

Michał Seweryński

WPLYW KONWENCJI I ZALECEŃ MIĘDZYNARODOWEJ
ORGANIZACJI PRACY NA PRAWO KRAJOWE

I. UWAGI WSTĘPNE

W dążeniach do zbudowania trwałego pokoju, oraz sprawiedliwości społecznej w świecie, będących konstytucyjnymi celami Międzynarodowej Organizacji Pracy, doniosłą rolę odgrywa działalność normatywna tej organizacji. W ciągu swej sześćdziesięcioletniej historii koncentrowała się ona głównie wokół takich spraw, jak: podstawowe prawa człowieka i pracownika, zatrudnienie i przygotowanie zawodowe, warunki pracy (czas pracy, wynagrodzenie, urlopy wypoczynkowe, ochrona życia i zdrowia pracowników) oraz szeroko rozumiana problematyka zabezpieczenia społecznego¹. Plonem tej aktywności prawotwórczej jest uchwalenie do końca 1978 r. 151 konwencji i 159 zaleceń, obejmujących niekiedy nazwą „międzynarodowy kodeks pracy”.

Jednym z podstawowych problemów, nurtujących naukę prawa oraz państwa i organizacje reprezentowane w MOP, jest wpływ norm stanowionych przez tę organizację na prawo krajowe. Rozstrzygnięcie tej kwestii w odniesieniu do poszczególnych krajów rzuca pewne światło na proporcje, w jakich pozostają względem siebie wewnętrzne i zewnętrzne przyczyny rozwoju ustawodawstwa społecznego w każdym z nich. Generalnie jednak rzecz biorąc, ranga tego problemu wynika stąd, że zakres i skuteczność oddziaływania międzynarodowego prawa pracy na krajowe systemy prawa stanowi podstawową przesłankę oceny samej organizacji — jej zdolności realizowania przyjętych założeń oraz roli odgrywanej w kształtowaniu stosunków międzynarodowych.

Powszechne jest przekonanie, że konwencje i zalecenia MOP wywarły poważny wpływ pozytywny na regulację stosunków pracy

¹ Por. J. Rosner, *Międzynarodowa polityka społeczna*, Warszawa 1967, s. 96.

w systemach prawa krajowego². Jego zakres i przejawy są jednak zróżnicowane, w zależności od stopnia rozwoju stosunków społeczno-gospodarczych w poszczególnych państwach, od którego zależy poziom ustawodawstwa społecznego i inne przesłanki recepcji norm prawa międzynarodowego w tym zakresie. Państwa rozwijające się korzystają pod tym względem więcej aniżeli państwa rozwinięte³.

Wpływ norm stanowionych przez MOP na prawo krajowe jest najbardziej widoczny wtedy, gdy powodują one ustanowienie przepisów nie istniejących wcześniej w danym państwie. W takich przypadkach można mówić o kreacyjnej roli międzynarodowego prawa pracy. Jego oddziaływanie może także polegać na modyfikacji norm istniejących już w danym państwie. Często też recepcja standardów uchwalonych przez MOP nie pociąga za sobą żadnych zmian w ustawodawstwie krajowym bądź to dlatego, że dane państwo nie poczyniło kroków umożliwiających ich wejście w życie, bądź też dlatego, że już wcześniej posiadało prawo odpowiadające recypowanej konwencji czy zaleceniu. W literaturze zwraca się uwagę⁴, że w tym drugim przypadku można jednak mówić o wpływie norm MOP na prawo krajowe, ponieważ podporządkowanie się im umacnia gwarancje respektowania tego prawa, zwłaszcza przez poddanie go kontroli MOP. Tym samym uniemożliwia się też dokonanie zmiany prawa krajowego na gorsze, z punktu widzenia interesów pracowniczych. Nie jest też bez znaczenia fakt, że recepcja norm MOP przez państwo, które zawarte w nich standardy już

² Przekonaniu temu dali wyraz autorzy serii publikacji o wpływie norm MOP na prawo krajowe, zamieszczanych w „Revue Internationale du Travail” (dalej RIT), począwszy od 1956 r. Piszą o tym wyraźnie np.: A. Berenstein, *L'influence des conventions internationales du travail sur la législation suisse*, RIT, juin 1958, s. 559—560 i 576—578; L. Riva-Sanseverino, *L'influence des conventions internationales du travail sur la législation italienne*, *ibidem*, juin 1961, s. 651; S. A. Iwanow, *L'Union soviétique et les conventions internationales du travail*, *ibidem*, avril 1966, s. 455—460; S. Pešić, *Les normes internationales du travail et la législation yougoslave*, *ibidem*, novembre 1967, s. 502; L. E. Troclet, E. Vogel-Polsky, *L'influence des conventions internationales du travail sur la législation sociale de Belgique*, *ibidem*, novembre 1968, s. 449 i 465—466 oraz G. Schnorr, *L'influence des normes internationales du travail sur la législation et la pratique en République fédérale Allemagne*, *ibidem*, juin 1974, s. 610.

³ Por. S. A. Iwanow, *Problemy meždunarodnogo regulirovanija truda*, Moskwa 1964, s. 131 i 139; Rosner, *op. cit.*, s. 194—195; Z. Salwa, *Postęp w dziedzinie ustawodawstwa pracy w świetle działalności MOP i osiągnięć Polski Ludowej*, Warszawa 1969, s. 6 oraz Pešić, *op. cit.*, s. 502.

⁴ Por. np. Pešić, *op. cit.*, s. 502—505; G. A. Johnston, *L'influence des normes internationales du travail sur la législation et la pratique au Royaume-Uni*, RIT, mai 1968, s. 507—508 oraz M. Cashell, *L'influence des normes internationales du travail sur la législation et la pratique irlandaises*, *ibidem*, juillet 1972, s. 60—61.

w swoim prawie posiada, sprzyja upowszechnianiu konwencji i zaleceń oraz umacnianiu autorytetu MOP.

Ukazanie wpływu norm Międzynarodowej Organizacji Pracy na prawo krajowe napotyka na poważne trudności. Jeśliby bowiem mającemu taki cel opracowaniu nadać charakter rejestru konwencji ratyfikowanych przez poszczególne państwa, to powstałby obraz powierzchowny, ponieważ nie ukazywałby, jakie konkretne postanowienia zostały przez dane państwo recypowane. Połączenie zaś rejestru i analizy merytorycznego wpływu konwencji wymagałoby obszernego studium i dokładnej znajomości ustawodawstwa pracy poszczególnych krajów. Przy tym, w badaniu tych ustawodawstw niełatwo jest ustalić, w jakim stopniu kształtowały się one pod wpływem własnych procesów ewolucyjnych, a w jakim pod wpływem recepcji norm MOP. Odnosi się to zwłaszcza do takich sytuacji, gdy dane państwo uprzednio zmodyfikowało odpowiednie fragmenty swego porządku prawnego a dopiero potem ratyfikowało stosowną konwencję MOP.

Możliwe jest również badanie oddziaływania międzynarodowego prawa pracy na systemy prawa krajowego przez skoncentrowanie uwagi na służących temu procesowi mechanizmach prawnych. Słabą stroną takiego podejścia jest jednak to, że nie byłoby w nim miejsca na uwzględnienie czynników pozaprawnych, których znaczenia w omawianej sprawie nie można nie doceniać.

W rozważaniach nad wpływem norm MOP na prawo krajowe należy uwzględnić i to, że może on być rozumiany formalnie (a więc jako akceptacja tych norm w oparciu o odpowiednią procedurę) albo merytorycznie (recepcja norm akceptowanych, dokonana przez włączenie ich do systemu źródeł prawa krajowego). I to rozróżnienie nie oddaje jednak jeszcze całej złożoności omawianego zagadnienia, ponieważ nawet wtedy gdy odpowiednie normy prawa międzynarodowego zostaną już włączone do systemu prawa krajowego, o ich rzeczywistym wpływie na stosunki społeczne w tym kraju można mówić dopiero wówczas, gdy prawo to jest stosowane w praktyce. Pod tym względem ocena efektywności norm stanowionych przez MOP jest fragmentem ogólnego zagadnienia respektowania prawa obowiązującego, przez organy i obywateli, do których jest ono adresowane.

