

ANNA MICHALSKA

MIĘDZYJARODOWA OCHRONA WOLNOŚCI ZWIĄZKOWEJ

I. TRAKTATY OGÓLNE

Wolność tworzenia związków zawodowych i niektóre zasady ich funkcjonowania uregulowane są w kilku traktatach ogólnych, zarówno uniwersalnych jak i regionalnych. Z reguły prawo tworzenia związków zawodowych objęte jest w nich przepisami o prawie zrzeszania się.

Deklaracja Uniwersalna ustanawia prawo stowarzyszenia dodając, że nikogo nie można zmuszać do należenia do jakiegokolwiek stowarzyszenia (art. 20)¹. Nie wspomina jednak wyraźnie o tworzeniu związków zawodowych. Pakt Polityczny stanowi, że prawo stowarzyszenia obejmuje prawo „tworzenia i przystępowania do związków zawodowych dla ochrony swych interesów” (art. 21)². Postanowienie to jest rozwinięte w art. 8 Paktu Ekonomicznego, który ustanawia:

1) prawo każdego do tworzenia z innymi osobami związków zawodowych według własnego wyboru dla popierania i ochrony swych interesów gospodarczych i społecznych, jedynie z zastrzeżeniem zasad ustalonych przez tę organizację,

2) prawo związków zawodowych do zakładania federacji lub konfederacji krajowych oraz prawo tychże do tworzenia lub przystępowania do międzynarodowych organizacji związkowych,

3) prawo związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności, bez innych ograniczeń aniżeli te, które są ustalone przez ustawy,

4) prawo do strajku, wykonywane zgodnie z ustawodawstwem danego kraju³.

W systemie Rady Europejskiej prawo stowarzyszenia się łącznie z prawem tworzenia związków zawodowych sformułowane jest w art. 11

¹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. Zbiór Dokumentów 1958, nr 10 - 12, s. 1 - 12.

² Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167.

³ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r., Dz. U. 1877, nr 38, poz. 169.

Konwencji Europejskiej⁴, a ponadto prawo pracowników i pracodawców do stowarzyszania się w narodowych i międzynarodowych organizacjach dla ochrony interesów ekonomicznych i socjalnych gwarantowane jest w art. 5 Karty Socjalnej⁵. Państwa-Strony wyrażają przy tym zgodę, by prawo wewnętrzne nie umniejszało i nie było stosowane w sposób umniejszający tę wolność. Karta Socjalna ustanawia ponadto odrębne prawo do rokowań zbiorowych (art. 6). W celu zagwarantowania tego prawa państwa zobowiązują się:

1) popierać rozwój wspólnych konsultacji pracowników i pracodawców,

2) stworzyć, o ile to będzie konieczne i właściwe, odpowiedni system dobrowolnych negocjacji pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców a organizacjami pracowników, w celu uregulowania czasu i warunków zatrudnienia w drodze umów,

3) popierać tworzenie odpowiedniego systemu concyliacji i sądów rozjemczych dla rozstrzygania sporów ze stosunku pracy,

4) uznają prawo pracowników i pracodawców do zbiorowych akcji w przypadku konfliktu, włączając w to prawo do strajku.

Konwencja Amerykańska ustanawia prawo stowarzyszania się w celu ideologicznym, religijnym, politycznym, gospodarczym, społecznym i innym (art. 16)⁶. Prawo zrzeszania się pracowników w przemyśle i w rolnictwie oraz prawo do rokowań zbiorowych i prawo do strajku ustanowione są w Protokóle Buenos Aires⁷.

Pakty i oba traktaty regionalne przewidują, że prawo stowarzyszania może być ograniczone wyłącznie w drodze ustawy jeśli jest to konieczne „w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego i publicznego, dla ochrony zdrowia i moralności publicznej lub praw i wolności innych osób”. Niezależnie od powyższej klauzuli wszystkie traktaty ogólne dopuszczają możliwość ograniczenia tego prawa na drodze ustawodawczej wobec członków sił zbrojnych i policji, przy czym Konwencja Amerykańska przewiduje nawet pozbawienie prawa zrzeszania się obu tych grup społecznych. Konwencja Europejska zezwala też państwom na ograniczenie tego prawa względem funkcjonariuszy publicznych.

Pakty nie upoważniają Państw-Stron konwencji nr 87 MOP dotyczą-

⁴ *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Prawa i obowiązki obywateli*. Wybór źródeł pod red. Z. Kędzi, Wrocław—Warszawa-Kraków—Gdańsk 1978, s. 415 - 423 (fragmenty).

⁵ Europejska Karta Socjalna, s. 423 - 425 (fragment).

⁶ Amerykańska Konwencja Praw Człowieka, s. 425 - 436 (fragmenty).

⁷ Protokół Buenos Aires z 1967 r. wprowadzili liczne zmiany do Karty Bogoty, która jest aktem konstytutywnym Organizacji Państw Amerykańskich. Zbiór Dokumentów 1948, nr 8, poz. 54 i A. Górbiel, *Prawo międzynarodowe. Źródła i materiały*, t. II, Katowice 1970, s. 76 - 84.

cej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, o której niżej będzie mowa, do podjęcia kroków ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje przewidziane w tej konwencji.

