

Maria Matey

NORMY MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA PRACY W ZAKRESIE
REGULACJI STOSUNKÓW PRACY

1. Normy międzynarodowe w dziedzinie pracy i spraw socjalnych tworzą dzisiaj materiał bardzo rozległy zarówno pod względem przedmiotowego zakresu regulacji, jak i liczebności składających się nań aktów prawnych. W formowaniu tego kompleksu normatywnego bierze udział wielu uczestników życia międzynarodowego: od odgrywającej wiodącą rolę w życiu współczesnego świata ONZ i organizacji międzynarodowych działających w jej systemie, w tym przede wszystkim MOP i UNESCO, poprzez różnego typu organizacje regionalne, aż do form współpracy dwupartnerskiej, owocującej zawieraniem bilateralnych umów międzynarodowych w dziedzinie socjalnej. Najogólniej biorąc, kierunki rozwoju socjalno-ekonomicznego świata w drugiej połowie XX w. formułują takie akty międzynarodowe o zasadniczym znaczeniu, jak: Deklaracja Filadelfijska MOP z 1944 r., Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 1948 r. i Międzynarodowy Pakt ONZ Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. (Pakt ten wszedł w życie w 1976 r., a przez Polskę został ratyfikowany w marcu 1977 r.)¹

Na tle obfitości form i przejawów współczesnej międzynarodowej działalności normotwórczej w dziedzinie pracy i spraw socjalnych szczególną uwagę przyciągają doniosłe i ważne w skutkach praktycznych poczynania Międzynarodowej Organizacji Pracy — tego ogniwa w systemie ONZ, które jest przedmiotowo właściwe i statutowo (na mocy swego statutu — „konstytucji”) zobowiązane do prowadzenia ciągłej, systematycznej działalności normotwórczej w dziedzinie prawa pra-

¹ Por. J. Bafia, *Ratyfikacja Paktów Praw Człowieka w PRL*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 4; M. Matey, *Pakt Narodów Zjednoczonych w sprawie społecznych i ekonomicznych praw człowieka a prawo pracy w PRL*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 10.

cy i spraw socjalnych², z czym wiąże się też zadanie zapewnienia kompletności i aktualności międzynarodowych norm w tym zakresie, a także ich jak najszerzej ratyfikacji i stosowania. W istocie, sześćdziesięcioletni dorobek normatywny MOP, w języku międzynarodowym określany jako „quasi — ustawodawczy”³, jest fundamentem międzynarodowej regulacji pracy i spraw socjalnych, tym bardziej wartościowym, że stanowiącym odzwierciedlenie wkładu politycznego, poglądów i interesów trzech środowisk tworzących trójczłonową strukturę MOP: rządów, pracowników i pracodawców.

2. Materiał „quasi — ustawodawczy” MOP rozrósł się w czasie sześćdziesięcioletniego działania tej organizacji w bardzo obszerny wolumen międzynarodowych norm pracy, obejmujący (do końca 1978 r.) 151 międzynarodowych konwencji oraz 159 zaleceń. Obszerność tego materiału daje nawet impuls głosom, że stał się on już zbyt rozległy i złożony, by stanowić użyteczny instrument dla państw, które chciałyby korzystać z pomocy MOP w tym zakresie⁴; jest on też w swej obecnej postaci nie dość czytelny dla pracowników, których interesom ma służyć. Wydaje się wszakże, że remedium na trudności w posługiwaniu się materiałem normatywnym MOP szukać trzeba nie w ograniczaniu jego rozmiaru, lecz w zabiegach porządkujących i aktualizujących, bez zaniedbywania koniecznego wypełniania istniejących jeszcze luk. W tym też kierunku zmierzają podjęte w ostatnim dziesięcioleciu prace powołanej przez Radę Administracyjną MBP specjalnej grupy roboczej dla zbadania tej problematyki (*Etude en profondeur des normes internationales du travail*)⁵, do których będziemy nawiązywać w dalszym ciągu.

3. Tematyka niniejszego opracowania, obejmująca ogół norm MOP (z wyłączeniem sfery zabezpieczenia społecznego), jest obszerna i niehomogeniczna — wchodzi tu w grę 126 konwencji oraz 139 zaleceń.

² Por. J. Rosner, *Międzynarodowa polityka społeczna*, Warszawa 1967, *passim*; M. Matey, *Międzynarodowa Organizacja Pracy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1961, nr 3; W. Fronczak, *Międzynarodowa Organizacja Pracy*, Warszawa 1965.

³ Pełniej określenie to brzmi: „decisions collectives internationales de caractère quasi-législatif”. Por. *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, BIT Genève 1977.

⁴ Por. głos przedstawiciela rządu Tajlandii w *Etude en profondeur des normes internationales du travail*, dokument Rady Administracyjnej MBP, GB 199/9/22/Rev/, 1976.

⁵ Grupa ta przygotowała kilka raportów pt. *Etude en profondeur des normes internationales du travail*, m. in. w roku 1974, 1976 i 1979, obrazujących etapy jej prac, jako podstawę dyskusji w Radzie Administracyjnej MBP. Raport z 1979 r. jest raportem końcowym zamykającym prace grupy.

Trudności w ujęciu tematu wiążą się nadto z tym, że podział materiału normatywnego MOP na „międzynarodowe prawo pracy” oraz „międzynarodowe prawo zabezpieczenia społecznego” jest — jak i w prawie krajowym — nieścisły. Wiele konwencji i zaleceń MOP posiada z tego punktu widzenia charakter mieszany (np. konwencje i zalecenia dotyczące bezrobocia, wypadków przy pracy, badań lekarskich, ochrony pracowników-migrantów).

