

Joanna Markiewicz-Stanny

Wolność związkowa a zmiany w strukturze zatrudnienia : uwagi na tle standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 6, 127-142

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JOANNA MARKIEWICZ-STANNY
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Wolność związkowa a zmiany w strukturze zatrudnienia – uwagi na tle standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy

1. Uwagi wstępne

W 2009 roku Międzynarodowa Organizacja Pracy obchodziła dziewięćdziesięciolecie swego istnienia. Jest to swoisty pretekst do analizy problemów wiążących się z dalszym rozwojem międzynarodowego prawa pracy. Część tych zagadnień jest ściśle związana z obecnym kształtem wolności związkowej, a zwłaszcza jej realizacją w praktyce. Zachodzące w ostatnich latach ogólnoswiatowe procesy gospodarcze i społeczne wywołały tak głębokie zmiany w strukturze zatrudnienia, że kluczowym staje się zagadnienie rzeczywistego waloru ochronnego standardów wypracowanych przez MOP. Sama organizacja zdaje się dostrzegać konieczność redefinicji sposobów realizacji swego mandatu, co znalazło swój formalny wyraz m.in. w przyjęciu w 2008 r. *Deklaracji dotyczącej sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji*. We wstępie do tego dokumentu stwierdza się, że „globalna integracja gospodarcza sprawiła, iż wiele państw i sektorów stanęło wobec poważnych wyzwań dotyczących nierówności dochodów, utrzymującej się wysokiej stopy bezrobocia i poziomu ubóstwa, podatności gospodarki na wstrząsy zewnętrzne, a także wzrostu zarówno pracy nieobjętej ochroną, jak i gospodarki nieformalnej, które mają wpływ na stosunek pracy oraz ochronę jaką on może oferować”¹.

¹ *The ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* tekst w języku polskim dostępny na stronie www.mop.pl; wersja angielskojęzyczna www.ilo.org.

W zeszłorocznej edycji *Globalnych Trendów Zatrudnienia* wymienia się trzy zjawiska, które są najbardziej charakterystyczne dla współczesnego świata pracy – są to: bezrobocie, praca w warunkach biedy funkcjonalnej (*working poverty*), zatrudnienie o niskim stopniu ochrony (*vulnerable employment*). Zwłaszcza dwa ostatnie problemy łączą się z nisko opłacaną pracą w sektorze nieformalnym, wykonywaną w złych warunkach, bez ochrony socjalnej, najczęściej poza kontrolą państwa². Dochodzi tu nie tylko do poważnych naruszeń praw pracowniczych, ale także do łamania praw osoby ludzkiej jako takiej.

Jednocześnie w krajach rozwiniętych obserwuje się stały rozwój zatrudnienia w formach cywilnoprawnych. Pojawiają się w związku z tym koncepcje stworzenia nowego prawa pracy, obejmującego zatrudnienie pracownicze oparte na stosunku pracy i niepracownicze oparte na stosunkach cywilnoprawnych. Podstawowym założeniem jest tutaj brak uprzywilejowania którejkolwiek z tych form zatrudnienia³. Wspomniane propozycje odpowiadają określonej rzeczywistości społecznej, ale uelastycznienie prawa pracy pozostaje w potencjalnym konflikcie z treścią poszczególnych konwencji MOP, choćby tych, które się odnoszą do wypowiedzenia stosunku pracy⁴.

Znaczące jest, że we wstępie do *Deklaracji dotyczącej sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji* wskazano na konieczność „uznania stosunku pracy jako środka zapewniającego pracownikom ochronę prawną”⁵. Niewątpliwie stosunek pracy ma ten właśnie walor gwarancyjny, ale na świecie coraz większy procent zatrudnionych nie jest w ogóle objęty regulacjami ustawodawstwa pracy. W polskiej literaturze podnosi się wręcz, iż dochodzi do demontażu prawa pracy uwarunkowanego wzrostem zatrudnienia niepracowniczego, schyłkiem związków zawodowych i brakiem reprezentacji pracowników formalnie niezależnych⁶.

MOP próbuje promować, a właściwie utrzymać, model zatrudnienia będący już tylko pewnym segmentem rynku pracy. Tym niemniej nie można lekceważyć jej wysiłków w kierunku objęcia ochroną każdej osoby, która jest aktywna celem zarabiania na swoje utrzymanie, niezależnie od charakteru prawnego tej działalno-

² *Global Employment Trends 2009*, International Labour Organization, Geneva 2009, s. 18-21.

³ B. Hepple, *Rights at work*, [w:] *Decent Work: objectives and strategies*, red. D. Ghami, International Labour Office, Geneva 2006, s. 36.

⁴ E. Gravel and Q. Delpech, *International Labour Standards: Recent developments in complementarity between international and national supervisory systems*, „International Labour Review”, vol. 147, (2008) No 4, s. 407-410.

⁵ *Wstęp do Deklaracji*, s. 3.

⁶ I. Boruta, *W sprawie przyszłości prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 4, s. 4 i n.

ści. Począwszy od końca lat 90. ubiegłego stulecia w dokumentacji MOP funkcjonuje koncepcja – idea godnej pracy (*decent work*). Jest ona od dłuższego czasu promowana jako instrument pozwalający na umieszczenie norm prawa pracy w perspektywie promowania, gwarantowania i przestrzegania praw człowieka w związku z pracą. Godna praca jest definiowana jako ta, która przynosi adekwatny dochód, towarzyszy jej adekwatna ochrona socjalna a przy jej wykonywaniu są respektowane prawa pracowników. Idea godności człowieka w związku z pracą zakłada również, iż wszyscy powinni mieć dostęp do możliwości uzyskiwania dochodów i zarobków⁷.

