

Arnold Gubiński

KONTROLA PRZESTRZEGANIA KONWENCJI I ZALECEŃ
MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI PRACY

1. System kontroli nad przestrzeganiem konwencji i zaleceń Międzynarodowej Organizacji Pracy kształtował się w ciągu dziesięcioleci, choć jego zasadniczy model został ustalony jeszcze w 1919 r. w konstytucji MOP. Zmiany następowały powoli, w oparciu o zdobywane doświadczenie. Zakres kontroli stopniowo rozszerzał się, rozciągał na nowe dziedziny, doskonalił. MOP stała się prekursorem nowych metod kontroli, które z czasem, w pewnym zakresie, z różnymi modyfikacjami zostały przejęte przez inne organizacje międzynarodowe. Zresztą do chwili obecnej system kontroli istniejący w MOP wydaje się najszerszy i najbardziej wielostronny.

Sprawa kontroli międzynarodowej nad przyjętymi przez państwa zobowiązaniami napotykała i napotyka na istotne przeszkody. Stale powstaje zagadnienie, jak daleko mogą sięgać uprawnienia organów kontroli, aby nie naruszyć panujących ocen co do granic suwerenności państwowej. Przez długi czas państwa, które zawarły w jakiejś dziedzinie umowę międzynarodową, ograniczały się do wymiany informacji na drodze dyplomatycznej. Później, z powstaniem organizacji międzynarodowych, przekazywano sobie wzajemnie informacje za pośrednictwem biur tych organizacji. Jeszcze później przyznano pewne uprawnienia kontrolne samym organizacjom. Stosunkowo wcześniej uzyskała je MOP. Nie obeszło się przy tym bez wątpliwości, przejawów pewnej nieufności i związanych z tym obaw co do działania samego mechanizmu kontroli. Obawiano się zwłaszcza tego, że organy kontroli mogą w praktyce wykroczyć poza granice określone im w konstytucji MOP.

Jeśli swego rodzaju pionierstwo w tej dziedzinie przypadło MOP, to stało się tak, jak się wydaje, z kilku powodów. Po pierwsze — konwencje MOP obejmowały szerokie dziedziny, które podlegały dotychczas wyłącznie prawu wewnętrznemu i gdzie wymiana informacji drogą

dypłomatyczną była jawnie nie wystarczająca. Po drugie — skład MOP, do której wchodziły nie tylko państwa, ale także organizacje pracowników i pracodawców, zmieniał istotnie sytuację. Po trzecie zaś — sprawa przestrzegania przyjętych konwencji, dotyczących czasu pracy i innych istotnych elementów stosunku pracy, była oceniana jako ważny czynnik, mający chronić równość szans w międzynarodowym współzawodnictwie gospodarczym, a jednocześnie dotyczyła życiowych interesów pracowników i pracodawców. Stąd większa łatwość uświadomienia sobie konieczności przejścia do nowego etapu kontroli — od metod dyplomatycznych do polityczno-administracyjnych i sądowych.

Istota rzeczy leżała w pogodzeniu dwóch elementów pozostających ze sobą w związku, ale jednocześnie znamiennych sprzecznościami, a mianowicie tego, by kontrola była skuteczna i jednocześnie możliwa do zaakceptowania przez zainteresowane państwa oraz organizacje. Rzecz jest delikatna. Kontrola sprawowana przez organizację międzynarodową nie rozporządza bowiem realnymi środkami przymusu. Jej efektywność zależy od stanowiska państw-członków organizacji zarówno w zakresie dostarczania informacji, nawiązywania dialogu, jak i stosowania się do jej zaleceń. W związku z tym nader doniosłe jest przekonanie państw o zasadności ocen i zaleceń, o tym że organizacja nie staje się narzędziem jednej grupy państw przeciwko innej ich grupie.

2. System kontroli istniejący w MOP przedstawimy w rozwoju historycznym. Rozpocniemy od stanu, który statuowała konstytucja organizacji z 1919 r., a który utrzymał się dotychczas w swym zasadniczym kształcie, a następnie zrelacjonujemy kolejno wprowadzane zmiany.

Mechanizm kontroli przewidziany w konstytucji MOP zakłada wzajemne uzupełnianie się dwóch metod. Pierwsza — oparta na sprawozdaniach dotyczących konwencji ratyfikowanych przez państwa członkowskie — ma charakter systematyczny (stały). Nie dotyczy ona zaleceń, które nie nakładają na państwa konkretnych obowiązków, a wskazują jedynie na pożądane kierunki działania.

Drugą metodę (o charakterze nadzwyczajnym) tworzą instytucje zażaleń i skarg. Zażalenia mogą być wnoszone przez organizacje zawodowe pracowników i pracodawców przeciwko państwu, które ich zdaniem nie zapewniło skutecznego przestrzegania ratyfikowanej konwencji. W razie złożenia zażalenia rząd odpowiedniego państwa może być wezwany przez Radę Administracyjną do przedstawienia wyjaśnień. Jeśli tego nie uczyni lub wyjaśnienia zostaną uznane za niedostateczne — Rada Administracyjna może ogłosić dokumentację dotyczącą sprawy.

