

ANNA MICHALSKA

OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA W RAMACH MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI PRACY

I. PRAWA CZŁOWIEKA W KONSTYTUCJI MOP

Historycznie biorąc, przedmiotem ochrony w prawie wewnętrznym poszczególnych państw były najwcześniej wolności osobiste oraz prawa i wolności publiczne. W związku z tym formułuje się w doktrynie ogólną tezę, że ewolucja ochrony praw człowieka szła od ochrony praw i wolności publicznych, a więc od koncepcji zabezpieczenia jednostki przed przymusem, do zagwarantowania praw społeczno-ekonomicznych, a więc do koncepcji realizacji sprawiedliwości społecznej. Przykładów na poparcie tej tezy szuka się również w dziedzinie międzynarodowej ochrony praw człowieka, wskazując między innymi Powszechną Deklarację z 1948 r., Pakty Praw Człowieka z 1966 r. i Deklarację o Postępie Społecznym i Rozwoju z roku 1968 jako akty będące wyrazem tej ewolucji.

Ogólnie rzecz biorąc, powyższa teza o kierunku rozwoju ochrony praw człowieka jest słuszna. Niemniej należy zwrócić uwagę, że właśnie na arenie międzynarodowej podjęto pierwsze kroki na rzecz ochrony niektórych praw społeczno-ekonomicznych wcześniej, aniżeli uczyniono to w prawie wewnętrznym. Inicjatywy międzynarodowe, choć nie zawsze uwieńczone podpisaniem traktatów podejmowano w okresie, gdy prawa społeczno-ekonomiczne gwarantowane były w ustawodawstwach nielicznych tylko państw i to w skromnym zakresie.

Pierwsze akty prawa międzynarodowego miały na celu ochronę mniejszości i likwidację niewolnictwa. Ale już na zakończenie pierwszej wojny światowej przedsięwzięto działania na rzecz ochrony praw społeczno-ekonomicznych. Ich wyrazem było przede wszystkim utworzenie Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Konstytucja MOP uchwalona została w 1919 r. jako Część XIII Traktatu Wersalskiego. Wprowadzono doń liczne zmiany i uzupełnienia. Szczególne znaczenie miała tutaj Deklaracja Filadelfijska z 1944 r., która wytyczała nowe cele i zadania organizacji. Uznano bowiem, że założe-

nia „filozofii” MOP zawarte we wstępie do konstytucji są nieadekwatne do nowych warunków społeczno-ekonomicznych. Deklaracja Filadelfijska włączona została do konstytucji MOP w miejsce uchwalonych w 1919 r. tzw. „klauzul robotniczych”, zawierających ówczesne postulaty światowego ruchu robotniczego. Punkt ciężkości zadań MOP przesunięty został tym samym z wyrównywania ciężarów socjalnych na zapewnienie odpowiedniego poziomu życia mas pracujących i polepszenia warunków ich pracy¹. W 1946 r. dokonano zmiany konstytucji MOP w celu przystosowania jej do powojennych warunków².

Podstawowe cele i zasady działania organizacji sformułowane są w preambule konstytucji i w Deklaracji Filadelfijskiej. W Deklaracji tej czytamy między innymi że „... wszyscy ludzie, bez względu na różnice rasy, wiary lub płci, mają prawo dążyć do postępu materialnego i rozwoju umysłowego w warunkach wolności i godności, bezpieczeństwa ekonomicznego i z równymi szansami...” Z konstytucji wynika, że celem działalności MOP jest nie tylko poprawa warunków pracy, ale całokształtu warunków życia. Postuluje ona zarówno poprawę warunków materialnych jak i ochronę innych wartości, jak godność i równość każdego człowieka. Konstytucja przewiduje także ochronę niektórych wolności osobistych, przede wszystkim wolności wypowiedzania się i zrzeszania. Celem organizacji jest nie tylko ochrona pracowników, ale troska o podnoszenie powszechnego dobrobytu (Deklaracja Filadelfijska).

Do zasad sprawiedliwości społecznej odwołuje się zarówno preambuła konstytucji, jak i Deklaracja Filadelfijska. Oba te dokumenty podkreślają też ścisły związek pomiędzy zagwarantowaniem pokoju światowego a realizacją zasady sprawiedliwości społecznej. Konstytucja MOP scharakteryzowana została swego czasu jako pierwsza podstawa traktatowa „powszechnego prawa międzynarodowego dotyczącego wolności indywidualnych i praw pracownika”³.

II. ZAKRES OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA W AKTACH MOP

Głównym organem MOP jest Konferencja Ogólna Przedstawicieli Członków (zwana dalej Konferencją), która składa się z czterech przedstawicieli każdego państwa członkowskiego. Dwóch spośród nich jest

¹ J. Rosner, *Międzynarodowa polityka społeczna*, Warszawa 1067, s. 84. Autor wskazuje na te postanowienia Deklaracji Filadelfijskiej, które w istotny sposób zmieniły Charakter konstytucji MOP.

² Tekst konstytucji w przekładzie polskim: Dz. U. z 1948 r., nr 43, poz. 308. Z uwagi na to, że tekst ten zawiera pewne usterki merytoryczne i językowe, autorka korzysta w zasadzie z przekładu zawartego w cytowanej wyżej pracy J. Rosnera (s. 329 - 350), w którym uwzględnione są zmiany wprowadzone do konstytucji po 1946 r.

³ R. Cassin, *L'homme, sujet de droit international et la protection des droits:*

przedstawicielami rządu, spośród dwóch pozostałych jeden reprezentuje pracowników, drugi przedsiębiorców danego państwa. Konferencja odbywa swe sesje w miarę potrzeby, jednak nie rzadziej niż raz do roku (art. 2 i 3 konstytucji). Normy międzynarodowe dotyczące praw człowieka uchwalane są przez Konferencję w formie konwencji i zaleceń. Pewne reguły o charakterze interpretacyjnym lub wykonawczym formułowane są także w rezolucjach Konferencji. Niekiedy też rezolucje zawierają potwierdzenie ustanowionych uprzednio norm. Generalne zasady sformułowane w konstytucji MOP są wiążące dla państw członkowskich niezależnie od podpisania poszczególnych konwencji.

W toku sześćdziesięcioletniej działalności MOP Konferencja uchwaliła ponad 200 konwencji i ponad 200 zaleceń. Brak jest kryterium, na podstawie którego można by jednoznacznie ustalić, które z tych aktów należą do grupy „dotyczących praw człowieka”. Doktryna prawa międzynarodowego nie wypracowała własnej koncepcji praw człowieka, nie są one również zdefiniowane w żadnym akcie prawa międzynarodowego. Katalogi konstytucyjnych praw człowieka w poszczególnych państwach różnią się między sobą, a i doktryna nie jest w tej kwestii jednolita. W literaturze polskiej wymienia się sześć (lub siedem) konwencji MOP, które dotyczą praw człowieka. Są to: konwencja nr 28 o pracy przymusowej z 1930 r., konwencja nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej z 1957 r., konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych z 1948 r., konwencja nr 98 dotycząca zasad organizowania się i rokowań zbiorowych z 1949 r., konwencja nr 100 dotycząca jednakowego wynagrodzenia dla pracujących mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości z 1951 r. i konwencja nr 111 o dyskryminacji w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu z 1958 r.⁴

Wszystkie konwencje i zalecenia, określane mianem „międzynarodowego kodeksu pracy”, stanowią pewną całość, tak że wyodrębnienie spośród nich aktów tyczących praw człowieka jest zabiegiem w pewnym stopniu umownym. Zaliczenie do tej grupy tylko kilku wymienionych wyżej konwencji budzi jednak pewne wątpliwości, a to z następujących względów.

Konwencje te nie bez słuszności uważa się za kluczowe akty uchwalone przez MOP. Należy jednak pamiętać, że te same prawa, których dotyczą wskazane wyżej konwencje, są przedmiotem regulacji również innych aktów. Należałoby tutaj wymienić między innymi konwencję nr 84

de l'homme dans la société universelle, w: *La technique et les principes du droit public*, Paris 1950, s. 68.

⁴ J. Balicki, *Prawa człowieka w systemie ONZ*, w: *ONZ. Zbiór studiów prawnomiędzynarodowych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, s. 39. J. Rosner obok powyższych wymienia jeszcze konwencję nr 111 dotyczącą prawa zrzeszania się pracowników rolnictwa.

o prawie zrzeszania się w terytoriach niemetropolitarnych z 1947 r., konwencję nr 82 o niedyskryminacji w dziedzinie polityki socjalnej w terytoriach zależnych (zmieniona w 1962 r.), konwencje: nr 19 z 1925 r., nr 48 z 1935 r., nr 118 z 1962 r., nr 97 z 1949 r., które dotyczą różnych aspektów zasady równości i niedyskryminacji cudzoziemców i pracowników migrantów w stosunkach pracy. Na uwagę zasługuje zwłaszcza ostatnia z wymienionych konwencji, która formułuje generalne zasady niedyskryminacji. Przyjmując więc za kryterium wyróżnienia aktów dotyczących praw człowieka przedmiot regulacji należałoby do tej grupy zaliczyć również wymienione przykładowo konwencje.

W konstytucyjnym katalogu praw obywatelskich w PRL jedno z pierwszoplanowych miejsc zajmuje prawo do wypoczynku, wraz ze wskazaniem jego gwarancji. Sformułowane jest ono także w konstytucjach lub ustawodawstwie wielu innych państw. Rodzi się zatem pytanie, z jakich względów liczne konwencje MOP, które dotyczą na przykład: skrócenia czasu pracy, urlopów rocznych czy wypoczynku tygodniowego nie są zaliczane do regulujących prawa człowieka. Uważam, że konwencje i zalecenia MOP, które dotyczą praw uznanych w systemach prawa wewnętrznego za prawa człowieka, powinny być uwzględniane w rozważaniach na temat międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Treść większości konwencji MOP jest rozwinięciem i sprecyzowaniem postanowień Paktów Praw Człowieka. W praktyce odgrywają one często większą rolę aniżeli ogólnie sformułowane zasady Paktów. Również i z tego względu należałoby aktom uchwalonym przez MOP poświęcić więcej uwagi w rozważaniach o prawach człowieka.

