

## Mezinárodní organizace práce – její současné problémy a perspektivy

Irena Píchová

O Mezinárodní organizaci práce, jejích současných problémech a aktivitách, se u nás v současné době ve sdělovacích prostředcích ani v odborné literatuře příliš mnoho informací neobjevuje, i když její činnost na mezinárodní úrovni je stále velmi významná a důležitá. Českoslovenko bylo jedním ze zakládajících států MOP a Česká republika nyní jako její členský stát se stále podílí na její činnosti a zpětně je jejími aktivitami ovlivňována.

Mezinárodní organizace práce je jednou z nejvýznamnějších odborných mezinárodních organizací. Byla založena v roce 1919, avšak její základní principy, struktura i funkce, se do dnešní doby nijak podstatně nezměnily. MOP od svého založení představuje mezinárodní fórum, které je zaměřeno na ochranu lidí v pracovním procesu a řešení jejich sociálních problémů. Je zároveň jednou z největších mezinárodních organizací, která se od ostatních výrazně liší především historií svého vzniku, strukturou i metodami práce.

K pochopení současného významu a postavení MOP je nezbytný alespoň krátký pohled do historie. MOP byla založena v roce 1919 na Pařížské mírové konferenci. Již během války vzniklá Komise pro mezinárodní pracovní zákonodárství, fungující na principu tripartity, navrhla vytvoření mezinárodní organizace, jejímž hlavním úkolem by bylo vytvořit systém pro rozvoj mezinárodních pracovních norem a vedle tvorby norem také – a to bylo tehdy a zůstalo dodnes její výrazné specifikum – vytvářet postupy pro monitorování aplikace těchto norem. Návrh Komise byl přijat a stal se XIII. částí Versailleské mírové smlouvy z roku 1919. Většina ustanovení dodnes platí a tvoří doposud Ústavu Mezinárodní organizace práce. Citaci si zaslouží jedna pasáž z preambule Ústavy, která stanoví, že „všeobecný a trvalý mír může být založen pouze na sociální spravedlnosti“.

Mezi dvěma světovými válkami byla MOP autonomní součástí Společnosti národů a řešila nejdůležitější pracovní i sociální problémy té doby. V roce 1944 se na svém zasedání připravovala MOP na řešení poválečných problémů a na závěr přijala tzv. Filadelfskou deklaraci, která se stala součástí Ústavy MOP. Deklarace prohlašuje právo všech lidských bytostí bez ohledu na rasu, vyznání nebo pohlaví,

na prosazení jejich materiálního blahobytu a jejich duchovní rozvoj v podmínkách svobody a důstojnosti, ekonomické bezpečnosti a rovné příležitosti. Říká se v ní rovněž, že chudoba kdekoliv zakládá nebezpečí pro stávající prosperitu kdekoliv.<sup>1</sup>

V roce 1946 se MOP stala prvním specializovaným sdružením OSN, uznávaná jako mezinárodní subjekt, mající zvláštní odpovědnost za řešení sociálních a pracovních otázek.

Úsilí MOP je po celou dobu zaměřeno především na tři oblasti:

- ochranu základních lidských práv
- zlepšení životních a pracovních podmínek
- podporu plné zaměstnanosti.

Vzhledem k tomu, že se objevují nové problémy jako výsledek technických, ekonomických a sociálních změn, MOP se zaměřuje i na tyto nové jevy. Přitom zůstává orgánem pro tvorbu pracovních norem, ale dnes také klade důraz na tzv. operační programy – t.j. řešení konkrétních problémů v konkrétní oblasti a rovněž na vzdělávací činnost. Výrazem toho je mimo jiné i ustavení Mezinárodního institutu pro studium práce v Ženevě v roce 1960 a Mezinárodního centra pro podporu technického a odborného výcviku v Turíně roku 1965. Rozvoj operačních programů, zejména Světový program zaměstnanosti, má za úkol usilovat o decentralizaci odpovědnosti z vedení MOP v Ženevě do různých regionů po celém světě. MOP má dnes asi 170 členských států ve srovnání se 45 zakládajícími v roce 1919 a 58 po druhé světové válce.

MOP pracuje na třech základních principech – univerzality, funkcionální reprezentace neboli tripartity a přináležitosti k systému OSN. První princip v podstatě znamená, že MOP je otevřena všem státům světa bez rozdílu, pokud se tyto státy přihlásí k plnění povinností plynoucích z Ústavy MOP. Druhý princip je nejdůležitější, je to základní organizační princip MOP. Projevuje se tím, že ve všech orgánech MOP, na všech úrovních jednání, při všech diskuzích a při přijímání veškerých rozhodnutí je důsledně uplatňována tripartita. Znamená to, že jsou tam vždy účastni 2 zástupci vlády, jeden zástupce zaměstnavatelů a jeden zástupce zaměstnanců. V souvislosti s tím lze ještě hovořit o tzv. principu autonomie skupin, podle něhož zástupci každého státu jsou rozděleni na relativně samostatné skupiny zaměstnanců, zaměstnavatelů a zástupců vlád, které mohou jednat i odděleně.

Princip přináležitosti k systému OSN znamená, že MOP je v podstatě odbornou organizací OSN, podává OSN zprávy o své činnosti a OSN naopak dává poněty k činnosti MOP.