2. Wolność związkowa w systemie MOP

Wolność zrzeszania się stanowi jeden z filarów międzynarodowego prawa pracy, co znajduje odzwierciedlenie w postanowieniach Konstytucji MOP⁸ i Deklaracji Filadelfijskiej⁹. Treść tych dokumentów została rozwinięta w odpowiednich konwencjach. Jako pierwszą należy wymienić Konwencję nr 87 *dotyczącą wolności związkowej i ochrony praw związkowych*¹⁰. Inne aspekty wolności zrzeszania się zostały uregulowane Konwencją nr 98 *dotyczącą zasad organizowania się i prowadzenia rokowań zbiorowych*¹¹ Konwencją nr 151 *dotyczącą prawa organizowania się i określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej*¹², a także Konwencją nr 154 *dotyczącą popierania rokowań zbiorowych*¹³. W kontekście szerszego zagadnienia, jakim jest partycypacja pracownicza, trzeba wspomnieć o Konwencji nr 135 *dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznawania im ulatwień*¹⁴.

W toku działalności MOP wykształciła się niepisana hierarchia konwencji, z którą łączyło się nieznaczne wskazanie na prymat wolności związkowej. Jedne

⁷ Szerzej zob. *Decent Work*. Report of the Director-General, 87th Session International Labour Conference, Geneva, June 1999.

⁸ *Wstęp do Konstytucji MOP*, tekst w: *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę*, red. M. Seweryński, Warszawa 1983, s. 370.

⁹ Art. Ib *Deklaracji dotyczącej celów i zadań Międzynarodowej Organizacji Pracy*, przyjętej 10 maja 1944 w Filadelfii, włączonej następnie do Konstytucji MOP z 1946, tekst w: *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy...*, *op. cit.*, s. 386-388.

¹⁰ DzU 1958, Nr 29, poz. 125.

¹¹ DzU 1958, Nr 29, poz. 126.

¹² DzU 1994, Nr 22, poz. 78.

¹³ Jest to konwencja, która nie została ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską.

¹⁴ DzU 1977, Nr 39, poz. 178.

standardy niejako naturalnie postrzegano jako mniej, inne zaś bardziej istotne, co jednak nie znalazło wyrazu formalnego w żadnym akcie prawnym¹⁵. Ten stan rzeczy uległ pewnej zmianie z momentem uchwalenia *Deklaracji Podstawowych Zasad i Praw w Pracy* MOP z 1998 r. Na mocy art. 2a tego dokumentu wolność zrzeszania się i rokowań zbiorowych zyskały status fundamentalnych standardów międzynarodowego prawa pracy. Tym samym Konwencje nr 87 i 98 znalazły się w grupie 8 konwencji kluczowych dla działalności i realizacji mandatu MOP. Konsekwencją wykreowania konstrukcji „podstawowych zasad i praw” jest obowiązek ich poszanowania na podstawie samego członkostwa w MOP, bez względu na fakt ratyfikacji lub jej braku (art. 2 zdanie 1. Deklaracji). Z tego powodu w Deklaracji ustanowiono nową procedurę kontrolną, opartą na systemie raportów państw-członków nie związanych konwencjami chroniącymi prawa fundamentalnych. Przedmiotem kontroli są jednak w tym wypadku tylko ogólnie sformułowane zasady, które z natury rzeczy nie mogły być tak precyzyjnie ujęte, jak to ma miejsce w stosownych konwencjach. Rozwiązania przyjęte w Deklaracji były w doktrynie międzynarodowego prawa pracy przedmiotem bardzo rozbieżnych ocen¹⁶. Niezależnie jednak od toczącego się dyskursu wprowadzenie Deklaracji można uznać za swoistą cezurę, wyznaczającą znacznie częstsze niż dotychczas sięganie przez MOP do instrumentów „prawa miękkiego”. Od tego momentu MOP zaczęła podążać w kierunku uelastycznienia międzynarodowego prawa pracy. Nową jakość stanowi tutaj nie tyle powstawanie dokumentów o charakterze strategicznym i programowym, ale nadawanie im dużej rangi, a także koncentracja wysiłków struktur MOP wokół ich wdrażania¹⁷.

Kolejnym dokumentem *soft law*, gdzie wolność związkowa została niejako wyciągnięta przed nawias jest *Deklaracja dotycząca sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji*. W punkcie IA iv wskazano, iż „wolność zrzeszania się oraz skuteczne uznanie prawa do rokowań zbiorowych mają szczególne znaczenie dla realizacji czterech celów strategicznych”. Zgodnie z punktem IA tymi celami są:

¹⁵ Por. P. Alston, „Core Labor Standards” and the Transformation of the International Labour Rights Regime, „European Journal of International Law” 2004, Vol. 15, No 3, s. 460, 463.

¹⁶ Zob. szerokie uwagi P. Alstona, „Core...”, *op. cit.*, s. 457-521; I. Duplessis, *Soft international labour law: The preferred method of regulation in a decentralized society*, [w:] *Governance, International law and Corporate Social Responsibility*, R. Clavet, G. de Castro i inni, Geneva 2008, s. 28-33; E. Gravel, *Is the appropriation of international labour standards by new actors replacing or complementing the ILO's traditional standards-related work?*, [w:] *Governance, International law...*, s. 86-88.

¹⁷ Zob. I. Duplessis, *Soft international...*, *op. cit.*, s. 7-34.

