

MONIKA TOMASZEWSKA

WPŁYW KONWENCJI MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI PRACY NA ROZWÓJ WSPÓLNOTOWEGO PRAWA PRACY I JEJ WKŁAD W OCHRONĘ FUNDAMENTALNYCH PRAW PRACOWNIKÓW

Powstanie licznych, nowych organizacji międzynarodowych w połowie naszego wieku, które tworzą odrębne systemy prawne, skłaniają coraz większą liczbę badaczy prawa do podjęcia trudnej problematyki ich wzajemnego oddziaływania oraz wspólnego uznawania standardów prawnych uchwalanych przez różne instytucje. Wypracowaniu wspólnej płaszczyzny dialogu oraz współpracy pomiędzy poszczególnymi organizacjami międzynarodowymi towarzyszą zabiegi prawnoporównawcze różnych systemów prawnych.

Wątpliwości interpretacyjne i zagadnienie komparatystyki prawnej, wewnętrznej i zewnętrznej, podejmują w licznych opracowaniach wybitni krajowi teoretycy prawa¹. Przyczyną tych działań jest podpisany w 1991 r. Układ Europejski² i nasze starania o przyjęcie do Unii Europejskiej³. Stąd coraz liczniejsze publikacje omawiające proces implementacji⁴ prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego⁵. Cechy odrębne prawa Wspólnoty, do których zaliczyć należy zasady: supremacji i wymóg bezpośredniego stosowania, sprawiają, że również dla naszego systemu prawnego aktualne stają się kwestie wzajemnej relacji pomiędzy prawem pierwotnym i wtór-

¹ R. A. T o k a r c z y k, *Komparatystyka prawnicza*, Kraków-Lublin 1997, s. 184-199.

² Dz. U. 1994, nr 11, poz. 38.

³ Istnieją dwa źródła obowiązku harmonizacji prawa polskiego do prawa Wspólnoty Europejskiej: 1. Układ Europejski z 16 XII 1991, lecz obowiązek w nim zawarty nie ma jednolitej natury; 2. zamiar (natury politycznej) przystąpienia Polski do Unii Europejskiej jako wyraz suwerennej woli państwa, por. S. B i e r n a t, *Kilka uwag o harmonizacji polskiego prawa z prawem Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1-2, s. 20-21.

⁴ Trafne wydaje się rozróżnienie harmonizacji prawa od jego implementacji. Pierwsze pojęcie wiąże się z działalnością prawodawcy, odpowiedzialnego za stworzenie odpowiednich norm prawnych. Implementacja (*implementation*) zaś (termin, który nie ma, jak dotąd, polskiego odpowiednika) w praktyce oznacza szereg działań zapewniających realne funkcjonowanie prawa wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym. – C. M i k, *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, [w:] *Metodologia implementacji prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, C. M i k (red.), Toruń 1998; S. B i e r n a t, *Kilka uwag o harmonizacji polskiego prawa...*, s. 23.

⁵ Celowo zostało użyte sformułowanie „porządek prawny”, gdyż proces dostosowania do prawa wspólnotowego nie ogranicza się do osiągnięcia stanu zgodności systemów normatywnych, lecz łączy się z przebudową całego systemu tworzenia stosowania i egzekwowania polskiego prawa. Różnice pomiędzy terminem **porządek** a terminem **system prawny** omawia R. S a r k o w i c z, J. S t e l m a c h, *Teoria prawa*, Kraków 1996, s. 109.

nym Wspólnoty a wiążącym Wspólnoty i państwa członkowskie prawem międzynarodowym publicznym, uznanym za źródło prawa zwyczajowego i traktatowego⁶. Problematyka stosowania prawa międzynarodowego i wspólnotowego, jako przykład norm traktatowych⁷, jest dla nas o tyle interesująca, o ile wiąże się z naszym członkostwem w Unii Europejskiej w kontekście zapisów Układu Europejskiego.

