

IDEEA ABORDĂRII INTERNAȚIONALE A PROBLEMATICII MUNCII ȘI CREAREA ORGANIZAȚIEI INTERNAȚIONALE A MUNCII

*Otilia Doina Perianu, consilier juridic
Administrația Fluvială a Dunării de Jos R.A. Galati*

Pentru a înțelege construcția europeană așa cum ni se înfatisează ea astăzi, implicit relațiile de muncă și securitate socială, trebuie să facem o scurtă incursiune istorică.

Dintr-o astfel de perspectivă, continentul european a fost până la anul 1500 î.e.n. un continent de popoare migratoare, polarizat în jurul antichității greco-romane și al mutațiilor economice și geopolitice ce i-au marcat granițele.

Astfel, Grecia antică, constituită ca un sistem internațional bazat pe relația conflict-cooperare între diferite cetăți, devine „originea valorilor culturale europene”¹, idealurilor civice și aspirației individului către universalitate. Ulterior, ideile inovatoare ale Romei din domeniile administrației și organizării interne impun ideea de ierarhie în stat, de respect al legii și de unificare a regiunilor, idei care au stat la baza formării statelor naționale.

Ajungem astfel, începând cu secolele al XIV-lea și al XV-lea, într-o Europă de state naționale constituite ca unități politice sau politico-religioase (bazate pe ideea de suveranitate, adică pe frontiere precise, armate naționale, limbi naționale și organizări interne bine definite, și nu în ultimul rând, pe dezvoltarea relațiilor dintre state-„relații internaționale”) și ca unități economice (cu vame și politici economice care au favorizat schimburile dintre piețele naționale mai mult sau mai puțin închise).

Europa evoluează apoi, până la sfârșitul secolului al XIX-lea, între multipolaritate și omogenitate. Multipolaritatea se explică prin poziția pe care fiecare stat european independent dorea să și-o impună în relațiile cu celelalte state și prin mijlocul folosit pentru obținerea acestui ideal, adică prin folosirea forței.

Ideea „statutului dominant” a împiedicat (a se vedea realizarea unității germane de către Prusia prin război sau a unității italiene de către Piemont contra Austriei și Papalității) realizarea de alianțe (economice sau politice) stabile între țările europene și a întârziat realizarea unui echilibru european stabil. În același timp însă, Europa a evoluat în mod omogen prin laicizarea gândirii și victoria autonomiei politicii față de ideologiile religioase, prin cosmopolitismul și universalismul teoriei drepturilor naturale individuale și prin caracterul transnațional al romantismului și al pacifismului.

Putem adăuga acestor elemente contribuțiile revoluției industriale, apoi cele științifice și tehnice la dezvoltarea liberalismului și a capitalismului și generalizarea schimburilor economice inclusiv prin introducerea aurului ca unitate monetară.

Dar apariția doctrinei socialiste (internaționalizată în 1864) și emanciparea coloniilor europene din America de Sud și Africa au lovit puternic echilibrul european (realizat până atunci) și au demonstrat că proiectele federaliste ale lui Saint Simon (asupra unei societăți industriale europene) sau J.B. Proudhon (asupra unei uniuni de regiuni europene, iar nu de state) sunt construcții ideale, utopice.

Fără a extrapola rolul evenimentelor istorice ce au marcat etapele de evoluție ale istoriei europene, trebuie să subliniem totuși că ambițiile naționaliste și diferențele culturale au fost mereu determinante.

Și astfel, după ce două războaie mondiale au devastat continentul, „marile puteri” europene s-au regăsit slabite economic și nesigure de puterea lor de influență pe plan mondial. Mai mult chiar, cele două conflagrații mondiale au demonstrat europenilor că unirea politică a Europei prin forță este nerealizabilă și mai mult prea costisitoare (nu atât economic, cât mai ales social).

Organizația Internațională a Muncii/ O.I.M. (International Labour Organization-ILO) este agenția specializată a Națiunilor Unite care caută să promoveze justiția socială și recunoașterea internațională a drepturilor omului și drepturilor muncii. A fost fondată în 1919 și este singura mare creație supraviețuitoare a Tratatului de la Versailles care a dus la apariția Ligii Națiunilor. Organizația Internațională a Muncii a devenit prima agenție specializată a Organizației Națiunilor Unite (O.N.U.) în 1946.