- promocja zatrudnienia poprzez stworzenie zrównoważonego otoczenia instytucjonalnego i gospodarczego,
- opracowywanie i rozszerzanie środków ochrony społecznej,
- promowanie dialogu społecznego i trójstronności,
- przestrzeganie, promowanie i realizacja fundamentalnych zasad i praw w pracy.

W Deklaracji podkreśla się nie tylko element równorzędności celów strategicznych, ale także fakt, iż są one nierozłączne, współzależne i wzajemnie wspierające się, a brak wsparcia któregośkolwiek z nich jest zagrożeniem postępu w innych dziedzinach. Za kwestię o przekrojowym charakterze uznano równość płci i zasadę niedyskryminacji.

Wolność związkowa wpisuje się niewątpliwie w trzeci i czwarty cel strategiczny, choć związki zawodowe jako partner społeczny mogą skutecznie uczestniczyć w realizacji celu pierwszego i drugiego. W tym kontekście wydaje się właściwe przytoczenie opinii Komitetu Wolności Związkowej, iż ekonomiczne i zawodowe interesy pracowników, których bronią związki zawodowe nie ograniczają się tylko do kwestii powiązanych z samym zatrudnieniem, ale także z poszukiwaniem rozwiązań ekonomicznych i społecznych problemów, które dotyczą bezpośrednio pracowników¹⁸.

W pierwszych analizach poświęconych wdrożeniu Deklaracji wskazano, że aczkolwiek sama idea trójstronności jest przez MOP uważana za źródło powodzenia wszelkich działań w zakresie zatrudnienia, to rzeczywista i efektywna jej realizacja na poziomie poszczególnych krajów napotyka istotne trudności¹⁹.

Komitet Ekspertów z pewną troską odnotowuje, iż Konwencja nr 87 ma najniższy poziom ratyfikacji spośród wszystkich fundamentalnych konwencji i wezwał Dyrektora Generalnego Międzynarodowego Biura Pracy do podjęcia wysiłków, aby rok 2015 był cezurą powszechnego związania się Państw Członków wszystkimi kluczowymi konwencjami²⁰.

¹⁸ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1996, par. 29, 310 Report case no 1929, par. 425.

¹⁹ Por. *Impact of the Social Justice Declaration on the Implementation Strategy of the Global Employment Agenda*, GB.304/ESP/1 304th session, Geneva March 2009, par. 20.

²⁰ Wedle danych udostępnianych przez Międzynarodowe Biuro Pracy jest to zaledwie 150 ratyfikacji, podczas gdy Konwencja nr 98 została ratyfikowana przez 160 państw – por. Report of the Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference 98th session, Geneva 2009, s. 30.

3. Aktualnie odnotowywane przeszkody w zakresie tworzenia i przystępowania do związków zawodowych

W świetle ostatnich raportów podstawowymi problemami jakie napotyka realizacja wolności związkowej pozostają ograniczenia w zakresie tworzenia związków zawodowych oraz prawa do ich przystąpienia²¹.

W Europie Środkowo-Wschodniej jedną z podstawowych trudności przedstawia wymóg minimalnej liczby osób dla utworzenia związku na poziomie zakładowym, który *de facto* uniemożliwia zakładanie organizacji związkowych w małych i średnich przedsiębiorstwach. Zważywszy, iż sektor MŚP rozwija się bardzo dynamicznie, należy prognozować dalszy spadek uzwiązkowienia pracowników m.in. w Polsce, gdzie od lat obowiązuje próg 10 członków-założycieli²². Wymóg członkostwa określonej liczby osób nie jest uważany za sprzeczny z Konwencją nr 87 MOP, o ile jest określony na rozsądnym (*reasonable*) poziomie. Co prawda jest to pojęcie dość względne, ale już w przypadku progu członkostwa 30 procent pracowników Komitet Ekspertów uznał, że granica rozsądku została przekroczona²³.

Kolejnym elementem jest ustawowe powiązanie uprawnień organizacji związkowych do zawierania układów zbiorowych, członkostwem w radach gospodarczych z ich reprezentatywnością, a więc odpowiednio wysokim odsetkiem pracowników przynależących do danego związku. Występują również ograniczenia statutowe polegające na uzależnieniu przynależności związkowej od członkostwa w organizacji na poziomie zakładowym. Jeśli zatem ze względu na progi dotyczące liczby członków nie można takiego związku utworzyć w zakładzie pracy, oznacza to automatyczne pozbawienie prawa dostępu do związku zawodowego. Wedle badań H. Kohla, w przypadku Polski oznacza to wykluczenie około 30 procent pracowników małych i średnich przedsiębiorstw²⁴.

Część restrykcji ma charakter formalny, przybierając postać regulacji prawnej naruszającej prawo koalicji, ale równie ważne przeszkody istnieją w praktyce. Łą-

²¹ *Freedom of association in practice: Lessons learned*, Report under the follow – up the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 97th Session 2008 of the International Labour Conference, Report I(B), Geneva.

²² H. Kohl, *Wolność związkowa, prawa pracowników i dialog społeczny pracowników w Europie Środkowo-Wschodniej i na Bałkanach Zachodnich*, wersja skrócona wyników ankiet przeprowadzonych w 16 krajach, Fundacja F. Eberta, 2009, publikacja dostępna na stronie www.opzz.org.pl/assets/file, s. 7.

²³ L. Betten, *International Labour Law. Selected issues*, Boston 1993, s. 83.

²⁴ H. Kohl, *Wolność związkowa...*, *op. cit.*, s. 9, tabela 1.

czą się one ściśle z pozostawianiem całych grup aktywnych zawodowo poza strukturami związkowymi. Dotyczy to w szczególności osób zatrudnionych w nowych sektorach przemysłu i rynku, osób pracujących na innych podstawach niż stosunki pracy, nieformalnie, migrantów.

