

Barbara Kresal

Ustanovitev Mednarodne organizacije dela leta 1919

Sto let organiziranega urejanja delavskih pravic na mednarodni ravni

»Svetovni mir je mogoče vzpostaviti le, če temelji na socialni pravičnosti.«

(iz Ustave Mednarodne organizacije dela)

Prispevek analizira ustanovitev Mednarodne organizacije dela leta 1919, po koncu prve svetovne vojne kot del Versajske mirovne pogodbe, in razvoj te mednarodne organizacije v sto letih njenega obstoja. Obravnava pomen delavskih pravic in njihovega urejanja na mednarodni ravni ter vlogo Mednarodne organizacije dela v tej zvezi. Kot primer je predstavljen razvoj urejanja delovnega časa v luči relevantnih konvencij MOD. Prispevek primerja položaj v svetu dela, kakršen je bil pred sto leti in kakršen je danes. Socialna pravičnost in dostojno delo še vedno ostajata deklarirana, a neizpolnjena cilja Mednarodne organizacije dela.

Ključne besede: delovno pravo, socialna pravičnost, dostojno delo, delovni čas.

Barbara Kresal je izredna profesorica za področje delovnega prava in prava socialne varnosti na Fakulteti za socialno delo Univerze v Ljubljani in raziskovalka na Inštitutu za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. Je članica Evropskega odbora za socialne pravice pri Svetu Evrope. Kontakt: barbara.kresal@fsd.uni-lj.si.

The establishment of the International Labour Organisation in 1919 – Hundred years of the organised regulation of labour rights at the international level

The contribution analyses the establishment of the International Labour Organisation in 1919, after the end of the First World War, which formed part of the Versailles Peace Treaty, and the development of this international organisation during its 100 years of existence. The role of labour rights and its regulation at the international level as well as the role of the International Labour Organisation in this respect is discussed. The development of the regulation of working time in the light of the relevant ILO conventions is taken as an example. The contribution compares the situation in the world of work as it was 100 years ago and as it is today. Social justice and decent work are still the declared, but not achieved goals of the International Labour Organisation.

Key words: labour law, social justice, decent work, working time.

Barbara Kresal is Associate Professor of Labour Law and Social Security Law at the Faculty of Social Work, University of Ljubljana, and researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana. She is Member of the European Committee of Social Rights at the Council of Europe. Contact: barbara.kresal@fsd.uni-lj.si.

Uvod

Pred natanko 100 leti je bila ustanovljena ljubljanska univerza. Leta 1919 je bila ustanovljena tudi Mednarodna organizacija dela (MOD). Istega leta so se zgodili še številni drugi pomembni dogodki. Ni namen tega prispevka opisovati razmere, v katerih je bila ustanovljena Mednarodna organizacija dela ali ljubljanska univerza. Pa vendar obeleževanje stoletnice sproža razne asociacije na leto 1919. Junija 1919 so države po koncu prve svetovne vojne podpisale Versajsko mirovno pogodbo (ki so ji sledile še druge mirovne pogodbe po prvi svetovni vojni). Januarja 1919 so v Nemčiji umorili Roso Luxemburg in Karla Liebknechta. Že dve leti je poteklo od revolucije v Rusiji, socialistična ureditev pa je – kljub sicer številnim težavam – v tej državi še vedno obstajala. Brez-

poselnost, socialne napetosti in delavske zahteve so se po prvi svetovni vojni v številnih državah le še krepile, razočaranje ljudi nad obstoječo ureditvijo in stanjem v družbi pa se je povečevalo. Opustošenje vojne in večmiljonkrat prestreljena človečnost, izčrpano ljudstvo, utrujeno imperialistično pehanje velesil in držav, ki se želijo prebiti proti vrhu, nenehno jalovo tekmovanje v prevladi, vse to in še kaj je spodbudilo željo, zahtevo (gotovo ne prvič in ne zadnjič v zgodovini) po drugačni, sodelujoči, bolj humani in socialno pravičnejši družbi. Da so mir, sožitje in razvoj mogoči le ob večji socialni pravičnosti in da si tega – vsaj deklarirano – želijo vsi, je dozorelo celo med takratnimi odločujočimi politiki in državami. Posebno, XIII. poglavje Versajske mirovne pogodbe so namenili ustanovitvi Mednarodne organizacije dela in minimalnim delovnim standardom, delavskim in socialnim pravicam. Leta 1919 je bila tako ustanovljena tudi Mednarodna organizacija dela, kar štejemo za začetek organiziranega, kontinuiranega urejanja delavskih pravic na mednarodni ravni.¹

Čeprav ustanovitev univerze v Ljubljani in ustanovitev MOD med seboj nista povezani in soodvisni, pa imata vendarle veliko skupnega. Obe posredno sledita prvi svetovni vojni oziroma koncu te vojne oziroma dogodkom in spremembam po njej. Seveda se zdi, da bi bila univerza ustanovljena tudi v Ljubljani in da bi se vzpostavil mehanizem urejanja delavskih pravic na mednarodni ravni, čeprav ne bi bilo prve svetovne vojne oziroma se ne bi razpletla tako, kot se je. Kdo ve? Gotovo pa sta letnica ustanovitve 1919 in dejstvo, da prav letos praznujemo stoletnico delovanja tako ljubljanske univerze kot Mednarodne organizacije dela, povezana s tem, prvo kot pomemben dogodek v lokalnem kontekstu, drugo kot pomemben dogodek na svetovni ravni.