Na obecnym poziomie rozwoju polskiego prawa pracy ścierają się wpływy międzynarodowego prawa publicznego (głównie za przyczyną wiążących Polskę konwencji MOP) oraz prawa europejskiego (z uwagi na ratyfikowaną Europejską Kartę Społeczną oraz Układ Stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi). Priorytet polityki zagranicznej⁸ w postaci naszego członkostwa w Unii Europejskiej oraz ustalone tempo harmonizacji naszego prawa podyktowane przez Radę Europejską⁹, sprawiają, że szczegółowo omawia się jedynie dokumenty i orzecznictwo z zakresu prawa wspólnotowego¹⁰. Wspólne wysiłki parlamentu i rządu ukierunkowane są na szybką integrację z Europą, a drogą wiodącą do tego celu ma być członkostwo w Unii Euro-

⁶ J. G a l s t e r, C. M i k, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1995, s. 166.

⁷ Stosowanie normy traktatowej – to sytuacja, w której organ podejmuje decyzję na podstawie normy traktatowej o prawach i obowiązkach osób fizycznych i prawnych. Termin ten oznacza także sytuację powoływania się na normę traktatową w procesie dokonywania wykładni w zamiarze przyznania normie traktatowej wpływu na kształt podejmowanych wniosków interpretacyjnych, por. P. D a r a n o w s k i, *Pozycja Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejskiej Konwencji o ochronie praw i wolności podstawowych w polskim systemie prawnym*, [w:] *O prawach człowieka w podwójną rocznicę obu Paktów – księga pamiątkowa w hołdzie prof. A. Michalskiej*, T. J a s u d o w i c z, C. M i k (red.), Toruń 1996, s. 127.

⁸ „Członkostwo w Unii Europejskiej jest strategicznym celem Polski”, ten zapis na długo wyznaczył kierunek prowadzonej przez nasz kraj polityki zagranicznej. Zob. *Narodowa strategia integracji* (w szczególności część I nosząca tytuł *Ogólne cele polityczne*), dokument rządowy przygotowany przez Komitet Integracji Europejskiej, w wykonaniu uchwały Sejmu RP z 14.03.1996, „Monitor Integracji Europejskiej”, wydanie specjalne, styczeń 1997.

⁹ W czerwcu 1995 r. w Cannes Rada Europejska zaaprobowwała Białą Księgę w sprawie Przygotowania Krajów Stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do Integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej, która zawiera nie tylko charakterystykę wspólnotowego rynku wewnętrznego, ale także uznawana jest za swoisty drogowskaz dla państw kandydujących do Unii. Choć z formalno-prawnego punktu widzenia Biała Księga nie jest wiążąca dla Polski, to w praktyce spełnienie wymagań w niej określonych stanowi warunek przyszłego członkostwa w Unii. W odpowiedzi rząd Polski podjął uchwałę nr 133/95, określającą zadania i tryb postępowania w dostosowaniu prawa polskiego do standardów jednolitego rynku.

¹⁰ Obok kryteriów politycznych i ekonomicznych państwa kandydujące muszą podjąć wysiłek przyjęcia *acquis communautaire*. Warunek taki został postawiony w konkluzjach Rady Europejskiej w czerwcu 1993 r., znanych jako „kryteria kopenhaskie”.

¹¹ Por. uchwałę Sejmu z 20.03.1998 r. w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w której wyrażono oczekiwania co do pilnego zaprezentowania przez Rząd Narodowego Programu Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej i podkreślono konieczność „konsolidacji wszystkich proeuropejskich inicjatyw [...] poprzez współdziałanie wszystkich organów państwa i wszystkich sił politycznych oraz zaangażowania Polaków na rzecz członkostwa w Unii Europejskiej”. W tym samym tonie utrzymana jest uchwała senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej z 18 III 1998 r. w sprawie zadań stojących przed Polską w związku z rozpoczynającymi się negocjacjami o członkostwo w Unii Europejskiej.

pejskiej¹¹. W cieniu pozostają osiągnięcia MOP, która przez długi okres określała powszechny standard tej dziedziny prawa. Warto jednak przypomnieć, że dzięki ratyfikowanym konwencjom MOP, prawo pracy należy do najbardziej „umiędzynarodowionych” gałęzi naszego prawa krajowego¹².