W traktatach ogólnych ustanowione są więc pewne generalne zasady dotyczące tworzenia związków zawodowych, przy czym poszczególne traktaty w różnym zakresie regulują uprawnienia przysługujące tym organizacjom. Postanowienia te są rozwinięte i sprecyzowane w traktatach szczegółowych podpisanych w ramach MOP.

II. TRAKTATY MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI PRACY

Zasada wolności zrzeszania sformułowana jest w preambule do Konstytucji MOP, a Deklaracja Filadelfijska z 1944 r., będąca integralną częścią Konstytucji, która dotyczy celów i zadań MOP stanowi, że „wolność słowa i zrzeszania jest warunkiem nieodzownym stałego postępu”⁸,

Pierwszym aktem w tej dziedzinie była konwencja nr 11 dotycząca prawa zrzeszania się i koalicji pracowników rolnych przyjęta w 1921 r.⁹ Nie zawierała ona przepisów merytorycznych, które by określały zasady tworzenia i funkcjonowania związków zawodowych, a stanowiła jedynie, że osoby zatrudnione w rolnictwie winny mieć zagwarantowane takie sa-
-o prawo zrzeszania jakie przysługuje pracownikom przemysłu.

W latach 1927 - 1930 Międzynarodowe Biuro Pracy [dalej MBP] przeprowadziło światową ankietę na temat wolności związkowej i już wówczas dyskutowano nad projektem konwencji o uprawnieniach związków zawodowych. Do opracowania ostatecznego projektu nie doszło z uwagi na dwie kwestie sporne, co do których nie osiągnięto porozumienia. Po pierwsze, proponowano, by obok prawa zrzeszania się w związki zawodowe ustanowić prawo do niezrzeszania się, nie zdołano jednak ustalić brzmienia tego przepisu. Po drugie, postulowano włączenie do traktatu klauzuli, że statuty związków zawodowych podlegają kontroli ze strony władz państwowych z punktu widzenia ich zgodności z prawem. Przeciwno takiemu postanowieniu oponowali przedstawiciele pracowników wyrażając obawy, iż dałoby ono władzy państwowej możliwość nieograniczonej ingerencji w tworzenie i działalność związków zawodowych.

W 1947 r. przyjęta została konwencja nr 84 o prawie zrzeszania na terytoriach niesamodzielnych i zależnych, która przewidywała iż państwa odpowiedzialne za administrację tych terytoriów zagwarantują wspomniane prawo w takim samym zakresie jak w metropoliach. W miarę likwidacji systemu kolonialnego akt ten tracił swe znaczenie.

W 1948 r. uchwalona została przez Konferencję Generalną MOP konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związko-

⁸ Dz. U. 1920, nr 35, poz. 200 i Dz. U. 1948, nr 43, poz. 308.

⁹ Dz. U. 1924, nr 54, poz. 378.

wych¹⁰, którą Rada Administracyjna oceniła jako jedną z najważniejszych spośród uchwalonych przez tę Organizację¹¹. O znaczeniu jakie przypisuje MOP zagwarantowaniu prawa do tworzenia związków zawodowych świadczy między innymi specjalna procedura kontrolna, o której niżej będzie mowa. Konwencja przyjmuje zasadę pluralizmu związkowego w przedsiębiorstwie i w skali kraju. Jest to pierwsza konwencja MOP, której celem jest ochrona nie tylko interesów pracowników, lecz również pracodawców, co spotkało się swego czasu z ostrą krytyką ze strony przedstawicieli państw socjalistycznych.

Konwencja ustanawia prawo pracowników i pracodawców, bez jakiegokolwiek zróżnicowania, tworzenia organizacji związkowych i przystępowania do nich (art. 2). Jednoznaczny i bezwzględny zakaz zróżnicowania ma na celu przede wszystkim wyeliminowanie dyskryminacji opartej na zawodzie lub zatrudnieniu. Jedyne zastrzeżenie zawarte w tym przepisie wiąże się z obowiązkiem stosowania się członków związków zawodowych do statutów. Organizacje związkowe mają prawo opracowywania statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania organów związków oraz prowadzenia działalności i formułowania programów. Konwencja nakłada na władze publiczne zakaz „wszelkiej ingerencji, która by ograniczała te prawa lub przeszkadzała w ich wykonywaniu zgodnie z prawem” (art. 3). Organizacje związkowe nie mogą być rozwiązywane ani zawieszane w drodze administracyjnej (art. 4). Organizacje pracowników i pracodawców mają prawo do tworzenia federacji lub konfederacji, jak też przystępowania do nich, a te z kolei mają prawo przystępowania do międzynarodowych organizacji (art. 5). Uzyskanie osobowości prawnej przez organizacje związkowe oraz ich federacje i konfederacje nie może być uzależnione od warunków, które by ograniczały stosowanie cytowanych wyżej postanowień (art. 7). Pracownicy i pracodawcy oraz ich organizacje związkowe zobowiązani są przestrzegać norm prawnych stanowionych w danym państwie. Jednocześnie ustawodawstwo wewnętrzne nie może naruszać gwarancji przewidzianych w konwencji, ani też nie może być stosowane w sposób naruszający te gwarancje (art. 8). Prawo wewnętrzne określi w jakim zakresie przepisy konwencji stosowane będą względem sił zbrojnych i policji (art. 9). Państwa-Strony zobowiązują się zastosować wszelkie konieczne środki w celu zapewnienia pracownikom i pracodawcom swobodnego wykonywania praw związkowych (art. 11).