System kontroli nadzwyczajnej jest uruchamiany również przez

skargi. Skarga może być złożona przez jedno państwo członkowskie przeciwko innemu, któremu stawia się zarzut, że nie przestrzega konwencji, którą ratyfikowało. Do złożenia skargi jest uprawnione tylko państwo, które ratyfikowało daną konwencję. W razie jej złożenia, Rada Administracyjna może zastosować procedurę przewidzianą w wypadku złożenia zażalenia. Jeżeli Rada nie otrzyma w odpowiednim terminie odpowiedzi, którą uzna za zadowalającą, może powołać komisję śledczą, która zbada daną sprawę i złoży w tym przedmiocie sprawozdanie. W sprawozdaniu komisja przedstawia rezultaty dochodzenia oraz formułuje zalecenia co do środków, które należy podjąć. Sprawozdanie komisji ogłasza się, przy czym każdy z rządów zainteresowanych w sporze powinien w terminie 3 miesięcy zawiadomić dyrektora generalnego Międzynarodowego Biura Pracy, czy przyjmuje zalecenia zawarte w sprawozdaniu, a jeśli nie — to czy wnosi o przekazanie sporu Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Decyzje komisji śledczej są więc warunkowe, tzn. nabierają mocy prawnej, jeśli nie zostanie wniesione żądanie rozpatrzenia sporu przez Międzynarodowy Trybunał.

Obie wskazane metody kontroli: systematyczna oparta na stałej sprawozdawczości oraz kontrola nadzwyczajna mają uzupełniać się wzajemnie. Warto też zauważyć, że komisja śledcza, która udziela zaleceń rządowi, wskazuje z reguły, że kontrola ich wykonania będzie następowała przez analizę sprawozdań składanych z wykonywania ratyfikowanych konwencji, a więc w drodze kontroli stałej (systematycznej).

Poza kontrolą wykonywania ratyfikowanych konwencji trzeba wspomnieć o kontroli wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków w zakresie przedstawiania konwencji i zaleceń właściwym władzom. Rzecz w tym, że organ naczelny MOP — Konferencja Ogólna — wyposażony jest w moc uchwalania konwencji i zaleceń. Ale akty prawne uchwalone przez organizację same przez się nie wiążą państw członkowskich (zalecenia, ze względu na swój charakter, nie mogą w ogóle zyskać mocy wiążącej). Konwencje stanowią w istocie rzeczy jedynie propozycje pod adresem państw — członków MOP. Dopiero ich ratyfikacja nakłada na państwo określone zobowiązania międzynarodowe. Obowiązek, który spoczywa na rządach państw członkowskich, polega na przedstawieniu uchwalonych konwencji i zaleceń odpowiednim organom w celu podjęcia akcji ustawodawczej lub jakiegokolwiek innej.

Jeśli chodzi o zasadniczy model kontroli, to konstytucja z 1919 r. ukształtowała go jako mający dominujący charakter polityczno-administracyjny, uzupełniony o elementy o charakterze sądowym. Doroczne sprawozdania z wykonania konwencji, stanowiące węzłowe ogniwo

w systemie kontroli, są rozpatrywane przez czynnik polityczny — Konferencję Ogólną. Tenże czynnik ocenia informację rządów w kwestii przedkładania konwencji i zaleceń właściwym władzom. Co do kontroli nadzwyczajnej to sprawa rozpatrywania zażaleń i podejmowania stosownych decyzji leży w ręku czynnika polityczno-administracyjnego, a mianowicie Rady Administracyjnej. Jeśli chodzi o skargi, to szerszym zakresem kompetencji rozporządza Rada Administracyjna, do której należy również desygnowanie członków komisji śledczej. Natomiast samą procedurę działalności komisji, jak też samoistne ustalanie wyników swych prac i formułowanie zaleceń cechuje element sądowy.

Znaczenie czynnika sądowego w modelu kontroli wzmacnia jeszcze możliwość przekazania sprawy Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości, który podejmuje wówczas ostateczną decyzję (art. 32 konstytucji). Czynnik ten znajduje też wyraz w tym, że kwestie dotyczące wykładni konstytucji oraz przepisów konwencji jest władny rozpatrywać Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości oraz że w razie utworzenia innych organów sądowych dla rozstrzygania sporów lub dla wykładni konwencji-orzeczenia opinie doradcze Trybunału będą miały charakter wiążący (art. 37 konstytucji). Można więc powiedzieć, że wprawdzie czynnik polityczno-administracyjny odgrywa w kontroli dominującą rolę, to jednak istotne miejsce przypada także czynnikowi sądowemu. Każda bowiem decyzja komisji śledczej, jak też organów polityczno-administracyjnych, dotycząca wykładni konstytucji, czy przepisów konwencji, ma charakter warunkowy — obowiązuje, jeśli nie zostanie zaskarżona do Trybunału. Nie zmienia tej oceny fakt, że w ciągu 60 lat działalności organizacji prawie nie korzystano z tej drogi. Nie można bowiem pomijać czynnika o charakterze profilaktycznym, wpływającego z samej możliwości zakwestionowania podjętej decyzji.

3. Gdyby chcieć syntetycznie scharakteryzować zmiany, które nastąpiły po 1919 r. w zakresie kontroli systematycznej, to można powiedzieć, że miały one charakter dwukierunkowy. Polegały one, z jednej strony, na rozszerzeniu zakresu sprawozdawczości i zwiększeniu zakresu żądanych informacji, a z drugiej strony — na ich większej selektywności.

