

## **NORMOTVORNÁ ČINNOST MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE PRÁCE**

JAROSLAV STRÁNSKÝ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra pracovního práva a  
sociálního zabezpečení, Česká republika

### **Abstract in original language**

Příspěvek se zabývá normotvornou činností Mezinárodní organizace práce, a to z pohledu základních pravidel jejího fungování a legislativních procedur, které se při vytváření jejích závazných právních aktů uplatňují. Pozornost je věnována především principu tripartitního zastoupení zúčastněných států, který je pro Mezinárodní organizaci práci specifický a který významně ovlivňuje výstupy její činnosti, včetně výstupů nejvýznamnějších, jimiž jsou úmluvy Mezinárodní organizace práce. Příspěvek se vyjadřuje také k hodnocení funkčnosti a účinnosti legislativní činnosti Mezinárodní organizace práce.

### **Key words in original language**

Mezinárodní pracovní právo; Mezinárodní organizace práce; Úmluva; Standardy výkonu práce; Tripartitní princip

### **Abstract**

The main focus of the article pertains to the legislative activities of the International Labour Organization. The fundamental rules of operation and legislative procedures followed within the process which leads to adopting the binding legal instruments issued by the International Labour organization are particularly addressed. Attention is paid to the tripartite representation principle, while this specific feature of the International Labour organization does remarkably affect its activities, including the most important activity, which represents the issuing of International Labour Organization Conventions. The article does also give an opinion on the evaluation of efficiency and effectiveness of International Labour Organization legislative activities.

### **Key words**

International Labour Law; International Labour Organization; Convention; Labour Standards; Tripartite Principle

## **1. ÚVOD**

Ve svém příspěvku se chci zaměřit na činnost a působení Mezinárodní organizace práce (dále jen „MOP“), a to především z hlediska jejích výstupů, kterými jsou právně závazné smlouvy, stanovící

mezinárodněprávní standardy pravidel pro řadu aspektů výkonu závislé práce zaměstnanci pro zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích.

Postup vytváření těchto mezinárodních standardů a jejich následného transponování do vnitrostátních právních řádů vykazuje v kontextu obecných pravidel mezinárodní normotvorby určité zvláštnosti. Tyto zvláštnosti reflektují jednak historický vývoj a poslání činnosti MOP a jednak především specifické strukturální uspořádání a z něj vyplývající jednací a procedurální postupy této mezinárodní organizace.

V úvodních částech příspěvku proto vyjdu právě z historického a politického pozadí vzniku a formulování hlavních myšlenek a hodnot, které MOP vyznává. Po nastínění vnitřního strukturálního uspořádání a základních mechanismů činnosti a rozhodování jednotlivých orgánů pak přejdu k samotnému popisu legislativní činnosti, jejímiž výstupy jsou kromě jiných dokumentů především úmluvy.

V závěrečné části se zaměřím na určité zhodnocení legislativní činnosti MOP a poukážu i na určité názory podrobující především účinnost normotvorného působení MOP kritickému pohledu.

## **2. VZNIK A POSLÁNÍ MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE PRÁCE**

MOP byla založena po 1. světové válce v rámci Versailleského mírového procesu. Závazek k vytvoření, jakož i základní pravidla činnosti a fungování této zakladané organizace, byl obsažen přímo v uzavřené Versailleské smlouvě<sup>1</sup>, a to v její Části XIII.

Založení MOP jako mezivládní organizace s cílem pracovat na uskutečňování programu a naplňování hodnot uvedených ve Versailleské smlouvě ve vztahu k práci na jedné straně bezprostředně reflektovalo historickou zkušenost 1. světové války a zapadalo do snahy smluvních stran mírové smlouvy napříště předejít opakování hrůzných událostí s ní spojených.

Myšlenka vytvořit mezinárodní organizaci zaměřenou na otázky spojené s výkonem práce zaměstnanců pro zaměstnavatele, jež by svou činností přispívala k formulování univerzálně platných pravidel a garancí minimálních standardů pro osoby pracující v podřízeném postavení se ovšem nenarodila až v souvislosti s ukončením 1. světové války. Návrhy na vytvoření takové organizace byly formulovány už mnoho let dříve a i v předválečném období proběhly určité pokusy o založení organizace

---

<sup>1</sup> Tato smlouva zůstává i v současné době součástí českého právního řádu jako smlouva č. 217/1921 Sb.

zaměřující se tímto směrem.<sup>2</sup> Teprve období bezprostředně následující po událostech světové války spojené s úvahami o jejích příčinách a o zajištění budoucího mírového vývoje ovšem vyústilo v definitivní poznání a nalezení shody zúčastněných států na tom, že mezi nezbytné a neopominutelné podmínky úspěšného předcházení ničivých válečných konfliktů patří i dosažení a udržení sociálního smíru.

