

Wacław Szubert

PROBLEMY MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA PRACY

Problematyka międzynarodowego prawa pracy jest rozpatrywana zazwyczaj pod kątem działalności normatywnej Międzynarodowej Organizacji Pracy. Trudno zaprzeczyć, że podejście takie ma swoje racjonalne przyczyny. Działalność tej organizacji wycisnęła istotnie swe piętno na międzynarodowej regulacji stosunków pracy i nabrała w tej dziedzinie rozstrzygającego znaczenia. Wystarczy przypomnieć liczbę ponad 150 konwencji zawartych pod jej egidą i takąż liczbę dopełniających je zaleceń, których zakres przedmiotowy jest niezmiernie rozległy: jedne i drugie akty dotyczą bowiem zarówno podstawowych praw obywatelskich związanych z pracą, jak również wszystkich niemal najważniejszych instytucji prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, tworząc łącznie system norm, upodabniający się do międzynarodowego kodeksu pracy, jakkolwiek nie mający formalnie takiego charakteru¹.

Trzeba również mieć na uwadze wpływ, jaki normy te wywarły i wywierają nadal na treść ustawodawstwa wielu krajów zarówno poprzez zobowiązania wynikające z faktu ich ratyfikacji, jak i poprzez stwarzanie nieformalnych nacisków w kierunku dostosowania treści prawa wewnętrznego do międzynarodowych wzorców, co dotyczy zwłaszcza, ale bynajmniej nie wyłącznie, krajów rozwijających się Trzeciego Świata.

Istotne znaczenie ma wreszcie tryb stanowienia norm w ramach MOP, który upodabnia się do uchwalania ich przez organ reprezentujący kraje członkowskie i który wiąże się z nałożeniem określonych obowiązków na te kraje, bez względu na to, czy ich przedstawiciele wypowiedzieli się za przyjęciem danych norm, czy też byli temu prze-

¹ Symptomatyczne z tego punktu widzenia było przygotowanie przez MOP wydawnictwa, zawierającego systematyczne zestawienie merytorycznych norm zawartych w konwencjach pt. *International Labour Code*, wyd. 1, Genewa 1939; wyd. 2, Genewa 1952.

ciwni, a także tryb kontroli nad przestrzeganiem norm poprzez specjalne organy i procedury.

Wyraża się w tym szczególny mechanizm funkcjonowania MOP, nie mający precedensu w innych organizacjach międzynarodowych. Istotną cechą tego mechanizmu stanowi przyjęty we wszystkich jego ogniwach system trójstronnej reprezentacji krajów członkowskich przez przedstawicieli nie tylko rządów, lecz także organizacji pracodawców i pracowników. W strukturze MOP odbija się w ten sposób układ sił, decydujący o kształtowaniu się stosunków pracy oraz o kierunkach rozwoju prawa pracy w poszczególnych krajach.

Wszystko to sprawiło, że międzynarodowa problematyka prawa pracy rozpatrywana jest przede wszystkim przez pryzmat funkcjonowania samej MOP oraz jej dorobku prawotwórczego. Sześćdziesiąta rocznica istnienia tej organizacji zachęca w szczególny sposób do podsumowywania tego dorobku oraz do refleksji nad kierunkami jego kształtowania się w przyszłości. Zainteresowania tego rodzaju są całkowicie usprawiedliwione, a znaczenia dodaje im współczesny układ sił i stosunków politycznych w świecie, który stawia Międzynarodową Organizację Pracy wobec różnego rodzaju problemów.

Wydaje się jednak celowe spojrzenie na działalność normotwórczą MOP z szerszej perspektywy, obejmującej różne formy regulacji prawnej stosunków pracy w skali międzynarodowej. Jakkolwiek bowiem konwencje (i zalecenia) MOP odgrywają w tej dziedzinie rolę pierwszoplanową, to jednak nie wyczerpują całokształtu tej regulacji, lecz składają się wraz z innymi jej formami na kompleks norm i powiązań prawnych, tworzących międzynarodowe prawo pracy.

Wśród elementów tego prawa można rozróżnić akty („instrumenty”) o różnej treści i o różnym zakresie mocy obowiązującej. Należą do nich przede wszystkim akty o znaczeniu najogólniejszym, określające „równe i niezbywalne prawa wszystkich członków wspólnoty ludzkiej” w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej, dotyczące w szczególności spraw związanych z pracą. Taki charakter mają Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka uchwalone w roku 1966 przez Zgromadzenie Ogólne ONZ² i mające z tego względu (niezależnie od ich treści) niejako charakter nadrzędny w stosunku do konwencji zawieranych pod egidą MOP, która działa w ramach ONZ jako jej organizacja wyspecjalizowana. Stosunek Paktów do tych konwencji nasuwa jednak szereg złożonych problemów.

Należy się wprawdzie zgodzić z twierdzeniem, że Pakty w znacznej

² Pakty te zostały w 1977 r. ratyfikowane przez Polskę i opublikowane w Dz. U. 1977, nr 38 (załącznik). Por. J. Bafia, Ratyfikacja Paktów Praw Człowieka w PRL, „Państwo i Prawo” 1977, nr 4, s. 3 i n.

mierze „przynoszą rekapitulację wcześniejszych norm międzynarodowych o charakterze specjalistycznym”, uchwalanych w szczególności w ramach MOP oraz że znaczenie Paktów „polega na przeniesieniu problematyki praw człowieka z terenu wyspecjalizowanej MOP na szersze [...] forum ONZ oraz na bezpośrednim zaangażowaniu autorytetu ONZ”³; nie zmienia to jednak faktu, że oba te rodzaje aktów prawa międzynarodowego współlistnieją ze sobą, przy czym każdy z nich wiąże te kraje, które dany akt ratyfikowały.

