق بنیادین کار است، تهیه نماید. به این ترتیب موضوع منع کار اجباری به عنوان یکی از مؤلفه‌های حقوق بنیادین کار مجدداً در دستور کار دولت قرار می‌گیرد.

ب) گروه دوم: آزادی انجمن‌ها و حمایت از حق شکل

دو مقاله‌نامه شماره ۸۷ و ۹۸ مهم‌ترین اسناد در موضوع فوق می‌باشند. از مهم‌ترین نکات در مقاله‌نامه ۸۷ (۱۹۴۷) این است که در آن تأکید شده کارگران و کارفرمایان بدون هیچ گونه تمایزی می‌توانند طبق تمایل خویش و بدون نیاز به کسب اجازه قبلی اقدام به تشکیل سازمان‌هایی به میل خود نموده و یا به این سازمان‌ها بپیوندند، به شرط آنکه اساسنامه‌های آنها را رعایت کنند؛ همچنین مقامات دولتی از هر گونه مداخله‌ای که ممکن است این حق را محدود و یا مانع اعمال قانونی آن باشد منع گردیده‌اند. «تشکل‌های کارگری انواع مختلفی دارند: تشکل‌های حرفه‌ای که کارگرانی را که دارای حرفه مشابهی هستند تشکل می‌دهند. تشکل‌های صنعتی که کارگرانی را به عضویت می‌پذیرند که در صنعت خاصی کار می‌کنند. تشکل‌های عمومی که هر نوع کارگری را صرف‌نظر از حرفه یا صنعتی که در آن مشغول به کار باشند به عضویت می‌پذیرند و تشکل‌های کارگاهی که در خود کارگاه تشکیل می‌شوند و مخصوص کارکنان همان واحد هستند.»^{۱۳}

حدود یکسال پس از مقاله‌نامه ۸۷ کنفرانس عمومی سازمان بین‌المللی کار دوباره به مسأله حقوق سندیکایی پرداخته و مقاله‌نامه ۹۸ (۱۹۴۹) را به تصویب رساند.

۱۳. زاهدی، شمس السادات، تشکل‌های کارگری و کارفرمایی (بررسی تطبیقی)، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۷۷، ص ۷.

از بارزترین تفاوت‌های مقاله‌نامه ۹۸ و مقاله‌نامه ۸۷ آن است که مقاله‌نامه ۸۷ آزادی سندیکایی را نسبت به کارمندان دولت هم به رسمیت شناخته است. آنچه زیربنای فکری اسناد فوق را می‌سازد این اعتقاد است که «ایجاد تشکلهای صنفی مستقل و مؤثر و وجود اتحادیه‌های کارگری که کارگران را در تمام کارخانجات و کارگاه‌ها مرتبط می‌سازد بهترین مکانیزم شناسایی اختلافات و دستیابی به راه حل‌های ممکن و عملی است. همچنین کارگران به دلیل آگاهی بیشتر از مسائل و مشکلات مربوط به استانداردهای کار بیش از هر قانونگذاری می‌توانند به حل اختلافات خود با کارفرمایان اقدام کنند. آنها با سازمان یافتن در اتحادیه‌های کارگری می‌توانند برای ایجاد توافقات مداوم با کارفرمایان مذاکره نمایند.^{۱۴}

این دو مقاله‌نامه، تاکنون از سوی دولت ایران مورد الحاق قرار نگرفته، لیکن این امر به معنی آن نیست که اصل آزادی تشکل و یا مذاکره جمعی در نظام ما مورد پذیرش نیست. آنچه اهمیت دارد تفاوت نگرش در استانداردهای پذیرفته‌شده در این موضوع در کشور ما و اصول و موازین پذیرفته‌شده بین‌المللی است که در پایان همین بحث به آن اشاره بیشتری خواهد شد.

قانون اساسی در اصل ۲۶ خود اصل کلی آزادی فعالیت جمعیت‌ها و انجمن‌های صنفی را به رسمیت شناخته، لیکن آن را مشروط به عدم نقض اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی نموده است و همین طور تصریح نموده که هیچکس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور

14. Freedom Of Association And Collective Bargaining/ by ETI Trade Union Caucus/ Edition1/ March 2005.

ساخت. به موجب اصل ۱۰۴ نیز ایجاد تشکلهای مشترک در قالب شوراهای و به منظور اشتراک مساعی آنها در پیشرفت امور کارگاه به رسمیت شناخته شده است. فصل ششم قانون کار نیز از ماده ۱۳۰ لغایت ۱۳۸ به موضوع تشکلهای کارگری و کارفرمایی اختصاص داده شده که با مذاقه در این مواد، می‌توان گفت قانونگذار اقسام ذیل از تشکلهای را مورد شناسایی قرار داده:

الف) انجمن‌های اسلامی کارگران^{۱۵} (ماده ۱۳۰).

ب) انجمن‌های صنفی کارگران یا کارفرمایان حرف و صنایع^{۱۶} (ماده ۱۳۱).

ج) شرکت‌های تعاونی مسکن کارگران^{۱۷} (ماده ۱۳۲).

د) شرکت‌های تعاونی مصرف (توزیع) کارگران^{۱۸} (ماده ۱۳۳).

ه) کانون‌های کارگران و مدیران بازنشسته^{۱۹} (ماده ۱۳۴).

۱۵. بر اساس ماده ۱۳۰ تأسیس انجمن‌های اسلامی به منظور تبلیغ و گسترش فرهنگ اسلامی و دفاع از دستاوردهای انقلاب اسلامی در واحدهای تولیدی، صنعتی و... مجاز شمرده شده است.

۱۶. تشکیل این انجمن‌ها در اجرای اصل بیست و ششم قانون اساسی و به منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی و بهبود وضع اقتصادی کارگران و کارفرمایان که خود متضمن حفظ منافع جامعه باشد صورت می‌گیرد.

۱۷. اصل ۳۱ قانون اساسی داشتن مسکن متناسب با نیاز را حق هر فرد و خانواده ایرانی دانسته و دولت را نیز موظف به فراهم نمودن زمینه‌های اجرای این اصل با اولویت نیازمندان نموده است.

۱۸. اولین ضابطه تأکید شده در اصل ۴۳ قانون اساسی در خصوص اقتصاد جمهوری اسلامی، تأمین نیازهای اساسی، مسکن، خوراک، پوشاک و... می‌باشد. به موجب ماده ۱۳۳ قانون کار تعاونی‌های مصرف و توزیع در اجرای ضابطه فوق و نیز به عنوان بخشی از نظام اقتصادی کشور (بخش تعاونی) در کنار بخش‌های دولتی و خصوصی شناخته شده‌اند.

۱۹. این تشکل در سطح شهرستان‌ها و استان‌ها امر بررسی و پیگیری مسائل و مشکلات صنفی و اجتماعی کارگران و مدیران بازنشسته را براساس حقوق شناخته شده در اصل ۲۹ قانون اساسی در دوران بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی سرپرستی و... بر عهده خواهد داشت.

(و) کانون‌های هماهنگی شوراهای اسلامی کار^{۲۰} (ماده ۱۳۵).