Se zřetelem k tomuto hlavnímu výchozímu cíli, který má platit i jako základní smysl existence a působení MOP, Versailleská smlouva výslovně zakotvila určité principy a cíle činnosti, které spolu s pravidly vnitřního uspořádání a fungování MOP tvoří její Ústavu. Hned v její preambuli je vyjádřeno základní poslání činnosti MOP, jímž je zlepšování pracovních podmínek ve snaze o dosažení sociální spravedlnosti a při vědomí toho, že neutěšené pracovní podmínky představují příčinu nespravedlnosti, bídy a strádání, ale rovněž i ohrožení obecného a trvalého míru.

Článek 427 Versailleské smlouvy pak obsahuje jakýsi demonstrativní výčet základních principů, které se smluvní strany zavázaly dodržovat a které vtělily MOP jako základní stavební kameny její činnosti, navazující na deklarované poznání, že tělesné, mravní a intelektuální blaho zaměstnanců se musí těšit mezinárodnímu významu, a práce jako taková nemůže být považována za prostý předmět obchodu. Mezi tyto základní a jednotící zásady patří mimo jiné zajištění práva na svobodné sdružování zaměstnanců i zaměstnavatelů, spravedlivá a rovná odměna za vykonanou práci, dodržování nejvýše osmačtyřicetihodinového pracovního týdne, odstranění dětské práce nebo zajištění dozoru nad dodržováním pracovněprávních předpisů o ochraně zaměstnanců.

Lze tedy shrnout, že MOP byla zakládána s vizí nastavování určitých jasných pravidel fungování světového hospodářství, která zajistí, že hospodářský rozvoj půjde ruku v ruce se sociální spravedlností a prosperitou, z níž se budou těšit všichni zúčastnění<sup>3</sup>.

K určité nejen formální, ale i ideové restrukturalizaci činnosti MOP došlo v souvislosti s událostmi 2. světové války. Ještě před jejím skončením, v květnu roku 1944 byla při příležitosti 26. zasedání Generální konference MOP přijata tzv. Filadelfská deklarace, která doplnila a zopakovala některé hlavní cíle činnosti MOP a stala se přílohou Ústavy MOP.

Tento dokument zopakoval a potvrdil zásadu, podle níž práce není pouhým zbožím, a dále doplnil, že svoboda projevu a svoboda sdružování zůstává nezbytnou podmínkou pokroku, že kdekoli existující chudoba představuje

---

<sup>2</sup> Viz k tomu Servais, J. M.: *International Labour Law*, The Hague: Kluwer Law International, 2005, s. 21 - 24.

<sup>3</sup> *International Labour Organization: Rules of the Game. A Brief Introduction to International Labour Standards*, Geneva: International Labour Office, 2009, s 9.

nebezpečí pro blahobyt všech a že boj proti nouzi musí být veden s neumdlévající energií v každém národě a trvalý, a sdruženým úsilím mezinárodním, a to při svobodné diskusi a demokratickém rozhodování zástupců pracujících, zaměstnavatelů a vlád.

V posledním období činnost MOP ideově vychází z formulace požadavku sociální spravedlnosti a důstojné práce („decent work“) za podmínek globalizované ekonomiky. Svůj postoj k nelehkému úkolu, který představuje snaha o skloubení možnosti trvalého hospodářského rozvoje v rámci globální ekonomiky a zajištění slušných a důstojných pracovních podmínek, shrnula MOP v deklaraci schválené 98. zasedáním Generální konference práce v roce 2008<sup>4</sup>.