¹ J.C. Gautron, *Droit european*, 9^o edition, Ed. Daloz, 1999, titlu preliminar

O.I.M. formuleaza standardele internationale in domeniul muncii sub forma unor Conventii si Recomandari. Acestea stabilesc normele de baza ale dreptului muncii: libertatea asocierii, dreptul la organizare, negociere colectiva, abolirea muncii fortate, egalitatea sanselor si tratamentelor si alte standarde care reglementeaza intreg spectrul problemelor dreptului muncii.

Organizatia Internationala a Muncii(O.I.M.) acorda asistenta tehnica, in principal, in domenii ca:

- pregatirea si reabilitarea profesional/ocupationala;
- politica angajarilor;
- managementul muncii;
- dreptul muncii;
- conditii de munca;
- dezvoltarea managementului;
- cooperare;
- securitate sociala.

Organizatia Internationala a Muncii promoveaza dezvoltarea organizatiilor independente ale angajatilor si asigura acestora servicii de pregatire si asistenta. In cadrul Natiunilor Unite, Organizatia Internationala a Muncii are o structura tripartita unica: angajatii si angajatorii participa, ca parteneri egali, alaturi de reprezentantii guvernelor in cadrul organelor de conducere proprii².

Elementul esential care a asigurat o implicare progresiva a Organizatiei Internationale a Muncii in rezolvarea marilor probleme sociale ale lumii l-a constiuit prezenta reprezentantilor partenerilor sociali din statele membre in intreaga activitate a Organizatiei Internationale a Muncii.

Ideea unei legislatii internationale in domeniul muncii a evoluat in paralel cu Dreptul muncii. Se considera ca ideea unei legislatii internationale a muncii a apartinut filosofului Robert Owen, care a incercat in propria uzina sa-si materializeze propriile idei. Pentru precursorii care si-au adus contributia pentru a prinde forma acestei idei, se mai numara si J.A.Blanguie, L.R.Vilernie, Daniel Le Grand, E. Ducptiaux.³

Adoptarea unei legislatii internatioanale a reiesit din adoptarea unor legislatii nationale in domeniul muncii. Astfel, apare în Germania, in 1839, prima lege privind munca copiilor, urmata de cea din Franta, avand acelasi obiect, in anul 1841.

Franta va fi prima tara care va hotara si reducerea zilei de munca la 12 ore, in fabrici, pentru muncitori, in anul 1848.

In țara noastra este cunoscut faptul ca sub influenta ideilor socialiste a fost elaborata o legislatie a muncii cum ar fi:

- Legea minelor-parte a asigurarilor muncitoresti -1895;
- Legea privind repaosul duminical -1897;1910;
- Legea asupra muncii minorilor si femeilor -1906;
- Legea asigurarilor muncitoresti-1912;

Pe plan international, in aceasta perioada in care in tarile vest europene se dezvolta din ce in ce mai mult ramura industrială, proletariatul, devine o forta si incepe sa joace un rol important pe scena politica a lumii capatand constiinta solidaritatii sale⁴, incepe sa utilizeze armele politice si sociale pe care le dobandise:

- buletinul de vot;
- asociatia profesionala;
- sindicatul;

Competenta, componenta si structura Organizatiei Internationale a Muncii

Competenta Organizatiei Internationale a Muncii

Competenta Organizatiei Internationale a Muncii are doua laturi importante:

- competenta materiala: vizeaza conditiile de munca;
- competenta personala: vizează si conditiile de viata in general, ale muncitorilor, salariatilor si celorlalte categorii; inglobeaza atat pe muncitori cat si pe intelectuali, pe cei ce muncesc in calitate de salariati cat si pe lucratorii independenti, pe cei din sectorul privat si pe cei din sectorul public.

² A.Popescu- Dreptul International al muncii, ed.Holding Reportere, 1998, p.26-27

³ A. Popescu, Dreptul International al Muncii, ed. Holding Reporters Bucuresti, 1998, p.27-28

⁴ A.Popescu. Consideratii generale privind O.I.M., p.40-41

Principiul Tripartismului

Principiul Tripartismului este considerat principiul fundamental al Organizației Internaționale a Muncii. Acest principiu este considerat ca instrument de dialog social și se manifestă ca un principiu de bază al dreptului internațional al muncii cât și la elaborarea normelor de drept intern al muncii.

Acest principiu stă la baza activității organelor deliberative ale organizației, a Conferinței pacii, a Consiliului de administrație și în comisii care activează pe diferite domenii.

