

بررسی تطبیقی رهیافت‌های حقوقی برای حل تنش‌های ناشی از اعتصاب در

بخش‌های خدمات عمومی

(درس‌هایی از نظام‌های اجتماعی کشورهای پیشگام اتحادیه اروپا، با محوریت فرانسه برای ایران)

عبدالحمید شمس^۱

دریافت: ۱۳۹۵/۰۳/۰۲

پذیرش: ۱۳۹۵/۰۴/۲۹

چکیده

حق اعتصاب، به مثابه یکی از حقوق بنیادین و ابزارهای قانونی برای طرح خواست‌های مشروع و قانونی کارکنان، یکی از قطعات اصلی جورچین روابط کار می‌باشد که در کشور ما ایران در جایگاه مناسب خود قرار نگرفته است. قانونگذاران فرانسوی و ایتالیایی با درج حق اعتصاب کارمندان بخش‌های عمومی و دولتی در قانون اساسی خود، تلاش نمودند تا، ضمن تأکید بر حق دولت به استمرار خدمات عمومی و حق ارباب رجوع و ذینفع اداری، با ابزارهای حقوقی قوی‌تری این حق را به رسمیت بشناسند؛ حال آنکه آلمان‌ها با تکیه بر رویه‌های قضایی، ضمن انکار این حق برای کارمندان رسمی، و پذیرش آن برای کارکنان پیمانی بخش عمومی، تلاش کردند تا رهیافتی عقلانی برای کنترل تنش‌های اجتماعی خود بیابند.

در ایران، علی‌رغم حلقه‌های مفقوده‌ای که در مورد حق اعتصاب در بخش‌های خصوصی و عمومی نظام حقوقی ایران وجود دارد، قانون تخلفات اداری (بند ۳۳) به گونه‌ای تلویحی حق اعتصاب قانونی برای کارمندان و کارکنان دولت را به رسمیت می‌شناسد؛ در این راستا نویسنده تلاش دارد تا با مطالعه اسنادی رویه‌ها و قوانین داخلی و بیرونی، الگویی برای ایجاد سازگاری میان حقوق چهارگانه (دولت، اعتصاب‌کنندگان، ارباب رجوع، مخالفان اعتصاب) و برای حل معضل اعتراض‌های جمعی (که به قطع موقت ارائه خدمات عمومی می‌انجامد)، بپردازد. روش تحقیق در این نوشتار، روش بررسی و مطالعه تطبیقی قانون‌ها و رویه‌های قضایی با رویکرد توصیفی - تحلیلی است؛ بر این اساس نخست با استفاده از منابع رویدادها، تصمیمات قضایی، توصیف و سپس به شناسایی و تحلیل نقاط اشتراک و افتراق رویکردهای مختلف پرداخته، در نهایت پیشنهادهای جدیدی عرضه می‌شود.

کلید واژگان: خدمات عمومی، حق اعتصاب کارمندی، حق کار، اصل استمرار خدمات عمومی، مذاکرات و

پیمان جمعی

۱. عضو هیات علمی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛ abh.shmas@yahoo.com

مقدمه و بیان مسأله

امروزه در قوانین اساسی اغلب کشورهای پیشرفته حق اعتراض و اعتصاب جمعی در خدمات عمومی، چون حمل و نقل عمومی، بیمارستان‌ها، و غیره پذیرفته شده است؛ در صورت حادث شدن چنین اعتراض‌هایی، برخی از کارکنان به دلایل خاص، تمایلی به شرکت در اعتراض و قطع قرار داد کار-ولو برای چند ساعت- را ندارند؛ از سوی دیگر ارباب رجوع خدمات عمومی که برای مثال در روز اول هفته قصد رفتن بر سر کار خود را دارد، با قطع خدمات عمومی حق قانونی خود به دریافت خدمات را به طور موقت از دست می‌دهد و چه بسا با نرفتن به محل کار خود، آینده و زندگی وی به خطر افتد؛ سر انجام با پذیرش حق قطع موقت قرارداد کار، دولت (نظام) «حق استمرار» روند ادامه خدمات را از دست داده، اقتدار آن (با دریافت این ضربه) دچار «سکته» می‌شود.

در این زمینه حقوقدان‌ها و مجالس قانونگذاری کشورهای متکی بر دیدگاه «دولت قانونی»، به «راهکارهایی» رسیده‌اند که به نظر نگارنده این سطور «دست‌آورد بشری» محسوب می‌شود؛ کلید واژگان این رهیافت عبارت است از «استمرار خدمات اساسی»^۱ یا «ارائه حداقل خدمات»^۲ که در این رابطه در مباحث بعد شرح و تحلیل صورت خواهد گرفت.

در این مقدمه تنها به سه نکته اشاره می‌شود: نخست اینکه قانونگذاران اغلب کشورها حق قطع موقت قرارداد استخدامی یا کار را برای برخی خدمات عمومی چون نظامیان، گاه قضات دادگستری (در اسپانیا)، مأموران آتش‌نشانی (در کبک کانادا)، خدمات عام و غیرمستقیم عمومی چون نگهداری مواد رادیواکتیو و اتمی (در تمامی کشورها) ممنوع کرده‌اند. دوم اینکه پذیرش حق قطع موقت خدمات عمومی در برخی از بخش‌ها اغلب مستلزم رعایت برخی پیش‌نیازهاست؛ همچون گرفتن مجوز برای قانونی بودن اعتراض، همین‌طور اعلام زمان انجام اعتراض به شهروندان و به‌ویژه ضرورت باز کردن باب مذاکره با کارگزاران بخش مربوطه، قبل از برپایی تحرکات اعتراض‌آمیز؛ بالأخره زیر بخش‌های ارائه دهنده «خدمات اساسی» که باید (علی‌رغم اعتصاب در دستگاه ذیربط)، خدمات خود را ادامه دهند، را قضات مسئول در دیوان عدالت اداری تعیین می‌کنند.

-
1. Services publics essentiels
 2. Service minimum

گفتار اول: کلیات و مفاهیم

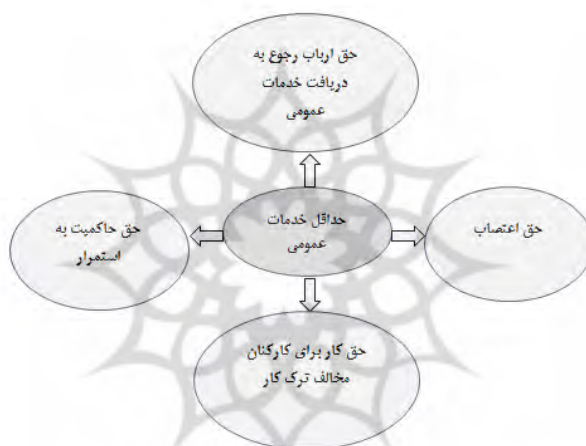
بند ۱. اهداف و پرسش‌های تحقیق

الف. اهداف

شناسایی رهیافت برای ایجاد موازنه در تحقق حقوق ارباب رجوع به دریافت خدمات عمومی، حق کارکنان به اعتراض برای خواست‌های صنفی، حق کارکنان مخالف اعتصاب، به انجام کار و حق دولت به استمرار در ارائه خدمات.

یادآوری راهکار مغفول حقوقی (مذاکره و عقد پیمان جمعی مندرج در قانون کار) برای حل تعارض‌های اجتماعی در خدمات عمومی.

اصل «حداقل خدمات در بخش‌های اساسی»
نقطه پیوند چهار حق



شکل ۱. تفاهم حقوق چهار گانه روی اصل

«ارائه حداقل خدمات در بخش‌های اساسی»

پژوهش‌های حقوقی و اجتماعی
پرتال جامع علوم انسانی

پرسش‌های پژوهش

در پژوهش حاضر، ضمن تأثیرپذیری از رویه‌های قضایی کشور فرانسه و با بهره‌گیری از رویکرد «حداقل خدمات» در بخش‌ها و خدمات اساسی، می‌توان با رویکردی عملگرا^۱ چهار «حق دولت» (در ارائه خدمات عمومی)، حق کار (کارکنانی مایل به تداوم کار)، حق ارباب رجوع (به دریافت خدمات) و سرانجام حق کارکنان (به برپایی اعتصاب قانونی) را به نقطه آشتی نزدیک کرد. به این ترتیب پرسش‌های پژوهش عبارتند از:

۱. پرسش اصلی:

آیا قانونی کردن رویکرد «ارائه حداقل خدمات اساسی» سبب تحقق چهار حق اشخاص ذینفع در جریان اعتصاب‌های صنفی خواهد شد؟

۲. پرسش فرعی:

الف. آیا وجود «مذاکرات جمعی مستمر» میان شرکاء اجتماعی، سبب کاهش تنش‌های اجتماعی در خدمات عمومی می‌شود؟
ب. آیا رعایت «محدودیت‌های قانونی» سبب حفظ نظم عمومی و استمرار در ارائه حداقل خدمات عمومی است؟
ج. آیا عدم پذیرش حق اعتصاب برای بخشی از کارمندان حاکمیتی، روشی عقلانی برای ایجاد موازنه میان نظم و آزادی و تضمین «استمرار اقتدار» دولت است؟

بند ۲. روش‌شناسی تحقیق

این مقاله با استفاده از روش تحقیق حقوق تطبیقی آماده شده است؛ در روش‌شناسی پژوهش حقوق تطبیقی پس از یافتن مسئله و شناخت جایگاه و تعیین قلمرو آن، تمامی موارد شباهت و تفاوت را از منابع حقوقی استخراج و به صورت جزئی ثبت می‌کند؛ در این زمینه هرچه مشابهت‌ها و تفاوت‌ها بیشتر باشند، حرکت پژوهش‌گر در عبور از مقایسه ظاهری، به تطبیق واقعی، بهتر میسر می‌شود.

1. Pragmatic

در مطالعه تطبیقی مرتبط با پدیده‌ای مثل اعتصاب و نوع برخورد نظام‌های مردم سالار با آن، با مسائلی برخورد می‌کنیم که کار را کمی پیچیده‌تر می‌کند؛ از این روی برای بررسی علمی آن باید ابعاد مختلفی را در نظر گرفت تا مطالعه جامع باشد. هدف اصلی از حقوق تطبیقی استفاده از تجربیات دیگران و یافتن راه حل حقوقی در دیگر جوامع می‌باشد.

گفتار دوم: ادبیات و مبانی نظری مرتبط با حق اعتصاب

به رسمیت شناختن و قانونی کردن حق اعتصاب در یک کشور مستلزم ایجاد آشتی میان منافع ذینفع‌های این حق با ذینفع‌های حقوق معارض با این حق می‌باشد؛ ایجاد سازگاری میان این حقوق موضوع محوری این گفتار است. در این رابطه لازم است تا به تشریح و تبیین مختصرمبانی نظری «حق اعتصاب»، استمرار خدمات عمومی، حق کار، نظم عمومی، حداقل خدمات، خدمات عمومی اساسی... بپردازیم.