علاوه بر موارد فوق کانون‌های هماهنگی انجمن‌های اسلامی به شرح اشاره شده در تبصره (۱) ماده ۱۳۰، کانون‌های انجمن‌های صنفی (تبصره (۱) ماده ۱۳۱) و کانون‌های هماهنگی تعاونی‌های مسکن و مصرف کارگران (تبصره‌های مواد ۱۳۲ و ۱۳۳)، شکل گسترده‌تر تشکلهای در سطح حرف و صنایع اند که در حوزه جغرافیایی وسیع‌تری امکان فعالیت دارند. همچنین به موجب قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۳۰ در اجرای اصل ۱۰۴ قانون اساسی وزارت کار مکلف به تأسیس شوراهای اسلامی کار در واحدهایی که بیش از ۳۵ نفر شاغل دائم دارند، شده است. این تکلیف نیز با توجه به اصل خودجوش بودن تشکلهای کارگری محل ابهام است به شرحی که بعداً خواهد آمد. ملاحظه می‌شود از میان انواع تشکلهای به رسمیت شناخته شده گویی شورای اسلامی بیشتر مورد نظر دولت بوده و الزاماً قرار است تشکیل شوند!

در تضمین حقوق فوق ماده ۱۷۸ قانون کار برای هر کس که شخص یا اشخاصی را به اجبار و تهدید وادار به قبول عضویت در تشکلهای کارگری و کارفرمایی بنماید یا مانع عضویت آنها در تشکلهای مذکور گردد و نیز چنانچه از ایجاد تشکلهای قانونی و انجام وظیفه آنها جلوگیری نماید، جریمه و حبس در نظر گرفته است.

اما به طور کلی درخصوص رویکرد نظام جمهوری اسلامی ایران به موضوع تشکلهای کارگری و به ویژه مصادیق به رسمیت شناخته شده این تشکلهای در قانون کار نکات ذیل بسیار حائز اهمیت است:

۲۰. اصل ۱۰۴ قانون اساسی شوراهای اسلامی کار را به عنوان تشکلی فعال در زمینه همکاری برای تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی شناخته و کانون‌های هماهنگی این شوراهای به شرح پیش‌بینی شده در ماده ۱۳۵ در سطح کشور وظیفه هماهنگی در امور و ایجاد وحدت روش در فعالیت‌های این تشکلهای را بر عهده دارند.

آنچه در فلسفه ایجاد تشکلهای کارگری فرض می‌باشد، این است که این نهادها بتوانند با دفاع از منافع صنفی و حرفه‌ای، زمینه احقاق حقوق کارگران و کارفرمایان را به- نحو مطلوب‌تری فراهم نمایند، لذا اعضا باید در این تشکلهای کاملاً آزاد باشند تا امکان تحقق اهداف اشاره شده را دارا گردند؛ با این وصف:

۱. انجمن‌های اسلامی که به‌منظور تبلیغ و گسترش فرهنگ اسلامی و دفاع از دستاوردهای انقلاب اسلامی تشکیل می‌گردند و به تبع آن کانون‌های هماهنگی مربوطه در سطح استان‌ها و کانون عالی هماهنگی انجمن‌های اسلامی در کل کشور از حوزه اصیل فعالیت تشکلهای کارگری خارج‌اند.

۲. شرکت‌های تعاونی مسکن و تعاونی مصرف (توزیع) اهداف متصور برای تشکلهای کارگری و کارفرمایی را دنبال نمی‌کنند.

۳. کانون‌های کارگران و مدیران بازنشسته و به تبع کانون‌های عالی آنها در سطح کشور که به دنبال بهره‌مندی اعضا از خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبت‌های پزشکی می‌باشند علی‌القاعده به دنبال تأمین حقوق قانونی اعضا به‌شرح پیش‌بینی شده در مقررات تأمین اجتماعی‌اند و اساساً ذکر آنها در زمره تشکلهای کارگری که در چارچوب قانون کار فعالیت دارند، به‌جا به‌نظر نمی‌رسد.

۴. در خصوص شوراهای اسلامی کار نیز نکات ذیل قابل توجه است:

الف) با عنایت به قانون تشکیل شورای اسلامی کار مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۳۰ و به‌ویژه ماده یک آن که ترکیب و چگونگی انتخاب اعضاء شوراهای اسلامی کار را تعیین می‌نماید و اشعار می‌دارد شورا مرکب است از نمایندگان کارگران و کارکنان به انتخاب مجمع عمومی و نماینده مدیریت، واضح است که در این شکل نمایندگان کارگری به نماینده مدیریت از لحاظ تعداد تفوق داشته، لذا شورا ماهیت کارگری به خود گرفته و می‌توان پیش‌بینی نمود که جنبه همکاری شورا جای خود را به تفوق گروه کارگر بر اداره

امور جاری خواهد داد؛ به‌ویژه با توجه به نقشی که در قانون کار برای شوراهای تصمیم‌گیری‌های کارفرما پیش‌بینی شده جایگاه این تشکل از همکاری به مداخله در مدیریت کارگاه تغییر می‌یابد که این امر مغایر با روح کلی حاکم بر اصل ۱۰۴ قانون اساسی به نظر می‌رسد. تهیه برنامه‌های مربوط به پیشرفت امور در کارگاه، مسئولیت مدیریت و به‌طور کلی کارفرماست و به شرح آنچه در اصل فوق‌الاشاره آمده شوراهای اسلامی وظیفه همکاری در این امر را بر عهده دارند، اما تشکلی که ابتکار تصمیم‌گیری در آن با کارگران است به مراتب بیشتر از همکاری در جریان امور، ایفاء نقش می‌کند.

ب) ویژگی بارز تشکل‌های کارگری آن است که انحصاراً نمایندگی طیف کارگر را در تعقیب منافع صنفی به عهده داشته باشند، در حالی که بافت و ترکیب شورای اسلامی کار دوگانه است؛ از این جهت نیز به نظر می‌رسد این ترکیب از استانداردهای تشکل‌های کارگری به دور باشد.

ج) وصف اسلامی بودن این تشکل نیز با اصول آزادی و برابری افراد در عضویت در تعارض می‌باشد.

۵. اصل آزادی سندیکایی ایجاب می‌کند که تشکل‌های کارگری و کارفرمایی از هرگونه نفوذ و تسلطی بویژه از ناحیه مقامات عمومی کشور به دور باشند، در حالی که ماده ۱۳۸ قانون کار مقرر می‌دارد: «مقام ولایت فقیه در صورت مصلحت می‌تواند در هریک از تشکل‌های مذکور نماینده داشته باشند»، این اختیار در صورتی که شکل اجرایی بخود بگیرد، کاملاً متناقض با استانداردهای اولیه تشکل‌های کارگری و کارفرمایی است.

۶- به نظر می‌رسد تنها تشکل خالی از ایرادهای فوق‌انجمن صنفی است؛ لیکن از توجه به حکم تبصره (۴) ماده ۱۳۱ قانون کار که اشعار می‌دارد: «کارگران یک واحد فقط می‌توانند یکی از سه مورد شورای اسلامی کار، انجمن صنفی یا نماینده کارگران را داشته باشند» و از سوی دیگر از توجه به حکم مذکور در ذیل ماده یک قانون شوراهای اسلامی

کار که مقرر می‌دارد «وزارت کار موظف است در واحدهایی که بیش از ۳۵ نفر شاغل دائم دارند به تشکیل شورای اسلامی کار اقدام نماید» ملاحظه می‌شود این تشکل نیز در سطح محدودی امکان ایجاد و فعالیت داشته، به این ترتیب می‌توان خلاء کلی در بستر سازی قانونی برای فعالیت تشکل‌های کارگری را در نظام حقوقی کشور مشاهده نمود. به علاوه شرط مقرر در اصل بیست و ششم قانون اساسی که آزادی فعالیت احزاب و جمعیت‌ها و انجمن‌های صنفی را موقوف به عدم نقض اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی نموده از جمله قیودی است که علاوه بر مغایرت با استاندارد مذکور در مقاله‌نامه ۸۷ مبنی بر عدم نیاز به کسب اجازه قبلی در ایجاد تشکل‌های کارگری یا کارفرمایی می‌تواند با قابلیت تفاسیر گوناگون محدودیت قابل توجهی برای فعالیت این تشکل‌ها ایجاد نماید.