Zważywszy opisane trudności oraz ograniczone ramy tego opracowania, wpływ norm MOP na prawo krajowe zostanie przedstawiony przede wszystkim z nastawieniem na uwypuklenie mechanizmów (prawnych i pozaprawnych) tego oddziaływania i powstających na tym tle problemów. Dla uzupełnienia obrazu zostanie również podjęty wątek wpływu merytorycznego norm MOP na prawo krajowe. Jednakże ze względu na fragmentaryczność odpowiednich materiałów, ten nurt roz-

ważać zostanie potraktowany szerzej jedynie w odniesieniu do prawa polskiego. Wpływ konkretnych konwencji na prawo innych państw zostanie pokazany tylko wrywkowo, w celu stworzenia choćby skromnego tła porównawczego. Wreszcie ostatni wątek opracowania będą stanowić problemy perspektywy dalszego rozwoju i oddziaływania norm MOP na prawo krajowe.

II. MECHANIZM ODDZIAŁYWANIA NORM MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA PRACY NA PRAWO KRAJOWE

1. RATYFIKACJA KONWENCJI

Największe możliwości oddziaływania norm MOP na prawo krajowe stwarza ratyfikacja konwencji. Jest to typowy sposób recypowania międzynarodowego prawa pracy, dający możliwość formalnego przekształcenia jego przepisów w źródło prawa wewnętrznego i zagwarantowania ich realizacji. Liczba ratyfikacji narastała szybko, co ilustruje tab. 1⁵.

Tabela 1

Ratyfikacje konwencji MOP w latach 1926—1978

Rok	Liczba ratyfikacji
1926	200
1930	400
1939	800
1949	1000
1960	2000
1965	3000
1969	3497
1978	4436

Oddziaływanie konwencji ratyfikowanych na prawo krajowe zależy w pierwszym rzędzie od samego mechanizmu prawnego ratyfikacji. Przesądza on bowiem o tym, w jakim momencie dana konwencja staje się źródłem prawa wewnętrznego. Jeśli recepcja norm MOP jest oparta na koncepcji monistycznej⁶, to po ratyfikacji i opublikowaniu stają się one automatycznie częścią prawa krajowego i wiążą organy danego państwa na równi z innymi jego normami. W praktyce, bezpośrednie stosowanie konwencji po ratyfikacji jest jednak możliwe tylko wów-

⁵ Zestawienie zostało częściowo zaczerpnięte z artykułu N. Valticos, *Cinquante années d'activité normative de l'Organisation internationale du Travail*, *ibidem*, septembre 1969, s. 247 i uzupełnione na podstawie tabeli ratyfikacyjnej Międzynarodowego Biura Pracy, według stanu na dzień 1 I 1978 r.

⁶ Tak jest np. we Francji, Holandii, Luksemburgu, Szwajcarii, Argentynie, Meksyku, Gwatemali i Kolumbii.

czas, gdy jej normy są odpowiednio skonkretyzowane (mówi się wówczas o *self-executing convention*). W przypadkach zaś (dość częstych) norm o charakterze ogólnym, konieczna jest konkretyzująca działalność legislacyjna państwa, ażeby ratyfikowana konwencja mogła być wykonana, aczkolwiek formalnie jest ona źródłem prawa już od momentu ratyfikacji.

Ratyfikacja oparta na koncepcji dualistycznej⁷ polega na tym, że recypowane normy nie stają się źródłem prawa krajowego automatycznie, lecz dopiero po podjęciu odpowiednich kroków legislacyjnych przez dane państwo. Sprowadzają się one z reguły do odpowiedniego uzupełnienia lub zmodyfikowania prawa wewnętrznego (przed ratyfikacją lub po niej), w celu uczynienia go zgodnym z normami konwencji. Niekiedy zaś akcja legislacyjna polega na tym, że dane państwo wydaje ustawę globalnie recypującą daną konwencję, przez co obowiązuje ona z mocy owej ustawy. W obu sytuacjach ratyfikowane konwencje są raczej pośrednim źródłem prawa krajowego, ponieważ nie znajdują praktycznego zastosowania wprost.

Oddziaływanie norm MOP na prawo krajowe napotyka dość często na przeszkody. Mają one charakter polityczny, gdy np. w państwach typu federalnego konstytucja upoważnia parlament krajowy do stanowienia prawa w pewnych tylko dziedzinach polityki społecznej, zastrzegając kompetencje prawotwórcze w innych sprawach lokalnym organom ustawodawczym⁸. Bywa więc tak, że jeśli nawet parlament federalny ratyfikuje daną konwencję, to nie może następnie podjąć odpowiednich kroków legislacyjnych dla wprowadzenia jej w życie, gdy nie należą one do jego kompetencji. Mimo tych trudności wpływ norm MOP na ustawodawstwo socjalne państw federalnych jest możliwy⁹. Sprzyja temu zresztą sama konstytucja tej organizacji, która w art. 19 pkt 7b ustanawia dla tych państw specjalną procedurę ratyfikacyjną.

Znacznie częściej przeszkody ratyfikacyjne mają charakter ekonomiczny niż polityczny. Dotyczy to zwłaszcza krajów słabo rozwiniętych gospodarczo, których nie stać na ratyfikację konwencji, ustanawiających wysokie standardy ochronne, a zwłaszcza przewidujących określone świadczenia na rzecz pracowników bądź ich rodzin. Trzeba również brać pod uwagę to, że rozwiązania prawne zawarte w konwencjach nie zawsze mają jednoznacznie pozytywny sens. Tak jest np. z zakazem pracy nocnej kobiet, który ma niewątpliwie charakter ochronny, ale

⁷ Dotyczy to np. Finlandii, Norwegii, W. Brytanii, RFN i Włoch.

⁸ Tak jest np. w Szwajcarii (Berenstein, *op. cit.*, s. 554—558) oraz w RFN (Schnorr, *op. cit.*, s. 589).

⁹ Por. E. A. Landy, *L'influence des normes internationales du travail. Possibilités et bilan*, RIT, juin 1970, s. 648.

jednocześnie zmniejsza szansę uzyskania przez kobiety zatrudnienia w zakładach o ruchu ciągłym. Rozbieżność pomiędzy poziomem norm zawartych w aktach prawnych MOP a możliwościami i potrzebami poszczególnych państw, wynikającymi z konkretnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, jest jednym z najważniejszych problemów występujących w działalności tej organizacji. Stara się ona przeciwdziałać wynikającym stąd trudnościom różnymi środkami, o których będzie mowa w dalszym ciągu opracowania.

Dość często na przeszkodzie ratyfikacji stoją również trudności techniczne, sprowadzające się do odrębności mechanizmów prawnych, za pomocą których reguluje się w danym państwie poszczególne rodzaje spraw. Typowym przykładem jest dziedzina wynagrodzeń za pracę, które w wielu państwach są regulowane techniką układową¹⁰. Na zachodzie Europy i w systemach anglosaskich polega ona na pozostawieniu stronom układowym daleko idącej autonomii, która ogranicza wpływ prawa stanowionego przez państwo na regulację wynagrodzeń, a tym samym ratyfikowanych przez nie konwencji MOP. Podobne trudności zagrażają wszystkim tym konwencjom, które zawierają szczegółowe wytyczne co do sposobu realizacji zawartych w nich rozwiązań, albowiem wówczas państwom posługującym się w swych systemach prawnych odmiennymi sposobami regulacji trudno jest dostosować się do tych wymagań. Pod tym względem lepsze są konwencje o charakterze programowym, zawierające tylko cel, do którego powinny dążyć ratyfikujące je państwa i pozostawiające swobodę co do wyboru stosowanych rozwiązań prawnych.

Najrzadziej napotyka ratyfikacja konwencji na przeszkody wynikające z braku dobrej woli dokonania takiego aktu przez jakieś państwo. Presja własnego społeczeństwa oraz wpływ opinii światowej z zewnątrz zmniejszają prawdopodobieństwo zajęcia takiej postawy przez państwo, które wstępując do MOP, akceptuje przecież jej postępowe cele oraz zobowiązuje się do ich realizacji.

