

I. ARTYKUŁY

ANDRZEJ CHOBOT

SKUTECZNOŚĆ KONWENCJI MOP W POLSKIM PRAWIE PRACY

I. WPROWADZENIE

Użycie w tytule terminu „skuteczność” ma podkreślić, że nacisk położony został na problematykę stosowania konwencji MOP w stosunkach wewnętrznych przy równoczesnym założeniu, że nie da się jej całkowicie rozdzielić od kwestii ich obowiązywania. Ta ostatnia stanowi ciągły, mniej lub bardziej widoczny „podtekst” wywodów. Czasami wymagają one wręcz bezpośredniego nawiązania do zagadnień obowiązywania konwencji MOP-owskich, ich „mocy obowiązującej”.

W ramach szeroko pojętej problematyki obowiązywania konwencji MOP osobne zagadnienie stanowią obowiązki państw związane z konstytucyjną działalnością normotwórczą Międzynarodowej Organizacji Pracy, a w szczególności z inicjatywą, przygotowaniem uchwał w procesie normotwórczym i znaczeniem prawnym konwencji po ich uchwaleniu przez Międzynarodową Konferencję Pracy, wejściu w życie i — wreszcie — ratyfikacji.

Ten ostatni akt jest dla problematyki obowiązywania konwencji MOP w stosunkach międzynarodowych szczególnie ważny, gdyż organizacja ta na równi z przedstawicielstwami rządów, pracowników i pracodawców z państw członkowskich uczestniczy w procesie przygotowywania i uchwalania norm wiążących państwa dopiero, gdy oświadczą one swoją wolę w formie ratyfikacji (system contracting in). Na państwach, które ratyfikacji nie dokonały ciąży w zasadzie jedynie obowiązki formalne, wynikające z art. 19 Konstytucji MOP oraz obowiązki moralne. Międzynarodowa Organizacja Pracy nie jest więc władna stanowić prawa dla państw członkowskich (contracting out), które wiązałyby państwo członkowskie automatycznie, o ile nie wniesie ono zastrzeżenia lub sprzeciwu. Zauważmy jednak, że istniały tendencje do uznania jej za „parlament światowy”, a także do nadania szczególnej mocy prawnej konwencjom uchwalonym w jej ramach, np. wszystkie konwencje MOP miały być skuteczne erga omnes z momentem uzyskania połowy lub 3/4 ratyfikacji.

Jeszcze obecnie w odniesieniu do konwencji, które uzyskały ponad 75% ratyfikacji postuluje się niekiedy przyjęcie konstrukcji norm powszechnie uznanych.

Sformułowania „skuteczność” konwencji MOP nie używam jako synonimu „obowiązywania”, czy „mocy obowiązującej”. Nie jest też ono identyczne z wyrażeniami „realizacja”, „przestrzeganie”, „wprowadzenie do prawa wewnętrznego” czy wreszcie „implementacja”¹, choć ten ostatni termin bywa używany w języku polskim w odniesieniu do konwencji MOP². Pochodzi on jednak zasadniczo z języka angielskiego, w którym używa się sformułowania *measures of implementation*³. Odpowiednikiem francuskim jest forma *méthodes de la mise en oeuvre*, a w rosyjskim — *implemientacja*. Wprawdzie jedna z grup znaczeniowych tego pojęcia oznacza między innymi: nadawanie mocy, wywiązanie się z umowy, spełnienie, wprowadzenie w czyn, lecz zaczęto go używać również na oznaczenie środków kontroli międzynarodowej. Zakres jego stał się więc zbyt szeroki i niejasny⁴.

Na gruncie założeń przyjętych w tym opracowaniu szczególnie interesujący jest termin stosowanie, w znaczeniu, w jakim został on wprowadzony przy konstruowaniu określonej koncepcji stosunku prawa międzynarodowego do wewnętrznego⁵. Użyto go również formułując postulaty *de lege ferenda* w zakresie wyraźnego unormowania tej kwestii w naszym systemie prawnym⁶. Użycie pojęcia „skuteczności” w kontekście określonego stosunku prawa międzynarodowego do wewnętrznego oznacza konieczność nawiązania do problematyki wzajemnej relacji obu porządków prawnych. Problem relacji prawa międzynarodowego do wewnętrznego systemu prawnego PRL jest trudny i złożony, gdyż brakuje w tym względzie wyraźnego rozstrzygnięcia /ustawowego. Rozstrzygnięcia takie istnieją w konstytucjach niektórych państw”, a w szczególności w art. IV Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej⁷, która przewidywała supremację prawa międzynarodowego nad prawem wewnętrznym⁸. Art. VI § 2 tej Konstytucji wciela traktaty z góry do prawa wewnętrznego. Wyraźne rozwiązania przewidziano też w art. 26

¹ Zob. A. Michalska, *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*, Warszawa 1976, s. 266 i nast.

² Na przykład J. Białoceckiewicz, *Wpływ Międzynarodowej Organizacji Pracy na ujednoczenie prawa pracy*, Toruń 1981, s. 133 i nast.

³ A. Michalska, *Podstawowe prawa*, s. 270.

⁴ *ibidem*.

⁵ C. Berezowski, *Zagadnienia zwierzchnictwa terytorialnego*, Warszawa 1957, s. 48 - 52;

⁶ K. Skubiszewski, *Prawo PRL a traktaty*, RPJEiS 1972, nr 3, s. 15.

⁷ J. A. Peaslee, *Constitutions of Nations*, t. III., Haga 1956, s. 590.

⁸ P. Q. Wrigfht, *The enforcement of International Law through Municipal Law in the United States*, New York 1929, s. 38 i nast.

Konstytucji Republiki Francuskiej z 29.9.1946 r., czy w artykułach: 25 Konstytucji RFN, 10 Konstytucji Włoch⁹.

Na szczególną uwagę zasługuje unormowanie relacji konwencji MOP do wewnętrznego porządku prawnego. Kodeksy pracy Nigerii, Ghany, Kostaryki przewidziały — na przykład — uzupełniające stosowanie konwencji MOP w sprawach nie uregulowanych w wewnętrznym prawie pracy. W naszym kraju postulować należałoby *de lege ferenda* również uregulowanie stosunku prawa międzynarodowego do wewnętrznego w naszej Konstytucji. Relację konwencji MOP do krajowego prawa pracy można by dodatkowo unormować w kodeksie pracy. Specyficzne ich właściwości zasługują bowiem na odrębne potraktowanie. Tymczasem jednak rzeczywistość zmusza do zajęcia jakiegoś stanowiska w tej sprawie. Uzasadnia się je więc wnioskami z Konstytucji, przepisami ustawy dotyczącej Dziennika Ustaw, procedurą zawierania i ratyfikowania umów międzynarodowych, a także zakresem kompetencji i zależnością naczelnych organów administracji państwowej od Sejmu. Opiera się to wszystko na wielu założeniach ocennych, zwłaszcza dotyczących skutków prawnych „milczenia” ustawodawcy w odniesieniu do skuteczności konwencji międzynarodowych w stosunkach wewnętrznych, przy jednoczesnej rezygnacji z wymogu wydawania ustaw ratyfikacyjnych przez Sejm. Dlatego właśnie autor nie zamierza ostatecznie rozstrzygać problemu, ani wyczerpująco omówić związanych z nim kwestii szczegółowych. Chce raczej zabrać głos w dyskusji, która wydaje się szczególnie potrzebna na gruncie prawa pracy, ale nie tylko.

Na tle podjętego tematu nasuwa się bowiem kapitalny/wprost problem, który nadaje niezwykle złożony i kontrowersyjny charakter całej problematyce skuteczności konwencji międzynarodowych, między innymi tych, które zawarto pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, w stosunkach wewnętrznych z zakresu prawa pracy w (PRL. Rozwiązanie tego problemu sprowadza się przede wszystkim do odpowiedzi na pytanie, dlaczego dochodzimy do różnych wniosków dotyczących skuteczności prawa międzynarodowego w stosunkach wewnętrznych w zależności od tego, czy wnioskujemy na podstawie praktyki stosowania prawa, czy też na podstawie założeń ogólnych dotyczących tego, co jest prawem obowiązującym na gruncie naszego systemu prawnego. Szczególnie jaskrawo rysuje się ów konflikt rozstrzygnięć przy rozwiązywaniu dylematu ewentualnej sprzeczności normy prawa wewnętrznego z normą konwencji międzynarodowej. Wydaje się celowe syntetyczne ujęcie obu (wnioskowanie z praktyki i założeń ogólnych) sposobów postępowania. Da ono bowiem relatywnie pełny obraz problematyki, zwłaszcza, że w dotychczasowych jej ujęciach dominuje zazwyczaj wyraźnie bądź nawiązywanie

⁹ *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej i Francji*, Warszawa 1971, s. 38- 6. nast.

głównie do przesłanek teoretycznych, bądź tylko do praktyki stosowania prawa międzynarodowego w stosunkach wewnętrznych naszego państwa. W jednym i drugim przypadku dochodzi się do odmiennych konkluzji.