Proces dostosowywania polskiego prawa pracy do unijnych zapisów wydaje się o tyle ułatwiony, gdyż widać na nim korzystny wpływ międzynarodowego prawa publicznego i ratyfikowanych konwencji MOP. Procesowi temu sprzyja fakt, że trzon omawianej gałęzi prawa ujęto w formie Kodeksu pracy. Gruntowna jego nowelizacja, dokonana w 1996 r., znacznie zbliżyła polskie uregulowania prawne do europejskich standardów, ostatecznie zrywając z koncepcją typową dla ustrojów totalitarnych, polegającą na uznaniu, że „tworzenie norm prawnych jest wyłączną kompetencją państwa i że na jej podstawie państwo reguluje szczegółowo wszystkie obszary życia i działalności obywateli”¹³.

Nowela wprowadziła do starego Kodeksu 215 zmian, które po upływie trzymiesięcznego *vacatio legis* w większości zaczęły obowiązywać 2 VI 1996 r. Zmiany przepisów o czasie pracy (dział 7) weszły w życie dopiero 1 I 1997 r. Było to spowodowane koniecznością przygotowania się pracodawców do nowych, korzystniejszych dla pracowników rozwiązań prawnych, które pociągnęły za sobą większe nakłady finansowe. Jeszcze później, bo po upływie roku od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, zaczęły obowiązywać niektóre przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy (m. in. art. 217 k.p.). Z pewnością zmiany wprowadzone nowelą nie wyczerpały katalogu niezbędnych innowacji w zakresie szeroko pojętego prawa pracy.

Na uwagę zasługuje przede wszystkim zmiana podstawowych pojęć i zasad prawa pracy zawartych w dziale pierwszym Kodeksu pracy. Zrezygnowano z preambuły przesiąkniętej wartościami politycznymi minionego systemu, pozostawiono zaś tylko te zapisy, które są właściwe nowemu ustrojowi społeczno-gospodarczemu. W ten sposób zapoczątkowano nowy model prawa pracy urealnijający takie cechy, jak: a) powszechność kodeksowej regulacji obejmującej wszystkie sektory gospodarki bez względu na formę własności, b) elastyczność rozwiązań prawnych, znajdującą swój wyraz w sferze kształtowania wynagrodzeń, c) ograniczony interwencjonizm państwa, czego przykładem jest zmniejszenie norm o charakterze restrykcyjnym i dyscyplinującym, d) zredukowanie przepisów blankietowych i przesunięcie ciężaru na regulacje układami¹⁴. Działania powyższe służą dostosowaniu prawa pracy do pewnych standardów obowiązujących w krajach członkowskich Unii, bez których niemożliwe byłoby korzystanie z dobrodziejstw, jakie niesie za sobą możliwość swobodnego przemieszczania się i podejmowania pracy przez pracowników na terenie Wspólnoty. W interesie Polski leży to, aby swoboda przepływu pracowników nie została wyeliminowana¹⁵ z ogólnego procesu liberalizacji podstawowych dla jedno-

¹² T. Zieliński, *Kilka uwag na temat harmonizacji prawa pracy z prawem europejskim*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1-2, s. 40.

¹³ M. Seweryński, *Nowelizacja Kodeksu pracy*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 6, s. 15.

¹⁴ J. Piątkowski, *Podstawowe zasady prawa pracy po nowelizacji Kodeksu pracy*, Toruń 1996, s. 6.

¹⁵ Taka obawa jest uzasadniona. Dla Hiszpanii i Portugalii ustanowiono 10-letni okres karencji korzystania ze swobody przepływu pracowników. W późniejszym okresie termin ten uległ skróceniu.

litego rynku gospodarczego „czterech swobód” (swobody przepływu towarów, kapitału, usług i osób)¹⁶.

Interesujące i znaczące dla kształtu przyszłego prawa pracy będzie dokonanie pewnej analizy realizacji fundamentalnych praw socjalnych w kontekście wzajemnego oddziaływania (jeżeli takie istnieje) dwóch niezależnych systemów prawa międzynarodowego, tworzonego przez Wspólnoty Europejskie z jednej strony i Międzynarodową Organizację Pracy – z drugiej.