الف. حق بنیادین اعتصاب^۱

حق اعتصاب، ریشه در حق اعتراض به عنوان یک حق بنیادین بشری دارد. حق بنیادین به حقی گفته می‌شود که اساس و بنیاد گروهی از حقوق دیگر باشد. حقوق بنیادین به نظر اغلب نظریه‌پردازان حقوقی، اساس و پایه حقوق بشر است (چراغی، ۱۳۸۲: ۹). اعتصاب^۲ به معنی توقف موقت کار توسط گروهی از کارکنان به منظور بیان شکایت یا تحمیل یک تقاضا است. در اعتصاب اقدام علیه کارفرمایان انجام می‌گیرد؛ و در نهایت ممکن است کارگران و مدیران وارد ستیزه اجتماعی شوند (گیدنز، چاپ سوم، ۱۳۷۶). در کشورهایی که فضای اجتماعی و سیاسی به انسداد نرسیده است، دست از کار کشیدن کارگران یا کارمندان و کارگزاران یک واحد اقتصادی یا دستگاه اداری و خدماتی اغلب با هدف دریافت دستمزد بیشتر یا امتیازات شغلی از کارفرماست. اعتصاب را می‌توان از نظر محتوی به اعتصاب‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تقسیم کرد. از نظر شکل، اعتصاب‌ها به صور مختلفی ظاهر می‌شوند که متداول‌ترین آن‌ها از این قرار است: تحریم کار؛ کم کاری؛ خودداری از

1. The right to strike
2. strike-action

اضافه کاری؛ اعتصاب نشسته یا تحصن در محل کار؛ قطع و انجام کار به طور متناوب، اعتصاب ناگهانی، اشغال محل کار؛ اعتصاب همدردی... و غیره (زاهدی، ۱۳۸۳: ۱۵۲).

در قرن نوزدهم دولت‌ها و کارفرمایان با کمک نیروهای نظامی اعتصاب‌ها را در هم می‌شکستند و اعتصابیون را سرکوب می‌کردند؛ در انگلستان اقدام به اعتصاب و هر نوع اقدام دسته‌جمعی دیگر، جرم‌انگاری شده بود. این جریان تا سال ۱۸۷۵ میلادی ادامه یافت. در این سال با تصویب قانون حمایت از اموال و مالکیت در انگلستان، زمینه حمایت قانونی از اعتصاب فراهم شد؛ اما محدود به قیود و شرایطی بود که حقوق و آزادی‌های دیگر شهروندان، از مهم‌ترین آن‌ها بود. (زاهدی، ۱۳۸۳: ۱۶۳).

در فرانسه نیز جنبه کیفری اعتصاب در سال ۱۸۶۴ لغو شد البته اعتصاب، شبه‌جرمی شد که گاه مورد مجازات مالی قرار می‌گرفت و این جریان تا سال ۱۹۴۶ ادامه داشت. (Arabella S & Bell, 2008:27). در گفتارهای بعد به مبانی قانونی اعتصاب در بخش دولتی و عمومی مهم‌ترین کشورهای اروپای غربی چون آلمان، فرانسه، ایتالیا... اشاره می‌شود.

ب. حقوق بنیادین متعارض با حق اعتصاب

حق دولت به برقراری و «تداوم خدمات عمومی»^۱

حق اعتصاب در برخی از قوانین اساسی (چون کشور فرانسه) به رسمیت شناخته شده است، اما در عین حال برای ایجاد سازگاری با دیگر اصول، محدودیت‌هایی برای حق اعتصاب ایجاد می‌شود تا حفاظت از اصل استمرار خدمات عمومی تضمین شود. (C Constitutionnel: Décision n°87-230 DC du 28 juillet 1987) «استمرار خدمات عمومی» یکی از اصول حقوق اداری است که گاه ارزشی قانون اساسی دارد. بر اساس این اصل، خدمات عمومی، تعطیل‌بردار نیست؛ این اصل تکلیفی را بر مقامات عمومی و اداری بار می‌نماید که، به‌موجب آن باید تداوم خدمات اداری به‌نحو مناسبی تضمین گردد (هداوند، ۱۳۸۸، ۲۰۱)، تأکید بر این اصل به‌ویژه در عرصه‌های خدمات اساسی چون امنیت، خدمات درمانی و ... از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. نقض این اصل در حقوق اداری

1. Continuity of public service

ضمان‌آور است (هداوند، پیشین، ۲۰۱) و ارائه نکردن خدمات عمومی توسط اداره مربوط تخلف محسوب می‌شود و می‌توان علیه مقامات آن دستگاه اقامه دعوی کرد (همان منبع، ۲۰۱). در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت اشاره‌ای به این اصل نشده است اما از مفهوم اصول ۶۳، ۶۸، ۱۱۹، ۱۳۰، ۱۳۱، ۱۳۲ و ۱۳۵ می‌توان این اصل را استنباط نمود. کشور فرانسه، مبنای این اصل را در اصل ۵ قانون اساسی ۱۹۵۸ خود جای داده است، که براساس آن رئیس جمهور بر رعایت قانون اساسی نظارت دارد... و استمرار حکومت را تضمین می‌نماید (نقل از همان، ۲۰۲). شورای قانون اساسی فرانسه هم در رأی مورخ ۲۵ ژوئیه ۱۹۷۹، اصل استمرار را یک اصل دارای ارزش قانون اساسی دانسته است؛ همچنین شورای دولتی (دیوان عالی) در مورخ ۱۳ ژوئن ۱۹۸۰ (June 1980) (note: mme bongean). از آن با عنوان «اصل بنیادین» یاد کرده است (chapus, op.cit, 521).

حقوق شهروندان به دریافت خدمات عمومی

همه ما در برابر نظام اداری و عمومی، مشتری و ارباب رجوع هستیم؛ هنگامی که منتظر اتوبوس شرکت واحد هستیم، یا برای تمدید گواهینامه خود به شهرک‌های پلیس راهنمایی و رانندگی مراجعه می‌کنیم و یا برای نظام اداری نام می‌نویسیم و در مقطع کنونی، حتی هنگامی که نظام دولت الکترونیک باید اطلاعاتی را در اختیار ما بگذارد و نمی‌گذارد، در همه این شرایط ما مشتری و ارباب رجوع نظام خدمات عمومی هستیم.

حقوق کارکنان متمایل به ادامه کار

حق کار نیز همانند حق اعتصاب از حقوق بنیادین به‌شمار می‌آید؛ در جریان اعتصاب برخی از کارمندان مایل به اعتصاب نبوده، خواستار ادامه جریان کار می‌باشند. در این شرایط هم قدرت عمومی و هم اتحادیه‌های مسئول، موظفند تا ضمن تأکید بر «آزادی کار»، به نظر کسانی که نمی‌خواهند در اعتصاب شرکت کنند، احترام بگذارند. از نظر دفتر بین‌المللی کار^۱ اقدامات اعتصاب‌کنندگان در جریان اعتراض به شرایط کار نباید به‌گونه‌ای باشد که به حقوق کارکنان دیگر دولت، که مایل به ادامه کارشان هستند، خدشه‌ای وارد سازد (دفتر بین‌المللی کار، ۲۰۰۷: ۷).

1. International Labour Organization (ILO)

مأموریت دولت به برقراری «نظم عمومی»

نظم عمومی به نظر نویسنده از جمله اصطلاحات «ظرفی» حقوقی (مشابه مصالح ملی، تشویش اذهان، منافع عمومی...) است که مفهوم آن سیال بوده، در هر جامعه‌ای ممکن است تفسیر خاصی از نظم عمومی صورت گیرد؛ اما در هر حال کارکرد آن، ایجاد ثبات اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در جامعه است. نظام‌های مختلف در هر شرایطی از مفهوم نظم عمومی برای حفظ ثبات استفاده می‌کنند؛ در واقع احصای کامل مصادیق این اصطلاح به‌آسانی امکان‌پذیر نیست؛ اما در هر حال، به سان دیگر مفاهیم، مصادیق مسلمی دارد (مثل اعتصاب همراه با گروگان‌گیری) که همگان بر آن اتفاق نظر دارند (جلالی و تنگستانی، پیشین).

ناگفته نماند که از نظر برخی از حقوقدان‌ها حفظ نظم در شکل برقراری «حداقل خدمات در بخش‌های ضروری»، به‌نوعی رعایت حق دولت به «تداوم اقتدار» آن نیز می‌باشد.

خدمات عمومی^۱

تعریف خدمات عمومی

بر اساس نخستین تعاریفی که در آغاز سده بیستم و توسط دانشمندانی چون لئون دوگی^۲ صورت گرفت، خدمات عمومی عبارت است از فعالیت‌هایی که توسط ادارات دولتی در زمینه تأمین منافع عمومی انجام می‌شود. این تعریف بعدها تغییراتی را در دو مسیر محدود شونده و گسترش یابنده، پذیرفت: در مفهوم محدود شونده، مدیریت یک فعالیت «به‌وسیله نظام اداره عمومی»، در هر شرایطی، در جهت تأمین منافع عمومی نیست (مانند اجاره یک مکان در کنار دریا برای تعطیلات کارمندان در تابستان) و در نتیجه نمی‌تواند دارای ویژگی‌های یک فعالیت از جنس خدمات عمومی باشد؛ در مفهوم گسترده، مدیریت یک فعالیت «توسط بخش خصوصی»، در صورتی که در راستای تأمین منافع عمومی باشد (به‌ویژه اگر از جنس فعالیت‌های مربوط به «انحصارات طبیعی» باشد) و تحت نظارت نظام اداری عمومی قرار گیرد، خدمات عمومی محسوب می‌شود و قوانین اداری و عمومی بر آن جاری است (Chevallier, J. 1976: 138-40).

1. Public services

2. Duguit, L

به سخن دیگر خدمات عمومی، فعالیت‌هایی هستند که نهادهای عمومی^۱ یا خصوصی، زیر نظر اشخاص عمومی برای برآورده کردن نیازهای همگانی انجام می‌دهند و حقوق اداری به مثابه حقوق حاکم بر خدمات عمومی در این اندیشه نمود پیدا می‌کند، اندیشه‌ای که متضمن مشروعیت قدرت و دولت می‌باشد و شایستگی بقای دولت به آن وابستگی تامی دارد (رضایی‌زاده و کاظمی، ۱۳۹۱: ۲۴). به نظر پژوهشگر مقاله در چنین شرایطی مشاهده می‌شود که به دنبال تغییرات در تعاریف، معیار ارگانیک^۲ به سود معیار «کارکردی»^۳ به کنار گذاشته می‌شود. بر این اساس حمل و نقل شرکت واحد اتوبوسرانی شهرهای کشور، با وجودی که اتوبوس‌ها به رانندگانی از بخش خصوصی واگذار شده است، در صورتی که تحت نظارت سیستم حمل و نقل عمومی وابسته به شهرداری‌ها باشند، خدمات عمومی محسوب می‌شوند.

در اینجا لازم است تا خدمات عمومی را به دو گروه خدمات عمومی اساسی و عادی و تقسیم کرد. البته نمی‌توان با قاطعیت این تقسیم‌بندی را جامع، مانع و دقیق دانست؛ چراکه هریک از خدمات ممکن است در ساعاتی از روز اساسی باشد (حمل و نقل عمومی در ساعت ۸ صبح اول هفته) و در دیگر ساعات عادی ارزیابی شود.

۱. نهادهای عمومی ممکن است دولتی و یا غیردولتی باشند؛ مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری اشعار می‌دارد: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که، دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». از جمله این نهادها می‌توان به مواردی چون بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، جمعیت هلال احمر، جهاد دانشگاهی، شوراها و بنیاد مستضعفان و جانبازان اشاره کرد. همچنین نهادهایی که با عنوان نظام‌های حرفه‌ای شناخته می‌شوند؛ مانند کانون وکلای دادگستری، نظام پزشکی، کانون کارشناسان رسمی دادگستری و نظایر آنها از جمله مؤسساتی هستند که هر چند تحت عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی شناخته نشده‌اند؛ ولی با توجه به ملاک‌ها و ضابطه‌هایی که قانون مدیریت خدمات کشوری به دست داده است، می‌توان آن‌ها را بخشی از این مؤسسات دانست که تحت نظارت دولت قرار دارند و برخی از تصمیمات آن‌ها باید به تصویب مقامات دولت برسد (حسینی اردکانی، پیشین، ۵۲).