Nie ma jakiegoś stałego i niezmiennego katalogu praw człowieka. Ma on charakter dynamiczny, a to, jakie wartości uznawane są za prawa człowieka w danym okresie historycznym, zależy od wielu czynników. Zakres pojęcia „prawa człowieka” rozszerza się nieustannie, a proces ten obserwujemy zwłaszcza w ostatnich latach. Widoczny jest on zarówno w ustawodawstwie wewnętrznym poszczególnych państw, jak również w treści aktów międzynarodowych. Zasady zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oceniane były jako ogromne osiągnięcie w dziedzinie ochrony praw człowieka i jako podstawowy zespół tych praw. Kolejne akty międzynarodowe wzbogaciły katalog praw człowieka i wytyczyły nowe kierunki ich międzynarodowej ochrony. Wyrazem tych tendencji są między innymi akty uchwalane przez MOP.

Konwencje i zalecenia MOP w dziedzinie praw człowieka można ująć w trzy grupy odpowiednio do celów tej organizacji. Deklaracja Filadelfijska wśród celów MOP wymienia między innymi „zapewnienie wolności, i godności, bezpieczeństwa ekonomicznego i równych szans”. Przyjmując powyższe sformułowanie jako punkt wyjścia można wyróżnić: 1) konwencje, których celem jest ochrona wolności; chodzi tu o

wolność pracy i wolność związkową, 2) konwencje, które gwarantują równość szans i traktowania oraz 3) konwencje, których realizacja ma zapewnić godność i bezpieczeństwo ekonomiczne.

III. OCHRONA WOLNOŚCI

Wolność pracy. Pewne kroki na rzecz zagwarantowania wolności pracy przez likwidację niewolnictwa podjęte były już w XIX w.⁵ Systematyczne przedsięwzięcia w tym kierunku datują się od zakończenia pierwszej wojny światowej, a ich uwieńczeniem była konwencja z 1926 r. w sprawie niewolnictwa⁶,

W 1930 r. MOP uchwaliła konwencję nr 29 o pracy przymusowej lub obowiązkowej⁷. Dotyczyła ona przede wszystkim likwidacji różnych form pracy przymusowej, które były stosowane w celach ekonomicznych, głównie w koloniach i niektórych krajach o szczególnie niskim poziomie rozwoju ekonomicznego. Po drugiej wojnie światowej problem pracy przymusowej nabrał nieco innych wymiarów. Celem działalności MOP w tym zakresie była likwidacja pracy przymusowej stosowanej tytułem nacisku politycznego, czy jako specjalna forma sankcji za działalność lub poglądy polityczne.

W początku lat pięćdziesiątych, w wyniku porozumienia pomiędzy MOP i ONZ, utworzony został Komitet, któremu zlecono zbadanie rozmiarów, w jakich stosowana jest praca przymusowa. Przedmiotem badań były przede wszystkim różne formy pracy przymusowej stosowane ze względów politycznych, niemniej raport Komitetu wskazywał, że jest ona stosowana także w celach ekonomicznych. W rezultacie tych badań organizacja podjęła prace nad przygotowaniem odpowiedniej umowy międzynarodowej.

Uchwalona w 1957 r. konwencja nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej przyjęta została jednogłośnie (przy jednym głosie wstrzymującym) i uzyskała dotychczas największą liczbę ratyfikacji. Różni się ona dość istotnie od konwencji z 1930 r. Ta ostatnia przewidywała stopniowe zniesienie pracy przymusowej i dopuszczała możliwość jej wyjątkowego stosowania do celów publicznych, przy zachowaniu określonych w konwencji warunków. Natomiast konwencja z 1957 r. przewi-

⁵ Akt Końcowy Kongresu Wiedeńskiego zawierał w załączeniu Deklarację Mocarstw w sprawie zniesienia handlu Murzynami, Akt Generalny Konferencji Berlińskiej zawierał Deklarację w sprawie handlu niewolnikami, podobnie Akt Generalny konferencji Brukselskiej zawierał wiele postanowień zmierzających do ograniczenia handlu niewolnikami.

⁶ Dz. U. z 1931 r., nr 4, poz. 21.

⁷ Dz. U. z 1959 r., nr 20, poz. 122.

duże natychmiastowe zniesienie pięciu rodzajów pracy przymusowej, które są enumeratywnie wymienione. I tak praca przymusowa lub obowiązkowa nie może być stosowana jako środek nacisku lub wychowania politycznego, jako metoda mobilizacji siły roboczej w celu rozwoju gospodarczego, jako środek zapewnienia dyscypliny pracy, jako kara za uczestnictwo w strajkach i wreszcie jako środek dyskryminacji rasowej, społecznej, narodowej lub religijnej. Stosowanie tej konwencji rodziło wiele wątpliwości i kontrowersji, które dotyczyły zwłaszcza dopuszczalności stosowania pracy przymusowej w celach ekonomicznych, wobec młodzieży oraz jako jednego ze środków penitencjarnych⁸.

W okresie międzywojennym praca przymusowa stosowana była głównie w celu pozyskania rąk do pracy. Współcześnie występują nadal pewne elementy tej polityki, jednak nie one budzą zaniepokojenie. Przedmiotem zainteresowania MOP jest zakres dopuszczalności przymusu pracy w stosunku do ludności masowo napływającej do miast, wobec bezrobotnych, czy wreszcie w celu zapewnienia równowagi ekonomicznej.

Jeśli chodzi o politykę przymusowego zatrudniania młodzieży, to w centrum zainteresowania organizacji stoją obecnie dwie kwestie: mobilizacja młodzieży do pracy (zwłaszcza w państwach pokolonialnych) oraz zatrudnianie osób odbywających służbę wojskową, w celach niemilitarnych. Biorąc pod uwagę okoliczność, że przymus pracy stosowany wobec młodzieży ma często na celu nie osiągnięcie efektów ekonomicznych, ale kształcenie i przygotowanie zawodowe, czasem zapobieganie bezrobociu. Nie chciano ustanawiać bezwzględnego zakazu stosowania pracy przymusowej w stosunku do tej kategorii społecznej. W 1970 r. Konferencja przyjęła zalecenie nr 136 o specjalnych programach zatrudnienia i przygotowania zawodowego młodzieży, które określa zasady dobrowolnego uczestnictwa młodzieży w realizacji tych programów. Wyjątki od tej zasady mogą być wprowadzone przez ustawodawstwo i pod warunkiem zgodności z obowiązującymi konwencjami o pracy przymusowej i polityce zatrudnienia. Mogą one dotyczyć kształcenia, przygotowania zawodowego i obowiązkowego zatrudnienia młodzieży bezrobotnej na okres z góry określony w przepisach prawnych.

Konwencja nr 105 zakazuje stosowania pracy przymusowej jako metody nacisku czy wychowania politycznego. W wielu krajach przepis ten jest naruszany, zwłaszcza przez organy administracji w zakre-

⁸ Por. zwłaszcza dwa studia dotyczące pracy przymusowej przedstawione przez Komisję Ekspertów do Stosowania Konwencji i Zaleceń z 1962 r. i 1968 r., a także sprawozdanie Dyrektora Generalnego Międzynarodowego Biura Pracy podczas sesji konferencji w 1968 r.

sie ich dyskrecjonalnej władzy, w sprawach które nie podlegają sądownictwu. Czasem powyższe postanowienie konwencji jest omijane przez wprowadzanie stanu wyjątkowego i zawieszenie gwarancji konstytucyjnych⁹.

Praca przymusowa jako środek zabezpieczenia dyscypliny stosowana jest dzisiaj rzadko, niemniej organy MOP otrzymują często informacje o wprowadzaniu jej do niektórych dziedzin (zwłaszcza w sektorze publicznym). Najczęściej stosowana jest wobec marynarzy.

Ogólnie biorąc, pewne formy pracy przymusowej stosowane są najczęściej w krajach rozwijających się, w krajach będących w okresie przejściowym, w których stabilizują się dopiero nowe stosunki społeczno-ekonomiczne i polityczne. Dostrzegając te praktyki Konferencja MOP uchwaliła zalecenie nr 35, które dotyczy ograniczenia różnych form pośredniego przymusu pracy i zalecenie nr 36, które ustala metody regulacji i zakres tych form pracy obowiązkowej, które są dopuszczalne w świetle postanowień konwencji.

Wolność związkowa. Wolność zakładania związków zawodowych i przystępowania do nich jest szczególnym rodzajem wolności zrzeszania się. Warto podkreślić, że przepisy obu Paktów Praw Człowieka dotyczące prawa zrzeszania się zawierają klauzulę o przestrzeganiu zobowiązań wynikających z konwencji MOP.

Konwencje MOP dotyczące wolności związkowej są nie tylko wyrazem realizacji zadań sformułowanych w preambule konstytucji i w przepisach określających cele i zadania organizacji, ale stanowią również podstawę prawną do specjalnego systemu kontroli międzynarodowej. Mechanizm kontroli wprowadzony w porozumieniu z ONZ w 1950 r. dopuszcza możliwość rozpatrywania skarg składanych również przeciwko tym państwom, które nie są stronami odpowiednich konwencji MOP (por. pkt V *Bezpieczeństwo i higiena pracy*).

Już w 1921 r. uchwalona została konwencja nr 11, która dotyczyła prawa zrzeszania się pracowników rolnictwa. Nie formułowała ona ogólnych zasad zrzeszania się w związki zawodowe, a stanowiła jedynie, że osoby zatrudnione w rolnictwie winny mieć te same prawa zrzeszania się i koalicji co pracownicy przemysłu.

W latach 1927-1930 Międzynarodowe Biuro Pracy przeprowadziło światową ankietę na temat wolności związkowej i już wówczas dyskutowano nad projektem konwencji o tworzeniu związków zawodowych. Do opracowania ostatecznego tekstu konwencji nie doszło z uwagi na dwie kwestie sporne, co do których nie osiągnięto porozumienia. Po pierwsze proponowano, by obok prawa zrzeszania się ustanowić prawo

⁹ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandation, 1968, s. 251, § 143.

do niezrzeszania się. Nie osiągnięto porozumienia co do sposobu sformułowania tych przepisów. Po drugie, postulowano wprowadzenie klauzuli, że statuty związków zawodowych podlegają kontroli ze strony władz państwowych z punktu widzenia ich zgodności z prawem. Przeciwko tego typu klauzuli oponowali przedstawiciele pracowników, wyrażając obawy, że dałaby ona władzy państwowej prawo do nieograniczonej ingerencji w tworzenie i działalność związków zawodowych.