<sup>1</sup>International labour standards, third edition, ILO, Geneva 1990, str. 9

Organizační struktura MOP je tvořena možno říci valným shromážděním všech členských států, které se nazývá Generální konference práce, schází se každý rok, je nejvyšším orgánem MOP a proto také rozhoduje o všech důležitých otázkách, jako je zejména přijímání nových členských států, vytváření mezinárodních norem práce, (úmluv a doporučení), přijímání politických rezolucí apod. Dalším orgánem je Správní rada, což je výkonný orgán MOP, je volena každé tři roky na Konferenci a je jakoby osou kola, kolem něhož se točí veškeré aktivity MOP. Třetím nejdůležitějším orgánem je Mezinárodní úřad práce – stálý sekretariát MOP, který připravuje veškeré dokumenty a zprávy pro jednání, zajišťuje výzkum a vzdělávací aktivity, shromažďuje informace a statistické údaje apod.

K řadě dalších orgánů, jejichž prostřednictvím MOP vyvíjí svoji činnost, patří zejména regionální konference, pracovněprávní výbory, tripartitní odborné konference i řada komisí, výborů a skupin expertů. Jako příklad možno uvést Výbor expertů pro aplikaci úmluv a doporučení.

Pokud jde o hlavní formy činnosti MOP, pak na prvním místě je bezesporu normotvorná činnost – vydávání úmluv, doporučení a rezolucí. Dále je to řešení konkrétních problémů ve vybraných světových regionech, činnost v oblasti odborné a pomoc rozvojovým zemím, kontrolní činnost a konečně i činnost osvětová – výzkumná, publikační a výchovná, informační apod.

## Úmluvy a doporučení

Úmluvy a doporučení MOP tvoří, jak už bylo uvedeno výše, nejdůležitější oblast činnosti MOP. Mezinárodní pracovní normy (angl. international labour standards) je termín obecně užívaný pro označení mezinárodních nástrojů tvorby norem v rámci MOP – úmluv a doporučení. Cílem úmluv je vytvořit podstatné právní závazky pro ty členské státy MOP, které je ratifikovaly. Ratifikace úmluvy není pro členský stát závazná, ale pokud stát úmluvu ratifikuje, zakládá se tím pro něho zároveň mezinárodně právní závazek, aby se podrobil dohledu orgánů MOP a jeho kontrolním procedurám. Na druhé straně doporučení MOP poskytují pouze, možno říci, návod pro postup při realizaci úmluv, transformaci jejich obsahu do národních právních řádů a konkrétní použití v praxi. Nejsou předmětem ratifikace a nevytvářejí závazek v mezinárodním právu.

Úmluvy a doporučení jsou přijímány Generální konferencí práce, legislativním orgánem MOP, který je proto také často nazýván Mezinárodní sociální parlament. Tvorbě a přijetí úmluv i doporučení předchází vždy intenzivní technická příprava, která spočívá zejména ve zpracování srovnávacích studií národních právních úprav v různých zemích a přehled situace v praxi. To zahrnuje i rozsáhlé konzultace s vládami a pokud je to potřebné i s nejrepresentativnějšími organizacemi

zaměstnavatelů a zaměstnanců. Tato pečlivá příprava je nejlepší metodou pro zajištění toho, že mezinárodní dokument bude přijat pouze když jeho předmět dosáhl vysokého stupně zralosti v mezinárodním měřítku. Kvalifikovaná většina (t.j. dvoutřetinová) i aktivní účast zaměstnavatelů a zaměstnanců při přípravě znamenají, že než vstoupí v platnost, dokumenty, resp. problematika v nich řešená, dosáhly vysokého stupně mezinárodního konsensu. Navíc přípravné práce jsou publikovány v rámci celého přípravného procesu, takže všechny zainteresované strany je mohou konzultovat a formulovat jasný názor na všechna navrhovaná ustanovení až do nejmenších detailů.

V době založení MOP byla taková praxe velice vzácná při uzavírání multilaterálních smluv, ale i v dnešní době jsou to stále ojedinělé a originální rysy úmluv a doporučení. Dalším významným specifickým pravidlem, rovněž zakotveným v Ústavě MOP je, že všechny dokumenty přijaté Generální konferencí práce jsou všechny členské státy povinny předložit kompetentním národním autoritám (většinou parlamentům) k posouzení a rozhodnutí, zda je bude stát ratifikovat nebo ne. O tomto aktu musí vláda podat zprávu Správní radě MOP. Je to proto, aby úmluvy i doporučení získaly širokou publicitu a aby případně i organizace zaměstnavatelů a zaměstnanců mohly nějakým způsobem ovlivnit rozhodování o ratifikaci.

Pokud se stát rozhodne úmluvu neratifikovat nebo doporučení nepřijmout, může dle Ústavy MOP Správní rada požadovat po tomto státu, aby jí podal zprávu, jaká je situace v té oblasti, která byla předmětem neratifikované úmluvy. Vzhledem k velkému počtu států Správní rada provádí výběr úmluv, o nichž se tato zpráva musí podat. Jedná se zejména o úmluvy týkající se základních lidských práv, jako např. úmluva o zákazu diskriminace.