۲. در صورتی که اقدام قضایی علیه هر تصمیم و عملکرد سازمان‌های دولتی و عمومی را- فقط به دلیل اینکه توسط یک نهاد عمومی صورت گرفته- شایسته طرح در برابر دیوان عدالت اداری بدانیم، تأکید می‌کنیم بر معیار ارگانیک.

3.Functionnal

مفهوم «خدمات عمومی اساسی»^۱

از نظر کمیته آزادی سندیکایی خدمات عمومی اساسی «خدماتی هستند که اختلال در آنها، زندگی، امنیت شخصی یا سلامتی تمامی یا بخشی از جمعیت را به خطر می‌اندازد» (دفتر بین‌المللی کار، ۲۰۰۰) از جمله این خدمات می‌توان از خدمات درمانی - بهداشتی، نیروهای انتظامی، نیروهای مسلح، آتش‌نشانی، آب، تلفن، زندان‌ها خدمات مربوط به حوادث و سوانح و... یاد کرد؛

اما باید توجه داشت که در کشورهای مختلف، تلاش بر این بوده است تا با تصویب قانون معیارهایی برای تعیین مصادیق خدمات عمومی اساسی ارائه کنند؛ گاه نیز در فقدان قانون، از رویه‌های قضایی برای نیل به این مقصود استفاده شده است.

هدف از تعیین خدمات اساسی در کالبد خدمات عمومی، تلاشی است برای برقراری توازن میان دو حق: نخست جلوگیری از محدود کردن همراه با سوء نیت حق اعتصاب (توسط دولت‌های اقتدارگرا)، دوم احترام به حقوق شهروندان که از خدمات عمومی (تحت اعتصاب) استفاده می‌کنند (www.senat.fr: 2017/1/08).

بر خلاف تعریف متعارف از خدمات، کشورهای مختلف تعاریف و شاخص‌های متنوعی را برای شناسایی «خدمات عمومی اساسی» داده‌اند:

در نظام حقوقی ایتالیا خدمات عمومی اساسی به خدماتی گفته می‌شود که هدفشان ضمانت بهره‌برداری از حقوق اشخاصی است که تحت حمایت قانون اساسی هستند؛

بر مبنای قوانین مرتبط با حق اعتصاب کشور پرتغال، خدمات اساسی به آن دسته از فعالیت شرکت‌ها و مؤسساتی گفته می‌شود که هدف ارضاء نیازهای اجتماعی کاملاً لازم را دنبال می‌کنند؛

در انگلستان و ایالت خود مختار کبک قوه مقننه هیچ قانون ویژه‌ای برای تعریف خدمات اساسی به تصویب نرسانده است؛ بنابراین مجریان قانون برای تنظیم حقوق مربوط به اعتصاب از قوانین دیگر استفاده می‌کنند؛ در انگلستان محاکم ذینفع، برای تعیین خدمات عمومی اساسی به قانون مربوط به توقیف اموال استناد می‌کنند؛ بر این اساس خدمات عمومی اساسی به خدماتی گفته می‌شود که «...آنچه اساسیست برای تداوم حیات جامعه، تضمین می‌کنند». (www.Senat.FrOp cit)

1. Essential public services

قانون کار ایالت خود مختار کبک در کانادا تعریف خاصی برای خدمات اساسی ارائه نمی‌کند؛ بلکه معیارهایی برای شناسایی این گونه از خدمات را مطرح می‌کند. بر این اساس خدمات عمومی در صورتی اساسی تلقی می‌شوند که فقدان آنها خطراتی برای «سلامت» یا «امنیت» مردم به همراه داشته باشد. (Tribunal administratif du travail).

ناگفته نماند که در چهار کشور یاد شده، همراه تعاریف این مفهوم، فهرستی از خدمات عمومی حساس و افراد مرتبط با انجام آنها نیز ضمیمه شده است. این اشخاص به‌طور معمول عبارتند از قضات، کارمندان امنیتی و زندانبان‌ها، کارمندان آتش‌نشانی، بخش‌های پزشکی، خدمات توزیع آب، گاز، برق، صدا و سیما و همین‌طور حمل و نقل عمومی (www:Senat. Fr).

ناگفته نماند که در کنار خدمات عمومی اساسی، برخی از خدمات عمومی بنیادین^۱ یاد می‌کنند که از نظر بعضی حقوقدان‌ها - در مقایسه با خدمات اساسی - از اهمیت پائین‌تری نسبت به گروه قبل قرار دارند، اما در عین حال دارای اهمیت هستند؛ به نحوی که از خدمات عمومی عادی متمایز می‌گردند. از جمله مهم‌ترین این خدمات می‌توان از خدمات بهداشتی درمانی مهم، از قبیل جراحی‌های عمومی، خدمات شهری و روستایی از قبیل آب، برق، گاز و تلفن و حمل و نقل در کلانشهرها یاد کرد (جلالی و تنگستانی، پیشین).

خدمات عمومی عادی^۲

با وجودی این‌که، این‌گونه خدمات برای پاسخ به نیاز مردم می‌باشد، اما در صورت ایجاد وقفه در ارائه آنها ضرر و خسارات زیادی به مردم وارد نمی‌شود؛ اما همان‌طور که گفته شد برخی از خدمات ممکن است در برخی از شرایط اساسی باشند (نظیر توزیع گاز در زمستان و در استان اردبیل)، در حالی که همان خدمات در زمستان و در استان‌های جنوبی چون هرمزگان خدمات عمومی عادی به‌شمار آید و قطع آن به‌خاطر اعتصاب کارکنان و برای بیست و چهار ساعت، خسارت چندانی به مردم وارد نسازد. همین‌طور می‌توان از توقف کار در حمل و نقل هوایی در روزهای پایانی سال یاد کرد که ممکن است

1. Public services of fundamental importance
2. Ordinary public services

زیان بسیاری به مسافران وارد سازد، در حالی که در بقیه روزهای سال یک هفته اعتصاب کارکنان مرتبط با خطوط هوایی خلل چندانی در کارکرد نظام عمومی و منافع شهروندان وارد نسازد.

گفتار سوم: محدودیت‌ها و ضوابط مربوط به حق اعتصاب

بند ۱. کارمندان موضوع ممنوعیت

به‌طور سنتی بخش‌هایی از شاغلین در فعالیت‌های حاکمیتی - به ویژه نظامی - موضوع این‌گونه از ممنوعیت‌ها هستند؛ البته عادلانه نخواهد بود اگر به‌طور یکپارچه تمامی کارمندان شاغل در وزارتخانه‌های مرتبط با امنیت را از حق اعتصاب محروم کرد؛^۱ علاوه بر بخش‌هایی از کارمندان نظامی می‌توان از تعمیم این ممنوعیت به قضات دادگستری، و مقامات عالی رتبه دولتی نیز سخن گفت.

به‌نظر برخی ممنوعیت اعتصاب برای مأموران دولتی بیشتر زائیده فرهنگ (رعایت اخلاق مقامات) آنگلوساکسون است. توسعه مفهوم «اخلاق (حقوق و تکالیف) کارمندان»، همسو با تغییرات در خدمات عمومی و حرکت (از «اداره عمومی»)^۲ به‌سوی مدیریت حرفه و شغل (مدیریت دولتی)^۳، دولت‌ها را به سوی ایجاد تغییر در منطق ممنوعیتی هدایت می‌کند که در مقررات مربوط به خدمات عمومی وجود داشت (Caillousse, J. 2003:352). از این روی در اغلب کشورهای دموکراسی لیبرال، غیر از برخی مقامات و مأموران، بخش مهمی از کارکنان بخش عمومی و دولتی از حق اعتصاب برخوردارند.

الف. مستخدمان نظامی، انتظامی و امنیتی

به باور نگارنده در بحث‌های مربوط به اصل «استمرار خدمات»، می‌توان علاوه بر تأکید بر «استمرار خدمات عمومی»، از «ضرورت استمرار اقتدار» دولت مشروع نیز پشتیبانی کرد؛ برای این منظور

۱. بنا بر نظر کمیته اروپایی حقوق اجتماعی، ضرورتی ندارد که کارمندان بخش‌های ستادی دفاع ملی را از حق اعتصاب محروم کرد. (Blanpain, R. et ses collègues. 2011)

2. Public administration

3. Public management

عمده‌ترین سلاح برای تضمین این اقتدار، استفاده از نیروهای دفاع ملی و انتظامی است. امروزه در تمامی کشورها حق اعتصاب از کارمندان نظامی و انتظامی سلب شده است. برای نمونه در فرانسه، کارمندان کمپانی‌های امنیتی جمهوری، پلیس و نیروهای مسلح و کارکنان اداره زندان حق اعتصاب ندارند. (Le Figaro.fr.19. 10. 2016 & Nouel. B 2010)

قضات دادگستری و اعتصاب

قضات دادگستری در فرانسه، برعکس قضات ایتالیایی، حق برپایی اعتصاب ندارند؛ در این رابطه ماده ۱۰ قانون ۲۲ دسامبر ۱۹۵۸ فرانسه می‌گوید: «هر اقدام قضات دادگستری که ماهیتاً سبب باز ایستادن و یا مانع تراشی در روند کارکرد نظام قضایی شود، ممنوع است» (Lemond. Fr les decodeurs. 14/10/2015). بنابراین، قضات نمی‌توانند مانع از برپایی یک جلسه دادگاهی شوند. ناگفته نماند که در فوریه ۲۰۱۱، قضات فرانسوی برای اعتراض علیه بیانیه رئیس جمهور فرانسه نیکلا سارکوزی (در ماجرای Laetitia Perrais)، جلسات دادگاه را -که دارای فوریت نبود- به گونه‌ای منظم به زمان‌های آینده موکول کردند. علاوه بر این قضات و دادستان‌ها به جد ملزم به رعایت خویشن داری هستند: «هر نوع تظاهرات بر ضد اصل و یا شکل حکومت جمهوری برای قضات ممنوع است» (Le Figaro.fr.19. 10. 2016)

مقامات عالی‌رتبه

از نظر پژوهشگر این مقاله مقامات مجموعه کارمندان خط‌مشی‌گذار و سیاسی در نهادهای دولتی هستند که در پست‌های حاکمیتی و هسته مرکزی نظام‌های حکومتی قرار داشته، از یک سو وظایف نظارت بر اجرای سیاست‌های کلان کشور و از سوی دیگر مأموریت سیاست‌گذاری، تعیین راهبردها و برنامه‌ریزی‌های بخشی را بر عهده داشته، تداوم بخشیدن به اقتدار نظام را تضمین می‌کنند. این قشر از مأموران دولتی، برخلاف کارمندان و مدیران پایه و میانی - که با استقرار رویکرد خصوصی‌سازی و برون‌سپاری به‌طور روزافزونی در وضعیت حقوق خصوصی قرار می‌گیرند- در بخش‌های حاکمیتی فعال هستند؛ این وضعیت آنها را ملزم به رعایت «اخلاق مقامات» (دئوتولوژی کارکنان عالی‌رتبه) می‌کند. به‌زعم بلان پین و همکاران، «کارمندان عالی‌رتبه، خود به نام دولت عمل می‌کنند و در

نتیجه نمی‌توانند برای استیفای حقوق خود، اقدام به فعالیت صنفی و اعتصاب کنند؛ چه آن که ایشان در تعیین شرایط کار دخالت داشته‌اند و اصول حاکم بر استخدام آن‌ها به علت جایگاه شغلی ایشان تا حدودی با دیگر مستخدمان متفاوت است (جلالی، و همکار ۱۳۹۱: ۳۸).