W roku 1947 uchwalono konwencję nr 84 o prawie zrzeszania się w terytoriach niemetropolitarnych. W tym samym roku Rada Gospodarcza i Społeczna ONZ dyskutowała nad dwoma memoriałami przedstawionymi przez Światową Organizację Związków Zawodowych i Amerykańską Federację Pracy. Rada zwróciła się do MOP z wnioskiem o rozważenie możliwości uchwalenia odpowiednich aktów międzynarodowych dotyczących tworzenia i zasad działalności związków zawodowych. W 1948 r. uchwalona została konwencja nr 87 o wolności zrzeszania się i ochronie praw związkowych¹⁰, a w 1949 r. konwencja nr 98 dotycząca prawa organizowania się i rokowań zbiorowych¹¹.

Konwencja nr 87 formułuje zasadę wolności tworzenia związków zawodowych bez żadnej dyskryminacji, zwłaszcza bez dyskryminacji opartej na zawodzie i zatrudnieniu. Ograniczenia dopuszczalne są tylko w stosunku do wojska i policji. Zakaz dyskryminacji sformułowany jest tutaj szerzej, to znaczy obejmuje więcej kryteriów aniżeli w postanowieniach innych konwencji dotyczących prawa zrzeszania się, w tym również w Paktach. Konwencja nie przewiduje wymogu wstępnego zezwolenia władzy państwowej na utworzenie związku zawodowego, wymagana jest jedynie zgodność statutu z normami prawnymi. Wolności i zakładania związków zawodowych nie powinny ograniczać przepisy regulujące tryb uzyskania przez nie osobowości prawnej.

Konwencja przyjmuje zasadę pluralizmu związkowego w przedsiębiorstwie i w skali kraju. Realizacja tego postanowienia nasuwa sporo wątpliwości w państwach, w których przepisy prawne przewidują istnienie tylko jednego związku zawodowego, czy to ze względów społecznych lub ekonomicznych, czy też politycznych. Takie rozwiązanie przyjmowane jest niekiedy w krajach Trzeciego Świata, a także w tych państwach, w których zasady organizacji związków zawodowych inspirowane są ideą korporacjonizmu.

Konwencja wymienia prawa związków zawodowych, które nie mogą podlegać ograniczeniom ze strony władzy państwowej. Należą do nich: opracowanie statutu, wybór przedstawicieli, swoboda działania związkowego i formułowanie programu działania. W praktyce trudno niejednokrotnie rozgraniczyć działalność zawodową (związkową) i po-

¹⁰ Dz. U. z 1958 r., nr 29, poz. 125

¹¹ Dz. U. z 1958 r., nr 29, poz. 126.

lityczną. Organy kontrolne MOP wypracowały w swym orzecznictwie zasadę, że niedopuszczalny jest generalny zakaz wszelkiej działalności politycznej, gdyż mógłby on prowadzić do faktycznego ograniczenia praw związkowych¹².

Konwencja nr 98 ma na celu ochronę praw związków zawodowych pracowników w stosunkach z pracodawcami i ich organizacjami. Ustanawia ona pewne gwarancje przed zamachami na wolność związkową ze strony przedsiębiorców, jak również przed podporządkowaniem pracowników nie należących do związków zawodowych. Nadto konwencja przewiduje ochronę pracownika przed wszelkimi niekorzystnymi konsekwencjami za przynależność i działalność związkową oraz ochronę organizacji związkowych pracowników i pracodawców przed wzajemną bezpośrednią lub pośrednią ingerencją. Przewidziane są środki w celu rozwoju instytucji rokowań zbiorowych.

W ciągu kilku lat uchwalono wiele zaleceń, które dotyczą różnych aspektów działalności związków zawodowych, między innymi: umów i rokowań zbiorowych, współpracy pomiędzy związkami pracowników i pracodawców na szczeblu przedsiębiorstwa i ogólnokrajowym, zawierania umów o pracę, trybu rozpatrywania skarg składanych w przedsiębiorstwie przez związki zawodowe oraz ułatwień, jakie winny być przyznane przedstawicielom związków zawodowych.

IV. RÓWNOŚĆ SZANS I TRAKTOWANIA

Zakaz dyskryminacji. MOP dąży do zagwarantowania równości szans, i traktowania w stosunkach pracy likwidując przede wszystkim wszelką dyskryminację i nietolerancję. Zasada niedyskryminacji sformułowana była już w Deklaracji Filadelfijskiej, a kolejne konwencje rozwijały ją i precyzowały. Poszczególne konwencje bądź chronią pewne grupy pracowników przed najbardziej drastycznymi przejawami dyskryminacji, bądź też chronią wszystkich pracowników przed pewnymi formami dyskryminacji. Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie konwencja nr 111 dotycząca dyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu z 1958 r.¹³ i towarzyszące jej zalecenia nr 111.

Dyskryminacja w rozumieniu konwencji oznacza wszelkie różnicowanie; wyłączenie lub uprzywilejowanie oparte na podstawie rasy, koloru skóry, płci, religii, przekonań politycznych, pochodzenia narodowego lub społecznego, które prowadzą do zniesienia czy naruszenia równości szans lub traktowania w dziedzinie zatrudnienia lub wykony-

¹² Les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, Genève 1969, B.I.T.

¹³ Dz. U. z 1961 r. nr 42, poz. 218.

wania zawodu". Zwrot „pochodzenie narodowe” budził wątpliwości interpretacyjne: czy dotyczy on cudzoziemców, czy też pracowników będących obywatelami danego państwa, którzy należą do mniejszości narodowościowych lub zostali naturalizowani. Przyjmuje się raczej, że konwencja nr 111 nie formułuje zakazu dyskryminacji cudzoziemców, których chroni wiele innych konwencji z dziedziny ubezpieczeń społecznych, ochrony pracowników migrantów, zatrudnienia itp.¹⁴ Niektóre ustawodawstwa nie dopuszczają osób świeżo naturalizowanych do pewnych stanowisk publicznych. Praktyka ta oceniana jest jako zgodna z konwencją o ile „jest stosowana w sposób umiarkowany”¹⁵.

Omawiana konwencja zakazuje również dyskryminacji, która byłaby oparta na innych kryteriach, które mogą być „ustalone przez zainteresowane państwa członkowskie po zasięgnięciu opinii reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców”. Może tutaj chodzić o język, wiek, stopień inwalidztwa, przynależność związkową itp. Zakaz stosowania dyskryminacji w zatrudnieniu z uwagi na sytuację rodzinną był przedmiotem zalecenia nr 119, którego celem była przede wszystkim ochrona trwałości stosunku pracy kobiet zamężnych.

Konwencja dopuszcza tylko jedną formę zróżnicowania sytuacji pracowników, którego podstawą mogą być kwalifikacje wymagane do określonego zatrudnienia. Niemniej, w piśmiennictwie wskazuje się również na inne rodzaje zróżnicowania pracowników, które również nie powinny być traktowane jako praktyki dyskryminacyjne¹⁶.

Likwidacja apartheidu. Segregacja rasowa w Afryce Południowej jest stałą zasadą polityki państwa. Toteż konsekwencje apartheidu w dziedzinie zatrudnienia są tam znacznie bardziej dotkliwe aniżeli w państwach, które stosują niektóre tylko formy dyskryminacji.

Międzynarodowa Konferencja Pracy przyjęła w 1964 r. Deklarację dotyczącą polityki apartheidu w Republice Południowej Afryki. Deklaracja ta potępia politykę apartheidu i wzywa rząd do jej natychmiastowego zaprzestania. Równocześnie MOP przygotowała program zawierający szczegółowe zalecenia zmian, które powinny być wprowadzone w celu zagwarantowania równości szans, wolności związkowej i likwidacji pracy przymusowej. Konferencja zwróciła się również do Dyrektora Międzynarodowego Biura Pracy, by przedkładał jej coroczne sprawozdania z realizacji wspomnianej Deklaracji. Mimo wystąpienia Afryki Południowej z MOP sprawozdania te są składane i dyskutowane podczas sesji Konferencji.

¹⁴ J. Rosner, op. cit., s. 134.

¹⁵ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 1963, s. 201 - 202, § 42 i 1962, s. 106 § 72.

¹⁶ N. Valticos, *Les Normes de l'Organisation Internationale du Travail en matière de protection des droits de l'homme*, Revue des Droits de l'Homme, vol. IV/1971, s. 718-720.

Równość kobiet i mężczyzn. Zakaz dyskryminacji ze względu na płeć sformułowany jest w konstytucji MOP, a podstawowym aktem w tej dziedzinie jest konwencja nr 100 z 1951 r. dotycząca jednakowego wynagrodzenia dla pracujących mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości¹⁷.

Likwidacja dyskryminacji kobiet ma nastąpić — zgodnie z konwencją — bądź przez odpowiednią politykę ustawodawczą, bądź przez odpowiednie układy zbiorowe, bądź też przez łączne stosowanie obu tych metod. Uchwalone równocześnie zalecenie określa szczegółowo różne sposoby realizacji zasady jednakowego wynagrodzenia.

Konwencja miała bardzo szeroki rozgłos w świecie, ale równocześnie w wielu krajach jest sporo kłopotów z jej realizacją. I tak niektóre państwa argumentują, że władza państwowa nie ma kompetencji do ingerowania w sposoby ustalania wynagrodzeń w sektorze prywatnym. Wskazuje się też czasem trudności oceniania wartości pracy, zwłaszcza w zawodach, w których kobiety są rzadko zatrudniane. Poza tym dyskryminacja kobiet w dziedzinie zatrudnienia jest dość często stosowana z uwagi na trudności ekonomiczne.

Prawa cudzoziemców. Była już mowa, że konwencja nr 111 nie odnosi się do cudzoziemców i jest rzeczą zrozumiałą, że państwa wprowadzają w stosunku do nich pewne ograniczenia. Niemniej wiele konwencji i zaleceń MOP przewiduje ochronę tej kategorii pracowników. Również w preambule konstytucji mowa jest o ochronie interesów pracowników zatrudnionych poza granicami swojego kraju.

Akty dotyczące cudzoziemców uchwalone przez MOP można ująć w trzy grupy:

1) Pewne konwencje i zalecenia dotyczą wyłącznie cudzoziemców i pracowników migrantów. Są to przede wszystkim konwencje gwarantujące zabezpieczenie socjalne (nr 19 z 1925 r., nr 48 z 1935 r., nr 18 z 1962 r.) oparte na zasadzie wzajemności państw, które je ratyfikują.