Pierwszą reformę, o nader ważnych skutkach praktycznych, podjęto w 1926 r. Od 1927 r. zaczęła funkcjonować komisja ekspertów do spraw stosowania konwencji i zaleceń. Odgrywa ona istotną rolę w procesie kontroli. Jej odpowiednikiem w ramach Konferencji Ogólnej stała się komisja konferencji do spraw stosowania konwencji i zaleceń. U genezy tych zmian leżały trudności o charakterze techniczno-organizacyjnym. A mianowicie, ilość sprawozdań dotyczących stosowania ratyfiko-

wanych konwencji, choć wówczas jeszcze względnie niewielka, bo sięgająca 150—180 rocznie, stała się jednak zbyt duża, by wszystkie one mogły być wyczerpująco zbadane przez tak liczne i mające szeroki zakres obowiązków ciało, jakim jest Konferencja Ogólna. Zresztą ilość ich miała w przyszłości rosnąć lawinowo — w 1939 r. wpłynęło 600 sprawozdań, a w 1959 r. aż 3000.

Można było wprowadzić zlecić wykonanie pracy analitycznej i przedstawienie wniosków aparatowi administracyjnemu organizacji, tzn. Międzynarodowemu Biuru Pracy. Mogło to jednak stać się źródłem zadrażeń między administracją i państwami członkowskimi. Jako lepsze rozwiązanie przyjęto utworzenie organu nie powiązanego z administracją. Jego członkowie są powoływani przez Radę Administracyjną na wniosek dyrektora generalnego Międzynarodowego Biura Pracy. Mandat ich trwa trzy lata, a po upływie tego okresu może być przedłużony na dalsze trzy lata. Jak wielokrotnie podnoszono w dokumentach MOP, organ ten ma charakteryzować się w swej działalności — obok wysokich kompetencji fachowych — niezawisłością, obiektywizmem, bezstronnością.

Komisja ekspertów jest organem o charakterze opiniodawczym, powołanym do oceny zgodności ustawodawstwa i praktyki krajowej z przepisami konstytucji MOP i ratyfikowanymi konwencjami. W tym charakterze musi ona często zajmować stanowisko w kwestii wykładni prawa. Wówczas, gdy teksty zredagowane są w sposób ogólny, jak np. konwencja nr 87 — w sprawie wolności związkowej, czy konwencja nr 105 — w sprawie zniesienia pracy przymusowej, jest to zadanie bardzo trudne. Jest ono jeszcze trudniejsze, jeśli chodzi o te konwencje, które mają charakter dynamiczny, wskazując cel, do którego należy dążyć, a nie precyzując bliżej środków, jakie mają być zastosowane, etapów prowadzących do realizacji celów oraz czasu, w jakim należy podjąć odpowiednie kroki. Chodzi m. in. o konwencję nr 111 — w sprawie dyskryminacji, czy o konwencję nr 122 — w sprawie polityki zatrudnienia.

Stanowisko komisji nie jest autentyczną wykładnią przepisu. Tę władny jest tylko dać Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Jest to jedynie propozycja wykładni przedstawiona czynnikowi politycznemu — komisji konferencji, a przede wszystkim Konferencji Ogólnej, która podejmuje decyzję.

Dalsze rozszerzenie zakresu kontroli, opartej na systematycznej sprawozdawczości, nastąpiło z mocy poprawek do konstytucji MOP, które zostały uchwalone w 1946 r. Po pierwsze, wprowadzono obowiązek nadsyłania regularnych sprawozdań w kwestii przedkładania uchwalonych konwencji i zaleceń właściwym władzom. Po drugie,

w razie jeśli Rada Administracyjna tak postanowi, zobowiązano państwa członkowskie do nadsyłania sprawozdań dotyczących nie ratyfikowanych konwencji i zaleceń. A wreszcie po trzecie, zobowiązano państwa, aby podawały odpisy składanych sprawozdań do wiadomości organizacji pracowników i pracodawców, by umożliwić im przedstawienie stosownych komentarzy.

Należy dodać, że jeśli chodzi o systematyczne sprawozdania, to ich treść i forma winny odpowiadać formularzom określonym przez Radę Administracyjną. Zawierają one pytania dotyczące stanu prawnego podejmowanych rozstrzygnięć, praktyki stosowania określonej konwencji, czy zalecenia.

Sprawozdania składane na żądanie Rady Administracyjnej o konwencjach nie ratyfikowanych (i zaleceniach) powinny także zawierać informację o tym, jakie trudności uniemożliwiają lub utrudniają ich ratyfikację. Obowiązek składania informacji o nie ratyfikowanych konwencjach i o zaleceniach oparto na postanowieniach konstytucji MOP, formułującej ogólne zasady obowiązujące państwa członkowskie.

4. Rozszerzenie sfery objętej kontrolą i zakresu żądanych informacji, a także stały wzrost ilości ratyfikacji stworzyły sytuację, w której trudno było opanować rosnącą sprawozdawczość. Było to przyczyną wprowadzonych zmian dotyczących selektywności nadsyłanych informacji. W 1959 r. przyjęto zasadę, że obok dorocznych sprawozdań ogólnych sprawozdania z wykonania poszczególnych konwencji będą przedstawiane nie jak dotychczas każdego roku, ale co dwa lata. Utrzymano termin roczny tylko odnośnie pierwszych sprawozdań po wejściu w życie konwencji, jak też w wypadkach, gdy zdecyduje tak organ kontroli (komisja ekspertów, komisja konferencji lub Rada Administracyjna).