S člankom želim prispevati k poznavanju in razumevanju ustanovitve Mednarodne organizacije dela in pokazati na nekatere vzporednice, podobnosti in primerjave z današnjim časom. V nadaljevanju najprej sledi kratek oris postopka ustanovitve Mednarodne organizacije dela in prve konference dela leta 1919 v Washingtonu, kjer so bile sprejete prve konvencije MOD. Tretje poglavje na primeru omejevanja delovnega časa prikaže stoletni razvoj znotraj te organizacije in opozori na relevantnost mednarodnega urejanja (in skrajševanja) delovnega časa v času ustanovitve MOD leta 1919 in danes, po sto letih razvoja. Tematika delovnega časa je izbrana le kot primer, saj je nemogoče v enem članku analizirati vse vsebinske vidike, ki jih pokriva normativna dejavnost MOD. Zanimiva pa je medsebojna povezanost in soodvisnost vsebinskih vprašanj, s katerimi se je ukvarjala MOD že ob ustanovitvi in so aktualne še danes (npr. skrajšanje delovnega časa kot dodatni ukrep zmanjševanja brezposelnosti, omogočanja lažjega usklajevanja delovnih in družinskih obveznosti, ipd.). V sklepnem delu skušam odgovoriti na vprašanje, kakšna je bila funkcija Mednarodne organizacije dela in delovnega prava nekoč in kakšna naj bi bila danes.

¹ Znani so posamezni primeri mednarodnega urejanja delavskih pravic že pred ustanovitvijo MOD, vendar ni zadevalo velikega števila držav in ni bilo kontinuirano, npr. na bernski konferenci leta 1906 sprejeti konvenciji o prepovedi nočnega dela žensk in o prepovedi uporabe belega fosforja (Erjavec, 1926, str. 59; Novak, Končar in Bubnov Škoberne, 2006, str. 22).

Ustanovitev in prve konvencije MOD

Že na Pariški mirovni konferenci, ki se je začela januarja 1919, so ustanovili posebno Komisijo za mednarodno delovno zakonodajo, ki naj bi pripravila ustanovno listino stalne mednarodne organizacije za področje dela. Tekst, ki ga je pripravila komisija, so sprejeli 11. aprila 1919, kar štejemo za datum ustanovitve MOD, čeprav je bila Versajska mirovna pogodba kot celota sprejeta šele 28. junija 1919, vanjo pa je bil vključen tudi ta tekst kot XIII. poglavje z naslovom »Delo«. To je ustava MOD, ki je bila pozneje večkrat spremenjena in dopolnjena. Določbe o Mednarodni organizaciji dela so bile vključene tudi v vse druge mirovne pogodbe.²

Omenjene mirovne pogodbe so bile rezultat Pariške mirovne konference po prvi svetovni vojni, ki je bil dolg proces pogajanj, pritiskov, zahtev, kompromisov in ultimativ, v katerem so ZDA imele vplivno vlogo s predsednikom Wilsonom. Vendar pa nato ameriški kongres mirovnih pogodb ni ratificiral, tako da ZDA niso postale članica Društva narodov in zato tudi ne članica Mednarodne organizacije dela kot specializirane agencije Društva narodov. To postanejo ZDA šele leta 1934, istega leta tudi Sovjetska zveza. Med 42 ustanovnimi članicami MOD pa je bila Jugoslavija oziroma takrat imenovana Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev.³

Trinajsto poglavje Versajske mirovne pogodbe z naslovom »Delo« (Traité de paix/Treaty of Peace, 1919, str. 193-205; International Labour Office, 1920), torej Ustava MOD, zelo natančno ureja ustroj in način dela MOD, sestavo organov, sprejemanje konvencij in priporočil in druga vprašanja. Izjemna posebnost te mednarodne organizacije je njena tripartitna sestava, saj je vsaka država zastopana tako s predstavniki vlade kot tudi s predstavniki socialnih partnerjev, to je predstavniki delodajalcev in predstavniki delavcev, po enakem tripartitnem načelu pa so sestavljeni tudi organi MOD (Novak, Končar in Bubnov Škoberne, 2006, str. 19–30; Končar, 1993; Novak, 2019, str. 138). To je še danes unikum v ureditvi mednarodnih organizacij.

Tekst ustave MOD se začne s preambulo, v katero so zapisali, da je »svetovni mir mogoče vzpostaviti le, če temelji na socialni pravičnosti,« da »so obstoječi pogoji dela tako nepravilni, težaški in povzročajo pomanjkanje pri številnih ljudeh, da vse to povzroča velik nemir, tako da sta mir in sožitje ogrožena,« zato je »izboljšanje pogojev dela nujno potrebno«. Morda preseneča, da je mirovna pogodba vsebovala tudi precej konkretne določbe glede pravic delavcev in med drugim naštevala, kaj je nujno treba urediti na mednarodni

² Versajska mirovna pogodba je bila sklenjena med zmagovalnimi državami Antante in njenimi zaveznicami na eni strani in Nemčijo na drugi (Versailles, junij 1919), Senžermenska z Avstrijo (Saint-Germain, september 1919), Neuljska z Bolgarijo (Neuilly-sur-Seine, november 1919), Trianonska z Madžarsko (palača Grand Trianon, Versailles, junij 1920) in Sevreška mirovna pogodba s Turčijo (Sèvres, avgust 1920).