II. EWOLUCJA KONCEPCJI- STOSUNKU PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO DO WEWNĘTRZNEGO

Rozstrzygnięcie sformułowanego tutaj problemu wymaga nawiązania do pewnych ogólnych trendów rozwojowych, które dadzą się współcześnie zaobserwować w świecie. Obserwujemy tu znamiennej ewolucję koncepcji. Dawniej dominowało stanowisko oparte na założeniach filozoficzno-prawnych tak zwanego dualizmu, który z kolei nawiązywał do ostrego niegdyś rozgraniczenia funkcji zewnętrznej i wewnętrznej państwa oraz rzeczywistej suwerenności stosunkowo izolowanych na arenie międzynarodowej organizmów państwowych. Współcześnie dominować zaczynają koncepcje pośrednie między dualizmem i monizmem¹⁰. Nie jest to kwestia przypadku, lecz prawidłowość głęboko uzasadniona rzeczywistością współczesnego świata. Zacierają się bowiem stopniowo ostre granice między funkcją zewnętrzną i wewnętrzną państw. Organizmy państwowe są coraz ściślej wzajemnie powiązane, między innymi poprzez organizacje międzynarodowe uniwersalne lub regionalne. Większość spraw należących dotychczas do wewnętrznej kompetencji normodawczej państw staje się przedmiotem umów międzynarodowych. Sprzyja to zacieraniu się linii demarkacyjnej między prawem międzynarodowym i wewnętrznym, a dotyczy to również stosowania prawa. Zjawisko to nie przebiega jednak równie szybko we wszystkich dziedzinach życia. Państwa w odniesieniu do poszczególnych, podlegających unormowaniu w prawie międzynarodowym, kwestii w niejednakowym stopniu skłonne są zrezygnować 'z wyłączonej kompetencji normodawczej' nawet, jeśli ratyfikowały określone konwencje międzynarodowe. Rzec można, iż różne dziedziny życia w niejednakowym stopniu dojrzały do tego, aby państwa rzeczywiście chciały oprzeć rozstrzyganie indywidualnych i konkretnych spraw w ich obrębie

¹⁰ Na temat dualizmu i monizmu istnieje obszerne piśmiennictwo. Oba kierunki miały wielu wyznawców w nauce polskiego prawa międzynarodowego. Za merytorycznie pośrednie, chociaż formalnie dualistyczne, uważam przyjęte w tym opracowaniu (jako założenie) stanowisko C. Berezowskiego (*Zagadnienia zwierzchnictwa*, s. 48 - 52). Początki ujęć pośrednich widzimy już w tak zwanym dualizmie umiarkowanym, nazywanym też kierunkiem realistycznym lub syntetycznym (zob. np. L. Le Fur, *Règles générales du droit de la paix*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International 1935, nr 4). Porównaj w tym kontekście A. Kłafkowski, *Umowa międzynarodowa a ustawa*, RPEiS 1965, nr 4; tenże, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 96 i nast.

bezpośrednio na normach samow wykonawczych konwencji międzynarodowych. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie (naszego orzecznictwa sądowego)¹¹. Gdy sądy orzekały w sprawach przestępstw wojennych, przepisy międzynarodowe stanowiły dla sądu istotną i bezpośrednią podstawę prawną karania zbrodniarzy. Idzie tu w szczególności o wyroki w sprawie A. Greisera, L. Fischera, J. Meisingera, M. Daumego, A. Ferstera i J. Buhlera. Kontekst, w jakim akty prawa międzynarodowego zostały powołane, wskazuje, iż użyto ich na określenie prawnej podstawy zarzucanych przestępstw. Zwroty ustawowe odsyłające do umów międzynarodowych, a zwłaszcza ich brak nie miały tu większego znaczenia. W pozostałych sprawach orzecznictwo Sądu Najwyższego bywało niejednolite¹². Faktem jest jednak, że w razie braku odesłania do umowy międzynarodowej sądy nasze bardzo rzadko orzekały bezpośrednio na podstawie normy prawa międzynarodowego. W piśmiennictwie naukowym dość konsekwentnie jednak krytykowano orzeczenia zakładające niemożliwość rozstrzygnięcia sprawy bezpośrednio na podstawie normy prawa międzynarodowego¹³. Powstaje tu więc problem w jakim zakresie z tego, że sądy rzadko opierają swoje orzeczenia bezpośrednio na normie prawa międzynarodowego wnioskować można o jej „mocy obowiązującej” w stosunkach wewnętrznych. Skoro bowiem sądy nie tworzą prawa, to niestosowanie, a tym bardziej rzadkie stosowanie nie powinno mieć znaczenia jako przesłanka wnioskowania o jego „mocy obowiązującej”. Przesłanek tych należałoby raczej szukać, zgodnie z konwencjami obowiązującymi poza systemami common law, w procedurze stanowienia tego prawa.

¹¹ Orzecznictwo to przytaczam na podstawie pracy S. Kaźmierczyka, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa wewnętrznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław 1968, s. 72 i nast.

¹² Na uwagę zasługuje tu uchwała SN z 12.3.1957 r. ICO 43/56, Zbiór Orzeczeń 1957 nr 4. Skrytykował ją J. Jodłowski (*Nowe przepisy z zakresu międzynarodowego prawa cywilnego*, NP 1962, nr 4, s. 451, 453 i nast), zarzucając ograniczanie stosowania umów międzynarodowych. Por. też W. Siedlecki, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego*, PiP 1958, nr 4 oraz aprobatę uchwały przez J. Rajskiego, *Jurysdykcja sądów polskich w sprawach o rozwód*, PiP 1958 nr 10. Podobnej sprawy dotyczy orzeczenie SN z 19.2.1959 r. 2CZ 235/57, OSPiKA 1959 z glosą aprobującą H. Trammera. Zaprzeczeniem uchwały z 1957 r. jest orzeczenie SN z 15.5.1959 r. 3CR 1272/57, OSPiKA 1960; patrz też orzeczenie SN z 27. 4. 1960 r. 2CR 549/60, OSPiKA 1960.

¹³ Dotyczy to również większej części piśmiennictwa innych państw socjalistycznych, np. J. Bliszchenko, *Międzynarodowe i wewnątrzpaństwowe prawo*, Moskwa 1960, s. 207; W. Mieszczner, *O międzynarodowym dogoworze jak istocie sowskiego prawa*, Prawowiedzenie 1963; J. Beer, J. Kovács, L. Szamel (*Gosudarstwiennoe prawo Więgierskiej Narodnej Republiki*, Moskwa 1963, s. 158) twierdzą, że prawo węgierskie nie wymaga żadnego aktu ustawodawczego, lecz wiąże skuteczność umowy w stosunkach wewnętrznych z jej ogłoszeniem albo powiadomieniem o niej zainteresowanych organów.

III. KONWENCJE MOP A PODSTAWOWE ZASADY PRAWA PRACY PRL,

Omówione procesy przebiegają ze szczególną intensywnością w obrębie prawa pracy. Dotyczy to zwłaszcza stopnia interferencji konwencji MOP-owskich z wewnętrznym prawem pracy PRL. Widać ją szczególnie wyraźnie, gdy usystematyzujemy je odpowiednio do podstawowych zasad prawa pracy sformułowanych w artykułach 10 - 18 k.p.

Najważniejsze normy stanowiące podstawowe zasady międzynarodowego prawa pracy zawarte są we wstępie do Konstytucji MOP, a rozwinięte i sprecyzowane w konwencjach oraz zaleceniach tej organizacji¹⁴, zgodnie z art. 1 pkt 1 Konstytucji. Prawo dbałości o pracę, zagwarantowane w naszej Konstytucji, a skonkretyzowane w art. 10 kodeksu pracy, normują konwencje dotyczące: polityki zatrudnienia, likwidacji bezrobocia, zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu, jednakowego wynagrodzenia dla pracujących mężczyzn i kobiet za prace jednakowej wartości, płatnych biur pośrednictwa pracy; obowiązkowych odszkodowań dla osób bezrobotnych, a w tym odrębnie z powodu rozbicia się statku.

Zasadę wolności (pracy z art. 11 k.p. normują konwencje MOP, które uzyskały najwyższą liczbę ratyfikacji, a dotyczące: pracy przymusowej lub obowiązkowej, zniesienia pracy przymusowej, ochrony wynagrodzenia. Mimo, że w niektórych krajach¹⁵ spotyka się pracę niedobrowolną, zaczyna się obecnie mówić, że w prawie międzynarodowym ukształtowała się powszechna zasada zakazu pracy przymusowej¹⁶.