### **3. PRÁVNÍ POSTAVENÍ, STRUKTURA A FORMY ČINNOSTI MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE PRÁCE**

MOP je mezivládní mezinárodní organizací se sídlem v Ženevě, jejímiž členy jsou státy. V současné době má MOP po přistoupení Republiky Maldivy v květnu roku 2009 183 členů. Činnost MOP je finančně zabezpečována prostřednictvím příspěvků členských států. Úředními jazyky MOP je angličtina, francouzština, španělština, ruština, arabština a čínština.

MOP byla původně ustavena jako tzv. stálá úřadovna Společenství národů. Po rozpadu tohoto Společenství byla MOP v roce 1946 přijata do tehdy vznikajícího systému Organizace spojených národů (dále jen „OSN“) a stala se tak první tzv. specializovanou organizací OSN.

MOP má ve vztahu k OSN postavení přidružené organizace, což znamená, že její statut zůstává založen samostatnou mezinárodní smlouvou a k jejímu začlenění do systému OSN došlo až na základě další mezinárodní smlouvy, uzavřené Hospodářskou a sociální radou OSN a schválenou jejím Valným shromážděním. Postavení přidružené organizace předznamenává také to, že je postavení a fungování MOP vybudováno na principu relativní nezávislosti (autonomii) na OSN<sup>5</sup>.

Vnitřní uspořádání MOP je vybudováno na třech základních principech, kterými jsou princip univerzality, funkcionální reprezentace a příslušnosti k systému OSN<sup>6</sup>. Z hlediska její činnosti je určující především princip funkcionální reprezentace, který je rovněž významným specifickým MOP.

---

<sup>4</sup> International Labour Organization: ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. Geneva: International Labour Office, 2008.

<sup>5</sup> Srov. Čepelka, Č., Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 504 - 505.

<sup>6</sup> Citováno podle Gregorová, Z.: Právní činnosti Mezinárodní organizace práce a jejich vztah k československému právu, Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1998, s. 20.

Princip funkcionální reprezentace, který je pevně zakotven v Ústavě MOP<sup>7</sup>, se projevuje v tom, že v rozhodovacích orgánech MOP nejsou zastoupeny pouze vlády členských států, ale jako rovnocenní partneři zde vystupují reprezentanti zaměstnavatelů a zaměstnanců, resp. odborových organizací.

Hlavním rozhodovacím orgánem MOP je Mezinárodní konference práce (International Labour Conference), která se koná v červnu každého roku v Ženevě. Každý členský stát zastupují na konferenci celkem čtyřmi delegáty. Z toho dva reprezentují vládu, jeden zaměstnavatele a jeden zaměstnance. Na plenárním jednání Mezinárodní konference práce disponuje každý z delegátů jedním hlasem. Mezinárodní konference je přitom tím orgánem, který mimo jiné rozhoduje i o schválení úmluv a doporučení MOP (viz dále).

Výkonným orgánem MOP je Správní rada (Governing Body), která se třikrát ročně schází v Ženevě. I složení Správní rady ovládá princip funkcionální reprezentace, takže jejími členy jsou opět zástupci vlád, zaměstnavatelů a zaměstnanců. Správní rada se skládá z 56 titulárních členů, z toho 28 vládních delegátů. Zbývajících 28 míst připadá na zástupce zaměstnavatelů a zaměstnanců.

Správní rada rozhoduje o konkrétním politickém směřování MOP, volí generálního ředitele Mezinárodního úřadu práce a mimo jiné tak é navrhuje program činnosti, který je následně postoupen ke schválení Mezinárodní konferenci práce.

Stálým sekretariátem, který poskytuje i personální a expertní zázemí činnosti MOP, je Mezinárodní úřad práce (International Labour Office) se sídlem v Ženevě. V čelen Mezinárodního úřadu práce stojí generální ředitel (v současné době je jím pan Juan Somavía). Nejen ve svém ústředí, ale i ve více než 40 regionálních úřadovnách zaměstnává úřad bezmála 2 000 zaměstnanců.

#### **4. ZÁKLADNÍ RÁMEC LEGISLATIVNÍ ČINNOSTI MOP**

Výše bylo nastíněno, že jedním ze základních cílů, pro jehož naplňování byla MOP založena, je formulování, přijímání a prosazování závazných standardů pro výkon práce v pracovněprávních vztazích. Naplňování této činnosti se neobejde bez legislativních nástrojů. Ústava MOP zakotvuje existenci dvou takových nástrojů, a to doporučení a mezinárodní úmluva (konvence).