Przykładem sektora, w którym dochodzi do stosunkowo częstych ograniczeń wolności związkowej, jest rolnictwo. W dokumentacji międzynarodowej odnotowuje się, iż chodzi tu zarówno o utrudniające koalicje okoliczności faktyczne, jak też o wyłączeniu sektora rolnego z zakresu przedmiotowego prawodawstwa związkowego²⁵. W tym kontekście Komitet Wolności Związkowej oraz Komitet Ekspertów zwracały uwagę na problem odmowy prawa do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych z powodu wyłączenia określonych grup spod działania ustawodawstwa pracy, a więc służby domowej lub osób na kontraktach zagranicznych²⁶.

Jeśli chodzi o grupy osób zatrudnionych nieformalnie, zdarza się, iż związki zawodowe nie sprzyjają im, ponieważ stanowią naturalną konkurencję dla zatrudnionych w stosunkach pracy. Z kolei, utworzenie własnych związków zawodowych jest utrudnione, a wręcz niemożliwe ze względu na specyfikę położenia zawodowego tych osób²⁷.

Odnotowano również problemy z realizacją prawa zrzeszania się cudzoziemców – głównie pracowników migrujących²⁸. Wymóg posiadania obywatelstwa dla założenia związku czy ustanawianie nakazów zachowania proporcji pomiędzy cudzoziemcami a obywatelami, są sprzeczne z zasadą równego traktowania w dziedzinie przynależności związkowej, wynikającą z art. 6 ust 1 a(ii) Konwencji nr 87, a także art. 10 Konwencji nr 143 MOP²⁹. Podobne gwarancje wywieść można z art. 19 Europejskiej Karty Socjalnej oraz norm Konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i ich rodzin.

Organy MOP stale podkreślają, iż każdy, kto świadczy pracę, powinien mieć prawo do zrzeszania się, a więc także osoby samozatrudnione, personel menedżerski³⁰, pracownicy współpracujący czy też współkooperujący, zatrudnieni czasowo, czy na okres próbny. Ten pogląd wydaje się o tyle słuszny, że coraz częściej pra-

²⁵ *Freedom of association in practice...*, *op. cit.*, s. 43.

²⁶ *Freedom of Association and Collective Bargaining: General Survey by the Committee of Experts on the application of Conventions and Recommendations*, ILO, Geneva 1994, par. 59.

²⁷ D. Kucera, L. Roncolato, *Informal employment: Two contested issues*, „International Labour Review”, vol. 147 (2008), No 4, s. 343.

²⁸ General Survey, *Freedom of Association...*, *op. cit.*, par. 63.

²⁹ *Ibidem*, par. 66.

³⁰ *Ibidem*, par. 66.

codawcy uprawiają tzw. przemyt pracy. Rozumiem przez to nawiązywanie stosunków mających formalnie charakter cywilnoprawny, podczas gdy w rzeczywistości zakres podporządkowania i faktyczna realizacja obowiązków przez samozatrudnionego przypominają klasyczny stosunek pracy. Różnica polega na tym, iż niestety samozatrudnieni nie mogą korzystać z ochrony ustawodawstwa pracy. Na tym tle warto zauważyć, iż cały szereg form pracy atypowej wykazuje pewne cechy podporządkowania. Co więcej, przynajmniej część wykonawców takiej pracy jest uzależniona ekonomicznie od swego pracodawcy bardziej niż pracownicy pozostający w stosunku pracy³¹.

Pozbawienie lub ograniczenie praw związkowych tych grup jest konsekwencją faktu, iż treść regulacji prawnej i struktura ruchu związkowego były przez długi czas kształtowane w ścisłej korelacji z modelem klasycznego stosunku pracy. Tym samym skuteczne wykonywanie praw związkowych w ramach innych form zatrudnienia jest uzależnione od tego na ile prawo związkowe i same związki zawodowe ewoluują wraz z przemianami w świecie pracy. Na tym tle ważną kategorią staje się pojęcie *flexicurity*, pod którym kryje się umiejętne połączenie istniejącej elastyczności zatrudnienia z bezpieczeństwem socjalnym. Jak podnosi się w doktrynie przy tworzeniu takich kategorii ochronnych konieczne jest stworzenie związkom zawodowym możliwości działania w tych obszarach, gdzie stosuje się elastyczne formy zatrudnienia, w tym tzw. pracę atypową³².

W polskim porządku prawnym jedną z form elastycznego zatrudnienia jest umowa z agencją pracy tymczasowej. Aczkolwiek w art. 2 ust. 1 Ustawy o związkach zawodowych przyznaje się pracownikom zatrudnionym w tej formie pełne prawo koalicji to jednak, jak słusznie zauważa J. Wratny, obecny model przynależności do zakładowej organizacji związkowej powoduje, że pracownicy powinni przynależeć do związku zawodowego w agencji pracy tymczasowej, która jest ich pracodawcą. Natomiast z punktu widzenia ochrony ich interesów ważna jest także możliwość przystąpienia do związku zawodowego pracodawcy-użytkownika³³.

Warto w tym miejscu wspomnieć, iż stan polskiego prawodawstwa jest oceniany jako sprzeczny z art. 5 Europejskiej Karty Socjalnej ze względu na ograniczenie praw związkowych pracowników służby cywilnej, emerytów, bezrobotnych

³¹ L. Florek, *Liberalizacja prawa pracy i jej granice*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 12, s. 10.

³² J. Wratny, *Problemy ochrony pracowników w elastycznych formach zatrudnienia*, [w:] „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, Nr 7, s. 2.