Analiza treści Paktów Praw Człowieka z jednej strony a konwencji MOP, dotyczących zbliżonych materii, takich jak: zakaz pracy przymusowej, wolność związkowa, zakaz dyskryminacji i inne — z drugiej, wykazuje przy tym, że między tymi dwoma rodzajami aktów nie zawsze zachodzi stosunek taki jak między normami ogólnymi i bardziej skonkretyzowanymi. Na ogół bowiem jedne i drugie wyrażone są w kategoriach ogólnych, z tym że sformułowania w nich zawarte, jakkolwiek co do zasady zbieżne, nie całkowicie się ze sobą pokrywają.

Zakaz dyskryminacji w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych stanowi przykład sformułowania bardziej ogólnego, odnosi się bowiem do wszystkich praw tej kategorii (art. 2 § 2), wówczas gdy konwencja nr 111 MOP zakazuje wyłącznie dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, a konwencja nr 100 — dyskryminacji kobiet w zakresie wynagrodzenia za pracę. To samo dotyczy prawa do zabezpieczenia społecznego, które tenże międzynarodowy pakt formułuje w sposób najbardziej ogólny (art. 9), wówczas gdy konwencje MOP (zwłaszcza konwencja nr 102) określają bliżej minimalne normy zabezpieczenia w odniesieniu do różnych rodzajów świadczeń.

Prawo do pracy zostało sformułowane w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych *expressis verbis* (art. 6), wówczas gdy konwencja nr 122 MOP zadawała się zobowiązaniem krajów członkowskich do tego, aby prowadziły „aktywną politykę zmierzającą do popierania pełnego, produktywnego i swobodnie wybieranego zatrudnienia”⁴. Tenże międzynarodowy pakt idzie również dalej niż konwencja nr 89 MOP w sprawie wolności związkowej, formułując wyraźnie prawo do strajku (art. 8). Natomiast w kwestii zakazu pracy przymusowej postanowienia zawarte w konwencji nr 105 MOP (art. 1) są bardziej wymagające niż przepisy Międzynarodowego Paktu

³ M. Matey, *Pakt Narodów Zjednoczonych w sprawie społecznych i ekonomicznych praw człowieka a prawo pracy w PRL*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 10, s. 500.

⁴ Polska wystąpiła w roku 1976 na terenie MOP z inicjatywą przygotowania konwencji o powszechnym prawie do pracy.

Praw Obywatelskich i Politycznych w tej materii (art. 8). Istotne znaczenie należy w tych warunkach przypisać zastrzeżeniu, że żadne z postanowień zawartych w Paktach Człowieka nie może być interpretowane jako ograniczające treść zobowiązań, wynikających z konwencji (art. 5 § 2 obu Paktów).

Obok merytorycznych powiązań pomiędzy postanowieniami zawartymi w obu rodzajach aktów prawa międzynarodowego występują również powiązania formalne, ponieważ do Paktów Człowieka zostały zastosowane, jakkolwiek nie bez pewnych oporów, mechanizmy kontrolne wykształcone w ramach MOP w stosunku do konwencji⁵.

Poza aktami o charakterze uniwersalnym występują w międzynarodowym prawie pracy również instrumenty o węższym zakresie działania, ograniczonym do określonego kręgu krajów. Należą do nich w szczególności akty o charakterze regionalnym, które po II wojnie światowej nabrały większego znaczenia w związku z tendencją do integracji społeczno-gospodarczej i politycznej niektórych grup krajów. Taki charakter ma Europejska Karta Socjalna (1961) i Kodeks Europejski Zabezpieczenia Społecznego (1964) przyjęte w ramach Rady Europy, a następnie szereg aktów ustanowionych w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, zmierzających w szczególności do harmonizowania treści ustawodawstwa pracy i zabezpieczenia społecznego w zakresie niezbędnym dla zniwelowania różnic w obciążeniach socjalnych między krajami należącymi do Wspólnoty oraz dla umożliwienia swobodnego przepływu pracowników. Działalność normotwórczą w interesującym nas zakresie rozwinęły również inne organizacje o charakterze regionalnym: Rada Nordycka (wspólny rynek pracy, wielostronna konwencja zabezpieczenia społecznego, 1955 r.), Organizacja Krajów Środkowoamerykańskich (konwencja dotycząca zabezpieczenia społecznego, 1967 r.), Liga Arabska (konwencja w sprawie norm dotyczących pracy, 1967 r.) i inne⁶.

Dla pełności obrazu należy wreszcie wskazać na umowy międzynarodowe o charakterze bilateralnym, które w swoim czasie uitorowały drogę rozwojowi międzynarodowego prawa pracy w jego upowszechnionych formach, a które obecnie uzupełniają treść tego prawa, regulując w szczególności kwestie związane z ruchami migracyjnymi, statusem obcokrajowców podejmujących pracę poza krajem macierzystym i inne. Ze względu na znaczną liczebność tych umów trudno byłoby je bliżej charakteryzować. Wiele umów tego typu zostało zawartych także

⁵ Por. *Rapport de la Commission d'Experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence Internationale du Travail 65^e Session, Genève 1979*, s. 9.

⁶ Por. N. Valticos, *Droit International du Travail*, Paris 1970, s. 158—173.

przez Polskę (umowy z Czechosłowacją, Francją, Belgią i RFN w sprawie ubezpieczeń społecznych, umowy z Czechosłowacją i NRD w sprawie zatrudnienia polskich specjalistów na budowach eksportowych i inne).

