

Jan Rosner

TENDENCJE ROZWOJOWE MIĘDZYNARODOWEGO
PRAWA PRACY

I. UWAGI WSTĘPNE

Proces umiędzynarodowienia stosunków pracy rozpoczął się w pierwszym dziesięcioleciu XX w. Rozwijał się on dwoma torami. Pierwszy polegał na opracowywaniu międzynarodowych konwencji, otwartych dla ratyfikacji przez wszystkie państwa. Pierwsze takie konwencje uchwalono w Bernie w 1906 r.; dotyczyły one zakazu używania białego fosforu do wyrobu zapalek oraz zakazu pracy nocnej kobiet. Drugim nurtem były dwustronne traktaty, regulujące przede wszystkim uprawnienia ubezpieczeniowe i inne prawa socjalne emigrantów. Pierwszą taką umową był traktat dotyczący pracy zawarty pomiędzy Francją i Włochami w 1904 r.

Za normy międzynarodowego prawa pracy w ścisłym tego słowa znaczeniu należy uznać jedynie takie akty prawne, które zostały opracowane i uchwalone przez oficjalny organ międzypaństwowy, jak: Międzynarodowa Organizacja Pracy, Organizacja Narodów Zjednoczonych, czy też w skali regionalnej — Wspólnoty Europejskie; ich ratyfikacja przez dany kraj rodzi określone zobowiązania państwa ratyfikującego, w stosunku do tego organu. W przeciwieństwie do tego, układy dwu- lub wielostronne rodzą wzajemne zobowiązania dwóch lub więcej krajów w ich stosunkach wzajemnych. Innymi słowy, brak tutaj samoistnego podmiotu międzynarodowego prawa pracy, który przygotowuje akt prawny i nadzoruje jego realizację przez państwa ratyfikujące.

W dalszych wywodach ograniczymy się do zarysowania tendencji występujących w działalności normotwórczej centralnej instytucji międzynarodowej w zakresie prawa pracy, jaką jest Międzynarodowa Organizacja Pracy. Powstanie tej organizacji w 1919 r. było logicznym

uwieńczeniem procesu rozwojowego, który zarysował się w początkach XIX w., rozwijał się coraz silniej w drugiej połowie tego stulecia i doprowadził do utworzenia MOP wraz z zakończeniem I wojny światowej.

Przesłanki, na których opierano się, wysuwając postulat tworzenia międzynarodowych norm pracy, były dwójakiego rodzaju. Używano argumentu ekonomicznego, zgodnie z którym jednolite w skali międzynarodowej normy prawa pracy staną się środkiem obrony sytuacji krajów, realizujących postępową politykę społeczną, przed konkurencją krajów nie stosujących takich rozwiązań i mających z tego tytułu niższe koszty własnej produkcji, a tym samym korzystniejszą sytuację na rynkach światowych. Tak sformułowany argument „antykonkurencyjny” dominował w świecie XIX-wiecznym, ale z czasem ustępował coraz bardziej przesłankom humanitarnym i socjalnym. Można się jednak z nim spotkać nadal i to nawet współcześnie: wysunął go np. rząd francuski podczas rokowań o tzw. Traktat Rzymski, który położył podwaliny pod Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Powoływał się na ten argument również dyrektor generalny Międzynarodowego Biura Pracy F. Blanchard w przemówieniu wygłoszonym w 1978 r. na kongresie Międzynarodowej Izby Handlowej. Stwierdził on wówczas: „Normy ustalone przez MOP ułatwiły w pewnym stopniu wyrównanie różnic kosztów, które mogą wpływać na konkurencję międzynarodową”¹. Z czasem wzięły górę przesłanki humanitarne, przy uzasadnianiu konieczności umiędzynarodowienia ustawodawstwa pracy. Postępowe siły społeczne, a w XX w. przede wszystkim związki zawodowe, domagały się aby ochrona pracy i inne uprawnienia pracownicze były podnoszone we wszystkich krajach do poziomu osiągniętego w krajach najwyżej rozwiniętych, a to w imię sprawiedliwości społecznej i solidarności robotniczej.

