

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه تصویب اساسنامه سازمان بین‌المللی کار»



مقدمه

سند مؤسس هر سازمان بین‌المللی به‌عنوان مبنایی که به سازمان قدرت حرکت و تصمیم‌گیری می‌دهد از اهمیت خاصی برخوردار است. سازمان‌های بین‌المللی با گذشت زمان از تاریخ تأسیس خود به فراخور مسائل جدیدی که برای آنها رخ می‌دهد و همچنین نیازهایی که بعضاً با آن مواجه می‌شوند نیاز به اصلاح اساسنامه پیدا می‌کنند. اصلاح این سند توسط کشورهای عضو سازمان و به‌صورت معمول در یک نشست عمومی صورت می‌پذیرد. سازمان بین‌المللی کار به‌عنوان یکی از قدیمی‌ترین سازمان‌های بین‌المللی لاجرم در گذر زمان با موضوع‌های مختلفی مواجه شده است که اصلاح اساسنامه آن را ایجاب می‌نماید. بر همین اساس، لایحه «اصلاح اساسنامه سازمان بین‌المللی کار» که در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۰ تقدیم مجلس شورای اسلامی شده مشتمل بر یکی از همین اصلاح‌هاست. گفتنی است اصلاحاتی که هم‌اکنون به‌عنوان لایحه به مجلس تقدیم شده، مربوط به حدود ۳۵ سال قبل یعنی ۱۹۸۶ میلادی است.

ارزیابی مفاد لایحه

اصلاحات سال ۱۹۸۶ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار که هم‌اکنون در قالب لایحه توسط دولت به مجلس تقدیم شده است، ۱۱ ماده از مواد ۴۰ گانه اساسنامه را اصلاح کرده است. این اصلاحات چهار حوزه اصلی را دربرمی‌گیرد. این حوزه‌ها عبارتند از:

۱. ترکیب و صلاحیت شورای مدیریت دفتر بین‌المللی کار، (بندهای «۱» تا «۴» لایحه)
۲. روند انتخاب مدیر کل، (بند «۵» لایحه)
۳. رأی‌دهی در کنفرانس بین‌المللی کار، (بندهای «۶» تا «۱۰» لایحه)
۴. قواعد حاکم بر چگونگی اصلاح اساسنامه (بند «۱۱» لایحه)

درخصوص مورد اول هدف اصلاح به‌عمل آمده آن بوده است که نمایندگی در شورا را با لحاظ نمودن مؤلفه‌های جغرافیایی، اقتصادی و اجتماعی مناسب‌تر نماید. متعاقب این اصلاح تعداد اعضای شورای مدیریت از ۵۶ به ۱۱۲ کرسی ارتقا یافته است.

مشخصات لایحه

شماره ثبت:

۴۲۳

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

معاونت مطالعات
حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۵۵۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۳/۱۷



نحوه تعیین آنها نیز تغییر کرده است. از تعداد ۱۱۲ کرسی در نظر گرفته شده، ۵۶ مورد به دولت‌ها اختصاص یافته و ۲۸ کرسی به نمایندگان کارفرمایان و ۲۸ مورد دیگر به نمایندگان کارگران. دیگر هیچ کرسی دائمی و تضمین شده‌ای برای کشورهای مهم صنعتی باقی نخواهد ماند. از تعداد ۵۶ کرسی اختصاص یافته برای دولت‌ها، تعداد ۵۴ مورد به چهار منطقه جغرافیایی تخصیص داده شده است. این مناطق عبارتند از: آفریقا، آسیا، آمریکا و اروپا که حداقل ۱۲ عضو و حداکثر ۱۵ عضو از این مناطق انتخاب خواهد شد. در انتخاب اعضا برای کرسی‌ها به مواردی از قبیل جمعیت و فعالیت اقتصادی براساس تولید ناخالص داخلی توجه خواهد شد. دو کرسی باقی‌مانده به صورت چرخشی و یکی از بین آفریقا و آمریکا و یکی دیگر از بین آسیا و اروپا اشغال خواهند شد.

درخصوص مورد دوم و تأثیر اصلاحات بر انتخاب مدیر کل سازمان باید این توضیح را داد که وی همچنان توسط شورای مدیریت سازمان انتخاب خواهد شد، اما زمانی که انتخاب شد این پیشنهاد به کنفرانس سازمان ارائه خواهد شد تا انتخاب وی در کنفرانس به تصویب برسد.

در رابطه با مورد سوم و چهارم نیز اصلاحات سال ۱۹۸۶ برخی از ملاحظات خاص را درخصوص رأی‌دهی و اصلاحات بعدی اساسنامه قید کرده است. تصویب هرگونه اصلاح مربوط به اهداف بنیادین سازمان، محل استقرار دائمی سازمان، ترکیب و کارکردهای ارکان سازمان، انتخاب و مسئولیت‌های مدیر کل، مقررات اساسی کنوانسیون‌های بین‌المللی کار و توصیه‌ها و مقررات ماده (۳۶) اساسنامه مستلزم سه چهارم آراست و باید توسط سه چهارم اعضا نیز به تصویب برسد یا پذیرفته شود تا لازم‌الاجرا شود. سایر اصلاحات اساسنامه با دوسوم آرا انجام خواهد شد و با همین میزان تصویب، لازم‌الاجرا می‌گردد.^۱