W toku opracowywania tekstu powyższej konwencji największe kontrowersje budził stosunek pomiędzy wolnością zrzeszania się a obowiązkiem przestrzegania prawa przez związki zawodowe, oraz zakres dzia-

¹⁰ Dz. U. 1958, nr 29, poz. 125.

¹¹ Z. Salwa, *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę*, cz. 1, Warszawa 1969, s. VI.

łałości związkowej. Z jednej strony zdawano sobie sprawę z tego, iż nie można oczekiwać, by jakiegokolwiek państwo zaakceptowało prawo tworzenia związków zawodowych, jeśli nie będzie ono połączone z obowiązkiem przestrzegania prawa. Z drugiej strony Konferencja Generalna zainteresowana była w takim sformułowaniu odpowiednich przepisów, by konwencja mogła być powszechnie ratyfikowana. W sprawozdaniu przedłożonym Konferencji przez Komitet Wolności Związkowej, o którym niżej będzie mowa stwierdzono, iż sformułowanie cytowanego wyżej art. 8 ma na celu pozostawienie każdemu państwu „rozsądnego zakresu władzy dyskrecjonalnej, która pozwoli mu na podjęcie takich działań, które zapewnią przestrzeganie prawa przez związki zawodowe, ale równocześnie zakres tej władzy weryfikowany będzie w toku międzynarodowej procedury kontrolnej”¹².

Wobec braku porozumienia, nie zdefiniowano w konwencji zakresu spraw, które państwo powinno pozostawić w gestii związków zawodowych. Organy kontrolne MOP wypracowały natomiast w swym orzecznictwie dla związków zawodowych zasadę, iż niedopuszczalny jest generalny zakaz wszelkiej działalności pozazwiązkowej, gdyż mógłby on w konsekwencji prowadzić do faktycznego ograniczenia praw związkowych¹³.

Postanowienia konwencji nr 87 rozwinięte zostały w rok później w konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych¹⁴. Przewiduje ona ochronę przed wszelkimi aktami dyskryminacji, które zmierzają do naruszenia wolności związkowej, a zwłaszcza przed działaniami, które mają na celu uzależnienie zatrudnienia pracownika od warunku, iż nie przystąpi on do związku zawodowego lub przestanie doń należeć oraz zwolnienie pracownika lub skrzywdzenie go w jakikolwiek inny sposób z powodu jego przynależności do związku zawodowego lub działalności związkowej (art. 1). Konwencja stanowi, że organizacje pracowników i pracodawców powinny korzystać z odpowiedniej ochrony przed wszelkimi aktami ingerencji jednych w sprawy drugich, jeśli chodzi o tworzenie organizacji, ich działalność i kierowanie nimi (art. 2). Przewidziane jest powołanie specjalnych mechanizmów, odpowiednio do warunków krajowych, dla zapewnienia poszanowania prawa organizowania się (art. 3). Konwencja zobowiązuje państwa, by w razie potrzeby podjęły odpowiednie środki w celu zachęcania i popierania jak najszerszego wykorzystania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy organizacjami pracowników a

¹² Na ten temat: C. W. Jenks, *The International Protection of Trade Union Rights*, w: *The International Protection of Human Rights*, London 1967, s. 216 i nast.

¹³ *Les droits syndicaux et leurs relation avec les libertés civiles*, Genève 1969, B.I.T.

¹⁴ Dz. U. 1958, nr 29, poz. 126.

organizacjami pracodawców, regulujących warunki pracy (art. 4). Ustawodawstwo wewnętrzne określi w jakim zakresie postanowienia konwencji stosowane będą do sił zbrojnych i policji (art. 5). Konwencja nie dotyczy urzędników państwowych i nie może być interpretowana jako naruszająca ich status (art. 6).

Zagwarantowaniu prawa swobodnej działalności związków zawodowych służy konwencja nr 135 dotycząca ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień¹⁵. Zakres podmiotowy postanowień tej konwencji jest odmienny aniżeli poprzednich aktów. Po pierwsze, odnosi się ona wyłącznie do przedstawicieli pracowników, a nie pracodawców. Po drugie, ma zastosowanie zarówno do przedstawicieli związków zawodowych, jak i przedstawicieli „którzy są wybrani w wolnych wyborach przez pracowników przedsiębiorstwa, zgodnie z przepisami ustawodawstwa wewnętrznego lub układów zbiorowych i których funkcje nie obejmują działalności uznanej w kraju za należącą do wyłącznej kompetencji związków zawodowych" (art. 3).

Konwencja przewiduje skuteczną ochronę przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwie przeciwko wszelkim aktom krzywdzącym, włącznie ze zwolnieniem, podjętym ze względu na charakter ich działalności jako przedstawicieli pracowników, ich przynależność związkową lub działalność związkową. Jedynym warunkiem jest, by działali oni zgodnie z obowiązującym prawem, układami zbiorowymi lub innymi wspólnie uzgodnionymi porozumieniami (art. 1). Przewidziane jest przyznanie przedstawicielom pracowników specjalnych ułatwień, które umożliwią im szybkie i skuteczne wykonywanie funkcji w przedsiębiorstwie. Ich rozmiar i zakres, zależny od struktury związkowej w kraju, potrzeb i możliwości zainteresowanego przedsiębiorstwa nie może utrudniać funkcjonowania przedsiębiorstwa (art. 2). Ustawodawstwo wewnętrzne, układy zbiorowe lub orzeczenia organów rozjemczych czy sądowych mogą określić kategorie przedstawicieli uprawnionych do korzystania z tego typu ułatwień (art. 4). Jeżeli w przedsiębiorstwie działają zarówno przedstawiciele związków zawodowych, jak i przedstawiciele wybrani przez załogę należy podjąć właściwe kroki w celu zapewnienia, aby nie została podważona pozycja związków zawodowych lub ich przedstawicieli, jak również w celu zachęcenia do współpracy obu grup przedstawicieli (art. 5). Realizacja konwencji może nastąpić w drodze ustawodawstwa wewnętrznego, układów zbiorowych lub w inny sposób, zgodnie z wewnętrzną praktyką (art. 7).