بند ۲. ممنوعیت‌های زمانی

در توجیه ممنوعیت حق اعتصاب مأموران بخش عمومی، گاه به زمان و اوضاع و شرایط محیطی استناد می‌شود. به عبارت روشنتر عوامل محیطی چون بلایای طبیعی و آب و هوا (سرما زمستان)؛ زمان برگزاری مراسمی خاص (عید کریسمس)؛ درگیری قدرت‌های نظامی (جنگ)... ممکن است در تصمیم محاکم قضایی در توجیه سلب اعتصاب تأثیر داشته باشند. برای نمونه گاه ممکن است اعتصاب کارکنان سازمان برق و نیرو در جریان وقوع زمستانی بسیار سرد ممنوع اعلام شود، یا برای بخشی از آن سازمان که در مناطق سردسیر می‌باشد، ممنوع و برای کارکنانی که در مناطقی با آب و هوای معتدل فعال هستند مجاز باشد. به دیگر سخن همه چیز بستگی به وقوع بحران دارد؛ این بحران گاه ملی و گاه منطقه‌ای است (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۰۰-۲۰۱). بر اساس بند یک ماده ۳۰ منشور اجتماعی اروپا: «در زمان جنگ یا سایر شرایط اضطراری عمومی (بلایای طبیعی و یا شورش‌های داخلی در کشور)، که حیات ملت دچار مخاطره می‌گردد»، اعضا می‌توانند از تعهدات مندرج در منشور، صرف‌نظر کنند (Kovales, E. 2006: v. 26). ناگفته نماند که در کشورهای متأثر از سنت مردم سالاری، طبیعتاً با پایان یافتن بحران، حقوق شهروندان به روش گذشته اعاده می‌گردد.

بند ۳. رعایت برخی ضوابط

الف. الزامات عام

اصولاً حق اعتصاب می‌بایست با رعایت حقوق و قوانین صورت گیرد؛ یک اعتصاب کننده حق ندارد مانع از انجام وظایف مخالفان اعتصاب شود، در غیر این صورت مرتکب تخلف سنگین شده و ممکن است از محل کار خود اخراج شود؛ به‌علاوه انجام اقدامات خشونت‌آمیز، ایجاد تخریب، گروگان‌گیری... از جمله جرم‌هایی هستند که مجازات‌های کیفری را در پی دارند.

ب. رأی‌گیری قبل از اعتصاب

در قانون کار فرانسه اشاره‌ای به رأی‌گیری قبل از اعتصاب اشاره‌ای نشده است؛ بلکه ماده ۳-۵۲۱ L قانون کار، برای اعلام اعتصاب، آن سازمان‌های سندیکایی و اتحادیه‌هایی را شایسته دانسته است که نمایندگی بیشترین تعداد از کارکنان بخش عمومی - در سطح ملی، در شاخه حرفه‌ای، یا بنگاه، یا خدمات مربوطه - را دارا باشند.

در آلمان محدودیت‌های بیشتری - در مقایسه با فرانسه و ایتالیا - پیش‌بینی شده است: مادامی که مدت یک پیمان جمعی به اتمام نرسیده است، کارکنان حق برپایی اعتصاب را ندارند؛ اما بعد از به پایان رسیدن زمان پیمان جمعی، اتحادیه‌های ذینفع می‌توانند، ضمن شروع مذاکره جمعی، اعتصاب‌های محدود موسوم به «هشدار دهنده»^۱ مجاز است؛ در این شرایط اتحادیه‌ها تنها می‌توانند بخش محدودی از کارکنان را برای اعتصاب بسیج کنند. اما در صورت به توافق نرسیدن اتحادیه‌ها با دولت و یا سازمان‌های وابسته به دولت، رأی‌گیری مخفی و کسب اکثریت ۷۵ درصد از کارکنان عضو سندیکا برای شروع اعتصاب ضروریست (Jakob Schäfer: 2014). در کشور ما ایران هنوز به صورت روشن و شفاف حق اعتصاب کارکنان دولت مورد پذیرش قرار نگرفته است؛ بنابراین ضابطه رأی‌گیری و یا اعلام از قبل منتفی است.

ج. اعلام از قبل اعتصاب

برپایی اعتصاب در بخش خصوصی برخی از کشورها چون ایتالیا، فرانسه ... گاه بدون اعلام قبلی صورت می‌گیرد؛ این گونه از اعتراض‌ها را «اعتصاب وحشی»^۲ می‌نامند؛ اما از آنجا که بخش عمومی و دولتی دارای مأموریت ارائه «خدمات عمومی» و تأمین «منافع عمومی» است، به راه‌انداختن اعتصاب وحشی ممنوع می‌باشد. بر اساس ماده 1-2511 و 1-2512 L قانون کار کشور فرانسه، اعلام اعتصاب باید حد اقل از پنج روز کامل، قبل از شروع اعتصاب، توسط یک یا چند اتحادیه، با نامه سفارشی و خطاب به مدیریت نهاد محل اعتصاب، انجام شود (Stewart A & Mark B. 2008)؛

1. Warning strike

2. Wild Cat strike

به علاوه دلیل یا دلایل اعتصاب و اهداف حرفه‌ای آن (همچون شرایط کار، میزان حقوق و دستمزد...)، باید ذکر شود؛ در نامه مدلل زمان و ساعت شروع و روز و ساعت خاتمه باید مورد تأکید قرار گیرد (قانون کار فرانسه مواد یاد شده). ناگفته نماند که در جریان پنج روز مربوط به «اعلام از قبل»، شرکاء اجتماعی موظف به مذاکره هستند (ماده ۳-۵۲۱ L). در آلمان نیز اتحادیه‌ها با هدف شروع مذاکره، قبل از اعتصاب اصلی، یک اعتصاب هشداردهنده و محدود را به راه می‌اندازند، که این هشدار خود نوعی اعلام از قبل به شمار می‌آید.

د. ضرورت مذاکره^۱ قبل از اعتصاب

سازمان بین‌المللی کار ضمن توصیه به کشورهای عضو به پذیرش مقاوله‌نامه ۹۸ در مورد حق تشکل و مذاکره دسته جمعی، «مذاکرات جمعی را گفتگوهای به‌شمار می‌آورد درباره شرایط کار میان یک کارفرما و یا گروهی از کارفرمایان و یا یک یا چند سازمان کارفرمایی از یک سو و یک یا چند سازمان کارگری (یا کارمندی) از سوی دیگر، با هدف دستیابی به توافق صورت می‌گیرد» (محمدکاری، ۱۳۴۷: ۱۳).

در آلمان مذاکرات مستمر و خود به خودی (اتوماتیک) که در پایان مدت زمان هر پیمان جمعی صورت می‌گیرد، سبب صلح اجتماعی در آن کشور شده است (Jakob Schäfer: op cit). در حالی که در ایتالیا و فرانسه، علی‌رغم تأکید قانون بر مذاکره پیش از شروع احتمالی اعتصاب، اتحادیه‌های تندرو ترجیح می‌دهند تا بعد از شروع اعتصاب، کارفرمایان را به نشستن بر سر میز مذاکره ملزم سازند و در صورت موفقیت‌آمیز بودن مذاکرات، اقدام به عقد پیمان جمعی کنند (Schuman, R: 2017).

ه. رعایت اصل حداقل خدمات

به هنگام پیدایش اعتصاب، چهار حق در تعارض قرار می‌گیرند: حق شهروندان برای دریافت خدمات، حق کارکنان معترض بر اعتصاب قانونی، حق کارکنان مخالف برپایی اعتصاب و حق دولت به تداوم اقتدار و برقراری نظم عمومی. در چنین شرایطی گاه قانونگذار و یا محاکم اداری، بر اساس دلایلی که در بند پیشین گفته شد (ممنوعیت اعتصاب برای برخی از کارمندان و یا در برخی از زمان‌ها و

1. Collective negotiation and agreement

شرایط بحرانی)، مجوز برپایی اعتصاب را صادر نمی‌کنند؛ اما گاه نیز ضمن دادن اولویت بر اصل تداوم یا استمرار خدمات عمومی و اداری (اساسی)، با هدف رعایت حق اعتراض و اعتصاب، اصل «حداقل خدمات» را مطرح می‌سازند.

یادآور می‌شود که خدمات اساسی فعالیت‌هایی هستند که ایجاد وقفه و اختلال در آنها، زندگی، امنیت شخصی یا سلامتی تمامی یا بخشی از جمعیت را به خطر می‌اندازد (دفتر بین‌المللی کار: ۲۰۰۰). بر اساس ماده G از قسمت III منشور اجتماعی اتحادیه اروپا، ایجاد محدودیت و اعتصاب در خدمات عمومی اساسی، در صورتی مورد پذیرش است که: (۱) قانونی باشد؛ (۲) هدف مقبولی را دنبال کند که به وسیله منشور به رسمیت شناخته شده باشد؛ (۳) در یک جامعه مردم‌سالار، ضروری باشد. معمولاً در این‌گونه از خدمات است که قانونگذاران، اصل حداقل خدمات را اعمال می‌کنند. در فرانسه، بر مبنای قانون ۱۹۶۴ و اصلاحیه‌های ۱۹۸۷ و ۱۹۹۰ آن، سوزن‌بانان و کنترل هوایی برخی فرودگاه‌ها- که فهرست آنها توسط قانون مشخص شده است- باید برای هر فرودگاه تعدادی از پروازها تضمین شود (۱۰ پرواز داخلی؛ ۳۰ پرواز خارجی)؛ تحمیل حداقل خدمات در بخش‌های دیگری چون بیمارستانها (حکم ۲۰ ژوئن ۱۹۶۱)؛ حمل و نقل عمومی (قانون ۲۲ اوت ۲۰۰۷)؛ بخش انرژی‌اتم (تصمیم ۸۰-۱۱۷ شورای قانون اساسی در سال ۱۹۸۰) نیز صورت می‌گیرد (www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/10/14/).

امروزه با توجه به تنوع گسترده خدمات عمومی، و تغییر ماهیت و کارکرد آنها - به دلیل پیدایش سیاست‌های تعدیل- برای قانونگذاران کشورهای مختلف بسیار دشوار است که بتوانند قانون جامعی تنظیم و تصویب کنند که بتواند ضمن تحت پوشش قرار دادن تمام گونه‌های خدمات عمومی (رایگان و غیر رایگان) مشخص کند که در کدامین گروه از خدمات عمومی بایسته است تا در جریان اعتصاب، ارائه «حداقل خدمات» رعایت شود. از نظر پژوهشگر مقاله، در این شرایط بایسته است تا اختیار بیشتری را به قاضی نظام اداری واگذار کرد تا با توجه به منافع عمومی و حسب صلاح‌دید، تصمیم لازم اتخاذ کند.