³³ *Ibidem*, s. 5.

oraz pracowników domowych³⁴. Zgodnie z art. 2 ust. 3 Ustawy o związkach zawodowych emeryci i bezrobotni korzystają z prawa do pozostania w związku, do którego należeli lub z prawa przystąpienia do związku zawodowego – nie mogą jednak takiej struktury utworzyć. Europejski Komitet Praw Społecznych stoi na stanowisku, iż pojęcie pracownika w rozumieniu Europejskiej Karty Socjalnej jest szerokie i obejmuje nie tylko osoby aktualnie aktywne zawodowo, ale także te osoby, które wykonują prawa wynikające z wykonywania zawodu czy świadczenia pracy. Z tego powodu zawężanie zakresu regulacji prawnej – jeśli chodzi o korzystanie z praw związkowych przez te grupy zawodowe – jest niezgodne z Europejską Kartą Socjalną³⁵. Komitet nie zgodził się z argumentacją, iż te grupy pracownicze mogą tworzyć innego rodzaju organizacje, ponieważ innego typu stowarzyszenia czy przedsięwzięcia nie mogą zastąpić związków zawodowych w ich roli³⁶. Wydaje się mało prawdopodobne aby stanowisko EKPS zostało w najbliższym czasie uwzględnione, ponieważ wymagałoby to dogłębnej reformy całego systemu polskiego prawa związkowego, które opiera się na tworzeniu związków w określonym zakładzie pracy. W doktrynie podkreśla się, iż zmiany w tym zakresie byłyby pożądane zważywszy, iż założenie związku na poziomie zakładowym jest coraz trudniejsze i źle tolerowane przez pracodawców. Ponadto, zakładowy model powoduje niedowład porozumień branżowych³⁷.

Kolejną grupą problemów związanych z prawem koalicji jest interwencja rządów lub innych podmiotów w funkcjonowanie związków zawodowych, restrykcje w zakresie rokowań zbiorowych, dyskryminacja osób przynależących do związków zawodowych, a także zbyt daleko idące ograniczenia prawa do strajku.

Pracownicy doświadczają ze strony pracodawców różnorodnych sankcji i aktów dyskryminacji z powodu przynależności związkowej, stosowanych jeszcze w trakcie trwania stosunku pracy, a więc przeniesień, degradacji i przymusowych emerytur³⁸. Komitet Ekspertów odnotował przypadki odmowy awansu, zastosowania środków dyscyplinarnych, czarnych list, utraty lub ograniczenia wynagrodzenia oraz korzyści socjalnych³⁹. Na gruncie europejskim dochodziło do wymuszania

³⁴ European Committee of Social Rights, Conclusions XVII, s. 11.

³⁵ Conclusions, XVII, s. 12.

³⁶ Conclusions, XVIII, s. 8.

³⁷ Z. Hajn, *Regulacja pozycji prawnej pracownika i pracodawcy a funkcje prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 10, s. 7.

³⁸ Digest, par.695, 716, za: P. Czachorowski, *Międzynarodowa Organizacja Pracy: Geneza, struktura, funkcjonowanie. Casus wolności związkowej*, Gdańsk 2002, s. 168.

³⁹ General Survey, *Freedom of Association...*, *op. cit.*, par. 213-214.

przez małe i średnie przedsiębiorstwa na potencjalnych pracownikach składania pisemnych oświadczeń woli, że nie przystąpią do związku zawodowego⁴⁰.

Interesującym zagadnieniem jest zwalczanie związków związkowych pod pretekstem restrukturyzacji przedsiębiorstwa. Najpierw następuje likwidacja starych struktur i funkcjonujących w tych ramach związków zawodowych. Następnie dokonuje się przekształcenia w nową jednostkę, w której zatrudnia się tylko pracowników nie zrzeszonych. Dotychczasowi członkowie związków znajdują zaś pracę tylko pod warunkiem rezygnacji i wystąpienia ze związku. Jest to postępowanie naruszające art.1 pkt. 2a Konwencji nr 98 MOP, w którym stanowi się, iż ochrona przed aktami dyskryminacji związkowej powinna objąć m.in. sytuację uzależnianiu zatrudnienia pracownika od nieprzystąpienia do związku zawodowego lub od zaprzestania przynależności do związku zawodowego.

Innym sposobem dyskryminacji związkowej jest zwalnianie osób zrzeszonych i zatrudnianie na ich miejsce osób w ramach *outsourcingu*, a więc pracowników tymczasowych. Zdarza się również wymuszanie przejścia na emeryturę⁴¹. Dlatego też MOP podkreśla, iż pracownicy powinni korzystać ze swych praw związkowych niezależnie od restrukturyzacji przedsiębiorstwa, a sama restrukturyzacja, przymusowe emerytury i praca w ramach kontraktów nie powinny stanowić pretekstu czy też być przykrywką dla dyskryminacji ze względu na przynależność związkową⁴². W tym wypadku respektowanie konwencji przez państwo powinno przede wszystkim opierać się na skutecznej represji i sankcji tego typu czynów. Podkreślić należy, że ważna jest także kwestia odpowiednio wysokiego odszkodowania z tytułu dyskryminacji na tle związkowym⁴³. Pomimo iż stanowisko organów międzynarodowych jest dość jednoznaczne, to wciąż się zdarzają przypadki państw, w których prawo pracy w ogóle nie przewiduje kar z tytułu dyskryminacji związkowej⁴⁴.