Decydujące znaczenie dla oceny wpływu konwencji ratyfikowanej na prawo krajowe ma przestrzeganie jej norm w praktyce oraz stopień i zakres spowodowanych przez nią zmian w ustawodawstwie danego kraju. Wprawdzie już sam akt ratyfikacji jest przejawem wpływu konwencji MOP na prawo krajowe, niemniej jest to tylko wpływ formalny. Nie zapewnia on jeszcze realizacji celu konwencji, jeśli nie jest ona

¹⁰ Por. Johnston, *op. cit.*, s. 520 oraz Schnorr, *op. cit.*, s. 601—602. Dotyczy również Jugosławii, w której wynagrodzenie pracownicze zależy w zasadzie od zysku osiągniętego przez przedsiębiorstwo. W związku z tym, typowa technika regulacji prawnej wynagrodzeń ma w tym kraju małe zastosowanie (por. Pešić, *op. cit.*, s. 506).

stosowana w praktyce albo gdy państwo ratyfikujące nie podejmie odpowiedniej działalności legislacyjnej, umożliwiającej wprowadzenie w życie standardów zawartych w konwencji. Wpływ konwencji na prawo krajowe powinien być oceniany także z uwzględnieniem poziomu zawartych w niej rozwiązań prawnych oraz rodzaju spraw i liczby osób, do których znajdują one zastosowanie. Wiadomo bowiem, że łatwiej ratyfikuje się takie normy, które nie stawiają państwom — członkom MOP zbyt dużych wymagań w toku realizacji albo które dotyczą spraw tak ważnych, że nieuznanie ich mogłoby narazić na szwank prestiż danego państwa w opinii światowej (np. odnosi się to do konwencji o podstawowych prawach człowieka i pracownika). Na ogół łatwiej przychodzi również ratyfikacja konwencji, która ma ograniczony zakres zastosowania, a więc gdy np. odnosi się do jakiejś niewielkiej grupy zawodowej.

2. ODDZIAŁYWANIE KONWENCJI NIE RATYFIKOWANYCH NA PRAWO KRAJOWE

Aczkolwiek największy wpływ na ustawodawstwo krajowe wywierają konwencje ratyfikowane, to jednak nie można nie dostrzegać oddziaływania wywieranego na nie także przez konwencje nie ratyfikowane. Wpływ ten jest widoczny zwłaszcza wtedy, gdy przeszkody tamujące ratyfikację w danym państwie nie mają charakteru zasadniczego, lecz tylko techniczny. W tych przypadkach obserwuje się faktyczne stosowanie nie ratyfikowanej konwencji lub podporządkowanie działalności legislacyjnej państwa jej wymaganiom, w czym przejawia się jej wpływ inspiratorski¹¹, nazywany też pośrednim¹².

Oddziaływanie konwencji nie ratyfikowanych na prawo krajowe wiąże się w pewnym stopniu z ciążącym na państwach-członkach MOP obowiązkiem podawania przyczyn uniemożliwiających recepcję danej konwencji oraz określania w sprawozdaniach działań podjętych w celu umożliwienia jej akceptacji (art. 19 pkt 5e konstytucji MOP). Działaniom tym sprzyja dyskusja nad każdą konwencją przeprowadzana na forum parlamentu oraz nacisk związków zawodowych i szeroko pojętej opinii publicznej¹³.

Respektowanie nie ratyfikowanych konwencji oraz działalność legis-

¹¹ Por. Berenstein, *op. cit.*, s. 574—576; N. Valticos, *Le droit international du travail à l'heure du bilan*, [en:] *Tendances du droit du travail français contemporains*, Paris 1978, s. 4; *Les normes internationales du travail et les pays d'Asie*, RIT, avril 1961, s. 336—338; Landy, *op. cit.*, s. 621—626 oraz Cashell, *op. cit.*, s. 74.

¹² Por. Troclet, Vogel-Polsky, *op. cit.*, s. 430.

¹³ Por. Landy, *op. cit.*, s. 618—621 oraz Johnston, *op. cit.*, s. 520 i n.

lacyjną państwa, zmierzającą do stworzenia przesłanek dla ratyfikacji w przyszłości, uznaje się za dowód moralnego wpływu norm MOP na prawo krajowe, a zwłaszcza przyświecającej im idei postępu społecznego¹⁴. Mechanizm oddziaływania konwencji nie ratyfikowanych przypomina sposób, w jaki wpływają na prawo krajowe zalecenia MOP¹⁵. Jednak w obu wypadkach trudne jest uchwycenie tego wpływu. Najczęściej zatem wnosi się o nim ze sprawozdań nadesłanych przez poszczególne państwa dyrektorowi Międzynarodowego Biura Pracy lub z deklaracji i oświadczeń składanych podczas obrad konferencji MOP.

3. WPLYW ZALECEN MOP NA PRAWO KRAJOWE

W sprawach, które nie dojrzały jeszcze do jednolitego uregulowania w skali międzynarodowej, MOP uchwała zalecenia. W odróżnieniu od konwencji nie stają się one prawem obowiązującym, nawet po zaakceptowaniu ich przez dane państwo. Akt ten oznacza jedynie przyjęcie zalecenia jako wytycznej w kształtowaniu krajowego ustawodawstwa socjalnego.

Mimo mniejszego ciężaru gatunkowego zaleceń, uznaje się ich wpływ na rozwój prawa krajowego¹⁶. Oznacza to, że państwa członkowskie MOP, w miarę swych możliwości rzeczywiście rozwijają swoje ustawodawstwa socjalne, zgodnie z zaleceniami MOP, nie ograniczając się do ich formalnej aprobaty. Konkretnie ukazanie tego wpływu zaleceń nie jest jednak łatwe. Stosunkowo najpewniej można o nim wnosić ze sprawozdań, o których mowa w art. 19 pkt 6d konstytucji MOP. Na istnienie tego wpływu wskazuje się też w oficjalnych wypowiedziach na forum MOP oraz w piśmiennictwie.

Mimo nie wiążącego charakteru zaleceń MOP, ich roli w rozwoju ustawodawstw krajowych nie można nie doceniać. Dzięki bowiem swoim właściwościom umożliwiają one wkraczanie MOP w takie dziedziny, które ze względu na swą złożoność i delikatność nie mogą być w danym czasie przedmiotem konwencji. W ten sposób MOP może lansować i wypróbowywać koncepcje ambitne i reprezentujące wysoki standard społeczno-ekonomiczny, licząc na stopniowe uzyskanie przez nie popularności. Można zatem powiedzieć, że zalecenia przygotowują podatny grunt dla konwencji, stanowiąc niejako ich prototypy.

¹⁴ Por. Pešić, *op. cit.*, s. 502—505.

¹⁵ Por. Rosner, *op. cit.*, s. 200.

¹⁶ Por. Berenstein, *op. cit.*, s. 576—578; Johnston, *op. cit.*, s. 525 oraz Landy, *op. cit.*, s. 626.

4. ŚRODKI SŁUŻĄCE STOSOWANIU I UPOWSZECHNIANIU NORM MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA PRACY

Międzynarodowa Organizacja Pracy nie poprzestaje na stanowieniu norm prawnych, lecz nadto stosuje środki ułatwiające i gwarantujące ich wprowadzenie do ustawodawstw państw członkowskich. Do środków tych należy zaliczyć w pierwszym rzędzie, wynikający z konstytucji MOP (art. 19 pkt 5b oraz pkt 6b), obowiązek przedstawiania konwencji i zaleceń władzom, do których kompetencji należy podjęcie stosownej akcji legislacyjnej. MOP jest przy tym zainteresowana, ażeby w prezentacji tej nie pomijano parlamentu, nawet jeśli w danej sprawie inny organ jest uprawniony do stanowienia praw. Wówczas istnieje bowiem możliwość publicznego przedyskutowania aktualnego stanu ustawodawstwa krajowego w danej sprawie i możliwości recypowania odnoszących się do niego norm MOP. Debata taka nadaje też konwencji lub zaleceniu pewien rozgłos i stwarza możliwość wyrażenia opinii przez zainteresowane podmioty (np. związki zawodowe).

Spełnienie obowiązku prezentacji konwencji lub zalecenia stosownym władzom jest kontrolowane. Każde państwo członkowskie ma bowiem obowiązek informować dyrektora generalnego MOP o poczynionych w tym zakresie krokach, określając władzę lub władze uważane za kompetentne oraz podjęte przez nie akcje (art. 19 pkt 5c i pkt 6c konstytucji MOP).

W celu zapewnienia szerokiego i realnego oddziaływania konwencji i zaleceń na prawo krajowe, MOP stosuje też swoiste ułatwienia. Szczególną rolę odgrywają wśród nich tzw. „klauzule elastyczności”¹⁷. Chodzi tu o zamieszczanie w konwencjach takich postanowień, które zapewniają im elastyczność (złagodzone reżimy, rozwiązania alternatywne, klauzule przejściowe, możliwość ratyfikacji częściowej i stopniowej) a tym samym ułatwiają ich ratyfikację, zwłaszcza państwom słabiej rozwiniętym. Klauzule te budzą jednak zastrzeżenia. Elastyczność norm MOP oznacza bowiem, że w ramach jednej konwencji mieszczą się różne rozwiązania prawne, co ostatecznie nie gwarantuje jednolitego poziomu poszczególnych ustawodawstw krajowych. Powstałe w związku z tym pytanie, czy można się na to godzić w imię uniwersalizmu norm MOP.