³ Ustanovne članice MOD so bile avtomatično države pogodbenice Versajske mirovne pogodbe, torej države Antante in njene zaveznice, razen ZDA, ker pogodbe ni ratificirala (29 držav, med njimi tudi Kraljevina SHS) in nato še 13 drugih držav, ki so pristopile in bile priznane kot ustanovne članice MOD. Na prvi konferenci dela oktobra 1919 so kot polnopravni članici sprejeli tudi Nemčijo in Avstrijo. ZDA in Rusija (oziroma od 1922 Sovjetska zveza) pa do leta 1934 nista bili članici ne Društva narodov in ne MOD.

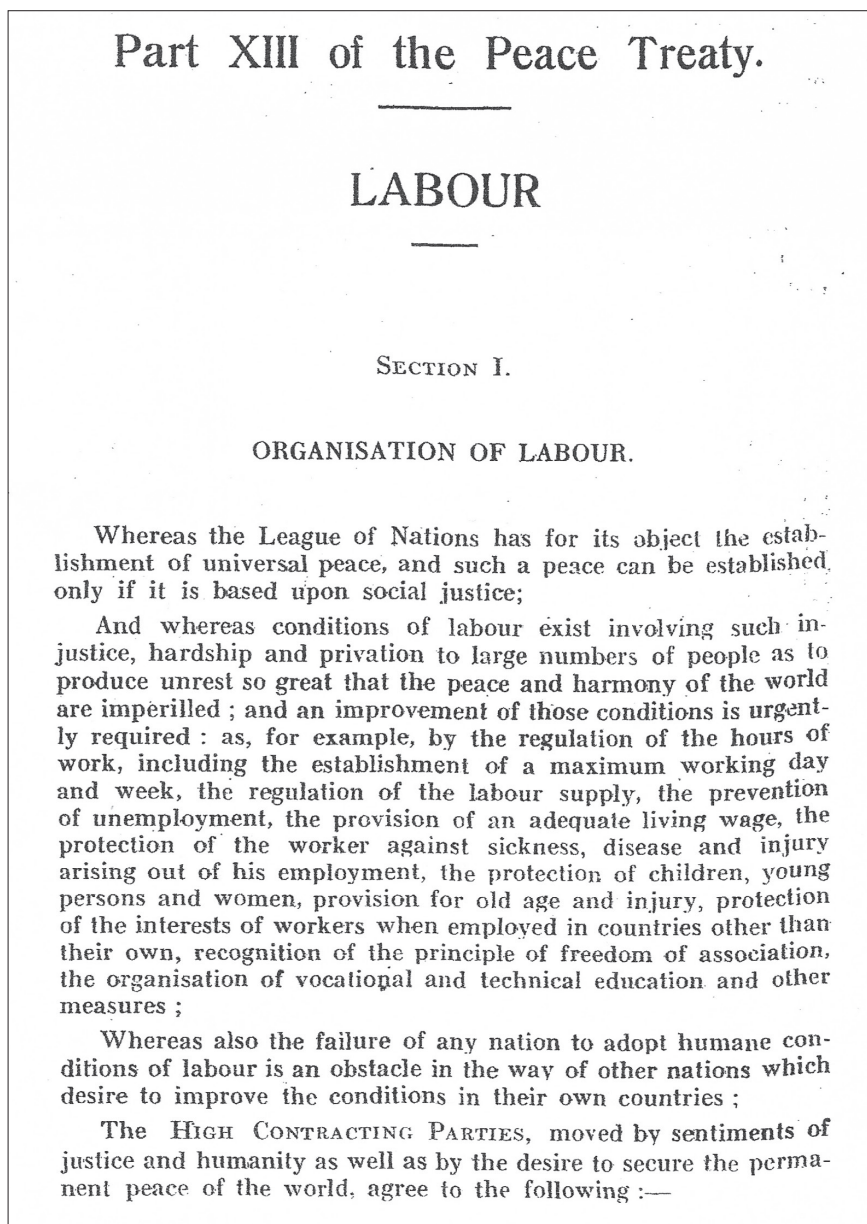
ravni, na primer delovni čas, z določitvijo najdaljšega delavnika in najdaljšega delovnega tedna, preprečevanje brezposelnosti, ureditev primerne plačila, ki zagotavlja preživetje, varstvo delavcev v primeru bolezni ali poškodbe in za starost, varstvo otrok, mladih in žensk, varstvo delavcev, ki delajo v drugi državi, izrecno je bila omenjena tudi pravica do svobode združevanja, sindikalna svoboda.

Sklepni, 427. člen XIII. poglavja je vseboval temeljna načela kot vodilo delovanja Društva narodov in Mednarodne organizacije dela kot njene specializirane agencije za področje dela. Za še posebej pomembna in urgentna načela so opredelili: delo se ne sme obravnavati kot blago, pravica do združevanja, primerno plačilo, ki zagotavlja razumen življenjski standard, uvedba osemurnega delavnika oziroma 48-urnega delovnega tedna, tedenski počitek, odprava otroškega dela in varstvo mladih delavcev, enako plačilo žensk in moških za delo enake vrednosti, enaka obravnava vseh, tudi tujih delavcev, ki zakonito prebivajo na ozemlju države, vzpostavitev sistema inšpekcije dela, da se zagotovi spoštovanje delavsko zaščitne zakonodaje. Še danes aktualna vprašanja.