Z hlediska naplňování cílů a zásad činnosti MOP mají sehrávají nesrovnatelně významnější úlohu úmluvy, které jsou závaznými mezinárodními smlouvami, jež mohou být poté ratifikovány členskými

---

<sup>7</sup> Srov. zejména čl. 3 a čl. 7 Ústavy MOP

zeměmi. Doporučení zůstávají naproti tomu jen právně nezávaznými směrnicemi. Poměrně časté je to, že jsou úmluva i doporučení vydány ve vztahu k určité oblasti společně s tím, že úmluva závazně stanoví základní principy a doporučení tuto úmluvu podpírá prostřednictvím nastavení podrobných návodů vztahujících se například k provádění a aplikaci norem nastavených úmluvou.

Úmluvy MOP představují zvláštní a relativně svébytnou kategorii mezinárodních smluv. Jejich zvláštnost spočívá především v proceduře vedoucí k jejich vzniku a způsobu jejich konečného přijetí. Úmluvy MOP totiž neuzavírají a nepodepisují zástupci států, což je obvyklé u standardních mezinárodních smluv. Dále bude blíže popsáno, že o přijetí úmluv rozhoduje Generální konference práce na základě návrhu předloženého Mezinárodním úřadem práce. Takto schválený text, který je již definitivní, poté obdrží příslušné vnitrostátní orgány členských států, k tomu, aby rozhodly o jeho ratifikaci<sup>8</sup>.

Tento zvláštní způsob tvorby předznamenává určitou diskusi především o okamžiku dosažení jejich právní závaznosti. Stává se úmluva MOP právně účinnou a dovršenou mezinárodní smlouvou v okamžiku jejího schválení Generální konferencí práce, a nebo až její ratifikací členským státem? Pro určité východisko z této debaty přesvědčivě argumentuje Z. Gregorová, která dochází k závěru, že jestliže členské státy vyslovily souhlas s procedurou přijímání úmluv obsaženou v Ústavě MOP, musí již rozhodnutí příslušného schvalovacího orgánu mít za následek vytvoření platné mezinárodní mnohostranné úmluvy. V okamžiku svého schválení ovšem úmluva ještě není účinná, neboť státy v důsledku samotného schválení jejího textu ještě nemají povinnost naplňovat její obsah. K tomu dochází až na základě ratifikace členskými státy, kdy se úmluva stává účinnou ve vztahu k těm státům, které ratifikaci provedly<sup>9</sup>. Uvedený závěr potvrzují i texty samotných úmluv, které ve svých závěrečných ustanoveních zpravidla váží účinnost textu úmluvy na schválení ratifikace stanoveným minimálním počtem států (zpravidla jsou pro nabytí účinnosti předepsány minimálně dvě ratifikace)<sup>10</sup>.

Do současné doby přijala MOP 188 úmluv v řadě oblastí úpravy pracovněprávních vztahů. Z množství schválených úmluv lze některé považovat za úmluvy mající rozhodující a zásadní význam. Výčet těchto úmluv určila Deklarace MOP o základních principech a právech v práci, přijatá na 86. Mezinárodní konferenci práce v roce 1998, a označila je za úmluvy stanovící Základní pracovní standardy (Core Labour Standards). Jsou jimi:

---

<sup>8</sup> Srov. Šepelka, Č., Šturma, P., op. cit., s. 190 - 191.

<sup>9</sup> Gregorová, Z., op. cit., s. 52 - 53.

<sup>10</sup> Srov. Servais, J. M., op. cit., s. 69 - 70.

Úmluva č. 29 z r. 1930 o nucené práci,

Úmluva č. 87 z roku 1948 o svobodě sdružování a ochraně práva organizovat se,

Úmluva č. 98 z r. 1949 o právu organizovat se a kolektivně vyjednávat,

Úmluva č. 100 z r. 1951 o rovnosti v odměňování,

Úmluva č. 105 z r. 1957 o odstranění nucené práce,

Úmluva č. 111 z r. 1958 o diskriminaci v zaměstnání a povolání,

Úmluva č. 138 z r. 1973 o minimálním věku, a

Úmluva č. 182 z r. 1999 o nejhorších formách dětské práce.