Stosunkowo częstą praktyką jest eliminowanie działalności związkowej w specjalnych strefach ekonomicznych⁴⁵. Dochodzi tu albo do ograniczeń wolności związkowej w postaci obietnicy, iż ustawodawstwo związkowe nie będzie miało zastosowania, albo też do wyłączenia z wolności związkowej w sposób praktyczny, pomimo istniejących gwarancji formalnych. Jest to niezgodne z par. 46 *Deklaracji*

⁴⁰ Conclusions 2006, Bułgaria, art. 5, s. 90.

⁴¹ *Freedom of association in practice...*, *op. cit.*, s. 21.

⁴² *Ibidem*, s. 21.

⁴³ Conclusions 2006 Bułgaria, s. 95.

⁴⁴ H. Kohl, *Wolność związkowa...*, *op. cit.*, s. 17.

⁴⁵ W dokumentacji MOP używa się określenia *export processing zone* – jest to „strefa przemysłowa ze specjalnymi bodźcami zachęcającymi założonymi w celu przyciągnięcia zagranicznych inwestorów, w których importowane towary są poddawane obróbce w celu dalszego eksportu”.

zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej z 1977 r., w której wyraźnie stanowi się, że wśród środków przyciągania inwestorów nie powinny się znajdować ograniczenia praw związkowych.

4. Związki zawodowe jako partner społeczny

Treść Deklaracji dotyczącej przedsiębiorstw transnarodowych zachowuje swą aktualność, a na całym świecie podejmowane są próby włączania przedsiębiorców we wdrażanie prawa międzynarodowego. W kontekście międzynarodowego prawa pracy pisze się o korporacyjnej odpowiedzialności społecznej (*corporate social responsibility* – w skrócie CSR)⁴⁶.

Jednym z przejawów tejże odpowiedzialności jest przejmowanie międzynarodowych standardów pracy do kodeksów praktyki międzynarodowych firm. Jest to tendencja ważna, pozytywna, której nie należy lekceważyć, ale obciążona pewnymi wadami. Poważnym mankamentem jest pewna dowolność interpretacji standardów jeśli chodzi o ich późniejszą transpozycję i przełożenie na korporacyjne uregulowania. Wedle raportu Banku Światowego największą trudnością przedstawia właśnie rzeczywiste wdrożenie standardów związanych z wolnością związkową. Najczęściej bowiem międzynarodowe firmy dostosowują się do porządku prawnego państw, w których przychodzi im inwestować. Efektem tego jest umieszczanie w kodeksach praktyki klauzul o wykonywaniu wolności związkowej zgodnie z prawem krajowym. Jeśli zaś to ostatnie nie zezwala na funkcjonowanie związków, albo też w jakiś sposób ogranicza ich funkcjonowanie, to trudno uznać, że dana korporacja przestrzega międzynarodowych standardów pracy czy też je promuje⁴⁷.

Współczesne procesy ekonomiczne dodatkowo osłabiają faktyczną pozycję związków w ten sposób, iż zasadniczo działając w sferze poszczególnego zakładu pracy a nawet gałęzi przemysłu zwykle swym zasięgiem obejmują obszar jednego państwa i nie są w stanie w sposób rzeczywisty odnosić się do problemów jakie się wiążą z umiędzynarodowieniem produkcji. Tymczasem ich pracodawcy działają często globalnie, a przynajmniej transnarodowo kształtując własne, korporacyjne standardy zatrudnienia. Biorąc pod uwagę łatwość przenoszenia produkcji z jednego kraju do drugiego pracodawcy wykazują, większą niż dotychczas, odporność na

⁴⁶ Zob. szerzej I. Daugareilh, *Corporate norms on Corporate Social Responsibility and international norms*, [w:] *Governance, International law...*, op. cit., s. 63 i n.

⁴⁷ The World Bank Group: *Company codes of conduct and international standards: An analytical comparison*, Washington 2003, s. 11.

próby nacisku ze strony poszczególnych krajowych organizacji. Z tych powodów wzmocnienie związków zawodowych i ich rozwój w sposób nieunikniony będą się wiązały z ich umiędzynarodowieniem, konsolidacją a także przekształceniem w „organizacje myślące globalnie”⁴⁸. Można stwierdzić, iż te przemiany już zachodzą; od kilku lat obserwuje się wzmożone wysiłki w kierunku tworzenia organizacji związkowych o charakterze międzynarodowym. W roku 2006 powstała Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych (ITUC), która skupia 304 związki zawodowe ze 153 krajów. Założenie tej struktury zostało poprzedzone rozwiązaniem dotychczas istniejących organizacji a więc Międzynarodowej Konfederacji Związków Zawodowych (ICFTU) oraz Światowej Konfederacji Pracy (WCL)⁴⁹. Kolejnym przejawem tego procesu są tzw. Globalne Federacje Związkowe (*Global Union Federations* – w skrócie GUF’s), łączące organizacje działające w ramach jednego sektora lub jednej gałęzi przemysłu⁵⁰.

Wydaje się, że rozwój międzynarodowej integracji związkowej może ułatwiać, choć w ograniczonym zakresie, zawieranie porozumień zbiorowych. W literaturze podnosi się, iż umiędzynarodowienie produkcji doprowadziło do trudności w identyfikacji podmiotu, który jest rzeczywistym pracodawcą. Zawieranie układów poprzez związki działające na skalę międzynarodową dla wszystkich pracowników zatrudnionych w konkretnej międzynarodowej korporacji stanowi pewne rozwiązanie problemu. Na dzień dzisiejszy intensywnie rozwija się praktyka zawierania międzynarodowych porozumień ramowych (*International Framework Agreements*). Nazwa ta jest najczęściej stosowana dla układów pomiędzy Globalnymi Federacjami Związkowymi a konkretnymi przedsiębiorstwami transnarodowymi, ale używa się jej także w przypadku, gdy stroną pracowniczą reprezentują międzynarodowe związki o charakterze regionalnym, przedstawiciele załogi lub europejskie rady zakładowe⁵¹.