Omemba socialne pravičnosti in poudarek, da se dela se sme obravnavati kot blaga, v ustavi MOD nakazujeta pristop k razumevanju delavskih pravic kot človekovih pravic. Zametke perspektive človekovih pravic že v začetni, ustanovitveni fazi MOD nato pomembno nadgradi še znamenita Filadelfijska deklaracija, dodana ustavi leta 1944, torej po drugi svetovni vojni (prim. Supiot, 2010; Kresal, 2013, str. 82–83). Vendar pa ni mogoče spregledati, da se ob ustanovitvi MOD leta 1919 na delavske pravice in nujnost njihovega urejanja na mednarodni ravni gleda tako z vidika uveljavljanja človekovih pravic in človekovega dostojanstva kot predvsem tudi z ekonomskega vidika. Seveda je bilo zaradi revolucionarnega vrenja, močnega in vedno bolj organiziranega sindikalnega gibanja ter pritiskov delavske strani treba vsaj do določene mere popustiti delavskim zahtevam. K ustanovitvi MOD pa sta pomembno pripomogla tudi interes ohraniti mednarodno konkurenco in strah posameznih držav pred tako imenovano nelojalno konkurenco zaradi socialnega dumpinga. Te razprave o socialnem dumpingu, socialni konkurenci, mednarodni dimenziji in pojavu law-shoppinga ter pomenu (mednarodnega) delovnega prava v tej zvezi so se v zadnjem času ponovno okrepile (prim. npr. Buelens in Rigaux, 2016; Rigaux, Buelens in Latinne, 2014; Davidov, 2016, str. 13–71; Novak, 2019, str. 144; Collins, Lester in Mantouvalou, 2018; Supiot, 2010). Države, ki so že zagotavljale določeno zaščito delavcev in imele vzpostavljene zametke socialne države, so potrebovale enake zaveze tudi od drugih držav. Preambula ustave MOD tako poudari, da »nespoštovanje humanih delovnih pogojev v katerikoli državi pomeni oviro tudi za druge narode, ki želijo izboljšati te pogoje v svoji državi« ter da »obstoj revščine v katerem koli delu sveta ogroža blaginjo po vsem svetu« (Kresal, 2013, str. 82). Zdi se, da se teh vidikov nujnosti mednarodnega urejanja delavskih pravic v današnjem času ne zavedamo tako kot ob ustanovitvi MOD leta 1919.

Že v prvem letu obstoja MOD, na prvi mednarodni konferenci dela oktobra–novembra 1919 v Washingtonu, so bile sprejete tudi prve konvencije MOD kot zavezujoči minimalni mednarodnopravni standardi na področju dela in delavskih pravic. Bajič (1936, str. 34) za obdobje med obema svetovnima

Slika 1: Iz Versajske mirovne pogodbe, 1919. Poglavje XIII. z naslovom »Delo« je obsegalo člene od 387 do 427, ki so urejali ustanovitev in delovanje Mednarodne organizacije dela. Člen 427 je vseboval temeljna načela.



vojnama ocenjuje, da so konvencije MOD »znatno vplivale na naše delovno pravo, posebno na zakon o zaščiti delavcev glede delovnega časa« in nekaterih drugih vprašanj. Ni nepomembno opozoriti, da so bile med prvimi konvencijami MOD leta 1919 sprejete:

- konvencija o omejevanju delovnega časa, ki je prinesla zavezujoč standard 8-urnega delavnika (konvencija MOD št. 1),
- konvencija o brezposelnosti (konvencija MOD št. 2),
- konvencija o varstvu materinstvu, ki je določila pravico do minimalnega materinskega dopusta zaposlenih žensk in nekatere druge pravice nosečih delavk (konvencija MOD št. 3).

Gre za tri pomembna tematska področja urejanja pravic delavcev, ki so aktualna še danes, in sicer: omejevanje delovnega časa, ki naj bi preprečilo pretirano izkoriščanje in izčrpavanje delavcev, problem brezposelnosti, ki se prvič zazna in opredeli kot druženi problem po prvi svetovni vojni, žgoč pa je še danes, in vprašanje usklajevanja delovnega in družinskega življenja, ki prav v zadnjem obdobju doživlja pravi preporod in, vsaj deklarativno, osrednjo pozornost tako v politično-normativni kot akademsko-raziskovalni sferi, seveda sedaj s poudarkom na spodbujanju uravnotežene porazdelitve starševskih obveznostih in zagotavljanju enakih možnosti in obravnavanja žensk in moških.

Naj kot zanimivost navedem nekaj citatov iz tistega časa Frana Erjavca, ki je bil prvi predstojnik Državne posredovalnice za delo s sedežem v Ljubljani, ustanovljene decembra 1918 (Kresal, 2006). Že leta 1919 poudarja, da »je promišljeno voden boj proti brezposelnosti ena glavnih nalog socialne politike« (Erjavec, 1919, str. 273) in da

če ima delavec posel in zaslužek, si že pomaga na ta ali oni način, medtem ko je vržen brezposeln z družino vred v največjo bedo in pomanjkanje« (Erjavec, 1921, str. 91).

Pred vojno še skoro nepoznana, se je pojavila po vojni, zlasti v nekaterih panogah, v prav resnem obsegu, toda vse kaže, da postane že v bližnji bodočnosti eden naših najakutnejših socialnih pojavov in problemov, ki bo neizprosno tirjal odpomoči. (Erjavec, 1924, str. 5).

