

Bolesław Paździor

TWORZENIE KONWENCJI I ZALECEŃ MIĘDZYNARODOWEJ
ORGANIZACJI PRACY

I. UWAGI WSTĘPNE

W swojej sześćdziesięcioletniej historii Międzynarodowa Organizacja Pracy uchwaliła 151 konwencji oraz 159 zaleceń, z czego niemal połowa przypada na okres międzywojenny¹. Jest to liczba imponująca, ale jeszcze bardziej musi imponować stosunkowo równomierny rytm normotwórczej działalności organizacji: na dotychczasowych 64 sesjach Konferencji Ogólnej przyjmowano przeciętnie po 2—3 konwencje i tyleż zaleceń. Zdarzały się naturalnie także wyjątki, w szczególności wówczas, gdy przedmiotem obrad sesji były różne aspekty jednego problemu. Rekordowa pod tym względem była XXXII sesja (1946), poświęcona w całości uregulowaniu niektórych kwestii pracy na morzu: uchwalono na niej aż 9 konwencji i 4 zalecenia.

Rytm normotwórczej działalności MOP uległ wyraźnemu zahamowaniu zaledwie dwukrotnie. Po raz pierwszy nastąpiło to w latach 1922—1924. Po okresie wyjątkowo „urodzajnym” w dziedzinie tworzenia prawa, jakim były pierwsze lata funkcjonowania organizacji (16 konwencji i 18 zaleceń w latach 1919—1921), nadszedł moment, gdy z jednej strony — Biuro MOP ze swoim skromnym liczebnie personelem, małym jeszcze doświadczeniem, natomiast poważnymi lukami w dokumentacji nie było w stanie utrzymać tak niezwykłego tempa prac przygotowawczych, koniecznych dla uchwalenia norm, z drugiej zaś strony — rządy państw członkowskich, zobowiązane na mocy art. 19 § 5b i 6b konstytucji MOP do przedkładania uchwalonych konwencji i zaleceń w ciągu roku (w wyjątkowych wypadkach w ciągu 18 miesięcy) „władzy lub władzom, do których kompetencji dana sprawa należy celem podje-

¹ W latach 1919—1939 uchwalono 67 konwencji i 66 zaleceń, zaś w latach 1944—1978 — 84 konwencje i 93 zalecenia.

cia przez nią akcji ustawodawczej lub jakiegokolwiek innej", nie nadążały ze spełnieniem tego konstytucyjnego obowiązku². Po raz drugi przerwa w działalności normotwórczej — tym razem całkowita — nastąpiła w okresie II wojny światowej³.

Jakie czynniki wpływają na niewątpliwe osiągnięcia MOP w procesie uchwalania międzynarodowych norm? Odpowiedź na to pytanie może być tym bardziej interesująca, jeśli się zważy, ile przeszkód napotyka taki sam proces w łonie innych organizacji czy na specjalnie w tym celu zwołanych konferencjach międzynarodowych (np. prawo morza). Oczywiście do wszelkiego rodzaju porównań musi się podchodzić z niezbędną ostrożnością, a zatem i tutaj należy poczynić pewne zastrzeżenia. Tak więc trzeba podkreślić, że MOP jest jedyną organizacją, której główna funkcja polega na normatywnym regulowaniu spraw należących do jej kompetencji. Tym m. in. różni się ona od innych międzynarodowych organizacji, dla których uchwalanie norm jest najczęściej tylko zadaniem marginesowym wobec działalności operacyjnej. Z kolei, gdy idzie o specjalne konferencje „kodyfikacyjne", to problematyka będąca przedmiotem ich rokowań jest bez porównania bardziej złożona, a interesy stron znacznie trudniejsze do pogodzenia. Nie ulega jednak wątpliwości, że w stosunku do dyplomatycznych wysiłków, organizacyjnych kosztów, czy po prostu czasu trwania obrad rezultaty są niezwykle skromne na tle osiągnięć, którymi może się poszczycić MOP.

Zastanawiając się nad czynnikami, którym MOP zawdzięcza swoje osiągnięcia, trzeba w pierwszym rzędzie zwrócić uwagę na fakt, iż w swojej działalności normotwórczej została ona niejako z góry „skazana" na powodzenie, albowiem głównym instrumentem, w który ją wyposażono dla osiągnięcia zasadniczego celu, tj. zapewnienie sprawiedliwości społecznej w świecie, są właśnie konwencje i zalecenia⁴. Od chwili powstania MOP przystąpiono więc z niezwykłą energią do opracowania międzynarodowych norm prawa pracy, albowiem tylko sukcesy w tej dziedzinie mogły stanowić świadectwo użyteczności organizacji a zarazem uzasadnienie jej istnienia. Co prawda już w latach trzydziestych MOP zaczęła zajmować się także rozwiązywaniem praktycz-

² Szerzej na ten temat: B. Paździor, *Wpływ Międzynarodowego Biura Pracy na konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Wrocław 1975, s. 48—51.

³ Już jednak w kwietniu 1944 r., na sesji w Filadelfii, Konferencja Ogólna MOP, biorąc za punkt wyjścia zasady Karty Atlantycznej, dotyczące przyszłej współpracy międzynarodowej, uchwaliła 7 zaleceń, poświęconych głównie problemom związanym z przejściem gospodarki wojennej na tory gospodarki pokojowej.

⁴ Na 40 artykułów, z których składa się konstytucja MOP, aż 24 dotyczy przygotowania, uchwalania, wcielania w życie i kontroli stosowania międzynarodowych norm pracy. Są to art. 10, 14—35 i 37.

nych problemów w różnych gałęziach przemysłu, a w latach powojennych, w oparciu o Deklarację Filadelfijską uchwaloną w 1944 r. (włączoną następnie do konstytucji MOP jako jej integralną część składową), rozwinęła ona na szeroką skalę pomoc techniczną, zwłaszcza dla nowo powstałych państw, ale aktywność na tym polu w niczym nie osłabiła jej działalności normotwórczej⁵. Warto dodać, że w ostatnich latach, gdy wobec trudności finansowych, w jakich znalazła się organizacja, trzeba było poważnie organiczyć jej programy, „cięcia” w budżecie w najmniejszym stopniu dotknęły wydatki na działalność normotwórczą⁶. Jest to najlepszy dowód, iż działalność ta dotąd nie utraciła nic ze swego znaczenia, a niezbyt ryzykowne byłoby twierdzenie, iż jest ona wręcz warunkiem utrzymania organizacji przy życiu.