Ačkoli MOP obecně nevyvíjí takový tlak na členské státy, který by směřoval k ratifikaci přijatých úmluv, odstartovala v roce 1995 kampaň zacílenou na dosažení univerzální závaznosti uvedených osmi úmluv.

Česká republika všechny uvedené úmluvy ratifikovala.

## **5. PROCES SCHVALOVÁNÍ A PŘIJÍMÁNÍ NORMATIVNÍCH AKTŮ MOP**

Základní pravidla procesu vedoucího k přijímání legislativních nástrojů vydávaných MOP nastavuje Ústava MOP ve svém čl. 19. Podrobnosti upravuje Jednací řád Mezinárodní konference práce.

Projednávání určité záležitosti nebo oblasti pracovněprávních vztahů předchází fáze vyhledávání a hodnocení podnětů k přijetí opatření. Orgánem, který rozhoduje o pořadu zasedání Mezinárodní konference práce, je Správní rada. Správní rada může přijímat podněty od všech členských států MOP, stejně jako i od jednotlivých zástupců zaměstnavatelů a zaměstnanců. Uzná-li Správní rada za vhodné, aby se Mezinárodní konference práce zabývala určitou oblastí, rozhodne o jejím zařazení na pořad konference a zadá Mezinárodnímu úřadu práce, aby ve vztahu k této záležitosti zpracoval přípravnou zprávu.

Obsahem této zprávy je především popis právních úprav nebo jiných opatření, která se v členských státech k posuzované problematice vztahují. Součástí této zprávy je také dotazník, jehož prostřednictvím jsou vlády jednotlivých členských zemí požádány jednak o sdělení informací o svých národních úpravách posuzované oblasti, a jednak o své stanovisko k tomu, zda by se MOP měla touto záležitostí zabývat. Zpráva a dotazník musí být členským zemím doručeny nejpozději 18 měsíců před konáním příslušné Mezinárodní konference práce. Členské státy musí po konzultaci s

nejreprezentativnějšími organizacemi zaměstnavatelů a zaměstnanců odpovědět nejpozději 11 měsíců před konáním konference.

Mezinárodní úřad práce vypracuje na základě obdržených odpovědí další zprávu a návrh opatření. Tyto materiály jsou poté předány jedné z pracovních komisí Mezinárodní konference práce a následně i k samotnému projednání na plénu konference. Konference může na své jednání zařadit další témata i svým vlastním rozhodnutím, a to na návrh kteréhokoli členského státu, který byl odsouhlasen dvoutřetinovou většinou všech delegátů. Obvykle se tak ale nestává a konference projednává jen ty body, které jí byly na pořad jednání určeny rozhodnutím Správní rady.

Kromě zvláštních a naléhavých případů projednává Mezinárodní konference práce návrhy na přijetí opatření v určité oblasti v režimu dvojího jednání. Konference tedy jedná o přijetí úmluvy nebo doporučení MOP na dvou po sobě jdoucích jednáních. Tento princip, založený na obvyklém parlamentním legislativním procesu dvojího čtení, zajišťuje dostatečný čas na prodiskutování jednotlivých bodů, možnost všech zúčastněných vyjádřit se k nim a najít kompromis nutný k přijetí opatření.

V rámci prvního jednání konference dochází zejména k rozhodnutí o tom, zda bude mít opatření MOP v uvažované oblasti formu úmluvy nebo doporučení. Konference se pak zabývá zprávou, kterou zpracoval a předložil úřad. Jejím obsahem bývá i pracovní návrh textu připravované úmluvy nebo doporučení, který tak prochází prvním čtením a diskusí nad jednotlivými body.

Na základě rozhodnutí konference, výsledků diskuse nad jednotlivým body v rámci prvního čtení, a odpovědí jednotlivých států připraví Mezinárodní úřad práce do dvou měsíců po skončení definitivní návrh znění úmluvy nebo doporučení, který je pak rozeslán členským státům. Vlády jednotlivých zemí musí opět požádat o stanoviska zástupce zaměstnavatelů a zaměstnanců a předat MOP případné připomínky. Na jejich základě pak úřad připraví definitivní text návrhu úmluvy či doporučení, který je pak předložen k druhému projednání konferenci.