Wszystkie te umowy o charakterze wielostronnym i dwustronnym stwarzają kompleks norm międzynarodowego prawa pracy o różnym zasięgu mocy obowiązującej oraz o różnym zakresie przedmiotowym. Hierarchiczna budowa tych norm nie jest równoznaczna z uporządkowaniem ich treści i wzajemnych powiązań. Na ogół biorąc umowy o węższym zasięgu obowiązywania dopełniają wprowadzie i konkretyzują normy zawarte w paktach i konwencjach o charakterze uniwersalnym. Nie zawsze jednak stosunek wzajemny tych norm kształtuje się według powyższej zasady. I tak np. Europejska Karta Socjalna zawiera postanowienia mniej konkretne i po części mniej korzystne dla pracowników niż odpowiednie konwencje MOP⁷. W tym stanie rzeczy wykładnia niektórych norm międzynarodowego prawa pracy nasuwa duże trudności, które ujawniają się zwłaszcza w toku badania zgodności prawa krajowego z ich treścią. Współistnienie wielu norm, których zasięg mocy obowiązującej częściowo się pokrywa, stwarza niekiedy konflikty tych norm, w których rozwiązywaniu pomocna jest powszechnie przyjęta w prawie pracy zasada uprzywilejowania pracowników, równoznaczna w tym zastosowaniu z przyznawaniem zawsze preferencji normom dla nich najkorzystniejszym⁸.

Istotny sens międzynarodowego prawa pracy polega na zbliżaniu do siebie treści ustawodawstw krajowych, co najmniej w zakresie wyrażania przez nie pewnych zasad o znaczeniu podstawowym. Realizacja tej idei natrafia jednak na wiele trudności nie tylko ze względu na różnice ustrojowe i ideologiczne, lecz także dotyczące stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych krajów. W związku z tym okazuje się konieczne stosowanie tzw. klauzul elastyczności⁹, które ograniczają unifikujący wpływ konwencji międzynarodowych, choć zmniejszają przeszkody leżące na drodze ich ratyfikacji i stosowania.

Proces wykształcania się norm międzynarodowego prawa pracy, mogących mieć istotnie zastosowanie powszechne, natrafia na wiele oporów i postępuje naprzód bardzo powoli. Z dużymi trudnościami spotykają się także zamierzenia harmonizowania krajowych ustawodawstw pracy w ramach organizacji o charakterze regionalnym, o czym świadczą

⁷ *Ibidem*, s. 160.

⁸ *Ibidem*, s. 191.

⁹ Por. J. Rosner, *Międzynarodowa polityka społeczna*, Warszawa 1967, s. 214 i n.

doświadczenia poczynione w ramach EWG¹⁰. Odrębności unormowań krajowych są w wielu zakresach zbyt mocno utrwalone i powiązane z całym układem społecznych stosunków pracy, aby mogły być łatwo usunięte. Umowy dwustronne działają natomiast z omawianego punktu widzenia w sposób niejednolity: z jednej strony upodabniają sytuację prawną pracowników w zakresie stosunków pomiędzy krajami -- kontrahentami tych umów, z drugiej strony natomiast powiększają różnice w odniesieniu do osób pozostających poza tym kręgiem.

W świetle tych stwierdzeń można właściwie ocenić znaczenie zamierzeń, podejmowanych w kierunku porządkowania norm międzynarodowego prawa pracy, zastępowania norm przestarzałych nowymi, odpowiadającymi współczesnemu układowi stosunków, planowego rozwijania nowych kierunków działalności normotwórczej oraz ujmowania jej w ramy systemowe. Ambitne zamierzenia Międzynarodowej Organizacji Pracy w tej dziedzinie świadczą o zrozumieniu doniosłych problemów współczesnego świata, których rozwiązanie wymaga zwiększenia efektywności regulacji prawnej stosunków pracy w skali międzynarodowej. W urzeczywistnianiu tego programu należy jednak liczyć się z poważnymi trudnościami, które spowodują co najmniej jego znaczne rozciągnięcie w czasie. Ponadto program ten nie obejmuje, z natury rzeczy, innych „instrumentów” międzynarodowego prawa pracy poza konwencjami i zaleceniami MOP, a więc tej rozległej siatki umów wielostronnych i dwustronnych, których równoległe obowiązywanie komplikuje, jak już wspomniano, obraz tego prawa. Widać stąd wyraźnie, jak odległe i wątpliwe są perspektywy nadania międzynarodowemu prawu pracy formy usystematyzowanej i zbliżenia się tym samym do jego, częściowej choćby, kodyfikacji¹¹.

Pomimo wszelkich wysiłków unifikacyjnych trzeba się liczyć z utrzymywaniem się, a w pewnych dziedzinach może nawet powiększaniem się, różnic między treścią ustawodawstwa poszczególnych krajów, nie tylko ze względu na odrębności ustrojowe i różny stopień rozwoju społeczno-gospodarczego, lecz także z uwagi na szczególne cechy ich systemu prawnego, tradycje historyczne i kulturalne itp. Fakt istnienia tych różnic musi tym samym znaleźć również swój wyraz w regulacji prawnej, niezależnie od unormowań zmierzających do ich usuwania, które

¹⁰ Por. Valticos, *op. cit.*, s. 162 i n. oraz M. Matey, *O koncepcji i praktyce harmonizacji prawa pracy w krajach EWG*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 8—9, s. 158 i n.