Decyzją z 1976 r. nastąpiło, poczynając od 1978 r., dalsze zróżnicowanie terminów nadsyłania sprawozdań szczegółowych. Przyjęto zasadniczy czteroletni rytm, z tym że ustalono od niego szereg odstępstw. Najistotniejsze dotyczy konwencji uznanych za węzłowe. Chodzi o konwencje w sprawach wolności związkowej (nr 11, 84, 87, 98, 135, 141), pracy przymusowej (nr 29, 105), dyskryminacji (nr 100, 111), polityki zatrudnienia (nr 122), pracowników-imigrantów (nr 97, 143), inspekcji pracy (nr 81, 85, 129), trójstronnych konsultacji (nr 144) oraz w przyszłości ewentualnie innych konwencji, jeśli tak zdecyduje Rada Administracyjna. Rytm sprawozdawczości w zakresie tych konwencji wynosi dwa lata. Większa częstotliwość dotyczy też pierwszego sprawozdania po wejściu w życie konwencji jak też trzech kolejnych sprawozdań, które winny wpływać w odstępach dwuletnich. Niezależnie od tego sprawozdania są składane, gdy zażąda tego organ kontroli w związku

z trudnościami stosowania konwencji, względnie Rada Administracyjna.

Obok selektywności w przedmiocie terminów nadsyłania sprawozdań nastąpił proces selekcji stwierdzonych uchybień od strony ich wagi. W pierwszym okresie po powołaniu komisji ekspertów i komisji konferencji (lata 1927—1958) pierwsza przedstawiała w swym sprawozdaniu wszystkie uwagi, które stanowiły w tym samym roku przedmiot oceny drugiej. Później (od 1959 r.) komisja ekspertów dzieli uwagi na dwie grupy. Jedna, dotycząca naruszeń o większym znaczeniu, jak też wypadków nie usuwania dostrzeżonych mankamentów przez długi czas, włączana jest do sprawozdania komisji. Druga grupa, a więc pozostałe naruszenia, stanowią przedmiot tzw. pytań bezpośrednich adresowanych do rządów. Nie są one zamieszczane w sprawozdaniu komisji.

Globalnie ok. 35—40% uwag, tj. 400—500 wypadków naruszeń, wchodzi do sprawozdania komisji ekspertów. Kolejna selekcja dokonywana jest w toku prac komisji konferencji. Wybiera ona z uwag zawartych w sprawozdaniu ich część (ok. 25%) i włącza je do porządku obrad. Żąda się co do nich wyjaśnień ze strony zainteresowanych rządów, stają się one przedmiotem dyskusji. Ocenia się, że bezpośredni dialog przed komisją konferencji ogranicza się do ok. 10% naruszeń stwierdzonych przez komisję ekspertów.

5. Jeśli chodzi o sam mechanizm pracy komisji ekspertów, to konwencje przydzielane są do referatu poszczególnym ekspertom. Otrzymują oni sprawozdania rządów dotyczące tych konwencji. Konfrontują przygotowane przez siebie uwagi z materiałami przygotowanymi przez funkcjonariuszy Międzynarodowego Biura Pracy, a następnie przedstawiają projekty swych sprawozdań na zebraniach plenarnych komisji. Jeśli nie osiąga się jednomyślności, uchwały zapadają większością głosów, przy czym mniejszość może wnosić o zamieszczenie w sprawozdaniu jej stanowiska. W sprawach, które uważa się za najważniejsze, a zwłaszcza przy przygotowaniu opracowań na zlecenie Rady Administracyjnej odnośnie stosowania określonych konwencji i zaleceń bez względu na to, czy zostały one ratyfikowane (co następuje począwszy od 1956 r.), powołane zostają grupy robocze, które przedkładają kolektywnie sprawozdania (oparte o opracowania analityczne funkcjonariuszów Biura) plenum komisji. Grupy robocze powołuje się również w przypadkach potrzeby opracowania szeregu innych zagadnień większej wagi. Należy odnotować, że obrady komisji są poufne.

6. Druga metoda kontroli — procedura zażaleń i skarg — również znacznie się rozwinęła. Na czołowe miejsce wysunął się nowy mechanizm związany ze sprawą wolności związkowej. W niedługi czas po

uchwaleniu konwencji nr 87 z 1948 r., w sprawie wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęto specjalną procedurę, mającą zastosowanie w stosunku do wszystkich państw członkowskich, bez względu na to, czy ratyfikowały one konwencje dotyczące wolności związkowej. Procedura ta została wprowadzona w oparciu o brzmienie konstytucji MOP.

W skład ustalonego mechanizmu wchodzi dwa organy. Jeden to komitet wolności związkowej, a drugi — komisja śledcza i pojednawcza w dziedzinie ochrony wolności związkowej. Komitet wolności związkowej powołuje Rada Administracyjna. Składa się on z 9 członków, z których 3 reprezentuje państwa, 3 — organizacje pracowników, a 3 — organizacje pracodawców. O jego składzie decyduje więc czynnik polityczno-administracyjny, natomiast funkcje, które wykonuje są *quasi-sądowe*, a zasady postępowania sprzyjają zachowaniu bezstronności.