Pokud stát úmluvu ratifikuje, musí o tom rovněž podat zprávu Správní radě, aby mohla být ratifikace zaregistrována generálním ředitelem MOP, oznámena všem členským státům a rovněž generálnímu tajemníkovi OSN.

K tomu, aby úmluva byla závazná pro členský stát, musí vstoupit v platnost. Běžná praxe je, že úmluva vstupuje v platnost 12 měsíců po registraci dvou ratifikací. Příklad: úmluva o konzultaci v tripartitě č. 144 obdržela první ratifikaci 15.2.1977 a druhou 16.5.1977. Formálně tedy vstoupila v platnost 16.5.1978. Ratifikace registrované po 16.5.1977 vstoupí v platnost vždy 12 měsíců od data, kdy byly registrovány. Úmluvu je také možno vypovědět. Pro výpověď platí, že je přípustná obvykle v desetiletých intervalech, které následují po datu, kdy úmluva pro daný stát vstoupila v platnost. Na tomto místě ještě přísluší dodat, že úmluvy nesmějí být ratifikovány s výhradou.

Instituty úmluv a doporučení jsou pravděpodobně nejvýznamnějším přínosem

MOP mezinárodnímu právu. Úmluvy MOP byly přijaty jako zvláštní druhy smluv ve vývoji mezinárodního práva a vyvolaly rozporuplné diskuze mezi tehdejšími internacionalisty, kteří se shodli pouze v jednom bodě: nové nástroje mezinárodního pracovního práva, mají-li být skutečně účinné, nemohou být sjednány jednoduše, stejným způsobem jako jiné mezinárodní smlouvy. Proto byly stanoveny dva výrazně specifické rysy úmluv: univerzalita a trvalá hodnota.

Jedná se o univerzalitu v čase a prostoru od té doby, co byla úmluva schválena jako minimální standard členskými státy bez ohledu na politický režim a ekonomické a sociální prostředí toho kterého státu a vztahují se na každý další stát, který se k MOP přidruží v budoucnosti.

Trvalá hodnota úmluv znamená, že vystoupení státu z MOP nemá za následek zrušení závazku vyplývajícího z ratifikované úmluvy (Ústava čl. 1 odst. 5).<sup>2</sup> Na rozdíl od národních zákonů pak úmluvy nemohou být odmítnuty ani zrušeny, mohou být pouze modernizovány cestou revize. Pozdější, novým podmínkám přizpůsobené úmluvy tak existují zcela nezávisle na těch, které revidují a jejichž hodnota je trvalá.

Hlavní cíle úmluv a doporučení vyplývají z Ústavy MOP a lze je stručně charakterizovat jako úsilí o zachování obecného a trvalého míru, založeného na sociální spravedlnosti, odstranění všeho útisku, strádání a nespravedlností, které doprovázejí pracovní podmínky. Tím je dán i hlavní předmět úmluv a doporučení.

Do konce roku 1994 přijala MOP 175 úmluv a 182 doporučení a uskutečnilo se více než 6000 ratifikací úmluv. Pro celý soubor dosud přijatých úmluv a doporučení se často používá ne příliš přesného termínu Mezinárodní zákoník práce, neboť tyto přijaté dokumenty pokrývají rozsáhlý okruh důležitých předmětů zájmu v pracovní a sociální oblasti. Pro skutečnou rozsáhlost uvedme alespoň příkladmo: základní lidská práva, zaměstnanost, pracovní vztahy, pracovní podmínky, sociální zabezpečení, zaměstnávání dětí, žen a mladistvých, ale i problematika pracovníků na pokraji chudoby, nyní velmi aktuální otázka migrujících pracovníků apod.

Jak již bylo uvedeno výše, nejdůležitější oblastí, na kterou je zaměřeno v první řadě normotvorné úsilí MOP, je ochrana základních lidských práv. Úmluvy, které řeší otázku základních lidských práv v oblasti práce a sociálního zabezpečení jsou následující:

Úmluva o svobodě sdružování a práva odborově se organizovat č. 87

Úmluva o právu organizovat se a kolektivně vyjednávat č. 98

Úmluva o nucené práci č. 29

Úmluva o odstranění nucené práce č. 105

<sup>2</sup>Hector G. Bartolomei de la Cruz: International Labour Law: Renewal or decline? The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Autumn 1994

Úmluva o rovnosti v odměňování č. 100

Úmluva o diskriminaci (zaměstnání a povolání) č. 111

Uvedené úmluvy zakotvují ochranu základního lidského práva na svobodu sdružování, na zákaz nucené práce, na rovnost příležitostí a zacházení, tedy vlastně na zákaz diskriminace pracovníků z důvodu barvy pleti, rasy, pohlaví, národnosti, náboženství, politických názorů apod.