W 1975 r. Konferencja Generalna przyjęła konwencję nr 141 dotyczącą organizacji pracowników rolnych i ich roli w rozwoju gospodarczym i społecznym¹⁶. W preambule konwencji wskazane są jej cele, do

¹⁵ Dz. U. 1977, nr 39, poz. 178.

¹⁶ *Conventions et recommandations*, Genève 1978, Organisation International du Travail.

których należy między innymi: włączenie pracowników rolnych do procesu rozwoju gospodarczego i społecznego w celu polepszenia w sposób trwały i skuteczny warunków ich pracy i życia oraz rozwój niezależnych organizacji pracowników rolnych zdolnych do ochrony i obrony interesów swych członków. Istnienie takich organizacji może i powinno przyczynić się do złagodzenia uporczywego niedostatku artykułów żywnościowych w różnych częściach świata. Uznając, że reforma rolna jest w wielu krajach rozwijających się zasadniczym czynnikiem wpływającym na polepszenie warunków pracy i życia pracowników rolnych, ich organizacje powinny czynnie współpracować i uczestniczyć w procesie jej przeprowadzania. Preambuła nawiązuje do konwencji nr 11, 87, 98, które gwarantują wszystkim pracownikom, w tym również pracownikom rolnym, prawo do zakładania wolnych i niezależnych organizacji.

Konwencja ma zastosowanie do wszystkich rodzajów organizacji pracowników rolnych, łącznie z organizacjami, które nie zrzeszają wyłącznie tych pracowników, ale ich reprezentują (art. 1). Określenie „pracownicy rolni” oznacza wszystkie osoby wykonujące na obszarach rolnych zajęcia rolne, rzemieślnicze lub inne, niezależnie od tego czy chodzi o pracowników najemnych, czy też o osoby pracujące na własny rachunek. Konwencja ma zastosowanie do tych osób pracujących na własny rachunek, których głównym źródłem dochodu jest rolnictwo i którzy uprawiają ziemię sami, tylko przy pomocy swych rodzin lub korzystają z pomocy osób trzecich jedynie okresowo (art. 2).

Wszystkie grupy pracowników rolnych mają prawo bez potrzeby uzyskiwania uprzedniego zezwolenia do tworzenia organizacji według swojego wyboru, jak również prawo przystępowania do tych organizacji pod jednym tylko warunkiem, przestrzegania statutu. Zasady wolności związkowej będą w pełni zachowane; organizacje pracowników rolnych tworzone na zasadach dobrowolności będą niezależne i nie będą podlegały żadnej ingerencji, przymusowi lub środkom represyjnym. Uzyskanie osobowości prawnej przez te organizacje nie może być uzależnione od takich warunków, które by naruszały powyższe postanowienia. Pracownicy rolni i ich organizacje przy realizacji swych uprawnień zobowiązani są do przestrzegania prawa wewnętrznego. Ustawodawstwo wewnętrzne nie może naruszać ani być stosowane w sposób naruszający powyższe gwarancje (art. 3).

Jednym z celów polityki rozwoju wsi będzie ułatwianie tworzenia i rozwijania, na zasadzie dobrowolności, silnych i niezależnych organizacji pracowników rolnych jako skutecznego środka zapewniającego tym pracownikom, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, uczestnictwo w rozwoju gospodarczym i społecznym oraz osiągnięcie wyników z niego korzyści (art. 4). Państwa-Strony zobowiązują się stosować aktywną politykę popierania tych organizacji, zwłaszcza przez usuwanie przeszkód przy ich tworzeniu, rozwoju i wykonywaniu legalnej działalności. Uchylone

zostaną przepisy ustawodawcze i administracyjne, które prowadzić mogą do dyskryminacji organizacji pracowników rolnych i ich członków (art. 5). Podjęte będą środki w celu osiągnięcia możliwie jak najszerszego zrozumienia dla konieczności rozwijania organizacji pracowników rolnych (art. 6).

Omawiane tutaj konwencje stanowią pewną całość funkcjonalnie powiązanych ze sobą postanowień. Trzeba sobie przy tym zdawać sprawę, że sposób i zakres ich realizacji zależą od stopnia zagwarantowania w państwie pewnych ogólniejszych, w stosunku do wolności związkowych, praw człowieka. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o prawo zrzeszania się, prawo pokojowych zgromadzeń i wolność słowa. Na te uwarunkowania wielokrotnie zwracały uwagę organy kontroli międzynarodowej.