Stosunek prawa wspólnotowego do międzynarodowego został określony w zapisach Traktatu Rzymskiego i poszerzony dodatkowo o stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wyrażone w kilku, ważnych dla omawianej problematyki, orzeczeniach. Przepisy prawa pierwotnego (art. Ex 228 § 7, obecnie art. 300 § 7 TWE) stanowią, że, o ile umowy (w tym międzynarodowe) są zawarte zgodnie z warunkami niniejszego artykułu, to obowiązują one instytucje Wspólnoty i państwa członkowskie. ETS podkreślił niezależny charakter cytowanej normy i konstytucyjny dla Wspólnoty jej wymiar¹⁷, przez co potwierdził obecność prawa międzynarodowego we Wspólnotach i państwach członkowskich. ETS mając na względzie powyższe założenia w sentencji jednego z orzeczeń prejudycjalnych stwierdził, że „kompetencje Wspólnoty powinny być wykonywane w poszanowaniu prawa międzynarodowego”¹⁸. Kolejnym dowodem pełnej kontynuacji stosowania prawa międzynarodowego i respektowania wcześniej zawartych umów jest przepis art. 307, który hołduje od dawna znanej prawu rzymskiemu zasadzie – *pacta sunt servanda*.

Prawo wspólnotowe kierowane względami „lojalności” i „legalizmu” wobec prawa międzynarodowego¹⁹ uznaje jego obowiązywanie we Wspólnocie i państwach członkowskich, przypisując mu rangę zbliżoną do prawa pierwotnego. Posługując się w dalszym ciągu podobną interpretacją, należy w tym procesie uwzględnić także międzynarodowe prawo zwyczajowe i skonstruowane na jego podstawie zasady ogólne prawa międzynarodowego. Skoro ETS niejednokrotnie podkreślał zobowiązanie Wspólnoty do poszanowania prawa międzynarodowego przy wykonywaniu swoich kompetencji, a ponadto sformułował wymóg badania zgodności działań organów Wspólnoty z prawem międzynarodowym, to również zasady ogólne prawa międzynarodowego należy potraktować jako zasady ogólne prawa wspólnotowego. Wśród zasad ogólnych szczególne znaczenie mają te o fundamentalnym znaczeniu nie tylko dla państw, ale i dla Wspólnoty. Zalicza się do nich przede wszystkim prawa człowieka, które zostały wyróżnione w odrębne generacje: prawa polityczne i obywatelskie, oraz społeczne, ekonomiczne i socjalne²⁰.

W przedmiocie prawa pracy Wspólnoty długo nie wypowiedziały swego stanowiska na poziomie unormowań ponadnarodowych. Duża w tej materii zachowawczość początkowo była podyktowana wspólnymi ustaleniami szóstki państw zało-

¹⁶ *Narodowa strategia integracji*, cz. II: *Dostosowania gospodarcze*, „Monitor Integracji Europejskiej”, s. 31.

¹⁷ Sprawa C- 327/91 *French Republic v. Commission*, ECR 1994 p. I-3641.

¹⁸ Sprawa C- 286/90. *Kriminal- og Skifteretten i Hjørring – Denmark*, ECR 1992 p. I-6019.

¹⁹ J. G a l s t e r, C. M i k, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1995, s. 167.

²⁰ T. J a s u d o w i c z, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 25.

zycieli²¹, pragnących międzynarodowej integracji gospodarczej i ustalenia jednolitych zasad wymiany towarów oraz świadczenia usług²². Powołane przez nie trzy organizacje międzynarodowe dalekie były od regulacji problemów społecznych. Kontekst zatrudnienia w przepisach Traktatu Paryskiego występował przy okazji określenia koniecznych kwalifikacji pracowników w związku z restrukturyzacją kopalń i hut. Wśród państw-sygnatariuszy panował *consensus* w sprawie przeprowadzenia zwolnień grupowych, które powinny odbyć się z jak najmniejszym uszczerbkiem dla zwalnianych pracowników. Szybkie tempo wzrostu gospodarczego spowodowało, że w zapisach Traktatu Rzymskiego przewidziano także nowe formy współpracy pomiędzy członkami EWG, np. politykę zatrudnienia, określenie jednolitych warunków pracy, opracowanie programów kształcenia i doskonalenia zawodowego, koordynację systemów ubezpieczenia społecznego oraz określenie jednakowych standardów bezpieczeństwa i higieny pracy²³. Nie wpłynęło to na zmianę w podejściu do prawa pracy, które w dalszym ciągu spełniało służebną rolę wobec integracji gospodarczej i planu stworzenia wspólnego rynku. Zapisy prawne, jeśli zdecydowano się na ich umieszczenie, dotyczyły głównie tych dziedzin, których unormowanie miało wspomóc procesy integracji ekonomicznej.