Formułowanej w naszym prawie zasadzie wolności zrzeszania się w związki zawodowe i związkowej reprezentacji interesów pracowników odpowiadają konwencje MOP dotyczące: wolności związkowej i ochrony

¹⁴ Ograniczenia w zakresie objętości artykułu zmusiły autora do rezygnacji z pełnej dokumentacji bibliograficznej, zamieszczonej w pierwotnej jego wersji. Dotyczy to między innymi przedstawionych dalej tematycznie konwencji MOP. Poza Dziennikami Ustaw dostępne są w Polsce przede wszystkim teksty zamieszczone w zbiorach: *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę, przyjęte w latach 1946 - 1980*, t. II, Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, Departament Współpracy z Zagranicą, Warszawa 1980; *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę*, cz. 1 i 2, Instytut Pracy, Warszawa 1969; *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy nie ratyfikowane przez Polskę*, cz. 1 i 2, Warszawa 1970. Niektóre teksty dostępne są w formie druków Ministerstwa Pracy, Płac i Spraw Socjalnych. Jeszcze inne teksty nie ratyfikowanych konwencji są trudne do osiągnięcia w kraju, a publikowane jedynie w obcojęzycznych tekstach.

¹⁵ Niektóre państwa Afryki i Azji, Chile, a nawet Australia.

¹⁶ Zalicza się ją do norm powszechnie uznanych. Złożone zagadnienia norm bezwzględnie obowiązujących w prawie międzynarodowym omawia Christos L. Rozakis, *The Concept of Jus Cogens in the Law of Treaties*, Amsterdam—New York—Oxford 1976, passim, zwłaszcza s. 185 - 194. Ich Charakter ocenia się na podstawie art. 53 konwencji wiedeńskiej.

praw związkowych, prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, prawa zrzeszania się i koalicji pracowników rolnych, i prawa zrzeszania się na terytoriach niemetalopolitalnych. Wyrazem znaczenia przywiązywanego do tej zasady w międzynarodowym prawie pracy jest utworzenie stałych organów kontrolnych MOP, a mianowicie Komisji Ustaleń i Concylacji Wolności Związkowej (The Fact Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association) oraz Komitetu Wolności Związkowej (The Committee on Freedom of Association). Organy te są kompetentne specjalnie w sprawach wynikających na tle stosowania konwencji, zwłaszcza nr 87 i 98 MOP.

Sformułowaną w art. 13 kp. zasadę odpłatności rozwijają konwencje o ochronie wynagrodzenia, płacach minimalnych, a także wymieniona już konwencja o jednakowym wynagrodzeniu dla pracujących mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości.

Kolejną zasadą naszego systemu prawnego jest prawo do wypoczynku ustanowione zarówno w Konstytucji, jak i art. 14 kp. W międzynarodowym prawie pracy wyodrębnić tu można kilkadziesiąt konwencji i zaleceń MOP, które dotyczą: progresywnego skracania czasu pracy (ogólne i branżowe), cotygodniowego wypoczynku, corocznych urlopów wypoczynkowych, w szczególności marynarzy.

Ważną pozycję wśród podstawowych zasad naszego prawa pracy zajmuje sformułowana w art. 15 kp. zasada higienicznych i bezpiecznych warunków pracy. Kreuje ją także międzynarodowe prawo pracy w kilkudziesięciu konwencjach i zaleceniach MOP, dotyczących zarówno ogólnej, jak i szczególnej ochrony pracy. Bezpieczeństwa i higieny pracy sensu stricto dotyczą konwencje ogólne o: ochronie zdrowia w miejscu pracy, zabezpieczeniu maszyn, a także branżowe o: higienie pracy w handlu i biurach, bhp w przemyśle budowlanym, pomieszczeniach załogi na statkach, a także o społecznych następstwach wprowadzenia nowych metod w czynnościach manipulacyjnych w portach.

Zagadnienia techniczno-eksploatacyjne unormowane są również licznymi konwencjami i zaleceniami chroniącymi przed substancjami lub warunkami szczególnie niebezpiecznymi dla zdrowia, a także, choć w mniejszym stopniu, konwencjami dotyczącymi transportowanych ładunków, zwłaszcza w transporcie ręcznym. Wyodrębnianej w prawie wewnętrznym szczególnej ochronie młodocianych odpowiada bogaty zestaw konwencji dotyczących: najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia dzieci, ze zróżnicowaniem na działy pracy; ograniczenia czasu pracy i pracy nocnej młodocianych; specjalnych badań lekarskich dzieci i młodzieży.

Szczególna ochrona pracy kobiet jest również przedmiotem oddzielnej grupy konwencji (i zaleceń), które normują: ochronę macierzyństwa, pracę nocną, zakaz pracy pod ziemią, zatrudnienie kobiet obarczonych obowiązkami rodzinnymi.

W obrębie zasady bezpiecznej i higienicznej pracy (nie wyłącznie) można by ująć również konwencje związane z nadzorem w zakresie ochrony pracy. Wymienić tu należałoby konwencje dotyczące: inspekcji pracy, emigrantów i pracowników migrujących.

W polskim systemie prawnym obowiązuje zasada dbałości o rozwój kwalifikacji zawodowych pracowników. Unormowano ją również Konwencją nr 140 oraz licznymi zaleceniami MOP. Z problematyką kwalifikacji, a także ułatwień w uzyskiwaniu pracy poza krajem macierzystym wiąże się *sui generis* międzynarodowy status zawodowy ludzi morza, ukształtowany czterema podstawowymi konwencjami MOP.

Na gruncie szeroko pojmowanego prawa pracy można wreszcie mówić o zasadzie ochrony zdrowia oraz pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Sformułowano ją nie tylko w Konstytucji, lecz również w przepisach dotyczących zabezpieczenia społecznego, które obejmuje u nas zasadniczo ogół ludzi pracy. Ochrona pracownika na wypadek choroby, inwalidztwa, starości i omawianego już bezrobocia, szeroko pojęte zabezpieczenie społeczne unormowano największą liczbą konwencji i zaleceń MOP. Wyodrębnić tu można grupę konwencji dotyczących: ogólnego obowiązku ubezpieczenia osób zatrudnionych, ze zróżnicowaniem w zależności od rodzaju ryzyka lub działalności; ogólnych świadczeń w razie wypadku przy pracy lub chorób zawodowych, w tym ze zróżnicowaniem branżowym; międzynarodowego systemu zachowania uprawnień z zabezpieczenia społecznego. Przyszłościowe znaczenie wydaje się tu mieć Konwencja nr 102 (dotycząca minimalnej normy zabezpieczenia społecznego, a programowe — Konwencja nr 117 o podstawowych celach i normach polityki socjalnej.

Na zakończenie podkreślamy, że nawet zasadzie ochrony uprawnień pracownika, czy ściślej — uprzywilejowania pracownika i automatyzmu prawnego iż art. 18 § 1 i 2 k.p. odpowiada w międzynarodowym prawie pracy zasada, iż państwo członkowskie MOP związane umową międzynarodową nie może zmienić określonego w niej zespołu przywilejów i korzyści (tak zwanego standardu międzynarodowego, czy pułapu traktowania) na niekorzyść osób uprawnionych. Wielka liczba konwencji odpowiadająca niektórym z podstawowych zasad prawa pracy świadczy również o stopniu szczegółowości zawartych w nich unormowań. Te ostatnie tworzą zresztą obraz analogiczny do ukształtowanego w naszym prawie pracy. Opisana tutaj interferencja, fakt, że podstawowym zasadom prawa pracy PRL odpowiadają analogiczne zasady w prawie międzynarodowym, iż zasady prawa wewnętrznego rozwinięte zostały nie tylko wewnątrz, ale również na zewnątrz państwa w konwencjach MOP sugerują co najmniej to, że te ostatnie powinny pełnić między innymi funkcje analogiczne do pełnionych przez podstawowe zasady prawa pracy sformułowane w prawie wewnętrznym. Jeśliby przyjąć taką konkluzję, to wypływałyby z niej istotne praktyczne wnioski. Podobnie jak zasady nor-

matywne, odpowiednie normy konwencji byłyby prawnie wiążące, a zatem powinny być przestrzegane przez sądy oraz inne organy powołane do rozstrzygania sporów ze stosunku pracy i w zakresie ubezpieczeń społecznych. Nie miałyby one pierwszeństwa przed bardziej szczegółowymi normami, w tym również krajowego prawa pracy. Normy konwencji spełniałyby również doniosłą funkcję w procesie posiłkowego stosowania przepisów kodeksu -cywilnego w stosunkach pracy. Odgrywałyby też (i odgrywają) doniosłą rolę jako wytyczne działalności prawodawczej bądź wskazówki interpretacyjne dla organów stosujących prawo pracy, czy też w „zapełnianiu” tzw. luk tetycznych w naszym prawie pracy.