Upowszechnieniu konwencji służy również pomoc techniczna, udzielana przez MOP zwłaszcza krajom rozwijającym się¹⁸. Na mocy art. 10 ust. 1 pkt c konstytucji MOP Międzynarodowe Biuro Pracy jest obo-

¹⁷ Por. Rosner, *op. cit.*, s. 215—217.

¹⁸ Por. Iwanow, *Problemy...*, s. 129—131 oraz Landy, *op. cit.*, s. 651.

wiązane dostarczać rządowi, na ich prośbę i w miarę swych możliwości, wszelkiej odpowiedniej pomocy przy opracowywaniu ustaw i przepisów wykonawczych oraz przy doskonaleniu praktyki administracyjnej i systemów inspekcji. Takie porady techniczne, udzielane przez ekspertów Biura, odgrywają poważną rolę w działaniach na rzecz stosowania i popularyzacji konwencji i zaleceń MOP, ponieważ zawarte w tych aktach rozwiązania są przez nich przyjmowane za wzorzec w projektach prawa krajowego.

Realizacji i upowszechnianiu konwencji służą także organy i mechanizm nadzoru, którymi dysponuje MOP¹⁹. Wśród organów szczególnie rolę odgrywa komisja ekspertów, komisja do spraw stosowania konwencji i zaleceń (powoływana na każdej dorocznej konferencji MOP), komisja śledcza, komitet wolności związkowej oraz komisja badawcza i pojednawcza w sprawach wolności zrzeszania się. Już samo istnienie tych organów działa prewencyjnie. Oddziaływanie to nasila się jeszcze wówczas, gdy podejmują one konkretne akcje, przewidziane w przepisach statutowych MOP.

Spośród mechanizmów kontrolnych na pierwsze miejsce wysuwają się sprawozdania. Jeśli chodzi o konwencje ratyfikowane, to każdy członek MOP jest obowiązany (art. 22 konstytucji) informować Międzynarodowe Biuro Pracy o środkach podjętych w celu wykonania ich postanowień. Treść i forma tych sprawozdań powinny przy tym odpowiadać żądaniom Rady Administracyjnej.

Z punktu widzenia możliwości oddziaływania norm MOP na prawo krajowe, bodaj jeszcze większe znaczenie mają sprawozdania dotyczące konwencji i zaleceń nie ratyfikowanych przez dane państwo. Każdy członek MOP jest obowiązany składać je dyrektorowi generalnemu MOP, w terminach wyznaczonych przez Radę Administracyjną. Sprawozdania te powinny zawierać informacje o stanie ustawodawstwa i praktyki danego kraju w kwestiach, które stanowią przedmiot nie zaakceptowanych konwencji lub zaleceń, o tym jakie postanowienia tych aktów wprowadzono lub zamierza się wprowadzić w życie oraz o tym, jakie trudności stoją na przeszkodzie przyjęcia i stosowania tych postanowień w praktyce (art. 19 pkt 5c i pkt 6d konstytucji MOP). Skuteczność tego mechanizmu potwierdzają raporty ekspertów, składane na dorocznych konferencjach plenarnych²⁰.

¹⁹ Por. S. Tunc, *Le contrôle par l'Organisation Internationale du Travail de l'application des conventions et recommandations qu'elle élabore*, „Droit Sociale” 1959, no 11—12; Rosner, *op. cit.*, s. 208—210 oraz Valticos, *Cinquante années...*, s. 248—256.

²⁰ Por. Landy, *op. cit.*, s. 620—621.

Jeszcze dalej sięgają takie mechanizmy nadzoru, jak: kontrole stanu ustawodawstwa i praktyki danego kraju (w zakresie zgodności z ratyfikowanymi konwencjami) sprawowane przez komisję ekspertów oraz zażalenia (wnoszone przez organizacje pracowników lub pracodawców) i skargi (wnoszone przez członków MOP) na państwa nie stosujące się do ratyfikowanych konwencji (art. 24, 25, 26 konstytucji MOP).

Efektywność wymienionych środków nadzoru, w oddziaływaniu na rzecz przestrzegania konwencji i zaleceń MOP, jest jednak (przy całym ich bogactwie) ograniczona. W związku z tym należy podkreślić rolę, jaką w tym względzie mogą odegrać podmioty działające wewnątrz poszczególnych państw. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o inspekcję pracy. Wprawdzie jej organy są powołane bezpośrednio do sprawowania nadzoru nad stosowaniem prawa krajowego, a nie ratyfikowanych konwencji. Tym niemniej mogą one zwracać uwagę na zgodność tego prawa i praktyki jego stosowania z akceptowanymi przez dane państwo normami MOP. Konkretnie możliwości działania inspekcji w omawianej sprawie zależą od kompetencji, w jakie wyposażają ją normy prawa krajowego, oraz od organizacyjnego i technicznego przygotowania do pełnienia powierzonych jej misji. Doceniając rolę krajowej inspekcji pracy i upatrując w niej swego sojusznika, MOP dąży do jej rozwoju i wzmocnienia pozycji, co znajduje wyraz w odnośnych konwencjach (np. konwencja nr 81/1947 oraz nr 129/1969).

Gwarancji stosowania ratyfikowanych konwencji MOP należy też upatrywać w orzecznictwie sądowym, co wynika z jego roli strażnika praworządności w poszczególnych państwach. Konkretnie możliwości sądownictwa w tym względzie zależą od właściwości porządku prawnego, w ramach którego ono funkcjonuje, a ściślej — od zakresu przyznanych mu kompetencji. Nie ulega jednak wątpliwości, że sądy mogą wymuszać respektowanie norm MOP od momentu, gdy staną się one częścią prawa krajowego.

Działalność na rzecz respektowania norm MOP, a zwłaszcza konwencji ratyfikowanych, mogą również przejawiać w poszczególnych krajach organizacje pracowników i pracodawców. Ich zadanie w tym względzie jest ułatwione przez art. 23 pkt 2 konstytucji MOP, zobowiązujący rządy do doręczania im kopii sprawozdań, na temat stosowania konwencji i zaleceń, przygotowywanych dla dyrektora generalnego MBP. Dzięki temu, wspomniane organizacje mają okazję do prezentowania własnego punktu widzenia w przedmiocie stosowania norm MOP w danym kraju. Takie wypowiedzi stanowią środek oddziaływania moralnego na rząd oraz ułatwiają organom MOP należytą ocenę nadsyłanych sprawozdań.

III. MERYTORYCZNY WPŁYW NORM MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA PRACY NA PRAWO KRAJOWE

1. CHARAKTER I KIERUNKI ODDZIAŁYWANIA NORM MOP NA PRAWO KRAJOWE

W początkowym okresie działalności Międzynarodowej Organizacji Pracy jej normy oddziaływały na prawo krajowe najczęściej w sposób kreatywny i modyfikujący. Wiązało się to ze stosunkowo niskim jeszcze poziomem ustawodawstwa pracy w wielu państwach, z wyjątkiem nielicznych, wysoko rozwiniętych. W tych warunkach konwencje i zalecenia MOP dostarczały nowych, nie występujących jeszcze w wielu systemach rozwiązań prawnych i przyciągały poziomem gwarantowanych uprawnień uwagę świata pracy.

W późniejszym okresie, a zwłaszcza po II wojnie światowej, dynamiczny rozwój stosunków społeczno-gospodarczych, a zwłaszcza wzrost roli warstw pracujących i reprezentujących je organizacji sprawił, że państwa zamożniejsze modernizowały swoje systemy prawa socjalnego same, bez oczekiwania na bodziec w postaci stosownych aktów MOP. W stosunku do nich normy międzynarodowego prawa pracy odgrywały głównie rolę stabilizującą i wzmacniającą istniejące już rozwiązania. Funkcję kreacyjną odgrywają one nadal najczęściej wobec ustawodawstw krajów słabo rozwiniętych, które stosunkowo niedawno uzyskały polityczną samodzielność.