Naj omenim še njegovo ostro kritiko obstoječe ureditve, ko le pet let po prevzemu vodenja Državne posredovalnice za delo ugotavlja, da mora država

v vedno intenzivnejši meri posegati v to gospodarsko in socialno življenje ... ter ščititi šibkejšo plast ljudstva pred neomejenim izkoriščanjem, ki leži v bistvu modernega kapitalističnega gospodarskega sistema. (Erjavec, 1924, str. 3).

Zanimivo je, da že kmalu opažajo tudi povezavo med omejevanjem delovnega časa in reševanjem problema brezposelnosti. Tako Stojan Bajič, profesor delovnega prava na ljubljanski univerzi med obema vojnoma, v enem od člankov ugotavlja, da je namen časovne zaščite (torej pravnega urejanja omejevanja delovnega časa, op. avt.) najprej, da »onemogoči izrabo službojemnikove delovne sile v teku poljubnega, po službodajalčevi koristi čim daljšega delovnika, ki v preveliki meri izčrpa službojemnika z znanimi kvarnimi posledicami zanj in za družbo«, k temu osnovnemu namenu pa »se je pridružil drug nič manj važen namen, zaščita nezaposlenega službojemalca, ki naj vsled omejitve delovnika dobi delo« (Bajič, 1934, str. 127).

Omejevanje delovnega časa in uvedba 8-urnega delavnika

Konvencija MOD št. 1 o delovnem času (NORMLEX, 1919) je prvi zavezujoč mednarodni instrument, ki na mednarodni ravni vzpostavlja zavezo držav, da kot najdaljši dopustni delovni čas določijo 8 ur na dan oziroma 48 ur na teden. Nanašala se je le na industrijske delavce in dopuščala nekaj izjem in prilagodljivosti. Vendar temeljni namen je bil jasen: dogovoriti se za omejitev

delovnega časa na mednarodni ravni, saj vsaka država zase, neodvisno od drugih, tega pod pritiskom mednarodne konkurence ne bi mogla storiti, in kot zgornjo omejitev delovnega časa industrijskih delavcev določiti največ 8 ur na dan. Po zadostnem številu ratifikacij je začela veljati 13. 6. 1921.

Na ozemlju današnje Slovenije, ki je bilo takrat del Kraljevine SHS, je bil osemurni delavnik uveden z Naredbo celotne Narodne vlade SHS v Ljubljani z dne 30. decembra 1918, ki je začela veljati 15. januarja 1919. Osemurni delavnik je bil torej uveden že pred prvo konvencijo MOD, ki je določila ta mednarodni standard. Septembra 1919 pa je nova uredba to omejitev uredila splošno in enotno za vso državo, sicer s kar nekaj izjemami (Bajič, 1934, str. 93; Kresal F., 1998, str. 285). Prvo omejitev delovnega časa na Slovenskem je prinesla že novela Obrtnega reda leta 1885 še v okviru Avstro-Ogrske, kar štejemo za začetek delovne zakonodaje na ozemlju današnje Slovenije: država je med drugim omejila delovni čas na največ 11 ur na dan, prepovedala delo ob nedeljah in praznikih, za mladoletnike in ženske pa tudi nočno delo (Kresal F., 1998, str. 19; Dobaja, 2009, str. 54).

Razvoj urejanja omejevanja trajanja delovnega časa na mednarodni ravni je bil živahen zlasti med obema svetovnima vojnoma in v šestdesetih letih 20. stoletja, nato pa predvsem v drugi polovici 20. stoletja zamre. Leta 1930 je bila sprejeta konvencija MOD št. 30, ki je 8-urni delavnik in 48-delovni teden kot zavezujoči mednarodni standard določila še za trgovinsko osebje in uradniške delavce. Leta 1935 je bila sprejeta Konvencija MOD št. 47, ki je kot cilj določala 40-urni delovni teden. Leta 1962 je bilo v okviru MOD sprejeto še Priporočilo št. 116. V številnih državah namreč skrajševanje delovnega časa v pomenu prej sprejetih konvencij v praksi ni bilo zelo uspešno. Zato je novo priporočilo MOD usmerjalo države, kako naj bi vendarle postopno dosegle najprej 48-urni in sčasoma tudi 40-urni delovni teden (Kresal, 2008, str. 619–620). V okviru MOD so bile sprejete še nekatere druge konvencije in priporočila, ki (neposredno ali posredno) vplivajo na delovni čas, na primer tiste, ki urejajo to vprašanje za posamezne dejavnosti, in tiste, ki posredno skrajšujejo delovni čas, kot sta konvenciji o tedenskem počitku (št. 14 in 106) in konvencija o plačanem letnem dopustu (št. 132), ter druge (ILO, 2005, str. 2–6). A dejstvo je, da je še danes, po sto letih, še vedno kot izhodišče veljaven standard v povprečju osemurni delovnik. Zdi se precej nerazumno, da glede na tehnološki in siceršnji razvoj v zadnjih sto letih temu ni sledilo odgovarjajoče postopno sorazmerno skrajševanje polnega delovnega časa za vse delavce.