TIL SYSTEM KONTROLI

Wszystkie konwencje dotyczące wolności tworzenia i zasad funkcjonowania związków zawodowych, podobnie jak inne traktaty i zalecenia przyjęte w ramach MOP, objęte są systemem kontroli międzynarodowej ustanowionym w Konstytucji tej Organizacji. Przewiduje ona kontrolę stałą, która oparta jest na informacjach i sprawozdaniach składanych przez rządy, oraz mechanizm skarg jakie mogą być składane przeciwko państwu, któremu zarzuca się naruszenie praw zawartych w ratyfikowanych przez nie konwencjach¹⁷. Niezależnie od powyższej kontroli konwencje dotyczące praw związkowych objęte są odrębnym systemem kontroli, który powołany został do życia w 1950 r., w rezultacie porozumienia zawartego pomiędzy ONZ i MOP.

Podstawą kontroli międzynarodowej nad realizacją traktatów dotyczących praw związkowych są skargi, w których zarzuca się państwu naruszenie tych praw. Mogą one być składane przez rządy, organizacje pracowników i organizacje pracodawców. Skargi te rozpatrywane są przez specjalnie w tym celu powołany organ, a mianowicie Komisję Badań i Koncyliacji w dziedzinie wolności związkowej. W 1951 r. decyzją Rady Administracyjnej utworzony został Komitet Wolności Związkowej, który pomyślany był początkowo jako organ o charakterze pomocniczym. Na przestrzeni lat jego kompetencje wzrastały między innymi w związku z brakiem zgody państw na rozpatrywanie skarg przez Komisję Koncyliacyjną.

System kontroli nad realizacją praw związkowych ma kilka specyficznych cech, które różnią go od innych mechanizmów kontroli międzynarodowej nad przestrzeganiem praw człowieka i to nie tylko tych, któ-

¹⁷ Por. na ten temat: A. Michalska, *Ochrona praw człowieka w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy*, EPEiS 1979, nr 3, s. 35 - 43.

re obowiązują w ramach MOP. Po pierwsze, omawiany tutaj system kontroli obejmuje wszystkich członków MOP, a więc również i te państwa, które nie ratyfikowały konwencji dotyczących praw związkowych. Toteż gdy kwestionowano, a przypadki takie nie należały do rzadkości, kompetencje Komitetu Wolności Związkowej, argumentowano, iż żaden rząd nie może być zmuszony do przestrzegania konwencji, której nie ratyfikował. Organy MOP odrzucały tę argumentację uzasadniając, iż zasada wolności związkowej sformułowana jest w Konstytucji Organizacji, a więc wiąże wszystkich jej członków, natomiast konwencje szczegółowe są jedynie rozwinięciem tej zasady. Podkreślano również, że zasada wolności zrzeszania się stała się zasadą prawa zwyczajowego, która stoi ponad konwencjami szczegółowymi i winna być przestrzegana przez państwa z racji ich przynależności do Organizacji¹⁸. Równocześnie respektowana jest reguła, iż żadna skarga o naruszenie wolności związkowej nie jest merytorycznie rozpatrywana przez organy MOP bez uzyskania uprzedniej zgody zainteresowanego państwa.

Po drugie, systemem kontroli mogą być w określonych sytuacjach objęte państwa, które nie tylko nie ratyfikowały odpowiednich konwencji, ale które nie są nawet członkami MOP. Otóż procedura, która uzgodniona została pomiędzy ONZ a MOP opiera się na następujących zasadach:

1) Skargi adresowane do ONZ przez rządy lub organizacje pracowników czy pracodawców skierowane przeciwko państwom członkowskim MOP przekazywane są przez Radę Gospodarczą i Społeczną do Rady Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy.

2) Skargi składane do ONZ przeciwko państwu, które jest członkiem ONZ, a nie jest członkiem MOP przesyłane są Radzie Administracyjnej pod warunkiem jednak, iż Sekretarz Generalny NZ uzyska zgodę zainteresowanego państwa i jednocześnie gdy Rada Gospodarcza i Społeczna uzna iż skarga należy do kompetencji organów MOP. W przypadku braku zgody zainteresowanego państwa Rada Gospodarcza i Społeczna może podjąć odpowiednie kroki dla ochrony wolności związkowej o naruszeniu czy zagrożeniu której mowa jest w przedłożonej skardze¹⁹.

3) Jeśli Rada Administracyjna MOP otrzyma skargę skierowaną przeciwko państwu, które nie należy do MOP, a jest członkiem ONZ, wówczas przekazuje ją Radzie Gospodarczej i Społecznej.

Komitet Wolności Związkowej powołany jest do wstępnego badania skargi, przede wszystkim z punktu widzenia wymogów formalnych. Składa się z 9 członków i 9 zastępców wybranych spośród członków grupy

¹⁸ Por. szerzej: C. W. Jenks, *Human Rights and International Labour Standards*, London 1960, s. 55 i nast.

¹⁹ Tak np. wobec odmowy rządu Płd. Afryki, który nie będąc stroną konwencji związkowych permanentnie kwestionował kompetencje kontrole organów MOP, Rada Gospodarcza i Społeczna powołała specjalną grupę ekspertów dla zbadania przedłożonej skargi.

rządowej, grupy pracowników i grupy pracodawców wchodzących w skład Rady Administracyjnej, według zasady: po trzech członków i tyleż samo zastępców z każdej grupy. Takie trójstronne przedstawicielstwo ma zagwarantować możliwie bezstronne rozpatrywanie skargi oraz zapewnić równowagę interesów.