در اینجا توجه به این نکته نیز مفید است:

«مسئولان و سیاست‌گذاران اشتغال کشور در پنجمین همایش ملی کار که در آذرماه ۱۳۸۳ برگزار گردید اعلام کردند در مورد مقاله‌نامه‌های ۸۷ و ۹۸ تعارضات حقوقی وجود دارد که باید مورد بررسی قرار گرفته و اصلاح شود.»^{۲۱}

این بیان در واقع اقرار به نقائص و ابهامات قانون کار و سایر قوانین مرتبط با تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در کشور است که عمده آنها به شرح بندهای ششگانه قبل مورد اشاره قرار گرفت.

در سال ۱۳۸۲ توافق‌نامه‌ای بین سه گروه کارگری، کارفرمایی و دولت در حضور نمایندگان سازمان بین‌المللی کار تنظیم گردید که طی آن موارد ذیل مورد توافق طرفین قرار گرفت:^{۲۲}

۲۱. روزنامه (الکترونیکی) شرق، مورخ ۱۳۸۳/۹/۲۵، سال دوم، شماره ۳۶۵.

۱. موافقت با ضرورت بازنگری در فصل ششم قانون کار در راستای تقویت و توسعه انجمن‌های صنفی،
 ۲. موافقت با تهیه پیش‌نویس اصلاحیه مواد مربوطه در فصل ششم قانون کار مطابق با اصول شناخته‌شده بین‌المللی در زمینه حق تشکل و لزوم نهایی نمودن متن مذکور از طریق مشورت سه جانبه و با مساعدت دفتر بین‌المللی کار.
 ۳. موافقت با لزوم اصلاح آیین‌نامه‌ها و مقررات موجود مربوط به انجمن‌های صنفی مشتمل بر آئین‌نامه تشکیل، فعالیت و حدود اختیارات انجمن‌های صنفی.
 ۴. موافقت با ضرورت تجدیدنظر در مقررات تأسیس شوراهای اسلامی کار با هدف تقویب کارکرد صنفی این تشکل.
- این موافقتنامه زمینه‌ای بود تا ایران را از بن‌بست حاکم در زمینه پیوستن به دو مقاوله‌نامه فوق خارج سازد، لیکن اقدامات یکجانبه دولت در زمینه تهیه لایحه اصلاح مواد مربوطه در فصل ششم قانون کار و عدم تشکیل شورای سه جانبه سبب شده تا با انتقادات سازمان‌های کارگری و سکوت تشکیلات کارفرمایی عملاً هیچ اقدام به جلویی در این زمینه دیده نشود.^{۲۳}
- در خاتمه این بحث توجه به فزاینده‌ای از سند تلفیقی اسناد توسعه و فرابخشی برنامه چهارم که تحت عنوان تکالیف واجد جنبه حقوقی دولت در ۸۴/۵/۱۱ از سوی معاونت

۲۲. کاری تایپولا مدیر اجرایی و ناظر کیفیت حقوق کار ILO طی مراجعه‌ای که در سال ۱۳۸۴ به ایران داشت اظهار نمود مقررات قانونی ایران ذیل عناوین انجمن‌های صنفی و شوراها با استانداردهای سازمان بین‌المللی کار مغایرت دارند. نقل از روزنامه شرق، شماره ۴۷۴، مورخ ۱۳۸۴/۲/۲۴، ص ۲۶.

۲۳. هدایتی زفرقندی، محمد، «مجلس و حقوق بنیادین کار»، نشریه کار و کارگر ویژه انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی، شماره ۴۱۵۹، ۱۳۸۴.

حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری منتشر گردیده خالی از فایده نیست. در این سند ذیل محور «بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی» موضوع توسعه اشتغال و کاهش بیکاری از طریق راهبردهایی چون شناسایی، سازماندهی و نظارت بر بازار کار غیررسمی^{۲۴} و ایجاد زمینه توسعه اشتغال در این فعالیت‌ها، بسترسازی برای تشکیل و ایفاء نقش نهادها و تشکلهای واقعی کارگری^{۲۵} با همکاری کانون‌های صنفی کارگری و کارفرمایی، شناسایی و ساماندهی شاخص‌های کارشایسته مطابق با استاندارد سازمان بین‌المللی کار و شرایط بازار کار ایران بر عهده دستگاه‌هایی چون وزارت اموراقتصاد و دارایی، وزارت کار و اموراجتماعی و مرکز آمار ایران قرار گرفته است.

ج) گروه سوم: تساوی مزد و منع تبعیض

مهم‌ترین اسناد در این موضوع مقاوله‌نامه‌های شماره ۱۰۰ و ۱۱۱ می‌باشند. مقاوله‌نامه ۱۰۰ (۱۹۵۱) هدف اساسی خود را الزام کشورهای عضو به رعایت اصل تساوی مزد برای زن و مرد برای کار هم ارزش و به عبارت دیگر پرداخت مزد بدون تبعیض بر اساس جنسیت قرار می‌دهد.

۲۴. (Informal Sector) این اصطلاح به‌طور رسمی در سال ۱۹۷۲ توسط کارشناسان بین‌المللی کار در کشور کنیا به کار برده شده و منظور از آن واحدهای کوچکی است که در تولید کالاها و خدمات فعالیت دارند. این واحدها معمولاً ثبت شده، قانونمند و یا حمایت شده از سوی دولت نبوده مثال بارز آن فعالیت‌های دست‌فروشی، خیاطی‌ها، تعمیرکاران و کارهای اقتصادی در مقیاس کوچک می‌باشد که به نیروی کار ماهر با تکنولوژی بالا احتیاج ندارند. نقل از «روش اندازه‌گیری بخش غیر رسمی ایران» به کوشش فریده باقری و دیگران، پژوهشکده آمار، ۱۳۸۱.

۲۵. اصطلاح تشکلهای واقعی کارگری نیز در جای خود جالب توجه است. گویا غیرواقعی بودن برخی تشکلهای شناسایی شده ذیل این عنوان از دیدگاه دولتمردان جمهوری اسلامی ایران نیز دور نمانده است.

از نگاه مسئولیت دولت توجه به مفاد ماده ۴ مقاله‌نامه حائز اهمیت است. این ماده مقرر می‌دارد: «دولت‌های عضو به هر ترتیبی که مناسب بدانند به منظور تأمین اجرای مقررات این مقاله‌نامه باید با سازمان‌های کارفرمایی و کارگری ذی‌نفع همکاری نمایند». توصیه‌نامه شماره ۹۰ (۱۹۵۰) از اسناد مکمل مقاله‌نامه ۱۰۰ محسوب می‌شود. در این سند تدابیری چون ایجاد تسهیلات برابر در زمینه آموزش حرفه‌ای و راهنمایی شغلی برای مرد و زن، ایجاد خدمات اجتماعی و رفاهی لازم برای کارگران زن، تمهید شرایط دستیابی به مشاغل و کارهای گوناگون به‌طور برابر برای زنان و مردان به‌عنوان راهکارهایی برای تأمین اصل اجرت مساوی برای کار مساوی توصیه شده است.