Udział tych dwóch ostatnich podmiotów w negocjowaniu porozumień z transnarodowymi korporacjami jest przykładem partycypacji pracowniczej realizowanej poza strukturami klasycznych związków. Aczkolwiek w międzynarodowym prawie pracy uwzględnia się tę formę reprezentacji interesów pracowniczych, to jednak związki zawodowe korzystają ze swoistego pierwszeństwa w tym zakre-

⁴⁸ M. Gładoch, *Przedstawicielstwo pracowników w dobie rozwoju gospodarki globalnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 8. s. 3.

⁴⁹ *Freedom of association in practice...*, *op. cit.*, s. 29.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 31.

⁵¹ E. Pichot, *The Development of transnational agreements*, materiał prezentowany na seminarium poświęconym międzynarodowym porozumieniom, Komisja Europejska. Bruksela 2006, tekst dostępny w wersji elektronicznej ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2895&langId=en

sie. Prymat organizacji związkowych wynika choćby z art. 5 Konwencji nr 135, w którym stanowi się, iż w przypadku istnienia u jednego przedsiębiorcy przedstawicielstwa związków zawodowych i ogólnego przedstawicielstwa pracowników należy podjąć kroki zapobiegające podważaniu pozycji związków zawodowych lub ich przedstawicieli. Jednocześnie w tym postanowieniu jest mowa o zachęcaniu do współpracy pomiędzy przedstawicielami wybranymi a związkami zawodowymi⁵². Uprzywilejowanie pogłębia się jeśli organizacjom związkowym przyznaje się monopol układowy. Ma on uzasadnienie w tym, że wolność negocjowania i zawierania układów zbiorowych jest uważana za immanentny składnik wolności zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych. Dopóty procent członkostwa w związkach zawodowych był wysoki taka sytuacja nie była przedmiotem większych kontrowersji, choć mogła budzić wątpliwości z punktu widzenia negatywnej wolności związkowej⁵³.

W doktrynie coraz częściej postuluje się powstawanie organów pozazwiązkowych, reprezentujących interesy pracownicze nie tylko w kontekście spadku liczby członków, ale też trudności w zakresie realizacji prawa koalicji przez całe grupy zatrudnionych. Komitet Ekspertów zwraca uwagę, iż pozbawienie prawa zrzeszania się osób, które nie są pracownikami w rozumieniu prawa pracy, skutkuje automatycznie brakiem możliwości wykonywania prawa do rokowań zbiorowych⁵⁴.

Stosunkowo najszerszy jest zakres prawa powstałego w ramach Wspólnoty Europejskiej, które wymusiło wprowadzenie stosownych regulacji do porządków prawnych państw członkowskich. Ma tu zastosowanie Dyrektywa 94/45 z 22 września 1994 r. *dotycząca ustanowienia rady zakładowej lub trybu informacji i konsultacji z pracownikami* w przedsiębiorstwach lub grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym, Dyrektywa 2001/86 *uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników* oraz Dyrektywa 2002/14 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2002 w *sprawie informacji i konsultacji pracowników we Wspólnocie Europejskiej*. W wyniku transpozycji tych aktów do prawa polskiego zostały utworzone takie podmioty, jak europejska rada zakładowa, specjalny zespół negocjacyjny, organ przedstawicielski oraz rada pracowników. Jednakże, jak zauważa M. Gładoch, stan prawny jest ukształtowany w ten sposób, że w sytuacji działania w danym zakładzie pracy reprezentatywnej organizacji

⁵² Por. uwagi M. Gładoch, *Powolywanie przedstawicieli pracowników a negatywna wolność związkowa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 5, s. 5.

⁵³ M. Seweryński, *Problemy statusu prawnego związków zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2000, s. 119.

⁵⁴ *Freedom of association in practice...*, *op. cit.*, s. 21.

związkowej, pracownicy niezrzeszeni są pozbawieni możliwości zgłaszania swoich kandydatów do tych ciał⁵⁵.

W tym miejscu nasuwa się pytanie jak się ma takie uprzywilejowanie do negatywnego aspektu wolności związkowej i czy rzeczywiście w ten sposób można wzmocnić ochronę interesów pracowniczych. Jeżeli przyjmuje się, iż wolność związkowa nie jest celem samym w sobie, tylko ma służyć ochronie pracowników, to powstaje pytanie czy nie należy w większym stopniu niż dotychczas szukać i promować innych form przedstawicielstwa pracowniczego? Wydaje się, że treść regulacji prawnej powinna ewoluować w kierunku wzmocnienia podmiotowości i ochrony interesów zbiorowych pracowników bez względu na przynależność związkową. Polski ustawodawca podejmuje próby sztucznego utrzymywania wysokiej pozycji słabych struktur związkowych, które jednakże wpływają negatywnie na korzystanie z innych form partycypacji pracowniczej. Wzrost znaczenia związków zawodowych jako partnera społecznego jest możliwy, ale wymaga konkretnych przeobrażeń i działań w samych związkach. Jako kluczowe w tym zakresie można postrzegać przeorientowanie myślenia związkowego z „zakładowego” na branżowe, regionalne i międzynarodowe. Drugim ważnym elementem jest dostosowanie do zmian w strukturze zatrudnienia, a więc objęcie ochroną związkową wszystkich osób wykonujących pracę na rzecz danego pracodawcy w sytuacji podporządkowania i takiej ochrony potrzebujących.