Pod vlivem současného světového vývoje a hlubokých společenských přeměn řeší MOP v současnosti ve vztahu k tvorbě a aplikaci úmluv a doporučení tři základní okruhy problémů:

- problém flexibility úmluv a doporučení
- problém okruhu jejich působení
- problém rozšíření působnosti úmluv a doporučení a jejich vzájemného vztahu

Mezinárodní normy práce byly vytvořeny k tomu, aby byly svojí povahou univerzální, to znamená, aby byly přijatelné a aplikovatelné v zemích s velmi rozdílnou sociální strukturou a na všech úrovních sociálního rozvoje. Proto by normy měly být spíše flexibilní než rigidní, a zároveň by měly představovat smysluplný cíl pro sociální rozvoj. Ústava MOP ve svém čl. 19 říká, že obsah úmluv a doporučení, zaměřený na všeobecnou aplikovatelnost, musí vždy respektovat zároveň zvláštnosti v zemích, kde specifické klimatické podmínky, nedostatečná organizace práce, nízký průmyslový rozvoj a další okolnosti značně ovlivňují podmínky výroby a práce. Z těchto důvodů se MOP při tvorbě norem snaží systematicky dodržovat toto ustanovení Ústavy a zahrnout do norem vždy pasáž, která zajišťuje nezbytnou flexibilitu vzhledem k národním zvláštnostem. Příkladem může být úmluva č. 138, která stanoví minimální věk pro zaměstnávání dětí.

Obecně je stanoven minimální věk pro zaměstnávání dětí na 15 let, v rozvojových zemích to může být sníženo na 14 let nebo dokonce v zemích velmi málo rozvinutých to může být i mezi 13 až 15 lety. Úmluva tedy připouští v individuálních případech odůvodněné výjimky, tedy v podstatě dětskou práci. Zde je ovšem třeba si uvědomit, že dětskou práci nelze zakázat okamžitě ve všech zemích, neboť v řadě rozvojových zemí je dětská práce zdrojem obživy rodiny – bez ní by početná rodina nepřežila nebo ještě více strádala a výsledek by byl zcela opačný, než úmluva sleduje. Proto je neustále zdůrazňována nutnost flexibility norem a dosažení alespoň toho, že státy zajistí pro ně přijatelné a na dané úrovni rozvoje možné minimum ochrany pracovníků. Proto byla také zavedena možnost přijmout úmluvu jen v její určité části, t.j. v první etapě vyloučit závaznost určitých ustanovení úmluvy, aby se tak mohly vytvořit podmínky pro přijetí úmluvy

celé. Z uvedeného vyplývá, že normy MOP obsahují smysluplné a praktické cíle pro více i méně rozvinuté země, avšak v úmluvách, které se týkají základních lidských práv, se flexibilita nepřipouští.

V souvislosti s výše zmíněnou flexibilitou zůstává stále živou otázkou, jak, jakými prostředky dosáhnout optimální úrovně flexibility, jinými slovy jakým způsobem a v jakém rozsahu vyvážit poměr mezi kogentními ustanoveními norem a těmi, která dají prostor pro respektování národních specifik.

Čas od času se v souvislosti s řešením konkrétního problému v určitém světovém regionu objeví otázka, zda by MOP neměla přijímat normy, které se budou týkat pouze určitého regionu. Doposud však vždy nakonec převládl názor, že vzhledem k výše již zmíněné flexibilitě úmluv i doporučení je vhodnější zachovat jejich univerzální charakter.

V poslední době se také objevují diskuze o zavedení tzv. „propagačních úmluv“. Je to v souvislosti s poznáním, že na rozdíl od úmluv, které upravují zcela jasně a konkrétně definované problémy a stanoví jednoznačné požadavky na aplikaci přijatých norem, některé předměty úmluv jsou obtížněji definovatelné, nelze je zcela jasně a jednoznačně stanovit a v praxi mohou vyvolávat nejasnosti či pochybnosti při aplikaci. Proto se mezi odborníky v rámci MOP objevil názor, zda úmluvy nepřeměnit v jakási nezávazná navrhovaná opatření, která by byla aplikována pouze na základě individuální úvahy každého státu. S tím úzce souvisí otázka vzájemného vztahu úmluv a doporučení.

Přes uvedené návrhy a diskuze mají zatím stále úmluvy i doporučení své specifické místo v systému norem MOP, neboť Generální konference práce často využívá právě doporučení k tomu, že v nich upraví oblast práce, která ještě nedozrála k tomu, aby prošla předepsanou procedurou a byla přijata jako úmluva, avšak určitý problém je přitom považován za natolik významný, aby byl řešen a vydán alespoň formou doporučení.

Stále velkou překážkou v procesu aplikace úmluv a doporučení a jejich uvádění do života jsou silné historické, kulturní a zejména náboženské tradice v řadě rozvojových zemí. MOP si toho je dobře vědoma, neboť na tyto problémy neustále naráží, a proto vyvíjí velké úsilí při hledání cest a prostředků, jak tyto vlivy, tyto překážky na cestě k sociálnímu rozvoji v těchto zemích překonat.

### Kontrola nad aplikací úmluv členskými státy

Trvalým problémem, přesahujícím do současnosti zůstává, jak a čím stimulovat členské státy k tomu, aby aktivně přistupovaly k přijímání úmluv, aby je poté ratifikovaly a následně transformovaly jejich obsah do národních právních řádů. Neustále tak vyvstává potřeba mezinárodního dohledu nad efektivní aplikací úmluv

a respektování doporučení. Úsilí ověřit hmatatelné výsledky úmluv bylo zakotveno v ústavě od roku 1919 a zůstalo vždy vůdčí ideou při budování kontrolních mechanismů MOP. V podstatě lze rozlišit tři základní procesy kontroly nad aplikací úmluv: pravidelný dohled prostřednictvím ročních zpráv vlád, řízení o stížnosti a kontrola prostřednictvím zástupců. Vedle toho se ještě používají další, možno říci podpůrné nástroje, jako přímé kontakty s vládami, regionální poradci, odborná spolupráce apod.