Komitet działa w oparciu o dokumentację pisemną (skargi, odpowiedzi rządów), a tylko wyjątkowo, na życzenie zainteresowanego rządu, dokonuje czynności na miejscu. Po zbadaniu sprawy komitet przedstawia sprawozdanie, które może zawierać jeden z następujących wniosków:

- a) sprawę uznać za wyczerpaną i nie nadawać jej dalszego biegu,
- b) uznając zasadność skargi przedstawić propozycję pod adresem rządu,
- c) wysunąć propozycję przekazania sprawy komisji śledczej i pojednawczej.

Komitet w toku swej działalności rozpoznał setki spraw i ma w swym dorobku bogatą judykaturę. Wykonanie zaleceń komitetu pod adresem rządu badane jest przez komisję ekspertów w ramach rozpatrywania sprawozdań, jeśli chodzi o te państwa, które ratyfikowały konwencje.

Drugi organ, a mianowicie komisja śledcza i pojednawcza, składa się z 3—5 osób powołanych przez Radę Administracyjną na wniosek dyrektora generalnego. Jej zadaniem jest gruntowne zbadanie sytuacji, a za zgodą zainteresowanego rządu może rozważać przedstawione jej kwestie w kierunku osiągnięcia porozumienia. Jej działalność dotyczy tylko tych państw, które ratyfikowały konwencje.

Należy zaznaczyć, że w praktyce MOP są tworzone różnego rodzaju organy i zespoły, które mają zbadać sytuację na miejscu konfliktu. Powołuje je Rada Administracyjna na prośbę zainteresowanego rządu, względnie rządów. Jest też organ zbliżonego typu, powołany wspólnie przez ONZ i MOP, dla badania stosowania pracy przymusowej.

Jak już zaznaczono, węzłowe miejsce wśród organów kontroli nad-

zwyczajnej zajmuje kontrola wolności związkowej, a zwłaszcza działalność komitetu wolności związkowej. Być może jego wielka żywotność, w stosunku do instytucji powoływanych w oparciu o tradycyjną procedurę, wynika z tego, że obejmuje on swą działalnością wszystkie państwa członkowskie, a nie tylko te, które ratyfikowały konwencję oraz że zbiera się często i dzięki temu może zajmować stanowisko w sprawach aktualnych, wymagających szybkiej ingerencji.

7. Warto zatrzymać się jeszcze na metodzie kontaktów bezpośrednich, wprowadzonej w 1968 r. z inicjatywy komisji ekspertów. Jest to tylko w pewnym stopniu środek kontroli, pozwalający z reguły na zbadanie sytuacji na miejscu, a przede wszystkim ma on na celu ułatwienie dostosowania stanu prawnego i faktycznego do wymagań ratyfikowanych konwencji. W szeregu wypadków oparcie kontroli wyłącznie na dokumentach, niedostateczna znajomość rzeczywistości społecznej, niski poziom kwalifikacji aparatu administracyjnego niektórych państw i związane z tym trudności techniczno-prawne powodują długotrwałe utrzymywanie się uchybień. Nawiązanie bezpośrednich rozmów przez przedstawiciela dyrektora generalnego, na prośbę lub za zgodą zainteresowanego rządu, wyjaśnienie istoty rozbieżności i charakteru trudności, a niekiedy okazanie pomocy w przygotowaniu odpowiednich aktów prawnych doprowadza stosunkowo często do pozytywnych rezultatów.

8. Jaki obecnie charakter ma kontrola? W procesie rozwoju organizacji rozszerzyło się znacznie pole kontroli systematycznej. Wzrósł też ciężar gatunkowy kontroli nadzwyczajnej, zwłaszcza w dziedzinie ochrony wolności związkowej.

Nader istotne dla zapewnienia skuteczności kontroli jest to, aby rządy państw, do których zwrócone są uwagi, były przekonane o ich słuszności i trafności zaleceń. Nader ważne — z tego punktu widzenia — jest właściwe zharmonizowanie czynnika polityczno-administracyjnego z czynnikiem sądowym. Można powiedzieć, że w MOP w tym względzie nastąpiło pewne przesunięcie akcentów. Nadal czołowe miejsce zajmuje czynnik polityczno-administracyjny. Decydujący głos należy do Konferencji Ogólnej, a uprawnienia Rady Administracyjnej są szerokie. Wzrosła jednak znacznie rola czynnika *quasi-sądowego*. Pozycja komisji ekspertów wpływa na wykładnię przepisów, a w związku z tym na kierunki rozstrzygnięć, waży na mechanizmie kontroli stałej (systematycznej). Oczywiście w ostatniej instancji decyduje czynnik polityczny, ale trójczłonowość organizacji, jak też trudności związane z często skomplikowaną tematyką prawną sprzyjają temu, że wy-

kładnia proponowana przez komisję ekspertów jest akceptowana. Jednakże w ostatnich latach dwa razy zdarzyło się, że stanowisko komisji ekspertów, prezentowane w sprawozdaniu komisji konferencji, nie zyskało aprobaty Konferencji Ogólnej. Jest to nowy, istotny czynnik, który jak się wydaje, nie pozostanie bez wpływu na działalność komisji ekspertów, a być może — w perspektywie czasu — na sam mechanizm kontroli.

Jeśli chodzi o kontrolę stałą, to w dziedzinie stosowania ratyfikowanych konwencji czołowe miejsce zajmuje badanie legalności, choć sprawa badania skuteczności działania norm zyskuje coraz większe znaczenie. Natomiast w zakresie analizy (zlecanej przez Radę Administracyjną) określonych konwencji i zaleceń, bez względu na to czy zostały one ratyfikowane lub akceptowane, na czoło wysuwa się badanie skuteczności norm, a badanie legalności może dotyczyć tylko tych państw, które ratyfikowały analizowane konwencje. Komisja nie bada bowiem w tym zakresie stopnia wykonania obowiązków, a sporządza przekrój sytuacji światowej w pewnej dziedzinie stosunków.