2) Generalne zasady dotyczące zatrudnienia cudzoziemców sformułowane zostały w konwencji nr 66 z 1939 r., znowelizowaną konwencją nr 97 z 1949 r. (Konwencja nr 66 nie zyskała ani jednej ratyfikacji). Konwencja ta określa zasady werbunku, pośrednictwa i warunków pracy pracowników migrujących. Stanowi ona, że państwa mają obowiązek traktowania pracowników cudzoziemskich, którzy przebywają i pracują legalnie na terenie danego państwa, nie gorzej niż własnych obywateli w zakresie spraw wskazanych w konwencji. Należą tu między innymi warunki pracy, przyznanie praw związkowych, zabezpieczenie społeczne. Konwencja wiąże wszystkie państwa, które ją ratyfikują i winna być stosowana również wobec tych pracowników, którzy są

¹⁷ Dz. U. z 1955 r., nr 16, poz. 82.

obywatelami państw nie będących stronami konwencji. Konwencja ta była uzupełniana licznymi zaleceniami.

3) Jest wreszcie wiele konwencji i zaleceń, które dotyczą różnorodnych uprawnień pracowników i wspominają również o cudzoziemcach. I tak na przykład przewidują przyznanie im niektórych praw, czy też określają granice i warunki ich dopuszczalnych ograniczeń.

Większość konwencji nie wspomina *expresses verbis* o cudzoziemcach, niemniej w doktrynie przyjmuje się, że dotyczą one również tej kategorii pracowników. Argumentuje się mianowicie, że funkcją konwencji MOP jest między innymi zapewnienie jednakowej sytuacji wszystkim pracownikom, a ponadto interpretacja taka wynika często z przebiegu prac przygotowawczych nad poszczególnymi konwencjami. Praktyka w tym zakresie była różna. Do objęcia wszystkimi konwencjami, również cudzoziemców, skłaniają się zwykle te państwa, w których liczba tych pracowników jest niewielka.

V. GODNOŚĆ I BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE

Do pojęcia godności i bezpieczeństwa ekonomicznego odwołuje się Powszechna Deklaracja, przepisy obu Paktów, a zwłaszcza Ekonomicznego, a także Deklaracja Filadelfijska. Ochronie tych wartości służą liczne konwencje i zalecenia dotyczące poszczególnych praw.

Prawo do pracy. W okresie międzywojennym działalność MOP miała na celu przede wszystkim likwidację bezrobocia, które było wówczas najbardziej palącym problemem społecznym. Służyć temu miały między innymi próby skrócenia czasu pracy w poszczególnych gałęziach przemysłu w celu wchłonięcia części bezrobotnych. Inicjatywy te zakończyły się niepowodzeniem, gdyż mimo skrócenia czasu pracy bezrobocie zmniejszyło się tylko przejściowo¹⁸. Skuteczniejsze w walce z bezrobociem były natomiast konwencje i zalecenia dotyczące ubezpieczenia od bezrobocia, pośrednictwa pracy i robót publicznych.

Konwencja nr 2 z 1919 r. dotycząca bezrobocia nakładała na ratyfikujące państwa obowiązek przedkładania Międzynarodowemu Biuru Pracy co fezy miesiące danych dotyczących bezrobocia i informacji co do środków zastosowanych w celu jego likwidacji, zaleca również utworzenie bezpłatnych biur pośrednictwa pracy. Uchwalone równocześnie zalecenie nr 1 przewiduje między innymi wprowadzenie ubezpieczenia od bezrobocia oraz planowych robót publicznych.

W 1934 r. Konferencja przyjęła kolejną konwencję nr 44 w sprawie bezrobocia. Nakłada ona na państwa ratyfikujące bardzo szeroki zakres obowiązków, między innymi wprowadzenie systemu obowiąz-

¹⁸ J. Rosner, *Zagadnienie czasu pracy*, Warszawa 1961, s. 152 i n.

kowego lub dobrowolnego ubezpieczenia od bezrobocia, którym należy objąć wszystkich pracowników. Konwencja określa również warunki przyznawania świadczeń ubezpieczeniowych. Towarzyszące jej zalecenie nr 44 postuluje między innymi uzupełnienie świadczeń ubezpieczeniowych zasiłkami z tytułu pomocy społecznej. Rozległość obowiązków nałożonych na państwa spowodowała, że konwencja uzyskała tylko kilkanaście ratyfikacji.

W roku 1935 Konferencja uchwaliła zalecenie nr 45 dotyczące bezrobocia młodocianych, które postuluje między innymi podwyższenie wieku obowiązkowej nauki szkolnej do lat 15 i organizowanie robót publicznych dla młodzieży. W latach trzydziestych uchwalono kilka zaleceń w sprawie robót publicznych, które miały służyć likwidacji skutków recesji ekonomicznej.

W okresie międzywojennym uchwalono tylko jeden akt z zakresu zatrudnienia, a mianowicie konwencję nr 34 w 1933 r. Dotyczyła ona biur pośrednictwa pracy (znowelizowana konwencją nr 96 z 1949 r.). Konwencje te przewidywały co prawda likwidację płatnych biur pośrednictwa pracy i stworzenie bezpłatnych usług w tym zakresie, niemniej liczne wyjątki i dopuszczalne rozwiązania alternatywne sprawiły, że nie osiągnięto w zasadzie zamierzonego celu, jaki przyświecał konwencjom.

Brak było koncepcji planowego kierowania siłą roboczą i kompleksowego programu likwidacji bezrobocia. Toteż przyjmowane rozwiązania miały charakter fragmentaryczny. Dopiero Deklaracja Filadelfijska, która kładła nacisk na konieczność zagwarantowania pełnego zatrudnienia była inspiracją do podjęcia nowych inicjatyw. Ich wyrazem jest konwencja nr 88 z 1948 r. dotycząca organizacji służb zatrudnienia. Zobowiązuje ona państwa ratyfikujące do wprowadzenia publicznego i bezpłatnego systemu zatrudnienia, wskazuje podstawowe zadania biur pośrednictwa pracy, sposoby werbunku i pośrednictwa. Przyjęte równocześnie zalecenie nr 83 reguluje szczegółowe zasady organizacji służb zatrudnienia. Powyższe akty uzupełnia konwencja nr 122 z 1964 r. dotycząca polityki zatrudnienia. Formułuje ona zasadę polityki pełnego, produktywnego i swobodnie wybranego zatrudnienia. Konwencja ta ustala zasady nie tylko dla działalności wewnątrzpaństwowej na rzecz pełnego zatrudnienia, ale także dla przyszłej akcji międzynarodowej w tej dziedzinie, akcji kompleksowej i systematycznej.

MOP uchwaliła szereg zaleceń dotyczących kształcenia, przygotowania i poradnictwa zawodowego. Zalecenie nr 117 z 1962 r. dotyczące kształcenia zawodowego odnosi się do wszystkich pracowników, z wyjątkiem marynarzy i pracowników rolnictwa, którzy objęci są innymi zaleceniami (nr 101 z 1956 r. dotyczące szkolenia zawodowego w rolnictwie i nr 77 z 1946 r. w sprawie szkolenia zawodowego marynarzy).

Problemy poradnictwa zawodowego w odniesieniu do młodocianych

i dorosłych reguluje zalecenie nr 87 z 1949 r. Z omawianą problematyką wiąże się rehabilitacja zawodowa inwalidów uregulowana zaleceniem nr 99 z 1955 r.

Postanowienia dotyczące polityki zatrudnienia figurują w bardzo wielu konwencjach i zaleceniach, które dotyczą poszczególnych kategorii pracowników lub określonych rodzajów pracy.

Prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia. Zarówno Powszechna Deklaracja jak i Pakt Ekonomiczny formułują ogólne zasady, jakie winny być przestrzegane przy ustalaniu wynagrodzenia za pracę. Preambuła konstytucji MOP przewiduje „zagwarantowanie wynagrodzenia zapewniającego przyzwoite warunki bytu”. Poszczególne konwencje i zalecenia określają w sposób szczegółowy niektóre elementy polityki płacowej. Dotyczą one przede wszystkim ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Konwencja nr 26 i zalecenie nr 30 z 1928 r. określają metody ustalania płac minimalnych w przemyśle i handlu, a konwencja nr 99 wraz z zaleceniem nr 89 z 1951 r. w rolnictwie. Obie konwencje nakładają na państwa ratyfikujące obowiązek przeprowadzania konsultacji z organizacjami pracowników i pracodawców co do metod ustalania minimalnych wynagrodzeń. Ponadto nakładają obowiązek prawnego ustalania minimalnych płac i stworzenia odpowiedniego systemu kontroli nad ich stosowaniem. W zaleceniach wskazane są czynniki, jakie winny być brane pod uwagę przy ustalaniu minimalnego wynagrodzenia.

W 1970 r. uchwalona została kolejna konwencja nr 131 i zalecenie nr 135 o minimalnym wynagrodzeniu w krajach rozwijających się. Podobnie jak poprzednie nakłada ona na ratyfikujące państwa obowiązek prawnego ustalania minimalnego wynagrodzenia oraz obowiązek ustalenia odpowiedniego systemu kontroli przestrzegania tych norm przez pracodawców. Pewne postanowienia dotyczące wynagrodzeń zawarte są też w konwencjach regulujących warunki pracy poszczególnych kategorii pracowników, jak również w konwencjach z zakresu polityki socjalnej.

Przepisy, których celem jest ochrona wynagrodzeń przed pewnymi praktykami, które mogą być stosowane przez pracodawców (wypłata części zarobków w naturze, ograniczenie swobody dysponowania zarobkami itp.) zawarte są w konwencji nr 95 i zaleceniu nr 85 z 1949 r.

Prawo do odpowiednich warunków życia. Prawo to figuruje zarówno w Powszechnej Deklaracji, jak i w Paktach, z tym, że sformułowane jest w sposób bardzo ogólny. Główne kierunki działalności MOP w tym zakresie koncentrują się na trzech problemach, którymi są:

- 1) czas pracy,
- 2) odpoczynek tygodniowy,
- 3) urlopy wypoczynkowe.

O rozsądnym ograniczeniu czasu pracy mowa jest w Powszechnej deklaracji i w Pakcie Ekonomicznym. Preambuła konstytucji MOP zapowiada uregulowanie godzin pracy i ustalenie maksymalnej długości dnia i tygodnia roboczego.