Principiul Tripartismului se regăsește la originea formării O.I.M. Prin Declarația de la Philadelphia cu privire la scopurile O.I.M. din 1944, Conferința Internațională a muncii a adoptat o rezoluție specială prin care solicită analiza unor măsuri necesare în sensul ca structurile tripartite să cuprindă o gamă cât mai completă de activități. În concepția inițiatorilor O.I.M., cei ce participau la Conferințele de pace, era imperios necesar să fie pe picior de egalitate, ajungându-se ca reprezentanții guvernelor să fie interpeși de pe picior de egalitate cu reprezentanții partenerilor sociali.

Tripartismul are funcția de a crea premisele acceptării pe plan național a normelor și măsurilor adoptate în comun de părțile interesate, de a spori autoritatea O.I.M., de a evita luarea unor decizii în spirit tehnocratic.

În faza de început a fost folosită în cadrul discuțiilor formula 2-1-1, respectiv 2 reprezentanți ai guvernului, 1 reprezentant al organizațiilor muncitorești și 1 reprezentant al angajatorilor. Această formulă a rezistat aproape 75 ani. În 1976, prin Convenția nr. 144 și respectiv Recomandarea nr. 152, principiul tripartismului a capatat o nouă modalitate de acțiune, instituindu-se consultări tripartite naționale destinate să pună în aplicare normele O.I.M.

În majoritatea țărilor dezvoltate, s-au constituit organisme tripartite, fie în baza prevederilor constituționale, și aici amintim Franța, Italia, fie în temeiul unor legi organice, Olanda, Belgia, Canada, Mexic. Aceste organisme sunt neutre, cu rol consultativ și sunt plasate între guvern și parlament. Rolul lor constă în realizarea dialogului social, medierea intereselor individuale cu cele naționale.

Componenta Organizației Internaționale a Muncii

Constituția O.I.M. din 1919 (modificată și completată prin declarația de la Philadelphia din 1944 și prin amendamentele din 1972 și 1986) stabilesc și componenta O.I.M.

Conform Constituției, calitatea de membru al acestei organizații se dobândește astfel:

- sunt state membre de drept statele care faceau parte din O.I.M. la data de 1 noiembrie 1945;
- pot deveni state membre, statele membre O.N.U. cu condiția formulării unei cereri de admitere și o declarație de acceptare a obligațiilor ce decurg din Constituție;
- devin state membre și statele care nu fac parte din O.N.U. cu condiția ca cererea lor de admitere să fie acceptată de conferința cu majoritate de 2-3 a delegațiilor prezente.

Organele de lucru ale Organizației Internaționale a Muncii

Pornind de la competențele pe care le are OIM pe plan internațional privind elaborarea normelor și recomandărilor privind munca și întregul proces social internațional, în structura acesteia apare o anumită structură și un anumit mod de lucru bine stabilit.

Organele de lucru ale OIM sunt:

- adunarea generală-Conferința Internațională a Muncii
- un consiliu executiv-Consiliul de Administrație
- un secretar permanent-Biroul Internațional al Muncii
- conferințe regionale
- comisii pentru diferite domenii
- reuniuni de expertiză

Problematika elaborării și aplicării convențiilor și normelor OIM

Elaborarea convențiilor și a recomandărilor de-a lungul întregii activități a OIM a ridicat o serie de probleme privind nivelul și formele utilizate, uzura acestora în timp precum și posibilitatea adaptării lor la noile condiții internaționale și naționale ale statelor membre.

În ceea ce privește elaborarea unei convenții sau a unei recomandări, s-a format o practică în activitatea organizației și anume aceea că înainte de a fi adoptate, ele sunt precedate de un studiu aprofundat al legislațiilor statelor membre, de consultarea guvernelor, organizațiilor patronate reprezentative precum și consultarea sindicatelor; reprezintă o problemă majoră ca aceste norme să fie elaborate sub forma de convenție sau recomandare; exprimarea unui act ca fiind unul dintre cele două alternative (convenție sau recomandare) rămâne o discuție de strictă actualitate, deoarece nu s-a ajuns, până în prezent, din punct de vedere juridic, la delimitare strictă între ele.

