

SOCIJALNI I PRAVNI POLOŽAJ

JUGOSLOVENSКИH RADNIKA ZAPOSLENIH U INOSTRANSTVU

U današnje vreme jedva je i bilo moguće pronaći adekvatniju temu za preokupaciju Međunarodnog udruženja demokratskih pravnika nego što je to socijalni i pravni položaj radnika migranata¹. Već i sama činjenica da su migraciona kretanja u Evropi poprimila gigantske razmere (oko 11 miliona radnika migranata sa daljih oko 4 miliona nezaposlenih i još većim brojem onih kojima prete opasnost od redukcije radne nedelje ili otkaza)² dovoljan je dokaz složenosti, uzroka, postojećeg stanja i posledica koje proizilaze iz fenomena ekonomske migracije.

Međunarodno udruženje demokratskih pravnika, izvan svake sumnje, jeste kompetentna organizacija za proučavanje položaja migranata. Sa razlogom se očekuje da će rezultati tih proučavanja biti od koristi na nacionalnom i na internacionalnom planu. U skladu s tim očekivanjima jugoslovenski pravници visoko cene ispoljenu inicijativu.

Migracioni procesi u Jugoslaviji imaju relativno dugu tradiciju. Nastali krajem prošlog i početkom ovog veka ovi su procesi dostigli kulminaciju između dva sveska rata iseljavanjem u prekomorske zemlje.

Posle drugog svetskog rata »Naša zemlja je uložila ogromne napore da se izvuče iz vekovne zaostalosti i da obezbedi uslove za brži i svestraniji razvoj. Postignuti su impozantni rezultati u industrijalizaciji zemlje, a brz i dinamičan privredni razvoj otvorio je široku skalu privrednih aktivnosti, čime je stvorena baza za široku mobilizaciju ljudskog faktora. Međutim, ovako buran razvoj imao je kao posledicu«, između osta-

1. Ovaj napis, u nešto skraćenoj verziji, prezentiran je na Međunarodnoj konferenciji posvećenoj socijalnom i pravnom položaju radnika migranata u Evropi koja je u organizaciji Međunarodnog udruženja demokratskih pravnika održana 25, 26 i 27 januara 1974. g. u Parizu. Ovo međunarodno udruženje je ne vladina organizacija sa savetodavnim statusom pri Ekonomskom i socijalnom savetu OUN i UNESKO-u. Ovoga puta, a što se vidi iz konceptualno-metodološkog pristupa pomenutoj temi, Međunarodno udruženje demokratskih pravnika je sebi postavila zadatak da prouči položaj radnika migranata kroz različita nacionalna zakonodavstva, međunarodne norme i praksu, da definiše nove pravne principe koji bi isključivali sve vrste diskriminacije i da sa rezultatima svoga rada upozna kompetentne međunarodne organizacije, vlade, vanvladine odgovarajuće organizacije i svetsko javno mnjenje.

2. Vidi Rezime iskustva i preporuka sa konferencije sindikata zemalja emigracije i imigracije održane u Beogradu aprila 1972. godine.

log, »drastične promene u strukturi stanovništva, doveo je do brzog raslojavanja sela i snažnog pritiska za zapošljavanje u industriji i drugim privlačnim delatnostima«³.

Zbog orijentacije na intenzivno privređivanje, uvođenje moderne tehnike, tehnologije i organizacije rada, prevazilaženje relativno niske produktivnosti i stvaranje kroz to objektivnih kriterija vrednovanja u našoj privredi ista nije bila u mogućnosti da u takvim uslovima pruži svima zaposlenje. S druge strane, ogromni industrijski razvoj, naučna i tehničko-tehnološka revolucija u visoko razvijenim zemljama izbacili su u prvi plan potrebu za novom radnom snagom. Iz te potrebe rezultirale su ne retko i zarade znatno veće od onih u zemlji. To je, kako mislimo, bio drugi značajan faktor zbog koga je izvestan broj naših radnika htelo da se zaposli izvan zemlje. U takvim uslovima smatralo se i danas se smatra tolerantnim privremeno zapošljavanje odgovarajućih viškova radne snage u inostranstvu⁴. Kao deo opšte politike na planu zapošljavanja, zapošljavanje naših građana u inostranstvu ukomponovano je u projekcije ukupnog privrednog i društvenog razvoja naše države.