IV. CHARAKTER PRZEPISÓW KONWENCJI MOP

Ogólny charakter mają jednak zazwyczaj tylko normy podstawowe ustanawiane najczęściej w pierwszych przepisach konwencji. Wskazują one najogólniej (obok preambuły) czego dana konwencja dotyczy. Olbrzymia większość konwencji, w swych dalszych przepisach, dotyczy jednak spraw bardzo szczegółowych, niekiedy bardziej szczegółowo unormowanych przez przepisy (międzynarodowe niż się to czyni w wewnętrznym prawie pracy. Porównanie konkretnych przepisów międzynarodowych i wewnętrznych, dotyczących tej samej kwestii wykazuje najczęściej, że nie różnią się one niemal wcale¹⁷, zwłaszcza z punktu widzenia możliwości ich stosowania przy rozstrzyganiu konkretnych i indywidualnych spraw. Przykładów przytoczyć można wiele. Art. 13 ustawy z 26. 10. 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy¹⁸ jest bardziej ogólnie sformułowany, aniżeli art. 2 ust. 2 p.d Konwencji nr 29¹⁹. W przepisie krajowym mówi się bowiem o tym, że określone osoby mogą być zobowiązane do wykonywania robót na cele publiczne „w wypadkach siły wyższej lub klęski stanowiącej poważne zagrożenie dla normalnych warunków egzystencji ogółu lub części ludności”, a w międzynarodowym — o wszelkiej pracy lub usługach „wymaganych w wypadkach siły wyższej, to znaczy w razie wojny, klęsk lub groźby klęsk takich, jak pożary, powódzie, głód, trzęsienia ziemi, gwałtowne epidemie i choroby bydła, najścia zwierząt, owadów lub szkodliwych pasożytów roślinnych i w ogóle wszelkich okoliczności, stanowiących niebezpieczeństwo lub ryzyko niebezpieczeństwa dla życia lub normalnych warunków egzystencji ogółu lub pewnej części ludności”. Art. 2 ust. 2 p.d Konwencji

¹⁷ Stwierdzić to można zestawiając poszczególne kompleksy przepisów kodeksu pracy z dotyczącymi tych samych spraw przepisami konwencji MOP.

¹⁸ Dz.U. nr 35, poz. 229.

¹⁹ Konwencja nr 29 o pracy przymusowej z 28.6.1930 r., ratyfikowana 23.6.1958 r. — Dz.U. z 1959 r., nr 20, poz. 122.

nr 29 jest więc przepisem bardziej szczegółowym. Pozwala doprecyzować pojęcie „siły wyższej lub klęski” z ustawy krajowej.

Ustawa z 8. 10. 1982 r. o związkach zawodowych²⁰ w art. 4 ust. 1 postanawia: „Nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przy-
• należności do związku lub pozostawania poza związkiem; w szczególności nie może to być warunkiem zawarcia umowy o pracę albo pozostawania w zatrudnieniu lub awansowania pracownika ...”. Art. 1 ust. 2 Konwencji nr 98 stwierdza, że pracownicy powinni korzystać z ochrony dotyczącej czynów mających na celu: „a) uzależnienie zatrudnienia pracownika od warunku, że nie przystąpi on do związku zawodowego lub przestanie należeć do związku zawodowego, b) wydalenie pracownika lub skrzywdzenie go we wszelki inny sposób z powodu jego przynależności do związku zawodowego lub udziału w działalności związkowej poza godzinami pracy lub, za zgodą pracodawcy, podczas godzin pracy”.

Konwencja nr 132²¹ normuje urlopy w sposób technicznie podobny do kodeksu pracy. W art. 3 ust. 1 postanawia, że każda osoba do której stosuje się niniejsza konwencja ma prawo do corocznego płatnego urlopu w wymiarze minimalnym. W art. 3 ust. 3 stwierdza się, że wymiar urlopu nie może być niższy niż trzy tygodnie za każdy rok pracy. Osoba korzystająca z urlopu otrzymuje w czasie jego trwania wynagrodzenie itd. Sformułowania te sugerują *expresses verbis* nakaz stosowania tych przepisów w konkretnych i indywidualnych sprawach, o ile Konwencja nr 132 została ratyfikowana. Ten typ redakcji przepisów występuje najczęściej także w innych konwencjach MOP. Co więcej, sformułowanie przepisów konwencji z reguły wyraźnie odsyła do ustawodawstwa krajowego, nakazuje podjęcie odpowiednich środków ustawodawczych, gdy przepis nie ma charakteru *self-executing*. Konwencja nr 101 dotycząca płatnych urlopów w rolnictwie²² postanawia — na przykład — że każdej osobie, do której stosuje się niniejsza konwencja, przysługuje prawo do corocznego płatnego urlopu, którego wysokość określa ustawodawstwo krajowe. Wynagrodzenie przysługujące za urlop będzie również określone przez ustawodawstwo krajowe. Według Konwencji nr 103²³ ustawodawstwo krajowe powinno przewidzieć w określonych sytuacjach dodatkowy urlop przedporodowy, którego maksymalny okres może być ustalony przez właściwą władzę. Konwencja nr 95²⁴

²⁰ Dz.U. nr 32, poz. 216.

²¹ Konwencja nr 132, dotycząca corocznych płatnych urlopów wypoczynkowych (Druk Ministerstwa Pracy, Płac i Spraw Socjalnych).

²² Konwencja nr 101 o urlopiach (rolnictwo) z 26.6.1952 r., ratyfikowana 4.8.1956 r. — Dz.U. nr 29., poz. 123.

²³ Konwencja nr 103 z 28.6.1952 r., nie ratyfikowana — *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy nie ratyfikowane przez Polskę*, cz. 2.

²⁴ Konwencja nr 95 o ochronie wynagrodzenia z 11.7.1949 r., ratyfikowana 18.9.1954 — Dz.U. z 1955 r., nr 38, poz., 234.

stwierdza, że potrącenie z wynagrodzenia dozwolone jest w granicach ustalonych przez ustawodawstwo krajowe, lecz bezpośrednio na mocy przepisów międzynarodowych zabronione jest w każdym razie potrącanie na rzecz pracodawcy lub jego przedstawiciela w zamian za zachowanie zatrudnienia. Art. 10 ust. 1 Konwencji nr 70²⁵ postanawia: „Ust, 2 art. 3 niniejszej Konwencji może być wprowadzony w życie przez a) ustawodawstwo; b) układy zbiorowe; c) połączenie ustawodawstwa z układami zbiorowymi”. Przyjęta tu technika legislacyjna nie różni się zasadniczo od ustanowienia delegacji ustawowej w prawie wewnętrznym. Niektóre, stosunkowo nieliczne konwencje, o programowym charakterze, w większości przepisów zobowiązują państwa je ratyfikujące do pewnych posunięć ustawodawczych, np. Konwencja nr 122²⁶.

Bardzo często w pierwszych ustępach normuje się bezpośrednio i szczegółowo określoną problematykę, ustanawiając określone prawa na rzecz pracowników lub (rzadziej) pracodawców, adresując określone postanowienia bezpośrednio do osób zatrudnionych (lub podmiotów zatrudniających), a w następnych — do władz krajowych, udzielając im kompetencji normodawczej w określonym zakresie. Art. \2 ust. 1 i 4 Konwencji nr 78²⁷ postanawia na przykład: „Dzieci i młodociani poniżej lat osiemnastu nie mogą być dopuszczeni do zatrudnienia - lub pracy w zajęciach nieprzemysłowych, o ile nie zostaną uznani za zdalnych do danej pracy przez gruntowne badanie lekarskie”. Art. 2 ust. 2 i 3 konkretyzują to, na czym ma polegać gruntowne badanie lekarskie. Natomiast art. 2 ust. 4 brzmi: „Krajowe prawo lub przepisy (innego typu — dopisek A. Ch.) winny wyszczególnić władzę kompetentną do wydania dokumentu stwierdzającego zdarność do zatrudnienia oraz winny określić warunki, których należy przestrzegać przy sporządzaniu i wydawaniu dokumentu”. Analogiczne zróżnicowania występują w art. 3 ust. 1 i 3; 6, a zwłaszcza 7 ust. 1 i 2 tej Konwencji. Ostatni z wymienionych przepisów adresuje swe nakazy w ust. 1 bezpośrednio do pracodawcy, a w ust. 2 stwierdza: „Krajowe prawa lub przepisy winny określić:...” Art. 6 adresowany jest natomiast do „właściwej władzy”. Sformułowania te są również charakterystyczne dla innych konwencji.

Można więc zaryzykować twierdzenie, że przepisy konwencji MOP *expressis verbis* wymieniają sytuacje, w których prawa pracownicze, o których mowa w konwencji, normowane są za pośrednictwem ustawodawstwa krajowego lub innych posunięć władz krajowych czy innych podmiotów prawa wewnętrznego. Za tym, że bezpośrednimi adresatami

²⁵ Konwencja nr 70 o zabezpieczeniu społecznym marynarzy z 28.6.1946 r., ratyfikowana 4.8.1956 r.

²⁶ Konwencja nr 122 o polityce zatrudnienia z 1.7.1964 r., ratyfikowana 29.9.1966 — Dz.U. z 1967 r., nr 8, poz. 31.

²⁷ Konwencja nr 78 o badaniu lekarskim młodocianych (zajęcia nieprzemysłowe) z 9.10.1946 r., ratyfikowana 3.12.1947 r. — Dz.U. z 1948 r., nr 46, poz. 339.

norm zawartych w przepisach konwencji MOP są również pracownicy i pracodawcy, przemawiać mogłoby oprócz samej redakcji i systematyki przepisów również uczestnictwo w pracach MOP krajowego przedstawicielstwa pracowników i pracodawców; obok przedstawicieli władz państwowych danego kraju. Te same podmioty uczestniczą bowiem — zgodnie z przepisami naszego kodeksu — w przygotowywaniu przepisów polskiego prawa pracy.