مقاله‌نامه ۱۱۱ (۱۹۵۸) هدف اساسی خود را تشویق برابری فرصت و رفتار در خصوص اشتغال و حرفه مطرح نموده و اعضا را موظف می‌سازد طبق اصول معینی که با شرایط و عرف ملی متناسب باشد، یک سیاست عمومی و ملی را که هدف آن استقرار برابری فرصت‌ها و رفتار در امر اشتغال و حرفه است، به‌منظور از بین بردن هرگونه تبعیض اتخاذ نمایند.

ماده ۳ مقاله‌نامه تکالیف متعددی را برعهده دولت‌های عضو قرار می‌دهد؛ از جمله دول عضو می‌بایست با اتخاذ روش معینی که متناسب با عرف ملی باشد، همکاری و مساعدت سازمان‌های کارگری و کارفرمایی و سازمان‌های مربوطه دیگر را به‌منظور قبول و اجراء سیاست‌های مذکور در مقاله‌نامه جلب نمایند. همین‌طور مقرراتی وضع نمایند و اجرای برنامه‌هایی را تشویق کنند که قادر باشند قبول و رعایت اصل مزبور را تأمین نمایند و کلیه مقررات و اصول معمول اداری را که با اصل فوق مبیانت دارد لغو یا اصلاح نمایند. بارزترین سند مکمل مقاله‌نامه فوق توصیه‌نامه شماره ۱۱۱ است که ضمن آن تأکید می‌شود هر فردی باید براساس قابلیت‌های شخصی و تجربه و استعدادهای خویش امکان پیشرفت و ارتقاء شغلی را پیدا کند و از امنیت شغلی، مزد مساوی و سایر شرایط کار برای

کار مساوی برخوردار باشد. به‌طور کلی در این زمینه استانداردهای ILO هدف دوگانه‌ای دارند: محو نابرابری در رفتار و ارتقای برابری در فرصت.^{۲۶}

مقاله‌نامه شماره ۱۰۰ در تاریخ ۱۳۵۱/۳/۲۰ از سوی دولت ایران مورد الحاق قرار گرفته و با نگاه به قانون اساسی شاید بتوان اشاراتی که به‌طور غیرمستقیم قابل ارجاع به موضوع تساوی مزد باشند را مدنظر قرار داد:

۱. بند ۹ از اصل سوم که «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه را در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» را بر عهده دولت قرار داده.

۲. بند ۱۲ از اصل سوم که «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هرنوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه» را بر عهده دولت قرار داده.

۳. بند ۴ از اصل چهل‌وسوم که «جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری» را به‌عنوان یکی از اصول مبنایی اقتصاد جمهوری اسلامی قید نموده است.

از سوی دیگر بارزترین حکم قانونی که صراحتاً مسأله تساوی مزد را در نظام حقوقی ما مورد تأکید قرار داده، ماده ۳۸ قانون کار می‌باشد که ضمن آن تأکید شده «برای انجام کار مساوی که در شرایط مساوی در یک کارگاه انجام می‌گیرد باید به زن و مرد مزد مساوی پرداخت شود»

البته تأکید مذکور در ماده ۶ قانون کار آنجا که اشاره می‌کند «بهره‌کشی از دیگران ممنوع و مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند...» نیز می‌تواند

26. Valticas, Nicolas & W.Von Potobsky, Geraldo, "International Labour Law," Kluwer Law Taxation Publishers, Second Edition, Deventer- Boston, 1995.

اشاره دیگر قانونگذار به موضوع، تلقی شده و به عبارتی این حکم به‌طور کلی شامل مفهوم تساوی مزد نیز می‌گردد.

اهداف قانونگذار از طرح نظام ارزیابی و طبقه‌بندی مشاغل که به شرح مواد ۴۸ و ۴۹ قانون کار اشاره گردیده مبنی بر «جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری و استقرار مناسبات صحیح کارگاه با بازار کار در زمینه مزد و...» نیز خود توجهی است به مسأله نظام عادلانه کار که به تبع، موضوع تساوی مزد در آن ملحوظ خواهد بود.

مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران که در ۱۳۷۳/۲/۱۹ از سوی شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و در تاریخ ۱۳۷۳/۳/۸ نیز به تأیید ریاست جمهوری رسیده است، نظام حقوقی خاصی را جهت اعمال در مناطق آزاد تجاری مقرر داشته و در ماده ۲۷ این مقررات حکم ماده ۳۸ قانون کار درخصوص تساوی مزد عیناً آورده شده، به علاوه ضمانت اجرای این امر و بسیاری حقوق دیگر شناخته شده در این تصویب‌نامه، دادخواهی نزد هیأت رسیدگی معرفی شده در ماده ۲۹ این مقررات می‌باشد، هیأت مزبور مرکب از کارفرما و کارگر ذیربط یا نماینده تام‌الاختیار ایشان و نماینده سازمان منطقه آزاد بوده که ظرف مدت ده روز از وصول شکایت به موضوع رسیدگی و نظر خود را اعلام می‌دارد.

«تساوی و عدم تبعیض پایه اساسی حقوق و آزادی‌های فردی است. تا وقتی که بین افراد شرایط مساوی در برخورداری از حقوق و آزادی‌های مختلف برقرار نشود عدالت اجتماعی محال خواهد بود. تنها کار اجباری نیست که برای آزادی تنگنا ایجاد می‌کند، تبعیض نیز به‌طور تحقیرآمیزی مانع آزادی افراد برای یافتن کار مورد علاقه ایشان به‌شمار می‌رود.»^{۲۷}

۲۷. هاشمی، سیدمحمد، نگرشی بر قانون جدید کار، دانشگاه شهید بهشتی ۱۳۷۰، ص ص ۶۵ و ۶۶.

- مقاله‌نامه شماره ۱۱۱ در تاریخ ۱۳۴۳/۲/۱۷ از سوی دولت ایران مورد الحاق قرار گرفته و درخصوص منع تبعیض در قانون اساسی موازین ذیل را می‌توان مشاهده نمود:
۱. بند نهم از اصل سوم که مقرر می‌دارد: دولت موظف به «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» است.
 ۲. اشاره کلی مذکور در اصل نوزدهم که مقرر می‌دارد: «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ و نژاد و زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود».^{۲۸}
 ۳. اصل بیستم که اشعار می‌دارد: «همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند».^{۲۹}
 ۴. و بالاخره فراز دوم اصل بیست و هشتم بیان می‌دارد: «دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید».^{۳۰}

۲۸. به نظر می‌رسد عدم ذکر «مذهب» در این اصل ناشی از اراده خاصی بوده چرا که، در مبانی فقهی و به تبع آن قوانین جمهوری اسلامی مواردی از نابرابری به واسطه مذهب قابل مشاهده است همچون مقررات مربوط به دیه، شهادت و...

۲۹. نقش موازین اسلام در این اصل و وظیفه‌ای که دولت نسبت به حفظ و صیانت از آن بر عهده دارد خود به عنوان قیدی محدودکننده عمل نموده که تمامی حقوق و آزادی‌های بنیادین کار را نیز زیر چتر متمایزکننده خاصی قرار می‌دهد. اگر قرار باشد وفق اصل ۱۹ قانون اساسی مردم ایران از هر قوم و قبیله از تساوی حقوق برخوردار باشند و تضمین حقوق ایشان نیز به نحو یکسان و برابر با توجه به اصل ۲۰ قانون اساسی موکول به رعایت موازین اسلام باشد باید هم انتظار داشت از حق-آزادی تشکیل انجمن، انجمن-های اسلامی و از حق-آزادی تشکیل، نهادهایی چون شوراهای اسلامی به بار آیند که قبلاً اشاره و نقد شدند. اصل منع تبعیض نیز خود با قید «رعایت موازین اسلامی» مخدوش و موجب گردیده جمع فراوانی از شهروندان بدون حامی قانونی شوند.