پرتال جامع علوم انسانی

گفتار چهارم: بررسی پیاده‌سازی حق اعتصاب در کشورهای مورد مطالعه

در ارتباط با پذیرش قطع ارادی کار توسط کارمندان به‌مثابه گونه‌ای از اعتراض برای کسب حقوق اجتماعی و حرفه‌ای در نظام دولتی و عمومی، شایسته تأکید است که سوای کشور انگلستان، تمامی کشورهای اروپای غربی برای پیاده‌سازی حق اعتصاب کارکنان بخش عمومی و دولتی، با استفاده از قوانینی و رویه‌های قضایی به تنظیم اعتصاب و برقراری حداقل خدمات در بخش‌های خدمات اساسی پرداختند. در اینجا به مبانی قانونی اعتصاب در بخش دولتی و عمومی مهمترین کشورهای اروپای غربی اشاره می‌شود.

بند ۱. حق اعتصاب کارکنان و کارمندان دولتی در آلمان

الف. محدودیت اعتصاب برای کارمندان

آلمان‌ها در فقدان مبانی قانونی از رویه‌های قضایی برای تنظیم حق به اعتصاب بهره گرفتند. به نظر دادگاه فدرال کار، برخلاف کارمندان دولتی، که حق برپایی اعتصاب را ندارند، مأموران خدمات عمومی تحت قرار داد کار حقوق خصوصی می‌توانند به قطع کار اقدام کنند «به شرط اینکه به ناحق به منافع حیاتی مردم ضرر نرسانده، تمهیدات لازم برای حمایت (از تداوم خدمات اساسی) را پیش بینی کنند» (www.senat.fr).

همان‌طور که مشاهده می‌شود حق اعتصاب در آلمان به طور کامل محدود شده است: کارمندان بخش عمومی حق اعتصاب ندارند؛ این سخت‌گیری به حدی است که حتی بعد از خصوصی شدن راه‌آهن سراسری، برپایی اعتصاب همچنان برای آنها ممنوع اعلام شد. از سوی دیگر علی‌رغم پذیرش اعتصاب برای مأموران قراردادی - در بخش عمومی - رویه‌های قضایی در آن کشور اعتصاب «سیاسی» علیه قوانین مصوب در پارلمان، همین‌طور «اعتصاب همدردی» را غیر قانونی دانسته، تخطی‌کنندگان از این مقررات را شایسته اخراج از بخش عمومی می‌داند.

سومین محدودیت مربوط است به آیین بسیار سخت برپایی تعطیل کار: اعتصاب تنها در چارچوب مذاکرات و پیمان‌های جمعی میان اتحادیه‌ها و کارفرمایان و حتی بعد از یک دوره بی‌حاصل از مذاکرات، قابل برانگیختن است. علاوه بر این در این مقطع نیز اعتصاب‌ها از نوع هشدار دهنده، برای مدت بسیار کوتاه، هستند و تنها شامل بخشی از کارکنان می‌باشند. به عبارت دیگر «اعتصاب

عمومی»^۱ بعد از این مراحل قابل برپایی است به شرطی که دست‌کم ۷۵ درصد از اعضای معترض عضو سندیکا از طریق رفراendum موافقت خود را با این اقدام نشان دهند؛ این درحالی است که برای پذیرش پیمان جمعی موافقت ۲۵ درصد اعضای سندیکا کافی می‌باشد. در پایان باید گفت که در مقررات و اساسنامه اتحادیه‌ها اغلب پیش‌بینی شده است که این سازمان‌ها موظف هستند تا با استفاده از «صندوق اعتصاب» پرداخت حقوق اعضای اعتصاب‌کننده خود را تضمین کنند.

مجموعه این محدودیت‌ها سبب شده است تا بین سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۸، تنها ۵۳ روز اعتصاب در آلمان برپا شود، در حالی که در همین برهه از زمان فرانسوی‌ها سی برابر آلمان‌ها اعتصاب کردند. بدون تردید این ارقام برای ارباب رجوع و ذینفعان خدمات عمومی در فرانسه رؤیایی است (Bertrand Nouel, 2010) چراکه آن‌ها نیز دوست دارند تا مانند آلمان‌ها کمترین تعداد از اعتصاب را داشته باشند.

ب. آلمان و مذاکرات پایدار

در آلمان کارمندان بخش دولتی حق برپایی اعتصاب ندارند. این ممنوعیت تنها شامل کارمندان رسمی می‌شود که از امنیت شغلی برخوردارند (حدوداً ۳۰ درصد کارمندان دولتی)، بقیه کارمندان (پیمانی) تحت یک نظام حقوق خصوصی با تضمین شغلی می‌باشند. جالب اینکه این قاعده کلی (در یک کشور دموکراتیک) کسی را متعجب نمی‌کند چراکه با وجود حضور اتحادیه‌های پر قدرت کارمندی و کارگری و گفتگوهای مستمر اجتماعی، شرایط کار کارمندان موضوع مذاکرات منظم است و به‌طور مستمر در حال بهبود است.

باید یادآوری کرد که کمبود اعتصاب و تعطیلی کار در بخش عمومی (یک بار در طی ۱۰ سال) صرفاً به خاطر ممنوعیت آن نیست، بلکه با گفتگوی خوب اجتماعی میان اتحادیه‌ها و دولت در آلمان، دلایل برپایی اعتصاب از بین می‌روند. در ارتباط با خدمات اساسی نیز باید یادآوری کرد که محاکم قضایی آلمان، با تأکید بر عبارت «منافع حیاتی مردم»، از رویه قضایی دادگاه فدرال کار پیروی می‌کنند.

1. General strike

بند ۲. حق اعتصاب کارکنان و کارمندان دولتی در فرانسه

حق اعتصاب یکی از حقوق بنیادین است که در مقدمه قانون اساسی ۲۷ اکتبر ۱۹۴۶، بند ۷ و مقدمه قانون اساسی ۴ اکتبر ۱۹۵۸ مورد تأکید قرار گرفته است؛ در همین راستا ماده ۱۰ از قانون ۶۳۴-۸۳ سیزدهم ژوئیه ۱۹۸۳ درباره حقوق و الزامات کارمندان در جریان اعتصاب می‌گوید: «کارمندان حق برپایی اعتصاب خود را در چارچوب قوانین که آن را تنظیم می‌کند، پیاده می‌کنند».

الف. محدودیت‌ها و الزامات اعتصاب در فرانسه

الزام به اطلاع‌رسانی کتبی^۱

اتحادیه‌هایی معتبر که در سطح ملی مطرح هستند باید از ۵ روز قبل از شروع اعتصاب در بخش دولتی و عمومی با نوشتن نامه هشدار^۲ و ثبت آن در نظام اداری نکات زیر را متذکر شوند:

محل، تاریخ و ساعت شروع اعتصاب؛

مدت ادامه اعتصاب؛

علل برپایی اعتصاب.

در صورتی که این قاعده رعایت نشود، اداره مسئول می‌تواند اقدام لازم برای تنبیه مأموران اعتصاب‌کننده اتخاذ کند. علاوه بر این در طول این پنج روز طرفین ذینفع ملزم به مذاکره با یکدیگر هستند. در مدارس ابتدایی، نامه هشدار باش ثبت نمی‌شود مگر بعد از مذاکرات میان دولت و سازمان‌های سندیکایی معرف کارکنان آموزشی. ناگفته نباشد که نوشتن و ثبت نامه هشدار برای شهرک‌های کمتر از ۱۰۰۰۰ سکنه اجباری نیست (QE n°105638, JOAN 14/06/2011, p. 6286).

گونه‌های ممنوع از اعتصاب

اعتصاب چرخشی^۳: که به صورت قطع و انجام کار به‌طور متناوب با هدف کندکردن روند ارائه خدمات و برهم‌زدن سازماندهی خدمات صورت می‌گیرد؛

1. Obligation de preavis

2. Preavis

3. Rotating strikes

اعتصاب سیاسی غیرقابل توجیه با انگیزه‌های حرفه‌ای؛

اعتصاب در محل کار همراه با اشغال و قفل کردن مکان‌های کار.

کارکنانی که حق اعتصاب ندارند

برخی مأموران دولتی حق برپایی اعتصاب را ندارند:

کارکنان خدمات فعال پلیس ملی؛

اعضای امنیتی کمپانی جمهوری خواهان (CRS) یا پلیس ویژه مقابله با تظاهرات غیر قانونی؛

قضات؛

افسران و درجه داران ارتش؛

کارکنان اداری خدمات بیرونی زندان‌ها؛

کارکنان ارتباطات در وزارت کشور (Ibid. Nouel. B 2010)

برقراری حداقل خدمات

در برخی فعالیت‌های بخش عمومی کارکنان موظف به ارائه حداقل خدمات هستند (مانند

بیمارستان‌ها)؛

در صورتی که آموزگاران در کودکانستان‌ها و دبستان‌ها غایب هستند، شهرداری و یا اداره آموزش

و پرورش بایستی محلی را برای پذیرش بچه‌ها پیش‌بینی کنند؛

در صورتی که برپایی اعتصاب لطمات سنگینی بر تداوم خدمات عمومی و یا مأموریت پاسخ به

نیازهای مردم وارد سازد، برخی مأموران ممکن است از کار معلق شوند. این تصمیم ممکن است

توسط وزیر، استانداران یا مدیران کل دستگاه مسئول پاسخ‌گویی به نیاز اساسی اتخاذ گردد. چنین

تصمیمی باید مستدل باشد؛ با این وجود کارمند ذینفع می‌تواند علیه این تصمیم در برابر دادگاه اداری

شکایت کند.

پیامدهای اعتصاب در بخش عمومی و دولتی

شرکت در اعتصاب می‌تواند برداشت از حقوق کارکنان را به دنبال داشته باشد؛ این برداشت به

تناسب مدت، نوع و سطح شغل دولتی به‌گونه‌ای متفاوت محاسبه خواهد شد:

کارفرما	سطح برداشت
خدمات عمومی دولتی	۷۴۰ برداشت از حقوق ماهیانه در روز به تناسب تعداد روزهای اعتصاب، حتی اگر مدت اعتصاب کمتر از یک روز کاری باشد، این برداشت شامل کمک هزینه عائله‌مندی نمی‌شود.
خدمات عمومی در سازمان‌های محلی	برداشت به تناسب مدت زمان شرکت در اعتصاب محاسبه می‌شود (۷۴۰ برای یک روز غیبت از کار؛ ۷۶۰ برای نصف روز غیبت نیمی و مشارکت در اعتصاب؛ ۱۵۱،۶۷ برای یک ساعت اعتصاب، این برداشت شامل کمک هزینه عائله‌مندی نمی‌شود.
خدمات عمومی بیمارستانی	برداشت به تناسب مدت زمان شرکت در اعتصاب محاسبه می‌شود (۷۴۰ برای یک روز غیبت از کار؛ ۷۶۰ برای نصف روز غیبت نیمی و مشارکت در اعتصاب؛ ۷۳۴ برای یک ساعت اعتصاب، این برداشت شامل کمک هزینه عائله‌مندی نمی‌شود.

جدول ۱. برداشت از حقوق ماهیانه به تناسب مدت شرکت در اعتصاب و عرصه ارائه خدمات عمومی

لازم به ذکر است که آن قسمت از برداشت از مواجب کارکنان که به آنها پرداخت نشده است مشمول کسورات اجتماعی گوناگون و بازنشستگی نمی‌شود.