Skarga może być złożona przez rząd, krajowe organizacje pracowników, krajowe organizacje pracodawców, a także te międzynarodowe organizacje, które mają status konsultatywny przy MOP. Zdecydowana większość skarg składana jest przez organizacje pracowników. Rada Administracyjna na podstawie opinii Komitetu ustala czy w konkretnym przypadku ma do czynienia z organizacją o charakterze związkowym, przy czym nie jest tutaj związana ani terminologią stosowaną w ustawodawstwie wewnętrznym ani krajowymi zwyczajami. Skarga nie może być oddalona jako nie odpowiadająca wymogom formalnym, jeśli została złożona przez związek zawodowy, który został rozwiązany na drodze administracyjnej, lub związek, któremu odmówiono rejestracji. Byłoby to bowiem niezgodne z przepisami konwencji nr 87. Komitet nie jest tutaj związany zasadą wyczerpania środków wewnętrznych, co różni tę procedurę od innych systemów kontroli międzynarodowej nad realizacją praw człowieka.

Skarga składana jest na piśmie, musi być umotywowana i w miarę możliwości udokumentowana. Nie są w zasadzie rozpatrywane skargi, których autorzy z obawy przed konsekwencjami pragną pozostać anonimowi, chyba że zawierają one wyjątkowo ciężkie zarzuty o naruszenie wolności związkowej, które nie były dotychczas przedmiotem analizy w toku kontroli międzynarodowej. Komitet pozostaje w stałym kontakcie zarówno z organizacją składającą skargę, jak i z państwem przeciwko któremu jest ona skierowana, przede wszystkim w celu uzyskania z jednej strony odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej słuszność zarzutu, a z drugiej strony dla otrzymania wyjaśnień od państwa. Jeśli skargi odnoszą się do działań, które mogą zagrażać życiu lub wolności jednostki, wówczas rozpatrywane są one w pierwszej kolejności, a Komitet ma nawet kompetencje do formułowania prowizorycznych zaleceń w celu ochrony zagrożonych osób.

Komitet analizuje w zasadzie wyłącznie przedłożoną dokumentację towarzyszącą skardze oraz wyjaśnienia państwa. W wyjątkowych tylko przypadkach, z upoważnienia Rady Administracyjnej, może wysłuchiwać osób i prowadzić badania na miejscu. Metody te stosowane są niezwykle rzadko, a to z tego względu, by wstępne badanie skargi, do czego powołany jest Komitet, nie przekształcało się w formalne postępowanie²⁰.

Początkowo kompetencje Komitetu sprowadzały się do przeprowadze-

²⁰ Badania na miejscu były swego czasu prowadzone w Libii w związku z masowymi aresztowaniami przywódców związkowych.

nia analizy przedłożonej skargi z punktu widzenia wymogów formalnych jakim winna ona odpowiadać. Postępowanie to kończyło się wystosowaniem do Rady Administracyjnej zalecenia, w którym Komitet wyowiadał się co do celowości przekazania skargi Komisji Badań i Koncyliacji w dziedzinie wolności związkowej. Z czasem okazało się, że w licznych przypadkach, z uwagi na brak zgody zainteresowanego państwa, skarga nie może być rozpatrywana przez Komisję. Toteż Komitet coraz częściej rozpatruje dziś skargę pod względem merytorycznym i przedkłada Radzie Administracyjnej sprawozdanie wraz z propozycjami konkluzji i zaleceń jakie Rada winna skierować do państw.

Na przestrzeni 30 lat Komitet rozpatrywał ponad 900 skarg, które dotyczyły różnych aspektów wolności związkowej. Najczęściej przedmiotem skarg było ustawodawstwo wewnętrzne oceniane jako naruszające prawa związkowe, środki administracyjne podejmowane przez organy państwowe, a wśród nich decyzje o rozwiązaniu związku zawodowego, akty ingerencji państwa w działalność związkową, przypadki aresztowania przywódców związkowych. Komitet wypracował obszerne orzecznictwo, które dotyczy nie tylko interpretacji i stosowania przepisów dotyczących praw i wolności związkowych, lecz również innych funkcjonalnie z nimi powiązanych.

Skuteczność działań Komitetu bywała różna, nie można jej jednak oceniać w oderwaniu od całokształtu systemu kontroli międzynarodowej jaki funkcjonuje w ramach MOP. Otóż zalecenia Komitetu Wolności Związkowej kierowane do Rady Administracyjnej, a przez nią z kolei do państw, przedkładane są jednocześnie Komisji Ekspertów i Komisji Stosowania Konwencji i Zaleceń. Dotyczy to oczywiście tylko tych państw, które są stronami konwencji o prawach związkowych. Tak więc stosowanie tych konwencji, w zakresie w jakim są ratyfikowane, podlega normalnej procedurze kontrolnej.