Atmosfera pierwszych lat funkcjonowania organizacji, która bez wątpienia wywarła potężny wpływ na pierwotne sukcesy, nie była jednak nigdy elementem determinującym. Do tego przyczyniły się od samego początku głównie:

- odpowiednia selekcja problemów wymagających i nadających się do prawno-międzynarodowego uregulowania;
- uregulowany przepisami proceduralnymi *timing*, przewidujący m. in. początek i koniec procesu normotwórczego;
- dokładne zdefiniowanie roli „aktorów” w przygotowaniu tekstów konwencji i zaleceń, a w szczególności precyzyjne określenie zadań Biura MOP w tej materii.

II. SELEKCJA PROBLEMÓW I TRYB WPISANIA ICH DO PORZĄDKU OBRAD KONFERENCJI

Pozornie mogłoby się wydawać, że tzw. Międzynarodowy Kodeks Pracy, na który składają się dotychczas uchwalone konwencje i zalecenia, jest dostatecznie wyczerpujący, a zatem że dalszy proces tworzenia prawa w ramach MOP nie powinien być zbyt intensywny⁷. W rze-

⁵ Szerzej na ten temat: G. A. Johnston, *The International Labour Organisation. Its work for social and economic progress*, London 1970, s. 113 i n.

⁶ Por. *Troisième rapport de la commission de programme, du budget et de l'administration*, GB. 205/12/31 Annexe III (205^e session) Genève, février-mars 1978 oraz *Propositions de programme et de budget pour 1980—1981*, GB. 209/PFA/24 (209^e session) Genève, février-mars 1979.

⁷ W 1954 r. Biuro MOP wydało zbiór odpowiednio usystematyzowanych konwencji i zaleceń pt. *Code International du Travail*. Systematyka ta z pewnymi modyfikacjami jest periodycznie publikowana pt. *Guide par matière des normes internationales du travail*. Według ostatniego wydania (Doc. Appl. 10/1978/) zawiera ona następujące działy (w nawiasie ilość konwencji i zaleceń): I. Podstawowe prawa człowieka (10), II. Zatrudnienie (8), III. Warunki pracy i polityka socjalna (46), IV. Zabezpieczenie społeczne (30), V. Stosunki między pracownikami a pracodawcami (*rela-*

czywistości jest inaczej. Z wielu względów, głównie wskutek ogólnego rozwoju ekonomiczno-społecznego i przemian politycznych w świecie, ale także wskutek wprowadzenia nowoczesnych technik i technologii do procesów produkcyjnych, ciągłej racjonalizacji organizacji pracy itd., treść niektórych postanowień tegoż kodeksu przestała odpowiadać potrzebom chwili. Z drugiej strony ani na chwilę nie zanika konieczność opracowania całkowicie nowych norm, przede wszystkim w związku z gwałtownym rozwojem nauki i techniki i idącymi z tym w parze zmieniającymi się warunkami w środowisku pracy.

Na swej 209 sesji (luty—marzec 1979 r.) Rada Administracyjna MOP przyjęła końcowy raport grupy roboczej do spraw międzynarodowych norm pracy, ustanowionej z początkiem 1977 r., której zadaniem było m. in. określenie konwencji i zaleceń wymagających rewizji oraz zderminowanie tych problemów, co do których byłoby pożądané ustanowienie nowych norm⁸. Grupa ta proponuje, aby poddać rewizji 13 konwencji i 12 zaleceń. Znajdują się wśród nich teksty dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony macierzyństwa, pracy nocnej, niektórych aspektów ochrony pracy marynarzy i inne. Grupa sugeruje również, by rozważyć możliwość opracowania nowych norm i w tym kontekście wylicza 42 tematy. Obejmują one m. in. takie zagadnienia, jak: prawo do pracy i ochrona przed bezrobociem, gwarancje wolności związkowej, równouprawnienie mężczyzn i kobiet w zawodzie, udział pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem, przedsiębiorstwa wielonarodowe a polityka socjalna, ochrona podstawowych praw robotniczych wobec rozwoju techniki, ergonomia, problemy bhp, jak np. warunki mikroklimatyczne w zakładzie, prewencja przed zaburzeniami psychosomatycznymi i stresami, promieniowaniem niejonizującym, substancjami szkodliwymi dla zdrowia itp.⁹

U źródeł sugestii wysuniętych przez grupę roboczą legły liczne propozycje zgłoszone w ostatnich latach. Gdyby sporządzić pełną listę tych propozycji, to okazałoby się, że jest ona bardzo długa, a tematy tam zawarte obejmują różnorodne zagadnienia wchodzące w zakres szeroko pojętego prawa pracy i polityki społecznej. Jednakże żadna z tych propozycji, choćby była w przekonujący sposób uzasadniona przez wnioskodawcę, nie może być automatycznie wpisana do porządku obrad Konferencji Ogólnej — organu kompetentnego do uchwalenia konwen-

tions professionnelles) (7), VI. Praca kobiet (8), VII. Praca dzieci i młodocianych (15), VIII. Szczególne kategorie pracowników (73), IX. Administracja pracy (7), Konsultacje trójstronne (2).

⁸ *Etude en profondeur des normes internationales du travail. Rapport final du Groupe de travail*, GB. 209/PFA/5/3 (209^e session) Genève, février-mars 1979.

⁹ *Ibidem*, Annexe I, s. 11—21.

cji i zaleceń. Może to nastąpić tylko w trybie, który określa konstytucja MOP oraz regulamin Rady Administracyjnej. W tej sytuacji znaczenie raportu wyżej wspomnianej grupy roboczej do spraw międzynarodowych norm pracy nie da się przecenić. Wprawdzie dla organów MOP decydujących o podjęciu prac „kodyfikacyjnych” nie ma on wiążącego charakteru, ale zarazem stanowi coś więcej niż tylko drogowskaz przyszłych kierunków działalności normotwórczej¹⁰.