¹¹ Kodyfikacja międzynarodowego prawa pracy wydaje się znacznie trudniejsza do przeprowadzenia niż innych działów międzynarodowego prawa, w stosunku do których zamierzenia kodyfikacyjne są podejmowane z ograniczonymi rezultatami. Por. S. E. Nahlik, *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 418 i n.

mogą, jak już stwierdzono, przynosić jedynie częściowe rezultaty, tym bardziej że nie wszystkie zakresy stosunków pracy są przez nie w jednakowym stopniu objęte.

Uznanie znaczenia tego faktu i potrzeby znalezienia rozwiązań wyraziło się w treści tych konwencji MOP, które niezależnie od norm ujednolicających podstawy prawne w danym zakresie stosunków zawierają również reguły pomocne w rozstrzyganiu spraw, w których występuje kolizja przepisów krajowych o różnej treści. Potrzeba takiej regulacji nasunęła się zwłaszcza w odniesieniu do uprawnień ubezpieczeniowych pracowników, podejmujących pracę zagranicą, wówczas bowiem powstają problemy związane z ustalaniem tych uprawnień, zaliczaniem okresów zatrudnienia w różnych krajach, dochodzeniem roszczeń i dokonywaniem wypłat oraz odpowiednich rozliczeń itp. Problemy te dotyczą w szczególności sposobu świadczeń wypadkowych ze względu na ich niejednolity charakter prawny¹². O potrzebie regulacji decyduje tu zarówno żywotny charakter tych spraw dla pracowników, jak i ich wyraz finansowy dla krajów obciążonych dokonywaniem odpowiednich wypłat. Nic zatem dziwnego, że ten właśnie zakres spraw o charakterze kolizyjnym został objęty treścią konwencji MOP, dotyczących zabezpieczenia społecznego.

Już konwencja nr 19 z roku 1925 przyjęła jako regułę obowiązującą między krajami, które ją ratyfikowały, że kraj miejsca wypadku przy pracy jest obowiązany zapewnić obcokrajowcom takie same świadczenia, do jakich mają prawo jego obywatele. Konwencje nr 35—40 z roku 1933 dotyczące ubezpieczenia emerytalnego ustaliły, że obcokrajowcy podlegają temu ubezpieczeniu i mają prawo do jego świadczeń na równi z własnymi obywatelami, przyjmując w ten sposób jako miarodajne prawo miejsca zatrudnienia. Konwencje MOP dotyczące pracy marynarzy uznają generalnie, że są oni podporządkowani prawu kraju, w którym został zarejestrowany statek. Konwencje nr 64 z roku 1939 i nr 86 z roku 1947 regulują zakres zastosowania do ludności tubylczej prawa terytorium ich pochodzenia i terytorium zatrudnienia, uznając za miarodajne prawo miejsca zawarcia umowy. Problemy tego rodzaju regulowane są także przez inne umowy międzynarodowe (umowa dotycząca nawigatorów na Renie — 1950 r., europejska konwencja zabezpieczenia społecznego — 1956 r.)¹³.

Do treści konwencji i umów międzynarodowych wchodzi tym sa-

¹² Por. M. Sośniak, *Właściwość prawa w zakresie wypadków przy pracy wykonywanej za granicą*, „Prawo w handlu zagranicznym” 1972, nr 28—29, a także S. Kalus, *Międzynarodowe stosunki pracy. Wybrane zagadnienia kolizyjne*, Warszawa 1978, s. 69 i n.

¹³ Por. I. Szászy, *International Labour Law*, Leyden-Budapeszt 1968, s. 21—22.

mym, obok norm regulujących merytorycznie dany zakres stosunków, również normy określające zastosowalność przepisów prawa krajowego w przypadku rozbieżności ich treści. Konwencje te i umowy wykraczają tym samym poza dziedzinę prawa międzynarodowego publicznego i wchodzą w materię konfliktu norm, stanowiącą domenę międzynarodowego prawa prywatnego. W jednej i drugiej dziedzinie wydziela się pewien zakres regulacji, dotyczącej stosunków pracy i zabezpieczenia społecznego.

Między wskazanymi wyżej gałęziami prawa zaznacza się, jak wiadomo, co do zasady wyraźna odrębność polegająca na tym, że jedna z nich (międzynarodowe prawo publiczne) reguluje stosunki między podmiotami prawa międzynarodowego (którymi są przede wszystkim państwa), a druga (międzynarodowe prawo prywatne) — stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i prawnymi w tych przypadkach, gdy zachodzi potrzeba rozgraniczenia zakresu stosowania praw, obowiązujących w różnych państwach¹⁴.

Jednakże konwencje i umowy międzynarodowe w interesującym nas zakresie (zwłaszcza umowy powszechne i wielostronne) mają w istocie zawsze wspólny przedmiot. Regulują one bowiem stosunki pracy (a także stosunki zabezpieczenia społecznego), ustanawiając normy¹⁵, które kształtują pośrednio porządek prawny obowiązujący w państwach przez nie objętych zarówno wówczas, gdy określają zasady, którym prawo tych państw ma odpowiadać, jak i wówczas, gdy ustanawiają reguły mające zastosowanie w przypadku zażębiania się zakresu mocy obowiązującej praw krajowych o różnej treści.