Komisja Badań i Koncyliacji w odróżnieniu od Komitetu Wolności Związkowej, który jest organem Rady Administracyjnej, jest odrębnym i samodzielnym organem kontroli międzynarodowej. Jej kompetencje zostały określone przez Radę Administracyjną MBP w porozumieniu z Radą Gospodarczą i Społeczną ONZ w 1950 r.²¹ Decyzja ta była kwestionowana w tym samym roku podczas 33 sesji Konferencji Generalnej MOP, między innymi przez rządy Płd. Afryki i Australii. Wskazywano mianowicie, że Konferencja nie upoważniła Rady Administracyjnej do utworzenia takiego organu, a sama Konstytucja nie daje Radzie uprawnień do powołania organu o tak szerokich kompetencjach. Chodziło tu przede wszystkim o uprawnienie Komisji do podania skargi do wiadomości publicznej, również wówczas gdy zainteresowany rząd nie wyraził

²¹ Rada Gospodarcza i Społeczna w rezolucji 277 (x) o prawach związkowych uznała formalnie, w imieniu ONZ, kompetencje Komisji.

zgody na prowadzenie badań. Argumentowano również, iż w Konstytucji MOP trudno by było szukać upoważnienia dla Konferencji Generalnej, by ta udzieliła Radzie Administracyjnej kompetencji do powołania Komisji Badań i Koncyliacji, albowiem przewidziana procedura kontrolna stanowi dublowanie tej, która ustanowiona jest w samej Konstytucji. W konsekwencji uzasadniano, iż powołanie w takim trybie nowego mechanizmu kontrolnego czyni MOP organizacją ponadpaństwową, a tego typu rozwiązanie wymagałoby uprzedniej poprawki w Konstytucji²². Argumentacja powyższa odrzucona została przez Konferencję Generalną, która powołała się na art. 10 Konstytucji upoważniający MBP do „zbierania wszelkiego rodzaju informacji dotyczących międzynarodowego uregulowania warunków bytu i pracy pracowników”. Wskazywano przy tym, że uprawnienia państwa przeciwko któremu złożona jest skarga chronione są przez klauzulę, która wymaga zgody państwa na wszczęcie procedury. Celem nowo ustanawianego mechanizmu kontroli, nie jest zmuszenie państwa do stosowania konwencji, której ono nie ratyfikowało, a jedynie samo ustalenie prawdziwości zarzutów o naruszenie praw związkowych²³. Inne zastrzeżenia, a mianowicie natury politycznej, a nie formalnoprawnej, zgłaszały państwa socjalistyczne, które kwestionowały bezstronność Komisji²⁴.

Komisja składa się z 10 członków — działających w charakterze niezależnych ekspertów — którzy są mianowani przez Radę Administracyjną na propozycję Dyrektora Generalnego MBP. Działa ona w zespołach 3 - 5 osobowych, a procedura jest, ogólnie biorąc, podobna do tej jaka przewidziana jest w art. 26 Konstytucji dla skarg zarzucających państwu niestosowanie ratyfikowanych przez nie konwencji. Zarówno w procedurze ogólnej ustalonej w art. 26 Konstytucji, jak i w omawianym tutaj mechanizmie kontroli decyzja o przekazaniu skargi do Komisji Badań i Koncyliacji należy do Rady Administracyjnej. Z tym jednak, że w procedurze ogólnej nie jest wymagana, jak ma to miejsce w kontroli nad przestrzeganiem wolności związkowej, zgoda zainteresowanego państwa.

Zgoda państwa może być udzielona na rozpatrywanie określonej skargi lub uprzednio dla pewnej kategorii skarg czy wreszcie dla wszystkich przypadków. Jeśli państwo nie wyrazi zgody na przekazanie skargi do Komisji Badań i Koncyliacji, wówczas Rada Administracyjna może udostępnić skargę do wiadomości publicznej wraz z wyjaśnieniami złożonymi ewentualnie przez państwo. Ten wymóg zgody państw paraliżował w znacznym stopniu procedurę kontrolną, tak że w ciągu 13 lat

²² N. Valtkos, *Les normes de l'Organisation Internationale du Travail en matere de protection des Droits de l'Homme*, Revue des Droits de l'Homme vol. IV. 1971, nr 4, s. 822.

²⁸ C. W. Jenks, *The International Protection*, s. 230 - 235.

²⁴ Por. J. Rosner, *Międzynarodowa polityka społeczna*, Warszawa 1967, s. 211-213.

od chwili jej ustalenia żadna skarga nie była rozpatrywana przez Komisję. Z tego właśnie powodu- wstępne rozpatrywanie skargi przez Komitet Wolności Związkowej zastępowało stopniowo formalną procedurę badań i koncyliacji. Po raz pierwszy Komisja zebrała się w 1964 r., a do końca 1980 r. rozpatrywała kilka zaledwie skarg.

Komisja sporządza sprawozdanie z rezultatów swej pracy i przedkłada je Radzie Administracyjnej, która decyduje o celowości kontynuowania badań. Jeśli chodzi o państwo członkowskie ONZ, które nie jest członkiem MOP, sprawozdanie przekazywane jest Radzie Gospodarczej i Społecznej.