Obok odesłań do prawa krajowego ważnym środkiem dostosowawczym jest istnienie szeregu standardów. Szczególne znaczenie z punktu widzenia rozważanego problemu mają tu standardy: podstawowy, złączony, fakultatywny i opcyjny-zróżnicowany. Podstawowy standard ustanawia pułap przywilejów i korzyści na poziomie minimalnym, łatwym do stosowania we wszystkich państwach członkowskich. Jeżeli mimo to wystąpią sporadycznie bariery gospodarcze czy rozwojowe, to można stosować standard złączony, bez obowiązku bezwzględnego przestrzegania standardu podstawowego. Standard opcyjny-zróżnicowany daje również państwu ratyfikującemu możliwość wyboru traktowania własnych obywateli w zależności od panującej w nim sytuacji. I wreszcie, klauzula fakultatywna wskazuje typowe rozwiązanie. Państwo członkowskie może jednak z niego nie skorzystać jeżeli uzna, że ze względu na sytuację prawną, polityczną, czy społeczną nie jest to wskazane. W takiej sytuacji powoływanie się na kontekst prawny i społeczno-polityczny jako przyczynę niestosowania konwencji nie wydaje się uzasadnione.

V. PRZYGOTOWYWANIE, UCHWALENIE I RATYFIKACJA KONWENCJI MOP

Za bezpośrednią stosowalnością *proprio vigore* przemawia też tryb przygotowywania i uchwalania konwencji w ramach MOP. Rozpoczynają go właśnie żmudne studia nad stanem aktualnego ustawodawstwa jak największej liczby państw członkowskich. Rada Administracyjna rozpoczyna je jeszcze przed przedstawieniem Konferencji Ogólnej projektu uchwały. Stopień przewidywanych trudności w stosowaniu konwencji w poszczególnych państwach decyduje między innymi o tym, czy zastosować metodę prostą, czy podwójnego głosowania. Usunięciu rozbieżności między projektem a stanem ustawodawstwa w poszczególnych państwach służą kwestionariusze, wysyłane wielokrotnie do rządów państw w różnych stadiach przygotowywania projektu. Każde kolejne sprawozdanie uwzględnia wyniki poprzedniego sondażu. Wnioski z nich są wielokrotnie dyskutowane. Ponadto Międzynarodowe Biuro Pracy zwraca się do rządów o nadsyłanie uwag do opracowanego na podstawie wielokrotnych sondaży projektu. Po ich otrzymaniu debatuje się nad poszczególnymi postanowieniami projektu, aby lepiej dostosować całość do woli

państw. Jeżeli dostosowanie to nadal budzi zastrzeżenia, każdy z delegatów może zaproponować przekształcenie projektu konwencji w zalecenie. Gdy jest ono wystarczające, projekt uzyskać musi kwalifikowaną większość głosów. Aby dostosować go w sposób jeszcze doskonalszy do woli i sytuacji państw członkowskich nie staje się on jeszcze konwencją, lecz zostaje przekazany Komitetowi Redakcyjnemu. Ten sporządza projekt ostateczny z uwzględnieniem stanowisk państw ujawnionych dopiero w toku debaty. Projekt ostateczny zostaje znowu poddany głosowaniu, lecz tym razem en bloc. Aby stać się konwencją musi znowu uzyskać większość kwalifikowaną. Jeśli uzyska tylko zwykłą, przekazuje się projekt Komitetowi Redakcyjnemu w celu przekształcenia w zalecenie²⁸.

Jeszcze ważniejsze znaczenie dla rozstrzygnięcia problemu stosowalności konwencji MOP w stosunkach wewnętrznych ma tryb postępowania przy zawieraniu i ratyfikowaniu umów międzynarodowych przez PRL. Prawnodogmatycznym argumentem za skutecznością proprio -vigore znacznej części konwencji MOP w stosunkach wewnętrznych jest fakt, że zostały one ratyfikowane przed 1952 r., a więc przez Sejm specjalną ustawą ratyfikacyjną, poddawaną w całości (en bloc) pod głosowanie w Sejmie. Najwyższy organ przedstawicielski mógł zgłaszać, na podstawie projektu rządowego, zastrzeżenia do danej umowy, a projekt ustawy ratyfikacyjnej wraz z umową międzynarodową był każdorazowo omawiany przez Sejmową Komisję Spraw Zagranicznych między innymi pod kątem politycznego znaczenia umowy oraz pozycji, jaką uzyska Polska przez jej podpisanie w stosunkach z innymi państwami. Na komisjach podnoszono też kwestie dotyczące stosunku umowy do prawa krajowego. Dlatego można zasadnie przypuszczać, iż nie jest uzasadnione twierdzenie, że norm prawnych konwencji nie można stosować wprosit (proprio vigore) ze względu na kontekst polityczny i odmienność prawa wewnętrznego.

Ważnym argumentem przy analizowaniu problemu „mocy obowiązującej” konwencji MOP-owskich w stosunkach wewnętrznych wydaje się być również przyjęty u nas sposób zawierania umowy i procedura ratyfikacyjna²⁹. W ich kontekście wątpliwy wydaje się przytaczany często argument, że konwencji, nawet MOP-owskich, nie można stosować bezpośrednio w stosunkach wewnętrznych ze względu na specyficzne właściwości stosunków „1 prawa wewnętrznego w poszczególnych państwach.

²⁸ W kwestii trybu postępowania zobacz np. *Akty Statutowe Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Warszawa 1969; B. Paździor, *Wpływ Międzynarodowego Biura Pracy na konwencję i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Wrocław—Warszawa 1975., s. 46 i nast.; a także J. Błałocerkiewicz, *Wpływ*, s. 54 - 57.

²⁹ W ujęciu historycznym omawia tę problematykę S. Kaźmierczyk, *Umowa międzynarodowa*, s. 72 i nast.

Umowa międzynarodowa, w tym konwencja MOP podpisana zostaje bowiem w wykonaniu instrukcji negocjacyjnej bądź tak zwanego przygotowania stanowiska delegacji polskiej w obradach organu organizacji międzynarodowej. Instrukcje te czy stanowisko polskiej delegacji wypracowane są zasadniczo przez przedmiotowo właściwych ministrów. Dla delegacji biorących udział w uchwalaniu umowy przez organizację jest to w zasadzie Minister Spraw Zagranicznych. Przed opracowaniem instrukcji kompetentne zespoły przedmiotowe odpowiadają między innymi na pytanie, czy prawo wewnętrzne jest zgodne lub sprzeczne z umową, która ma być zawarta. W razie potrzeby już w tej fazie następują uzgodnienia prowadzące do zrehabilitowania nowego projektu instrukcji.

Po uzgodnieniu występuje się o zatwierdzenie projektu instrukcji do kompetentnych organów rządowych wyższego szczebla. „Stanowisko delegacji”, które będzie reprezentowane na forum organizacji międzynarodowej państw różnych typów, przygotowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, jest następnie zatwierdzane przez Radę Ministrów bądź Ministra Spraw Zagranicznych w zależności od wagi zagadnienia.

Po podpisaniu umowy przewidującej ratyfikację organ, do którego należało opracowanie instrukcji negocjacyjnej, rozsyła ją między zainteresowane ministerstwa w celu uzyskania informacji co do jej ratyfikowania, zwłaszcza w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy prawo wewnętrzne jest zgodne z przysłą umową międzynarodową i czy odpowiada warunkom jej stosowania. Ministerstwa przesyłają z kolei swoje uwagi, zastrzeżenia, wnioski, a przede wszystkim oświadczają, że prawo wewnętrzne jest zgodne bądź sprzeczne z umową oczekującą na ratyfikację. Wskazane sprzeczności usuwa władny w tym zakresie organ władzy lub administracji. Sprzeczności te niekiedy opóźniają ratyfikację umowy. Ich wyeliminowanie wiąże się niejednokrotnie z ważnymi zmianami w prawie wewnętrznym. Następuje to jednak głównie przed a nie po ratyfikacji. Stąd już wynika, że prawo nasze nie przewiduje w zasadzie ustaw transformujących czy inkorporujących po ratyfikacji, lecz dostosowanie prawa wewnętrznego przed jej dokonaniem.