Podle článku 22 Ústavy každý členský stát je povinen zaslat roční zprávu Mezinárodnímu úřadu práce o opatřeních, která přijal v souvislosti se začleňováním ratifikovaných úmluv do vnitřního právního řádu a jak jsou tato ustanovení aplikována. S obsahem této zprávy musí být rovněž seznámeny organizace zaměstnavatelů a zaměstnanců. Původně podávaly všechny státy ročně zprávy o všech ratifikovaných úmluvách. V 70. letech rapidně vzrostl počet úmluv, ratifikací i členských států na takovou hranici, že již nebylo možno tento systém udržet, proto byla přijata opatření, podle nichž se nyní podávají zprávy o úmluvách týkajících se základních lidských práv jedenkrát za dva roky, u ostatních úmluv jedenkrát za 4 roky. Dále k posuzování a hodnocení těchto zpráv byl vytvořen zvláštní orgán – Výbor expertů pro aplikaci úmluv a doporučení, který je složen z 20 mezinárodně uznávaných, nezávislých odborníků. Jejich nejvýznamnější závěry jsou publikovány a předloženy Konferenci, která je často začleňuje i do nově přijímaných úmluv. Výbor expertů tedy zabezpečuje odbornou stránku kontroly, zatímco další orgán, Konferenční výbor pro aplikaci úmluv a doporučení je tripartitní a zprostředkovává přímý dialog s vládami, přičemž oba výbory spolu úzce spolupracují.

Proces stížnosti má propracovanější pravidla, a to přímo v Ústavě. Podle nich každý členský stát MOP může podat stížnost prostřednictvím Mezinárodního úřadu práce proti dalšímu členskému státu, který podle jeho názoru nezabezpečuje efektivní dodržování úmluvy ratifikované oběma státy. Proces je kontradiktorní a poskytuje všechny záruky povinného předepsaného řízení. Stížnosti jsou předávány vyšetřovací komisím jmenovaným speciálně pro každý případ a jsou složené z nezávislých osob mezinárodně uznávaných. Závěry a doporučení komise jsou publikovány v Úředním bulletinu MOP a mohou být předloženy i Mezinárodnímu soudu, jehož rozhodnutí je konečné. Jestliže členský stát nesplní ve stanoveném termínu rozhodnutí komise nebo soudu, může Generální konference práce přijmout opatření k nápravě. Ústava MOP však přímo nestanoví ekonomické sankce nebo pozastavení členství či vyloučení členského státu, který rozhodnutí odmítl splnit. Dále může být proces stížnosti iniciován i Správní radou nebo i jednotlivým delegátem na Konferenci.

Kontrola prostřednictvím zástupců – rovněž zakotvená v Ústavě MOP (čl. 24

a 25) – a blíže konkretizována Správní radou spočívá v tom, že organizace zaměstnavatelů i zaměstnanců mohou předložit MOP údaje o nedostatcích členského státu při zajišťování efektivního dodržování úmluvy, kterou ratifikoval. Jestliže zpráva obsahuje všechny formální náležitosti, je zaslána příslušné vládě k vyjádření. Poté (i v případě, že se vláda nevyjádří), je případ podroben zkoumání tripartitního výboru, vytvořeného ad hoc ke každému případu a jeho závěry a doporučení mohou být publikovány.

MOP v současné době používá nejrůznější prostředky, k tomu, aby přinutila členské státy k aplikaci úmluv. K neúspěšnějším patří vyvolání veřejné diskuze o problému, zejména ve sdělovacích prostředcích a dále zapojení nezávislých osob – odborníků z různých oblastí jako soudců, vědců apod., význam mají i nezávislá sdružení pracovníků, která často úspěšně vyvíjejí tlak na vlády a konečně za velký úspěch na tomto poli MOP považuje dosažení toho, že členské státy uznávají a přijímají mise MOP, které provádí v jednotlivých státech kontrolu transformace úmluv do vnitrostátních právních norem (v bývalé ČSFR to byla např. v roce 1992 mise MOP zaměřená na plnění úmluvy č. 155 o bezpečnosti a zdraví pracovníků a pracovním prostředí).

V souvislosti s rozdílnou úrovní a ochotou k aplikaci úmluv MOP dochází také často k nespravedlivé soutěži – někdy nazývané též sociální dumping. K tomu může dojít v případě, že jeden stát přijaté úmluvy MOP neratifikuje nebo neaplikuje, tudíž mu klesají náklady na pracovní síly, vyrábí levné výrobky, a pokud je exportuje do státu, který má pracovní sílu dražší a tudíž náklady mnohem vyšší, poněvadž úmluvy MOP aplikuje, dochází tak snadno k přebytku pracovní síly, zavírání továren a růstu nezaměstnanosti.