Prawnej analizie nie poddaje się szereg konwencji i zaleceń MOP noszących charakter branżowy i zawierających szczegółowe wymogi techniczno-eksploatacyjne, wykraczające poza kwestie prawne (np. konwencje nr 75/1946 oraz 133/1970 dotyczące pomieszczeń dla załóg na statkach). To samo dotyczy w dużej mierze konwencji i zaleceń odnoszących się do ochrony pracowników przed szczególnymi zagrożeniami zawodowymi, zawierających techniczne normy bezpieczeństwa pracy (np. konwencja nr 136/1971 i zalecenie nr 144/1971 dotyczące ochrony przed ryzykiem zatrucia benzenem lub konwencja nr 139/1974 oraz zalecenie nr 147/1974 dotyczące zapobiegania i kontroli ryzyk zawodowych spowodowanych substancjami i czynnikami rakotwórczymi).

W grupie konwencji i zaleceń, określanych niegdyś jako kolonialne, dotyczyły bowiem tzw. naówczas „terytoriów niemietropolitalnych”, większość jest dziś już martwą literą i nie zasługuje na analizę. Materiał normatywny MOP obejmuje też kilka takich aktów międzynarodowych, świeższej daty, odnoszących się do nisko uprzemysłowionych krajów „trzeciego świata” (np. uchwalona w 1975 r. konwencja nr 107 i zalecenie nr 104 dotyczące ludności tublczej i plemiennej lub uchwalona w 1958 r. konwencja i zalecenie nr 110 dotyczące warunków pracy pracowników na plantacjach), które zachowują wprawdzie aktualność, lecz mają dla naszego obszaru geograficznego małe znaczenie.

4. Istnieją pewne kategorie konwencji MOP, których analiza prawna jest możliwa, nie daje ona jednak wyrazistego obrazu stanu „ustawodawstwa międzynarodowego” w danej dziedzinie, a fakt ratyfikacji konwencji tej kategorii nie odzwierciedla sytuacji prawnej w kraju ratyfikującym. Chodzi tu o konwencje — przeważnie zresztą najnowocześniejsze i uznane za najbardziej postępowe — określane jako „pobudzające rozwój” (*promotionnelles*)⁶ — należy do nich np. konwencja nr 111/1958

⁶ Zawarte w konwencjach MOP normy rozróżnia się niekiedy jako „normy o bezpośrednim zastosowaniu” (*droits d'application immédiate*) i „normy programowe” (*droits-programmes*). Por. szerzej o tym N. Valticos, *Droit international du travail*, t. 8, *Traité de droit du travail*, Paris 1970, s. 248 oraz idem, *International Labour Law*, [en:] *International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations*, ed. R. Blänpain, Holland 1978.

dotycząca dyskryminacji w zatrudnieniu i życiu zawodowym. Konwencje te nakładają na ratyfikujące je kraje zobowiązanie do prowadzenia polityki zmierzającej w określonym kierunku, pozostawiając metody i terminy wewnętrznym decyzjom tych krajów, nie wyznaczając też zazwyczaj minimalnych wymogów co do stanu ustawodawstwa wewnętrznego, warunkujących możliwość ratyfikacji tych konwencji. Pewną odmianą konwencji tego typu są konwencje zawierające tzw. normy stosowane stopniowo (*normes d'application graduelle*). Konwencje tego typu są w ostatnich latach bardzo cenione w MOP jako łatwiejsze dla ratyfikacji niż normy konkretne i rygorystyczne, a przy tym, jak się uważa, dzięki trafnie zarysowanym słusznym kierunkom rozwiązań merytorycznych i swej większej przystępności — zapewniają one wzrost efektywności oddziaływania międzynarodowych norm pracy na stosunki społeczno-ekonomiczne współczesnego świata.

Konkluzje prac wspomnianej już grupy roboczej MOP dla problematyki międzynarodowych norm pracy podkreślają potrzebę rozszerzenia i doskonalenia metod uelastyczniania aktów międzynarodowych MOP, tak by mogły one „stanowić realistyczny cel dla krajów znajdujących się na różnych poziomach rozwoju”⁷. Wśród takich zalecanych metod uelastyczniania (*formules de souplesse*) wymienia się np. możliwość przyjmowania przez państwa zobowiązań tylko z niektórych części ratyfikowanych konwencji, możliwość wyłączenia zobowiązań wobec niektórych gałęzi gospodarki, niektórych kategorii pracowników, czy niektórych części kraju, szersze wykorzystywanie klauzul stosowania stopniowego, umożliwiające ratyfikację krajom o różnych wyjściowych poziomach ustawodawstwa. Wysunięta została propozycja mająca ułatwić ratyfikację konwencji MOP przez kraje o ustroju federalnym; dopuszcza się możliwość wprowadzenia protokołów do konwencji itp. Trzeba się ogólnie zgodzić ze stanowiskiem MOP, że samo przyjęcie przez państwa — poprzez łatwiejszą ratyfikację — zobowiązania do prowadzenia pożądanej polityki lub stopniowego wprowadzenia w życie normy konwencji stanowi wartość samą w sobie, bez względu na poziom wyjściowy i tempo następującego postępu. Bez wątpienia jednak istnienie i rosnąca liczba konwencji „uelastycznionych” jest czynnikiem stwarzającym dla analizy i oceny dorobku normatywnego MOP dodatkowe trudności.