Konference pak vede diskusi o každém jednotlivém článku navrhovaného textu. Dojde-li ke shodě o konečném znění, zvláštní komise připraví závěrečný text úmluvy nebo doporučení. O tomto závěrečném návrhu hlasuje plénum konference. Pro přijetí návrhu je nezbytné dosažení dvoutřetinové většiny přítomných delegátů. Jestliže je schvalována úmluva a při konečném hlasování nebylo dosaženo potřebné dvoutřetinové většiny, ale bylo dosaženo nadpoloviční většiny, může se návrh stát předmětem zvláštní úmluvy uzavřené jen mezi těmi státy, které si přejí tuto úmluvu přijmout. Konference může také rozhodnout o tom, že neschválený návrh úmluvy, který nicméně získal nadpoloviční podporu delegátů, bude přepracován v návrh doporučení.



Dvě vyhotovení schválené úmluvy nebo doporučení podepíše předseda konference a generální ředitel MOP. Jeden exemplář bude poté uložen v archivu MOP a druhý poslán generálnímu tajemníkovi OSN.

Ověřenou kopii textu schválené úmluvy MOP odešle generální ředitel jednotlivým členským státům za účelem ratifikace. Ústava MOP ukládá každému členskému státu povinnost předložit zpravidla do 12 měsíců od ukončení zasedání konference text úmluvy k posouzení orgánu, do jehož kompetence spadá rozhodnutí o ratifikaci (zpravidla parlament). Jestliže tento orgán rozhodne o ratifikaci, uvědomí členský stát o této skutečnosti generálního ředitele MOP a provede taková opatření, která jsou nezbytná k uskutečnění závazků vyplývajících z ratifikované úmluvy.

Jestliže úmluva nebude členským státem ratifikována, vznikne členskému státu pouze povinnost předkládat generálnímu řediteli zprávy o stavu svého zákonodárství, v nichž vysvětlí, v jaké míře bylo vyhověno nebo má být vyhověno požadavkům úmluvy, a vyloží, jaké důvody znemožňují nebo oddalují její ratifikaci.

Ústava MOP dále ukládá členským státům, které ratifikovaly úmluvu, předkládat Mezinárodnímu úřadu práce výroční zprávy o opatřeních, které byly učiněny k provedení úmluv. Tyto zprávy musí být upraveny ve formě předepsané Správní radou a musí obsahovat podrobnosti, které bude Správní rada požadovat.

Ve vztahu k legislativnímu procesu, vedoucímu k přijímání normativních aktů MOP, je třeba podtrhnout význam principu tripartitního uspořádání. Jak bylo totiž popsáno, rozhoduje o konečné podobě úmluv i doporučení Mezinárodní konference práce MOP složená ze zástupců vlád, odborů a zaměstnavatelů. Zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců tak nejsou stavěni do role pouhých připomínkových míst, se kterými by měly být návrhy legislativních opatření v pracovněprávní oblasti jen projednávány. Delegáti zastupující zaměstnavatele a zaměstnanci se totiž přímo podílí na přípravách přijímaného opatření a na jeho definitivním schválení.

Požadavek dvoutřetinové většiny delegátů konference, jejíž dosažení je k přijetí úmluvy nebo doporučení nezbytné, má zajišťovat, aby k přijetí těchto normativních aktů došlo na základě určitého konsensu mezi všemi třemi zúčastněnými stranami.

## **6. HODNOCENÍ VÝSLEDKŮ A ÚČINKŮ NORMOTVORNÉ ČINNOSTI MOP**

Není nijak překvapující, že sama MOP pohlíží na výsledky své legislativní činnosti jako na nenahraditelné a nezastupitelné nástroje, které nastavují

právní rámec zajišťující důstojné a příznivé podmínky pro výkon práce v moderním světě a globální ekonomice<sup>11</sup>.

Faktem ovšem je, že sama MOP cítí, že její přínos z hlediska nastavování vymahatelných minimálních standardů výkonu práce zdaleka není tak mocný, jak by sama chtěla. Základní problém, s nímž se její činnost potýká, spočívá v poměrně nízké úrovni ratifikací přijatých úmluv. V řadě států, které jsou členy MOP, se tak lze setkávat s velmi vážnými případy porušování i těch základních principů, které jsou pro činnost MOP určující.