Decyzja o wpisaniu do porządku dziennego Konferencji Ogólnej sprawy normatywnego uregulowania jakiegoś zagadnienia należy do Rady Administracyjnej¹¹. Nie jest to decyzja łatwa, a trudności potęguje fakt, że (zgodnie z ustaleniami przyjętymi w ostatnich latach) porządek dzienny powinien być ograniczony do kilku kwestii technicznych, tak aby Konferencja nie musiała przyjmować na jednej sesji więcej niż 2—3 konwencje. Innymi słowy z długiej listy propozycji Rada winna dokonać wyboru zaledwie kilku tematów. Zgodnie z przepisami swojego regulaminu czyni to za pomocą serii głosowań, w wyniku których na zasadzie eliminacji poszczególnych propozycji przesądza, które z nich utrzymać¹². Ten skomplikowany system działa w praktyce stosunkowo prosto dzięki temu, że Rada zastanawia się jedynie nad tymi propozycjami, które wraz z odpowiednim uzasadnieniem przedkłada jej Biuro MOP.

Konstytucja MOP nakłada na Biuro obowiązek zbierania wszelkiego rodzaju informacji dotyczących uregulowania w skali międzynarodowej warunków pracy, a następnie przygotowanie dokumentacji kwestii wpisanej do porządku obrad posiedzeń Konferencji¹³. Na tej podstawie wśród wszystkich zgłoszonych propozycji Biuro dokonuje selekcji tych tematów, co do których sądzi, że należałoby je zaproponować Radzie, by włączyła je do porządku Konferencji w najbliższej przyszłości. Nie kieruje się przy tym ściśle określonymi kryteriami, natomiast uwzględnia najrozmaitsze elementy. Trudno byłoby doszukiwać się tutaj jakichś stałych reguł, ale można zasygnalizować następujące, które są najczęściej brane pod uwagę:

— zasięg poparcia dla idei normatywnego uregulowania danej kwe-

¹⁰ W przyszłości raport ten powinien przyczynić się do realizacji od dawna wysuwanego postulatu, by działalność tę podporządkować planowaniu, koordynując ją zarazem w możliwie największym stopniu z długofalowymi programami organizacji. Chodzi tu w szczególności o światowy Program Zatrudnienia oraz o Międzynarodowy Program Poprawy Warunków Pracy.

¹¹ Art. 14 § 1 konstytucji MOP. Nie uwłącza to kompetencji samej Konferencji, która (zgodnie z art. 16 § 3) może postanowić większością 2/3 głosów o wpisaniu jakiegokolwiek sprawy do porządku dziennego jej następnej sesji.

¹² Art. 18 regulaminu Rady Administracyjnej.

¹³ Art. 10 konstytucji MOP.

stii. Jest rzeczą zrozumiałą, iż czym liczniejsze są identyczne lub analogiczne propozycje (lub, czym szersze poparcie znajdują konkretne propozycje), tym więcej zasługują na to, by się skonkretyzowały w postaci norm międzynarodowych;

— aktualna ważność danej kwestii. Mierniki mogą być różne, np. ilość osób chronionych postanowieniami przyszłej konwencji, regulacja pewnych spraw związanych z tematyką będącą w danej chwili przedmiotem skoncentrowanej akcji państw w skali światowej, jak np. ochrona środowiska, międzynarodowy rok kobiet itd.;

— możliwość osiągnięcia porozumienia oraz prawdopodobieństwo uzyskania sporej ilości ratyfikacji po uchwaleniu konwencji, Biuro MOP nie sugerowałoby podjęcia prób uregulowania kwestii, która do tego nie dojrzała czy to dlatego, że jest zbyt „świeża” i brak jeszcze dostatecznych doświadczeń co do środków lub metod jej załatwienia, czy to z powodu wielkiej rozbieżności w sposobach jej rozwiązania w prawie i praktyce poszczególnych państw.

Jak można wnioskować z powyższych uwag, Biuro MOP stanowi pewnego rodzaju filtr, przez który przechodzą wszystkie propozycje. Jego rola w „programowaniu” działalności normotwórczej jest zatem niezwykle istotna. Nie oznacza to wcale, że Rada Administracyjna zatwierdza automatycznie wszystkie sugestie Biura. Przeciwnie, dyskusje w jej łonie są na ten temat zwykle dość żywe, bo choćby argumenty wysuwane przez aparat administracyjny organizacji w pełni trafiały do przekonania członków Rady, to — co jest rzeczą zrozumiałą — uważają oni za konieczne dać wyraz własnym poglądom, które nie zawsze da się sprowadzić do wspólnego mianownika. Stąd też rzadko decyzje Rady zapadają jednogłośnie, ale za to raz podjęta decyzja w sprawie wpisania jakiejś sprawy do porządku obrad Konferencji prawie zawsze kończy się uchwaleniem zamierzonego tekstu. Rada jest bowiem na tyle reprezentatywnym organem, że jej decyzje rzeczywiście odzwierciedlają opinie większości członków organizacji.

III. ETAPY PROCESU NORMOTWÓRCZEGO

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech procesu normotwórczego polega na tym, że jego etapy są dokładnie zdeterminowane w regulaminie Konferencji. Z chwilą gdy sprawa normatywnego uregulowania jakiejś kwestii została wpisana do porządku sesji Konferencji, następuje początek tego procesu, a wszelkie czynności — a więc prace przygotowawcze, opracowanie projektu, dyskusja nad projektem, uzgodnienie ostatecznego tekstu i wreszcie jego uchwalenie — odbywają się

według harmonogramu, od którego nie ma odstępstwa. Tak więc raz wszczęty proces musi się zakończyć w regulaminowo określonym terminie i żadne manewry mające na celu jego przedłużenie nie mogą się powieść.

Praktyka dowiodła, że sztywny tryb postępowania przy opracowaniu norm wcale nie musi być przeszkodą na drodze do ich przyjęcia. W ciągu ponad półwiekowej historii Międzynarodowej Organizacji Pracy zdarzyło się zaledwie parokrotnie, że uruchomiony proces zakończył się całkowitym fiaskiem. Wypadki takie miały miejsce z początkiem lat dwudziestych, gdy organizacja stawiała dopiero pierwsze kroki i gdy z jednej strony jej wielkie ambicje, zaś z drugiej strony brak doświadczenia tłumaczyły i usprawiedliwiałały niepowodzenia. Tak np. kwestia dyscypliny i kar stosowanych wobec marynarzy stała się przedmiotem tak wielkiej kontrowersji, że w rezultacie gotowy projekt konwencji upadł w głosowaniu z braku wymaganej większości, a przekształcony parę lat później w zalecenie został odrzucony¹⁴. Częściej bywało, że wobec poważnej rozbieżności poglądów wśród delegatów tekst, który pierwotnie zamierzano przyjąć w postaci konwencji, zamieniano jeszcze na tej samej sesji na zalecenie, zapobiegając w ten sposób jego całkowitemu odrzuceniu¹⁵.