5. Na ogólną liczbę 151 konwencji i 159 zaleceń MOP składają się m. in. akty posiadające szczególny status formalny, który powinien być brany pod uwagę w toku selekcji materiału normatywnego MOP dla celów analizy przez naukę prawa. Na szczególnie żywą uwagę z tego

⁷ Por. *Rapport final du groupe de travail „Etude en profondeur des normes internationales du travail”*, GB 209/PFA/5/3/1979, s. 8, § 41—44.

punktu widzenia zasługują konwencje, które na skutek nie uzyskania koniecznej liczby ratyfikacji nie weszły jeszcze w życie (konwencje MOP wchodzi z reguły w życie w 12 miesięcy po zarejestrowaniu przez Międzynarodowe Biuro Pracy dwu ratyfikacji, w przypadku konwencji marynarskich wymagana jest większa liczba ratyfikacji). Chodzi tu bowiem zazwyczaj o konwencje najnowsze, tylko przejściowo nie będące jeszcze w mocy, bądź też takie, które okazały się zbyt trudne do ratyfikacji, ze względu na wysoki poziom swych standardów. W obu tych przypadkach szersze zainteresowanie takimi konwencjami może, poza swym walorem poznawczym, przynieść pożytek w postaci międzynarodowego nacisku na przyspieszenie ich ratyfikacji, a zatem i wejścia w życie. Rozumie się, że przedmiotem dociekań naukowych powinien ciągle pozostawać kompleks kilkudziesięciu obowiązujących i w pełni aktualnych konwencji, zwłaszcza tych, które pochodzą już z okresu po II wojnie światowej.

Istnieje spora grupa starszych konwencji MOP, które zdezaktualizowały się i zostały zrewidowane nowymi konwencjami w tej samej dziedzinie. Wedle stosowanej w MOP praktyki, w przypadku rewizji konwencji, nowa konwencja obejmuje zarówno normy nowo wprowadzone lub zrewidowane, jak i rekapitułuje te spośród norm starej konwencji, które zachowały aktualność. Jednakże stara konwencja, ratyfikowana przez państwo, pozostaje dlań wiążąca; jedynie państwa ratyfikujące nową konwencję stają się automatycznie zwolnione ze stosowania starej, jak gdyby ją wypowiedziały (od reguły tej istnieje kilka wyjątków wyraźnie przewidzianych w nowych konwencjach). Jeśli chodzi o problem obowiązywania starych konwencji po ich rewizji, z zastrzeżeniem kilku wyjątków przestają one być otwartymi do ratyfikacji z chwilą wejścia w życie nowej konwencji w tej samej dziedzinie, wiążą one jednak nadal państwa, które je ratyfikowały a nie przejęły zobowiązań z konwencji nowych. Rzecz zrozumiała, że ze względu na nieco już „archaiczną” treść owych konwencji „w stanie uspienia” (*en sommeil*), konwencje te (zwłaszcza zrewidowane nowymi) nie stanowią atrakcyjnego materiału dla analiz prawnych. Nie powinny jednak być całkowicie lekceważone — niektóre z nich pozostają nadal otwarte dla nowych ratyfikacji i wiele z nich nadal wiąże państwa, które nie ratyfikowały nowych konwencji w tej samej dziedzinie.

Kwestia, jak należy różnicować podejście do międzynarodowych norm pracy zawartych zarówno w konwencjach, jak i zaleceniach, w zależności od ich dawności i stopnia dezaktualizacji, jest przedmiotem rozważań samej Międzynarodowej Organizacji Pracy. Kilka lat temu pojawiła się na krótko tendencja do „pozbycia się” starych aktów, będących „w stanie uspienia”, poprzez oficjalne uznanie ich za

nieaktualne i usunięcie ze zbiorów norm MOP i tzw. tabel ratyfikacyjnych — dopatrywano się w takim ewentualnym zabiegu środka poprawy przejrzystości materiału normatywnego MOP. Wyniki prac wspomnianej już grupy roboczej MOP dla problematyki międzynarodowych norm pracy nie poszły jednak — słusznie jak się wydaje — w takim kierunku. Grupa podjęła natomiast próbę innego rozwiązania tego problemu. Podzieliła ona materiał normatywny MOP na cztery kategorie⁸:

a) akty w całości pełni aktualne i doniosłe, o których ratyfikację i stosowanie należy starać się w pierwszej kolejności; normy zawarte w tych aktach stanowią podstawę wolumenu współczesnych międzynarodowych norm pracy, mających zastosowanie w skali uniwersalnej; do tej kategorii zaliczono 78 konwencji i 76 zaleceń;

b) akty wymagające rewizji; niektóre akty zostały zaliczone jednocześnie do kategorii a i b — oznacza to, że w aktualnym i doniosłym akcie byłaby pożądana modyfikacja w jakimś fragmencie; do kategorii b zostały zaliczone także takie zalecenia MOP, które nie tyle powinny być zrewidowane, ile przekształcone w akty rangi konwencji; do kategorii b zaliczono 16 konwencji i 14 zaleceń;

c) inne istniejące akty MOP; zaliczenie do tej kategorii 63 konwencji i 81 zaleceń nie oznacza, jak się podkreśla, umniejszania wartości tych aktów, zwłaszcza dla krajów, dla których zachowały one jeszcze żywotne znaczenie;

d) problemy, stanowiące dotychczas lukę w materiale normatywnym MOP, w których należy opracować nowe akty międzynarodowe. Grupa wytypowała 43 takie problemy.