II. KIERUNKI ROZWOJU NORM MOP

1. CZAS PRACY I OCHRONA PRACY

Można dostrzec pewne analogie pomiędzy kierunkami rozwoju ustawodawstwa pracy w skali poszczególnych krajów a rozwojem międzynarodowego prawa pracy.

Uchwalone przez Międzynarodową Konferencję Pracy w 1919 r. pierwsze konwencje dotyczyły: czasu pracy, ochrony kobiet i dzieci oraz przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Jak wiadomo, były to dziedziny ochrony pracy, obejmowane w pierwszej kolejności ustawami

¹ „ILO Information” 1978, nr 5.

ochronnymi w Anglii, Francji, Niemczech i innych krajach, które w XIX w. zaczęły budować zręby swych przyszłych kodeksów pracy.

Szczególną rolę odegrała tu konwencja waszyngtońska nr 1 o 8-godzinnym dniu i 48-godzinnym tygodniu pracy. Była ona realizacją sztańdardowego hasła ruchów robotniczych (narodowych i międzynarodowych), hasła formułowanego przez ponad pół wieku, poczynawszy od lat sześćdziesiątych XIX w. Konwencja ta stała się, z jednej strony, międzynarodowym ukoronowaniem zdobyczy europejskiej i amerykańskiej klasy robotniczej w latach po I wojnie światowej, z drugiej zaś — inspirowała skracanie czasu pracy w innych krajach, w szczególności o niższym poziomie rozwoju.

Jednak wyniki ratyfikacji i formalnego stosowania konwencji waszyngtońskiej były dość skromne. Pierwszy dyrektor Międzynarodowego Biura Pracy, A. Thomas, poświęcił swą niestrudzoną energię i większość swych wysiłków dyplomatycznych dla uzyskania możliwie powszechnej ratyfikacji tej konwencji przez wszystkie kraje członkowskie MOP. Jednakże nie udało mu się przełamać oporu dwóch największych w ówczesnej Europie potęg ekonomicznych — W. Brytanii i Niemiec, a ratyfikacja Francji była warunkowa. Dziś możemy powiedzieć, że nie miało to większego znaczenia dla upowszechnienia 8-godzinnego dnia pracy w Europie i na świecie: nawet bez powszechnej ratyfikacji oddziaływanie polityczne i moralne tej konwencji było ogromne i faktyczny jej wpływ na układ stosunków pracy w skali światowej nie daje się porównać z działaniem żadnego innego instrumentu prawnego MOP.

W drugiej połowie lat trzydziestych MOP przestawiła się na realizację innej normy czasu pracy: 5-dniowego i 40-godzinnego tygodnia pracy. Wysiłki w tym kierunku podjęto z odmiennych pobudek niż przesłanki inspirujące walkę o 8-godzinny dzień pracy: wierzono wówczas, że skrócenie tygodnia pracy do 40 godzin będzie skutecznym środkiem walki z masowym bezrobociem wywoływanym wielkim kryzysem gospodarczym. Uchwalone w drugiej połowie lat trzydziestych 5 konwencji (jedna ramowa z 1935 r. i 4 branżowe) nie natrafiły na szerszy odzew ratyfikacyjny, a dwie z nich nie uzyskały ani jednej ratyfikacji. W 1962 r. MOP uchwaliła zalecenie precyzujące konwencję nr 1 o 8-godzinnym dniu pracy i konwencję nr 47 o 40-godzinnym tygodniu pracy. Uchwalenie tego zalecenia było wyrazem kompromisu pomiędzy żądaniem nowej konwencji o skracaniu czasu pracy a postawami konserwatywnymi wielu rządów i ogółu pracodawców kapitalistycznych: czynniki te uważały, że ani MOP, ani poszczególne państwa nie dojrzały do takiego nowego kroku w dziedzinie, gdzie ze szczególną ostrością krzy-

żują się podstawowe interesy ekonomiczne i socjalne współczesnego świata.

Tak więc efekty ratyfikacyjne ogółu konwencji o czasie pracy są skromne. Mimo to, konwencje te należy zaliczyć do najważniejszych norm międzynarodowego prawa pracy.