W tej ostatniej dziedzinie wpływ norm prawa międzynarodowego zaznacza się wprawdzie znacznie słabiej aniżeli w pierwszej (dotyczącej ujednolicania zasad ustawodawstw krajowych). Normy kolizyjne wchodzą bowiem nie tylko w skład umów międzynarodowych, lecz są stanowione także a nawet w przeważającej mierze przez poszczególne kraje, co najmniej jako normy jednostronne, tj. określające zakres zastosowania ich prawa własnego. Taki charakter ma np. art. 6 kodeksu pracy, dotyczący stosunku pracy między obywatelem polskim a polskim przedstawicielstwem za granicą bądź też obcym przedstawicielstwem działającym na obszarze PRL. Podobne znaczenie ma również art. 3 i art. 4 § 1 ustawy z 12 VI 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków

¹⁴ B. Wałaszek, M. Sośniak, *Zarys prawa międzynarodowego prywatnego*, Warszawa 1968, s. 8—10.

¹⁵ Można by je tym samym określić jako umowy normatywne (por. Nahlik, *op. cit.*, s. 214 i n.). Zarysowuje się w tej dziedzinie pewna analogia do normatywnego działania układów zbiorowych pracy (por. W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960, s. 17—18).

przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. nr 20, poz. 105). Szczególny przepis, dotyczący stosunków pracy na polskich morskich statkach handlowych w żegludze międzynarodowej (ustanawiający tzw. prawo bandery), jest zawarty w treści ustawy z 28 IV 1952 r., art. 7 (Dz. U. nr 25, poz. 171 ze zmianami). Ogólnie reguły kolizyjne odnoszące się do stosunków pracy zawiera art. 32 i 33 ustawy o międzynarodowym prawie prywatnym z 12 XI 1965 r. (Dz. U. nr 46, poz. 290). Reguły kolizyjne o podobnym charakterze występują również w ustawodawstwie innych krajów.

Z tego powodu sama nazwa międzynarodowego prawa prywatnego została zakwestionowana jako nieściśła i to w obu swych członach¹⁶. Na uwagę zasługuje jednak tendencja do ujednolicania norm kolizyjnych w drodze umów międzynarodowych o różnym zasięgu, co dotyczy również norm odnoszących się do stosunków pracy i zabezpieczenia społecznego¹⁷. W pełni uzasadnione jest tym samym bliższe zainteresowanie się normami kolizyjnymi wchodzącymi w skład międzynarodowej regulacji stosunków pracy.

W poprzedniej części naszych rozważań stwierdziliśmy, że normy merytoryczne, zawarte w konwencjach międzynarodowych, stanowią — ze względu na zakres swej treści, a także ze względu na szczególny tryb ich stanowienia i kontroli nad ich przestrzeganiem — osobny dział międzynarodowego prawa publicznego. Czy odrębność taką można stwierdzić również w odniesieniu do norm kolizyjnych, dotyczących stosunków pracy i zabezpieczenia społecznego oraz jak daleko sięga ta odrębność? W jakiej mierze uzasadnione jest rozpatrywanie nadal tej materii wyłącznie w kategoriach międzynarodowego prawa prywatnego, a w jakiej grawituje ona ku prawu pracy? Udzielenie pełniejszej odpowiedzi na te pytania wymagałoby przeprowadzenia obszerniejszych rozważań obejmujących nie tylko sferę rozwiązań i doświadczeń polskich. Nie podejmując takiego zadania, które wykraczałoby poza ramy niniejszego artykułu, spróbujemy wskazać na niektóre kwestie z nim związane.

Wydaje się przede wszystkim, że normom kolizyjnym dotyczącym stosunków pracy nie poświęca się dotychczas uwagi, odpowiadającej ich znaczeniu. Materia ta pozostaje w istocie poza kręgiem zainteresowań nauki prawa pracy. O ile działalność normotwórcza zmierzająca do ujednolicania prawa pracy w skali międzynarodowej jest uwzględniana w podręcznikach prawa pracy (przynajmniej w rozdziałach poświęco-

¹⁶ Por. Walaszek, Sośniak, *op. cit.*, s. 9—10 oraz Nahlik, *op. cit.*, s. 38.

¹⁷ Walaszek, Sośniak, *op. cit.*, s. 11—12; por. także R. Birk, *Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Arbeitskollisionsrecht*, „Neue Juristische Zeitung” 1978, Nr 37, s. 1825 i n.

nych źródłom prawa), to problematyka kolizyjna z tego zakresu jest pomijana w nich całkowicie. Niezbyt wielkie zainteresowanie wzbudza ona również ze strony nauki prawa międzynarodowego prywatnego, o czym świadczy marginesowe traktowanie jej w podręcznikach¹⁸. Taki stan rzeczy nie odpowiada randze problematyki norm kolizyjnych w dziedzinie stosunków pracy, która jest nie tylko bogata prawniczo, lecz także ma duże znaczenie społeczne i gospodarcze¹⁹.

Masowe ruchy migracyjne ludności polskiej należą wprawdzie do przeszłości a regulacja prawna zagadnień z nimi związanych stanowi relikwyt dawnego układu stosunków. Przybiera jednak na znaczeniu zjawisko zorganizowanego zatrudniania naszych obywateli za granicą (w związku z budowlami i robotami podejmowanymi w innych krajach przez nasze przedsiębiorstwa, a także indywidualnie jako ekspertów w różnych dziedzinach). Coraz liczniejsze przedsiębiorstwa obce rozwijają działalność w Polsce, zatrudniając po części własnych, a po części polskich pracowników. Powiązania tego typu będą z czasem niewątpliwie przybierać na znaczeniu, wraz z rozwojem międzynarodowej współpracy gospodarczej i wzbogacaniem się jej form. Już obecnie powiązania te stwarzają z punktu widzenia prawnego pewne niejasności i stanowią substrat sporów²⁰.