Obecnie obowiązująca procedura uchwalania konwencji i zaleceń wyrosła z doświadczeń pierwszych lat funkcjonowania organizacji

¹⁴ *Record of Proceedings 2nd session of the Conference (1920)*, s. 182—196, 436—456, 559—561 oraz *9th session (1926)*, s. 237—277, 361—364, 386—390, 555—575. Inne przykłady por. Paździór, *op. cit.*, s. 48—49.

¹⁵ Powstaje naturalne pytanie, czy nie udałoby się „uratować” konwencji, gdyby obowiązująca procedura nie określała terminu zakończenia procesu normotwórczego, a więc gdyby Konferencja miała możliwość kontynuowania dyskusji na następnej (lub następnych) sesjach. Bez większego ryzyka można by odpowiedzieć twierdząco, ale też trzeba sobie uświadomić, że takie rozwiązanie w ostatecznym rachunku nie byłoby opłacalne. Przede wszystkim dlatego, że do projektu konwencji, będącego próbą rozsądnego kompromisu między rządami, pracodawcami i pracownikami, trzeba by wnieść poprawki, które mogłyby iść tylko w kierunku „osłabienia” jego treści. Po wtóre — czas potrzebny na dalsze dyskusje nad kontrowersyjnym projektem konwencji Konferencja mogłaby uzyskać tylko kosztem przesunięcia na późniejszy termin zaplanowanych dyskusji nad innymi tekstami. W tej sytuacji, manewr polegający na przekształceniu konwencji w zalecenie można ocenić jako rozwiązanie szczęśliwe. Taki tryb postępowania przewiduje zresztą wyraźnie Regulamin Międzynarodowej Konferencji Pracy, który w art. 41 postanawia: „Jeżeli konwencja nie otrzymała w głosowaniu ostatecznym niezbędnej większości dwóch trzecich, tylko większość zwykłą, Konferencja podejmuje niezwłocznie decyzję w sprawie ewentualnego odesłania konwencji do Komitetu Redakcyjnego, w celu przerehabrowania jej na zalecenie. Jeżeli Konferencja wypowie się za odesłaniem konwencji do Komitetu Redakcyjnego, projekty uchwał zawarte w konwencji przedkłada się w formie zalecenia Konferencji przed końcem sesji”.

i ostatecznie skryształizowała się w 1926 r. Przewiduje ona dwa zasadnicze warianty: pierwszy to procedura tzw. dyskusji pojedynczej, czyli na jednej sesji Konferencji, drugi to procedura tzw. dyskusji podwójnej, czyli (zasadniczo) na dwóch kolejnych sesjach.

Z reguły stosuje się procedurę podwójnej dyskusji. Jej etapy są następujące¹⁶ (dalej mowa będzie już tylko o konwencjach, ale należy pamiętać, że w przypadku zaleceń tryb postępowania jest identyczny):

1) najpóźniej na 12 miesięcy przed rozpoczęciem sesji Konferencji, na której sprawa ma być dyskutowana po raz pierwszy, Biuro MOP przesyła rządów państw członkowskich raport (Nr 1), zawierający przegląd ustawodawstwa i praktyki państw w danej materii, wraz z kwestionariuszem pytań co do celowości i możliwości przyjęcia odpowiednich norm międzynarodowych;

2) w ciągu następnych 4 miesięcy (a w każdym razie nie później niż na 8 miesięcy przed otwarciem sesji) rządy powinny przesłać do Biura MOP odpowiedzi na ten kwestionariusz;

3) opinie wyrażone przez rządy Biuro MOP publikuje w kolejnym raporcie (Nr 2), w którym jednocześnie formułuje konkluzje co do treści przyszłego tekstu. Raport ten Biuro powinno przygotować w takim terminie, aby rządy otrzymały go w miarę możliwości na 4 miesiące przed otwarciem sesji;

4) pierwsza dyskusja na Konferencji Ogólnej w łonie specjalnie w tym celu powołanej komisji;

5) jeśli Konferencja postanowi kontynuować prace nad normatywnym uregulowaniem danej kwestii, wówczas Biuro MOP, w oparciu o dotychczasową wymianę poglądów, przygotowuje w ciągu 2 następnych miesięcy raport (Nr 3) zawierający już projekt konwencji;

6) w ciągu następnych 3 miesięcy rządy mogą przedstawić swoje uwagi do tego projektu;

7) na tej podstawie Biuro MOP przygotowuje ostatni raport (Nr 4) z ostatecznym projektem konwencji i uzasadnieniem poszczególnych jej postanowień. Raport ten rządy otrzymują nie później niż na 3 miesiące przed otwarciem sesji, na której ma się odbyć druga dyskusja;

8) druga dyskusja na Konferencji Ogólnej w łonie właściwej komisji oraz przyjęcie tekstu;

9) uchwalenie konwencji na plenarnym posiedzeniu Konferencji Ogólnej (wymagana większość 2/3 obecnych delegatów).

W systemie dyskusji pojedynczej tryb postępowania jest odpowiednio uproszczony: Biuro MOP przygotowuje tylko dwa raporty przed sesją konferencji, na której projekt konwencji jest dyskutowany i pod-

¹⁶ Szczegółowe postanowienia w tej materii zawierają art. 39 i 40 regulaminu Międzynarodowej Konferencji Pracy.

dany pod głosowanie¹⁷. Stosuje się go niezwykle rzadko, na ogół tylko przy tekstach, o których z góry wiadomo, że ich opracowanie nie nastręczy poważniejszych trudności¹⁸.