W zakresie kontroli nadzwyczajnej (tzn. wszczynanej w rezultacie zażaleń i skarg) powoływane zespoły, choć desygnowane przez czynnik polityczno-administracyjny, są w szerokim zakresie złożone z osób niezależnych. Przedstawiają one na ogół swe ustalenia i sugestie Radzie Administracyjnej. Inaczej jest, jeśli chodzi o komitet wolności związkowej, ciało które zyskało bardzo duże znaczenie w mechanizmie kontroli nadzwyczajnej. Jego skład stanowi odbicie trójczołowej struktury organizacji, zaś jego procedura zbliża się do zasad postępowania sądowego.

Nie uległo zmianie to, że zarówno decyzje organów polityczno-administracyjnych, jak i rozstrzygnięcia organów kontroli nadzwyczajnej są warunkowe. Sprawy, których dotyczą, mogą być bowiem przekazane do rozstrzygnięcia Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Wprawdzie, jak już zaznaczono, dotychczas nie korzysta się z tej drogi, ale należy sądzić, że samo jej istnienie waży przy podejmowaniu rozstrzygnięć.

9. Na pytanie: czy kontrola w obecnym swym kształcie jest skuteczna, odpowiedź nie może być w pełni jednoznaczna. Należy sądzić, że w sprawie zgodności ustawodawstwa wewnętrznego z przepisami konwencji stosowane metody pozwalają przyjąć, że stan ustalony w rezultacie kontroli jest bardzo bliski rzeczywistości. Inaczej jest, jeśli chodzi o praktyczne stosowanie konwencji. Mimo stałej poprawy jeszcze blisko połowa sprawozdań nie zawiera w ogóle informacji w tym względzie. Z pozostałych zaś znaczna część przytacza tylko nie-

które dane przewidziane w formularzach. Luk tych nie mogą wypełnić dane kontroli nadzwyczajnej, bo po pierwsze, zawierają informacje o charakterze wycinkowym, a po drugie, są oparte w przeważającej ilości wypadków o dokumenty.

Jeśli chodzi o stosunek dwóch form kontroli — zwyczajnej i nadzwyczajnej — to nie jest on, w swym zasadniczym kształcie, wpływem woluntaryzmu, lecz konkretnego układu stosunków i aktualnych warunków. Również bezprzedmiotowe wydaje się pytanie, czy nie przyznać pierwszeństwa kontroli dokonywanej na miejscu nad kontrolą opartą o dokumenty. Można powiedzieć tylko tyle, że dla oceny legalności na ogół wystarczająca jest kontrola oparta o dokumenty, dla oceny zaś praktycznego stosowania konwencji znaczną przewagę ma kontrola na miejscu.

Wracając do zagadnienia skuteczności kontroli trzeba nadmienić, że komisja ekspertów w dorocznych sprawozdaniach publikuje listę przypadków, w których całkowicie lub częściowo usunięto nieadekwatność między ustawodawstwem krajowym a konwencjami. Liczy ona przeciętnie w okresie ostatnich 15 lat ok. 80 pozycji rocznie. Inną próbę oceny przeprowadzono przed ok. 10 laty. Obliczono wówczas, że w ok. 39% przypadków stwierdzonych uchybień działalność organów kontroli przez długi czas nie dała pozytywnego rezultatu. Nie można jednak pomijać nie dającej się bliżej oszacować prewencyjnej roli działalności kontrolnej, która przyczynia się do dokonywania zmian stanu prawnego jeszcze przed ratyfikacją konwencji, względnie w okresie po ratyfikacji, a przed nadesłaniem pierwszego sprawozdania.

Wskazuje się najczęściej na następujące przyczyny długotrwałego nieusuwania stwierdzonych uchybień:

- liczne państwa (zwłaszcza należące do krajów rozwijających się), ratyfikując konwencje, nie zdawały sobie w pełni sprawy z obowiązków, jakie to pociąga za sobą; napotykają one na trudności o charakterze ekonomicznym, prawnym i organizacyjnym;

- są wypadki, gdy niektóre państwa już po ratyfikacji konwencji i po pierwszych krokach w kierunku dostosowania do jej norm ustawodawstwa krajowego dają, wskutek napotykaných trudności, pierwszeństwo rozwojowi ekonomicznemu, usuwając na drugi plan — przynajmniej na jakiś czas — ochronę warunków pracy;

- jest grupa państw, gdzie na przeszkodzie wprowadzeniu w życie przepisów konwencji stoją różne czynniki, jak: słabości kadrowe, brak kompetencji aparatu administracyjnego, trudności polityczne (np. zaburzenia, napięcia w stosunkach z zagranicą, przewidywane trudności w akceptacji nowych aktów prawnych przez parlament);

- wreszcie w pewnej ilości wypadków zarysowuje się niezgodność

stanowisk między rządami a organami kontroli co do wykładni przepisów.