Kilkanaście konwencji dotyczy wymiaru czasu pracy, z których największe znaczenie historyczne ma konwencja nr 1 z 1919 r. Ustanowiła ona ośmiogodzinny dzień i czterdziestoosmiogodzinny tydzień pracy w wielu gałęziach przemysłu. Mimo wieloletnich wysiłków MOP konwencja ta nie uzyskała powszechnej aprobaty (około 40 ratyfikacji).

Konwencja nr 30 z 1930 r. ustaliła ośmiogodzinny dzień i czterdziestoosmiogodzinny tydzień pracy w handlu i urzędach ograniczając równocześnie możliwość przedłużenia dziennego wymiaru pracy do dziesięciu godzin. Konwencję tę uzupełniają trzy zalecenia dotyczące czasu pracy w hotelach, restauracjach i zakładach pokrewnych, w przedsiębiorstwach widowiskowych i innych placówkach rozrywkowych oraz w zakładach leczniczych. Konwencja nr 67 z 1939 r., którą uzupełniają cztery zalecenia, ustaliła ośmiogodzinny dzień pracy i zasady odpoczynku tygodniowego w transporcie drogowym. Wprowadzała ona dość rygorystyczne i trudne w realizacji zasady, toteż uzyskała zaledwie kilka ratyfikacji.

Pozostałe konwencje o czasie pracy wprowadzają krótszą normę, z reguły czterdzieści godzin tygodniowo. Ogólną zasadę formułuje konwencja nr 47 z 1935 r., a pozostałe konwencje szczegółowe wprowadzają skrócony czas pracy w niektórych gałęziach przemysłu (na przykład w górnictwie, przemyśle hutniczym, włókienniczym) lub w stosunku do pewnych kategorii pracowników (na przykład młodocianych).

W 1962 r. konferencja uchwaliła zalecenie nr 116, które przewiduje powszechne skracanie czasu pracy do czterdziestu godzin tygodniowo, traktując ten wymiar jako „normę socjalną”.

Powszechna Deklaracja i Pakty przewidują wprowadzenie wypoczynku tygodniowego i okresowych urlopów, nie określają jednak ich wymiarów.

Zasady wypoczynku tygodniowego dla pracowników zatrudnionych w przemyśle ustalone zostały konwencją nr 14 z 1921 r., a dla pracowników rolnictwa konwencją nr 106 z 1957 roku. Obie konwencje nakładają na ratyfikujące państwa obowiązek zapewnienia pracownikom nieprzerwanego wypoczynku, w wymiarze co najmniej dwudziestu czterech godzin tygodniowo. Kilka szczegółowych konwencji i zaleceń dotyczy poszczególnych kategorii pracowników, między innymi marynarzy, piekarzy, młodocianych. Przewidują one z reguły wyższe wymiary tygodniowe wypoczynku, co jest związane z odmiennym rozkładem czasu pracy.

Zasada płatnego rocznego urlopu wprowadzona została do ustawodawstwa wewnętrznego i do aktów międzynarodowych znacznie później

aniżeli zasada wypoczynku tygodniowego. W 1936 r. prawo to dla wszystkich pracowników przewidziane było tylko w dwunastu państwach.

Roczny płatny urlop dla pracowników zatrudnionych w przemyśle, transporcie, budownictwie, handlu, urzędach, służbie zdrowia i innych działach usług wprowadzony został konwencją nr 52 z 1936 r. Ustanawiała ona urlop w wymiarze minimum sześciu dni roboczych, a dla pracowników młodocianych w wymiarze dwunastu dni, po nieprzerwanym okresie rocznej pracy. Uzupełniające ją zlecenie nr 47 precyzuje warunki zachowania ciągłości zatrudnienia, zasady wzrostu długości urlopu itp.

Konwencja nr 101 z 1952 r., która dotyczy pracowników rolnych, formułuje zasadę rocznego płatnego urlopu, nie ustala jednak minimalnej jego długości, ani też okresu pracy, który daje prawo do uzyskiwania urlopu. Elementy te określone są w zaleceniu nr 93, które określa minimum okresu urlopowego na sześć dni roboczych po roku nieprzerwanej pracy.

W dwa lata później Konferencja przyjęła zalecenie nr 98, które przewiduje dwutygodniowy urlop roczny. Konwencjami szczegółowymi uregulowana jest kwestia urlopu marynarzy i pracowników plantacji.

W 1970 r. uchwalona została konwencja nr 132, która jako zasadę ustala trzytygodniowy wymiar urlopu rocznego. Przewiduje ona równocześnie możliwość ustawowego wprowadzania wyjątków i zapowiada szczegółową regulację urlopów w poszczególnych dziedzinach pracy lub w poszczególnych grupach zawodowych.

Bezpieczeństwo i higiena pracy. Pakt Ekonomiczny zobowiązuje państwa do podjęcia kroków w celu zagwarantowania bezpieczeństwa i higieny pracy. We wstępie do konstytucji MOP mowa jest o ochronie pracowników przed chorobami ogólnymi i zawodowymi, jak również wypadkami przy pracy. Ponad pięćdziesiąt konwencji i ponad pięćdziesiąt zaleceń dotyczy bezpośrednio lub pośrednio bezpieczeństwa i higieny pracy.

Ogólne zasady zapobiegania wypadkom przy pracy sformułowane są w zaleceniu nr 31 z 1929 r. Brak jest natomiast odpowiedniej konwencji w tym zakresie. Pozostałe akty z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy można ująć w kilka grup. Po pierwsze są to akty, które przewidują ochronę pracowników przed określonymi niebezpieczeństwami, na przykład konwencja nr 115 z 1960 r. dotycząca ochrony pracowników przed promieniowaniem jonizującym, konwencja nr 13 z 1921 r. dotycząca używania bieli ołowianej w malarstwie. Druga grupa konwencji i zaleceń określa zasady bezpieczeństwa i higieny pracy w poszczególnych gałęziach przemysłu czy też przy wykonywaniu określonych rodzajów pracy, na przykład w przedsiębiorstwach przemysłowych,

budowlanych, przy pracach przeładunkowych. Tytułem przykładu można wymienić konwencję nr 28 z 1929 r., zmienioną konwencją nr 32 z 1932 r., która dotyczy zabezpieczenia przed wypadkami pracowników zatrudnionych przy załadunku lub wyładunku statków, konwencję nr 62 z 1937 r. dotyczącą bezpieczeństwa pracy w budownictwie. Duża liczba aktów dotyczy zasad bezpieczeństwa pracy marynarzy i rybaków. Trzecia grupa konwencji i zaleceń dotyczy odpowiedniego zabezpieczenia maszyn i urządzeń, na przykład zalecenie nr 32 z 1929 r. w sprawie odpowiedzialności za zabezpieczenie maszyn o napędzie mechanicznym, konwencja nr 119 i zalecenie nr 118 z 1963 r. w sprawie zabezpieczenia maszyn. Czwarta grupa przepisów określa metody i środki organizacyjne służące zapobieganiu wypadkom przy pracy i ochronie zdrowia pracowników. Szczególne znaczenie ma tutaj zalecenie nr 97 z 1953 r. dotyczące ochrony zdrowia w miejscach pracy oraz zalecenie nr 112 z 1959 r. w sprawie organizacji i zadań służby zdrowia w miejscach pracy.

Akty dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy zawierają normy które spełniać mają funkcje prewencyjne. Problemy związane z odszkodowaniem za wypadki przy pracy, leczeniem chorób zawodowych itp. uregulowane są w aktach z dziedziny zabezpieczenia społecznego.

Ubezpieczenie i zabezpieczenie społeczne. Powszechna Deklaracja i Pakt Ekonomiczny formułują prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenie społeczne. Upowszechnienie środków zabezpieczenia społecznego przewidziane jest także w Deklaracji Filadelfijskiej.

MOP uchwaliła kilkadziesiąt konwencji i zaleceń z zakresu ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego, które dotyczą: 1) odszkodowania za wypadki przy pracy i choroby zawodowe, 2) ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa, 3) ubezpieczenia rentowego na starość, na wypadek inwalidztwa i na wypadek śmierci, 4) jednolitego systemu zabezpieczenia społecznego¹⁹.

Działalność MOP w tym zakresie przeszła w ciągu lat dość istotną ewolucję: od wielu nie powiązanych ze sobą instytucji służących potrzebom specjalnym zmierza do integracji, zwartości i jednolitości systemu zabezpieczenia. Pierwsze konwencje dotyczyły poszczególnych rodzajów ryzyka. Po drugiej wojnie dominuje idea stworzenia jednolitego systemu zabezpieczenia społecznego²⁰.

W pierwszym okresie działalności MOP normy formułowane były głównie z uwzględnieniem sytuacji w krajach uprzemysłowionych. Obecnie w szerokim zakresie uwzględnia się sytuację społeczno-ekono-

¹⁹ Poszczególne grupy aktów omawia szczegółowo J. Rosner, *Międzynarodowa polityka społeczna*, op. cit., s. 136 - 146.

²⁰ Szerzej: J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne*, Warszawa 1964, s. 60 i in.

miczną w krajach słabo rozwiniętych. Postanowienia aktów uchwalanych po drugiej wojnie są elastyczne i uwzględniają różnorodność metod, jakie mogą być stosowane przy realizacji zobowiązań międzynarodowych, jak również odmienne warunki społeczno-ekonomiczne poszczególnych państw. Równocześnie widoczna jest tendencja do na tyle precyzyjnego formułowania obowiązków państw, by można było jednoznacznie ustalić minimum świadczeń²¹.

Ochrona kobiet i młodocianych. Działalność MOP na rzecz ochrony kobiet w stosunkach pracy inspirowana jest dwoma zasadami: ochrona kobiet przed zbyt ciężkimi warunkami pracy, zwłaszcza w przypadku macierzyństwa oraz zabezpieczenie równości praw i traktowania kobiet i mężczyzn, o czym wyżej była mowa. Obie te zasady sformułowane są w Powszechnej Deklaracji, Pakcie Ekonomicznym, jak również w konstytucji MOP.

Normy międzynarodowe dotyczą trzech podstawowych dziedzin: ochrony macierzyństwa, zakazu pracy nocnej i zakazu pracy pod ziemią. Zagadnienia te są uregulowane w ponad dwudziestu konwencjach i kilkunastu zaleceniach. Podkreślić trzeba, że akty te wprowadzają stosunkowo wysoki poziom ochrony.