6. Uwagi końcowe

Ogólnoświatowe przemiany w strukturze zatrudnienia idą w parze z osłabieniem roli związków zawodowych jako partnera społecznego. Problemem jest pozostawanie całych sektorów zatrudnienia poza związkami lub też bardzo niski stopień ich uzwiązkowienia. Nie bez znaczenia pozostaje stosunek pracodawców do ruchu związkowego. Postrzegają oni związki jako źródło nadmiernych obciążeń, potencjalnych kosztów i roszczeń, nie zaś jako partnera i kanał komunikacyjny z pracownikami. Efektem jest zwalczanie jakichkolwiek przejawów działalności związkowej tudzież zapobieganie powstawaniu struktur związkowych. Tymczasem negatywne zjawiska towarzyszące globalizacji powodują, że wszystkie osoby zarabiające na życie, nie będące pracodawcami, potrzebują ochrony i silnego przedstawicielstwa. Organy Międzynarodowej Organizacji Pracy odpowiadają na tę potrzebę promując ideę trójstronności i dialogu społecznego, co znajduje w ostatnich latach

⁵⁵ Zob. szerzej M. Gładoch, *Powolywanie przedstawicieli...*, *op. cit.*, s. 2 i n.

szczególony wyraz w nadawaniu dużej rangi wolności związkowej w dokumentach *soft law*. Równocześnie opierając się na kluczowych konwencjach zwracają uwagę, iż wolność zrzeszania się nie ogranicza się do pracowników objętych ustawodawstwem pracy; powinna objąć także migrantów, pracowników domowych, samozatrudnionych, menedżerów, osoby kooperujące czy też zatrudnione w formach pracy atypowej, a także pracowników nieformalnych. Ruch związkowy niewątpliwie podejmuje próby podmiotowego rozszerzenia swojej działalności, ale daleko jeszcze do powszechności tego typu przedsięwzięć lub nadania im charakteru systemowego. Sukces takich działań jest zależny w dużej mierze od treści prawa krajowego, które może ułatwiać bądź utrudniać rzeczywistą realizację praw związkowych w przypadku zatrudnienia niepracowniczego.

W strukturach MOP dostrzega się, że państwa przestały być głównym i właściwie jedynym podmiotem mającym wpływ na położenie prawne pracowników. Równie ważna jest rola transnarodowych korporacji i innych podmiotów działających globalnie, które są w stanie w sposób realny wdrożyć międzynarodowe standardy pracy. Dlatego też, obok mechanizmów kontrolnych, obejmujących wykonywanie poszczególnych konwencji międzynarodowych, podejmuje się inicjatywy, które mają na celu zaangażowanie podmiotów niepaństwowych w działanie na rzecz ochrony jednostki w związku z pracą. Dialog i partnerstwo z firmami działającymi transnarodowo wymagają rozwoju globalnych struktur związkowych. Wydaje się, że jest to jedna z perspektyw rzeczywistego wzmocnienia ruchu związkowego i jego siły negocjacyjnej w potencjalnym sporze z pracodawcą.

Trade union freedom and the changes in the employment structure in view of the standards of International Labour Organisation

S u m m a r y

Changes in global employment structure are sufficiently profound to draw attention to the issue of relevance and adequacy of current international labour law. After 90 years of its existence the International Labour Organisation is faced with complex economic and social challenges, including an increase in formally unprotected employment, globalisation of production, inequality of income, high unemployment rate, increasing poverty. Persisting tendency of decreasing trade union mem-

bership diminishes their role, while freedom of association is still restricted. Legal regulations concerning freedom of association are the most important, constituting fundamental standards from the point of view of International Labour Organisation. A factor which undoubtedly requires certain reorientation of trade union policy is the supranational activity of employers. Trade union movement is developing international co-operation, which seems to result in increasingly more efficient protection of employees working for corporations operating globally.

Vereinigungsfreiheit und die Änderungen in der Beschäftigungsstruktur – vor dem Hintergrund der Standards der Internationalen Arbeitsorganisation

Z u s a m m e n f a s s u n g

Die Wandlungen der globalen Beschäftigungsstruktur sind eines so tiefen Charakters, dass die Frage nach der Aktualität und Richtigkeit der bisherigen Gestalt des internationalen Arbeitsrechts immer wichtiger wird. Die Internationale Arbeitsorganisation mit ihrer 90jährigen Erfahrung wird mit einer Vielzahl von Herausforderungen wirtschaftlicher und sozialer Natur konfrontiert. Zu nennen sind hier z.B. die Zunahme der Nicht-Arbeitnehmer Beschäftigung, darunter der rechtlich nicht geschützten Arbeit, die Internationalisierung der Produktion, Ungleichheit der Einkommen, hohe Arbeitslosenrate und die sich verbreitende Armut. Die anhaltende senkende Mitgliedschaftsrate in den Gewerkschaften hat zur Folge, dass ihre Rolle immer kleiner wird und die Ausübung der Vereinigungsfreiheit immer noch auf viele Hindernisse stößt. Die rechtlichen Normen betreffend die Vereinigungsfreiheit sind für die Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation die wichtigsten. Sie stellen Standards von grundlegender Bedeutung dar. Einer gewissen Umwandlung bedarf die Denkweise der Gewerkschaften über die transnationale Tätigkeit der Arbeitgeber. Die Zusammenarbeit der Gewerkschaften auf der internationalen Ebene entwickelt sich immer stärker. Es scheint, dass die Mitarbeiter der weltweit tätigen Korporationen dadurch wirksamer geschützt werden.