Ze względu na wspomniane już przeszkody, trudno jest przedstawić konkretny merytoryczny wpływ norm MOP na prawo krajowe. Stosunkowo łatwiejszy do ukazania byłby obraz oddziaływania poszczególnych konwencji na ustawodawstwa różnych państw lub suma oddziaływania uchwalonych konwencji i zaleceń na prawo jednego państwa. W rozważaniach o charakterze ogólniejszym pozostaje wybrać drogę pośrednią.

Analiza tabel ratyfikacyjnych publikowanych przez Międzynarodowe Biuro Pracy prowadzi do wniosku, że w największym stopniu przeniknęły do prawa krajowego konwencje dotyczące problemów zatrudnienia, czasu pracy, urlopów wypoczynkowych, wynagrodzenia za pracę, bezpieczeństwa i higieny pracy, zatrudnienia kobiet i młodocianych, inspekcji pracy, zabezpieczenia społecznego, pracy na morzu oraz podstawowych praw związkowych i praw człowieka. Konwencje regulujące wymienione sprawy uzyskały jak dotąd stosunkowo dużą liczbę ratyfikacji, o czym świadczy tab. 2.

O oddziaływaniu konwencji MOP na prawo krajowe można również wnioskować z faktu, że 37 spośród nich uzyskało poniżej 10 ratyfikacji. Należy jednak dodać, że tylko niewielka część spośród nich ma wię-

Tabela 2

Konwencje, które uzyskały najwięcej ratyfikacji
(według stanu na dzień 1 I 1978 r.)

Liczba ratyfikacji	Numer konwencji	Rok uchwalenia konwencji	Przedmiot konwencji
114	29	1930	praca przymusowa lub obowiązkowa
104	98	1949	prawo organizowania się i rokowań zbiorowych
98	105	1957	zakaz pracy przymusowej
96	11	1921	prawo zrzeszania się (w rolnictwie)
95	19	1925	równe traktowanie pracowników obcych z krajowymi, w zakresie odszkodowań wypadkowych
95	111	1958	dyskryminacja w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu
93	100	1951	równe wynagrodzenie mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości
91	81	1947	inspekcja pracy
89	26	1928	metody ustalania wynagrodzenia minimalnego
87	14	1921	wypoczynek tygodniowy w przemyśle
87	87	1948	wolność związkowa i ochrona praw związkowych
83	45	1935	zakaz pracy kobiet pod ziemią
76	95	1949	ochrona wynagrodzenia za pracę
68	116	1961	zmiana wcześniejszych konwencji, dotyczących sprawozdań Rady Administracyjnej o stosowaniu konwencji
65	88	1948	organizacja służby zatrudnienia
62	5	1919	minimalny wiek zatrudnionych w przemyśle
61	15	1921	minimalny wiek zatrudnionych na statkach
61	16	1921	obowiązkowe badania lekarskie dzieci i młodzieży zatrudnianych na statkach
61	122	1964	polityka zatrudnienia
59	4	1919	praca nocna kobiet
	17	1925	odszkodowanie za wypadki przy pracy
58	12	1921	odszkodowanie za wypadki w rolnictwie
57	18	1925	choroby zawodowe
55	27	1929	wskazywanie wagi na ciężkich przesyłkach morskich
55	89	1948	rewizja konwencji nr 4/1919 o pracy nocnej kobiet
54	6	1919	praca nocna młodocianych w przemyśle
51	80	1946	częściowa nowelizacja konwencji uchwalonych na pierwszych dwudziestu ośmiu sesjach MOP

Zródło: Zestawienie sporządzono w oparciu o oficjalną tabelę ratyfikacyjną MOP.

kszy ciężar gatunkowy (chodzi w nich zwłaszcza o podniesienie poziomu ubezpieczeń społecznych i redukcji czasu pracy). Większość tych konwencji ma poza tym charakter otwarty, czyli że może być jeszcze ratyfikowana.

Niewielka jest również (8) liczba ratyfikacji warunkowych; 23 konwencje zostały bezwzględnie wypowiedziane.

Merytoryczny wpływ międzynarodowego prawa pracy na ustawodawstwo konkretnych krajów można przedstawić tylko fragmentarycznie, biorąc pod uwagę dostępne oceny ogólne, wyrażone w piśmiennictwie. Z tym zastrzeżeniem i w oparciu o niektóre sprawozdania krajowe²¹ można stwierdzić, że np. na prawo pracy Szwajcarii wyraźny wpływ wywarły konwencje:

- o zakazie pracy nocnej kobiet i dzieci i o minimalnym wieku pracowników (nie zrodziły one wprowadzenie prawa nowego, lecz ulepszyły prawo istniejące, co przejawiało się m. in. w wydłużeniu pory nocnej z 9 do 11 godzin oraz w objęciu zakazem pracy nocnej kobiet i dzieci nie tylko w fabrykach, lecz także w innych przedsiębiorstwach przemysłowych),

- o zakazie pracy kobiet pod ziemią,
- o zapewnieniu cotygodniowego wypoczynku,
- o zagwarantowaniu minimalnego wynagrodzenia za pracę,
- o zapobieganiu wypadkom przy pracy,
- o zatrudnianiu i bezrobociu,
- o zabezpieczeniu w razie wypadku przy pracy i chorób zawodowych (w tym przypadku rozszerzono listę chorób uznawanych za zawodowe, stosownie do postanowień ratyfikowanej konwencji).

Innym przykładem jest ustawodawstwo pracy Norwegii, w którym w następstwie ratyfikacji konwencji MOP zaszły m. in. takie zmiany²²:

- podniesiono minimalny wiek pracowników z 12 do 15 lat (mimo że konwencja nr 5/1919 wprowadziła granicę tylko 14 lat),

- wprowadzono zasadę równości wynagrodzenia kobiet i mężczyzn za pracę jednakowej wartości (realizacja tej konwencji napotkała na trudności wobec swobody negocjacji płacowych. Mimo to konwencję nr 180/1951 ratyfikowano, co rząd uzasadniał tym, iż nie wymaga ona ustanowienia przepisów o równości wynagrodzeń. Jednakże w sektorze państwowym trzeba było ujednolicić stawki wynagrodzeń kobiet i mężczyzn. W sektorze prywatnym zaś zawarto w roku 1959 generalne porozumienie, że zasada równości płac będzie w pełni respektowana przez układy zbiorowe pracy począwszy od roku 1967),

- wprowadzono po raz pierwszy emerytury i płatne urlopy wypoczynkowe dla marynarzy.

Cytowany autor podaje również przykłady zaleceń MOP, które wpłynęły na ustawodawstwo norweskie, zaznaczając przy tym, że

²¹ Por. Berenstein, *op. cit.*, s. 561—569.

²² Por. K. N. Dahl, *L'influence des normes internationales du travail sur la législation norvégienne*, RIT, septembre 1964, s. 267—275.

w praktyce tego kraju zalecenia są akceptowane dopiero po uprzednim dostosowaniu prawa wewnętrznego do ich treści. Ten sam autor stwierdza w podsumowaniu swego opracowania, że w okresie kryzysu gospodarczego w Norwegii (lata 1920—1939) konwencje i zalecenia MOP były używane jako instrument walki politycznej o prawa robotnicze. Natomiast po II wojnie światowej — służyły one bezpośrednio rozwojowi ustawodawstwa i gospodarki tego kraju²³.

W przypadku Niemieckiej Republiki Federalnej najbardziej widoczny wpływ na jej ustawodawstwo wywarły następujące konwencje MOP²⁴:

— o wolności związkowej i ochronie prawa związkowego oraz o prawie do negocjacji zbiorowych (wprawdzie wolność związkowa jest w RFN zadekretowana przez ustawę zasadniczą i odpowiednie ustawy szczegółowe, jednakże wobec tego, że konstytucja dopuszcza możliwość rozwiązania związku zawodowego w trybie administracyjnym, trzeba było po ratyfikowaniu wspomnianych konwencji zamieścić w nowym prawie o stowarzyszeniach przepis, iż zakazy i restrykcje administracyjne wobec organizacji pracowników i pracodawców wymagają dla swej ważności potwierdzenia legalności przez Trybunał Administracyjny),

— o pracy przymusowej lub obowiązkowej (najdalej idące zmiany trzeba było wprowadzić w związku z ratyfikowaniem tych konwencji w ustawodawstwie penitencjarnym. Tak więc uchylono: możliwość zatrudniania więźniów poza zakładem karnym w przedsiębiorstwach prywatnych, dopuszczalność zatrudniania więźniów politycznych oraz możliwość pozbawienia wolności marynarza na statku, jeśli dopuścił się on dezercji w porcie obcym, powodującej opóźnienie w podróży lub znaczne koszty),

— o równym wynagradzaniu kobiet i mężczyzn (w ratyfikowaniu tej konwencji pomogło orzecznictwo Federalnego Sądu Pracy. Obowiązujące ustawodawstwo federalne gwarantuje bowiem pełną swobodę układania się stronom uzp, co dotyczy zwłaszcza wynagrodzeń. Jednakże wspomniany sąd wywiódł obowiązek respektowania równych płac za jednakową pracę kobiet i mężczyzn z konstytucyjnego zakazu dyskryminacji płci. Po takiej interpretacji rząd ratyfikował konwencję nr 100/1951),

— o inspekcji pracy (dzięki ratyfikowaniu konwencji nr 81/1947 poddano kontroli władz także bezpieczeństwo i higienę pracy w handlu, co wymagało modyfikacji § 139g kodeksu handlowego),

²³ *Ibidem*, s. 280—281.