Wszystko to uzasadnia potrzebę bliższego zainteresowania się tą problematyką oraz jej naukowego opracowania. Nauka prawa pracy powinna wnieść swój wkład do rozwiązywania tych zagadnień w takim zakresie, w jakim odzwierciedlają one szczególne właściwości stosunków pracy. Normy kolizyjne dotyczące tych stosunków stanowią bowiem materię co najmniej bardzo bliską właściwego przedmiotu prawa pracy, wymagającą naukowej penetracji ze stanowiska tej dyscypliny.

W kwestii tej można by jednak posunąć się o krok dalej i postawić pytanie, czy dotychczasowe umiejscowienie omawianej materii w systemie prawa jest uzasadnione jej charakterem i optymalne z punktu widzenia jej regulacji. Włączenie jej do międzynarodowego prawa prywatnego może z tego punktu widzenia budzić pewne wątpliwości. Sama

¹⁸ W cytowanym wyżej podręczniku B. Walaszka i M. Sośniaka zasadom dotyczącym stosunku pracy poświęcono niecałą stronę (s. 165—166). Więcej miejsca poświęcił im M. Sośniak, w: *Précis de droit international privé polonais*, Wrocław 1976, s. 136—143.

¹⁹ Odrębny problem stanowi stosunek międzynarodowego prawa pracy do prawa porównawczego. Por. N. Valticos, *Droit comparé et droit international du travail. Recueil des travaux suisses présentés au X^e Congrès International de Droit Comparé*, Basel 1979, s. 157 i n.

²⁰ Dotyczą one zwłaszcza stosunku pracy polskich specjalistów zatrudnionych na budowach eksportowych (Kalus, *op. cit.*, s. 39 i n.).

nazwa tej dyscypliny jest wprawdzie nieadekwatna w stosunku do jej zakresu, obejmuje ona jednak normy dotyczące prawa cywilnego²¹. W dziedzinie norm kolizyjnych regulacja stosunków pracy pozostaje tym samym częścią organiczną regulacji stosunków cywilnoprawnych i podlega wykształconym na ich gruncie zasadom. Emancypacja prawa pracy, wyrażająca się w uznaniu go za odrębną gałąź prawa i w wyłączeniu regulacji stosunków pracy z kodeksu cywilnego, nie objęła zagadnień, dotyczących konfliktu norm, poza niektórymi zakresami uznanymi za wymagające odrębnego unormowania²².

Czy stwierdzając ten stan rzeczy należy ocenić go krytycznie i dążyć do jego zmiany? Wnioskowanie w tej sprawie wymaga dużej rozważliwości. Z jednej strony można wprawdzie sądzić, że szczególne właściwości stosunków pracy powinny znaleźć odbicie również na gruncie norm kolizyjnych. Z drugiej strony jednak prawo pracy, pomimo swej emancypacji, korzysta nadal pomocniczo z wielu konstrukcji cywilnoprawnych, do których zresztą kodeks pracy w sprawach odrębnie nie unormowanych wyraźnie odsyła. Czy zatem do konstrukcji tych nie można zaliczyć norm kolizyjnych, reprezentujących wysoki poziom techniki prawniczej, wykształconej w toku wieloletnich doświadczeń międzynarodowego obrotu na gruncie stosunków zobowiązaniowych? Tkwi w tym problem, którego nie można rozstrzygać pochopnie, ale który zasługuje w każdym razie na rozważenie.

Studia porównawczo-prawne, przeprowadzone przez niektórych autorów w obcym piśmiennictwie, które ukazały różny stopień usamodzielnienia prawa kolizyjnego stosunków pracy²³, utorowały drogę poglądom uznającym je za odrębny dział prawa pracy, czy nawet odrębną gałąź prawa, której nadawana jest nazwa „międzynarodowego prawa pracy”, odnoszona u nas do jego sfery publicznoprawnej²⁴.

Zajęcie stanowiska w tej kwestii wymaga ustosunkowania się do dwojakiego rodzaju argumentów. Pierwszy z nich wiąże się z faktem, że prawo pracy posługuje się różnymi metodami regulacji prawnej: poza sferą zobowiązaniową grawitującą ku stosunkom prawa cywilnego występuje w nim również sfera regulacji administracyjnoprawnej, której treść sprowadza się do nakładania na zakłady pracy (pracodawców) określonych obowiązków wobec państwa. Dualizm ten, określany w pi-

²¹ Walaszek, Sośniak, *op. cit.*, s. 9—10.

²² Należy do nich sprawa zatrudnienia pracowników budownictwa eksportowego i usług związanych z eksportem (Kalus, *op. cit.*, s. 39 i n.).

²³ F. Gamillscheg, *Internationales Arbeitsrecht (Arbeitsverwehrsrecht)*, Berlin-Tübingen 1959, s. 101. Najdalej idący stopień usamodzielnienia tego prawa stwierdza F. Gamillscheg we Włoszech, najmniej w Anglii.

²⁴ Szászy, *op. cit.*, s. 14.

śmiennictwie zachodnioeuropejskim jako podział na prawo publiczne i prywatne, ma z punktu widzenia rozpatrywanej przez nas kwestii istotne znaczenie. O ile bowiem do sfery zobowiązaniowej stosunków pracy mogą być łatwiej zastosowane reguły kolizyjne, dotyczące stosunków cywilnoprawnych, o tyle sfera regulacji administracyjnoprawnej (obejmująca m. in. zakazy i nakazy zatrudnienia, ochronę zdrowia i życia pracowników) wymaga odmiennego potraktowania, ponieważ w tej dziedzinie decydującego znaczenia nabiera miejsce, w którym praca jest lub ma być wykonywana.