Już w 1919 r. uchwalona została konwencja nr 3 dotycząca macierzyństwa (znowelizowana konwencją nr 103 w 1952 r.). Pierwsza z nich wprowadziła dwunastotygodniowy urlop macierzyński i obowiązek wypłacenia za ten okres zasiłków z funduszy państwowych lub ubezpieczeń społecznych. Konwencja wyklucza możliwość przerzucania tych obowiązków na pracodawców, gdyż mogłoby to prowadzić do polityki dyskryminacji kobiet w zatrudnieniu. Druga z wymienionych konwencji rozszerzyła zakres obowiązywania powyższych norm na dalsze działy gospodarki, nie objęte konwencją nr 3.

Już konwencja nr 4 z 1919 r. formułowała zakaz pracy nocnej. Kolejne konwencje i zalecenia wskazują sposoby realizacji tej zasady oraz określają dopuszczalne wyjątki. Zakaz pracy podziemnej ustanowiony został w 1935 r. konwencją nr 45, która określa również dopuszczalne wyjątki.

Zwłaszcza w ostatnich latach uchwalono wiele zaleceń w sprawie zatrudnienia kobiet obarczonych obowiązkami rodzinnymi. Zalecają one podjęcie przedsięwzięć organizacyjnych i działań ułatwiających kobietom wykonywanie pracy zawodowej.

Specjalna ochrona młodocianych pracowników przewidziana jest w Powszechnej Deklaracji i w Pakcie Ekonomicznym. System norm międzynarodowych ustanowionych przez MOP obejmuje kilkanaście kon-

²¹ Tendencje te omawia L. Troclet, *Législation sociale internationale*, Bruxelles 1952.

wencji i zaleceń, które dotyczą: określenia minimalnego wieku dopuszczenia do pracy, zakazu pracy nocnej, obowiązkowych badań lekarskich.

W 1919 r. konwencja nr 5 ustaliła minimalny wiek dopuszczania do pracy w przemyśle na czternaście lat. Konwencja nr 59 z 1937 r. podnosi tę granicę do lat piętnastu. Liczne konwencje uchwalane w ciągu lat ustaliły minimalny wiek zatrudnienia w różnych dziedzinach działalności gospodarczej.

Generalny zakaz pracy nocnej dzieci i młodocianych do lat osiemnastu sformułowany został w konwencji nr 6 z 1919 r., znowelizowanej konwencją nr 79 z 1946 r. Kolejne konwencje i zalecenia regulowały kwestię pracy nocnej w dziedzinach gospodarki nie objętych dwoma powyższymi konwencjami. Konwencje przewidują dość liczne wyjątki od ogólnej zasady zakazu zatrudniania młodocianych w porze nocnej.

Liczne konwencje regulują problem badań lekarskich młodocianych. Wszystkie one uzależniają zatrudnianie młodocianych poniżej lat 18 od wstępnego badania lekarskiego i nakazują przeprowadzanie okresowych, bezpłatnych badań. Poszczególne konwencje ustalają zasady przeprowadzania badań lekarskich w określonych dziedzinach gospodarki, czy też przy zatrudnianiu w określonych zawodach. Wiele zaleceń określa nadto zakres stosowania konwencji, metody prowadzenia badań lekarskich, metody rehabilitacji itp.

MOP przygotowuje obecnie zespół norm dotyczących całokształtu warunków pracy młodocianych. Chodzi tu między innymi o przepisy dotyczące czasu pracy, urlopów wypoczynkowych i szkoleniowych, przygotowania zawodowego, systemu wynagradzania na pracę.

VI. KONTROLA MIĘDZYNARODOWA

Większość konwencji MOP nie ustanawia żadnego specjalnego systemu kontroli, jest ona natomiast sprawowana w ramach ogólnej procedury ustalonej w konstytucji. Zasady tej kontroli tworzą jeden z najwyszczególniejszych i najszerzych systemów kontroli, jakie zna prawo międzynarodowe²².

Konstytucja MOP przewiduje dwa rodzaje kontroli międzynarodowej. Po pierwsze, kontrola stała, której przedmiotem jest ocena skuteczności konwencji i zaleceń, czyli stopień ich realizacji w państwach członkowskich. Kontrola ta oparta jest na informacjach i sprawozdaniach składanych przez państwa. Po drugie, konstytucja przewiduje możliwość składania skarg przeciwko państwu, któremu zarzuca się naruszenie praw zawartych w ratyfikowanych przez nie konwencjach.

²² J. Symonides, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1977, s. 158 - 159. Por. tegoż, *Kontrola międzynarodowa*, Toruń 1964.

Informacje i sprawozdania. Państwa zobowiązane są do przedstawiania: 1) informacji co do trybu postępowania z konwencjami i zaleceniami w stosunkach wewnętrznoprawnych, 2) sprawozdań o stanie realizacji ratyfikowanych konwencji, 3) sprawozdań o stopniu realizacji wszystkich pozostałych konwencji i zaleceń.

Państwa członkowskie zobowiązane są przedstawić każdą uchwaloną konwencję organom kompetentnym w celu „nadania jej charakteru ustawy albo zastosowanie środków innego rodzaju” (art. 19, pkt 5, lit. b). Obowiązek ten nie zależy od stanowiska, jakie zajęli przedstawiciele danego państwa podczas obrad i uchwalania konwencji, jak również nie zależy od stanowiska, jakie zajmuje państwo w kwestii ratyfikacji. Państwo jest również zobowiązane do przedstawienia każdego zalecenia kompetentnym organom „w celu nadania charakteru ustawy, albo zastosowania środków innego rodzaju” (art. 19, pkt 6, lit. b). Takie same obowiązki spoczywają na państwach federalnych w stosunku do konwencji i zaleceń, co do których, zgodnie z ich systemem konstytucyjnym, właściwe są organy federacji. Natomiast w stosunku do pozostałych konwencji i zaleceń rząd federalny winien zawrzeć z organami części składowych układy, zapewniające przedłożenie konwencji i zaleceń właściwym organom w celu podjęcia akcji ustawodawczej lub innej (art. 19, pkt 7, lit. a i b).

Informacje, o których wyżej była mowa, winny wskazywać, jakim organom wewnętrznym przedłożone zostały konwencje i zalecenia oraz jakie decyzje zostały przez te organy podjęte. Rada Administracyjna ustaliła szczegółowy zakres informacji, jakie winny być składane, a to głównie w celu ujednoczenia praktyki państw w tym zakresie²³. Jeżeli państwo nie podejmie kroków wskazanych w cytowanych wyżej postanowieniach konstytucji, każdemu innemu państwu członkowskiemu przysługuje prawo przedstawienia sprawy Radzie Administracyjnej. Jeśli Rada uzna, że państwo nie zastosowało przepisanych środków, składa z tego sprawę Konferencji (art. 30).

Sprawozdania dotyczące konwencji ratyfikowanych winny zawierać informacje o środkach przedsięwziętych w celu ich realizacji. Sprawozdania te przedkładane są w formie ustalonej przez Radę Administracyjną, która ustala również schematy tych sprawozdań dla każdej konwencji (art. 22).

W odniesieniu do konwencji nieratyfikowanych państwa składają sprawozdania co do stanu swego ustawodawstwa i praktyki w sprawach stanowiących przedmiot konwencji, wskazują w jakiej mierze wprowadzono w życie lub zamierza się wprowadzić postanowienia konwencji. Ponadto sprawozdanie winno zawierać informację co do trudności, jakie

²³ Rada Administracyjna uczyniła to na podstawie decyzji podjętych przez Międzynarodową Konferencję Pracy podczas 36 sesji w 1953 r.

stoją na przeszkodzie ratyfikacji lub ją opóźniają (art. 19, pkt 5e). Sprawozdania te składane są na żądanie Rady Administracyjnej, która rokrocznie wybiera pewną liczbę konwencji do tego typu badań. Podobna procedura przewidziana jest przy kontroli realizacji zaleceń. Na żądanie Rady Administracyjnej państwa składają sprawozdanie co do stanu swego ustawodawstwa i praktyki w sprawach stanowiących przedmiot zalecenia, wskazują równocześnie, w jakiej mierze wprowadzono je w życie lub zamierza się to uczynić oraz jakie czynniki stoją temu na przeszkodzie (art. 19, pkt 6 lit. d).

Nieco odmienna procedura stosowana była przy kontroli realizacji konwencji i zaleceń w terytoriach niemetropolitarnych (art. 35)²⁴.

Dyrektor Generalny Międzynarodowego Biura Pracy przedstawia streszczenia wszystkich informacji i sprawozdań na najbliższej sesji Konferencji. Do powyższej procedury kontrolnej włączone są również w pewnym stopniu reprezentatywne organizacje pracowników i przedsiębiorców, którym państwa dostarczają kopie sprawozdań (art. 23, pkt 2).

W pierwszych latach działalności MOP sprawozdania nie były analizowane ani dyskutowane, nie formułowano również pod adresem składających je państw żadnych postulatów. Główny nacisk organizacja kładła wówczas na uzyskanie jak największej liczby ratyfikacji. Już w 1926 r. utworzono dwa organy kontrolne: Komisję Ekspertów oraz Komisję Stosowania Konwencji i Zaleceń. Warto dodać, że w 1978 r. konwencje MOP uzyskały w sumie liczbę ponad czterech tysięcy ratyfikacji. W związku z tym, że sprawozdania dotyczą również konwencji nieratyfikowanych i zaleceń rocznie składanych, jest blisko sześć tysięcy sprawozdań. Niemożliwe byłoby więc ich rozpatrywanie, nawet pobieżne, podczas sesji Konferencji.

Komisja Ekspertów składa się obecnie z dwudziestu osób, które są mianowane przez Radę Administracyjną na propozycję Dyrektora Generalnego MBP. Członkowie nie zasiadają w Komisji w charakterze przedstawicieli państw. W praktyce dąży się do tego, by reprezentowali oni różne systemy polityczno-prawne.