²⁴ Por. Schnorr, *op. cit.*, s. 591—609.

— o służbie zatrudnienia (ratyfikacja konwencji 88/1948 spowodowała konieczność ściślejszego rozgraniczenia funkcji administracyjnych służby zatrudnienia od politycznych zadań rządu w tym zakresie),

— o ochronie pracy kobiet (po ratyfikowaniu konwencji nr 3/1919, która przewiduje ochronę przed zwolnieniem z pracy kobiet w okresie macierzyństwa, minister pracy i spraw socjalnych wydał okólnik, ażeby ministrowie pracy w Landach nie udzielali zgody na takie zwolnienia. Brak było bowiem w RFN ustawowej ochrony w tym zakresie),

— również ratyfikacja niektórych konwencji ubezpieczeniowych spowodowała konieczność dokonania zmian w tej dziedzinie prawa wewnętrznego RFN.

Jako przykład tych dziedzin prawa, w których recepcja konwencji MOP spowodowała wprowadzenie rozwiązań nieznanych lub ulepszonych w Jugosławii, podaje się ubezpieczenia społeczne, ochronę pracy kobiet i młodocianych oraz warunki pracy marynarzy²⁵.

Ten przykładowy obraz wpływu międzynarodowego prawa pracy na prawo krajowe wybranych państw jest ograniczony nie tylko ze względu na trudności w dostępie do źródeł, ale także ramami opracowania.

2. WPŁYW NORM MOP NA USTAWODAWSTWO POLSKIE

Polska jest jednym z państw założycieli Międzynarodowej Organizacji Pracy i niejednokrotnie podejmowała działalność, zmierzającą do pełnej realizacji jej założeń oraz wzbogacenia dorobku normatywnego. Przykładem takiej postawy jest nasza inicjatywa, która doprowadziła do zniesienia klauzuli kolonialnej, zwalniającej państwa posiadające kolonie od stosowania na ich obszarach postanowień ratyfikowanych konwencji. W 1976 r. Polska wystąpiła z inicjatywą uchwalenia przez MOP konwencji o powszechnym prawie do pracy.

O wpływie norm MOP na ustawodawstwo polskie świadczy znaczna liczba ratyfikowanych konwencji, która stawia nasz kraj na poczesnym miejscu wśród innych państw. Świadczy o tym tab. 3.

Analiza kierunków i stopnia wpływu ratyfikowanych konwencji na ustawodawstwo polskie nie była dotąd przedmiotem szerszego zainteresowania. Jedynym poważnym źródłem informacyjnym w tym zakresie (aczkolwiek uwzględniającym tylko stan prawny z roku 1965) pozostaje cytowana monografia J. Rosnera, w której sprawie tej poświęcono specjalny rozdział²⁶. Ten sam autor pisał na omawiany temat także w serii wypowiedzi przedstawicieli różnych państw, publikowanych z inicjaty-

²⁵ Por. Pešić, *op. cit.*, s. 502—505.

²⁶ Por. Rosner, *op. cit.*, s. 225—267.

Tabela 3

Uszeregowanie państw według liczby
ratyfikowanych konwencji MOP

Państwo	Liczba ratyfikowanych konwencji
Hiszpania	99
Francja	98
Urugwaj	79
Kuba	79
Bulgaria	78
Włochy	78
Holandia	77
Norwegia	76
Belgia	74
W. Brytania	72
Panama	69
POLSKA	65
Jugosławia	63
Peru	61
Finlandia	61
RFN	60
Szwecja	58
Argentyna	57
Meksyk	55
Brazylia	54
Luksemburg	52
Tunezja	52
Irlandia	51

Zródło: Powyższe zestawienie zostało sporządzone w oparciu o tabelę ratyfikacyjną Międzynarodowego Biura Pracy, opublikowaną według stanu prawnego na dzień 1 I 1978 r.

wy Międzynarodowego Biura Pracy w „Revue Internationale du Travail”²⁷.

Z powołanych publikacji wynika, że ratyfikowane przez Polskę konwencje MOP wywarły niezaprzeczalny wpływ na polskie ustawodawstwo pracy²⁸. Ocenia się przy tym, że zdecydowana większość spośród nich pociągnęła za sobą techniczne lub merytoryczne zmiany w prawie polskim. Odnosi się to zwłaszcza do takich dziedzin, jak: warunki pracy

²⁷ J. Rosner, *L'influence des conventions internationales du travail sur la législation polonaise*, RIT, novembre 1965, s. 389—416.

²⁸ Por. także Salwa, *op. cit.*, s. 8—9.

i życia marynarzy, ochrona pracy kobiet i młodocianych i ubezpieczenia społeczne. Najsilniejszy był wpływ ratyfikowanych konwencji na prawo polskie w okresie międzywojennym, ponieważ wtedy ono dopiero się kształtowało. Prawo stanowione po wojnie często przewyższa poziom norm MOP i coraz bardziej zmniejsza się liczba konwencji, na których ratyfikację Polska nie mogłaby sobie pozwolić.

Konwencje MOP mogą i powinny być stosowane w Polsce przez sądy i inne organy państwowe po ich ratyfikowaniu przez Radę Państwa i ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”. Z tą chwilą uzyskują one bowiem bezpośrednią moc wiążącą, a więc mogą wywierać skutki prawne *proprio vigore*, czyli bez potrzeby przekształcania ich w normy zawarte w odpowiednim akcie prawa krajowego. Jeśli konwencje dotyczą spraw nie zastrzeżonych przez nasze prawo do regulacji ustawowej, to wiążą nawet bez ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw”. Ratyfikowana konwencja (jak każda umowa międzynarodowa) wiąże tak długo, dopóki nie zostanie przez Polskę wypowiedziana. Oznacza to, że późniejsze ustawy (wydane po ratyfikacji) nie mogą konwencji naruszać²⁹.

W literaturze zwraca się jednak uwagę na to, że wiele ratyfikowanych konwencji MOP nie może znaleźć zastosowania w naszych stosunkach wewnętrznych (bez przekształcenia w normy krajowych źródeł prawa) ze względu na ogólny charakter ich postanowień. Wymagają one konkretyzacji, która najczęściej jest dokonywana przez wydanie ustawy czy innego aktu prawnego, zgodnego w swej treści z wymaganiami konwencji³⁰. W związku z tym wypowiedziany został pogląd, że takie konwencje MOP są tylko pośrednim źródłem prawa pracy w Polsce³¹.

IV. PERSPEKTYWY ODDZIAŁYWANIA MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA PRACY NA PRAWO KRAJOWE

Mimo niewątpliwie wysokiego poziomu, jaki w wielu krajach osiągnęło już ustawodawstwo pracy i ubezpieczeń społecznych, działalność normotwórcza Międzynarodowej Organizacji Pracy może i powinna rozwijać się nadal z korzyścią dla całej ludzkości. Idea sprawiedliwości

²⁹ Por. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 319 i n. Szerzej na ten temat pisze K. Skubiszewski, *Prawo PRL a traktaty*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 3, s. 1 i n.

³⁰ Por. M. Święcicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1968, s. 104.

³¹ Por. T. Zieliński, *Zarys wykładu prawa pracy. Część I — ogólna*, Katowice 1977, s. 193.

społecznej, której działalność ta służy, nie ma bowiem raz na zawsze ustalonej treści. W szczególności nie można jej sprowadzić do walki tylko z najbardziej rażąco niesprawiedliwością i do zapewnienia ludziom pewnego minimum praw. Rozwój stosunków społeczno-ekonomicznych rodzi ciągle nowe problemy, potrzeby i aspiracje ludzkie, a tym samym nadaje coraz to nową treść wyobrażeniom o społecznym postępie. Na tym tle normy międzynarodowego prawa pracy trzeba uznać za przydatne w przyszłości nie tylko dla krajów rozwijających się, ale także dla krajów wysoko rozwiniętych³².