Nieco podobną, choć skromniejszą, rolę odegrały inne akty prawne MOP dotyczące ochrony pracy, jak np. dwie konwencje z 1919 r. o pracy nocnej kobiet i dzieci (kilkakrotnie nowelizowane w latach po II wojnie światowej). Trzeba jednak stwierdzić, że ich ratyfikacja jest o wiele powszechniejsza niż kilku konwencji o czasie pracy. Nie analizujemy tutaj innych konwencji dotyczących ochrony pracy kobiet i młodocianych, jak: konwencji dotyczącej ochrony macierzyństwa i zakazu pracy podziemnej kobiet lub konwencji określających minimalny wiek dopuszczania do pracy młodocianych i ich obowiązkowe badania lekarskie. Do tej grupy „konwencji ochronnych” zaliczyć należy również konwencje dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, względnie ochrony miejsca pracy. Międzynarodowe akty prawne z tego zakresu zapoczątkowane zostały dość wcześnie, bo jeszcze przed powstaniem MOP (wspomniana już konwencja berneńska z 1906 r. o zakazie używania białego fosforu przy wyrobie zapalek). Jednakże prawdziwy rozwój tej dziedziny ochrony pracy nastąpił po II wojnie światowej w związku z bardzo szybkim tempem postępu technicznego i wprowadzaniem coraz to nowych materiałów, maszyn i urządzeń, które stwarzały nieznane przed tym zagrożenia dla życia i zdrowia pracowników.

2. WALKA Z BEZROBOCIEM I POLITYKA ZATRUDNIENIA

Drugą wielką grupą międzynarodowych norm MOP są konwencje dotyczące walki z bezrobociem i prowadzenia polityki zatrudnienia. W pierwszym okresie, bezpośrednio po I wojnie światowej, działalność w tej dziedzinie miała głównie na celu zapewnienie bezrobotnym zasiłków, zaprowadzenie publicznego pośrednictwa pracy i organizowanie robót publicznych dla zatrudniania bezrobotnych. Większość tych postępień należała do arsenału środków stosowanych w walce z bezrobociem jeszcze w XIX w. albo wprowadzonych przed I wojną światową przez wiele krajów (np. ubezpieczenie od bezrobocia). Nie odegrała więc MOP w tej dziedzinie roli nowatorskiej, a raczej ograniczyła się do zalecania środków dla przychodzenia z pomocą ofiarom kryzysów gospodarczych nawiedzających kraje kapitalistyczne.

Przełomem na drodze aktywnej walki z bezrobociem miało się stać skracanie czasu pracy do 40 godzin na tydzień, o którym już była mo-

wa. Jednakże i ten środek okazał się nieskuteczny, a zalecające go konwencje MOP nie odegrały praktycznie żadnej roli.

W okresie powojennym sprawy zatrudnienia ujęte zostały w MOP w nieco inny sposób. Pamiętajmy, że w pierwszych 20 latach po II wojnie światowej rozmiary bezrobocia w rozwiniętych krajach kapitalistycznych były niewielkie, a w krajach socjalistycznych bezrobocie nie występowało w ogóle. Na pierwszy plan wysunęła się natomiast polityka zatrudnienia.

W tej dziedzinie na szczególną uwagę zasługuje konwencja nr 122 z 1964 r. w sprawie polityki zatrudnienia. Domaga się ona od państw ratyfikujących stosowania „aktywnej polityki, mającej na celu realizację pełnego, produktywnego i swobodnie wybranego zatrudnienia”. Jest to na wskroś nowoczesne ujęcie, łączące zasadę pełnego i racjonalnego zatrudnienia ze swobodą wyboru pracy.

Kryzys gospodarczy i bezrobocie, które wystąpiły w większości krajów zachodnich z początkiem lat siedemdziesiątych, zmieniły zasadniczo sytuację. Bezrobocie stało się ponownie największym problemem społeczno-gospodarczym tego świata. MOP — inaczej niż w latach trzydziestych — nie wykazała inicjatywy w kierunku stworzenia jakichś narzędzi prawnych, mogących pomóc w zwalczaniu tego zła. Pomijamy tutaj, zainicjowane przed kilkunastu laty, środki pozaprawne, skierowane na podniesienie poziomu zatrudnienia w krajach Trzeciego Świata w ramach tzw. Światowego Programu Zatrudnienia. Działalność ta nie posługuje się bowiem tworzeniem międzynarodowych norm prawnych, wykracza więc poza ramy niniejszych rozważań.