Przekonanie EWG o braku potrzeby regulacji spraw społecznych na szczeblu wspólnotowym potwierdzone zostało w raportach dwóch niezależnych Komisji. Pierwsza, której przewodniczył Spaak (*the Spaak Report*), została powołana przez państwa członkowskie, drugą desygnowała MOP, a przewodnictwo powierzono Ohlinowi (*the Ohlin Report*)²⁴. Konkluzje obu sprawozdań były zbieżne, zalecając władzom państwowym i instytucjom wspólnotowym daleko idącą zachowawczość przy inicjatywach społecznych i regulacji stosunków pracy. Wynik opracowań po części był ukłonem w stosunku do MOP, której wkład w rozwój praw społecznych, gospodarczych i ekonomicznych do dzisiaj jest nie do podważenia. Autorzy nie widzieli potrzeby aktywności instytucji wspólnotowych, skoro w tej materii działała, i działa do dzisiaj, wyspecjalizowana organizacja międzynarodowa, której członkami są wszystkie państwa EWG. Utrzymano tym samym monopol MOP w obszarze ponadnarodowego prawa pracy.

Potrzeby powoływania się na prawa uniwersalne nie dostrzegł nawet ETS. Dlatego w kilku orzeczeniach Sąd oddalił zarzuty naruszenia praw fundamentalnych, uzasadniając to tym, iż przepisy prawa pierwotnego nie odwołują się do nich²⁵. Po tej

²¹ Inicjatywa „szóstki” państw dotyczyła początkowo powołania międzynarodowej organizacji zajmującej się handlem węglem i stalą (EWWiS 1951). Dopiero w 1957 r. utworzono dwie następnice: Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euroatom). Niewątpliwie w procesie integracji krajów Europy znaczenie kluczowe należy przypisać EWG, której Traktatem w Maastricht w 1992 r. zmieniono nazwę na Wspólnotę Europejską.

²² Ph. R a i n e s, *The impact of European integration on the development of national labour markets*, European Policies Research Centre University of Strathclyde, Glasgow 2000, s. 5.

²³ Art. 118 i art. 117 TR. Dowodzą one, iż zauważono rolę, jaką może spełnić uregulowanie spraw zatrudnienia w procesie integracji europejskiej.

²⁴ A.M. Ś w i ą t k o w s k i, *Europejskie prawo socjalne*, Warszawa 1998, s. 82.

²⁵ W kilku orzeczeniach ETS stanowczo odrzucił możliwość naruszenia praw uniwersalnych, C- 1/58 *Stock*, *Ruhrkohlegesellschaft* (połączone sprawy C-36-38 oraz C-40/59), a także C-40/64 *Sgarlata*.

konstatacji szybko jednak nastąpił zwrot w interpretacji i stosowaniu prawa pierwotnego, ewoluując w kierunku uznania praw fundamentalnych za ogólne zasady wspólnotowego porządku²⁶.

Praktyka funkcjonowania jednej z naczelnych swobód we wspólnocie – swobody przepływu pracowników – i nieustanna ingerencja organów EWG w stosunki pracy z jednej strony, przy niedostatecznych podstawach prawnych tego typu działań²⁷, z drugiej strony, spowodowały zmianę stanowiska Wspólnoty odnośnie do regulacji prawa pracy na szczeblu ponadnarodowym. Dodatkowo w początkach lat siedemdziesiątych nasiliły się niekorzystne zjawiska społeczne w postaci dużego bezrobocia strukturalnego i recesji ekonomicznej²⁸. Konieczność zmiany zasad integracji europejskiej oraz pogodzenia skuteczności działania z zasadami sprawiedliwości²⁹ dawały nadzieję na rewizję istotnych dla Wspólnoty wartości (apel kanclerza Willy Brandta o Europę z „ludzką twarzą”), a także szansę przezwyciężenia kryzysu gospodarczego. Równocześnie zmieniała się linia orzecznictwa ETS, który coraz częściej odwoływał się do praw uniwersalnych w wydawanych przez siebie orzeczeniach prejudycjalnych. Większość też orzeczeń z powodzeniem można stosować do Konwencji MOP, gdyż w dużej mierze regulują one fundamentalne prawa człowieka w miejscu pracy³⁰.