Wpływ norm MOP na prawo krajowe w przyszłości będzie prawdopodobnie polegał coraz mniej na tworzeniu nowych uprawnień pracowniczych, a w coraz większym stopniu na doskonaleniu i utrwalaniu już istniejącego ustawodawstwa. Zapewne temu właśnie celowi służyć będą rewizje konwencji dotychczasowych i uchwalanie konwencji nowych. W piśmiennictwie wskazuje się na takie dziedziny stosunków społecznych, w których szczególnie potrzebna jest doskonaląca działalność normatywna MOP oraz takie obszary spraw, na które działalność ta powinna być rozszerzona. Należą tu zwłaszcza: gwarancje należytego uczestniczenia jednostek w podziale dochodu narodowego, polityka zatrudnienia, stosunek pracy i powstające na jego tle spory, humanizacja i ochrona pracy w warunkach narastającego postępu technicznego, samorząd robotniczy, prawa związkowe oraz zabezpieczenie społeczne³³.

Rozważając perspektywy rozwoju norm MOP należy także uwzględnić sprawę struktury i mechanizmów ich oddziaływania. Chodzi w szczególności o to, czy w przyszłości normy międzynarodowego prawa pracy mają lansować rozwiązania o wysokich standardach, czy o niskich oraz czy powinny one mieć charakter ogólny („normy-programy”), czy też zawierać wzorce szczegółowe. Co do pierwszej sprawy, to wydaje się, że normy MOP tylko wtedy będą mogły spełniać rolę nośnika postępu społecznego, gdy będą programować rozwiązania na wysokim poziomie. Zapewne takie normy będą napotykać na trudności w ratyfikacji, zwłaszcza gdy chodzi o państwa nie rozwinięte. Jednakże argument ten odnosi się głównie do konwencji „świadczeniowych”. Pozostałe, a zwłaszcza odnoszące się do podstawowych praw człowieka i pracownika, nie są uwarunkowane gospodarczo. Wysoki poziom powinny mieć też zawsze zalecenia MOP, ponieważ nie są one obwarowane obowiązkiem ratyfikacji i mogą być z czasem przekształcone

³² Por. Valticos, *Cinquante années...*, s. 220—224; Dahl, *op. cit.*, s. 285; Pešić, *op. cit.*, s. 490; Johnston, *op. cit.*, s. 529 oraz Schnorr, *op. cit.*, s. 610.

³³ Por. Pešić, *op. cit.*, s. 491 oraz Johnston, *op. cit.*, s. 529.

w konwencję, gdy pewna liczba państw będzie gotowa je ratyfikować. Trudniej jest wypowiedzieć się w kwestii: „normy-programy czy normy konkretne”. Konwencje zawierające postanowienia ogólne mogą być łatwiej akceptowane. Z drugiej strony jednak akty tego typu mają mniejszą siłę gwarancyjną niż konwencje zawierające konkretne rozwiązania, a przez to przypominają zalecenia.

Poważną rolę w działaniach na rzecz dalszego rozwoju i zwiększania efektywności norm MOP ma do odegrania nauka prawa, a zwłaszcza nauka prawa pracy. Działalności normatywnej MOP, zasięgowi i mechanizmom oddziaływania konwencji i zaleceń oraz powstającym na tym tle problemom aktualnym i perspektywicznym poświęcała ona dotąd zbyt mało zainteresowania. W dobie rozszerzającej się współpracy gospodarczej państw i międzynarodowego podziału pracy powiększa się zapotrzebowanie na penetrację teoretyczną tych zagadnień. Wspomnianym sprawom należy też nadać właściwą rangę w uniwersyteckiej dydaktyce prawniczej. Odpowiednie zmiany w tych zakresach wymagają ułatwienia w dostępie do źródeł międzynarodowego prawa pracy i informacji o działalności MOP.

Zakład Prawa Pracy UŁ

Aneks 1

Wykaz konwencji MOP ratyfikowanych przez Polskę
(według stanu na dzień 1 I 1979 r.)

Numer konwen- cji	Rok uchwa- lenia	Przedmiot konwencji	Uwagi
1	2	3	4
2	1919	Bezrobocie (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 364)	
5	1919	Minimalny wiek zatrudnionych w przemyśle (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 366)	zrewidowana przez konwencję późniejszą
6	1919	Praca nocna dzieci w przemyśle (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 368)	" "
7	1920	Minimalny wiek zatrudnionych na morzu (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 370)	" "
8	1920	Odszkodowanie za bezrobocie spowodowane rozbiciem okrętu (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 372)	
9	1920	Pośrednictwo pracy marynarzy (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 374)	
10	1921	Minimalny wiek zatrudnionych w rolnictwie (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 376)	zrewidowana przez konwencję późniejszą

Aneks 1 (cd.)

1	2	3	4
11	1921	Prawo zrzeszania się pracowników rolnictwa (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 376)	
12	1921	Odszkodowanie za wypadki przy pracy w rolnictwie (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 380)	zrewidowana przez konwencję późniejszą
13	1921	Zakaz używania bieli ołowianej w malarsztwie (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 382)	
14	1921	Cotygodniowy odpoczynek w przemyśle (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 384)	
15	1921	Minimalny wiek zatrudnionych w pomieszczeniach podpokładowych i w kotłowniach na statkach (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 386)	zrewidowana przez konwencję późniejszą
16	1921	Obowiązkowe badania lekarskie młodocianych zatrudnionych na statkach (Dz. U. 1925, nr 54, poz. 388)	
17	1925	Odszkodowanie za wypadki przy pracy (Dz. U. 1937, nr 86, poz. 617)	zrewidowana przez konwencję późniejszą
18	1925	Odszkodowanie za choroby zawodowe (Dz. U. 1937, nr 86, poz. 619)	" "
19	1925	Traktowanie pracowników obcych na równi z krajowymi w zakresie odszkodowania za wypadki przy pracy (Dz. U. 1928, nr 63, poz. 576)	
22	1926	Umowa o pracę marynarzy (Dz. U. 1931, nr 106, poz. 821)	
23	1926	Repatriacja marynarzy (Dz. U. 1931, nr 106, poz. 821)	
24	1927	Ubezpieczenie chorobowe w przemyśle (Dz. U. 1949, nr 31, poz. 219)	zrewidowana przez konwencję późniejszą
25	1927	Ubezpieczenie chorobowe w rolnictwie (Dz. U. 1949, nr 31, poz. 221)	" "
27	1929	Wskazywanie wagi na ciężkich przesyłkach morskich (Dz. U. 1932, nr 76, poz. 682)	
29	1930	Praca przymusowa (Dz. U. 1959, nr 20, poz. 122)	
35	1933	Ubezpieczenie na starość w przemyśle i innych gałęziach pracy (Dz. U. 1949, nr 31, poz. 223)	konwencja zamknięta dla ratyfikacji wobec wejścia w życie konwencji zmieniającej
36	1933	Ubezpieczenie na starość w rolnictwie (Dz. U. 1949, nr 31, poz. 225)	" "
37	1933	Ubezpieczenie inwalidzkie w przemyśle i innych gałęziach pracy (Dz. U. 1949, nr 31, poz. 227)	" "
38	1933	Ubezpieczenie inwalidzkie w rolnictwie (Dz. U. 1949, nr 31, poz. 229)	" "
39	1933	Ubezpieczenie na wypadek śmierci w prze-	" "

Aneks 1 (cd.)