### Problémy postavení MOP v současném světě

V současné době je celá řada problémů, které jsou v rámci MOP diskutovány. Vyplynávají z mnoha hlubokých změn, ke kterým v posledních letech ve světě dochází. Je to především rozpad komunistického bloku a vítězství tržní ekonomiky v celosvětovém měřítku, s tím související směřování k demokracii, zejména v Evropě. Velmi výrazným problémem se stala globalizace ekonomiky, vyznačující se mohutným růstem světového obchodu se zbožím a službami, mezinárodním přeléváním kapitálu a investic, rostoucím podílem nadnárodních podniků na ekonomických aktivitách. Globalizace obchodu s sebou přinesla kromě pozitivních jevů i řadu negativních důsledků – růst stávajících sociálních problémů i vznik problémů zcela nových.

V novém ekonomickém prostředí se jednotlivé státy snaží pokračovat ve vlastní hospodářské politice, ovšem používané nástroje k regulaci ekonomických i soci-

álních procesů mají omezenou efektivitu v rostoucím procesu internacionalizace. Vzhledem k tomu, že roste počet nadnárodních podniků, kolektivní vyjednávání na národní úrovni musí čelit vzrůstajícím problémům a jen s obtížemi je možno dosáhnout uspokojivých výsledků. Důsledkem tohoto procesu je, že pracovníci mají dojem, že jsou stále více závislí na mezinárodním ekonomickém prostředí, které mohou stále méně a méně ovlivňovat a kontrolovat.

Globalizace obchodu, jak již uvedeno, s sebou přinesla mnoho sociálních problémů. Staré nerovnosti trvají a nové se vynořují, a to jak mezi jednotlivými státy, tak samozřejmě i uvnitř států. Snadno by mohlo dojít k tomu, že některé málo rozvinuté země budou vyloučeny na okraj nového světového hospodářského systému, který se nyní tvoří. Na druhé straně je nesporné, že žádný národ na světě se nemůže považovat za imunní vůči vážným sociálním a pracovním problémům, jak o tom svědčí zkušenosti z dávné i zcela nedávné historie.

Postavení a hlavní úkoly MOP v těchto nových světových podmínkách nastínil ve svém stanovisku při příležitosti 75. výročí MOP v roce 1994 generální ředitel MOP Michel Hansenne.<sup>3</sup> Zdůraznil mimo jiné, že v současnosti je cílem, ale i odpovědností (závazkem) MOP učinit kroky k ujištění, že industriální společnosti, i ty, které úspěšně překonaly stagnaci ekonomického růstu, nebudou slepé vůči naléhavé potřebě celých částí populace ohrožené nezaměstnaností, bídou a sociálním vyloučením. Podtrhl, že je třeba vyvinout maximální úsilí, aby nově se utvářející státy s tržní ekonomikou nedosahovaly hmotného pokroku za cenu křiklavého porušování lidských práv a pracovních podmínek zaměstnanců.

Za současného stavu definoval současnou strategii MOP, která by se měla soustředit na tři hlavní oblasti:

- podpora zaměstnanosti na celém světě, neboť to je hlavní prostředek boje proti sociálnímu vyloučení a chudobě,
- zvážení potřeb a vytvoření regulačních nástrojů, které mají být účelně použity na vytvoření regulačních mechanismů na mezinárodní úrovni, což souvisí i s regulační funkcí MOP i s tím, zda mezinárodní normy, vytvářené MOP jsou adekvátní dnešní realitě,
- zhodnocení role MOP a jejího vlivu na mezinárodní scéně jako základního nástroje sociální spravedlnosti.

Za nejdůležitější nástroj a nejvyšší hodnotu MOP označil princip tripartity – účast zástupců vlád, zaměstnavatelů i zaměstnanců při rokováních i při tvorbě rozhodnutí. „Více než kdy předtím uskutečnění pravé tripartity, založené na skutečně

<sup>3</sup>The 75th Anniversary of the International Labour Organization, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Autumn 1994



autonomii a schopnosti vyjednávání sociálních partnerů, na každé úrovni, kde se tvoří sociální a pracovní politika, je nejen klíčové k dosažení sociální spravedlnosti, ale je také nejlepším prostředkem pro zajištění efektivnosti takové politiky". Tato myšlenka byla vyjádřena i v rezoluci k 75. výročí MOP a její budoucí orientace, přijatá na závěr zasedání Generální konference práce v červnu 1994.

K roli MOP v budoucnosti, kterou by měla hrát na mezinárodní scéně jako součást systému OSN M. Hansenn uvedl, že si nelze nevšimnout, že v systému OSN je jasná propast mezi ekonomickými a finančními institucemi, jako je např. Světová banka a Mezinárodní měnový fond na straně jedné a jinými institucemi se sociálním zaměřením, jako je MOP, na straně druhé. Nicméně dnes již skutečně nelze pochybovat o tom, že není možný sociální pokrok bez ekonomického a finančního pokroku. Podobně, ekonomická a finanční politika, která nevěnuje pozornost současným sociálním důsledkům, spíše zhorší než vyřeší sociální problémy. Jako základní cíl MOP tedy vytyčil pomoci politikům odpovědět na otázku, jaká oblast by měla být v první řadě posílena pro splnění požadavků sociální spravedlnosti.