Prawo wspólnotowe nie jest systemem prawnym hermetycznie zamkniętym na wpływy prawa międzynarodowego publicznego w wydaniu MOP. Dowodem na to, jednym z wielu, jest przepis art. 119 Traktatu Rzymskiego (w nowej numeracji art. 141 TA). Jego umieszczenie nastąpiło na wniosek Francji, upatrującej źródła nieuczciwej konkurencji w nierównej sytuacji pomiędzy pracownikami różnej płci. Norma powyższego artykułu jest powieleniem zapisów Konwencji nr 100 MOP, dotyczącej jednakowego wynagrodzenia pracujących kobiet i mężczyzn za pracę jednakowej wartości. Artykuł 119 TR szybko nabral fundamentalnego znaczenia dla Wspólnoty, stając się znakiem rozpoznawczym tej organizacji. W Unii Europejskiej stworzono

²⁶ Sprawa C-26/62 *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Netherlands inland Revenue Aminidtration*, ECR 0003 [1963].

²⁷ Większość instytucji i norm prawnych regulujących rynek pracy określona była na szczeblu krajowym. Uznano, że nie ma potrzeby ich dublowania na szczeblu Wspólnoty; por. Ph. R a i n e s, *The impact of European integration...*, s. 9.

²⁸ A.M. Ś w i ą t k o w s k i, *Europejskie prawo socjalne*, s. 85.

²⁹ Ph. R a i n e s, *The impact of European integration...*, s. 15.

³⁰ Początkowo działalność MOP była ukierunkowana na regulację pewnych bardzo konkretnych problemów pracowników, np. zapewnienia bezpiecznych warunków pracy, unormowania czasu pracy, kwestii wypoczynku i urlopów płatnych. Zob E. D o b r o d z i e j, *Podstawowe prawa socjalne i ekonomiczne, Europejska Karta Socjalna*, Bydgoszcz 1993, s. 11-19. Dopiero później konwencje i deklaracje nabierały bardziej uniwersalnego charakteru, wydanie rozszerzając katalog praw zaliczonych do drugiej generacji praw człowieka; por. *Deklaracja Kopenhaska* przyjęta na Światowym Szczyście Rozwoju Społecznego w marcu 1995 r., www.ilo.org. Idee, które legły u podstaw *Deklaracji*, rozwinęto ostatecznie 18 czerwca 1999 r. na 86 sesji MOP, w trakcie której uchwalono *Deklarację w Sprawie Podstawowych Zasad i Praw w Pracy* oraz załącznik *Działania Uzupełniające*, „Służba Pracownicza” 1998, nr 11, s. 13-16.

cały system wyrównywania szans dla kobiet³¹, niwelując bariery w dostępie do pracy. W walce z przejawami dyskryminacji ze względu na płeć niepoślednią rolę odegrał ETS³², konsekwentnie wykorzeniając wszelkie przejawy nieuzasadnionego rozróżnienia pracowników co do warunków pracy i płacy³³.