Omejevanje in skrajševanje polnega delovnega časa namreč uresničujeta zlasti tri pomembne cilje, funkcije. Najprej je tu varstveni vidik: zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu, saj predolgi delovniki pomenijo večje obremenitve, več poškodb in poklicnih bolezni, več izgorelosti ipd., to pa negativno vpliva na kakovost in produktivnost dela ter na kakovost življenja ljudi na sploh. Že pri uvajanju 8-urnega delavnika leta 1919 in tudi danes se ob tem dodatno omenja zaposlitveni vidik, saj skrajševanje polnega in dejanskega delovnega časa povečuje zaposlitvene možnosti in zmanjšuje brezposelnost. To je bilo v Sloveniji zlasti aktualno tudi med zadnjo krizo (namesto da manj ljudi dela pretirano dolge delovnike, naj več ljudi dela v povprečju manj

časa). S skrajševanjem polnega in dejanskega delovnega časa bi torej lahko spodbujali nove zaposlitve ali preprečevali odpuščanja delavcev (McCann, 2007, str. 19–20; Kresal, 2008). Tretji pa je protidiskriminacijski učinek, saj splošno skrajševanje delovnega časa olajšuje usklajevanje delovnih in družinskih obveznosti in s tem pripomore k zagotavljanju bolj enakih možnosti in enakega obravnavanja delavk in delavcev z družinskimi obveznostmi, s tem pa tudi k večji enakosti med spoloma. Prav tako lahko ob ne predolgih in preizčrpujočih delavnikih starejši ljudje lažje ostajajo dlje v zaposlitvi in so bolj enakopravno vključeni v aktivno življenje.

Naj omenim, da se je delovni čas za posameznega delavca v razvoju sicer skrajševal, vendar pa se je z vidika posameznega gospodinjstva v povprečju delovni čas pravzaprav podaljšal: če skupaj seštejemo delovni čas obeh partnerjev, je praviloma v povprečju delovni čas obeh daljši kot prej, ko še ni bilo tako obsežnega zaposlovanja žensk, in je na voljo manj časa za družinske, zasebne obveznosti (ILO, 2005, Anxo, 2007; Kresal, 2008, str. 622–623). S tega vidika bi bilo zelo razumno pričakovati, da bi se z nadaljnjim skrajševanjem polnega in dejanskega delovnega časa za vse delavce torej omogočilo vsem staršem lažje vključevanje v zaposlitev ob hkratnem uveljavljanju družinskih interesov (prav tam). Pa vendar se to ne zgodi.

Zgolj skrajševanje polnega delovnega časa še ne pomeni nujno tudi skrajševanja dejanskega delovnega časa. V Sloveniji je npr. dejanski delovni čas opazno daljši od predpisanega polnega delovnega časa, seveda zlasti na račun obsežnega nadurnega dela. In še: ali skrajševanje delovnega časa res pomeni zmanjšanje delovnih obveznosti ali pa povzroči zgolj večjo intenzivnost dela? Bistvo polnega delovnega časa je, da delavec dela za »polno« plačo in poln obseg vseh drugih pravic. Tudi Priporočilo MOD št. 116 o skrajševanju delovnega časa poudarja to načelo: postopno skrajševanje polnega delovnega časa brez zniževanja plač (točka 4 in točka 5 priporočila).

Če strnemo razvoj urejanja delovnega časa na mednarodni in nacionalni ravni, ugotovimo, da se je zlasti od ustanovitve MOD leta 1919 pa do sedemdesetih let 20. stoletja delovni čas postopno skrajševal, sprva neposredno, nato zlasti posredno, s podaljševanjem letnega dopusta in drugih odsotnosti z dela. Temeljni dosežek in mednarodni standard, ki velja še danes (sicer z nekaterimi nadgradnjami), to je 8-urni delavnik, je bil dosežen že leta 1919. Od sedemdesetih in zlasti od osemdesetih let 20. stoletja pa se namesto nadaljnjega skrajševanja in omejevanja delovnega časa raje uvaja več prožnosti v urejanje delovnega časa (ILO, 2005, 8–12; Messenger, 2007, str. 1–3; McCann, 2007, str. 10–28, 10–14; Messenger, Vargas Llave, Gschwind, Boehmer, Vermeyen in Wilkens, 2017; Kresal, 2008; Senčur Peček, 2019). Ta preobrat/sprememba sovпада tudi s siceršnjim obratom v razvoju delovnega prava (Kresal, 2013, str. 88–99; Davidov, 2016; Rigaux, Buelens in Latinne, 2014; Bruun, Lörcher in Schömann, 2014; Collins, Lester in Mantounalou, 2018). Uvajajo različne možnosti neenakomerne razporeditve in prerazporejanja delovnega časa, upoštevanje povprečja in določanje referenčnih obdobj, povečanje dela s krajšim delovnim časom z omejenim obsegom pravic in številne druge fleksibilne oblike delovnega časa. Namesto prvotnega fiksne

delovnega časa, ki je ustrezal standardiziranemu industrijskemu načinu dela, je delovni čas vedno bolj prilagodljiv, spremenljiv, gibljiv. Vendar se zdi, da imajo prednost zlasti oblike, ki upoštevajo interese delodajalcev. Tehnološki razvoj, nove oblike dela, sodobna tehnologija, digitalizacija itd. pa bi prav tako lahko uporabili v korist in upoštevaje interese delavcev. Zdi se, da so interesi, želje in potrebe delavcev glede delovnega časa precej zapostavljeni. Čeprav številne raziskave kažejo, da je pomen delovnega časa za delavce izjemno velik. Tako na primer Senčur Peček (2019, str. 408) poudarja, da je delovni čas poleg plačila najpomembnejša dimenzija dela.