6. Poza wolumenem norm konwencji i zaleceń, uznanych ogólnie za stanowiące materiał normatywny MOP⁹, na dorobek tej organizacji składają się uchwały Międzynarodowej Konferencji Pracy, przyjmowane przez nią dyrektywy, typowe regulaminy, a także publikowane wyniki prac komisji przemysłowych i różnych komitetów i grup *ad hoc*, powoływanych dla zbadania konkretnych zagadnień w dziedzinach objętych właściwością Międzynarodowej Organizacji Pracy. Jeszcze inny problem stanowią, z punktu widzenia delimitacji materiału normatywnego MOP od innych form działania tej organizacji, uchwały organizowanych pod auspicjami MOP konferencji regionalnych, np. Afrykańskiej Konferencji Pracy lub Azjatyckiej Konferencji Pracy. W istocie wnioski uchwalone przez niektóre komisje i komitety MOP mało różnią się co do swej formy i charakteru prawnego od zaleceń MOP (w obu

⁸ *Ibidem*.

⁹ Tak wykład K. T. Samsona (*Międzynarodowe Biuro Pracy*) na Europejskim Seminarium Prawników-Związkowców, Sopot, wrzesień 1976.

przypadkach nie wchodzi w grę ratyfikacja). Jednak tylko konwencje i zalecenia uchwalane przez Międzynarodową Konferencję Pracy są objęte kwalifikacją materiału „quasi-ustawodawczego” i one jedynie podlegają działaniu specjalnego mechanizmu — kontroli stosowania konwencji i zaleceń, wykształconego w ramach MOP¹⁰.

Warto poświęcić w tym miejscu chwilę uwagi tzw. *Międzynarodowemu Kodeksowi Pracy*, określenie to bywa bowiem w piśmiennictwie niekiedy mylnie rozumiane. Chodzi tu o podjętą przez MOP w latach pięćdziesiątych inicjatywę opublikowania w kilku wersjach językowych — niezależnie od periodycznie wydawanych i aktualizowanych przez Międzynarodowe Biuro Pracy zbiorów konwencji i zaleceń, w chronologicznym porządku ich powstania — kompilacji międzynarodowych norm pracy, uszeregowanych przedmiotowo według przyjętej w MOP systematyki. W ten sposób powstały wydawnictwa MOP w trzech językach (angielskim, francuskim i hiszpańskim), noszące nazwę *Międzynarodowy Kodeks Pracy*. Publikacjom tym, skądinąd użytecznym jako źródło informacji o normach MOP dla szerokich środowisk międzynarodowych, nie można jednak przypisywać jakiegokolwiek mocy prawnej, wiążącej się z określeniem „kodeks”.

W MOP rozważane jest obecnie wydanie zaktualizowanego zbioru norm, przy czym, częściowo ze względów oszczędnościowych, częściowo zaś dla większej przejrzystości materiału normatywnego, mowa jest o rezygnacji z dotychczasowych dwóch metod publikacji — podającej normy w porządku chronologicznym oraz innej (owego *Międzynarodowego Kodeksu Pracy*), szeregującej je przedmiotowo. Według zaleceń wspomnianej już grupy roboczej MOP¹¹, miałyby to być kompilacja norm MOP w podziale przedmiotowym i w formie umożliwiającej broszurowe nadbitki, dotyczące poszczególnych dziedzin. Formułując tę propozycję, grupa robocza MOP nie używa określenia *Międzynarodowy Kodeks Pracy*. Jeśli by jednak nazwa ta została nadal przez Międzynarodowe Biuro Pracy utrzymana, posługiwanie się nią w literaturze prawa pracy powinno następować w pełnej świadomości niekodeksowego charakteru tego wydawnictwa.

7. W publikacjach MOP i wypowiedziach środowisk związanych z tą organizacją stosuje się systematykę norm międzynarodowych w sferze stosunków pracy odbiegającą od tej, jaka jest przyjęta w nauce prawa, odnośnie krajowych systemów prawa pracy. W ostatnich latach obserwuje się pewne zbliżenie tych dwóch podejść w następstwie wpro-

¹⁰ Por. E. A. Landy, *The effectiveness of international supervision: Thirty years of ILO experience*, London 1966.

¹¹ Por. *Rapport final...*, s. 6, § 33—36.

wadzenia, za przykładem ONZ, do systematyki MOP jako jej części otwierającej, działu „Podstawowe prawa człowieka”. Do działu tego zaliczane są normy dotyczące wolności związkowej (konwencje nr 87 i 98), zakazu pracy przymusowej (konwencje nr 29 i 105) oraz zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu i życiu zawodowym (konwencja i zalecenie nr 111). W łonie wspomnianej grupy roboczej podniesiono niedawno zarzut przeciwko tak wąskiemu potraktowaniu zakresu tego działu norm MOP, w istocie bowiem — pomijając rażącą lukę w materiale normatywnym MOP: brak normy o powszechnym prawie do pracy¹² — wolumen norm MOP zawiera znacznie więcej regulacji odnoszących się do dziedzin, objętych ONZ-owskim rozumieniem „podstawowych praw człowieka”. Nie bez racji zatem sugerowano¹³, że należałoby albo zrezygnować w systematyce MOP z klasyfikacji ONZ, bądź też przejąć ją w pełnym zakresie przedmiotowym, jaki wynika z instrumentów ONZ o politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturalnych prawach człowieka. W każdym razie część systematyki MOP „Podstawowe prawa człowieka”, zwłaszcza jeśli zostałaaby w przyszłości rozszerzona, odpowiada najogólniej przyjętym w socjalistycznej nauce prawa „podstawowym zasadom prawa pracy”.

8. Porównanie systematyki MOP i „doktrynalnej” ujawnia fakt jedynie zależkowego występowania w materiale normatywnym MOP tak kluczowych dla prawa pracy regulacji, jak prawo stosunku pracy lub regulacja rozstrzygania indywidualnych sporów pracy. Można zastanawiać się, czy powodem tego jest:

- a) na ogół wystarczający poziom regulacji krajowych w tych dziedzinach, co czyniłoby normy MOP zbędnymi;
- b) różnorodność regulacji krajowych i w związku z tym trudności ujęcia ich w akcie międzynarodowym, a następnie nikłe szanse na jego szerszą ratyfikację;
- c) czy wreszcie nadmierna „prawniczość” tych kwestii.