Komisja sama ustaliła procedurę przy okazji rozpatrywania pierwszej sprawy, a mianowicie skargi złożonej przeciwko Japonii o naruszenie praw związkowych w sektorze publicznym. Procedura jest, ogólnie biorąc, analogiczna do tej jaką stosuje Komisja Badań działając na podstawie art. 26 Konstytucji²⁵. I tak w pierwszej z rozpatrywanych spraw Komisja analizowała skargę wraz z dołączonymi doń dokumentami, wyjaśnienia złożone przez rząd, a także przesłuchiwała świadków zarówno zgłoszonych przez strony, jak i powołanych przez siebie. Prowadziła także badania na miejscu. Ogólnie biorąc w stadium badań stosowane były metody sądowe lub quasi-sądowe, natomiast w stadium koncyliacji stosowana była procedura konsultacji. W sprawozdaniu przedłożonym Radzie Administracyjnej czytamy, iż Komisja podejmowała wysiłki, by stworzyć podstawę, na której zainteresowane strony mogłyby stopniowo, na drodze porozumienia, rozwiązać wszystkie kwestie sporne. Zadaniem Komisji było działanie na rzecz tego porozumienia. Sprawozdanie Komisji opublikowane przez Dyrektora Generalnego MBP przekazane zostało zainteresowanym stronom i Radzie Administracyjnej²⁶.

Jedną z najważniejszych i jednocześnie najgłośniejszych spraw, jakie były rozpatrywane przez Komisję, dotyczyła sytuacji związków zawodowych w Chile po kontrrewolucyjnych wydarzeniach w 1973 r. Liczne organizacje związkowe złożyły wówczas skargi i na wniosek Komitetu Wolności Związkowej, który przeprowadził wstępną ich analizę, Rada Administracyjna po uzyskaniu zgody rządu Chile przedłożyła sprawę Komisji Badań i Koncyliacji w dziedzinie wolności związkowej. Sprawozdanie

²⁸ Por. N. Valticos, *La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et le mécanisme de protection internationale des droits syndicaux*, Annuaire Français de Droit International, vol. XIII, 1967, s. 84 i nast.

²⁹ Komisja zalecała Japonii ratyfikację konwencji nr 87, zmodyfikowanie niektórych ustaw oraz podjęcie kroków w celu stworzenia klimatu zaufania ułatwiającego wymianę poglądów pomiędzy stronami sporu. Konkluzje i zalecenia Komisji dotyczyły: znaczenia ratyfikacji konwencji, roli wymiany poglądów pomiędzy stronami, podstawowych problemów ruchu związkowego w sektorze publicznym, prawa do strajku oraz metod dostosowania ustawodawstwa do treści konwencji MOP.

przedłożone przez Komisję w 1975 r. dotyczyło nie tylko kwestii praw związkowych, ale i innych praw człowieka. Rząd Chile oświadczył, po wymianie licznych dokumentów i złożeniu wyjaśnień, iż przyjmuje zalecenia Komisji²⁷. Rada Administracyjna i Konferencja Generalna wielokrotnie zwracały się o ich praktyczną realizację.

Specjalny system kontroli nad realizacją praw związkowych skutecznie uzupełnia ogólny mechanizm kontroli międzynarodowej, którym objęte są wszystkie konwencje MOP. Kontrola ta może być stosowana względem państw, które nie są stronami konwencji związkowych. Opiera się ona nie tylko na szczegółowych postanowieniach traktatowych, lecz również na ogólnych zasadach dotyczących wolności związkowej. W konsekwencji procedura jest dość elastyczna i łatwiej jest ją dostosować do konkretnych spraw. W toku tej kontroli znacznie łatwiej jest ustalić stopień zagwarantowania wolności związkowych aniżeli na podstawie sprawozdań składanych przez państwa.

Państwa często wysuwały argument, że większość skarg o naruszenie zasad wolności związkowej ma charakter czysto polityczny. Komitet Wolności Związkowej stanął na stanowisku, iż sam musi mieć możliwość dokonania oceny złożonej skargi z tego punktu widzenia. W konsekwencji takiego stanowiska, skargi co do których zachodzi istotne przypuszczenie, iż mają charakter polityczny nie są automatycznie uznawane za niedopuszczalne, a podlegają analizie, w rezultacie której mogą być oddalone. W wielu sprawach Komitet podjął taką właśnie decyzję nie informując nawet zainteresowanego rządu o treści skargi, właśnie z uwagi na jej polityczne aspekty.

INTERNATIONAL PROTECTION OF FREEDOM OF TRADE UNIONS

Summary

Resume of the regulation of general treaties, both universal and regional concerning freedom of associations and of assembly is presented in the introductory remarks of the author. Treaties concerning freedom of trade unions undersigned within the International Labor Organization are hereinafter analyzed. These are: Convention nr 11 concerning the Right of Association in Agriculture, nr 84 concerning the Right of Association in Non-Metroplitan Territories, nr 87 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, nr 98 concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and Bargain Collectively, nr 135 concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking, nr 141 concerning the Organization of Rural Workers and Their Role in Social and Economic Development. Special procedure concerning international protection of trade union rights is discussed

²⁷ *La situation syndicale au Chili. Rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale*, Genève 1975, B.I.T.

in final part of the article. Action of the Committee of Union Freedoms and procedure before the Investigation and Conciliatory Commission in matters of freedom of trade unions is presented.

This special mechanism provides, for many reasons, for completion of general procedures *of* control which are applicable to all conventions of ILO. Being founded on the complaints it permits to examine the questions which could escape control which is based on examination of governmental reports. This control can be applied even with regard to the countries that have not ratified the conventions of freedom of trade unions and in consequence, as far as it applies to these countries, it allows to take up such problems which were found to be difficult to examine, and their solutions were timely and less profound than expected within the scope of general procedures. The control is founded rather on general principles in question of union freedoms, than on detailed guidelines of the respective conventions in that matter therefore it allows for more flexibility and can be more easily applied and extended in varying circumstances.