U posleratnoj Jugoslaviji proces ekonomske migracije se ozbiljnije zapaža tamo negde od 1964., odnosno 1965. godine. Prema podacima o popisu stanovništva od 31 marta 1971. godine, na radu u inostranstvu nalazilo se 672.000 jugoslovenskih građana. Međutim, ako danas treba procenjivati ovaj broj ima razloga za verovanje da se on kreće na oko jednog miliona naših državljana. Ova pretpostavka se zasniva na saznanju da popisna statistika iz objektivnih razloga nije bila u mogućnosti da obuhvati sve radnike koji su u vreme popisa radili u drugim zemljama i kao takvi bili evidentirani od službene statistike zemalja zaposlenja. Isto tako kod nas u vreme popisa nije postojala opšta obaveza svih građana da prijavljuju svoj odlazak na rad u inostranstvo. Treća komponenta gornje procene ima svoj osnov u razlici između broja novootišlih radnika u međuvremenu i radnika povratnika. Dinamički posmatrano postojeći statistički podaci jesu sigurna osnova za saznanje da se proces zapošljavanja naših radnika u inostranstvu zaključno sa 1970-om godinom kretao po izrazito uzlaznoj liniji, a od tada na ovamo ta je linija u padu. Prema pravcima kretanja i zapošljavanja, u geografskom smislu reči, ogromna većina naših radnika se zapošljava u zemljama zapadne Evrope, a tek neznatan deo u prekomorskim zemljama. Što se načina zapošljavanja tiče ispod 50% od ukupno zaposlenih radnika u inostranstvu je zaposleno preko nadležnih službi za zapošljavanje. O uzrocima i posledicama ovakvog stanja biće reči niže.

Osim pomenutih globalnih podataka i procena podaci o popisu stanovništva, razume se, samo u obimu u kome su obuhvatili radnike zaposlene u inostranstvu, omogućuju i određena strukturalna posmatranja.

Prostorno posmatrano zaposleni i popisani radnici u inostranstvu 1971. godine činili su 3,3% od ukupnog stanovništva zemlje, odnosno 7% od aktivnog stanovništva i, najzad, 17% u odnosu na ukupan broj zaposlenih u društvenom sektoru. Slabije razvijeni krajevi zemlje (Bosna i Her-

3. Ivo Jerkić: Materijali već pomenute Beogradske konferencije, str. 13.

4. U tom smislu vidi izlaganje Vuka Dragaševića, NIN, Beograd, br. 1197/73 str. 36-37.

cegovina, Crna Gora, Makedonija i Kosovo) u ukupnom broju stanovništva zemlje učestvuju sa 35%, u ukupnoj zaposlenosti u zemlji sa 24% a u ukupno zaposlenim u inostranstvu sa oko 33% iz čega se vidi da su ovi krajevi, uzimajući u obzir gornje relacije i na ovom planu zaostajali sa izuzetkom Bosne i Hercegovine, uzete same za sebe, gde je to stanje bolje.

Prema starosti i polu posmatrano u inostranstvu se zapošljavaju uglavnom ljudi u najaktivnijim godinama radnog veka sa prosečnom starošću od 30,8 godina. Po tom kriterijumu u pitanju je struktura znatno bolja od one koja se dobije posmatranjem ukupnih rezervi radne snage. Po polu pak, u inostranstvu je zaposleno preko dve trećine muškaraca i samo ispod jedne trećine žena.

Što se kvalifikacione strukture tiče podaci pomenutog popisa su obuhvatili samo one radnike koji su u inostranstvo otišli iz radnog odnosa i one koji su kao nekad zaposleni bili prijavljeni službi za zapošljavanje. Od 270.000 takvih lica oko 160 hiljada ili 57% bili su stručni radnici. Među onima koji nisu obuhvaćeni po kvalifikacijama, a popisani su, najveći deo otpada na bivše poljoprivrednike i ranije izdržavana lica. Prema stepenu obrazovanja, od popisanih radnika zaposlenih u inostranstvu, 1971. godine bilo ih je oko 10% bez ikakve školske spreme, oko 65% sa najmanje osnovnom školom i oko 25% sa najmanje srednjom školskom spremom, višom visokom školom i fakultetom iz čega proizlazi da u inostranstvo dosta često odlaze kadrovi koji su neophodni i našoj privredi. U pogledu boravka naših radnika u inostranstvu pomenuti popis nam nudi podatak prema kome oni u drugoj zemlji ostaju prosečno po 2,4 godine. Ovaj podatak je od posebnog značaja u posmatranju ove pojave sa aspekta privremenosti zapošljavanja, trajnog zapošljavanja, odnosno definitivnog iseljavanja.