به هر حال این اصول هدایت‌کننده و خط‌مشی سیاست‌های کلان دولت‌اند و همچون سایر اصول دیگر قانون اساسی حاکم بر قواعد دیگر کشور می‌باشند.

ماده ۶ قانون کار در موضوع منع تبعیض نیز کاملاً قابل استناد بوده، به‌ویژه آنجا که اشاره دارد: «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود» یا حکم ماده ۳۸ قانون کار که بیشتر معطوف به منع تبعیض در پرداخت مزد به افراد است که در بحث تساوی مزد به آن اشاره گردید.

پیش از این نیز اشاره شد همین بیان عیناً در ماده ۲۷ مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری صنعتی آمده، به‌علاوه مجموعه اصول و ضوابط حاکم بر اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل به‌شرح گفته‌شده قبل نیز در این بحث جاری بوده و می‌توان اهداف منع تبعیض در کار را نیز در ورای آن استشمام نمود.

از نگاه مسئولیت دولت، توجه به تکلیف پیش‌بینی شده در ماده ۱۰۱ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور که حقوق بنیادین کار متضمن دو مؤلفه تساوی مزد و منع تبعیض را در بطن مفهوم کار شایسته مورد تأکید قرار داده و دولت را

۳۰. اینکه دولت جمهوری اسلامی ایران به چه میزان در انجام این تکلیف موفق بوده خود جای بحث مبسوطی دارد، اما اجمالاً می‌توان بحران بیکاری را در جامعه ملموس یافت هرچند تنها کاهش بیکاری کافی نیست بلکه اشتغال مفید با درآمد کافی و توأم با احساس امنیت شغلی باید وجود داشته باشد. از سوی دیگر یکی از زمینه‌های ایجاد اشتغال برای همه افراد مسأله اشتغال زنان است که در گزارش‌های ILO نیز به‌عنوان مثالی از تبعیض و به‌عبارتی نمونه‌ای از عدم رعایت مقاوله‌نامه منع تبعیض به‌دفعات ذکر شده است. در این زمینه رجوع به «سیاست‌های اشتغال زنان در جمهوری اسلامی ایران» مصوب دویست و هشتمین جلسه مورخ ۷۱/۵/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی که روح حاکم بر آن تأکید به کار در خانه برای زنان است مؤید بحث خواهد بود.

موظف به ارائه سند ملی آن نموده نیز حائز اهمیت است.^{۳۱} به علاوه سند برنامه دولت نهم که در مرداد ماه ۱۳۸۴ از سوی رئیس جمهور در تشریح برنامه‌های وی منتشر گردیده، در بخش راهبرد اجتماعی مسأله دسترسی برابر به فرصت‌ها، در بخش راهبرد اقتصادی مسأله رفع تبعیض و در بخش راهکارهای فرهنگی، اجتماعی تقویت مبانی و اصول عدالت محوری در حوزه‌های اجتماعی از طریق دسترسی برابر به فرصت‌ها نظیر فرصت‌های آموزشی و فرصت‌های کارایی را در سرلوحه برنامه‌های دولت معرفی می‌کند. البته جنبه‌های آرمانی مرسوم در این اسناد از نظر مغفول نمانده، لیکن از نظر نگارنده این نوع اسناد خود در اصطلاح رایج حقوق اداری «منشور شهروندی»^{۳۲} قلمداد شده و حداقل از جنبه حیثیتی می‌توانند مبنای مسئولیت‌خواهی و بازخواست دولتمردان قرار گیرند.

د) گروه چهارم: سن کار و ممنوعیت کار کودک

در این گروه مقاله‌نامه‌های شماره ۱۳۸ و ۱۸۲ مطمح نظر می‌باشند. حداقل سن استخدام از موضوعاتی بوده که در اولین اجلاس کنفرانس بین‌المللی کار در سال ۱۹۱۹ مورد توجه قرار گرفته و این بار نیز ضمن مقاله‌نامه ۱۳۸ (۱۹۷۳) به عنوان سند جایگزین اسناد بین‌المللی پیشین^{۳۳} اهمیت داده شده است.

۳۱. پیش‌نویس سند ملی کارشایسته از سال ۱۳۸۴ در دولت تهیه لیکن تا این زمان هنوز مراحل تصویب خود در هیأت دولت را نیز پشت سر نگذاشته است.

32. Citizen Charter.

۳۳. از جمله این اسناد می‌توان به اعلامیه حقوق کودک مصوب ۲۰ نوامبر ۱۹۵۹ اشاره نمود که در ماده ۹ آن آمده: «کودک نباید به هر شکل وسیله مبادله قرار گیرد. کودک نباید قبل از رسیدن به حداقل سن مناسب به استخدام درآید و نباید به هیچ وجه امکان و یا اجازه استخدام کودک در کارهایی داده شود که به سلامت یا آموزش وی لطمه زده و یا باعث اختلال رشد بدنی، فکری و یا اخلاقی وی گردد.»

در ماده (۱) مقاله‌نامه، دولت‌های عضو متعهد گردیده‌اند تا از یک سیاست ملی پیروی نمایند که هدف آن لغو مؤثر کار کودکان و افزایش تدریجی حداقل سن اشتغال به سطحی می‌باشد که با رشد کامل بدنی و فکری جوانان متناسب باشد؛

و براساس ماده (۲) هر یک از اعضاء می‌بایست طی اعلامیه‌ای جداگانه که ضمیمه سند الحاقی می‌نماید، حداقل سن اشتغال را در قلمرو کشورش تعیین و ضمناً حداقل سن تعیینی نباید کمتر از سن پایان دوره تحصیل اجباری و یا در هر صورت کمتر از ۱۵ سال باشد.

مقاله‌نامه شماره ۱۸۲ (۱۹۹۹) در مورد ممنوعیت کار کودکان و اقدام فوری برای محو بدترین اشکال آن به تصویب رسیده و از نکات مهمی که در آن آمده مسأله تعریف عنوان «کودک» است که در مورد کلیه اشخاص زیر ۱۸ سال آن را جاری دانسته^{۳۴} و نیز اشاره به بدترین اشکال کار کودکان که ضمن چند بند در ماده ۳ مقاله‌نامه بیان شده از جمله:

- کلیه اشکال بردگی یا شیوه‌های مشابه بردگی، از قبیل فروش و قاچاق کودکان.
- استفاده، مهیا کردن یا عرضه کودکان برای روسپیگری، تهیه تصاویر مستهجن از کودکان یا برای نمایش‌های قبیح.
- کاری که به دلیل ماهیت یا شرایط آن، احتمال دارد برای سلامتی، ایمنی یا اخلاقیات کودکان ضرر داشته باشد، البته مصادیق این کارها به دلیل تکلیف مقرر در ماده ۴ مقاله‌نامه می‌بایست از سوی مقامات صلاحیتدار دولت‌های عضو پس از مشاوره با سازمان‌های کارفرمایی و کارگری ذی‌ربط و با در نظر گرفتن معیارهای بین‌المللی تعریف و مشخص گردند.

۳۴. مطابق ماده (۱) کنوانسیون حقوق کودک (۱۹۸۹) نیز منظور از کودک تمام افراد زیر ۱۸ سال می‌باشد.