Řešení této určité krize se MOP snažila najít v přijetí Deklarace o základních principech a právech v práci z roku 1998. MOP se v ní pokusila o jakési znovu potvrzení svých vůdčích principů a poslání. Jádrem této deklarace spočívá především ve vyjmenování jakýchsi „tvrdých“ práv a principů, které by členské státy MOP měly dodržovat jen z titulu svého členství v MOP, i když neratifikovaly úmluvy, které se jimi zabývají. Mezi tyto principy byla uvedena svoboda sdružování a kolektivního vyjednávání, zákaz všech forem nucené práce, účinný zákaz dětské práce a zákaz diskriminace v pracovněprávních vztazích.

Tato deklarace a především na ní založené optimistické přesvědčení, že deklarace sama o sobě představuje cestu ven z krize činnosti MOP, byla podrobena silné kritice. Tak například P. Alston i po určitém časovém odstupu potvrdil své již dříve formulované výhrady k nadšené glorifikaci deklarace a nabídl několik opatření, která by podle jeho názoru měla být uplatněna za účelem zlepšení naplňování základních práv zaměstnanců v 21. století<sup>12</sup>. Patří mezi ně mimo jiné provedení důkladného empirického vyhodnocení faktické účinnosti deklarovaných principů, vybudování nezávislé skupiny expertů, která by kriticky zhodnotila výsledky aktivit MOP nebo propojení aktivit MOP s dalšími mezinárodními institucemi a hledání společných cest k prosazování základních práv zaměstnanců<sup>13</sup>.

Silně kritický účet vztahující se k činnosti MOP jako takové vystavil mimo jiné také A. Hyde, podle něž MOP ve svém proklamovaném úsilí o nastavování univerzálního rámce důstojných a slušných pracovních podmínek víceméně selhává<sup>14</sup>. K tomuto závěru dochází především na

---

<sup>11</sup> Rules of the Game, op. cit., s. 9.

<sup>12</sup> Alston, P.: Facing up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda, in *The European Journal of International Law*, 2005, roč. 16, č. 2, s. 467 - 480.

<sup>13</sup> Alston, P., op. cit., s. 479 - 480.

<sup>14</sup> Hyde, A.: The International Labour Organization in the Stag Hunt for Global Labor Rights, in *Law & Ethics of Human Rights*, 2009, roč. 3, č. 2, s. 153 - 179.

základě velmi nízkého počtu ratifikací úmluv MOP přijatých v posledních letech<sup>15</sup>.

Z pohledu České republiky, která je v současné době vázána 57 ratifikovanými úmluvami MOP<sup>16</sup>, je třeba připustit, že především ty úmluvy, které zasahují do oblastí stojících mimo pozornost práva Evropské unie, představují velmi důležité pilíře platné právní úpravy pracovněprávních vztahů. Jejich význam se projevuje především v souvislosti s různými uvažovanými legislativními změnami, a to nejen ve vztahu k zákoníku práce, ale v poslední době i k připravovanému novému občanskému zákoníku. Úprava obsažená v úmluvách MOP často představuje jakousi poslední „záchrannou brzdu“ před některými návrhy, které směřují k omezení základních práv zaměstnanců nebo odborových organizacích v pracovněprávních vztazích.

Současně se ovšem ukazuje, že skutečný význam mají z tohoto pohledu pouze ratifikované úmluvy, které mají povahu závazné (tvrdé) normy. Abstraktně formulované principy, deklarace a proklamace zpravidla k žádnému hmatatelnému účinku nevedou. Uvedený fakt bohužel předznamenává, že výše nastíněné kritické přístupy k efektivitě činnosti MOP mají své racionální opodstatnění. Míra ratifikace úmluv je totiž především v rozvojových zemích velmi nízká. Tyto země přitom nezatajují, že je pro ně ratifikování úmluv v řadě případů nepředstavitelné, neboť jejich podrobnost a komplexnost požadavků vyplývajících z jejich textů neodpovídá faktické úrovni hospodářské a sociální vyspělosti. Navíc by přijetí požadavků mělo v konkrétních případech negativní vliv na konkurenceschopnost těchto zemí v rámci mezinárodního obchodu<sup>17</sup>.

Názory poukazující na určitou krizi činnosti MOP, či na rozcestí, na němž se tato již déle než 90 let existující organizace ocitá, tedy rozhodně nelze brát na lehkou váhu.