Kao zemlja otvorena za saradnju na međunarodnom planu i uključena u međunarodnu podelu rada Jugoslavija nastoji putem zapošljavanja određenih viškova radne snage u inostranstvu prevazići određene probleme čiji se, i ako ne jedini, sa ono svakako osnovni ili najbitniji uzročnik nalazi u nejednakom stepenu razvijenosti na međunarodnom planu, a kao deo nasleđene prošlosti, i unutar granica naše zemlje. Prema tome, dostignuti stepen privrednog razvoja, velike regionalne razlike u tom pogledu, velike rezerve radne snage, potrebe i mogućnosti zapošljavanja jesu osnovni faktori koji opredeljuju jugoslovensku politiku zapošljavanja kako u zemlji, tako i u inostranstvu. Kad je pak reč o politici zapošljavanja u inostranstvu, globalno posmatrano, nju karakterišu nastojanja usmerena u dva pravca. S jedne strane reč je o nastojanjima da se jugoslovenskim državljanima privremenoj zaposlenim izvan zemlje obezbede što veća prava i što povoljniji uslovi za sticanje istih kao i odgovarajuće mogućnosti i potrebna zaštita u ostvarivanju tih prava. S druge strane zapošljavanje u inostranstvu se nastoji dovesti u odnos funkcionalne međuzavisnosti sa mogućnostima i potrebama razvoja naše zemlje.

U okviru opšte tekuće politike razvoja, čiji je integralni i neodvojivi deo politika zapošljavanja i u zemlji i u inostranstvu, predviđa se rast zaposlenosti po stopi od 3% prosečno godišnje. Takvim porastom, ima razloga za verovanje, obezbedilo bi se apsorbovanje tekućeg priraštaja aktivnog stanovništva uključujući tekući priliv školovanih kadrova, stručne radnike povratnike iz inostranstva i još izvesna kretanja

na relaciji selo — grad. Međutim, ovakav stepen porasta zaposlenosti tek u dužoj perspektivi nudi šansu za eliminisanje nedostatka radnih mesta kao motiva za zapošljavanje u inostranstvu. Prema nekim proračunima sa godišnjim porastom zaposlenosti od 3% potpuna je ravnoteža između potreba i mogućnosti zapošljavanja kod nas bi se uspostavila negde oko 1980-te godine.

Drugi, sve češće prisutan, motiv za zapošljavanje u inostranstvu jeste visina zarade tj. težnja za bržim rešavanjem određenih ličnih ili porodičnih problema materijalne prirode. Ovaj motiv je od posebnog značaja ako se ima na umu da su njime motivisani ne samo nezaposleni radnici već i zaposleni stručni kadrovi. Mislimo da je moguće izvesno ublažavanje dejstva ovog faktora preduzimanje odgovarajućih mera na unutrašnjem planu. Preduzimanje odgovarajućih mera se mora posmatrati i u kontekstu saznanja da se gore izloženi obim zapošljavanja u inostranstvu već sada ne bi mogao prelaziti bez ozbiljnih šteta po sveukupni razvoj naše zemlje s obzirom na preostale rezerve radne snage i priraštaj stanovništva s jedne, i mogućnosti za zapošljavanje u zemlji s druge strane. Tako posmatrano zapošljavanje u inostranstvu ce u buduće najverovatnije morati menjati i obim i karakter i strukturu.

U okviru postojećeg obima zaposlenosti naših građana u inostranstvu nadležni organi nastoje ostvariti kružni proces cirkulacije, a pod čim se podrazumevaju određeni kvantitativni odnosi, strukturalne promene i privremenost kao odlika zaposljavanja u inostranstvu. U kvantitativnom smislu u okviru kružnog toka cirkulacije se nastoji uspostaviti određeni odnos između broja novousmen radnika u inostranstvo i broja radnika povratnika i to tako da broj prvih ne bude veći od broja drugih. U okviru strukturalnih promena se nastoji pre svega obezbediti povratak iz inostranstva stručnih radnika i stručnjaka u opšte neophodnih ekonomskom razvoju naše zemlje, a u inostranstvo uputiti radi zaposljavanja ljude iz tekuće rezerve radne snage i to, pre svega, iz slabije razvijenih krajeva države gde je problem nezaposlenosti i inače izrazitiji. Na izloženi način, ipso fago, ocuvao bi se i obezbedio karakter privremenosti u zapošljavanju naših radnika u inostranstvu jer mi računamo i sa našim građanima zaposlenim u inostranstvu, a i naša je obaveza naše zemlje stvaranje svih potrebnih uslova za njihov povratak. Obzirom na to konstatni napori naše zajednice su uslereni ka još bržem privrednom razvoju i povećavanju produktivnosti rada i na toj osnovi proširivanju šansi za zapošljavanje većeg broja državljana i povećavanje njihovih realnih zarada čime bi se neutralisali osnovni motivi za migraciju. U tom cilju naša zemlja nastoji proširiti ekonomsku saradnju sa svim partnerima dobre volje na bazi recipročnih interesa, između ostalog, i kroz stimulisanje priliva stranog kapitala uz dovoljno čvrste garancije ulagačima. Pri svemu tome još za jedan duži period se računa sa zapošljavanjem naših radnika u inostranstvu.