W odniesieniu do konwencji MOP występuje nawet „kwalifikowany” tok przygotowania wniosku o ratyfikację. Konwencje te muszą być bowiem przedkładane „właściwym władzom”, którymi są parlamenty. Ze względu na to, że Konstytucja nasza nie przewiduje udziału Sejmu w zawieraniu umów, upatrywano w niej sprzeczność ze statutem MOP. Art. 19 ust. 5 pkt b Konstytucji MOP postanawia bowiem: „Człowiek zobowiązany jest do przedłożenia w ciągu roku projektu konwencji władzy lub władzom, do których kompetencji sprawa należy w celu przyobleczenia w ustawę albo zastosowania środków innego rodzaju”. „Krajowymi władzami właściwymi” w rozumieniu MOP są organy posiadające samodzielność prawodawczą. Oceniała więc ona przedkładanie projektów

umów Kadzie Państwa za bezprzedmiotowe, z wyjątkiem przedłożenia w celu ratyfikacji³⁰. Aby usunąć sprzeczność między praktyką konstytucyjną MOP, a naszym prawem wewnętrznym Rada Państwa podjęła specjalną uchwałę dotyczącą trybu przedkładania właściwej władzy konwencji MOP i pewnych dodatkowych wymogów w zakresie procedury ratyfikacyjnej³¹. Od jej wydania zaczęto przedkładać konwencje MOP Sejmowi. Prezydium Sejmu ograniczało się w praktyce do ich rejestrowania. Minister Spraw Zagranicznych zaczął składać wnioski o ratyfikację do Rady Ministrów, a nie jak dawniej wprost do Rady Państwa. W związku z tymi wnioskami Rada Ministrów rozpoczęła podejmowanie uchwał decydujących o tym, czy wystąpić o ratyfikowanie konwencji, jej nieratyfikowanie lub wreszcie o odroczenie. Dopiero na podstawie takiej uchwały Minister Spraw Zagranicznych uzyskiwał umocowanie do wykonania dalszych czynności niezbędnych dla wszczęcia procesu ratyfikacji przez Radę Państwa.

Tak ostrożne, wieloetapowo następujące badanie zgodności umowy międzynarodowej, a zwłaszcza konwencji MOP z prawem wewnętrznym PRL przed ratyfikacją uzasadnia wniosek, iż nie powinno się raczej twierdzić, że odmiennosc naszego prawa wewnętrznego lub warunków społeczno-politycznych uniemożliwia stosowanie międzynarodowego prawa pracy w stosunkach wewnętrznych. Należy raczej twierdzić, że wielokrotna, przez kompetentne organy wyrażana przed ratyfikacją, opinia o istnieniu wystarczającego stopnia zharmonizowania obu porządków prawnych uzasadnia całkowicie pogląd o rzeczywistej możliwości stosowania w stosunkach wewnętrznych norm międzynarodowego prawa pracy, a zwłaszcza konwencji MOP.

VI. PRAWO PRACY PRL A STOSOWANIE KONWENCJI MOP W STOSUNKACH WEWNĘTRZNYCH

Stopień interferencji międzynarodowego z wewnętrznym porządkiem prawa pracy, samowykonawczy charakter większości norm konwencji MOP, procedura ich przygotowywania, zawierania i ratyfikowania, a także ustanawianie w ich normach merytorycznych uprawnień o charakterze fundamentalnym na rzecz tradycyjnych podmiotów prawa we-

³⁰ (Por. B. Paździor, *Pojęcie „państwowej władzy kompetentnej”*, Acta Universitatis Vratislaviensis, Wrocław 1972, nr 163. Statut MOP mówi tu o „legislaturze”. W pierwotnym projekcie użyto sformułowania: „... parliament or other legislative authority” (por. J. Shotwell, *The Origin of the International Labour Organization*, t. 1, New York 1934, s. 392).

³¹ Była to uchwała nr 50/59 z 23.12.1959 r. w sprawie trybu -przedkładania właściwej władzy konwencji Międzynarodowej Organizacja Pracy.

wewnętrznego nasuwają przypuszczenie, że na gruncie prawa pracy stosowne są te koncepcje, które przewidują daleko idącą bezpośrednią skuteczność prawa międzynarodowego w stosunkach wewnątrzpaństwowych. Tymczasem w doktrynie prawa pracy wydają się dominować poglądy nie uznające w sposób zdecydowany skuteczności: konwencji MOP proprio vigore w stosunkach wewnętrznych. Podręcznikowe wypowiedzi typu: „konwencje, w przeciwieństwie do .zaleceń mogą uzyskiwać mac obowiązu- jącą, ale dopiero po ratyfikacji przez państwo, które przystąpiło do konwencji”³², są zbyt lakoniczne, a tym samym niejasne. Niezdecydowane stanowisko przejawia się w twierdzeniu, że skoro ratyfikacja „stanie się faktem dokonany, rząd danego kraju powinien z kolei dopilnować wyprowadzenia jej w życie (a więc wydania odpowiednich ustaw, podjęcia środków organizacyjnych itp.) oraz składać coroczne sprawozdania”³³. Można tu domniemywać, że ratyfikowana konwencja, w tym ujęciu, nie wpływa bezpośrednio przez sam akt ratyfikacji na rekonstrukcję norm naszego prawa pracy. Bardziej zdecydowane poglądy skłaniają się ku konkluzji: „Postanowienia zamieszczone w traktatach i konwencjach wymagają jednak z reguły konkretyzacji w ustawach krajowych i dopiero po takiej 'transformacji' (przetworzeniu) stają się formalnie źródłem prawa wewnętrznego. Konwencje MOP stanowią w takich wypadkach jedynie pośrednie źródło prawa pracy w PRL”³⁴.

Odosobniony jest trafny, przynajmniej w świetle przytoczonych argumentów, pogląd³⁵, iż „jeśli nastąpi ratyfikacja konwencji, jej treść staje się obowiązująca dla danego kraju .. .”, nawiązujący do stanowiska, „że umowa międzynarodowa (a więc i konwencje MOP), ratyfikowana i należyte ogłoszona w Dzienniku Ustaw, staje się obowiązująca i skuteczna wewnątrznie z własnej mocy, bez konieczności dodatkowego wydawania aktów prawnych włączających ją do 'wewnętrznego porządku prawnego’”³⁶, i do stwierdzenia, że pogląd ten „należy zacieśnić do norm.prawa materialnego, i do takich, które mają dostateczny stopień konkretności, aby mogły być zastosowane”³⁷.

Ponieważ w prawie pracy zdają się dominować poglądy oparte na sto-

³² W. Jaśkiewicz, w: W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1980, s. 87.

³³ W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 77.

³⁴ T. Zieliński, *Zarys wykładu prawa pracy, część I ogólna*, Katowice 1979, s. 197.

³⁵ Z. Salwa, *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy*, w: *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane*, s. III, IV; szerzej o porównaniu standardów naszego i międzynarodowego prawa pracy Z. Salwa, *Postęp w dziedzinie ustawodawstwa w świetle działalności MOP i osiągnięć Polski Ludowej*, Warszawa 1969, passim.

³⁶ Z. Salwa nawiązuje tu do poglądu S. Rozmaryna, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1904, s. 320 - 335.

³⁷ M. Świącicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1968, s. 104.

sunkowo konserwatywnych założeniach, potrzeba ponownego podjęcia tej problematyki wydaje się szczególnie pilna. Należy tu wyjść, moim zdaniem, z najbardziej odpowiadającego realiom współczesności założenia, że państwo nasze ratyfikując konwencję przyjmuje dwojakie zobowiązania. Pierwsze to uznanie zawartej umowy za prawo obowiązujące w stosunkach zewnętrznych z innymi państwami, a drugie — obowiązek jej stosowania w stosunkach wewnętrznych³⁸. Założenie to jest szczególnie miarodajne w odniesieniu do konwencji MOP. Z reguły formułują one bowiem *expressis verbis* obowiązek stosowania ich przepisów, a osobno mówią o tym, że konwencja obowiązuje członków. Niekiedy ponadto postanawiają o tym, za pomocą jakich środków jej przepisy mają być wprowadzane w życie.

Przytoczmy tu przykładowo typowe rozwiązania. Konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych zaczyna się od zobowiązania do jej stosowania, a ponadto wzmianki o obowiązaniu: „Każdy Członek Międzynarodowej Organizacji Pracy dla którego jest w mocy niniejsza Konwencja, zobowiązuje się stosować [podkreślenie moje — A.Ch.] następujące postanowienia” (art. 1).

W art. 1 cytowanej już konwencji nr 79 dotyczącej ograniczenia pracy nocnej dzieci i młodocianych w zajęciach nieprzemysłowych postanawia się: „Niniejsza konwencja stosuje się do dzieci i młodocianych...”. W jej art. 11 natomiast mówi się: „Niniejsza Konwencja będzie o b o w i ą z y w a ła [podkreślenie moje — A. Ch.] tylko tych członków...”. Analogicznych przykładów można przytoczyć mnóstwo, W większej części przepisów mówi się o tym, że stosuje się je wprost do dzieci, statku dtp. W zakresie stosowania konwencja MOP powinna więc, w świetle poczynionych już ustaleń, uzyskać skuteczność *proprio vigore* (a więc bez potrzeby wydania aktów prawa wewnętrznego), o ile jej przepisy nie odsyłają *expressis verbis* do krajowego systemu prawnego i mają charakter samowykonawczy³⁹. Dodatkowym warunkiem skuteczności jest opublikowanie konwencji w Dzienniku Ustaw⁴⁰. Podstaw tej koncepcji upatrywać można nie tylko w tym, co przedstawi-

³⁸ Zob. C. Berezowski, *Zagadnienia*, s. 48 - 52; A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe*, s. 99-100; S. Kaźmierczyk, *Umowa międzynarodowa*, s. 36-39.