Zadaniem Komisji jest ocena zgodności ustawodawstwa i praktyki państw z normami konwencji i konstytucji MOP. Przedmiot tej oceny jest niezwykle szeroki, gdyż nie ogranicza się ona do porównywania werbalnego brzmienia odpowiednich aktów. Zadaniem Komisji jest ocena metod stosowanych przez państwo przy realizacji konwencji, ocena czy podjęte środki odpowiadają zasadzie dobrej wiary i czy mają one charakter dynamiczny w porównaniu ze zmieniającymi się warunkami

²⁴ Poprawka do konstytucji MOP uchwalona w 1964 r. przewiduje powszechne stosowanie wszystkich konwencji również w terytoriach zależnych.

i możliwościami danego państwa. Zadanie Komisji jest szczególnie trudne wówczas, gdy chodzi o ocenę stopnia realizacji tych konwencji, które sformułowane są w sposób bardzo ogólny lub też gdy przewidują realizację pewnych norm w sposób progresywny, czy też wskazują alternatywne metody.

Komisja nie ma kompetencji do interpretowania konstytucji, która przysługuje wyłącznie Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości (art. 37). Niemniej bogate orzecznictwo wypracowane przez Komisję ma ją dużą siłę oddziaływania moralno-politycznego.

Komisja zbiera się raz w roku na czternastodniowe posiedzenia w terminach ustalonych przez Radę Administracyjną. Obrady toczą się przy drzwiach zamkniętych, a ich przebieg, jak również dokumenty, są tajne²⁵. Każdy członek Komisji „odpowiedzialny” jest za pewną grupę konwencji lub określony przedmiot. Przedstawia on Komisji wstępne oceny i uwagi. Komisja wyłania często grupy robocze, które zajmują się kwestiami o zasadniczym znaczeniu lub szczególnie skomplikowanymi.

Komisja dysponuje następującymi materiałami, które otrzymuje od Międzynarodowego Biura Pracy: informacje i sprawozdania nadsyłane przez państwa; teksty ustawodawcze, teksty umów zbiorowych i ewentualnie decyzje sądowe pozostające w bezpośrednim związku z postanowieniami konwencji; informacje o rezultatach inspekcji i badań; komentarze organizacji przedsiębiorców i pracowników, które uzyskały od państw kopie sprawozdań; uwagi innych organów MOP (na przykład Komitetu Wolności Związkowej); informacje o rezultatach międzynarodowej kooperacji i współpracy.

Sprawozdanie Komisji składane jest Radzie Administracyjnej i przedstawiane Konferencji. Tradycyjnie konkluzje Komisji zapadają jedomyślnie. Jeśli podejmowane są większością głosów, to na życzenie członków głosujących odmiennie podaje się ich stanowisko w sprawozdaniu.

Procedura postępowania Komisji opiera się wyłącznie na dokumentach. Komisja nie wysłuchuje przedstawicieli rządów. Jej obrady są tajne, natomiast przedstawione sprawozdanie i konkluzje są publikowane.

Jeśli Komisja ocenia, że ratyfikowana konwencja nie jest realizowana lub jest realizowana w nieodpowiedni sposób, może sformułować swą konkluzję bądź w postaci uwag, bądź też w formie zapytania²⁶.

²⁵ Do uczestnictwa w obradach zapraszany jest zawsze przedstawiciel ONZ, a gdy rozpatrywana sprawa należy do kompetencji organizacji wyspecjalizowanej, również jej przedstawiciel.

²⁶ Description des méthodes et procédures relatives au travail de la Commission d'experts sur l'applittactioin des conventions et recommandations, Conference internationale du Travail, 53e session, 1969, Rapport III.

W sprawozdaniach Komisji jest z reguły bardzo wiele uwag, które są przedmiotem dyskusji podczas sesji Konferencji. Zapytanie kierowane jest bezpośrednio do zainteresowanego państwa, które winno udzielić wyjaśnień. Jeżeli rząd nie udziela wyjaśnień lub też w rozsądnym terminie nie podejmie kroków mających na celu realizację kwestionowanej konwencji, wówczas podczas następnej sesji Komisja przedstawia sprawę pod obrady Konferencji. Ta metoda stosowana jest w praktyce stosunkowo rzadko i zwykle zainteresowane państwa podejmują odpowiednie kroki proponowane przez Komisję²⁷.

Zgodnie z regulaminem Międzynarodowej Konferencji Pracy może ona powoływać komisje, które rozpatrują poszczególne sprawy będące przedmiotem obrad danej sesji i składają sprawozdania na posiedzeniu plenarnym Konferencji. Konferencja powołuje podczas każdorazowej sesji Komisję Stosowania Konwencji i Zaleceń. Komisja ta składa się z przedstawicieli rządów, pracowników i przedsiębiorców, którzy są mianowani spośród delegatów na Konferencję lub ich doradców technicznych. Każda z tych trzech grup członków Komisji dysponuje jednakową liczbą głosów, nawet jeśli ich składy liczbowe są różne²⁸.

Komisja Stosowania Konwencji i Zaleceń uzupełnia działalność kontrolną Komisji Ekspertów. Komisja Stosowania zajmuje się tylko sprawami, które uważa za najważniejsze. Wyboru tego dokonuje na podstawie sprawozdań sporządzonych przez Komisję Ekspertów²⁹.

Posiedzenia Komisji Stosowania są publiczne. Mogą w nich uczestniczyć wszyscy delegaci na Konferencję, a także przedstawiciele zainteresowanych organizacji międzynarodowych, także organizacji pozarządowych. Prawo głosu przysługuje oczywiście wyłącznie członkom Komisji.

Członkowie Komisji mają prawo wypowiadać się we wszystkich rozpatrywanych kwestiach, jak również inicjować debaty wokół problemów nie umieszczonych w programie obrad. Państwo, którego polityka w dziedzinach objętych ratyfikowanymi konwencjami jest przedmiotem dyskusji może ze swej strony przedstawiać wyjaśnienia. Równocześnie Komisja może zwrócić się do danego państwa, by przedstawiło wyjaśnienia w kwestii rozbieżności pomiędzy ustawodawstwem i praktyką a postanowieniami ratyfikowanych konwencji. Procedura obrad Komisji jest ustna, choć państwa mogą przedstawiać wyjaśnienia pisemne, jeśli uznają to za celowe.

²⁷ E. A. Landy, *The Effectiveness of International Supervision. Thirty years of I.L.O. Experience*, London-New York 1966.

²⁸ W 1970 r. na przykład wśród 93 członków Komisji było 60 przedstawicieli rządów, 8 przedstawicieli pracodawców i 25 przedstawicieli pracowników.

²⁹ Na przykład w 1970 r. na około 400 uwag przedstawionych przez Komisję Ekspertów wybrano około 100 w celu dyskusji. Komisja Stosowania zwróciła się do rządów, aby w swych kolejnych sprawozdaniach wyjaśniły pewne kwestie.

Komisja nie ma kompetencji do podejmowania jakichkolwiek decyzji wiążących państwa czy organy MOP. Działa ona jako „organ międzynarodowej opinii publicznej”, a jej zadaniem jest wyjaśnienie wątpliwości co do realizacji konwencji oraz sporządzenie sprawozdania, które przedstawia na plenarnej sesji Konferencji.

Począwszy od końca lat pięćdziesiątych stosowana jest praktyka dołączania do sprawozdań „list specjalnych”, które obejmują wypadki naruszania przez państwa zobowiązań traktatowych, powtarzające się od wielu lat mimo uwag organów kontrolnych. Zyskały one miano „czarnych list” i spełniają funkcję pewnego rodzaju sankcji moralnej³⁰.

Zdarza się, że w sprawach szczególnie trudnych i drażliwych, które wielokrotnie były już rozpatrywane przez Komisję, dyskusja kontynuowana jest na plenarnym posiedzeniu Konferencji.

Zażalenia i skargi. Organizacje zawodowe pracowników i pracodawców mogą przedkładać Międzynarodowemu Biuru Pracy zażalenie, wskazujące, że któryś z członków „nie zapewnił w zadowalający sposób wykonania konwencji do której przystąpił”. Rada Administracyjna może przekazać zażalenia zainteresowanemu rządowi i rząd ten może być wezwany do złożenia wyjaśnień w tej sprawie, jakie Rada uzna za stosowne (art. 24 Konstytucji).

Prawo składania zażeń przysługuje każdej organizacji zawodowej pracowników i pracodawców, a nie tylko organizacjom najbardziej reprezentatywnym³¹. Poczynając od 1955 r. zażalenia takie mogą być również składane przez Międzynarodową Konfederację Wolnych Związków Zawodowych, jeśli chodzi o realizację konwencji nr 87 o wolności związkowej.

Warto zwrócić uwagę na dwie cechy charakterystyczne tego systemu kontroli. Otóż zażalenie może dotyczyć polityki każdego państwa członkowskiego, a nie tylko państwa na terenie którego działa dana organizacja. Zażalenie może być złożone wyłącznie przez organizację „zawodową”. Rada Administracyjna w ciągu lat odrzuciła kilka zażeń uzasadniając swą decyzję tym, że organizacje, które je złożyły, nie miały charakteru zawodowego. Rada posiada pełną swobodę w zakresie oceny charakteru organizacji i nie kieruje się ani oficjalną nazwą organizacji, ani definicją „organizacji zawodowej” przyjętej w ustawodawstwie czy zwyczaju danego państwa.

³⁰ W sześćdziesiątych latach na przykład wytknięto kilku państwom Afryki i Ameryki Łacińskiej, że ponad rok nie dostarczyły żadnych sprawozdań wymaganych przez Konstytucję MOP; kilku krajom, że nie odpowiedziały na większość uwag Komisji Ekspertów; kilku krajom, że od wielu lat nie dostosowały swego ustawodawstwa do ratyfikowanej konwencji.

³¹ Niektóre artykuły konstytucji MOP mówią o organach „reprezentatywnych” (np. art. 14). Swego czasu proponowano, by prawo składania zażeń przyznać wyłącznie organizacjom „stałym”.

Zażalenie może dotyczyć wyłącznie faktów naruszenia postanowień, konwencji, a nie ogólnej polityki państwa. Może być złożone wyłącznie przeciwko państwu członkowskiemu, które daną konwencję ratyfikowało. Przedmiotem zażalenia nie może być natomiast fakt naruszenia postanowień konstytucji MOP³².

Procedura rozpatrywania zażaleń określona jest w Regulaminie przyjętym przez Radę Administracyjną w 1932 r.³³ Procedura ta, aż do momentu podjęcia przez Radę Administracyjną ostatecznej decyzji, jest tajna.