Wydaje się, że pierwsza z tych możliwości jest najmniej przekonująca. Charakterystyczne były w 1963 r. wahania MOP, w wyniku których aktowi międzynarodowemu dotyczącemu rozwiązywania stosunku pracy z inicjatywy pracodawcy nadano rangę jedynie zalecenia, a nie kon-

¹² Uważając wypełnienie tej luki za pierwszoplanową powinność w dziedzinie tworzenia międzynarodowych norm pracy, Polska wystąpiła w 1976 r. na forum MOP z inicjatywą uchwalenia konwencji o powszechnym prawie do pracy, a w następnych latach propozycję tę ponawiała, organizując dla niej poparcie międzynarodowe. M. in. w czerwcu 1979 r. sprawa ta była przedmiotem spotkania polskiego ministra pracy, płac i spraw socjalnych M. Milczarek z dyrektorem generalnym Międzynarodowego Biura Pracy F. Blanchardem w Genewie.

¹³ Głos przedstawiciela rządu NRD. Por. *Rapport final...*

wencji, choć wydaje się, że konwencja tej treści miałaby szansę na znaczną liczbę ratyfikacji¹⁴. O możliwości międzynarodowej regulacji w tej dziedzinie świadczy przyjęcie przez władze EWG w 1975 r. wiążącej dyrektywy¹⁵ ujednolicenia ustawodawstwa krajów EWG dotyczącego zbiorowych zwolnień pracowników¹⁶, a także prowadzone w EWG przygotowania do ujednolicenia przepisów dotyczących zwolnień indywidualnych¹⁷. Przykład EWG świadczy także o możliwości międzynarodowej regulacji w dziedzinie ochrony praw pracowników w przypadkach łączenia, przenoszenia i koncentracji przedsiębiorstw, a także ich upadłości¹⁸ — żadna z tych kwestii nie uzyskała dotychczas odbicia w normach MOP.

Co do dziedziny rozstrzygania indywidualnych sporów pracy wydaje się, że podstawowe zasady sądowego stosowania prawa pracy oraz podstawowe zasady postępowania w sporach pracy mogłyby stanowić przedmiot regulacji międzynarodowej. Na przykład normą międzynaro-

¹⁴ Zalecenie nr 119/1963 dotyczące rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy pracodawcy formułuje wymóg, by rozwiązanie stosunku pracy następowało jedynie z ważnych przyczyn, związanych z przydatnością pracownika, jego zachowaniem się lub potrzebami funkcjonowania zakładu pracy; przyczynami zwolnienia nie powinny być w szczególności: a) przynależność związkowa i udział w działaniach związkowych poza godzinami pracy; b) fakt ubiegania się o mandat przedstawicielstwa pracowniczego, sprawowanie tego mandatu lub sprawowanie go w przeszłości; c) fakt złożenia w dobrej wierze skargi lub udział w akcjach wymierzonych przeciwko pracodawcy w związku z naruszeniem przez niego prawa; d) rasa, kolor skóry, płeć, sytuacja małżeńska, wyznanie, poglądy polityczne, pochodzenie narodowościowe lub pochodzenie społeczne. Zalecenie wymaga, by redukcje personelu (zwolnienia zbiorowe) były konsultowane z przedstawicielstwem pracowniczym oraz formułuje następujące kryteria typowania pracowników, z którymi stosunek pracy ma być rozwiązany w ramach redukcji personelu: potrzeby zakładu pracy, zdolności, doświadczenie oraz kwalifikacje zawodowe każdego pracownika, staż pracy, wiek pracownika, jego sytuacja rodzinna oraz inne kryteria właściwe według zwyczajów i praktyki krajowej.

¹⁵ Co do charakteru dyrektyw EWG, jako aktów międzynarodowych, patrz M. Matey, *O koncepcji i praktyce harmonizacji prawa pracy w krajach EWG*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 8—9.

¹⁶ *Directive 75/129/CEE du Conseil des Communautés Européennes du 17 février 1975 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux licenciements collectifs*, „Journal Officiel des Communautés Européennes”, No L 48/29.

¹⁷ Por. dokument EWG „la protection des travailleurs en cas de licenciement individuel dans les Etats membres des Communautés Européennes”, *Projet de rapport de la Commission au Conseil*, V/812/75-F.

¹⁸ Por. *Proposition de la Directive du Conseil visant l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres en ce qui concerne le maintien des droits et avantages des travailleurs en cas de fusion, de transferts d'établissements et de concentrations d'entreprises*, COM/75/429 final, 1975; por. także *Proposition de la Directive du Conseil concernant la protection des droits des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur* (EUR info No 32, 1978).

dową powinien stać się udział czynnika społecznego, wysuwanego przez związki zawodowe, w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w sporach pracy.