We wszystkich tych wypadkach nie łatwo jest przewyciężyć istniejące przeszkody. Najtrudniejsza sytuacja powstaje jednak w razie rozbieżności stanowisk. Nie korzysta się dotychczas z drogi, jaką stanowi zwrócenie się do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Może nie chce się stawiać sprawy na ostrzu noża. Zresztą istotną rolę zdaje się odgrywać okoliczność, że najczęściej przedmiotem sporu jest rozumienie treści konstytucji czy konwencji nieabstrakcyjnie, a w związku z przepisami krajowymi.

Jako węzłowe ogniwo procesu kontroli należy ocenić obecnie sprawę stosowania konwencji w praktyce. Organy kontroli od dawna dostrzegają znaczenie tego problemu. Komisja ekspertów na swej pierwszej sesji w 1927 r. wskazała, że nie można ograniczać się do oceny zgodności ustawodawstwa krajowego z konwencją, ale że winna temu towarzyszyć analiza rzeczywistej sytuacji. Poświęcała ona wielokrotnie, a zwłaszcza w latach 1930, 1963, 1972, szczególną uwagę badaniu praktyki społecznej. Nie jest to jednak łatwe. Praktycznie wyłączone są metody inspekcji na miejscu. Propozycje jej wprowadzenia były wysuwane po II wojnie światowej. Przedłożono projekt stworzenia międzynarodowej inspekcji pracy, która czuwałaby nad realizacją konwencji lub wprowadzenia ścisłego współdziałania między Międzynarodowym Biurem Pracy a inspekcjami krajowymi. Propozycje te napotykały jednak na zdecydowane opory.

Sięgnięto więc do danych pośrednich — informacji dotyczących działalności inspekcji krajowych, analizy danych statystycznych, orzecznictwa, ilości naruszeń, stosowanych sankcji itp. Sprawa ta znalazła się w centrum uwagi komisji w 1978 r. Rozważając źródła informacji szczególną uwagę zwrócono na aktywizację organizacji pracowników i pracodawców.

Kwestia badania praktyki napotyka dotąd na trudności obiektywne. Należy sądzić, że stopniowo uzyskiwane rezultaty będą lepsze.

10. Przy niewątpliwych osiągnięciach systemu kontroli MOP boryka się z wielu trudnymi sytuacjami. Są, jak wiadomo, państwa, które przed długim czasem ratyfikowały konwencje i dotychczas nie wydały stosownych aktów prawnych, nie mówiąc już o praktycznej realizacji zobowiązań międzynarodowych. O najważniejszych trudnościach była już wcześniej mowa. Wiele z nich tkwi głęboko w rzeczywistości społecznej i takie czy inne wykonywanie kontroli nie ma większego wpływu na sytuację. Są jednak i pewne braki w funkcjonowaniu organów

kontroli, które nie są bez znaczenia dla działalności organizacji, a które można by usunąć.

Wydaje się, że należy do nich zbyt drobiazgowość w zakresie oceny wykonywania konwencji. W wypadku, gdy wszystkie istotniejsze postanowienia konwencji są realizowane, ale gdy pewne kwestie techniczne o charakterze drugorzędnym realizuje się inaczej w ustawodawstwie krajowym, niż przepisuje to konwencja (np. sposób prowadzenia rejestru w zakładzie pracy, czy uzyskiwanie potrzebnych danych na innej drodze), komisja ekspertów wytyka nieraz takie wypadki jako przejaw niezgodności ustawodawstwa krajowego z konwencją. Nie znajduje to zrozumienia ze strony licznej grupy państw, a zwłaszcza państw rozwijających się. Czy nie byłoby wskazane, by niezgodności dotyczące tylko spraw drugorzędnych pomijać milczeniem lub tylko odnotowywać, ograniczając się do życzenia, by przy okazji nowelizacji przepisów usunąć te drobne nieadekwatności?

Inny problem to trudności wyłaniające się w przedmiocie stosowania tych konwencji, które dostosowane w czasie ich uchwalania do warunków europejskich zostały później ratyfikowane przez państwa pozaeuropejskie, w których istnieją poważne różnice w zakresie warunków społeczno-bytowych. Powstają wówczas trudności ich realizacji. Nie wystarczy w takich wypadkach ograniczyć się do wytknięć. Niezbędne jest natomiast przedstawienie źródła trudności Radzie Administracyjnej, aby umożliwić jej ocenę sytuacji i wyciągnięcie stosownych wniosków.

Oczywiście ta uwaga pod adresem organów kontroli nie usprawiedliwia państw, które podejmowały zobowiązania, nie mając możliwości ich wykonania, jak i nie poruszają sprawy wynikających trudności na odpowiednim forum.

Dalszą, istotną kwestią jest sprawa wpływu stosunków społeczno-ekonomicznych na oceny dotyczące stosowania konwencji. Najbardziej plastycznie występuje ta sprawa przy tzw. „konwencjach docelowych” (np. nr 122, czy 142). Można mieć zresztą wątpliwości, czy sprawa określenia poszczególnych etapów realizacji celu wysuniętego przez niektóre konwencje, a zwłaszcza konwencję nr 122 w sprawie polityki zatrudnienia, może być w ogóle formułowana przez komisję ekspertów. Czy nie powinno tego czynić ciało złożone głównie z ekonomistów, socjologów, specjalistów polityki społecznej, a nie prawników? W każdym razie, przy analizie stosowania tego rodzaju konwencji komisja ekspertów, a w ślad za nią i inne organy, muszą wychodzić z oceny stosunków społeczno-ekonomicznych istniejących w różnych państwach. Stanowią one bowiem punkt wyjściowy dla dalszych poczynąń i określają realność postulatów.