Po raz pierwszy Komisja Europejska stworzyła kompleksowy, społeczny program akcji (lata 1974-1976). Komisja przy opracowywaniu tegoż programu skorzystała ze sprawdzonych wzorców MOP, rozpoczynając „złoty” okres dla europejskiego prawa pracy we Wspólnocie. Trwał on do 1980 r. Po latach recesji (lata 1981-1986) myśl o kohezji celów ekonomicznych i socjalnych powróciła w postaci chęci utworzenia „Europejskiego Obszaru Socjalnego”³⁴. W historycznym orzeczeniu ETS orzekł, że w procesie stosowania prawa należy brać pod uwagę fundamentalne zasady określone w konstytucyjnym porządku prawnym państw członkowskich³⁵. Prawo wspólnotowe nie może pomijać Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności uchwalonej w 1950 r., Europejskiej Karty Społecznej (oba standardy włączono do zapisów prawa pierwotnego przy uchwalaniu Jednolitego Aktu z 1986 r.), a także Konwencji MOP regulujących fundamentalne prawa pracownika. Przyjęta ostatnio Deklaracja MOP w Sprawie Podstawowych Zasad i Praw w Pracy przewiduje procedury kontrolne wobec państw, które co prawda nie ratyfikowały poszczególnych Konwencji, ale są członkami Organizacji. Obowiązek poszanowania istotnych zasad konwencji wyprowadzono z faktu członkostwa i podpisanej Konstytucji MOP oraz Deklaracji Filadelfijskiej, w których to aktach ustanowiono podstawy Międzynarodowych Norm Pracy³⁶ i nada-

³¹ Można mówić nawet o świadomie prowadzonej przez Wspólnotę „polityce równości szans”; por. L. F l o r e k, *Prawo pracy Unii Europejskiej*, [w:] *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) L. Florek Warszawa 1996, s. 59; I. B o r u t a: *Program równości szans dla kobiet i mężczyzn*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4-5, s. 162; I. B o r u t a, *Równość traktowania i równość szans kobiet w pracy*, PiZS 1992, nr 7, s. 11. Analizowane zagadnienie szeroko omawia A. M a c h i Ń s k a, *Zasada równości kobiet i mężczyzn w prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Wokół problemów zawodowego równouprawnienia kobiet i mężczyzn*, (red.) R. Siemieńska, Warszawa 1997, s. 11-28.

³² W. C z a p l i Ń s k i: *Zasada równouprawnienia płci w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Wokół problemów zawodowego równouprawnienia kobiet i mężczyzn*, s. 29-44.

³³ Równe traktowanie w prawie wspólnotowym obejmuje dwa zagadnienia: prawo do równego wynagrodzenia oraz równe traktowanie w zakresie dostępu do zatrudnienia, warunków pracy i ubezpieczenia społecznego. Zasada wyrażona w artykule 119 TR została skonkretyzowana w dyrektywie nr 75/117 z 10.02.1975 i dotyczyła zbliżenia przepisów prawnych państw członkowskich w zakresie zastosowania zasady równego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn. Równe traktowanie w innych sprawach niż wynagrodzenie gwarantuje dyrektywa nr 76/207 Rady Wspólnoty z 9.02.1976 r., dotycząca zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w odniesieniu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego w zakresie warunków pracy.

³⁴ T. J a s u d o w i c z, *Polska wobec Europejskiego Obszaru Socjalnego in statu nascendi (w kontekście stowarzyszenia z i przyszłego członkostwa we Wspólnocie Unii Europejskiej)*, [w:] *Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II*, C. M i k (red.), Toruń 1996, s. 105.

³⁵ Sprawa C-4/73, *Nold (j) Kohlen und Baustoffgroßhandlung v. Commission*, 1974 ECR 491.

³⁶ Por. preambułę *Deklaracji w Sprawie Podstawowych Zasad...*, „Służba Pracownicza” 1998, nr 11, s. 14.

nia im charakteru trwałych zasad i praw³⁷. W ślad za tymi zapisami, w załączniku do Deklaracji, przewidziano unikatową procedurę kontrolną, zgodnie z którą państwa będą zmuszone do składania corocznych raportów o postępie w urzeczywistnianiu zasad Konwencji, których nie są stroną. Opisane reguły znajdują odniesienie do państw wchodzących w skład Unii Europejskiej z tej racji, że cała „piętnastka” jest w strukturach MOP.