همچنین مسئولیت‌هایی چون موارد زیر، ضمن این مقاوله‌نامه به عهده دولت‌های عضو نهاده شده است:

(الف) اینکه تدابیر فوری و مؤثری را برای تأمین ممنوعیت و محو بدترین اشکال کار کودک به عنوان یک فوریت اتخاذ نمایند (ماده ۱).

(ب) پس از مشاوره با سازمان‌های کارفرمایی و کارگری، سازوکارهای مناسبی را برای نظارت بر اجرای مقرراتی که متأثر از این مقاوله‌نامه تصویب می‌کنند فراهم نمایند (ماده ۵).

(ج) برنامه‌هایی اجرایی برای اقدام جهت حذف بدترین اشکال کار کودک به عنوان یک اولویت طراحی و اجرا نمایند (ماده ۶).

(د) مجازات‌های کیفری یا عندالافتضاء هرگونه مجازات لازم دیگر را برای تضمین مقررات که متأثر از این مقاوله‌نامه وضع می‌کنند تعیین و تصویب نمایند (ماده ۷).

(هـ) با توجه به اهمیتی که آموزش و پرورش در حذف کار کودک دارد، تدابیر مؤثر و زمان‌بندی شده‌ای را برای تأمین دسترسی کودکان به آموزش و پرورش پایه‌ای رایگان و عندالامکان آموزش حرفه‌ای اتخاذ نمایند (ماده ۷).

امروزه براساس حمایت‌هایی که به موجب اسناد یادشده فوق از کار کودکان و نوجوانان به‌ویژه در کشورهای صنعتی صورت گرفته همچنین توسعه آموزش اجباری و رایگان و تصویب اجرای قوانین ضد کار کودکان، کاهش قابل توجهی در میزان کار کودک رخ داده است. یونیسف دلیل عمده این کاهش را ازدیاد فرصت‌های آموزشی برای کودکان می‌داند.^{۳۵}

دولت ایران تاکنون مقاوله‌نامه شماره ۱۳۸ در مورد حداقل سن کار را به تصویب نرسانده، لیکن موازین حقوقی در کشور ما به‌ویژه قانون اساسی و قانون کار چندان از

35. Assefa Baquele. " questions & answers child labour." Unicef. Geneva, 1995 .

استانداردهای تعیین شده در این مقاوله‌نامه، دور نمی‌باشند. شاید به همین دلیل است که این مقاوله‌نامه جزء اسنادی است که در حال حاضر به جدیت در دستورکار مقامات دولتی جهت تنظیم اعلامیه الحاق، می‌باشد. اگر تأکید اشاره شده در ماده ۲ مقاوله‌نامه ۱۳۸ مبنی بر ملاک قرار دادن سن پایان دوره تحصیلات اجباری برای تعیین حداقل سن را ملحوظ نظر قرار دهیم، تکلیف مذکور در بند ۳ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی مبنی بر تأمین امکانات لازم برای آموزش و پرورش رایگان برای همه و بخصوص تکلیف تعیین شده در اصل سی‌ام قانون اساسی مبنی بر اینکه «دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد.» قرائنی است که نشان می‌دهد سن شروع به کار در این نظام علی‌القاعده مقارن با خاتمه دوره تحصیلات متوسطه است که از این لحاظ با حکم مقاوله‌نامه ۱۳۸ نزدیک است.

از نگاه قانون کار نیز بارزترین حکم قانونگذار، موضوع ماده ۷۹ است که به موجب آن «به کار گماردن افراد کمتر از ۱۵ سال ممنوع است» و این ممنوعیت به موجب ماده ۸۴ در مشاغل و کارهایی که به علت ماهیت آن یا شرایطی که کار در آن انجام می‌شود اگر برای سلامتی یا اخلاق کارآموزان و نوجوانان زیان‌آور باشد، به ۱۸ سال ارتقاء خواهد یافت. این حکم نیز دقیقاً متأثر از ضابطه مذکور در ماده ۳ مقاوله‌نامه ۱۳۸ می‌باشد. ضمانت اجرای ضوابط قانونی فوق نیز در ماده ۱۷۶ قانون کار آمده است.

جالب توجه آنکه با نگاه به مقررات اشتغال در مناطق آزاد تجاری-صنعتی نیز، حکم ممنوعیت به کارگماری افراد کمتر از ۱۵ سال را در ماده ۱۵ این مقررات مشاهده می‌کنیم، لیکن محدودیت مربوط به مشاغلی که حداقل سن شروع به کار در آنها ۱۸ سال است در این مقررات جایی ندارد. شک نیست منطق حاکم بر این محدودیت درخصوص اشتغال در مناطق آزاد نیز عیناً صادق بوده و غفلت واضعین مقررات مزبور در این موضوع واجد سؤال و ابهام خواهد بود.

مقاله‌نامه شماره ۱۸۲ در تاریخ ۱۳۸۰/۸/۸ از سوی دولت مورد الحاق قرار گرفته، البته این خود جای تأمل است در شرایطی که این سند در دیباچه خود به‌عنوان مکملی بر اسناد پیشین و مرتبط با کار کودکان به‌ویژه مقاله‌نامه ۱۳۸ در مورد حداقل سن کار تنظیم شده، دولت ایران با وصف آنکه مقاله‌نامه ۱۳۸ را مورد پذیرش قرار نداده، مقاله‌نامه ۱۸۲ را مورد الحاق قرار می‌دهد؛ هرچند از لحاظ شکلی نتوان ایرادی بر این کار گرفت، لیکن در محتوی امر به نظر می‌رسد این اسناد نسبت به یکدیگر نوعی ترتب منطقی دارند و در صورتیکه رعایت نوعی استاندارد بین‌المللی در این موضوع در سیاست‌ها و استراتژی‌های یک نظام قرار گرفته و حتی عملاً نیز به آن پایبندی نشان داده شده، چگونه در عمل و به‌ویژه در عرصه بین‌المللی که حیثیات و شئون بین‌المللی یک نظام را ترسیم می‌کند اینگونه رفتار شده، به دیگر سخن از باب مسئولیت دولت و شناسایی منطق اینگونه تصمیم‌گیری سؤال جدی در این باب بدون پاسخ خواهد ماند.

با نگاه به قانون اساسی، به‌ویژه تکالیف پیش‌بینی شده برای دولت در بند سوم از اصل سوم و سی‌ام به‌شرحی که در بند قبلی اشاره شد، می‌توان به قرینه دریافت که رویکرد نظام به موضوع تأمین وسایل آموزش و پرورش بخصوص تا پایان دوره متوسطه آنهم به‌صورت رایگان خود دلیلی بر استراتژی ممنوع بودن کار کودکان و بالعکس تأمین زمینه‌های آموزش و پرورش برای ایشان می‌باشد.