Do takiej postawy MOP, w stosunku do generalnego problemu bezrobocia w krajach rozwiniętych, przyczyniło się zapewne przekonanie, że instrumenty prawne będą tutaj — jak wykazało doświadczenie międzywojennego dwudziestolecia — bezskuteczne. Publiczne pośrednictwo pracy, ubezpieczenie od bezrobocia, czy skracanie czasu pracy — nie są w stanie zahamować zjawisk kryzysu i bezrobocia, mających swe źródła w sprzecznościach systemu kapitalistycznego. Stąd też brak szerszego poparcia dla polskiej inicjatywy podjętej w MOP przed kilkoma laty, aby uchwalić konwencję o prawie do pracy: żadne państwo kapitalistyczne nie byłoby w stanie ratyfikować i stosować takiej konwencji.

3. UBEZPIECZENIE I ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE

Następną grupę międzynarodowych aktów normatywnych stanowią liczne konwencje i zalecenia dotyczące ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego. W żadnej innej dziedzinie międzynarodowego prawa pracy nie zaznaczyła się tak wyraźna ewolucja w sześćdziesięcioleciu MOP jak

właśnie tutaj. Historycznie, działy ubezpieczenia społecznego powstawały zupełnie niezależnie od siebie, inne też były podmioty zarządzające nimi i odmienne metody finansowania. Działalność MOP w tej dziedzinie początkowo odzwierciedlała ten stan rzeczy: uchwalone były oddzielne konwencje dotyczące odszkodowania za wypadki przy pracy i choroby zawodowe, ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, ubezpieczenia chorobowego i na wypadek macierzyństwa, ubezpieczenia rentowego — i to oddzielnie dla pracowników przemysłu, handlu itp., a oddzielnie dla pracowników rolnych. W ten sposób powstało w okresie międzywojennym 14 konwencji regulujących te różne dziedziny ubezpieczenia społecznego oraz jedna konwencja dotycząca zachowania uprawnień ubezpieczeniowych przy przenoszeniu się pracownika z jednego kraju do drugiego.

Po II wojnie światowej wzięła zdecydowanie górę tendencja do scalania różnych dziedzin ubezpieczeń społecznych i świadczeń pokrewnych celem stworzenia systemu zabezpieczenia społecznego. Tendencję tę sygnalizowało już zalecenie MOP z 1944 r., dotyczące zagwarantowania środków utrzymania. W 1952 r. MOP uchwaliła podstawową konwencję nr 102, dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego. Konwencja ta objęła następujące świadczenia:

- pomoc leczniczą,
- zasiłki na wypadek choroby,
- zasiłki w razie braku pracy,
- świadczenia na wypadek starości,
- świadczenia w razie wypadku z zatrudnieniu lub choroby zawodowej,
- świadczenia rodzinne,
- świadczenia w razie macierzyństwa,
- świadczenia w razie inwalidztwa,
- świadczenia w razie śmierci żywiciela rodziny.

Nie zajmując się techniką realizacji świadczeń należy powiedzieć, że konwencja nr 102 zmierza do oznaczenia zakresu ludności objętej systemem zabezpieczenia społecznego i minimalnym poziomem świadczeń zabezpieczeniowych, w proporcji do istniejącego w danym kraju poziomowi płac.

Idąc po tej samej linii, MOP uchwaliła w 1967 r. konwencję nr 128, dotyczącą świadczeń dla inwalidów, osób starych i dla członków rodziny na wypadek utraty głównego żywiciela rodziny. Konwencja ta zastąpiła wspomniane wyżej konwencje z 1933 r., dotyczące poszczególnych dziedzin ubezpieczeń społecznych.

Można stwierdzić, że konwencje nr 102 i 128 wytyczyły drogi rozwojowe współczesnym systemom zabezpieczenia społecznego i odegra-

ły w tej dziedzinie rolę analogiczną do konwencji waszyngtońskiej nr 1 w odniesieniu do 8-godzinnego dnia pracy.