Drugi pravac akcije motivisane stalnom brigom za naše radnike privremeno zaposlene u inostranstvu, kako je već, nagovešteno, usmeren je na to da se u saradnji sa vladama zemalja imigracije i svim drugim faktorima koji deluju u toj oblasti i koji po različitim osnovama mogu da daju svoj doprinos obezbede našim radnicima zaposlenim izvan zemlje uslovi za život i rad, odgovarajuća zarada, poštovanje njihovih prava

fiksiranim u dvostranim, višestranim međunarodnim ugovorima i ratifikovanim međunarodnim konvencijama. »U isto vreme, pripremajući naše građane za rad u inostranstvu i delujući među njima, nadležni organi i organizacije naše zemlje ne propuštaju da upozore naše građane na obaveze koje primaju odlazeći u novu sredinu, na striktno poštovanje zakona i običaja zemalja imigracije, kako bi se odnosili sa poverenjem i prijateljstvom prema sredini u kojoj će raditi i živeti«⁵.

U ovom trenutku najznačajniji pravni akt kojim se, u okvirima Jugoslavije, regulišu pitanja od značaja za naše radnike migrante jeste Zakon o osnovnim uslovima za privremeno zapošljavanje i zaštitu jugoslovenskih građana na radu u inostranstvu koji je stupio na snagu 22 juna 1973. godine. Zakonom su utvrđeni osnovni uslovi za privremeno zapošljavanje naših građana u inostranstvu, postupak zapošljavanja, obaveze građana i organizacija za zapošljavanje, elementi zaštite položaja i prava jugoslovenskih građana privremeno zaposlenih u inostranstvu i način njihovog obezbeđivanja, dužnosti i odgovornosti organa uprave u procesu zapošljavanja u inostranstvu i zaštiti položaja i prava naših radnika u inostranstvu, organizacija i zadaci službe za zapošljavanje, uslovi pod kojima naša preduzeća mogu upućivati svoje radnike na rad u inostranstvo i još neka druga pitanja.

Za izvršavanje zadataka Federacije u oblasti zapošljavanja u inostranstvu i izvršavanja saveznih zakona i drugih propisa u ovoj oblasti neposredno su odgovorni Savezni sekretarijat za rad i socijalnu politiku, Savezni biro za poslove zapošljavanja i Savez zajednica invalidsko-penzijskog osiguranja Jugoslavije. Za izvršavanje zadataka u oblasti zaštite prava i interesa naših radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu odgovoran je Savezni sekretarijat za inostrane poslove. Na ovom planu, nema sumnje, treba podvući i aktivnost Saveza sindikata Jugoslavije.

Na međunarodnom planu Jugoslavija je zaključila bileteralne ugovore sa brojnim zemljama radi regulisanja položaja naših radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu. Isto tako, naša zemlja je ratifikovala relativno veliki broj konvencija Međunarodne organizacije rada i drugih dokumenata iz oblasti međunarodnog radnog prava. Doslednim poštovanjem preuzetih međunarodnih obaveza na ovom planu, Jugoslavija sopstvenim primerom nastoji doprineti uvažavanju istih i od drugih zemalja. Pomenuti bileteralni ugovori, prema predmetu svoga regulisanja, mogu se podeliti u tri orupe: ugovori o zapošljavanju i radnopravnom položaju u užem smislu reči, ugovori o socijalnom osiguranju i ugovori o materijalnom obezbeđenju za slučaj nezaposlenosti.

Ugovore o zapošljavanju i radnopravnom položaju u užem smislu reči Jugoslavija je zaključila sa: Francuskom 1965. god., Austrijom 1966. god., Švedskom 1967. gods., Saveznom Republikom Nemačkom 1969. god., Holandijom, Belgijom i Luksemburgom 1970. god., i sa Australijom 1971. god.