Závěrem citujme tři v podstatě shodné, i když rozdílně vyjádřené, názory na současné postavení MOP. Všechny tři pocházejí z roku 1994.<sup>4</sup>

Jako první uvedeme názor výboru expertů MOP, který říká, že otázkou, která občas vyvstane, je, zda MOP již nesplnila svoji úlohu, nevyčerpala se jako zákonodárce a neměla by svoji činnost omezit nebo ukončit. Tato otázka je stále tíživější za situace, kdy roste tendence k deregulaci trhu práce. Avšak v posledních letech nerovnost mezi státy a uvnitř států nejen přetrvává, ale stále se rozšiřuje. To je důvod, proč v zájmu udržení soudržnosti mezinárodního společenství stejně jako soudržnosti uvnitř států, je nezbytné používat nástroje univerzálního charakteru, které sledují podporu sociální spravedlnosti a těmi jsou právě zejména mezinárodní normy přijímané MOP.

Stejně tak již výše citovaný generální ředitel MOP Michel Hansenn přímo uvedl, že stále v současnosti existuje reálná potřeba vydávání mezinárodních norem práce, jen je nezbytné při jejich tvorbě respektovat nové podmínky a potřeby lidí, to znamená důležité změny ve světě.

Jedním ze základních rysů MOP je univerzalita přijímaných norem. Po změnách ve světě počátkem 90. let se však změnily i přístupy některých států k problémům v MOP i k řešení sociálních otázek. MOP však musí udělat vše pro to, aby nebyl zlikvidován jí dosažený pokrok v oblasti základních sociálních práv na celém světě. Toto je možná základní problém, kterému MOP bude muset v budoucnu čelit.

<sup>4</sup>Hector G. Bartolomei de la Cruz: *International Labour Law: Renewal or Decline?*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial relations, Autumn 1994

K těmto dvěma dodejme ještě názor třetí, a to Hektora Bartolomei de la Cruz, ředitele odboru pro mezinárodní normy práce MÚP, který uvedl, že bez úmluv a doporučení by MOP nemohla hrát tu roli v mezinárodních vztazích, kterou hraje. Kdyby byla založena opět v roce 1994, základním cílem její činnosti, jak říkají Francouzi, *raison d'être*, by opět bylo vydávání mezinárodních norem práce a dozor nad jejich aplikací. Jediná nutnost, která vyvstala, je přizpůsobit činnost a dokumenty MOP současným změnám ve světě.

Jestliže je mezinárodní pracovní právo dnes uznáváno jako samostatné odvětví mezinárodního práva, je to především díky činnosti MOP, nejstarší a nejaktivnější organizaci v sociální oblasti. Je méně známé, že MOP přispěla i do obecné teorie mezinárodního práva, a to právě díky úmluvám s jejich specifickým charakterem a pravidly přijímání, ale především je to díky specifickému systému dozoru nad aplikací norem MOP, který MOP postupně vybuodovala a který bývá považován v rámci dané oblasti za jeden z nejefektivnějších.

### Mezinárodní organizace práce a Evropská unie

V současné době existuje mezi orgány MOP a orgány EU celá řada sporných otázek pokud jde o jejich vzájemné vztahy, a to zejména v oblasti přijímání mezinárodních norem práce, jejich ratifikace a aplikace a rovněž pokud jde o kompetence členských států MOP a EU při přijímání těchto norem.

Ekonomický a sociální výbor EU se v roce 1995 zabýval sporem doutnajícím už léta mezi Komisí ES a většinou členských států EU o legislativní kompetence EU ve vztahu k tvorbě pracovních norem MOP. V lednu roku 1995 zformuloval Výbor stanovisko k tomuto vleklému sporu.<sup>5</sup> Toto stanovisko přijal zejména vzhledem k tomu, že existuje potřeba spolupráce mezi EU a MOP s ohledem na rozvoj sociální dimenze v EU a na tento aspekt klade značný důraz i Maastrichtská smlouva.

Jádrem tohoto sporu je názor Komise, že v určitých oblastech nemá kompetenci každý členský stát, ale pouze EU jako celek a jeho směrnice, a ty mají přednost před úmluvami MOP. Z toho vyplývá i požadavek Komise, aby členské státy EU při uplatňování svých pravomocí v rámci MOP byly v první řadě vázány dřívějšími rozhodnutími přijatými Radou EU. Při tvorbě tohoto požadavku Komise, podle stanoviska Výboru, nerozlišila, že je kvalitativní rozdíl mezi vytvářením norem MOP a mezi legislativní rolí EU. Zatímco nařízení nebo směrnice EU jsou právně závazné pro členské státy (nebo se stanou právně závaznými po transformaci), začleňování úmluv MOP do národního práva je dobrovolné. Přitom je

<sup>5</sup>Opinion on relations between the EU and the ILO, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial relations, Summer 1995