³⁹ Por. M. Świecicki, *Prawo pracy*, s. 104; Z. Salwa., *Konwencje*, s. III i TV.

⁴⁰ Zob. S. Rozmaryn, *Ustawa*, s. 3132 i nast.; L. Gelberg, *Miejsce umów międzynarodowych w prawie PRL*, PiŻ 1962, nr 18; M. Jaroszyński, w: M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 36 - 37, traktuje opublikowanie umowy jako wyraz transformacji. Píše się zazwyczaj, że z chwilą publikacji traktat „uzyskuje w stosunkach wewnętrznych moc obowiązującą na równi z ustawami”, „skuteczność równą ustawie”, „staje się równy ustawie”, a nawet „ma zawsze pierwszeństwo przed ustawami” (M. Żylicz, *Elementy międzynarodowe w nowym prawie lotniczym*, PiP 1962, nr 10; J. Policzkievicz, W. Siedlecki E. Wengerek, *Postępowanie niesporne*, Warszawa 1902, s. 31 - 32).

łem wcześniej. Znaleźć je również można w ogólnej zasadzie sformułowanej na podstawie analizy konstytucji poszczególnych państw i ukształtowanej na ich tle praktyki konstytucyjnej⁴¹. Gdy nie zawierają one przepisu o prawnej skuteczności umów międzynarodowych w stosunkach wewnętrznych, a jednocześnie konstytucje te, ani praktyka konstytucyjna nie znają trybu „transformowania” lub „inkorporowania” umów w drodze ustawy to przyjąć należy, jak się zdaje, że wyraża się w ten sposób wola ustawodawcy uznania prawnej skuteczności przepisów samow wykonawczych umów międzynarodowych *proprio vigore* w stosunkach wewnętrznych⁴². Takie jest niewątpliwie założenie, twierdzi się dalej⁴³, na którym opiera się praktyka konstytucyjna Sejmu, Rady Państwa i Rządu PRL. Nie podejmują one bowiem nigdy żadnych kroków zmierzających do ustawodawczej „transformacji” czy „inkorporacji” osobną ustawą ratyfikowanych umów -międzynarodowych. Rząd czy Rada Państwa nigdy takich projektów ustawodawczych do Sejmu nie wnoszą. Sejm nigdy dotychczas takich ustaw nie uchwalał. Zauważmy, że praktykę tę można by tłumaczyć inaczej. Uzgodnienia, nawet w formie odpowiednich ustaw, mają miejsce przed ratyfikacją. Pisałem o tym wcześniej. W tym układzie ratyfikacja zakłada istnienie wcześniejszej, uprzedniej, a nie następczej praktyki konstytucyjnej zbliżonej swym celem do „transformacji”, czy „inkorporacji” konwencji, która ma być podpisana czy ratyfikowana. Po ratyfikacji konwencja i tu nie potrzebuje jednak wprowadzenia do prawa wewnętrznego osobną -ustawą.

(Wprawdzie w wydawanych przez siebie ustawach Sejm zamieszcza niekiedy klauzule, iż dana ustawa „nie narusza obowiązujących umów międzynarodowych”, uzależnia stosowanie określonych przepisów ustawy od istnienia umowy międzynarodowej czy wreszcie daje *expressis verbis* pierwszeństwo umowom międzynarodowym przed przepisami danej ustawy, lecz nie oznacza to, że w braku odpowiednich klauzul umowa międzynarodowa sama przez się (*proprio vigore*) nie ma bezpośrednich skutków w prawie wewnętrznym⁴⁴. Twierdzenie takie powinno się odnosić zwłaszcza do konwencji MOP, których przepisy domagają się tych skutków *expressis verbis*.

Warunek publikacji w Dzienniku Ustaw wiąże się ze stwierdzeniem ustawy, że winny w nim być publikowane również -umowy zawarte przez Państwo Polskie z innymi państwami oraz oświadczenia rządowe w sprawie mocy obowiązującej tych umów, ich ratyfikacji oraz uczestnictwa w nich innych państw”. Domniemywać można, że wymóg taki zakłada „moc obowiązującą” a także prawną umowę w stosunkach we-

⁴¹ Patrz S. Rozmaryn, *Ustawa*, s. 319 - 346.

⁴² *Ibidem*, s. 327 i 328.

⁴³ *Ibidem*, s. 341 - 343.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 330 - 331

wewnętrznych równą ustawie. Ogłoszenie umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw jest niezbędnym warunkiem przyznania tej umowie skuteczności w stosunkach wewnętrznych tylko wtedy, gdy chodzi o dziedziny będące przedmiotem normowania ustaw. Konstytucyjny charakter publikacji wiąże się z tym, że umowy międzynarodowe potraktowano tu w tej samej płaszczyźnie co ustawy i rozporządzenia wykonawcze, wydawane z ich upoważnienia i z powołaniem się na to upoważnienie. Warunkiem obowiązywania ustawy jest natomiast jej publikacja. Przede wszystkim w odniesieniu do konwencji MOP można by więc bronić poglądu, że jeśli zostały ratyfikowane przez Radę Państwa i należycie ogłoszone w Dzienniku Ustaw, a ściślej te ich przepisy, które mają charakter samowykonawczy, mają w stosunkach wewnętrznych prawną skuteczność same przez się (*proprio vigore*) w dziedzinach zastrzeżonych w ustawie albo uregulowanych przez ustawę⁴⁵. Konstrukcja ta nie ma takich zalet jak konkretna dyrektywa nakazująca organowi stosowanie konwencji. Organy orzekające mogą bowiem mieć wątpliwość co do obowiązku stosowania, zwłaszcza gdyby konwencja kolidowała mimo wszystko z prawem wewnętrznym PRL. Obok przytoczonych wcześniej argumentów za skutecznością konwencji MOP w stosunkach wewnętrznych, takich jak: ich interferencja z polskim prawem pracy, sposób formułowania ich przepisów (odesłania, standardy, szczegółowość, adresaci, rozróżnianie obowiązku stosowania wprost do podmiotów stosunku pracy i mocy obowiązującej na zewnątrz w odniesieniu do państw-członków); tryb przygotowywania i uchwalania konwencji w ramach MOP; czy wreszcie procedura zawierania, podpisywania i ratyfikacji przez PRL, a zwłaszcza „kwalifikowany” tryb przewidziany w odniesieniu do konwencji MOP, za ich „mocą obowiązującą” wewnątrz państwa przemawia też przedstawiona tu koncepcja ogólna. Koncepcja ta może stanowić również argument za istnieniem obowiązku (inna rzecz, czy realizowanego) stosowania tych konwencji przy rozstrzyganiu konkretnych i indywidualnych spraw. Konsekwentne zaakceptowanie tej koncepcji wymagałoby również uznania, że konwencje te stanowią podstawę dla osób fizycznych, ich grup i organizacji do opierania ich roszczeń wobec państwa na konwencjach MOP mimo tego, że ustawa wewnętrzna do nich nie odsyła. Niektórzy autorzy⁴⁶ przyjmują ten pogląd bez większych zastrzeżeń na gruncie prawa międzynarodowego publicznego, jednak w kontekście tradycyjnych założeń jest on dyskusyjny.

Poczynione ustalenia uzasadniają, jak się wydaje, twierdzenie, że poza postanowieniami odsyłającymi wyraźnie do prawa wewnętrznego, w tym również nakazującymi wprowadzenie niektórych normatywów do

⁴⁵ Uzasadnieniu tej tezy służy większość ustaleń poczynionych w artykule.

⁴⁶ Np. K. Skubiszewski, *Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL*, PiP 1981, nr 7, s. 12.

ustawodawstwa wewnętrznego, a także zamieszczonymi w stosunkowo nielicznych konwencjach głównie programowych, cała reszta (znaczna większość) przepisów konwencji MOP ma charakter samow wykonawczy i powinna być stosowana w stosunkach wewnętrznych bezpośrednio.

Przy założeniu, że samow wykonawcza konwencja MOP jest w stosunkach wewnętrznych zrównana z ustawą z punktu widzenia mocy prawnej, ewentualne kolizje międzynarodowego i wewnętrznego porządku prawnego należy rozstrzygać według odpowiednio stosowanych zasad obowiązujących w odniesieniu do ustaw, a przede wszystkim dyrektywy *lex posterior derogat legi priori* czy dotyczącej relacji *lex specialis — lex generalis* bądź dyskusyjnej — *lex posterior generalis non derogat legi anteriori speciali, lex superior, mitior* itp. Ograniczam się do zasygnalizowania problemu, który wymagałby osobnego studium. Zasady te mogłyby znaleźć pełne zastosowanie w razie sprzeczności późniejszej konwencji z ustawą wcześniejszą. W sytuacji odwrotnej powstaje bowiem problem niemożliwości uchylecia zobowiązań międzynarodowych na zewnątrz w stosunkach z innymi państwami za pomocą ustawy wcześniejszej, zwłaszcza, że w sprawach wypowiedania traktatów kompetentna jest Rada Państwa. Zauważmy też, że konwencje MOP niemal zawsze ograniczają znacznie prawo ich wypowiedania. Stwierdza się w „nich bowiem, że członek, który ratyfikował konwencję, „może wypowiedzieć ją po upływie dziesięciu lat od daty pierwotnego wejścia jej w życie”.