4. PRAWA CZŁOWIEKA I PRACOWNIKA

Jedną z grup konwencji, najbardziej charakterystycznych dla powojennej ewolucji międzynarodowego prawa pracy, jest 7 konwencji i 7 zaleceń, dotyczących praw człowieka i pracownika. Znaczną większość tych aktów uchwalono po II wojnie światowej, niejednokrotnie po ostrej walce politycznej i ideologicznej. Wymienimy najważniejsze z tych aktów prawnych. Najpierw należy wspomnieć o dwóch konwencjach o pracy przymusowej. Pierwsza z nich pochodzi z 1930 r. i była wyraźnie skierowana na zwalczanie pracy przymusowej w posiadłościach kolonialnych. Druga konwencja (nr 105 z 1957 r.) ma znacznie szerszy zasięg, zakazując pracy obowiązkowej, stosowanej jako środek nacisku politycznego lub sankcji wobec osób wyznających określone poglądy polityczne; pracy obowiązkowej, stosowanej jako metody mobilizacji sił roboczych dla celów rozwoju gospodarczego, jako środka dyscypliny pracy, jako kary za udział w strajkach i jako środka dyskryminacji rasowej, społecznej, narodowej lub religijnej. Mimo tak szerokiej ingerencji w praktyki wielu państw, stosujących te czy inne formy pracy obowiązkowej, konwencja nr 105 uzyskała rekordową liczbę 91 ratyfikacji (w tym Polska), wywiera więc ona zdecydowany wpływ na kształtowanie się stosunków pracy na całym świecie.

Inne ważne akty prawne z tego zakresu to konwencja nr 87 z 1948 r. o swobodzie zrzeszania się i ochronie praw związkowych (82 ratyfikacje) i konwencja nr 98 o prawie do organizowania się i zawierania układów zbiorowych (92 ratyfikacje). I te konwencje odegrały i nadal odgrywają wielką rolę w kształtowaniu się współczesnych zasad organizacji i pracy związków zawodowych.

Do tej grupy należy też konwencja nr 100 z 1957 r. o równej płacy za pracę równej wartości kobiet i mężczyzn oraz konwencja nr 111 z 1958 r. dotycząca dyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu. I te konwencje znalazły szerokie zastosowanie: obie uzyskały po 87 ratyfikacji.

Ogólnie można stwierdzić, że rozbudowa tej grupy konwencji i ich szeroka ratyfikacja w skali światowej były wyrazem nowej orientacji prac MOP w okresie powojennym, a także formą wkładu organizacji do walki o prawa człowieka i pracownika we współczesnym świecie.

Nie będziemy tu omawiali szerzej międzynarodowych norm prawnych regulujących warunki pracy i bytu określonych kategorii pracowników,

takich jak: górnicy, rolnicy, marynarze i rybacy, czy pracownicy migrujący. Szczególnie dynamicznie rozwinęła się akcja normatywna związana z ochroną pracy i bytu marynarzy: przyjęto tutaj ponad 30 konwencji od 1920 r. Wywarły one istotny wpływ na kształtowanie się międzynarodowego kodeksu pracy marynarzy i ustawodawstw wewnętrznych, regulujących te sprawy w poszczególnych krajach. Jest to przy tym jedyna kategoria zawodowa, dla której akty normatywne MOP usiłowały określić minimalny poziom płac w pieniądzu (w dolarach lub funtach), ale próba ta okazała się mało życiowa. Konwencja nr 76 z 1946 r. o płacach, czasie pracy i obsadzie personalnej statków uzyskała zaledwie jedną ratyfikację i nigdy nie weszła w życie.