9. Dorobek normotwórczy MOP posiada, jak już wspomniano, zasadniczą lukę — brak normy o prawie do pracy, uznanym przez wszystkie postępowe środowiska współczesnego świata za fundamentalne, ekonomiczno-społeczne prawo człowieka, warunkujące możliwość realizacji pozostałych praw społeczno-ekonomicznych, a także i praw politycznych i obywatelskich. Istnieje wprowadzić konwencja nr 122/1964 dotycząca polityki zatrudnienia, zobowiązująca państwa ratyfikujące do prowadzenia aktywnej polityki, mającej na celu rozwój pełnego zatrudnienia, jednak mimo wartości tej konwencji dla kształtowania programów społeczno-ekonomicznego działania państw (jest to konwencja z grupy „rozwojowych” — *promotionnelles*), nie wynikają z niej prawa jednostki ludzkiej, roszczeniowe ani jakiegokolwiek inne. W myśl przedłożonych przez Polskę propozycji (por. przyp. 12), postulowana przez kraje socjalistyczne nowa konwencja o powszechnym prawie do pracy powinna zobowiązywać państwa do urzeczywistnienia prawa do pracy, w drodze zagwarantowania zatrudnienia wszystkim osobom zdolnym do pracy i pragnącym ją podjąć, z uwzględnieniem indywidualnych kwalifikacji, uzdolnień i wyuczonego zawodu oraz bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, wyznanie, poglądy polityczne, narodowość, pochodzenie społeczne lub wiek, za wynagrodzeniem odpowiednim do ilości i jakości pracy, w godziwej wysokości. Trudno obecnie przesądzać dalsze losy tej polskiej inicjatywy, w każdym razie w raporcie końcowym grupy roboczej MOP dla problematyki międzynarodowych norm pracy — prawo do pracy i ochrona przed bezrobociem figuruje wśród tematów, które w przyszłości powinny stać się przedmiotem nowych instrumentów międzynarodowych¹⁹.

10. Jednym ze społeczno-ekonomicznych praw człowieka, któremu MOP tradycyjnie poświęca baczność uwagę w różnych formach, jest prawo do zrzeszania się w związki zawodowe i do swobodnego wykonywania praw związkowych. Konwencja nr 87/1948 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych (ratyfikowana przez Polskę) gwarantuje zarówno pracownikom, jak i pracodawcom prawo do tworzenia, bez uprzednich zezwoleń, organizacji zawodowych według swego wyboru oraz wstępowania do tych organizacji. Konwencja określa też gwarancje nie skrepowanej przez władze administracyjne działalności tych organizacji. Konwencja nr 98/1949 dotycząca prawa organi-

¹⁹ Por. *Rapport final...*, s. 12.

zowania się i rokowań zbiorowych (ratyfikowana przez Polskę) gwarantuje pracownikom ochronę przed naciskami i dyskryminacją w zatrudnieniu, ze względu na przynależność do związków zawodowych oraz swobodę w stosowaniu trybu rokowań zbiorowych. Z kolei, konwencja nr 135/1971 (ratyfikowana przez Polskę) oraz zalecenie nr 143/1971 dotyczące ochrony przedstawicieli pracowników w zakładach pracy oraz przyznania im udogodnień — zapewniają przedstawicielom pracowników skuteczną ochronę przed wszelkim działaniem na ich szkodę, w tym również przed zwolnieniem z pracy, jeśli byłoby ono spowodowane ich działalnością w charakterze przedstawicieli pracowników, ich przynależnością związkową lub udziałem w akcjach związkowych.

Nie wszystkie jednak aspekty problematyki związkowej są już objęte normami MOP, organizacja ta projektuje w przyszłych latach prace nad aktami międzynarodowymi dotyczącymi ochrony funduszy i majątku związkowego przed interwencją władz publicznych, w tym też nie naruszalności pomieszczeń związkowych, ochrony przed aktami dyskryminacji antyzwiązkowej, trybu ustalania i treści regulaminów pracy²⁰.

Mimo istnienia we współczesnym świecie szerokiej gamy systemów udziału pracowników w kierowaniu przedsiębiorstwami i mimo że rozbudowany dział norm MOP w sferze tzw. zbiorowych stosunków pracy stwarzałby do tego podstawę — brak norm MOP które dotyczyłyby dziedziny udziału załóg w zarządzaniu. Warto wspomnieć, że regulacja międzynarodowa w dziedzinie udziału załóg w kierowaniu przedsiębiorstwami napotyka na przeszkody także w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, datujące się jeszcze od czasu tzw. „Małej Europy”, której dominujące państwa — RFN i Francja — posiadały już w pewnym zakresie systemy *Mitbestimmung* i *participation*. Odnotować trzeba jednak prowadzone przez MOP prace badawcze w tej dziedzinie²¹ jak i fakt, że „udział pracowników w podejmowaniu decyzji na szczeblu przedsiębiorstwa” figuruje wśród tematów, które w przyszłości powinny stać się przedmiotem instrumentu MOP²².

11. Ingerencja norm MOP w dziedzinę podstawowych praw człowieka, która odegrała ogromną rolę w kształtowaniu się obrazu świata XX w. — i to już w okresie międzywojennym — to uporczywa i konsekwentna walka o likwidację pracy przymusowej. Także i po II wojnie światowej rola wypełniana przez MOP w tej dziedzinie w świecie

²⁰ Por. *ibidem*, s. 11 i 13.

²¹ Por. *La participation des travailleurs aux décisions dans les entreprises*, „Série Relations Professionnelles”, 1976, No 33 i 1978, No 50; ukazały się też w tej dziedzinie publikacje Instytutu Społecznych Badań Pracy w Genewie.

²² Por. *Rapport final...*, s. 13.

jest trudna do przecenienia. Dwie konwencje nr 29/1930 i nr 105/1957 (konwencje te obowiązują równolegle; druga nie stanowi rewizji pierwszej — obie ratyfikowane przez Polskę) uzyskały, pod wpływem organizowanej przez MOP międzynarodowej presji moralnej, liczbę ratyfikacji, szeregującą je do najszerzej akceptowanych norm MOP. Wielce skuteczne — i charakterystyczne z punktu widzenia międzynarodowego — były i są podejmowane przez MOP środki organizacyjno-prawne szczególnie zaostrej kontroli stosowania tych konwencji. Warto wspomnieć, że wśród spraw, które w przyszłości mają stać się przedmiotem uzupełniających regulacji MOP, wymienia się swobodę pracowników w rozwiązywaniu stosunku pracy, kwestię obowiązku pracy w związku z odbyciem studiów oraz pracę więźniów²³.