ج. اتحادیه‌های فرانسه و عدم رعایت موازین

اتحادیه‌های بزرگ فرانسه که از قدرت بالایی برخوردار هستند، عمدتاً مواضع خود را با مواضع سیاسی و انتخاباتی احزاب چپ همسو می‌کنند؛ از این روی اعتصاب‌های آنها اغلب سیاسی است؛ از سوی دیگر ضوابط مربوط به حداقل خدمات «کاملاً رعایت نمی‌شود؛ یا بهتر گفته شود تنها در برخی از خدمات دولتی مانند رادیو و تلویزیون دولتی، امنیت و حمل و نقل هوایی و گاه شهری رعایت شده است (Schuman, R. 2017)؛ برای این دو بخش قانونی به تصویب رسیده است؛ برای بخش‌های دیگر (چون بیمارستان‌ها، مؤسسات نگهدارنده مواد رادیو اکتیو، هواشناسی ملی...)، حداقل خدمات با استفاده از رویه‌های قضایی پیش‌بینی شده است؛

در سال‌های اخیر بعضاً پرداخت‌های مربوط به روزهای اعتصاب منتفی شده است؛ برخی از اعتصاب‌ها بدون پیام هشدار پنج روز از قبل برپا می‌شود.

در فرانسه دیدگاه «خدمات اساسی»، یعنی دستگاه‌ها و فعالیت‌هایی که باید در آنجا «حداقل خدمات» حتماً رعایت شود، هرگز مشخص نشده است (Schuman, R. 2017).

در رابطه با رعایت حداقل خدمات، «رویه قضایی»- بیشتر و قوی‌تر از قانون- توانسته است این اصل را در جریان اعتصاب (در بیمارستان‌ها، مراکز اتمی، سازمان هواشناسی)، به اتحادیه‌های ملی تحمیل کند (همان منبع). در چنین شرایطی کارمندان فرانسوی-برعکس آلمان‌ها- با سوء استفاده از امنیت شغلی خود، حتی هنگامی که دولت اعتصاب را غیر قانونی اعلام می‌کند، به راحتی اقدام به قطع کار می‌کنند بدون آنکه مجازات‌های پیش‌بینی شده در قانون اجرا شود (Rabourdin. E.2002).

بند ۳. حق اعتصاب کارکنان و کارمندان دولتی در ایتالیا

الف. ضوابط رسمی

در ایتالیا اصل «حداقل خدمات» در قانون شماره ۱۴۶ دوازده جون ۱۹۹۰ پیش‌بینی شده است. این قانون با هدف ایجاد آشتی میان «حق اعتصاب در خدمات عمومی اساسی» و حمایت از حقوق کسانی که تحت حمایت قانون اساسی (ملت) هستند، به تصویب رسید. این قانون صراحتاً ارائه خدمات در ساعات حساس (ازدحام ارباب رجوع) از روز و یا شب را مورد تأکید قرار می‌دهد (comite. consultative des Usagers. 2012: avis 12/05) اما این حقوق اساسی عبارتند از: حق زندگی، سلامت، آزادی و امنیت، آزادی تردد، حق به حمایت و آینده (خوب) اجتماعی، همین‌طور حق به آموزش و آزادی ارتباطات. در این زمینه حمل و نقل، جمع‌آوری زباله، آموزش عمومی از جمله خدماتی هستند که در این قانون به آنها اشاره شده است. با وجود این محدودیت‌ها، حق اعتصاب به وسیله قانون اساسی تضمین شده است.

از سوی دیگر حداقل خدمات ضروری برای ارباب رجوع با مذاکره و عقد پیمان میان مدیریت زیر سیستم اداری یا بنگاه‌های مربوط از یک سو و نمایندگان اتحادیه‌ها، از سوی دیگر، تعیین می‌گردد؛ در جریان این مذاکرات گاه تعداد مأمورانی که باید این وظایف را اجرا کنند نیز تعیین می‌شود و یک کمیسیون تضمین کننده نیز اجرای قانون را کنترل می‌کند. محدودیت‌های دیگری که برای قانونی بودن اعتصاب باید رعایت شود عبارت است از:

اعلام برپایی اعتصاب از ده روز قبل؛

محدوده زمانی اعتصاب باید از قبل اعلام شود؛ اعتصاب نامحدود غیر قانونی است؛

اتحادیه‌های پشتیبان اعتصاب باید به مشتریان و یا ارباب رجوع در مورد ساعات «حداقل خدمات» اطلاع‌رسانی کنند. برای مثال در زمینه اعتصاب حمل و نقل عمومی، خدمات کامل در طول شش ساعت - اغلب بین ساعات ۶ تا ۹ و از ۱۸ تا ۲۱- تضمین می‌باشد.

عدم رعایت حداقل ضوابط توسط اتحادیه‌ها

باید تأکید کرد در عمل این مقررات که (به طور نظری) ارباب رجوع را حمایت می‌کنند نمی‌توانند مانع از شکل‌گیری اعتصاب‌های کنترل‌نشده («اعتصاب وحشی») کوتاه‌مدت، سازمان‌دهی شده توسط اتحادیه‌های مستقل شوند، به‌علاوه مجازات‌های پیش‌بینی شده نیز عملاً اجرا نمی‌شوند. (Schuman, R. 2017: n°92)

بیشترین تعداد اعتصاب‌ها در ایتالیا در بخش حمل‌ونقل صورت می‌گیرد. در هر ماه حداقل یکبار اتحادیه اتوبوسرانی در هر شهر تصمیم می‌گیرد دست از کار بکشد و بین چند ساعت تا چند روز کار نکند. البته در بیشتر مواقع برنامه اعتصاب از چند روز قبل به اطلاع شهروندان می‌رسد.

روزنامه کوری‌ره دلا سرا، در گزارشی به بررسی آماری تعداد اعتصاب‌های ایتالیا پرداخته است. در این گزارش آمده است: در سال ۲۰۱۴ میلادی در مجموع یک‌هزار و ۳۳۳ مورد اعتصاب توسط کارکنان بخش‌های خدمات عمومی در ایتالیا ساماندهی و برگزار شد. به این ترتیب می‌توان گفت هر روز بیش از سه اعتصاب در ایتالیا به ثبت رسید. در سال ۲۰۱۳ میلادی این رقم یک‌هزار و ۲۷۹ مورد اعتصاب بود. بر اساس این گزارش، بیشترین اعتصاب‌ها از سوی کارکنان بخش حمل‌ونقل عمومی محلی و خدمات بهداشت محیطی (از جمله خدمات اساسی) به ثبت رسیده است که در طی یک سال ۳۳۱ مورد اعتصاب (تقریباً یک اعتصاب در هر روز) برگزار کرده‌اند. همچنین کارکنان بخش حمل‌ونقل هوایی نیز در سال گذشته ۱۸۲ مورد اعتصاب (هر دو روز یک اعتصاب) برگزار کرده‌اند (زهره‌وند، ۱۳۹۵).

اصل ۴۰ قانون اساسی جمهوری ایتالیا تصریح می‌کند: «حق اعتصاب در چارچوب قوانین و مقررات مربوط به آن اعمال می‌شود». یکی از قوانین در این بحث تعیین جرمه برای برگزارکنندگان «اعتصاب وحشی» است. بر اساس نظر کمیسیون ضمانت اعتصاب‌ها: جرمه علیه اعتصاب‌ها در ایتالیا ۱۸۱ درصد افزایش یافته است و اعتصاب‌کنندگانی که ضوابط را رعایت نکردند، در سال گذشته به‌طور کلی ۳۲۰ هزار و ۵۰۰ یورو جرمه شده‌اند؛ درحالی‌که این رقم در سال ۲۰۱۳ میلادی ۱۱۳ هزار و ۷۰۰ یورو بوده است.

بر اساس اصل ۳۹ قانون اساسی تشکیل اتحادیه صنفی آزاد است و مطابق مقررات هیچ‌گونه تعهدی را نمی‌تواند بر اتحادیه - به جز ثبت آن در ادارات محلی یا مرکزی - تحمیل نمود (همان منبع). علاوه بر این در ایتالیا برعکس فرانسه و به‌ویژه آلمان، به نظر می‌رسد که مقررات بازدارنده‌ای - در برابر حداقل بخشی از کارمندان این کشور برای جلوگیری از شرکت آنها در اعتصاب‌های عمومی - وجود ندارد، چراکه حتی قضات دادگستری نیز می‌توانند در اعتصاب‌ها شرکت کنند. به گزارش ایران، اعتصاب‌هایی که در روزهای اخیر (اواخر سال ۲۰۱۶) و در پی فراخوان اتحادیه کاری «چیزل»، که در اعتراض به سیاست‌های اقتصادی و اصلاحات کاری دولت و جهت تمدید قراردادهای کاری شکل گرفت، کارمندان وابسته به این اتحادیه در مدارس، توابع مرکزی، بهداشتی و مؤسسات درمانی، خدمات عمومی، دانشگاه‌ها، مؤسسات تحقیقاتی، امدادسانی و امنیتی را شامل می‌شد. همچنین کارمندان ادارات محلی با تجمع مقابل پارلمان در شهر رم علیه برنامه تعدیل نیرو در این ادارات، تظاهرات کردند.

بند ۴. حق اعتصاب در قوانین ایران

در خصوص مقوله اعتصاب در نظام حقوقی ایران، بررسی قوانین اساسی قبل و بعد از انقلاب، حکایت از آن دارد که این حق در هیچ‌یک از متون قانون اساسی، به صراحت شناسایی و تضمین نشده است. (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۸۶). اما در قوانین عادی موادی وجود دارد که با استناد به آن‌ها می‌توان گفت که، تعطیلی کار برای احقاق خواست‌های صنفی، در نظام حقوق اجتماعی ایران به رسمیت شناخته شده است.

الف. پذیرش مشروط و غیرمستقیم حق اعتصاب در خدمات عمومی ایران

به نظر این پژوهشگر این مقاله، با تفسیر مثبت از قانون رسیدگی به تخلفات اداری ماده ۸، بند ۳۳ که می‌گوید: «شرکت در تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیرقانونی، یا تحریک به برپایی تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیرقانونی و اعمال فشارهای گروهی برای تحصیل مقاصد غیرقانونی ممنوع است»، می‌توان گفت که، به مفهوم مخالف، شرکت در تحصن، اعتصاب و تظاهرات در صورت قانونی بودن، مجاز است. به عبارت روشن‌تر اعتصاب‌های ناگهانی و بدون مجوز رسمی، «اعتصاب چرخشی»، سیاسی، اعتصاب همراه با گروگان‌گیری و ممانعت از کار و استخدام دیگران...؛ به نظر

پروفسور زاهدی اعتصابی قانونی قلمداد می‌شود که (حداقل) توسط یک اتحادیه اعلام شده باشد، هدف بهبود شرایط کاری کارکنان را دنبال کند و خلاف تعهدات مندرج در پیمان‌های جمعی (و مقررات مربوط به تخلفات اداری) که هنوز معتبر هستند، نباشد (زاهدی، پیشین).

بنابراین، در صورت تمایل نظام به ایجاد گشایش در عرصه اجتماعی، زمینه برای تفسیر باز از این قانون فراهم است و محاکم می‌توانند «اعتصاب قانونی» برای کارمندان دولت را به رسمیت بشناسند. در قانون کار کنونی (مصوب آبان ۱۳۶۹) ماده ۱۴۲ با استفاده از اصطلاح «تعطیل کار»، نه تنها اشاره مستقیمی به حق اعتصاب کرده، بلکه پیدایش این وضعیت را مستوجب هیچ مجازاتی ندانسته است. بر اساس ماده ۸ از میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (مصوب ۱۹۶۶)، کشورهای طرف این میثاق متعهد می‌شوند که مراتب زیر را تضمین کنند:

«تشکیل اتحادیه نماید و به اتحادیه مورد انتخاب خود ملحق شود. اعمال این حق را نمی‌توان تابع هیچ محدودیتی نمود مگر آنچه که به موجب قانون تجویز شده و در یک جامعه دموکراتیک برای مصالح امنیت ملی یا نظم عمومی یا حفظ حقوق و آزادی‌های افراد دیگر ضرورت داشته باشد...؛ حق اعتصاب باید مشروط بر رعایت مقررات کشور مربوط اعمال شود...».