III. AKTUALIZACJA I MODERNIZACJA KONWENCJI MOP

W ostatnich 15—20 latach coraz większego znaczenia nabierają prace MOP dotyczące aktualizacji i modernizacji dawniej ustalonych norm prawnych. W ciągu 60 lat istnienia MOP wiele dawniejszych ujęć i standardów uległo zestarzeniu, w wielu też dziedzinach przyjęto w wiodących krajach nowe rozwiązania, korzystniejsze dla pracowników. Dotyczy to np. podwyższenia granicy wieku minimalnego dopuszczania do pracy młodocianych, przedłużenia okresu urlopu wypoczynkowego, rozbudowy systemów zabezpieczenia społecznego, zaostrzenia kryteriów ochrony pracy dokerów itp. Okazało się rzeczą konieczną znowelizowanie szeregu dawniejszych rozwiązań.

Do tej problematyki należy także sprawa usunięcia z konstytucji i z konwencji MOP tzw. klauzuli kolonialnej. Artykuł 35 konstytucji MOP w swej pierwotnej wersji dopuszczał, aby państwa mające posiadłości kolonialne (i inne posiadłości zależne) wyłączały je spod działania ratyfikowanych przez siebie konwencji lub dostosowywały postanowienia tych konwencji do swobodnie ocenianych możliwości tych obszarów zależnych. O usunięciu tej klauzuli toczyła się wieloletnia walka prowadzona w MOP przez kraje socjalistyczne i niektóre państwa Trzeciego Świata. Walka ta, podjęta przez Polskę po raz pierwszy w 1950 r., została ostatecznie zakończona sukcesem w 1964 r., kiedy to uchwalono art. 35 z konstytucji MOP, zachowując na okres 5 lat przepis przejściowy. Reformę tę przyspieszył coraz szybszy rozpad mocarstw kolonialnych i uzyskiwanie niepodległości przez dawniejsze obszary zależne.

Wiąże się z tym generalny problem równości czy dyferencjacji norm konwencyjnych. Można wyróżnić kilka metod uelastyczniania międzynarodowych konwencji pracy dla umożliwienia ich ratyfikacji przez państwa o różnym poziomie rozwoju.

1. Wprowadzanie łagodniejszych reżimów normatywnych ze względów klimatycznych. Pomiedzy 1919 a 1965 r. takie reżimy wprowadzono do 13 konwencji MOP.

2. Stosowanie równoważnych rozwiązań alternatywnych (stosowanie przepisów konwencyjnych bądź drogą ustawową, bądź przez zbiorowe układy pracy, bądź też przez orzeczenia rozjemcze).

3. Wprowadzenie do konwencji kilku poziomów obciążeń (np. konwencja nr 102 o minimalnym poziomie zabezpieczenia społecznego przewiduje 9 działów, przy czym państwo ratyfikujące może zobowiązać się do przepisów dotyczących tylko niektórych z nich — minimum trzech).

4. Wprowadzanie klauzul przejściowych, zezwalających np. na stosowanie w okresie przejściowym niższej od konwencyjnej minimalnej granicy wieku dopuszczania do pracy.

5. Możliwość wyłączenia spod działania konwencji niektórych obszarów słabo zaludnionych.

Istnienie tych różnych form uelastyczniania norm konwencyjnych nie zmienia faktu, że po likwidacji klauzuli kolonialnej znaczna większość państw ratyfikujących konwencje jest związana jednolitymi normami ochronnymi. Wydaje się też, że wejście w skład MOP, w ostatnich 30 latach, tak wielkiej liczby państw o niskim poziomie rozwoju nie wpłynęło negatywnie na tendencję wprowadzania do międzynarodowych konwencji pracy stosunkowo wysokich wymagań. Konwencje i zalecenia MOP mają bowiem nie tylko odzwierciedlać osiągnięty aktualnie poziom ochrony prawnej, ale także wytyczać drogę przyszłym rozwiązaniom.