12. Ważną grupę konwencji, do których zarówno w MOP, jak i w całej społeczności międzynarodowej przywiązuje się wielką wagę, stanowią konwencje dotyczące zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu i życiu zawodowym oraz równego traktowania w sprawach płac (nr 111 i nr 100). Stopień wdrożenia w życie tych konwencji jest niewystarczający i to mimo optymistycznych deklaracji państw, które ratyfikowały te „rozwojowe” konwencje. Chodzi tu przede wszystkim o trzy płaszczyzny praktyk dyskryminacyjnych: ze względu na pochodzenie etniczne, ze względu na zapatrywania i wierzenia oraz ze względu na płeć. Na całym świecie, w większym lub mniejszym stopniu, występują, zazwyczaj w zakamufLOWANYCH formach pozaprawnych, przejawy dyskryminacji²⁴. Międzynarodowa walka z nimi jest trudna, z reguły bowiem współczesne państwa nie dopuszczają zarzutu tolerowania, a tym bardziej sprzyjania dyskryminacji. Odnosi się jedynie wrażenie, że prestiżowi nowoczesnego państwa nadmiernie nie uwłacza przyznawanie się do faktycznie niepełnej równości kobiet jako pracowników. Próba przeciwstawienia się bierności państw w tej ostatniej dziedzinie jest niedawny wyrok Trybunału Wspólnoty Europejskiej w sprawie stewardessy Defrenne przeciwko towarzystwu lotniczemu SABENA, dopuszczający skargę o dyskryminację ze względu na płeć w oparciu o treść Traktatu Rzymskiego²⁵. Z powodu powszechności i jawności tego rodzaju dyskryminacji projektuje się w MOP nową specjalną kon-

²³ *Ibidem*, s. 11.

²⁴ Por. np. dzieło zbiorowe pod red. F. Schmidta, *Discrimination in Employment*, Stockholm 1978 (współautorzy: A. Aaron, X. Blanc-Jouvan, G. Giugni, T. Ramm, K. W. Wedderburn).

²⁵ M. in. cyt. przez A. Berensteina: [in:] *Die Europäische Sozialcharta*, Baden-Baden 1978, s. 47.

wencję dotyczącą równości szans i traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu i życiu zawodowym²⁶.

13. Materiał normatywny MOP zawiera liczne działy, które ocenić trzeba bardzo wysoko zarówno z punktu widzenia znaczenia tych regulacji dla potrzeb współczesnego świata, poziomu standardów międzynarodowych, jak i trafności i kompletności ich ujęcia. Do takich należą m. in. normy dotyczące czasu pracy, choć w dziedzinie tej odczuwa się potrzebę regulacji integralnej, porządkującej problematykę różnych systemów czasu pracy oraz reżimu godzin nadliczbowych. Nowoczesny kompleks norm tworzy konwencja nr 132/1970 dotycząca dorocznych płatnych urlopów oraz konwencja nr 140/1974, a także zalecenie nr 148 z tej samej daty, dotyczące płatnych urlopów szkoleniowych. Rozbudowane są działy dotyczące ochrony pracy młodzieży i kobiet, choć w tej dziedzinie postęp wymaga stałej aktualizacji, możliwość taką stwarza umieszczenie wśród tematów przyszłych regulacji MOP także sprawy zatrudnienia i kształcenia młodzieży²⁷. W dziedzinie ochrony pracy kobiet warto zwrócić uwagę na mało w Polsce znane — a odpowiadające najszerzszemu zainteresowaniu społecznemu — zalecenia nr 123/1965 dotyczące zatrudniania kobiet obciążonych obowiązkami rodzinnymi, wynikiem wpisanej do porządku dziennego sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy w 1980 r. dyskusji na temat „równości szans i traktowania pracowników obu płci — pracowników mających obowiązki rodzinne”²⁸ będzie zapewne nowy instrument międzynarodowy w tej dziedzinie. Wreszcie, bardzo wysoka ocena należy się normom MOP w zakresie bezpieczeństwa i ochrony pracy i zdrowia pracowników. Uderzająco rozbudowane, ze względów międzynarodowych są normy morskich konwencji pracy.

14. Wraz ze wzrostem z biegiem lat dorobku normatywnego MOP procesowi powiększania się jego objętości towarzyszą różnorodne problemy. Przede wszystkim fakt, że MOP działa w okresie po II wojnie światowej w rozbudowanej rodzinie organizacji międzynarodowych systemu ONZ, a także wzrost liczby innych organizmów międzynarodowych, z których wiele uprawia działalność *quasi*-normatywną, w dziedzinach objętych szeroko rozumianą kompetencją MOP lub z nią graniczących — doprowadziły już obecnie do zagęszczenia się (prolifracji) międzynarodowych aktów wielostronnych w dziedzinie socjalnej, wzajemnego nakładania się ich i nie zawsze dostatecznej koordynacji treści

²⁶ Por. *Rapport final...*, s. 11.

²⁷ *Ibidem*, s. 12.