با الحاق دولت ایران به میثاق یاد شده و با عنایت به اینکه بند ۱ ماده ۸ این میثاق، ضمن توجه به حقوق اقتصادی اجتماعی اشخاص، در قسمت (د) صراحتاً به حق اعتصاب اشاره دارد، می‌توان شناسایی آن را در حقوق ایران نتیجه گرفت.

ب. اعتصاب در خدمات عمومی و مذاکره جمعی در ایران

پدیده اعتصاب در بخش عمومی ایران دارای سابقه نسبتاً دوری است (۱۳۰۹)، اما دارای خصوصیتی می‌باشد که در اینجا به آن خواهیم پرداخت:

اعتصاب‌ها بیشتر در بخش‌های تولیدی وابسته به دولت (چون شرکت نفت و کارخانه‌های نساجی) روی داده است؛ پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
اعتصاب‌ها عمدتاً با شعارهای صنفی شروع شده و با مقاومت دولت‌ها به اعتصاب سیاسی تبدیل شده است؛ مانند اعتصاب‌های اوایل دهه چهل معلمان کشور.

اعتصاب‌های سیاسی اغلب، یا اهداف ملی (نظیر ملی کردن صنعت نفت در سال ۱۳۳۹) و یا واژگون کردن نظام شاهنشاهی (در سال ۱۳۵۷) را دنبال می‌کرده است.

اعتصاب در خدمات عمومی در چهار بخش حمل و نقل عمومی شهری، حمل و نقل راه آهن سراسری (۱۳۵۷) مخابرات (۱۳۵۷) شهرداری‌ها (صحیفه امام، ج ۵؛ یادنامه دکتر یدالله سبحانی) و آموزش و پرورش (۱۳۴۰) بوده است (زاهدی، ۱۳۶۶: ۱۶۳).

برای برپایی این اعتصاب‌ها ضوابطی چون «هشدار از قبل» مصرف‌کننده و ارباب رجوع، تشکیل جلسات «مذاکرات جمعی»، قبل از اعتصاب و رسیدن به پیمان جمعی؛ همین‌طور رعایت «حداقل خدمات» در «بخش‌های اساسی» رعایت نمی‌شده است؛ استثنائاً در سال ۱۳۵۷ به دنبال برپایی اعتصاب در حمل و نقل ریلی، کمیته تنظیم اعتصاب به ریاست یدالله سبحانی، از اعتصاب‌کنندگان خواست که «حمل‌گندم و کالاهای ضروری زندگی مردم را» قطع نکنند (صحیفه امام، ج ۵؛ یادنامه دکتر یدالله سبحانی).

در سال‌های اخیر (۸۵-۱۳۸۴) نوع جدید از اعتراض در حمل و نقل عمومی شهری دیده شد (جا به جایی مسافران شهری با چراغ روشن!) که جزء هیچ یک از اشکال ۱۳ گانه اعتصاب نبودند.

شاخص کشور	پذیرش اعتصاب در خدمات عمومی و رعایت حقوق کارمندان معترض	پذیرش حداقل خدمات و حق کار و حقوق مردم	تعیین خدمات اساسی	کسانی حق اعتصاب ندارند	اعتصاب‌های ممنوع و رعایت نظم عمومی	محدودیت‌های قانونی	مجازات اعتصاب غیر قانونی	مذاکرات جمعی	الزامات حقوقی دیگران
آلمان	پذیرش اعتصاب برای کارمندان پیمانی (رویه قضایی)	پذیرش بر مبنای قانون عادی؛ و پیمان‌های جمعی	معیار «منافع حیاتی مردم» به تشخیص دادگاه فدرال کار	کلیه کارمندان رسمی دولت (حدود ۳۰ درصد)	اعتصاب سیاسی و همدردی، چرخشی	۱. اول مذاکره ۲. اعتصاب محدود و هشدار دهند؛ ۳. ایجاد صندوق اعتصاب.	اخراج از کارگاه و پیش از اعتصاب‌ها	مذاکرات هر از گاه و پیش از اعتصاب‌ها	رعایت حقوقی: - دولت، - شهروندان، - کارکنان - معترضان
ایتالیا	پذیرش برای همه کارمندان (اصل - قانون اساسی)	تعیین «حداقل خدمات» در جریان مذاکرات	حمل و نقل، جمع آوری زباله، آموزش، درمان	تمام اقشار کارمندی حق اعتصاب دارند	سیاسی، نامحدود، چرخشی	اعلام ۱۰ روز قبل، اعلام مدت، اعلام ساعات «حداقل خدمات»	جریمه برگزاری عدم رعایت مقررات	مذاکرات پیش از شروع اعتصاب	اعتصاب‌های مستمر و عدم رعایت حقوق مردم، دولت و کارکنان
فرانسه	پذیرش برای همه کارمندان (مقدمه - قانون اساسی)	قانون (حمل و نقل...)، رویه قضایی (درمان، هواشناسی...)	مشخص نشده است	- پلیس ضد شورش، - قضات، - ارتشیان... همراه با قتل درها...	سیاسی، چرخشی، اعتصاب همراه با قتل درها...	هشدار، ۵ روز قبل، الزام به مذاکره در طی هر روز؛ بیان علل، مدت...	مجازات انفصال از خدمت، برداشت از حقوق	الزام به مذاکره قبل از شروع اعتصاب	اعتصاب‌ها سیاسی، رعایت محدودیت‌ها، تنش اجتماعی
ایران	پذیرش اعتصاب (قانون تخلفات اداری بند ۳۳)	یکبار در انقلاب ۵۷ و برپینای حکم کمیته تنظیم اعتصاب	مشخص نشده است	مشخص نشده است	اعتصاب غیر قانونی/سیاسی بدون مجوز...	مشخص نشده است	کسر حقوق، انفصال، توبل مقام، اخراج بازخرید...	فقدان مذاکرات	اعتصاب‌های صغری تبدیل به سیاسی

جدول ۲. مقایسه انواع نظام‌های تنظیم اعتصاب در بخش عمومی و پیامدهای آن

گفتار پنجم: یافته‌های پژوهش و مدل مفهومی

یافته‌های پژوهش را حول محورهای «حداقل خدمات»، «مذاکرات جمعی»، «محدودیت‌های قانونی» ادامه می‌دهیم

بند ۱. یافته‌های پژوهش برای پرسش اصلی

پرسش اصلی: آیا اعتصاب و رعایت «حداقل خدمات» سبب احقاق حقوق شرکاء اجتماعی می‌شود. بر مبنای تجارب نگارنده در فعالیتهای اجتماعی و سندیکایی در اروپا، می‌توان گفت در برخی از کشورها، چون فرانسه و ایتالیا، از اعتصاب به عنوان یک وسیله سیاسی برای بی ثبات کردن و علیه برخی دولت‌ها دست راستی، استفاده می‌شود؛ در این رابطه مشهورترین نمونه تظاهرات و اعتصاب‌های کارگری، کارمندی و دانشجویی در سال ۱۹۶۸ کشور فرانسه است که منجر به استعفای ژنرال دوگل از قدرت شد. پیاده کردن اصل «حداقل خدمات» در نظام‌های مردم‌سالار این امکان را فراهم می‌سازد تا ضمن قرار دادن اعتصاب در راستای اهداف اجتماعی و حرفه‌ای خودش، نوعی موازنه میان چهار حق ایجاد شود: به عبارت دیگر رعایت «حداقل خدمات» - که اغلب مورد اعتراض اتحادیه‌ها، به‌ویژه سندیکاهای انقلابی می‌باشد - اعتصاب را به ابزار فشاری تبدیل می‌کند که از یک سو منافع مصرف‌کننده و ارباب رجوع را رعایت می‌کند، و از سوی دیگر حق دولت به حفظ استمرار در ارائه خدمات و سرانجام شرایط ادامه کار برای کارکنان مخالف تعطیلی کار را فراهم می‌کند. مطالعه عملکرد نظام اجتماعی و حقوقی سه کشور مورد مطالعه در زمینه اعتصاب - که خلاصه آن بیانگر آن است که اصل «حداقل خدمات»، به‌ویژه در خدمات عمومی اساسی، در این کشورها رعایت می‌شود. در حالی که این رویکرد (رعایت حداقل خدمات)، هنوز در ادبیات اجتماعی و سندیکایی ایران وارد نشده است.

بند ۲. یافته‌های پژوهش برای پرسش‌های فرعی

پرسش فرعی ۱. آیا مذاکرات جمعی مستمر سبب کاهش تعارض‌های اجتماعی می‌شود؟ تجربه مربوط به «برپایی مذاکرات جمعی» در برخی از کشورها نشان می‌دهد که «زمان و مرحله تشکیل مذاکرات جمعی نقش بسزایی در کاهش تنش‌های اجتماعی دارد. نظام مذاکرات تقریباً دائم

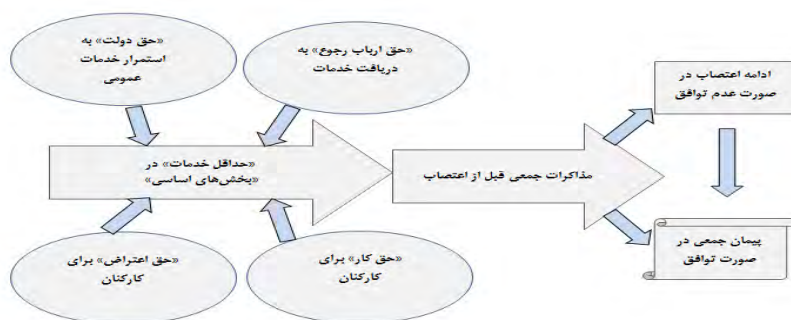
در کشور آلمان روش موفق برای کاهش تنش‌های اجتماعی به‌شمار می‌آید. اتحادیه‌های فرانسوی، در فقدان یک گفتگوی گه‌گاه، اعتصاب را تنها راهکار برای مجبور کردن دولت به مذاکره به‌شمار می‌آورند. این وضعیت در کشور ایتالیا که به کشور تحت حاکمیت اتحادیه‌ها شهرت یافته، به مراتب حادث‌تر می‌باشد؛ البته این وضعیت در حالی است که قانوناً هم فرانسوی‌ها و هم ایتالیایی‌ها ملزم به مذاکره با شرکاء اجتماعی، قبل از هرگونه اعتصاب هستند (ر.ک: گفتار چهارم). به نظر می‌رسد که اصولاً وجود قوانین پیشرفته، بدون وجود زمینه‌های فرهنگی آن، آب در هاون کوفتن می‌باشد: در فرهنگ اجتماعی کشور ایران اصولاً مذاکره و سازش، در عرصه‌های سیاسی و اجتماعی، بار منفی دارد؛ علاوه بر این نبود نهادهای اجتماعی، چون اتحادیه‌های عمومی و صنعتی بزرگ، برای مذاکره و رسیدن به صلح اجتماعی، نشان از کاستی‌های ساختاری و فرهنگی در کشور ما دارد.