Jako reguła system dyskusji pojedynczej jest natomiast stosowany wówczas, gdy Rada Administracyjna podejmie decyzję, by przed wpisaniem sprawy do porządku dziennego Konferencji Ogólnej przekazać ją do rozpatrzenia specjalnej przygotowawczej konferencji technicznej¹⁹. Taka konferencja techniczna, która także korzysta z dokumentacji, przygotowanej specjalnie dla niej przez Biuro MOP, stanowi nie tylko forum wymiany poglądów, ale także opracowuje projekt konwencji. Do tego trybu postępowania MOP ucieka się ilekroć idzie o opracowanie norm dotyczących pracy na morzu. Kwestie te są rzeczywiście zbyt specjalistyczne, by mogły z należytą kompetencją być przygotowane przez aparat administracyjny organizacji. W morskich konferencjach technicznych uczestniczą eksperci reprezentujący rządy, armatorów i marynarzy, a dla przyjęcia konwencji względnie zaleceń zwołuje się specjalne morskie sesje konferencji, na które rządy, pracodawcy i pracownicy delegują specjalistów od spraw figurujących na porządku obrad.

IV. STRONY PROCESU NORMOTWÓRCZEGO

Ze specyficznego charakteru MOP wynikają zasadnicze konsekwencje, zarówno gdy idzie o prawo wysuwania inicjatywy w sprawie przyjęcia konwencji, jak i następnie o udział w opracowaniu projektów, a potem ich uchwaleniu.

Prawo inicjatywy posiadają przede wszystkim członkowie MOP. Zważywszy trójczłonową strukturę organizacji, prawo to przysługuje nie tylko rządowi, ale także krajowym organizacjom pracowników i pracodawców. Oficjalnie z prawa inicjatywy mogą korzystać również międzynarodowe organizacje publiczne²⁰. Chodzi tu o ONZ oraz jej agencje wyspecjalizowane, takie jak: UNESCO, FAO, WHO itd. W praktyce krąg inicjatorów jest oczywiście znacznie szerszy i obejmuje m. in. zainteresowane organizacje pozarządowe, w szczególności zaś międzynarodowe centrale związkowe. Aktywną rolę w tym względzie

¹⁷ Art. 38 regulaminu Międzynarodowej Konferencji Pracy.

¹⁸ W ostatnich latach w takim trybie zostały przyjęte konwencja (nr 127) w sprawie ciężaru maksymalnego, który może być transportowany przez jednego pracownika z 1967 r. oraz konwencja (nr 136) dotycząca ochrony przed ryzykiem zatrucia benzenem z 1971 r.

¹⁹ Art. 38 § 4 regulaminu Międzynarodowej Konferencji Pracy.

²⁰ Art. 14 § 1 konstytucji MOP.

odgrywają zwłaszcza Światowa Federacja Związków Zawodowych i Międzynarodowa Konfederacja Wolnych Związków Zawodowych.

W procesie opracowania projektów konwencji biorą udział wszystkie czynniki składowe MOP, tj. rządy, pracodawcy i pracownicy oraz aparat administracyjny organizacji. Rola tych czynników nie jest jednakowa, a poza tym stopień ich uczestnictwa różni się w zależności od etapu, w jakim proces ten się znajduje.

Może najbardziej znaną cechą tego procesu jest to, że wiodącą rolę — co niekoniecznie oznacza, że dominującą — odgrywa w nim Biuro MOP. Wspomniano już wyżej, że przygotowuje ono raport wstępny na temat stanu prawa i praktyki poszczególnych państw w dziedzinie mającej być przedmiotem normatywnego uregulowania. Już z konkluzji tego raportu można wnioskować, czy i w jakim stopniu rozwiązania krajowe są zbliżone do siebie i czy pozwalają spojrzeć optymistycznie na możliwość osiągnięcia porozumienia na płaszczyźnie międzynarodowej. W kwestionariuszu stanowiącym załącznik do raportu Biuro formułuje pytania w taki sposób, że w istocie sugeruje zakres przedmiotowy i podmiotowy przyszłej konwencji, a do pewnego stopnia nawet treść jej przyszłych postanowień. W kolejnych raportach, po uzyskaniu odpowiedzi na kwestionariusz, po wysłuchaniu wymiany poglądów w łonie właściwych organów przedstawicielskich MOP, po analizie otrzymanych komentarzy pisemnych, czy zasięgnięciu opinii rzeczoznawców, Biuro formułuje coraz precyzyjniej przyszłe normy, aż do redakcji ostatecznego projektu włącznie. Każde postanowienie tegoż projektu Biuro uzasadnia, podobnie jak uzasadnia powody, dla których nie uwzględniło niektórych sugestii, czy konkretnych proporcji. Innymi słowy broni ono wersji tekstu, który jego zdaniem jest najwłaściwszy.

Funkcje, które w procesie opracowania norm spełnia Biuro MOP, wykraczają daleko poza zadania normalnie powierzane sekretariatom w innych organizacjach międzynarodowych (w tych ostatnich rola aparatu administracyjnego ogranicza się zazwyczaj do zestawienia dokumentacji, która może być pomocna w pracach nad proponowanym tekstem). Zalety takiego rozwiązania są poważne: Biuro MOP jako czynnik najbardziej neutralny nadaje od samego początku pracom przygotowawczym określony kierunek, eliminując tym samym niebezpieczeństwo rozproszenia dyskusji lub skierowania jej na ślepe tory.

Gdy idzie o rządy, pracodawców i pracowników, to na ogół panuje przekonanie, że ich prawa w łonie MOP są identyczne. Nie wchodząc tutaj w szczegółowe rozważania na ten temat trzeba podkreślić, że w tworzeniu prawa udział tych trzech trzonów nie jest jednakowy.

W procesie normotwórczym da się wyróżnić dwie części: jedną można by określić jako stadium konsultacji pisemnej, na drugą składają

się dyskusje i głosowania w ramach odpowiednich organów przedstawicielskich. W konsultacjach pisemnych uczestniczą wyłącznie rządy. Tylko pod ich adresem Biuro MOP wysyła najpierw kwestionariusz zawierający pytania co do celowości opracowania konwencji, a potem opracowany przez siebie projekt konwencji z prośbą o zgłaszanie uwag do tego tekstu. Takie „uprzywilejowanie” rządów, które pozwala im na odegranie szczególnego wpływu na decyzje o podjęciu prac nad normatywnym uregulowaniem jakiejś kwestii, nad wyborem formy jaką ma przybrać przyszły instrument (konwencja czy zalecenie), wreszcie także na samą treść norm, znajduje uzasadnienie m. in. w tym, że:

- po uchwaleniu konwencji na nich ciąży pewne obowiązki określone w konstytucji MOP (przedkładanie kompetentnym władzom krajowym oraz składanie periodycznych sprawozdań);

- od ich woli zależy czy konwencja będzie ratyfikowana i wejdzie w życie, czy nie;

- po ratyfikacji konwencji one odpowiadają wobec organizacji i jej członków za przestrzeganie jej postanowień.