Dyrektor Generalny MBP bezpośrednio po otrzymaniu zażalenia przekazuje je wszystkim członkom Rady Administracyjnej, łącznie ze wszystkimi niezbędnymi materiałami informacyjnymi (na temat organizacji składającej, ratyfikacji konwencji przez państwo i dotychczasowych sprawozdań itp.). Rada Administracyjna mianuje Komitet złożony z trzech osób: po jednym przedstawicielu rządu, pracowników i pracodawców. Członkiem Komitetu nie może być obywatel państwa przeciwko któremu skierowane jest zażalenie, ani osoba zajmująca jakieś oficjalne stanowisko w organizacji składającej zażalenie. Ten tak zwany Komitet Trzech sprawuje wszystkie funkcje przekazane Radzie Administracyjnej przez wspomniany wyżej Regulamin. Nie jest to więc organ, samodzielny, a działa w imieniu Rady Administracyjnej.

Na wstępie Komitet Trzech ustala, czy zażalenie odpowiada wymogom formalnym, o których wyżej była mowa. Zażalenie musi ponadto wyraźnie powoływać się na art. 24 konstytucji MOP, by uniknąć jakichkolwiek wątpliwości, czy nadesłane pismo ma charakter zażalenia czy uwagi. Zażalenie musi ponadto jednoznacznie wskazywać, jakich obowiązków nałożonych przez określoną konwencję dane państwo nie wypełnia.

Komitet Trzech, po merytorycznym rozpatrzeniu zażalenia, może podjąć jedną z następujących decyzji: 1) uznaje, że zażalenie jest nieuzasadnione, 2) przekazuje zażalenie zainteresowanemu rządowi bez domagania się odpowiedzi czy wyjaśnień, 3) postanawia zebrać dodatkowe informacje, 4) przekazuje rządowi zażalenie domagając się równocześnie złożenia odpowiednich wyjaśnień. W pierwszych dwóch przypadkach Komitet zaleca również Radzie Administracyjnej zamknięcie postępo-

³² W 1970 r. Rada Administracyjna odrzuciła zażalenie skierowane przeciwko rządowi Hiszpanii, w którym zarzucano naruszenie konstytucji MOP. Rada stanęła na stanowisku, że niedopuszczalne jest traktowanie konstytucji jako swego rodzaju konwencji generalnej, której przestrzeganie mogłoby być objęte tym systemem kontroli.

³³ Conseil d'Administration, procès-verbaux de la 56 session, 1932, s. 163 - 169.. Pewne modyfikacje wprowadzone zostały podczas 82 posiedzenia Rady Administracyjnej w 1938 r.

wania, w trzecim natomiast następuje czasowe zawieszenie postępowania.

Jeśli Rada Administracyjna uzna nadesłane przez rząd wyjaśnienie za wystarczające, wówczas zamyka postępowanie, o czym informuje obie strony. Jeśli informacje nadesłane przez państwo Rada uzna za niewystarczające, wówczas otwiera się dyskusja na plenarnym posiedzeniu. W wyniku dyskusji Rada może: 1) zarządzić zamknięcie postępowania, 2) podjąć decyzję o kontynuowaniu postępowania i prowadzeniu nowych badań, 3) uznać, że zażalenie jest uzasadnione. W tym ostatnim przypadku zażalenie wraz z wyjaśnieniami nadesłanymi przez państwo są publikowane. Decyzja o publikacji zażalenia może zapaść również wówczas, gdy państwo nie nadesłało w odpowiednim terminie żadnych wyjaśnień (art. 25). Zażalenia i wyjaśnienia państw publikowane są w Biuletynie Oficjalnym MBP.

Rada Administracyjna otrzymawszy zażalenia może też w każdym czasie wszcząć z urzędu procedurę skargową.

Skargi mogą być składane przez każde państwo członkowskie przeciwko innemu członkowi MOP, „który jego zdaniem nie zapewnia w sposób dostateczny wykonywania konwencji ratyfikowanej przez nich obu” (art. 26, pkt 1 konstytucji). Tak więc system skarg może funkcjonować wyłącznie pomiędzy państwami, które ratyfikowały daną konwencję. Konstytucja MOP nie wymaga natomiast, by nastąpiło naruszenie lub zagrożenie interesu państwa składającego skargę.

Procedura skargowa może być wszczęta przez Radę Administracyjną z urzędu (na przykład w związku z rozpatrywanym zażaleniem), bądź w wyniku skargi złożonej przez jednego z delegatów na Konferencję (art. 26, pkt 4). W tym ostatnim przypadku skarga może być złożona wyłącznie podczas trwania sesji, jako że mandat delegata wygasa z chwilą jej zakończenia.

Skarga złożona przez państwo do Międzynarodowego Biura Pracy przekazywana jest Radzie Administracyjnej. Rada może wszcząć procedurę przewidzianą dla zażaleń, to znaczy zwrócić się do zainteresowanego państwa o złożenie wyjaśnień. Jeśli Rada nie uzna za konieczne zakomunikowanie skargi zainteresowanemu rządowi lub jeśli nie otrzyma zadowolającej odpowiedzi w należytych terminach, wówczas może powołać Komisję Badawczą ad hoc.

Komisja Badawcza po zbadaniu skargi sporządza sprawozdanie, w którym przedstawia wyniki dochodzenia we wszystkich punktach stanu faktycznego oraz formułuje zalecenia, jakie uzna za właściwe w sprawie środków, jakie winny być podjęte przez państwo, przeciwko któremu skierowana jest skarga (art. 28)³⁴. Sprawozdanie Komisji przedstawiane jest Radzie Administracyjnej i komunikowane każdemu

³⁴ Na temat charakteru prawnego systemu kontroli opartego na skargach por.:

z państw zainteresowanych w sporze. Sprawozdanie jest ponadto publikowane.

Zainteresowane państwo winno w terminie trzymiesięcznym zawiadomić Dyrektora Generalnego MBP, czy przyjmuje zalecenia zawarte w sprawozdaniu Komisji, a jeśli nie, czy zechce poddać spór Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości³⁵.

W ciągu kilkudziesięciu lat istnienia tego systemu kontroli państwa złożyły tylko kilka skarg. Państwa niechętnie uciekają się do tego środka kontroli, gdyż skargi prowadzą zawsze do pewnego napięcia i zdrażnień w stosunkach międzynarodowych. Poza tym dość skuteczny jest system kontroli stałej, opartej na informacjach i sprawozdaniach państw.

Procedury niesporne. Państwo członkowskie może złożyć wniosek o przeprowadzenie na swym terenie studiów i badań nad realizacją postanowień wybranych konwencji. Wnioski takie składane bywają z reguły wówczas, gdy określony wycinek polityki państwa był przedmiotem licznych zażaleń lub gdy Komisja Ekspertów wielokrotnie zwracała nań uwagę. Misje wysyłane przez MBP do wielu krajów na zaproszenie ich rządów mają możliwość zapoznania się na miejscu z daną problematyką i ogłaszają następnie sprawozdania z prowadzonych badań³⁶.

Pewnych informacji o zakresie realizacji ratyfikowanych konwencji dostarczają również Międzynarodowemu Biuru Pracy badania prowadzone przez komisje powoływane w związku ze skargami i zażaleniami, jak również akcje pomocy technicznej³⁷.

Procedura dotycząca ochrony praw związkowych. W kilka miesięcy po uchwaleniu konwencji nr 87 o wolności związkowej i ochronie praw związkowych oraz konwencji nr 98 o prawie organizowania się i rokowaniach zbiorowych, Międzynarodowa Organizacja Pracy wspólnie z ONZ podjęła badania nad wypracowaniem odrębnego systemu kontroli nad przestrzeganiem przez państwa praw związkowych. W 1950 r. utworzona została Komisja Badań i Koncyliacji Wolności Związkowej. Jej kompetencje, procedurę, zasady funkcjonowania określone zostały przez Radę Administracyjną w porozumieniu z Radą Gospodarczą i Społecz-

N. Valticos, *Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail*, R.C.A.D.I., 1968, t. I, s. 364 - 366.

³⁵ Do czasu zmiany konstytucji w 1946 r. Komisja miała kompetencje proponowania sankcji ekonomicznych, które miałyby być zastosowane przez inne państwa członkowskie. Sankcje takie mogły być stosowane przez państwa również bez propozycji Komisji, a także wymierzane przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

³⁶ Wiele tego typu badań prowadzono na przykład w latach sześćdziesiątych w Hiszpanii, w zakresie zagwarantowania praw związkowych.

³⁷ J. Rosner, *Międzynarodowa polityka...* op. cit., s. 209.

ną ONZ. Równocześnie Rada Administracyjna utworzyła Komitet Wolności Związkowej, który jest kompetentny do wstępnego rozpatrywania składanych skarg.

Skargi mogą być składane przez państwa, organizacje pracowników, oraz organizacje pracodawców. Skarga o naruszenie praw związkowych może być złożona również przeciwko państwu, które nie ratyfikowało wspomnianych wyżej konwencji. Ale do przedłożenia skargi Komisji Badań i Koncyliacji konieczna jest zgoda zainteresowanego państwa.

System kontroli międzynarodowej nad zagwarantowaniem praw związkowych jest dość skomplikowany. Skargi mogą być składane również przeciwko państwu, które nie jest członkiem MOP, a w pewnych okolicznościach w procedurze kontrolnej biorą udział również organy ONZ. Toteż przedstawienie zasad funkcjonowania tego systemu kontroli wykraczałoby poza ramy tematyczne niniejszego artykułu. Został on tutaj zasygnalizowany w związku z omawianiem konwencji nr 87 i 98 w drugiej części artykułu.

LES NORMES LE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL EN MATIERE DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

R é s u m é

Dans l'introduction l'auteur fait l'analyse de la notion des droits de l'homme par rapport aux objectifs de TOIT, tels qu'ils sont définis dans la Constitution.

Dans la première partie on analyse les normes relatives aux droits de l'homme incluses dans la Constitution de l'OIT et dans les conventions. Il s'agit des normes concernant les libertés, l'égalité de chances et de traitement, la dignité et la sécurité économique.

La seconde partie est consacrée aux aspects judiciaires de la protection internationale de ces droits. On y présente le système du contrôle permanent et les procédures contentieuses: les réclamations et les plaintes.

Le système du contrôle dans le cadre de l'OIT possède une force particulière par rapport aux autres systèmes du contrôle prévus sur la plan international. Cette appréciation est justifiée par la longue pratique.