Argumentacja ta, rozwijana szerzej przez niektórych obcych autorów²⁵, nie jest pozbawiona znaczenia i w naszych warunkach, gdyż stwierdzony wyżej dualizm metod regulacji prawnej ma zastosowanie także w prawie krajów socjalistycznych, a w szczególności w Polsce. Z drugiej strony jednak trudno zaprzeczyć, że zjawisko konfliktu norm występuje przede wszystkim w sferze zobowiązaniowych treści stosunków pracy, co nadaje temu zakresowi przepisów kolizyjnych zasadnicze znaczenie.

Szczególną wagę ma w związku z tym drugi argument w sprawie usamodzielnienia „międzynarodowego prawa pracy” (w sensie systemu norm kolizyjnych), dotyczący kryterium wyboru właściwego prawa w sferze zobowiązaniowej („prywatnoprawnej”) stosunków pracy. Sprawa ta jest przedmiotem sporów oraz domeną różnych rozstrzygnięć w prawie i orzecznictwie innych krajów. Można również stwierdzić, że przeszła ona pewną ewolucję w naszym prawie. O ile bowiem ustawa z 2 VIII 1926 r. ograniczała wybór właściwego prawa przez strony oraz uznawała w braku takiego wyboru za właściwe prawo miejsca, w którym praca jest wykonywana, o tyle ustawa z 12 XI 1965 r. poszerzyła zakres autonomii stron wskazując na drugim miejscu kryterium wspólnego miejsca zamieszkania albo siedziby stron i dopiero na trzecim — kryterium miejsca wykonywania pracy. Trudno zaprzeczyć, że ta ostatnia regulacja zbliżyła się bardziej do zasad ogólnie stosowanych w prawie kolizyjnym w odniesieniu do stosunków zobowiązaniowych, zmniejszając (czy, jak twierdzą niektórzy, w istocie zacierając) odrębność reguł kolizyjnych dotyczących stosunków pracy.

Argumentacja na rzecz tej odrębności stara się w związku z tym wyeksponować znaczenie kryterium miejsca wykonywania pracy jako kryterium specyficznego i szczególnie uzasadnionego dla tego zakresu stosunków, podnosi natomiast zastrzeżenia w odniesieniu do zasady wyboru prawa właściwego przez strony jako wątpliwego ze względów

²⁵ Por. Gamillscheg, *op. cit.*, s. 156 i n.

społecznych²⁶. Argumentację tę rozwija szerzej autor węgierski J. Szász odwołując się do zasady jedności prawa pracy i ochrony interesów pracownika, a także wskazując, że kryterium, o którym mowa, stwarza jednolity status prawny dla wszystkich pracowników zatrudnionych łącznie w jednym miejscu²⁷. Przy wszelkich zaletach tego łącznika nie sposób jednak nie dostrzec, że nie zapewnia on właściwego rozwiązania w przypadku, gdy charakter pracy wymaga pełnienia jej w różnych miejscach, a także gdy warunkiem przyciągnięcia do pracy specjalistów z zagranicy jest przyznanie im statusu odmiennego niż pracownikom krajowym²⁸. Poddano również w wątpliwość niektóre argumenty mające przemawiać na rzecz tego łącznika wskazując np., że prawo miejsca wykonywania pracy niekoniecznie musi być najlepiej znane pracownikom (takim jest bowiem raczej prawo ojczyste²⁹).

W dyskusji tej, którą trudno by uważać za zamkniętą, trzeba również uwzględnić problemy powstające w przypadku konfliktu norm, dotyczących formy czynności prawnych oraz zdolności do czynności prawnych, tym bardziej że konstrukcje te wykazują w prawie pracy pewne odrębności wymagające uwzględnienia³⁰. Trzeba również nawiązać do niektórych przepisów z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego, gdyż określenie właściwego forum dla rozstrzygania spraw jest uwarunkowane przez unormowania zawarte w normach kolizyjnych. W tym szerokim aspekcie wymaga rozważenia problematyka „międzyprawna”, nabierająca coraz większego znaczenia w sferze stosunków pracy.

Uwagi niniejsze nie mają na celu uzasadnienia windykacji na rzecz prawa pracy i jego nauki — dziedzin dotychczas przez nie nie objętych. Zmierzają one jedynie do ukazania znaczenia międzynarodowej regulacji stosunków pracy w jej różnych aspektach oraz potrzeby objęcia jej badaniami o charakterze interdyscyplinarnym, w których nauce prawa pracy przypada poważna rola do spełnienia. Horyzont badawczy tej nauki wymaga rozszerzenia na całokształt problematyki interdyscyplinarnej stosunków pracy, obejmującej różne odmiany norm o charakterze merytorycznym i kolizyjnym, łącznie z regulacją prawną sytuacji

²⁶ Por. uwagę J. Jakubowskiego, który stwierdza, że przy umowie o pracę nieograniczona autonomia stron może być niebezpieczna (J. Jakubowski, *Zobowiązania z umów w projekcie nowej ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 3, s. 449—450). Zauważmy, że z tych właśnie względów wolność umów podlega w prawie pracy daleko idącym ograniczeniom w interesie pracowników.

²⁷ Szász, *op. cit.*, s. 113 i n.

²⁸ Gamillscheg, *op. cit.*, s. 117—118.

²⁹ Kalus, *op. cit.*, s. 136.