Poziom ochronny wyrażany przez konwencję jest zawsze w jakiejś mierze kompromisem pomiędzy standardem idealnym a rzeczywistością świata, w którym normy te mają być stosowane. Na 138 członków MOP nie więcej niż 25—30 państw reprezentuje wysoki lub średni poziom rozwoju ekonomiczno-społecznego, a zdecydowaną przewagę liczebną mają dzisiaj kraje rozwijające się. Wbrew temu, czego by się można obawiać, kraje te nie usiłują wykorzystać przewagi liczebnej dla obniżania poziomu norm ochronnych MOP. Normy te są nadal odbiciem poziomu ustawodawstwa ochronnego krajów wysoko lub średnio rozwiniętych, a pomiędzy normami międzynarodowymi a poziomem ustawodawstwa i praktyki krajów słabo rozwiniętych rozziw jest z reguły olbrzymi. Niektóre z tych krajów posługują się zresztą istnieniem stosunkowo wysokich standardów międzynarodowych jako argumentem za uzyskaniem pomocy technicznej ze strony instytucji międzynarodowych wykazując, że bez takiej pomocy nie byłyby w stanie zmodernizować swoich stosunków i warunków pracy.

Podsumowując te uwagi na temat zróżnicowania i egalizacji norm ochronnych można stwierdzić, że konwencje MOP są nie tyle narzędziem międzynarodowego wyrównania poziomu ochrony pracy (jak to zakładali założyciele MOP), co wyrazem dokonanego wyrównania tam, gdzie taka egalizacja stała się możliwa w wyniku ogólnego rozwoju i postępu.

Na koniec warto sobie postawić pytanie, jakie będą dalsze kierunki rozwoju międzynarodowego prawa pracy? Bez głębszych badań i zastosowania odpowiednich technik prognostycznych trudno jest zrobić coś więcej niż postawić samo pytanie. Można chyba jedynie zaryzykować zarysowanie kilku kierunków prawdopodobnego rozwoju tych norm.

IV. KIERUNKI PRZYSZŁEGO ROZWOJU NORM MOP

1. Pierwszy z nich to dalsza praca nad modernizacją i aktualizacją międzynarodowych norm prawnych. Proces ten odbywa się w sposób ciągły i konsekwentny, w nim też wyraża się najlepiej to, co nazywamy postępem społecznym w skali międzynarodowej. Nie ma prawie roku, aby Międzynarodowa Konferencja Pracy nie przyjęła jakiejś znowelizowanej normy prawnej, zaostrzającej z reguły wymagania w dziedzinie ochrony prawnej pracujących. W tej więc dziedzinie postęp dokonuje się przede wszystkim w skali krajowej, a normy międzynarodowe stają się jego odbiciem.

2. Drugi kierunek, nie mniej wyraźnie zarysowany, to tworzenie narzędzi ochrony przeciwko ryzykom zawodowym wywoływanym przez nową technikę, nowe materiały wprowadzane do produkcji i nowe sposoby ich obróbki. Tutaj przejawia się jedna z ważnych, innowacyjnych funkcji MOP w dziedzinie ochrony pracy — tworzenie standardów międzynarodowych w dziedzinach mało jeszcze rozpoznanych, realizacja na wielką skalę akcji prewencji w oparciu o zdobycze ergonomii i innych nauk o pracy.

3. O wiele trudniejsza do sprecyzowania jest trzecia dziedzina: wkroczenie normatywne do nowych obszarów stosunków pracy, które zaczynają się krystalizować w wielu krajach i które są bardzo trudne do ujęcia prawnego. Chodzi o czynniki, które uczynić mają pracę bardziej atrakcyjną, zapewniając pracownikowi więcej zadowolenia i więcej możliwości wykazania twórczej inicjatywy w pracy. I chociaż — jak wykazaliśmy — międzynarodowe prawo pracy nigdy nie może się stać skutecznym narzędziem realizacji prawa do pracy, może ono mieć ambicję oddziaływania na zapewnienie pracownikowi wpływu na samo-

rządne kształtowanie sposobu organizowania i wykonywania swojej pracy. Dotychczasowe poczynania norm międzynarodowych — konwencji i zaleceń — w tej dziedzinie są bardzo skromne. W skali krajowej są już przykłady ustawowego uregulowania takiego prawa (np. w Norwegii), co może być zapowiedzią wkroczenia również i międzynarodowego prawa pracy na tę drogę.