البته با دقت در معیار تعریف کودک در موازین بین‌المللی و از طرفی نگاه به مقررات مربوط به شرایط کار نوجوانان در قانون کار ایران (مواد ۷۹ لغایت ۸۴) می‌توان استنتاج نمود که کار کودک در مفهوم تعریف شده بین‌المللی علی‌الاطلاق در نظام حقوقی ایران مشمول عنوان ممنوعیت نبوده و صرفاً کودکان زیر ۱۵ سال با این ضابطه هماهنگ‌اند. چرا که حد فاصل سن ۱۵ لغایت ۱۸ سال در نظام حقوقی ایران به‌عنوان سن کودک به رسمیت شناخته نشده و قانونگذار صراحتاً این افراد را تحت عنوان کارگر نوجوان مورد شناسایی

قرار داده و نظاماتی را برای کار کردن ایشان مقرر می‌دارد از جمله اینکه این افراد در بدو استخدام لازم است تحت آزمایشات پزشکی قرار گیرند. ساعات کار ایشان نیم‌ساعت کمتر از سایر کارگران و ارجاع هر نوع کار اضافی و انجام کار شب و نیز ارجاع کارهای سخت و زیان‌آور و خطرناک و... برای این کارگران ممنوع می‌باشد (مواد ۸۰، ۸۲ و ۸۳). ضمناً ارتقاء حداقل سن کار به ۱۸ سال در مشاغل و کارهایی که به علت ماهیت آن یا شرایطی که کار در آن انجام می‌شود برای سلامتی یا اخلاق ایشان زیان‌آور است نیز مورد پذیرش قرار گرفته است (ماده ۸۴). همچنین طی ماده ۱۷۵ قانون کار نیز برای متخلفان از اجرای نظامات فوق مجازات‌هایی چون حبس و جریمه بر مبنای تعداد کارگران کارگاه مربوطه پیش‌بینی شده است.

با شرایط فوق هر چند قانونگذار در تدوین مقررات کار تلاش در رعایت موازین و استانداردهای بین‌المللی نموده، اما از توجه به این مسئله نیز نباید غفلت نمود که مسئله اشتغال کودکان و نوجوانان متأثر از ساختار اقتصادی و نظام آموزش و پرورش حاکم بر جامعه است؛ بنابراین مادامی که اقدام مؤثری برای افزایش سطح درآمد ملی و ایجاد رشد و رونق اقتصادی و نتیجتاً ارتقاء سطح زندگی خانواده‌ها صورت نگیرد و از سوی دیگر آموزش اجباری به‌نحو کاملی محقق نگردد، کودکان و نوجوانان به اجبار خانواده‌شان ناگزیر از کار کردن‌اند و این مسئله وجدان بیدار اجتماع را آزرده خواهد ساخت.^{۳۶}

۳۶. بنابه گزارش سازمان بهزیستی کشور، ۲۰٪ کودکان خیابانی بدسرپرست یا بی سرپرست هستند و در بهزیستی به‌عنوان کودکان خیابانی واقعی شناخته می‌شوند، ۸۵٪ کودکان خیابانی با خانواده‌ای در ارتباط هستند و همراه اعضای خانواده خود در خیابان کار می‌کنند. ۷۵٪ کودکان خیابانی نان‌آور خانواده هستند و از سوی خانواده‌ها به کار گمارده می‌شوند. همچنین ۸۰٪ خانواده‌های کودکان در فقر مطلق زندگی می‌کنند و بقیه برای رفاه بیشتر، اقدام به این کار می‌کنند. نقل از سایت www.jomhuri.com.

نتیجه‌گیری

در جمع‌بندی و نتیجه‌گیری نسبت به آنچه در بخش‌های پیشین اشاره گردید نکات ذیل درخصوص دولت جمهوری اسلامی ایران از نگاه مسئولیتی که نسبت به تحقق حقوق بنیادین کار برعهده دارد قابل ذکر است:

الف) در بخش اول از نظر پاسخگویی نسبت به اقداماتی که تاکنون معمول گردیده، عمدتاً تعهدات مربوط به مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های مرتبط با موضوع حقوق بنیادین کار می‌بایست مورد ارزیابی قرار گیرند. البته لازم به یادآوری است همانگونه که در مباحث اولیه اشاره داشتیم به حکم بیانیه ILO در کنفرانس بین‌المللی کار ۱۹۹۸ همه کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار می‌بایست به حقوق بنیادینی که در بیانیه اشاره گردیده احترام بگذارند خواه مقاوله‌نامه‌های مربوطه را تصویب کرده و یا نکرده باشند.

قطعاً مقاوله‌نامه‌های الحاق‌شده واجد تکالیف قانونی بیشتری خواهند بود، چرا که تبعات الحاق به یک مقاوله‌نامه، تصویب آن در پارلمان و قرارگرفتن موضوع در زمره حقوق داخلی خواهد بود. نکته دیگر اینکه پس از مرحله الحاق نیز پای‌بندی به موازین مربوطه در مشی عملی دستگاه حاکم چه از جهت تأثیرپذیری مجموعه قوانین و مقررات دولتی تا پایین‌ترین سطوح و چه از جهت طراحی نظام بازرسی و کنترل نسبت به حسن اجرای ضوابط مربوطه و نیز برخورد با متخلفین از حفظ و اعمال این حقوق که به آزادی‌های اساسی انسان مرتبط‌اند، خود امر مهمی است.

با توصیف شرایط فوق در یک نگاه کلی دولت ایران تاکنون به پنج مقاوله‌نامه شماره‌های: «۲۹ (کار اجباری)، ۱۰۵ (لغو کار اجباری)، ۱۰۰ (تساوی مزد)، ۱۱۱ (منع تبعیض) و ۱۸۲ (ممنوعیت کار کودک و اقدام فوری برای محو بدترین اشکال آن)» ملحق شده که جز مقاوله‌نامه ۱۸۲، مابقی تماماً مربوط به قبل از انقلاب اسلامی است.

نکته‌ای که حائز اهمیت است این است که چهار مقاله‌نامه اول در یک دوره شانزده ساله از ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۱ به تصویب رسیده‌اند، لیکن در دوران ۲۷ ساله نظام اسلامی صرفاً یک مقاله‌نامه (شماره ۱۸۲) مورد الحاق قرار گرفته که این امر با رویکرد و شعارهای نظام جمهوری اسلامی که در اصل دوم قانون اساسی خود را نظامی مبتنی بر اصل کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خداوند معرفی می‌نماید، یا نفی هرگونه ستمگری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری و نیز احترام به آزادی‌های مشروع را از اصول لازم‌الرعا به و مورد احترام خود معرفی می‌کند، متناسب به نظر نمی‌رسد. البته تردید نیست که الحاق به مقاله‌نامه‌ها شرایط اجتماعی و سیاسی مقتضی خود را لازم دارد و به‌خصوص بسترهای قانونی و شرایط اجتماعی متناسب برای هر موضوع می‌بایست در کشور فراهم گردد، لیکن عمر نظام جمهوری اسلامی حتی پس از گذراندن دوران اولیه ناپایداری و جنگ به اندازه‌ای بوده که این انتظار بجا را به‌نحو غیرموجهی محقق نشده تلقی کنیم.

ب) در بخش دوم درخصوص وظایف و تعهدات به انجام نرسیده دولت در برابر استانداردهای بین‌المللی حقوق بنیادین کار، پرواضح است که سه مقاله‌نامه ۸۷ (آزادی انجمن‌ها و حمایت از حق تشکل)، ۹۸ (حق سازماندهی و مذاکره دسته جمعی)، ۱۳۸ (حداقل سن کار)، اسناد تعهدآوری هستند که علی‌رغم مضي مدت طولانی از مهلت‌های قانونی مذکور در ماده ۱۹ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار، دولت ایران از الحاق به آنها خودداری نموده و این موضوع همواره در گزارش‌های سازمان منعکس است.