Z powyższych uwag nie wynika, że w konsultacjach pisemnych interesy pracodawców i pracowników są pomijane. Z oczywistych względów żaden rząd nie mógłby być w tym zainteresowany i jest zjawiskiem raczej normalnym, że rządy, w miarę możliwości, uwzględniają ich stanowiska w swoich odpowiedziach czy komentarzach przesyłanych do Biura MOP. Do takiej praktyki zachęca też uchwalona w 1976 r. konwencja (nr 144) w sprawie trójstronnych konsultacji na temat międzynarodowych norm, uzupełniona zaleceniem (nr 152) w sprawie konsultacji trójstronnych na temat działalności MOP.

Pracownicy i pracodawcy, nie biorąc udziału w konsultacjach pisemnych, mogą dać wyraz swojemu stanowisku w organach przedstawicielskich organizacji, gdzie zasiadają na równych prawach z rządami. Chodzi tu o komisje Konferencji (a także techniczne konferencje przygotowawcze), na których projekty konwencji są dyskutowane i o sesje plenarne Konferencji, gdzie projekty konwencji są zwykle już tylko poddawane pod głosowanie. Organy te stanowią jedynie forum, na którym delegaci pozarządowi mogą występować w obronie interesów swoich organizacji zawodowych, czyli interesów bardzo często sprzecznych ze sobą i nie zawsze łatwych do zharmonizowania z gospodarczą i społeczną polityką rządów. W łonie wyżej wymienionych organów rozgrywa się więc zasadnicza batalia zarówno o treść poszczególnych norm, jak i o to, jaką formę mają przybrać: konwencji czy zalecenia.

Delegaci pracowników z reguły bronią konwencji, stojąc na stanowisku, że instrument przyjęty w tej postaci daje większe gwarancje wprowadzenia jego postanowień w życie, a ponadto stwarza możli-

wość międzynarodowej kontroli stosowania tychże postanowień. Innego zdania są na ogół pracodawcy, którzy chwalą zalety zalecenia jako instrumentu znacznie praktyczniejszego, choćby tylko w tym sensie, że nie stwarza sztywnych zobowiązań, a jego postanowienia można realizować w sposób bardziej elastyczny.

Rządom przypisuje się rolę czynnika odpowiedzialnego za osiągnięcie koniecznego kompromisu. Opinia ta, zasadniczo trafna, nie dowodzi, że linia podziału stanowisk biegnie zawsze między pracodawcami i pracownikami. Nie trzeba uzasadniać, że w naprawdę uniwersalnej organizacji, jaką jest MOP, różnice między państwami o przeciwnych ustrojach politycznych z jednej strony, zaś o różnym stopniu rozwoju gospodarczo-społecznego z drugiej nie pozostają bez wpływu na stosunek rządów, pracodawców i pracowników tychże państw do międzynarodowych norm pracy. „Klasyczny” układ, w którym pracodawcy i pracownicy reprezentowali odpowiednio kapitał i pracę, zachował swoją ważność już tylko wśród części członków MOP.

V. GŁÓWNE ZASADY BRANE POD UWAGĘ PRZY OPRACOWYWANIU NORM MOP

Przy opracowywaniu konwencji i zaleceń brane są pod uwagę zawsze dwie następujące zasady:

- normy MOP mają uniwersalny charakter,
- normy MOP muszą być dostatecznie elastyczne, tak by mogły być stosowane w krajach, które pod wieloma względami różnią się od siebie.

Celem normotwórczej działalności MOP nie jest unifikacja prawa pracy, ale misja, jaką powierzono organizacji, polegająca na opracowywaniu norm o powszechnym zasięgu obowiązywania.

Uniwersalny charakter norm wynika z podstawowych zasad, na których opiera się cała działalność organizacji, a które znalazły wyraz we wstępie do konstytucji MOP. Czytamy tam m. in. że „pokój powszechny i trwały może być zbudowany jedynie na zasadach sprawiedliwości społecznej”, a zatem gdziekolwiek istnieją: „nędza i niedostatek rodzą niezadowolenie zagrażające pokojowi i harmonii powszechnej”. Ponadto „nieuwzględnienie przez któryś z narodów humanitarnych warunków pracy stanowi przeszkodę dla wysiłków innych narodów pragnących polepszenia losu robotników w ich własnych krajach”. Również Deklaracja Filadelfijska z 1944 r. po wyliczeniu podstawowych zasad organizacji stwierdza, że zasady te „odnoszą się w pełni do wszystkich narodów świata i że o ile w sposobach ich sto-

sowania należy uwzględnić poziom rozwoju ekonomicznego i społecznego każdego narodu, to ich stopniowe zastosowanie do narodów, które są jeszcze zależne jak i do tych, które osiągnęły stadium samorządzenia się, interesują cały świat cywilizowany".

Z zasady uniwersalizmu nie wynika, że adresatami norm muszą być koniecznie wszystkie państwa członkowskie MOP. Wprawdzie większość konwencji i zaleceń dotyczy kwestii, które interesują wszystkie lub prawie wszystkie państwa niezależnie od stopnia ich rozwoju gospodarczego (np. zatrudnienie, płace, ochrona dzieci i młodocianych, bezpieczeństwo i higiena pracy), ale istnieją również takie, które z uwagi na ich treść odnoszą się bardziej do państw uprzemysłowionych niż rozwijających się (np. ochrona przed promieniowaniem) lub odwrotnie (np. ochrona ludności autochtonicznej, warunki pracy na plantacjach), albo bardziej do państw morskich niż śródlądowych (ochrona pracy dokerów, marynarzy i rybaków). Bez względu jednak na to, czy ich rzeczywista użyteczność jest powszechna czy ograniczona do jakiejś grupy państw, są one zawsze „wypracowane i zrehabilitowane jako teksty, które z punktu widzenia swej istoty, jak i techniki prawniczej przedstawiają się jako normy o zastosowaniu uniwersalnym”²¹.