V zadnjem času se sicer spet pojavljajo predlogi po skrajševanju polnega delovnega časa, zlasti v povezavi z reševanjem brezposelnosti in z usklajevanjem delovnih in zasebnih/družinskih obveznosti. Vendar trendi v praksi kažejo večinoma v drugo smer, in sicer da je vse več delavcev z uporabo sodobnih tehnologij »kadarkoli in kjerkoli na razpolago delodajalcu« (Messenger, Vargas Llave, Gschwind, Boehmer, Vermeyen in Wilkens, 2017). S tem pa se z vedno večjo armado prekarnih delavcev približujemo prvotnemu neurejenemu in neomejevanemu delovnemu času z začetkov sodobnega kapitalizma.

Sklep

Kakšno funkcijo sta imela Mednarodna organizacija dela in delovno pravo leta 1919 in kakšno imata danes? Čeprav lahko funkcije delovnega prava, njegov namen in cilje obravnavamo z različnih vidikov, pa je vendar njegova temeljna funkcija v tem, da zagotavlja določen minimum pravic delavcev (Davidov, 2016; Davies, 2009; Bronstein, 2009; Supiot, 2010; Senčur Peček, 2012; Tičar, 2012; Kresal Šoltes, 2012). Seveda je vsakokratno pravopolitično vprašanje, kje je družbeno sprejemljivo ravnovesje nasprotujočih si interesov delavcev in delodajalcev: npr. ali je primeren polni delovni čas še vedno v povprečju 8 ur na dan ali pa sedanje razmere, ki se pomembno razlikujejo od tistih pred sto leti, zahtevajo uvedbo npr. 6-urnega delovnega dneva kot polnega delovnega časa s polnim obsegom plačila in vseh drugih pravic, ali pa je, nasprotno, potrebnih vse več nadur in naj delavci delajo v povprečju še več kot 8 ur na dan, da bodo delodajalci lahko konkurenčni in bodo delavci zaslužili dovolj za dostojno življenje?

Ustanovitev Mednarodne organizacije dela in pripravljenost držav, da tudi na mednarodni ravni začnejo sistematično urejati delavske pravice in zagotavljati sprejemljiv minimalni standard varstva delavcev lahko razumemo kot odgovor vlad na takratne razmere, na moč in organiziranost delavstva ter revolucionarno razpoloženje tistega časa, kot ceno in pogoj za nadaljnjo ohranitev obstoječe ureditve in vzpostavitev socialnega miru. Hkrati pa je ustanovitev Mednarodne organizacije dela, priznanje delavskih in socialnih pravic kot človekovih pravic ter vzpostavitev določenih zavezujočih minimalnih mednarodnih standardov na področju dela in socialne varnosti treba imeti za pomembno civilizacijsko pridobitev, za dosežek civilizacijskega razvoja, ki ga ne gre zavreči.

Delovno pravo se je na ozemlju današnje Slovenije začelo razvijati že pred ustanovitvijo MOD. Pojavilo se je kot odgovor na nevzdržno izkoriščanje delavcev v času začetnega kapitalizma, na Slovenskem od sredine 19. stoletja.

Anton Kralj (1903, str. 9) v komentarju obrtnega reda z začetka 20. stoletja takole opisuje takratno obdobje in potrebo po varstvu delavcev:

Toda ta svoboda ni pripeljala k zaželenemu cilju ... Zato je bilo treba obrtno svobodo omejiti, zmanjšati konkurenco ... vse to nameravajo poznejši obrtni zakoni iz l. 1883, 1885, 1895 in 1902, ki varujejo delavca pred brezmejnimi izkoriščanjem ...

Delovno pravo je bilo in je produkt kapitalističnih družbenih razmerij, jih po eni strani omogoča in vzdržuje, po drugi strani pa jih spreminja, nadgrajuje in blaži. Po eni strani je njegova funkcija družbeno konzervativna, ker ohranja obstoječa razmerja med delom in kapitalom, po drugi pa družbeno progresivna, angažirana in avantgardna, ker je izraz zahtev za drugačno, bolj socialno pravično družbeno ureditev, za socialni razvoj, ker je rezultat (sindikálnih in političnih) bojov mnogih za več delavskih pravic, bolj humane delovne pogoje, za več enakosti in več solidarnosti in ker z že doseženim odpira pogled naprej na polje možnega. (Kresal, 2013, str. 79)

Zdi se, da lahko najdemo številne vzporednice med današnjim časom in tistim izpred sto let, v času ustanovitve MOD, in da se razmerja na področju dela, problemi in pristopi k njihovem reševanju v zadnjih sto letih niso pomembneje spremenili. Delovni čas je predolg, brezposelnost je vztrajen in nerešljiv problem, ljudje nimajo časa za uspešno usklajevanje poklicnih in zasebnih/družinskih obveznosti, vse več ljudi si s svojim zaslužkom ne more zagotavljati dostojnega življenja, razlike se povečujejo, socialne napetosti in nestrpnosti vseh oblik se krepijo. Čeprav je MOD s svojim delovanjem gotovo odločilno prispevala k izboljševanju delovnih in življenjskih razmer delavcev po vsem svetu, a predvsem v razvitem industrializiranem delu sveta, pa ni mogoče spregledati dejstva, da je zlasti od osemdesetih let 20. stoletja normativna dejavnost MOD popustila, raven delovnopravnega varstva v številnih državah se je znižala in primeri skrajnega izkoriščanja delavcev se pojavljajo vse pogostejše in neredko ostajajo nerazrešeni. Socialna pravičnost in dostojno delo sta še vedno deklarirani, a neizpolnjeni cilj Mednarodne organizacije dela. Tudi (ne)dosegljivi, (ne)uresničljivi cilj?