třeba si uvědomit, že směrnice EU jsou v oblasti sociální a pracovní příliš obecné. Konkrétními problémy, které je nutno řešit na národní úrovni, se právě zabývá MOP a stanoví konkrétní minimální normy pro členské státy. Zejména zástupci zaměstnanců, ale i četní zástupci zaměstnavatelů mají zájem na dodržování úmluv MOP a preferují to. Další okruh problémů pak vyrůstá z toho, že MOP funguje na principu tripartity a tudíž ke každému problému se vyjadřují nejen vlády, ale i zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců, zatímco EU funguje na principu administrativním, to znamená problémy se řeší a rozhoduje se shora a toho právě chce Komise při svých požadavcích využít. Tak např. úmluva MOP č. 144 o jednání v tripartitě, kterou ratifikovalo 11 z 12 členských států EU, výrazně určuje, že že nejrepresentativnější sdružení, zastupující zaměstnavatele i zaměstnance, mají hrát významnou roli ve všech diskuzích o sociálních a pracovních otázkách. V souladu s tím Ekonomický a sociální výbor vyjádřil ve stanovisku svůj značný zájem na dodržování zásady tripartitní organizace v MOP. Na druhé straně proto vyjádřil znepokojení nad tím, že Komise se pokusila zpochybnit nezávislé postavení zástupců zaměstnavatelů a zaměstnanců při všech činnostech a rozhodnutích MOP v souladu s tripartitní zásadou. Na tyto snahy pak Správní rada MOP reagovala tím, že vyzývala příslušné úřady EU, aby se distancovaly od všech pokusů Komise ohrožit tripartitní zásady v MOP nebo vytvořit regionální bloky a tím zničit celosvětový charakter MOP.

Zcela v protikladu k postojům vlád členských států EU prosazuje Komise názor, že napříště případně většina oblastí úmluv MOP do společné sféry kompetence rozdělené mezi EU a její členské státy. Komise dokonce zpracovala návrh k rozhodnutí Rady v této oblasti. Zde navrhovaná ustanovení s ohledem na společnou kompetenci – uvažovanou ve velmi širokém slova smyslu – definují nezbytnou spolupráci mezi členskými státy a Společenstvím. Toto je velmi ožehavý problém, neboť Komise dále v návrhu uvádí, že by mělo být odpovědností Rady na návrh Komise rozhodnout o tom, zda by ta která úmluva měla být uzavřena Společenstvím a jeho členskými státy. To ve skutečnosti znamená, že napříště budou moci členské státy EU ratifikovat pouze úmluvy MOP, které spadají do společné kompetence, jak je uvedeno výše, pouze pokud získaly souhlas příslušných orgánů, t.j. Komise a Rady na základě většiny. Ratifikace jednotlivými členskými státy by tedy prakticky nepřipadala v úvahu, a to ani tam, kde by národní zákony toho státu splňovaly podmínky příslušné úmluvy. Výbor uvedl, že sdílí značné obavy, vyjádřené MOP, dle nichž toto stanovisko Komise podstatně zredukuje rozsah ratifikování úmluv, a proto s tímto návrhem Komise nesouhlasí. Pro MOP by tento postup znamenal navíc výrazné porušování její Ústavy.

Závěrem stanoviska Výbor uvádí, že uspokojivé řešení uvedeného sporu lze

zajistit pouze jednáním mezi všemi dotčenými stranami a konstatoval, že představitelé zaměstnanců a zaměstnavatelů v MOP mají očividný zájem na účasti v takovýchto jednáních. Výbor dále zdůraznil, že existuje výrazný rozpor mezi pokusy Komise zvýšit svůj vliv v MOP a opakovanými výzvami Evropského parlamentu a Ekonomického a sociálního výboru, aby se Komise snažila přiblížit stávajícím normám MOP při formulování své sociální politiky. V rozporu s tím se Komise snažila opakovaně zabránit členským státům v ratifikaci přijatých úmluv a rovněž podrobila kritice některé úmluvy MOP, na druhé straně ovšem žádnou výraznou iniciativu v oblasti úpravy některých sociálních problémů neprojevila. Bylo by mnohem užitečnější, kdyby se Komise zaměřila na přejímání norem MOP, spolupráci a řešení problémů, než se zabývat zbytečnými spory o kompetence.

Jak z uvedeného stanoviska vyplývá, vztahy mezi EU a MOP jsou značně problematické, existující spory zatím téměř neřešené a neřešitelné a přitom je zajímavé, že jednotlivé orgány EU nejen že nejsou v názorech a přístupech k řešení naznačených problémů sjednoceny, ale naopak, jejich názory jsou i zcela protichůdné a to nejen názory jednotlivých orgánů, ale jednotné nejsou ani názory členských států EU a orgánů, které je reprezentují.

**Literatura:**

International labour standards, third edition, International labour office, Geneva, 1990

**Michel Hansenne:** The 75 th Anniversary of the ILO, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Autumn 1994, str. 195–200

**Hector G. Bartolomei dela Cruz:** International Labour Law: Renewal or Decline?, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Autumn 1994, str. 201–221

Economic and Social Committee: Opinion on Relations between the EU and the ILO, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Summer 1995, str. 173–178

**Zdeňka Gregorová:** Právní činnosti MOP a jejich vztah k československému právu, UJEP Brno, 1988

**Irena Píchová, Patrik Matyášek:** Mezinárodní dokumenty pracovního práva a sociálního zabezpečení, MU Brno, 1993

**SHRNUTÍ**

Základním cílem článku je seznámit se současným postavením a problémy Mezinárodní organizace práce. V úvodu se autorka zabývá významem MOP a stručnou historií jejího vzniku, dále podává přehled organizační struktury a principů činnosti MOP, poté vysvětluje mechanismus vzniku a aplikace úmluv a doporučení, zabývá se systémem kontroly MOP a konečně v závěrečné části se soustřeďuje na aktuální současné problémy činnosti MOP na mezinárodním poli, její vyhlídky do budoucna i na problémy jejích vztahů k Evropské unii.