Mimo iż zasada uniwersalności norm jest mocno ugruntowana w konstytucji MOP, to trudności stojące na drodze do jej pełnej realizacji powodują, że raz po raz podejmowane są próby jej podważenia. Postulaty zmierzające do częściowej przynajmniej „regionalizacji” działalności normotwórczej były wysuwane już niejednokrotnie w nauce²², a w niektórych środowiskach ludzi związanych z praktyką MOP idea ta również ma gorących zwolenników²³. Nie znalazła ona jednak poparcia w łonie samej organizacji. Przeciwnie, w ostatnim okresie różne organy MOP miały sposobność podkreślić swoje silne przywiązanie do koncepcji uniwersalności norm²⁴. W dyskusjach,

²¹ N. Valticos, *Normes universelles et normes régionales dans le domaine du travail*, [en:] *Régionalisme et Universalisme dans le droit international contemporain* (Société française pour le droit international, Colloque de Bordeaux (20—22 mai 1976), Paris 1977, s. 292.

²² Ostatnio: C. Philip, *Normes internationales du travail: universalisme ou régionalisme?*, Bruxelles 1978, s. 163 i n.

²³ Por. np. wywiad przeprowadzony z A. Verschurren, dyrektorem generalnym federacji przedsiębiorstw belgijskich i członkiem Rady Administracyjnej MOP (opublikowany w „Le Soir” 1974, no 199, 24 VIII) pt. *Moins de droit et plus de réalisme au Bureau International du Travail*.

²⁴ Jest rzeczą znaną, że w tym duchu wypowiadali się delegaci także na regionalnych konferencjach MOP. Por. np. *Rapport de la Commission consultative asiatique sur sa dix-septième session*. Manille, 29 novembre-8 décembre 1977, GB, 205/7/5 (205^e session) Genève, février-mars 1978.

które się toczyły od 1974 r. w związku z dokonywanym przeglądem działalności normotwórczej, wysuwano wiele argumentów na jej rzecz. Najczęściej powtarzająca się teza brzmiała: ryzyko stopniowego pogłębiania się różnic między normami uniwersalnymi a regionalnymi ze szkodą dla autorytetu jednych i drugich jest duże; ponadto różnice te pociągnęłyby za sobą dalsze zwiększenie nierówności istniejących pomiędzy różnymi regionami w sferze warunków pracy i poziomie życia w ogóle.

Już w chwili tworzenia organizacji zdawano sobie doskonale sprawę, iż nie łatwo stosować normy o uniwersalnym charakterze w różnorodnych warunkach, w jakich znajdują się jej członkowie. Znalaziono jednak formułę, która może tym trudnościom zapobiec. Do konstytucji MOP włączono postanowienie, w myśl którego „przygotowując konwencje lub zalecenie Konferencja powinna mieć wzgląd na kraje, w których klimat, niedostateczny rozwój organizacji przemysłowej i inne szczególne okoliczności czynią warunki przemysłu zasadniczo odmiennymi oraz zaproponować zmiany, jakie uzna za niezbędne w tym celu, aby uczynić zadość warunkom właściwym tym krajom”²⁵.

Na podstawie tego postanowienia wykształciła się w praktyce cała gama tzw. klauzul elastyczności (*clauses de souplesse* lub *clauses de flexibilité*), których znaczenie i wartość jest tym większa, że do konwencji MOP nie wolno zgłaszać zastrzeżeń²⁶. Nie miejsce tu na szczegółową analizę wszystkich możliwych rozwiązań, warto jednak tytułem przykładu wyliczyć następujące:

- specjalne postanowienia dla krajów imiennie wyliczonych, zawierające odchylenia od normy ogólnej (np. dłuższy od normalnego dzienny i tygodniowy czas pracy w niektórych krajach azjatyckich — konwencja nr 1);

- określenie w konwencji celu, z pozostawieniem swobodnemu uznaniu państwa metod jego osiągnięcia (np. eliminacja dyskryminacji w zatrudnieniu i zawodzie — konwencja nr 111 lub płatne urlopy szkoleniowe — konwencja nr 140);

- możliwość wprowadzenia postanowień konwencji w życie drogą legislacyjną, przy pomocy układów zbiorowych, decyzji sądowych lub innych metod najwłaściwszych w danym kraju (np. wypoczynek ty-

²⁵ Art. 19 § 3 konstytucji MOP.

²⁶ Szerzej na temat klauzul elastyczności por. N. Valticos et Wolf, *L'Organisation internationale du Travail et les pays en voie de développement: techniques d'élaboration et mise en oeuvre de normes universelles*, [en:] *Pays en voie de développement et transformation du droit international (Société française pour le droit international, Colloque d'Aix-en-Provence (24—25 mai 1973), Paris 1974, s. 127—146.*

godniowy — konwencja nr 106 i płatne urlopy — konwencja nr 132);
— możliwość wprowadzenia konwencji w życie etapami (np. stopniowe rozszerzanie świadczeń z ubezpieczeń społecznych — konwencja nr 102 lub stopniowe podwyższanie wieku minimalnego w zatrudnieniu — konwencja nr 138);

— dopuszczalność wyłączenia spod zasięgu obowiązywania konwencji pewnych kategorii osób lub przedsiębiorstw (np. osób zatrudnionych w zakładach rodzinnych).

Klauzule elastyczności spełniają niezwykle ważną funkcję: pozwalają one na ratyfikację konwencji przez państwa o różnym stopniu rozwoju gospodarczo-społecznego i o odmiennych systemach społeczno-gospodarczych. Nie mogą one jednak iść tak daleko, by podważały samą istotę norm powszechnych. Jest więc rzeczą zrozumiałą, że w procesie tworzenia prawa w łonie MOP zwraca się na nie baczna uwaga. Nie miejsce tu na bliższe rozważania na ten interesujący temat, który zasługuje na odrębne opracowanie.

Konwencje i zalecenia, choć z punktu widzenia procedury ich przygotowań i przyjęcia różnią się zasadniczo od „klasycznych” umów międzynarodowych, to podobnie jak te ostatnie nie wiążą stron automatycznie. MOP nie posiada bowiem kompetencji legislacyjnej w ścisłym tego słowa znaczeniu, spełnia natomiast funkcje, które zwykło się określać jako *quasi-legislacyjne* lub *pre-legislacyjne*²⁷. Nie wchodząc tutaj w bliższe rozważania na temat znaczenia tych określeń trzeba zaznaczyć, że z jednej strony — wskutek obowiązku przedkładania uchwalonych norm krajowym władzom kompetentnym (z reguły parlamentom), a z drugiej strony — wobec obowiązku składania na ręce dyrektora generalnego Biura MOP okresowych sprawozdań ze sposobu ich stosowania wywierają one znaczny wpływ na ustawodawstwo i praktykę państw, bez względu na to, czy państwa ratyfikowały konwencje i przyjęły zalecenia czy też nie²⁸.