علاوه بر آن هیچ‌یک از توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار که به‌نحوی مرتبط با مقاله‌نامه‌های حقوق بنیادین کار می‌باشند، تاکنون مورد الحاق قرار نگرفته و درخصوص مقاله‌نامه‌ها نیز گفتیم صرف الحاق به آنها به منزله ایفاء مسئولیت دولت نیست، بلکه این امر انجام تکلیف اولیه‌ای است که به‌دنبال آن تمهیدساز و کارهای لازم دیگر از حیث

مؤلفه‌های اقتصادی، اجتماعی و حقوقی اقتضاء پیدا می‌کند. ضمن آنکه سه سند بین‌المللی الحاق نشده نیز مجموعه‌ای از نصوص و موازین بین‌المللی تعهد آور را می‌سازند که دولت ایران را نسبت به آنها متعهد و پاسخگو می‌سازد. پاسخگویی که حداقل از لحاظ شکلی و از جهت حیثیت بین‌المللی نام این کشور را مدت‌ها در فهرست «پاراگراف ویژه» سازمان بین‌المللی کار قرار داده و این پاراگراف مربوط به کشورهای ناقض حقوق بنیادین و اصول انسانی کار می‌باشد.

ج) بی‌شک حقوق بنیادین کار متعاقب تحقق اصل اشتغال موضوعیت یافته و اکنون که بالغ بر دو سال از فعالیت دولت نهم می‌گذرد ارزیابی اقدامات انجام شده به‌ویژه بر مبنای آرمان‌ها و برنامه‌های ارائه شده در سند برنامه دولت نهم^{۳۷} بخصوص در بخش اشتغال و رفع مسأله بیکاری خالی از فایده نخواهد بود. آخرین اطلاعات موجود در کشور بر اساس اعلام مرکز آمار ایران نرخ بیکاری را در سال ۱۳۷۶ به میزان ۱۳/۱۷ درصد، در سال ۱۳۸۰ به میزان ۱۴/۱۷ درصد، در سال ۱۳۸۲ به میزان ۱۱/۸۷ درصد و در سال ۱۳۸۶ به میزان ۹/۹ درصد نشان می‌دهد. در این شرایط اعلام نرخ بیکاری ۹/۹ درصد از سوی مرکز آمار ایران در مهرماه سال ۸۶ همگان را با شگفتی مواجه ساخت. حتی این آمار با آمارهای وزارت کار نیز تناقض داشته و قابل پذیرش نمی‌باشد. «نشریه اکونومیست به‌عنوان یک منبع اقتصادی معتبر در دنیا به اتکاء آخرین گزارش و پیش‌بینی‌های بخش اطلاعات خود در مورد ایران پیش‌بینی کرده نرخ بیکاری در سال جاری به ۱۲٪ خواهد رسید این مرجع نرخ بیکاری سال گذشته ایران را ۱۱/۶ درصد و نرخ بیکاری سال آینده را ۱۲/۵ درصد

۳۷. این سند علاوه بر امکان دسترسی از طریق رسانه‌های گروهی در مقطع زمانی مربوطه (۱۳۸۴)، توسط نگارنده از طریق مجلس شورای اسلامی اخذ و مورد استفاده قرار گرفته است.

پیش‌بینی نموده است.^{۳۸} همچنین در این گزارش روند نرخ بیکاری در ایران تا چند سال آینده صعودی پیش‌بینی شده و برای سال ۸۸ (۱۲/۹) درصد و برای سال ۸۹ (۱۳/۲) درصد تخمین زده شده است. نهایتاً با این روند نرخ بیکاری در ایران در سال ۱۳۹۰ به بالای ۱۴ درصد خواهد رسید.

اینکه وزارت کار تعداد شغل‌های ایجادشده در طول دو ساله فعالیت دولت نهم را حدوداً سالی یک میلیون شغل اعلام می‌کند^{۳۹}، یعنی جمعاً حدود دومیلیون شغل در طول دو سال، در حالی که در کل دوران برنامه پنج ساله سوم توسعه کشور قریب سه میلیون شغل ایجاد شده بنابراین حتی بر فرض صحت نیز این ارقام موجب کاهش نرخ بیکاری به کمتر از ده درصد نخواهد بود. چگونه ممکن است از زمستان ۸۵ نرخ بیکاری ۱۲/۱ درصد، ظرف شش ماه در پایان تابستان ۸۶ به رقم ۹/۹ درصد کاهش یافته باشد؟! درحالی- که مراجع متعدد بین‌المللی در بررسی‌های خود نرخ بیکاری ایران را قطعاً بالای ۱۰ درصد می‌دانند. در این زمینه علاوه بر نشریه اکونومیست می‌توان به گزارش سازمان بین‌المللی نظارت بر تجارت که در سال ۲۰۰۷ منتشر شده و پیش‌بینی آینده اقتصادی ایران را درج نموده رجوع کرد.^{۴۰}

در پایان باید گفت اگر در حوزه مسئولیت بین‌المللی نقض یک تعهد بین‌المللی با ارتکاب عمل زیان‌بار مسئولیت‌آور است در حوزه مسئولیت داخلی دولت نیز نقض تکالیف قانونی و حتی در رتبه‌ای بالاتر عدم اهتمام به ابتکار قوانین مناسب که در راستای

۳۸. نقل از نشریه اعتماد، بخش اقتصاد، شماره ۱۵۱۳، مورخ ۱۳۸۶/۷/۲۲.

۳۹. همان.

40. Business Monitor International, The IRAN Business Forcast Report, 2/ 2007/ page 44.

تکالیف اساسی دولت قرار دارند و حتی عدم اتخاذ سیاست‌های متناسب برای بسترسازی قوانین، مبنای مسئولیت خواهد بود. دولت در مواجهه با مسئولیت ناشی از تحقق حقوق بنیادین کار می‌بایست ابتدا ساختار اقتصادی و اجتماعی لازم را برای اجرای معیارهای بین‌المللی مربوطه فراهم نماید. نباید تصور کرد که صرف تصویب مقاوله‌نامه‌ها، توصیه‌نامه‌ها و قبول تعهدات بین‌المللی معیار پیشرفت بوده و کشوری که عملاً فاقد امکانات متناسب برای اجرای مقاوله‌نامه‌ها می‌باشد را به سوی ترقی سوق می‌دهد.

فهرست منابع

الف) فارسی

۱. زاهدی، شمس‌السادات، تشکلهای کارگری و کارفرمایی (بررسی تطبیقی)، انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۷۷.
۲. عراقی، عزت‌اله، حقوق کار(۱)، انتشارات سمت، ۱۳۸۱.
۳. عراقی، عزت‌اله، حقوق بین‌المللی کار، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۷.
۴. نیایی، جعفر، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، ج اول، انتشارات دانشگاه ملی ایران، ۱۳۵۴.
۵. سپهری، محمدرضا، حقوق بنیادین کار، انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۱.
۶. وطن‌خواه، حمید، تأثیر مصوبات سازمان بین‌المللی کار بر حقوق کار ایران، مرکز نشر سمر، ۱۳۸۲.
۷. هاشمی، سیدمحمد، نگرشی بر قانون جدید کار جمهوری اسلامی ایران، انتشارات دانشگاه شهیدبهشتی، ۱۳۷۰.
۸. مجموعه قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی، انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۵.
۹. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳.
۱۰. قانون بین‌المللی حقوق جوانان، ج اول و دوم، انتشارات سازمان ملی جوانان (فصل سوم)، ۱۳۸۰.

ب) لاتین

1. Freedom of Association and collective bargaining, Ethical trading initiative, March 2005

2. Hidden Slaves/Forced Labour in United States, Human Rights Center/
University of California, Berkeley, 2004
3. ILO Forced Labour Conventions, W, Sussex, UK
4. Valticas, Nicolas & w, Von, Potobsky, Geraldo, International Labour Law, Law
Taxation Publishers, Second Edition, Deventer, Boston, 1995
5. Assefa Baquele, Questions & Answers Child Labour, Unisef, Geneva, 1995
6. Business Monitor International , The IRAN Business Forecast Report. 2007