Problematykę rozwiązania sprzeczności konwencji z ustawą można tu również tylko zasygnalizować. Niektórzy⁴⁷ uważają, że „jeśli wykładnia nie potrafi zlikwidować konfliktu traktatu z ustawą (zwykłą)” organa administracyjne i sądy „obowiązane są [. . .] przyznać normie traktatowej pierwszeństwo”. Stanowisko takie jest wyrazem przekonań części społeczności międzynarodowej. Przykładem może być projekt deklaracji praw i obowiązków państw, który uchwaliło Zgromadzenie Ogólne [Narodów Zjednoczonych w dniu 6.12.1949 r. Zaznacza on, że państwo jest obowiązane postępować zgodnie z prawem międzynarodowym i zgodnie z zasadą, że suwerenność każdego państwa podlega wyższości (supremacji) prawa międzynarodowego⁴⁸. Konsekwencją trudności w rozwiązaniu sprzeczności ustawy z umową międzynarodową było częściowe usamodzielnienie się traktatu jako źródła prawa krajowego. Sądy wymagały dawniej, aby utrata mocy przez traktat została obwieszczona w Dzienniku Ustaw. W razie braku ogłoszenia traktat zachowywał „moc obowiązują-

⁴⁷ libidem, s. 23; patrz też M. Żylicz, *Elementy*, czy J. Policzekiewicz, w: J. Policzekiewicz, W. Siedlecki, E. Wengerek, *Postępowanie*.

⁴⁸ Art. 14; Por. United Nations: Official Records of the fourth Session of the General Assembly, Resolutions, 20 September -10 December 1949, s. 67; cytują za C. Berezowskim, *Zagadnienia*, s. 49, przypis 1. Analogiczną zasadę supremacji przewidziano we wspomnianym już art. IV Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

„ca” w wewnętrznym porządku prawnym i był stosowany przez sądy, choćby przestał obowiązywać w prawie międzynarodowym. Należy jednak wątpić, czy obecnie sądy podtrzymałyby takie stanowisko⁴⁹.

Opowiadając się za konstrukcją skuteczności proprio vigore samowynikających konwencji MOP w polskim prawie pracy jeszcze raz podkreślmy, że kwestia ta powinna być unormowana w Konstytucji. -W związku z wymogami statutu MOP niezbędne byłoby zapewnienie udziału Sejmu, choćby na mocy szczególnego postanowienia zamieszczonego w kodeksie pracy. W konstytucjach innych państw socjalistycznych istnieją wyraźniejsze podstawy prawne dla uznania tej konstrukcji. Na podstawie art. 153 konstytucji jugosłowiańskiej — na przykład — sądy „bezpośrednio stosują umowy międzynarodowe, które są ogłoszone”. Art. 8 konstytucji NUD stanowi, iż „ogólnie uznane, służące pokojowi i pokojowej współpracy narodów, „normy prawa międzynarodowego obowiązują władzę państwową i obywateli.”⁵⁰ Podkreślmy też nietrafność poglądu, że postulat bezpośredniego obowiązywania norm prawnomiędzynarodowych w prawie wewnętrznym oznacza „zbliżanie się do monizmu oraz lekceważenie suwerenności państwowej”⁵¹. Zagadnienie bezpośredniego czy pośredniego (poprzez transformację) obowiązywania norm traktatowych należy bowiem do dziedziny wykonania zobowiązania międzynarodowego. Element suwerenności przejawia się natomiast w momencie wiązania się traktatami⁵². Międzynarodowe prawo zwyczajowe zawsze było stosowane w Polsce bez transformacji, a problem ograniczenia suwerenności nie powstawał. Niewątpliwie są natomiast zalety konstrukcji skuteczności proprio vigore. Uniemożliwia ona opóźnianie bądź blokowanie realizacji traktatów przez opóźnianie procedury transformacyjnej. Gwarantuje też jednolitość norm we wszystkich państwach będących stronami traktatu⁵³. W tym kontekście niejasności terminologiczne⁵⁴ wydają się mieć drugorzędne znaczenie. Niekonsekwencję sformułowania „moc własna” jako wskazującego, że umowa nie podlega ani „transformacji”, ani „inkorporacji”, a jednak należy do krajowego porządku prawnego można bowiem usunąć, przyjmując odpowiednie konwencje znaczeniowe.

Metoda analizowania wewnętrznego porządku prawnego z uwzględ-

⁴⁹ Tak K. Skubiszewski, *Prawa jednostki*, s. 12.

⁵⁰ Por. też § 77 konstytucji węgierskiej, artykuły: 43 konstytucji rumuńskiej, 164 konstytucji jugosłowiańskiej, 51 konstytucji NRD (szerzej patrz T. Smoliński, *Problemy stosunków międzynarodowych w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, Poznań 1975, s. 121 i nast.).

⁵¹ Zobacz A. Wiasilkowski, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1980, s. 189 i nast.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Wskazuje na nie K. Skubiszewski, *Prawa jednostki*.

nieniem prawa międzynarodowego jest też uzasadniona aksjologicznie, między innymi w zakresie spraw związanych z zatrudnieniem. Ciężkie doświadczenia faszyzmu, zwłaszcza hitlerowskiego zrodziły w świecie dążenia do uniezależnienia prawa od arbitralności władców, budowania jego autorytetu na podstawie wartości względnie niespornych, służących zwartości i sile całej wspólnoty ludzkiej, jednoczeniu ludzi i narodów wokół wspólnego dobra. Wartości te chronione są zwłaszcza zobowiązaniami międzynarodowymi do respektowania podstawowych praw człowieka. Większość z nich mieści się w orbicie zainteresowania prawa pracy. Stanowią one jakby skodyfikowane uzasadnienie aksjologiczne wszystkich systemów prawnych państw-członków wspólnoty narodów. Dlatego też stanowią wzorzec, a tym samym i kryterium oceny prawodawstwa poszczególnych państw. Z tej funkcji konwencji międzynarodowych ratyfikowanych przez określoną grupę państw wypływa uzasadnienie dla komparatystryki w badaniu ich wewnętrznych systemów prawnych. Uzasadnia ją owo minimum względnie stabilnych wartości uznanych za wspólne dla nich poprzez akty ratyfikacji czy inkorporacji.

EFFECTIVENESS OF THE ILO CONVENTIONS IN POLISH LABOUR LAW

Summary

The study elaborates a problem of relation of the ILO conventions to the internal labour law in Poland having in view general transformations in the modern world resulting in abandoning extreme dualistic ideas in favor of concepts which are intermediate between monism and dualism in solving the international and internal law relation dilemma. Lack of an explicit regulation of that question in the Polish constitution and a lack of labour code provisions on its relation to the international labour laws as well as a particularly compound nature of problems involved render a discussional and issue stating character of this study.

A comparison of basic principles of labour law in Poland with relevantly ordered conventions of the ILO proves a high degree of their interference. The conventions are also analogous to the Polish law within the framework of respective principles. Since the basic principles of internal law are developed not only internally but also externally, outside of State, in the ILO conventions, the latter should perform, among others, functions analogous to those of basic principles of the internal labour law.

A substantial number of conventions corresponding to some of those principles suggests a high degree of detailed regulation provided. In fact most of these conventions concern details which can find more circumstantial regulation in international law than it is done in internal labour law, especially in acts of legislation: A comparison of specific international and internal provisions relating to the same question can usually indicate that in the scope of their wording they are almost not different, especially in the respect of a possibility of their application in internal law. They are of a self-executing character which can be indirectly proved by the fact that some labour codes prescribe *expressis verbis* applying the ILO conventions in specific individual matters not being regulated by internal law.

Wording of certain provisions of the ILO conventions can also suggest adopting a principle of laying down certain rights (or duties) directly for the benefit of employees (or employers) and of describing situations in which rights or obligations formulated in the convention are to be regulated in internal law or by other acts of domestic authorities or other subjects of internal law.

Another legal and dogmatic argument for the *proprio vigore* effectiveness of a substantial part of the ILO conventions in the internal relations is also the fact of their *en bloc* ratification by the special ratifying act of the Diet. It can be also proved by way of entering into an agreement adopted in Poland, ratification procedures and, especially a „qualified” mode provided for the ILO conventions. It is implied that internal law has to be brought to conform to the ILO regulations and conformity to socio-political conditions has to be examined before and not after ratification.

Some opinions expressed in the doctrine of labour law ought to be rediscussed as it seems, in light of these findings; it concerns those views which assume that provisions of the ILO conventions must be, as a rule, substantiated in internal laws. It has to be therefore postulated to regulate a relation of international to internal law in the Polish constitution. The relation of the ILO conventions to internal labour law can be additionally regulated in labour code, provided the participation of the Diet in the convention ratification process.