O alta problema in cadrul activitatii OIM o constituie uzura normelor in timp si posibilitatea adaptarii acestora la noile conditii existente. Acest lucru a determinat introducerea unei noi practici in activitatea OIM si anume de admitere a revizuirii normelor in practica; s-a aratat ca adoptarea unei conventii nu duce la abrogarea conventiei initiale si anulara obligatiilor ci la faptul ca vechea conventie nu va mai fi supusa ratificarii de catre statele nesemnate.

Acest lucru determina si o situatie concilianta intre activitatea OIM si statele membre. Analizand activitatea OIM de-a lungul timpului, se poate observa faptul ca principala problema a acestei organizatii ramane optiunea de a alege modul normei nou elaborata- conventie sau recomandare. In actuala redactare a Constitutiei OIM, modificata in 1946, distinctia dintre conventie si recomandare este facuta de art.19 si anume:” se vor elabora recomandari numai atunci cand obiectul tratat sau unul din aspectele sale nu se preteaza la adoptarea unei conventii”.

Pe langa aceasta delimitare, recomandarile si conventiile sunt recunoscute ca fiind”ambele norme internationale in domeniul muncii si protectiei sociale”. Revenind la Constitutia OIM putem deduce ca un rol de prim rang il au conventiile vis-a-vis de recomandari. Intre conventii si recomandari exista si asemanari care genereaza o interdependanta intre ele datorita factorilor care duc la elaborarea lor. Se poate spune ca recomandarea este privita ca un accesoriu al conventiei, aceasta avand rolul de a pregati sau definitiva rolul unei conventii. In momentul adoptarii unei conventii OIM adopta in mod constant si o reglementare care are rolul de a contine aspectele de detaliu.

Aceasta forma de adoptare a conventiilor a fost folosita in probleme care au vizat serviciul, plasarea in munca, egalitatea remunerarii si fixarii salariilor. Ca si modalitate de lucru, rolul unei recomandari in raport cu o conventie poate fi si acela de a reprezenta o reglementare mult mai avansata. Nu de putine ori, Conferinta Internationala a Muncii a elaborat recomandari si in urma studierii efectelor produse la nivel international au putut fi elaborate conventii mult mai bine structurate.

Pentru o mai buna eficienta a instrumentelor OIM s-a recurs la un procedeu nou si anume „insertia clauzelor speciale relative la mai multe state”, procedeu care asigura o mai mare flexibilitate normelor elaborate. Acest mod de lucru a oferit posibilitatea ca pentru anumite state sa fie fixate anumite conditii care permiteau ratificarea conventiilor OIM. Un exemplu il poate constitui Conventia privind munca de noapte a femeilor care a cuprins referiri speciale pentru India sau Conventiile cu privire la varsta minima a copiilor care presteaza munca de noapte(India si Japonia).

Dispozitia celui de-al treilea paragraf al articolului 19 al Constitutiei OIM pe baza careia au fost realizate aceste forme de suplete a fost folosita si pentru a introduce in textul unor conventii, clauze care vizeaza munca femeilor pe timp de noapte; aceasta conventie dispune ca in tarile in care clima face dificila munca in timpul zilei, perioada de repaos din timpul noptii sa fie mai scurta, conditionat de faptul ca aceasta sa fie compensata de o perioada de repaos in timpul zilei.

Romania- prezenta activa in cadrul OIM

Romania se numara printre tarile fondatoare ale OIM, avandu-se in vedere Tratatul de la Versailles semnat in anul 1919; acest tratat prevedea ca” membrii originari ai Societatii Natiunilor vor fi membrii originari ai organizatiei”. Contributia tarii noastre in cadrul acestei organizatii este relevanta prin reglementarile in domeniul muncii si progresului social elaborate pe plan intern, reglementari care se pot identifica cu conventiile si recomandarile OIM.

Odata cu regimul politic din tara noastra de dupa 1990, Romania trece printr-o perioada de relansare a raporturilor sale cu OIM. In iunie 1990, dupa achitarea datoriilor financiare catre OIM, Romania primeste din nou dreptul de vot si totodata statutul de membru cu drepturi depline.

Incepand cu anul 1991, Romania a convenit la o colaborare cu Biroul International al Muncii privind asistenta in urmatoarele domenii:

- formarea si perfectionarea gestiunii intreprinderilor in conditiile economiei de piata;
- restructurarea si modernizarea oficiilor de munca;
- dezvoltarea unui program de asigurari sociale;
- formarea specialistilor pentru gestionarea resurselor umane in domeniul administratiei centrale si locale;
- organizarea si functionarea inspectiei muncii la standarde internationale