اصلاحات سال ۱۹۸۶ برای اینکه لازم‌الاجرا شود می‌بایست توسط دوسوم کشورهای عضو سازمان مورد تصویب یا پذیرش قرار گیرد. از بین این تعداد حداقل باید ۱۰ کشور که از نظر اقتصادی دارای اهمیت بالایی هستند آن را به تصویب رسانده باشند. با توجه به تعداد کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار، باید ۱۲۵ کشور این اصلاحات را به تصویب می‌رسانند تا اینکه این اصلاحیه لازم‌الاجرا می‌شد. تا ۱۷ مارس ۲۰۲۱ (مصادف با ۲۷ اسفندماه ۱۳۹۹) تنها ۱۱۶ کشور این اصلاحات را تصویب نموده‌اند که در میان آنها صرفاً دو کشور از منظر اقتصادی مهم حضور دارند که هند و ایتالیا هستند. به عبارت دیگر این اصلاحات هنوز لازم‌الاجرا نشده‌اند. همین وضعیت سبب شده تا شورای مدیریت سازمان در سال ۲۰۱۷ کشورهای عضو را دعوت نماید تا اصلاحات سال ۱۹۸۶ را تصویب کنند. همچنین شورا از مدیر کل درخواست کرده بود تا تلاش‌های تصویب این اصلاحات را به صورت فعالانه رصد و دنبال نماید. این درخواست شورای مدیریت باعث شد تا مدیر کل به صورت مستقیم از کشورهای عضو که اصلاحات را به تصویب رسانده‌اند بخواهد تا هرچه زودتر این اقدام را به عمل آورند.^۲

اصلاحات به عمل آمده در متن اساسنامه تا جایی که مربوط به گسترش تعداد کرسی‌ها در ارکان سازمان می‌شود و به توزیع جغرافیایی کشورهای عضو پرداخته است کاملاً از منظر اینکه بتواند از تمام ظرفیت‌های بین‌المللی استفاده نماید و اینکه این موضوع به نفع کشورهای در حال توسعه است، قابل حمایت می‌باشد و مناسب ارزیابی می‌شود. با این حال نکته اساسی راجع به اصلاحات به عمل آمده، ناظر بر متن پیوست شده به لایحه تصویب اصلاحات سال ۱۹۸۶ است. در حالی که عمده اصلاحات به عمل آمده ناظر بر موضوعات شکلی و آیین تصمیم‌گیری و رأی‌دهی است، یکی از موارد مندرج در اصلاحات بسیار قابل تأمل به نظر می‌رسد. بند «۱۱»

1. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS_448693/lang--en/index.htm

2. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/news/WCMS_551186/lang--en/index.htm

لایحه که ناظر بر اصلاح ماده (۳۶) اساسنامه سازمان بین‌المللی کار است در خصوص تصویب اصلاحیه‌هایی که ناظر بر «اهداف بنیادین سازمان» مقرر در مقدمه اساسنامه، ماده (۱) اساسنامه و بیانیه مربوط به اهداف و مقاصد است، اکثریت سه‌چهارم را مقرر نموده است. به صورت مرسوم و متداول، اهداف و مقاصد یک سند بین‌المللی در مقدمه و ماده (۱) آن قید می‌شود. با این تفاوت که مقدمه این نوع متون تنها اثر تفسیری دارند و مفاد متن از جمله ماده (۱) آنها دارای اثر الزام‌کنندگی حقوقی دارند. آنچه در اصلاحات ۱۹۸۶ مضاف بر این دو مورد به آن اشاره شده است، سند جانبی است که از آن تحت عنوان بیانیه فیلادلفیا نیز نام برده می‌شود. این سند نه در زمان تشکیل سازمان بین‌المللی کار، بلکه بعدها و در سال ۱۹۴۴ به تصویب رسیده است و در نسخه اولیه اساسنامه سازمان بین‌المللی کار (۱۹۱۹) درج نشده بود. با این حال اصلاح اساسنامه سازمان به نوعی رقم خورده است که در ماده (۱) آن به بیانیه فیلادلفیا در خصوص اهداف و مقاصد سازمان اشاره می‌کند. نکته اساسی آن است که اصلاحات سال ۱۹۸۶ بیانیه فیلادلفیا را تنها متذکر شده است و متن این بیانیه به عنوان بخشی از اصلاحات سال ۱۹۸۶ نیست^۱ در حالی که لایحه ارائه شده به مجلس شورای اسلامی، متن بیانیه را به عنوان بخشی از اصلاح ۱۹۸۶ در نظر گرفته است و جهت تصویب در ذیل ماده واحد گنجانده است. گفتنی است هر چند اصلاح ۱۹۸۶، اصلاح بیانیه فیلادلفیا را نیز همانند برخی از مفاد اساسنامه تلقی کرده است و اکثریت بالایی را برای تصویب اصلاح آن در نظر گرفته، اما این بیانیه یک سند الزام‌آور حقوقی نیست و تنها همان‌طور که در خود بیانیه نیز عنوان شده است اصول الهام‌بخش سیاست اعضای سازمان در حوزه کار را تبیین نموده است.

نتیجه‌گیری

تصویب لایحه حاضر با توجه به وضعیت بین‌المللی و عدم لزوم‌الاجرا بودن آن می‌تواند باعث شود تا روند تکمیل شرط تعداد لازم کشورهای تصویب‌کننده تاحدی فراهم شود. با عنایت به اینکه مفاد اصلاح به عمل آمده در راستای منافع کشورهای در حال توسعه از منظر عضویت در سازمان‌های بین‌المللی مفید ارزیابی می‌شود تصویب آن مورد پیشنهاد است. با این وصف، لازم و ضروری است تا متن بیانیه فیلادلفیا به دلیل اینکه جزئی از اصلاح سال ۱۹۸۶ نیست و همچنین یک سند الزام‌آور حقوقی نمی‌باشد از متن لایحه حذف شود.

1. Instrument for The Amendment of The Constitution of The International Labour Organisation, 1986, available at: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS_448693/lang--en/index.htm