1	2	3	4
		myśle i innych gałęziach pracy (Dz. U. 1949, nr 31, poz. 231)	
40	1933	Ubezpieczenie na wypadek śmierci w rolnictwie (Dz. U. 1949, nr 31, poz. 233)	konwencja zamknięta dla ratyfikacji wobec wejścia w życie konwencji zmieniającej
42	1934	Odszkodowanie za choroby zawodowe (Dz. U. 1949, nr 31, poz. 235)	zrewidowana przez konwencję późniejszą
45	1935	Zatrudnianie kobiet pod ziemią (Dz. U. 1958, nr 29, poz. 124)	
48	1935	Zachowanie uprawnień ubezpieczeniowych (Dz. U. 1939, nr 21, poz. 13)	wypowiedziana przez Polskę w 1973 r.
62	1937	Przepisy bezpieczeństwa pracy w budownictwie (Dz. U. 1951, nr 11, poz. 83)	
68	1946	Żywnienie załóg na statkach (Dz. U. 1954, nr 44, poz. 194)	
69	1946	Kwalifikacje kucharzy okrętowych (Dz. U. 1954, nr 44, poz. 196)	
70	1946	Zabezpieczenie społeczne marynarzy	nie weszła w życie z braku dostatecznej liczby ratyfikacji
73	1946	Badania lekarskie marynarzy (Dz. U. 1954, nr 44, poz. 198)	
74	1946	Świadectwa kwalifikacyjne marynarzy (Dz. U. 1954, nr 44, poz. 200)	
77	1946	Badania lekarskie młodocianych zatrudnionych w przemyśle (Dz. U. 1948, nr 46, poz. 338)	
78	1946	Badania lekarskie młodocianych zatrudnionych poza przemysłem (Dz. U. 1948, nr 46, poz. 339)	
79	1946	Praca nocna młodocianych poza przemysłem (Dz. U. 1948, nr 46, poz. 340)	
80	1946	Częściowa rewizja konwencji uchwalonych na pierwszych 28 sesjach w zakresie spraw administracyjnych (Dz. U. 1948, nr 46, poz. 341)	
87	1948	Wolność związkowa i ochrona praw związkowych (Dz. U. 1958, nr 29, poz. 125)	
90	1948	Praca nocna młodocianych w przemyśle (zrewidowana) (Dz. U. 1968, nr 37, poz. 259)	
91	1949	Urlopy wypoczynkowe marynarzy (zrewidowana) (Dz. U. 1968, nr 39, poz. 277)	
92	1949	Pomieszczenia dla załóg na statkach (zrewidowana) (Dz. U. 1954, nr 44, poz. 202)	
95	1949	Ochrona wynagrodzenia za pracę (Dz. U. 1955, nr 38, poz. 234)	

Aneks 1 (cd.)

1	2	3	4
96	1949	Płatne biura pośrednictwa pracy (zrewidowana) (Dz. U. 1955, nr 38, poz. 236)	
98	1949	Prawo organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz. U. 1958, nr 29, poz. 126)	
99	1951	Metody ustalania minimalnych wynagrodzeń w rolnictwie (Dz. U. 1977, nr 39, poz. 176)	
100	1951	Równe wynagrodzenie mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości (Dz. U. 1955, nr 38, poz. 238)	
101	1952	Płatne urlopy w rolnictwie (Dz. U. 1958, nr 29, poz. 123)	zrewidowana przez konwencję późniejszą
103	1952	Ochrona macierzyństwa (Dz. U. 1976, nr 16, poz. 99)	zrewidowana
105	1957	Zniesienie pracy przymusowej (Dz. U. 1959, nr 39, poz. 240)	
111	1958	Dyskryminacja w zatrudnieniu (Dz. U. 1961, nr 42, poz. 218)	
112	1959	Minimalny wiek zatrudnionych w rybołówstwie (Dz. U. 1966, nr 32, poz. 192)	zrewidowana przez konwencję późniejszą
115	1960	Ochrona przed promieniowaniem jonizującym (Dz. U. 1965, nr 8, poz. 45)	
116	1961	Częściowa zmiana konwencji przyjętych na pierwszych 32 sesjach MOP, w zakresie postanowień dotyczących sprawozdań o stosowaniu konwencji (Dz. U. 1964, nr 21, poz. 131)	
119	1963	Zabezpieczenie maszyn (Dz. U. 1977, nr 14, poz. 59)	
120	1964	Higiena w handlu i w biurach (Dz. U. 1968, nr 37, poz. 261)	
122	1964	Polityka zatrudnienia (Dz. U. 1967, nr 8, poz. 31)	
123	1965	Minimalny wiek zatrudnionych pod ziemią (Dz. U. 1970, nr 8, poz. 62)	zrewidowana przez konwencję późniejszą
124	1965	Badania lekarskie młodocianych (prace pod ziemią) (Dz. U. 1968, nr 37, poz. 163)	
127	1965	Maksymalny ciężar ładunków przenoszonych przez jednego pracownika (Dz. U. 1973, nr 25, poz. 142)	
133	1970	Pomieszczenia załóg na statkach (postanowienia uzupełniające)	konwencja nie weszła w życie z braku dostatecznej liczby ratyfikacji
135	1971	Ochrona przedstawicieli pracowniczych (Dz. U. 1977, nr 39, poz. 178)	
138	1973	Najniższy wiek dopuszczenia do pracy (Dz. U. 1978, nr 12, poz. 53)	

Michał Seweryński

L'INFLUENCE DES CONVENTIONS ET DES RECOMMANDATIONS DE L'O.I.T. SUR LE DROIT NATIONAL

L'opinion, que les conventions et les recommandations de l'Organisation Internationale du Travail ont exercé une influence considérable sur le développement de la législative sociale dans les pays particuliers, est universelle. L'influence des normes de l'O.I.T. dans ce domaine s'exprime par la création du droit tout neuf dans un pays donné ou bien par la modification du droit déjà existant. Si le pays ratifiant une convention a dans son droit des solutions correspondant à ses standards, la ratification constitue alors une garantie supplémentaire de respect du droit national en connexion avec la soumission de celui-ci au contrôle de l'O.I.T.

C'est la ratification de la convention qui crée les plus grandes possibilités d'influence des normes de l'Organisation Internationale du Travail sur le droit national. Dans certains pays, elle suffit pour transformer les normes internationales en source du droit intérieur; dans les autres — elle constitue la cause de la modification antérieure ou postérieure. Cependant l'acceptation des normes de l'O.I.T. rencontre souvent des obstacles. Ils peuvent être de nature politique (p. ex. dans les pays fédéraux, en connexion avec la répartition des compétences de ratification et de législation entre les organes différents), économique (les pays en voie de développement ont les possibilités limitées de perfectionner leur droit), et technique (les particularités des mécanismes de droit adoptés dans les conventions par rapport aux mécanismes appliqués dans la régularisation d'une question donnée dans le droit du pays).

En parlant de l'influence des normes de l'O.I.T. sur le droit national il faut prendre en considération le niveau et l'étendue de application des conventions acceptées, ainsi que le fait de leur réelle application en pratique. Dans cette dernière question, les difficultés, liées à l'obtention des informations dignes de foi, sont les plus grandes.

Les conventions de l'O.I.T. non ratifiées, elles aussi, doivent influencer le droit national, en lui servant d'objet d'imitation dans le futur. A cet égard, l'influence de ces conventions ressemble à celle des recommandations de l'Organisation Internationale du Travail.

A la popularisation des normes de l'O.I.T. et à la garantie de les appliquer servent les moyens prévus dans la constitution de cette organisation. Parmi eux il faut citer le devoir de présenter les conventions et les recommandations à ces autorités qui sont responsables de l'entreprise de l'action législative. Les informations et les rapports présentés par les pays-membres au Directeur Général du Bureau International du Travail jouent le rôle analogue.

Pour rendre la réception des normes de l'O.I.T. plus facile on emploie aussi des „clauses d'élasticité" et on accorde une aide technique aux pays en voie de développement. La réalisation des normes de l'O.I.T. acceptées est garantie par l'action des organes de surveillance et de contrôle qui fonctionnent dans les cadres de cette organisation. A cet égard, un rôle considérable est réservé aux sujets agissant à l'intérieur des pays particuliers (tribunaux, inspection du travail, organisations des salariés et des employeurs).

La législation polonaise a subi une influence remarquable des normes du droit international. Le nombre de ratifications des conventions de l'O.I.T. effectuées par

notre pays et les modifications que sous leur influence a subi notre droit le prouvent avec force.

Les perspectives du développement des normes de l'O.I.T. sont encore très étendues, car l'idée de la justice sociale que servent ces normes, acquiert du contenu nouveau sous l'influence des changements des relations sociales. Il faut que ces changements lancent des standards élevés, car seulement de tels standards peuvent être stimulant du progrès.

La science du droit et des assurances sociales a à jouer un rôle important dans l'action en faveur du développement ultérieur et de l'accroissement de l'effectivité des normes de l'O.I.T.

La collaboration économique augmentant toujours et la répartition internationale du travail exigent une pénétration théorique accrue dans le domaine du droit international du travail et l'attribution d'une importance due à cette discipline du savoir dans l'enseignement universitaire.