پرسش فرعی ۲. آیا محدودیت‌های قانونی سبب حفظ نظم عمومی و «استمرار در ارائه خدمات عمومی» است؟

در آلمان حدود سی درصد از کارمندان دولتی که رسمی هستند حق تعطیل کار ندارند؛ آن دسته از کارکنان بخش عمومی که از این حق برخوردارند، به دلیل وجود مذاکرات هر ازگاه، کمتر از این وسیله این فشار استفاده می‌کنند؛ اما در صورت بهره‌گیری از آن، در گام نخست، از اعتصاب محدود و هشداردهنده سود می‌جویند؛ آنان می‌دانند که وجود یک نظام دموکراتیک و مذاکرات مستمر، هرگونه بهانه برای برپایی اعتصاب سیاسی، همدردی و چرخشی، با هدف بی‌ثبات کردن بخش عمومی و جلوگیری از ارائه خدمات عمومی را از آنان سلب کرده است (Bertrand Nouel: op ci t).

در کشور ایتالیا و فرانسه، فرهنگ «مذاکرات مستمر» وجود ندارد؛ اما همانند آلمان اعتصاب سیاسی، چرخشی، قانوناً نفی شده است، اما همگان می‌دانند که اتحادیه‌های بزرگ فرانسه و ایتالیا اغلب به احزاب چپ نزدیک هستند و از اعتصاب به عنوان حربه سیاسی استفاده می‌کنند. علاوه بر این‌ها نظام اجتماعی ایتالیا اعتصاب نامحدود، فرانسوی‌های اعتصاب همراه با قفل درها را- که مانع از ادامه کار کارکنان متمایل به ادامه کار می‌شود- ممنوع اعلام کرده‌اند. به‌علاوه اتحادیه‌ها موظفند تا از ۱۰ روز قبل (در ایتالیا) و ۵ روز قبل (فرانسه) کتباً تمایل خود به برپایی اعتصاب را- با ذکر علل، مدت، ساعت شروع و خاتمه- بیان کنند؛ در ایتالیا بیانیه مورد اشاره باید ساعات ارائه حداقل خدمات

را نیز ذکر کند. در هر دو کشور ایتالیا و فرانسه، قبل از شروع اعتصاب اتحادیه‌ها ملزم به شروع مذاکره هستند، اما، همانطور که گفته شد، در هر دو کشور، به‌ویژه ایتالیا، این محدودیت اغلب رعایت نمی‌شود و پیدایش اعتصاب «وحشی» پدیده نو ظهوری نمی‌باشد (همان منبع).



شکل ۳. الگوی مفهومی احقاق حقوق چهار گانه و کاهش تعارض‌های جمعی

پرسش فرعی ۳. آیا عدم پذیرش حق اعتصاب برای بخشی از کارمندان حاکمیتی دولت روشی عقلانی برای ایجاد موازنه میان نظم و آزادی و تضمین «استمرار اقتدار» دولت است؟ مطالعه قوانین و رویه‌های موجود در کشورهای مورد مطالعه نشان می‌دهد که پذیرش این حق برای کلیه کارکنان دولت در فرانسه، غیر از برخی شاخه‌ها نظیر نظامیان، پلیس ضد شورش، زندانبانان و قضات، روشی خردگرایانه برای ایجاد موازنه میان نظم و آزادی به‌شمار می‌آید؛ این رویکرد خردگرایانه با ممنوعیت اعتصاب در آلمان برای حدود ۳۰ درصد از کارکنان و کارمندان رسمی دولت، با شدت بیشتری به اجرا در می‌آید و از حاکمیت بی‌ضابطه و مستمر اتحادیه‌های در خیابان‌ها می‌کاهد. درحالی که در کشوری چون ایتالیا برعکس فرانسه و به‌ویژه آلمان، به‌نظر می‌رسد که مقررات بازدارنده‌ای در برابر کارمندان این کشور برای ممانعت از شرکتشان در اعتصاب‌های عمومی وجود ندارد.

در جمهوری اسلامی ایران، با وجود پذیرش ضمنی حق برپایی اعتصاب قانونی در قانون تخلفات اداری، در عمل - به دلایلی (همچون فقدان اتحادیه‌های کارمندی، عدم باور به کثرت‌گرایی

اجتماعی) - گهگاه و تنها در حمل و نقل عمومی نشانه‌هایی از اعتراض همراه با کم کاری، با هدف طرح خواست‌های صنفی، به چشم می‌خورد (۱۵ آذر ۱۳۹۵. تابناک).

بحث و نتیجه‌گیری

مطالعه تطبیقی سه کشور آلمان، ایتالیا و فرانسه نشان می‌دهد که در زمینه پذیرش حق اعتصاب کارکنان دولت و مذاکره با معترضان - به‌ویژه قبل از شروع اعتصاب - همین‌طور در رابطه با رعایت اصل «حداقل خدمات در بخش‌های اساسی»، نوعی سازگاری در قوانین وجود دارد؛ علاوه بر این در زمینه تعیین حدود آزادی عملکرد سندیکایی و ضرورت تعیین محدودیت‌های قانونی (با هدف تضمین اصل استمرار اقتدار قدرت عمومی) نیز دارای اشتراکاتی هستند.

اما نقاط افتراق آنها اغلب در «پیاده سازی» این جنبه‌ها از حقوق اجتماعی دیده می‌شود که خود مولود تفاوت‌های فرهنگی میان مردمان این کشورها است. این تفاوت و شکاف فرهنگی - که زائیده وجود سنت‌های مردم سالارانه در آن خطه می‌باشد - طبیعتاً میان ایران و کشورهای یاد شده بیشتر است؛ بطوری که بازتاب آن در کیفیت قوانین ایران قابل مشاهده است. برای پر کردن این شکاف و زمینه‌سازی برای تدوین قوانین پیشرفته، پیشنهادی زیر ارائه می‌شود:

قانونی کردن «اتحادیه‌های عمومی» در برگیرنده اتحادیه‌های مختلف کارمندی و کارگری.

جدا کردن اتحادیه‌ها، به‌ویژه کارمندی و مرتبط با بخش عمومی، از نهادهای دولتی.

پذیرش رویکرد فرهنگ‌سازی در زمینه مذاکرات گهگاه و درون‌کشوری، میان اتحادیه‌ها و شرکاء اجتماعی دولتی و عمومی، با هدف کاهش تنش‌های اجتماعی.

تقویت مبانی حقوقی حق اعتصاب، برای بخش‌هایی از کارکنان غیر حاکمیتی دولت و بخش عمومی.

تعیین قانونی بخش‌هایی از فعالیت‌های دولت و بخش عمومی به عنوان «خدمات اساسی» و تأکید بر ضرورت ارائه «حداقل خدمات» در صورت بروز اعتصاب و یا ممنوعیت اعتصاب در آنها (در شرایطی خاص)، با هدف تأمین منافع ارباب رجوع، ذینفع اداری و مصرف‌کننده.

وضع قوانین در جهت ایجاد محدودیت‌های روشن و ضروری، برای برپایی اعتصاب قانونی، با هدف حفظ نظم، از یک سو و استمرار در ارائه خدمات عمومی، از سوی دیگر.



منابع:

منابع فارسی:

۱. شمس‌السادات زاهدی (۱۳۸۳) روابط صنعتی - نظام روابط کار، تهران، مرکز نشر دانشگاهی.
۲. آنتونی گیدنز (۱۳۷۶). جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری. چاپ سوم. تهران: نشر نی.
۳. یآوری ا. تنگستانی. م (۱۳۹۳)، درآمدی بر نظام حقوقی اعتصاب در بخش خصوصی (فرانسه انگلستان و ایران)، پژوهش حقوق عمومی، سال شانزدهم ۴۳.
۴. جلالی. م. تنگستانی، م (۱۳۹۱). حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی؛ ممنوعیت یا محدودیت؛ پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۶ شماره ۳.
۵. چراغی، ولی‌الله (۱۳۸۲)، حقوق بنیادین بشر و مکانیزم‌های تضمین آن در نظام حقوق عمومی ایران، پایان نامه ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.
۶. محمدکاری، عبدالحسین (۱۳۴۷). مذاکرات - پیمان‌های جمعی، ناشر وزارت کار و امور اجتماعی.
۷. زاهدی، شمس‌السادات (۱۳۶۶). روابط صنعتی، مرکز نشر دانشگاهی.
۸. عرفانی، محمود (۱۳۹۰). حقوق تطبیقی نظام‌های حقوقی معاصر، انتشارات جنگل.
۹. زهره‌وند. ا (۱۳۹۵). اعتصاب در ایتالیا در یک سال، اقتصاد نیوز، ۱۸ بهمن ۱۳۹۵.
۱۰. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران، نشر میزان.
۱۱. هداوند. مهدی (۱۳۸۹) حقوق اداری تطبیقی. انتشارات سمت.

منابع فرانسوی:

12. CHEVALLIER Jacques (1976) "Essai sur la notion juridique de service public". *Publications de la faculté de droit d'Amiens*, n° 7.
13. Bordone. J (2003). "Le droit des usagers des services publis", *Journal du droit des jeunes*, n°223.

14.A.Pichon, (1994), « Démocratie, corruption et déontologie », in C. Join-Lambert (dir.), *L'Etat moderne et l'administration*, Paris, LGDJ, coll. « Science administrative », 7.

15.Caillosse, J (2003). « La "conscience professionnelle" de l'agent public entre rappels à l'ordre statutaire et exigences managériales ? », *Rev. adm.* n° 334, juillet 2003, p. 350-361, qui évoque les « injonctions managériales ».

16.Ces professions où le droit de grève est prohibé. Par lefigaro.fr
Publié le 19/10/2016 à 13:02

17.Comite consultative des Usagers (2012) "DROIT DE GREVE ET SERVICE PUBLIC". avis 12/05

18.Bertrand Nouel (2010) L'Allemagne est-elle un exemple pour la France. SOCIETE CIVILE. N° 98

19.Schuman. R (2017) "Greve du secteur public et service minimum en Europe". Synthese n° 6

20.Rabourdin E (2002). "La fonction publique française en Europe": Note de lq fonction, Robert Schuman n° 10.

21.Conseil Constitutionnel M Decision n° 87-230 DC du 28 juillet 1987

22.Jakob Schäfer (2014) "Offensives contre le droit de grève en Allemagne". V. Terrains de luttés: Un nouveau site Internet d'informations, d'enquêtes et de réflexions

منابع انگلیسی:

23.Arabella Stewart, and Bell Mark. 2008. "The Right to Strike, A Comparative Perspective, A Study of National Law in Six EU States", (Liverpool. the Institute of Employment Rights.

24.Servais, Jean-Michael, (2007). The ILO Law and the Freedom to Strike.

25.Gernigon, Bernard-Odero, Alberto-Guido, Horacio, (2000). ILO Principles Concerning, The Right to Strike, Geneva, International Labour Office

26.Blanpain, R,- Colucci, M. and Hendriks, (2011), « Legal Analysis of Certain Aspect of Collective Labour Law: Strike », *European Social Fund*.

27.Kovales, Erika, (2006). "The Right to Strike in the European Social Charter", comp. Labor Law and policy Journal, Vol. 26.

Stewart Arabella & Mark Bell. (2008), The Right to Strike, A comparative perspective, A study of National law in six EU States, Liverpool, the Institute of Employment Rights.