Jest rzeczą zrozumiałą, że intencją MOP jest, by uchwalane przez nią normy zostały wcielone w życie w możliwie najszerszym zakresie wśród możliwie największej ilości państw. Najlepszym gwarantem zbliżenia się do tego celu jest uzyskanie maksymalnego poparcia dla tych norm. Nie chodzi tylko o ilość głosów „za” — jako że wynik głosowania nie zawsze jest wiernym wykładnikiem prawdziwego stanowiska

²⁷ *Conférence internationale du Travail, 29^e session, Montréal, 1946, Rapport II (1) Questions constitutionnelles, Partie I: Rapports de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, Montréal, BIT, 1946, s. 38.*

²⁸ E. A. Landy, *The influence of international labour standards: possibilities and performance*, „International Labour Review” 1970, Vol. 101, No 6, s. 3—52.

poszczególnych delegatów — lecz o zdobycie szczerego przekonania rządów, pracodawców i pracowników, że norma międzynarodowa o określonej treści jest rzeczywiście potrzebna. To zaś można osiągnąć poprzez solidne przygotowanie techniczne projektów norm oraz przez odpowiednią konsultację członków organizacji w ciągu całego procesu normotwórczego, mając przy tym na uwadze:

— konieczność zachowania niezbędnej równowagi między tym co stanowi szczytny ideał społeczności międzynarodowej a tym co jest w danej chwili lub w najbliższej przyszłości możliwe do zrealizowania w tak zróżnicowanym świecie oraz

— potrzebę precyzyjnego sformułowania norm, wykluczającego możliwość ich dowolnej interpretacji przez poszczególne strony oraz pożądaną elastyczność, pozwalającą na ich stosowanie w warunkach każdego państwa.

Harmonii w tym zakresie nie mogą zapewnić same przepisy konstytucyjne czy regulaminowe, które są niezbędne dla sprawnego przebiegu — z organizacyjnego punktu widzenia — procesu normotwórczego; potrzebna jest tu przede wszystkim gotowość współpracy uczestników tego procesu, oparta na dobrej woli i zdrowym rozsądku, jeśli nie na wspólnym interesie.

Międzynarodowe Biuro Pracy, Genewa

Bolesław Paździor

ÉLABORATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'O.I.T.

La principale fonction de l'O.I.T. telle que définie dans sa Constitution, c'est-à-dire l'élaboration des normes internationales du travail, s'est concrétisée par l'adoption, jusqu'à nos jours, de 151 conventions et 159 recommandations. L'activité normative qui a débuté à la première session de la Conférence (Washington 1919) et qui s'est poursuivie depuis lors à un rythme de plus en plus régulier (2—3 nouvelles conventions chaque année) n'a été interrompue au cours de 60 ans d'existence de l'Organisation que deux fois: dans les années 1922—1924 (pour des raisons d'ordre technique et pratique) et pendant la deuxième guerre mondiale.

Les indéniables succès de l'O.I.T. en matière d'adoption des normes sont dus à plusieurs facteurs, les principaux étant les suivants:

— Sélection appropriée des questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence pour faire l'objet de discussion en vue de la conclusion des instruments. Elle est de la compétence du Conseil d'administration qui, sur la base des suggestions présentées par le Bureau international du Travail, et après étude de toutes les propositions faites, notamment par les gouvernements des Etats Membres et les organisations des travailleurs et des employeurs, retient celles qui, à son avis, se prêtent à une „codification" internationale et ont de réelles chances d'aboutir.

— Procédure bien définie des travaux préparatoires (procédure de „simple” et de „double” discussion; conférences techniques préparatoires). Les divers stades de la procédure sont fixés par les dispositions réglementaires de sorte que le processus d'élaboration des normes une fois enclenché se poursuit selon un calendrier préétabli et doit être mené à terme par un vote dont la date est déterminée d'avance. Ce processus ne saurait donc être freiné par des manoeuvres d'opposants éventuels à des instruments envisagés. La pratique a prouvé que — malgré les apparences — la rigidité de la procédure ne constitue nullement un obstacle aux efforts visant à trouver des solutions acceptables pour la majorité des Membres de l'Organisation.

— Définition précise du rôle des parties qui participent au processus d'élaboration des normes. Afin de faciliter les débats des organes de l'O.I.T., des tâches d'importance fondamentale sont confiées au Secrétariat de l'Organisation — le BIT. Celui-ci, après une analyse minutieuse de toutes les informations disponibles (législations nationales, réponses des gouvernements aux enquêtes, opinions émises par les délégués au sein des organes de l'Organisation) prépare les projets des conventions et des recommandations. L'influence des gouvernements sur la forme et le contenu des instruments s'exerce à travers des consultations écrites qui ont lieu avant et entre les sessions des commissions compétentes de la Conférence, ainsi que dans le cadre de ces dernières. Les employeurs et les travailleurs, exclus de la consultation écrite, peuvent s'exprimer d'une manière directe seulement devant les organes de l'O.I.T. Il faut noter cependant qu'en règle générale les gouvernements dans leurs réponses aux questionnaires du BIT prennent en considération également les avis des partenaires sociaux. Cette pratique a été encouragée par l'adoption de la convention (n° 144) et de la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites (normes internationales), 1976.

Le préambule de la Constitution de l'O.I.T. souligne le principe de la valeur universelle des normes internationales du travail, principe qui se retrouve également dans la Déclaration de Philadelphie. En élaborant des textes de conventions et recommandations, il faut donc tenir compte du caractère universel de ces instruments. Toutefois, pour que ces instruments puissent exercer leurs effets dans tous les pays, indépendamment de conditions climatiques ou du niveau de développement économique, il est nécessaire de prévoir des clauses ou de formuler des dispositions en fonction de cette diversité (clauses appelées de „souplesse” ou de „flexibilité”).