²⁸ *Ibidem*, s. 11.

ich norm. Te zjawiska próbuje się już okiełznać w skali międzynarodowej poprzez ściślejsze współdziałanie aparatu urzędniczego ONZ, MOP i UNESCO w stadium inicjowania nowych aktów, z myślą o tym, by akty te nie tylko nie były ze sobą sprzeczne, lecz także by nie dublowały się, a co za tym idzie w pewien sposób konkurowały ze sobą na rynku międzynarodowym. W niektórych jednak przypadkach takie dublowanie może być uznane za celowe: ma to miejsce np. w przypadku zbiegu norm o charakterze uniwersalnym z regulacjami regionalnymi (np. Rady Europy, EWG, Organizacji Państw Amerykańskich, Ligi Arabskiej itp.). To samo dotyczy sytuacji, kiedy istnienie normy ogólnej nie zamyka drogi, a nawet wymaga skonkretyzowania jej, uściślenia i uzupełnienia w specjalistycznym akcie międzynarodowym. Z tego punktu widzenia, normy zawarte np. w Międzynarodowym Pakcie ONZ dotyczące ekonomicznych, społecznych i kulturalnych praw człowieka w wielu odcinkach mogą i powinny uzyskać szersze i pogłębione ujęcie w konwencjach MOP (pierwszą z nich powinna być postulowana konwencja o powszechnym prawie do pracy). Byłoby celowe, aby na forum międzynarodowym respektowana była zasada porządkująca ów stan proliferacji norm w dziedzinie socjalnej, wedle której punktem odniesienia oceny innych aktów powinny być normy MOP, z którymi inne normy w tej dziedzinie nie mogą być sprzeczne²⁰.

Potrzeba koordynacji międzynarodowej nie wyczerpuje jednak problematyki systematyzacji norm międzynarodowych w dziedzinie socjalnej. Wyraźnej potrzeby uporządkowania przez samą MOP jej coraz obfitszego dorobku normatywnego — dla zapobieżenia jego wzrastającej nieprzejrzyistości i nieprzystępności dla świata pracy — wyszły już naprzeciw starania MOP, owocujące wynikami prac grupy roboczej dla problematyki międzynarodowych norm pracy. Porządkowanie to powinno odbijać się i na kształcie przyszłej działalności normotwórczej MOP, w której toku, obok zapewniania istniejących jeszcze luk w „międzynarodowym prawie pracy”, należałoby położyć nacisk na bardziej integralne, globalne przedsięwzięcia normotwórcze. Pokojowe dzieło ONZ — zasady Nowego Porządku Ekonomicznego — stwarzają dla takich działań MOP podstawę i impuls. Podobnie jak praca ludzka kształtuje obraz świata, tak i modele rozwiązań ekonomiczno-socjalnych wypracowane przez Międzynarodową Organizację Pracy w uniwersalnym wysiłku powinny ułatwić postępowej myśli twórczej pełnowartościowe

²⁰ Zasadę taką MOP formułuje i stara się wprowadzić na arenie międzynarodowej (patrz *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, BIT Genève 1977).

rozwiązanie podstawowych problemów społeczno-ekonomicznych przełomu XX i XXI w.

Instytut Państwa i Prawa PAN

Maria Matey

LES NORMES DU DROIT INTERNATIONAL DANS LE DOMAINE DE LA RÉGULARISATION DES RELATIONS DE TRAVAIL

L'article enferme un coup d'oeil sur le matériel normatif de l'Organisation Internationale du Travail, pendant 60 ans d'existence de cette organisation, du point de vue de son contenu, de sa systématique, de la place et du rôle des normes de l'O.I.T. dans le monde contemporain, ainsi que des problèmes formels et juridiques de l'obligation des conventions de l'O.I.T. La hétérogénéité du complexe de ces normes, leur abondance et le manque de clarté rendent difficile l'analyse de l'ensemble des normes de l'O.I.T. (même si la sphère de l'assurance sociale en est exclue). Les résultats des travaux du groupe de travail pour l' „Etude en profondeur des normes internationales du travail”, auxquels l'auteur se réfère souvent, aident à surmonter ces difficultés. Aussi le caractère évolutionnaire de plus neuves conventions de l'O.I.T. (promotionnelles) et la tendance à l'application de différentes méthodes menant à l'élasticité des instruments de l'O.I.T. (application des formules de souplesse) — phénomène pleinement motivé et conforme aux besoins du monde contemporain — font que l'état du droit international du travail se prête difficilement à l'analyse strictement juridique. La systématique des normes de l'O.I.T. après que la partie „Les droits fondamentaux de l'homme” y a été introduite, d'autant plus si l'on la complète par la convention concernant le droit universel de travail, s'approche de la systématique appliquée dans la science du droit de travail. La comparaison de ces deux systématiques révèle que la problématique juridique de la relation de travail, essentielle dans le droit de travail, n'est réglée, dans les normes de l'O.I.T., que d'une façon rudimentaire (Les recommandations N° 119). Les normes internationales concernant les solutions des litiges de travail manquent aussi. L'auteur apprécie hautement les normes de l'O.I.T. concernant la liberté syndicale, la liquidation du travail forcé et de la discrimination dans l'emploi et la profession. De la même façon l'auteur apprécie la suite d'autres parties des normes de l'O.I.T. en se référant au catalogue des sujets qui, dans l'avenir, doivent devenir objet des instruments nouveaux de l'O.I.T., catalogue proposé par le groupe de travail pour l'étude des normes internationales du travail. L'auteur exprime l'opinion que l'O.I.T., en continuant à combler les lacunes partielles dans son matériel normatif, devra, en avenir, se concentrer sur les actions normatives intégrales et globales pour résoudre les problèmes fondamentaux, sociaux et économiques, apportés par la fin du XX^{ème} et le commencement du XXI^{ème} siècles.