Viri

- Anxo, D. (2007). Working time patterns among industrialized countries: a household perspective, V J. C., Messenger (ur.), *Working time and workers' preferences in industrialized countries - finding the balance* (str. 60–107). Geneva: ILO.
- Bajič, S. (1934). O prekočasnem delu. *Slovenski pravnik*, 48(5–6), str. 127–141.
- Bajič, S. (1936). *Delovno pravo – splošni del*. Ljubljana: Delniška tiskarna.
- Bronstein, A. (2009). *International and comparative labour law: current challenges*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Bruun, N., Lörcher, K., & Schömann, I. (ur.) (2014). *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*. Oxford, Portland: Hart Publishing.
- Buelens, J., & Rigaux, M. (ur.) (2016). *From social competition to social dumping*. Cambridge, Portland, Antwerp: Intersentia.
- Collins, H., Lester, & G., Mantouvalou, V. (ur.) (2018). *Philosophical foundations of labour law*. Oxford: Oxford University Press.

- Davies, A. C. L. (2009). *Perspectives on labour law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davidov, G. (2016). *A purposive approach to labour law*. Oxford: Oxford University Press.
- Dobaja, D. (2009). Pregled razvoja socialne zakonodaje v Avstro-Ogrski monarhiji v letih 1867–1918. *Zgodovina za vse*, 16(2), str. 49–65.
- Erjavec, F. (1919). O posredovanju dela. *Radniška zaščita*, 1(11–12), str. 267–274.
- Erjavec, F. (1921). Naše »Berze rada«. *Radniška zaščita*, 3(5–6), str. 91–93.
- Erjavec, F. (1924). *Brezposelnost*. Ljubljana: Zvezna tiskarna in knjigarna.
- Erjavec, F. (1926). Pregled zgodovine mednarodnega delovnega prava. *Socialna misel*, 5(3), str. 58–60.
- International Labour Office (1920). *The Labour Provisions of the Peace Treaties*. Geneva. Pridobljeno 20. 12. 1919 s https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_engl.pdf
- ILO (2005). *Hours of work – from fixed to flexible?, General Survey of the Reports concerning the Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1), and the Hours of Work (Commerce and Offices) Convention, 1930 (No. 30), International Labour Conference, 93rd Session*. Geneva: ILO.
- Končar, P. (1993). *Mednarodno delovno pravo*. Ljubljana: ČZ Uradni list.
- Kralj, A. (1903). *Obrtni red – zbirka in razlaga najvažnejših obrtnih zakonov, ukazov in razsodb upravnega sodišča*. Ljubljana: Tisek Katoliške tiskarne.
- Kresal, B. (2006). Brezposelnost in zaposlovanje na Slovenskem do druge svetovne vojne. *Prispevki za novejšo zgodovino*, 46(1), str. 195–218.
- Kresal, B. (2008). Skrajševanje delovnega časa, *Delavci in delodajalci*, 8(4), str. 617–634.
- Kresal, B. (2013). Ali delovno pravo zagotavlja dostojne pogoje zaposlitve in dela, vključno s pravico do dostojnega plačila. V R. Boškič, M. Breznik, B. Kresal, V. Leskošek, L. Rihter, & S. Smolej, *Revščina zaposlenih*. Ljubljana: Sophia.
- Kresal, F. (1998). *Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji od liberalizma do druge svetovne vojne*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Kresal Šoltes, K. (2012). Spornost EPL in drugih indeksov fleksibilnosti zaposlovanja – prezrti delovnopравни vidiki. *Delavci in delodajalci*, 12(2–3), str. 183–206.
- McCann, D. (2007). Regulating working time needs and preferences. V J. C. Messenger (ur.), *Working time and workers' preferences in industrialized countries – finding the balance* (str. 10–28). Geneva: ILO.
- Messenger, J. C. (ur.) (2007). *Working time and workers' preferences in industrialized countries – finding the balance*. Geneva: ILO.
- Messenger, J., Vargas Llave, O., Gschwind, L., Boehmer, S., Vermeylen, G., & Wilkens, M. (2017). *Working anytime, anywhere: the effects on the world of work*. Dublin: Eurofound, Geneva: ILO.
- NORMLEX (1919). *Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1)*. Pridobljeno 19. 12. 1919 s https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C001
- Novak, M. (2019). Normativna dejavnosti Mednarodne organizacije dela v obdobju globalizacije. *Delavci in delodajalci*, 19(2–3), str. 137–150.
- Novak, M., Končar, P., & Bubnov Škoberne, A. (2006). *Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Rigaux, M., Buelens, J., & Latinne, A. (ur.) (2014). *From labour law to social competition?*. Cambridge, Portland, Antwerp: Intersentia.
- Senčur Peček, D. (2012). Delavci – zunanji izvajalci?, *Delavci in delodajalci*, 12(2–3), str. 223–244.
- Senčur Peček, D. (2019). Delovni čas in letni dopust z vidika standardov MOD, MESL in novejše sodne prakse Sodišča EU, *Delavci in delodajalci*, 19(2–3), str. 407–440.
- Supiot, A. (2010). *L'esprit de Philadelphie: la justice sociale face au marché total*. Paris: Editions du Seuil.
- Tičar, L. (2012). *Nove oblike dela*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Traité de paix/Treaty of Peace (1919). Versailles. Pridobljeno 16. 9. 1919 s <https://www.ilo.org/public/libdoc/historical/1901-2000/53372.pdf>