Krytyka jednokierunkowej integracji państw członkowskich, skupionej wokół osiągnięcia jak najlepszego wyniku finansowego i gospodarczego, skłoniła do nadania wymiaru etycznego podstawom więzi Wspólnoty³⁸. Dlatego prawa człowieka, odczytywane we wszystkich państwach jako filary demokracji, prawa socjalne, zapisy związane z ochroną środowiska oraz prawa mające na celu ochronę wspólnego dziedzictwa kulturowego zjednoczonej Europy coraz częściej cytowane są jako podstawy rozstrzygnięć w orzeczeniach ETS. Osiągnięty wysoki standard warunków pracy i zatrudnienia w Unii Europejskiej staje się wzorem rozwiązań prawnych dla Polski. Zobowiązanie do harmonizacji polskiego prawa z prawem wspólnotowym zawarto w Układzie Europejskim. MOP w dokumencie podsumowującym Światowy Szczyt Rozwoju Społecznego i Deklarację z Kopenhagi podzielił Europę Centralną i Wschodnią na dwa subregiony. Pierwszy z nich to kraje wchodzące w skład OECD, które za cel polityki wewnętrznej wyznaczyły integrację z Unią Europejską. Takie postanowienie sprawia, że uzyskują one w opinii innych organizacji międzynarodowych certyfikat jakości warunków pracy i ochrony praw pracowników³⁹. W drugim subregionie uplasowano Rosję i Ukrainę, w których z trudem próbuje się osiągnąć względną stabilność ekonomiczną, a procesy pracy, wciąż targane różnymi wstrząsami, dalekie są od spełnienia europejskich wymogów.

Dzisiaj nie ma wątpliwości, że fundamentalne prawa socjalne ustanawiane przez Międzynarodową Organizację Pracy są chronione przez prawo wspólnotowe. Obowiązek ten wynika z faktu uniwersalnego charakteru praw człowieka i głęboko humanistycznego wymiaru pracy. Prawa socjalne funkcjonują we wspólnotowym porządku prawnym jako zasady ogólne zapożyczone zarówno z prawa międzynarodowego publicznego, jak i z krajowych porządków prawnych, co potwierdza w swych orzeczeniach ETS. Pytanie, na które Wspólnota stara się znaleźć odpowiedź na gruncie europejskiego prawa pracy, brzmi: czy inkorporować ochronę praw fundamentalnych bezpośrednio do Traktatu Rzymskiego?⁴⁰ Pozytywna odpowiedź pociągnęłaby za sobą konieczność sprecyzowania instrumentów ochrony praw socjalnych na szcze-

³⁷ Za prawa podstawowe uznano cztery grupy praw: swobodę zrzeszania się oraz prawa do rokowań zbiorowych, likwidację wszelkich form pracy przymusowej i obowiązkowej, likwidację pracy dzieci, zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu, *ibidem*, s. 14.

³⁸ Rolę etyki w ekonomii w różnych nurtach filozoficznych obszernie omawia J. G o c k o, *Ekonomia a moralność*, Lublin 1996.

³⁹ *International Consultation concerning Follow-up to the World Summit for Social Development*, Geneva, 2-4 November 1999, rozdział II Global employment, p. 5 Regional overview of employment, International Labour Office, Geneva 1999, s. 11.

⁴⁰ *Comments by the International Labor Organisation*, [w:] *The protection of fundamental social rights in the European Union*, (red.) L. B e t t e n, D. M a c D e w i t t, Kluwer 1996, s. 114.

blu ponadnarodowym i ustalenia katalogu zasad socjalnych w prawie pierwotnym. Niestety, takie rozwiązanie wciąż budzi obawy ze strony niektórych członków Wspólnoty. Europejski poziom prawa pracy wyznaczają standardy wspólnotowe Rady Europy i pośrednio MOP. To one są wyznacznikiem zmian polskiego prawa. Proces koniecznych zmian, być może bolesny dla naszego społeczeństwa, także we Wspólnocie nie przebiega bez zakłóceń.

THE INFLUENCE OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION
CONVENTION ON THE DEVELOPMENT OF COMMUNITY LABOUR LAW
AND ITS CONTRIBUTION TOWARD THE PROTECTION
OF THE FUNDAMENTAL RIGHTS OF WORKERS

(S u m m a r y)

Nowadays there is no doubt that the fundamental social rights established by the International Labour Organisation are protected by Community law. This responsibility is a result of the universal character of human rights and the profoundly humanist aspect of work. The author is of the opinion that social rights function in the legal order of the Community as general principles borrowed from international public law and from national legal dispensations.