4. I jeszcze jedno zagadnienie. Czy i jaką przyszłość ma regionalizacja rozwiązań prawnych? Jest to samo przez się ogromny problem prawnopolityczny, na który nie sposób dać odpowiedzi nawet w najogólniejszej formie w niniejszych uwagach. W okresie powojennym szczególnie aktywnie rozwijała się regionalna twórczość w dziedzinie prawa pracy i zabezpieczenia społecznego w ramach zachodnioeuropejskich wspólnot. Ta działalność oparta była z reguły na normach MOP, które były rozwijane i niekiedy zastrzane w konwencjach zachodnioeuropejskich. Tak np. jedna z tych konwencji usankcjonowała prawo do strajku, którego nie zawiera żadna konwencja MOP. Można się spodziewać, że w przyszłości międzynarodowe ustawodawstwo pracy będzie również wykazywało takie specyficzne regionalne dyferencjacje.

W sumie tendencje rozwojowe międzynarodowego prawa pracy nie przynoszą obrazu stosunków jednolicie unormowanych dla całego świata, czy też dla znacznej większości jego części składowych. W ciągu 60 lat istnienia MOP, tworzone przez nią normy stały się w wielu dziedzinach kamieniem węgielnym współczesnych systemów ochrony prawnej. Jednocześnie jednak życie wykazało ograniczoną możliwość rozwiązywania przez międzynarodowe normy prawne wielu podstawowych problemów socjalno-ekonomicznych współczesnego świata. Jako narzędzie postępu społecznego międzynarodowe prawo pracy wymaga wsparcia ze strony sił społecznych i ekonomicznych, aby móc osiągnąć postawione sobie cele.

Katedra Polityki Społecznej i Ekonomiki Pracy SGPiS

Jan Rosner

LES TENDANCES DE DÉVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL DE TRAVAIL

Les tendances de développement du droit international de travail démontrent une analogie au développement de la législation protectrice dans les pays particuliers. Dans la première phase de l'action de l'Organisation Internationale du Travail, on concentrait les efforts sur les problèmes de la protection du travail, tels que: le temps du travail, la protection des femmes et de la jeunesse ouvrière, la sécurité et

l'hygiène du travail. Ensuite on tendait vers la lutte contre le chômage, entre autres, par la réalisation de quelques conventions concernant le raccourcissement du temps de travail (la semaine de 5 jours de travail, 40 heures de travail par semaine). Un autre domaine bien développé embrassait les conventions et les recommandations de l'O.I.T. concernant l'assurance et la protection sociales; après la deuxième guerre mondiale, on a abandonné les modèles classiques des assurances en faveur des normes modernes de la protection sociale. Les conventions et les recommandations concernant les droits de l'homme et du travailleur constituent le plus caractéristique domaine de l'activité de l'O.I.T. dans la période des 35 années d'après guerre. Elles règlent les problèmes suivants: la liberté de s'associer et la protection des droits syndicaux, le droit de passer les conventions collectives de travail, la défense de faire travailler quelqu'un contre son gré, la lutte contre toutes les formes de la discrimination dans la vie professionnelle, l'égalisation du paiement des femmes et des hommes pour le travail de même valeur.

Dans les dernières années, accroît le rôle des travaux qui ont pour but d'actualiser et de moderniser les normes juridiques internationales votées il y a longtemps. En connexion avec la participation à l'O.I.T. des états du Tiers-Monde, nouvellement créés après la guerre et dont le niveau de développement remarquablement plus bas, naît le problème du niveau des normes conventionnelles nouvellement votées. En gardant le principe des normes juridiques homogènes pour tous les pays-membres, on applique une suite de méthodes permettant une certaine élasticité des conventions internationales pour rendre possible leur ratification par les états au niveau différent du développement.

Quant aux directions du développement futur on peut citer les travaux continus sur l'actualisation et la modernisation des normes internationales déjà existantes. Une autre direction du développement mène vers la création des instruments contre les risques provoqués par la technique et la technologie nouvelles. Aussi se fait voir la tendance à pénétrer les terrains nouveaux des relations du travail pour rendre le travail plus attrayant et pour assurer aux travailleurs plus de satisfaction et augmenter les possibilités créatrices dans le travail. Il faut aussi souligner le problème de la régionalisation de certaines solutions juridiques dans le cadre des organisations, telles que: Communauté Economique Européenne, Conseil d'Assistance Economique Mutuelle, Organisation des Etats Américains.