³⁰ *Ibidem*, s. 53 i n.

obcokrajowców, która stanowi dziedzinę odrębną, jakkolwiek z prawem kolizyjnym w pewnym stopniu spokrewnioną³¹. Otworzyłyby to nowe perspektywy przed nauką prawa pracy, a być może przyczyniłoby się również do wzbogacenia problematyki międzynarodowego prawa prywatnego, której zarzuca się niekiedy „ubóstwo w dziedzinie wartości społecznych”³².

W tym szerokim kontekście należy oceniać działalność normotwórczą Międzynarodowej Organizacji Pracy, aby wyrobić sobie właściwy sąd o jej znaczeniu oraz o drogach jej dalszego rozwoju³³.

Zakład Prawa Pracy UŁ

Wacław Szubert

LES PROBLÈMES DU DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL

L'activité de l'Organisation Internationale du Travail a marqué de son empreinte la régulation internationale des rapports de travail et acquis dans ce domaine une importance décisive. Cela résulte aussi bien du nombre considérable des conventions et des recommandations de l'O.I.T. que de l'étendue des matières qu'elles concernent et de l'influence qu'elles exercent constamment sur la législation de nombreux pays. Ce qui est important aussi c'est la procédure particulière utilisée dans l'activité normative au sein de l'O.I.T. et dans le contrôle des normes édictées ainsi que le mécanisme de fonctionnement de l'Organisation fondé sur une représentation tripartite des pays membres: par les gouvernements, les organisations des travailleurs et celles des employeurs. Ainsi dans la structure de l'O.I.T. se reflète le rapport des forces, décisif pour la formation des rapports de travail et pour les orientations de développement du droit du travail dans les différents pays. Le 60^e anniversaire de l'O.I.T. incite tout particulièrement à faire le point de son activité législative et à réfléchir sur les directions de son développement à l'avenir.

Cependant, l'activité législative de l'O.I.T. doit aussi être envisagée sous un angle plus large laissant apercevoir les différentes formes de régulation juridique des rapports de travail à l'échelle internationale. Car, bien que les conventions et les recommandations de l'O.I.T. jouent dans ce domaine un rôle de premier plan, elles n'épuisent pas cette régulation mais, conjointement avec les autres formes de celle-ci, composent un ensemble de normes et de liens juridiques constituant le droit international du travail.

Ce sont, d'abord, les actes de la portée la plus générale, à savoir les Pactes relatifs aux droits de l'homme adoptés en 1966 par l'Assemblée Générale des Nations Unies, dont la position par rapport aux conventions de l'O.I.T. suscite plusieurs pro-

³¹ Walaszek, Sośniak, *op. cit.*, s. 13—14 oraz 280 i n.

³² Por. J. Jakubowski, *Pakty Praw Człowieka a prawo międzynarodowe prywatne*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 11, s. 19.

³³ Por. N. Valticos, *L'avenir des normes internationales du travail*, „Revue Internationale du Travail” 1979, no 6, s. 721 i n.

blèmes. Ce sont également les conventions internationales de caractère régional qui ont pris une grande importance à cause de la tendance à l'intégration socio-économique et politique de certains groupes de pays. Enfin, un rôle essentiel est joué par les conventions bilatérales qui avaient frayé en leur temps la voie au développement du droit international du travail dans ses formes généralisées et qui, actuellement, complètent le contenu de ce droit, en réglant les questions liées aux mouvements migratoires, au statut des étrangers, etc. La coexistence de nombreuses règles du droit international du travail de différent caractère et ayant une force obligatoire de portée différente, fait naître parfois des conflits de normes, dont la solution est facilitée par l'application de la règle de la préférence donnée aux normes les plus avantageuses par les travailleurs.

Le sens profond du droit international du travail consiste à rapprocher les unes des autres les législations nationales, au moins en ce qui concerne les règles fondamentales. Malgré tous les effets d'unification, on rencontre de graves difficultés sur la voie qui mène vers une forme systématisée du droit international du travail et vers sa codification ne serait-ce que partielle. Aussi est-il toujours nécessaire de régler les situations où des dispositions nationales d'un contenu différent entrent en conflit. Des règles de ce genre font également partie des conventions internationales en matière de droit du travail et notamment de sécurité sociale. Les conventions internationales en question fixent en effet non seulement les principes auxquels doit se conformer le droit des différents pays mais aussi les règles en vigueur dans les cas où s'entrecroisent les champs couverts par la force obligatoire des lois nationales de contenu différent.

La première partie, essentielle, de ces règles suscite un grand intérêt et elle est universellement considérée comme une partie importante du droit du travail. Par contre, la science du droit consacre beaucoup moins d'attention aux règles de solution des conflits en matière de rapports de travail. Il importe, à ce qu'il semble, de chercher à changer cet état de choses. La science du droit du travail devrait apporter sa contribution à la solution de ces problèmes pour autant qu'ils reflètent les traits propres aux rapports de travail. Le champ de ses investigations devrait être étendu à l'ensemble de la problématique internationale des rapports de travail, englobant les différentes espèces de normes de fond, de conflit et de procédure. Des tentatives intéressantes entreprises en cette matière dans la doctrine frayent la voie à une vue large du droit international du travail et à une intelligence plus complète de son contenu.

Dans ce vaste contexte, une attention particulière exige toujours l'activité normative de l'O.I.T., en particulier les initiatives tendant à la moderniser, à remplacer les normes surannées par de nouvelles correspondant aux rapports contemporains, à développer de façon planifiée de nouvelles orientations d'activité normative dans les domaines qui présentent la plus haute importance du point de vue du progrès social.