## **7. ZÁVĚR**

MOP byla v době po 1. světové válce zakládána s velkými ambicemi. Z formulace jejího poslání a základních principů je určující především idea sociálního smíru jako podmínky udržitelného mírového vývoje.

Za více než 90 let své existence MOP svou činností rozhodně dosáhla na poli formulování minimálních standardů výkonu práce v závislém postavení pozoruhodných úspěchů. V současné době poznamenané drtivou globální

---

<sup>15</sup> Hyde, A., op. cit., s. 158.

<sup>16</sup> Přehled úmluv MOP ratifikovaných Českou republikou je k dispozici na webových stránkách MOP: <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm>

<sup>17</sup> Srov. Hyde, A., op. cit., s. 166.

konkurencí, kdy klíčovou snahou všech ekonomických hráčů, mezi nimiž tahají státy za stále kratší konec, je především flexibilně se přizpůsobovat výkyvům trhů a udržet svou konkurenceschopnost, se může zdát, jako by se úsilí MOP dostávalo kamsi na slepou kolej.

MOP se formulací určitých tezí snaží vzbuzovat dojem, že na výzvy moderní doby reaguje a přizpůsobuje se jí. Pravdou ovšem je, že od počátku své existence je MOP vybudována na v zásadě neměnném strukturálním modelu a vůdčích principech. Navzdory snaze o jejich znovu utvrzení a posílení je ale konfrontována s krutou realitou, když totiž rozhodující část hlavních výstupů jejího působení, tedy schválených a přijatých úmluv, zůstává v důsledku nízkého počtu ratifikací jen prázdnou literou. Uzamyká se tak v koloběhu časově, administrativně a finančně obrovsky nákladných činností, jejichž výsledky se pak ale stávají jen symbolem, majícím pramalý reálný účinek ve vztahu ke zlepšování pracovních podmínek.

Jakkoli si MOP takovou diskusi jen velmi nerada připouští, nemůže se podle mého názoru v budoucnu vyhnout vážným úvahám o změně paradigmatu ve vztahu ke svému fungování, působení především a vynucování dosažených výsledků. Těmto úvahám se těžko může vyhnout i samotné strukturální uspořádání a princip tripartitní reprezentace MOP. Je totiž tvrdým faktem, že se členské základny odborových organizací povážlivě ztenčují a může přijít doba, kdy odborové centrály ztratí i zbytky reprezentativnosti, jejichž zdání se v současné době ještě snaží vzbuzovat.

Význam poslání, se kterým byla MOP bezmála před stoletím zakládána, se současné době rozhodně neztrácí. Zcela naopak mám za to, že potřeba rozhodné a důsledné činnosti směřující k nastavování závazných a univerzálních „pravidel hry“ je v současné době mimořádně silná. Má-li být ovšem tvůrcem, garantem a strážcem těchto pravidel právě MOP, nemůže přehlížet vážné trhliny v účinnosti výsledků svého úsilí a vyhýbat se debatám o své roli v současném světě a hledání jiných, případně dalších nástrojů pro hmatatelné uskutečňování svého poslání

#### **Literature:**

- Alston, P.: Facing up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda, in *The European Journal of International Law*, 2005, roč. 16, č. 2. s. 467 - 480. ISSN 0938-5428.
- Čepelka, Č., Šturma, P.: *Mezinárodní právo veřejné*, Praha: C. H. Beck, 2008. 840 s., ISBN 978 80 7179 728 9.
- Gregorová, Z.: *Právní činnosti Mezinárodní organizace práce a jejich vztah k československému právu*, Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1998. 146 s.

- Hyde, A.: The International Labour Organization in the Stag Hunt for Global Labor Rights, in *Law & Ethics of Human Rights*, 2009, roč. 3, č. 2, s. 153 - 179. ISSN 1938-2545.
- International Labour Organization: *Rules of the Game. A Brief Introduction to International Labour Standards*, Geneva: International Labour Office, 2009. 106 s., ISBN 978 92 2 122182 1.
- International Labour Organization: *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*. Geneva: International Labour Office, 2008. 22 s., ISBN 978-92-2-121617-9.
- Servais, J. M.: *International Labour Law*, The Hague: Kluwer Law International, 2005. 346 s., ISBN 90 411 2392 X.

**Contact – email**

*jaroslav.stransky@law.muni.cz*