Większość członków komisji ekspertów nie widzi natomiast możliwości rozważenia wpływu stosunków społeczno-ekonomicznych na stosowanie innych konwencji, a zwłaszcza konwencji dotyczących wolności związkowej. Nie identyfikując charakteru tych konwencji i tzw. „konwencji docelowych” trzeba jednak zauważyć, że istniejące w świecie nader istotne różnice społeczno-ekonomiczne nie mogą pozostawać bez wpływu na stosowanie przepisów. Posługują się one zresztą często (np. konwencja nr 87) szerokimi określeniami, których zakres znaczeniowy w istotnym stopniu zależy od przyjętej wykładni.

Nie wydaje się wreszcie, aby do pozytywnych stron działalności organów kontroli MOP należało trwanie przez długi czas przy wykładni, która budzi wątpliwości. Chodzi zwłaszcza o wysuwane wymagania przedstawiania konwencji i zaleceń plenum parlamentu, choć konstytucja MOP mówi jedynie o przedstawianiu ich władzy lub władzom, do których kompetencji dana sprawa należy, celem przedsięwzięcia akcji ustawodawczej lub jakiegokolwiek innej. Abstrahując od intencji, uparte trzymanie się wykładni, która nie wynika jednoznacznie z przepisu, czyni ze sprawy drugorzędnej przedmiot długotrwałego sporu, co rzutuje na ocenę działalności organów kontroli. Podstawą rozwiązania istniejących trudności i dalszego włączania działalności kontrolnej jest istnienie warunków do dialogu w atmosferze wzajemnego zaufania. Między innymi wydaje się, że może temu służyć, gdy pozwolą na to warunki, rozszerzenie systemu grup roboczych w działalności komisji ekspertów w celu przygotowania projektów sprawozdań, dotyczących najważniejszych konwencji, a zwłaszcza konwencji chroniących podstawowe prawa człowieka.

Pewne krytyczne akcenty, podniesione w trosce o dalsze doskonalenie działalności organów kontroli MOP, a zwłaszcza jej ważnego ogniwa — komisji ekspertów, nie powinny przesłaniać dotychczasowych osiągnięć. Są one doceniane nie tylko w samej Międzynarodowej Organizacji Pracy, ale i przez czynniki zewnętrzne. Najlepiej świadczy o tym powierzenie komisji ekspertów (poczynając od 1969 r.) oceny wykonywania europejskiego systemu zabezpieczenia społecznego przyjętego przez Radę Europy, a przede wszystkim powierzenie komisji ekspertów (poczynając od 1978 r.) wstępnej oceny sprawozdań, dotyczących stosowania instrumentu ONZ — Paktu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych w zakresie objętym sferą zainteresowania Międzynarodowej Organizacji Pracy.

*Arnold Gubiński*LE CONTRÔLE DE L'OBSERVATION DES CONVENTIONS ET
DES RECOMMANDATIONS DE L'O.I.T.

Dans la partie préliminaire de la conférence on a présenté les facteurs qui ont causé que l'O.I.T. est devenue précurseur des méthodes nouvelles du contrôle, acceptées ensuite — dans une certaine mesure — par d'autres organisations internationales. Puis on s'est arrêté au modèle de contrôle prévu d'abord dans la Constitution de l'O.I.T. de l'an 1919. Il consistait en renforcement mutuel de deux méthodes de contrôle: une — systématique, basée sur les rapports annuels sur l'exécution des conventions ratifiées, une autre — extraordinaire, effectuée par les services de plaintes et de réclamations. Dans l'article on a exprimé l'opinion que le modèle de contrôle formé en 1919 a eu un caractère politique et administratif dominant, suppléé par les éléments au caractère judiciaire et quasijudiciaire. Le modèle fondamental de contrôle, formé en 1919, s'est maintenu jusqu'à nos jours. Cependant quelques changements essentiels, dans le domaine du contrôle systématique et extraordinaire, ont eu lieu. D'un côté ils consistaient en élargissement de la sphère des rapports et en augmentation des genres des informations désirées; de l'autre — en leur plus grande sélectivité. Parallèlement s'opérait un processus de la sélection des fautes constatées, d'entre lesquelles les plus graves seulement sont examinées au cours de la conférence générale. La deuxième méthode de contrôle, définie par nous comme extraordinaire, s'est développée considérablement, elle aussi. Au premier rang s'est placé le mécanisme nouvellement créé, lié à la question de protection de la liberté syndicale.

Dans l'article on a réservé une place particulière à l'organe opinant — la commission des experts dans la question de l'application des conventions et des recommandations. Cette commission, agissant depuis 1927, occupe une place particulière dans le mécanisme de contrôle. Enfin on a abordé la méthode des contacts directs, fonctionnant depuis 1968, qui enferme en elle les éléments du contrôle, du secours technique et législatif et, parfois, ceux de la médiation. En analysant les changements qui se sont opérés, l'auteur constate que c'est le facteur politico-administratif qui ne cesse pas d'occuper la place principale dans le système du contrôle de l'Organisation Internationale du Travail. Il souligne que le rôle du facteur quasijudiciaire a augmenté aussi. Dans la partie finale de l'article on évalue l'effectivité du contrôle en essayant de préciser les causes des défauts existants et présente les propositions de certains changements dans son exécution.