5. I. Jerkić: citirani Materijali, str. 14-15.

Osnovni ciljevi koji su se imali na umu pri zaključivanju navedenih ugovora u principu se sastoje u sledećem:

— da se radnici iz naše zemlje stave u ravnopravan položaj sa radnicima drugih zemalja koji se zapošljavaju u zemlji imigracije;

— da se zapošljavaju viškovi nezaposlenih radnika koji žele da se privremeno zaposle u inostranstvu;

— da jugoslovenska služba za zapošljavanje može u prethodnim kontaktima sa inostranim partnerima da obezbedi najpovoljnije uslove zapošljavanja, vodeći računa o individualnim interesima svakog radnika i njegovim sposobnostima;

— da se naša služba za zapošljavanje angažuje oko priprema radnika za zapošljavanje i organizovanje prevoza od mesta stanovanja do mesta zaposlenja, podrazumevajući pri tom i brigu o obezbeđivanju dokumenata predviđenih pojedinim međudržavnim sporazumima o zapošljavanju, konvencijama o socijalnom osiguranju, kao i nacionalnim zakonodavstvom pojedinih zemalja imigracije iz oblasti zapošljavanja, i socijalnog osiguranja, da ista služba upozna radnika sa uslovima zapošljavanja u pojedinostima, zaradama, smeštaja i ishrana, pravima iz radnog odnosa i socijalnog osiguranja i td.;

— da svi poslovi oko priprema i otpremanja na rad budu besplatni za radnika i da nastali troškovi u vezi s tim ne mogu kasnije biti odbijeni od zarada radnika (pribavljanje potrebnih dokumenata, prevoz, predviđeni ili zahtevani lekarski pregledi, ishrana u toku puta i dr.);

— da se službi za zapošljavanje omogući efikasno usmeravanje obima i strukture migracije kao i praćenje uslova života i rada naših državljana privremeno zaposlenih u inostranstvu;

— da se našim radnicima garantuje isti tretman u pogledu prava iz radnog odnosa kao i radnicima zemlje zaposlenja tj. imigracije;

— da se našim radnicima pruže uslovi za stručno osposobljavanje i usavršavanje kao i domaćim radnicima uz odgovarajuće olakšice za vreme trajanja obuke i

— da se nekvalifikovanim radnicima omogući neophodno stručno osposobljavanje u zemlji još pre njihovog upućivanja u zemlju zaposlenja i da u troškovima takvog osposobljavanja participiraju službe za zapošljavanje zemlje imigracije ili tamošnji poslodavci.

Iz rečenog se jasno vidi da dosad zaključeni ugovori o zapošljavanju jesu izraz obostranog interesa zemalja potpisnica. Interes naše zemlje se osgleda u organizovanom zapošljavanju viškova radne snage u inostranstvu i u tome da se za te radnike obezbedi radno-pravni položaj u zemlji zapošljenja ravan onome koga imaju domaći radnici, a interes zemalja imigracije u tome da putem planiranog i organizovanog zapošljavanja pokriju deficit u toliko potrebnoj radnoj snazi za svoju privredu.

Ne upuštajući se u detalje svakog po na osob od dosad zaključenih i gorenavedenih ugovora o zapošljavanju može se reći da se svi oni, izuzev onog sa Australijom, u osnovi sastoje iz dva dela. Prvi deo ugovora obuhvata odredbe o postupku posredovanja ili konkretnije odredbe o prijemu i realizaciji ponuda prispelih iz zemalja imigracije, izboru ili selekciji radnika, organizaciji i obezbeđenju putovanja do mesta zaposlenja,

prihvatanje radnika u zemlji zaposlenja, organizaciji i zadacima stalnih komisija i još neka pitanja. Drugi deo do sad zaključenih ugovora o zapošljavanju sadrži odredbe o radno-pravnom položaju (u užem smislu) naših radnika za vreme trajanja zaposlenja u zemlji imigracije.

Dve vrste razloga opravdavaju izuzetke učinjene u ugovoru o zapošljavanju koga je naša zemlja zaključila sa Australijom 1971. godine, a u poređenju sa drugim gore navedenim ugovorima. Najpre, u pitanju su izvesni objektivni razlozi posmatrano sa aspekta racionalnosti koja opravdava postojanje takvog ugovora, a zatim u pitanju je i pravni režim na području radnih odnosa koji je u toj zemlji bitno različit od onog u drugim zemljama potpisnicima. U objektivne razloge, nesumnivo, spada udaljenost Australije u geografskom smislu reči. S obzirom na to u ugovoru je dat primat boravku u Australiji u odnosu na zapošljavanje i radnik je obavezan da tamo boravi najmanje dve godine kako bi mogao koristiti beneficije plaćenog puta u povratku. Sa istih razloga je predviđeno da radnici koji žele da se zaposle u Australiji delimično participiraju u troškovima postupka za zapošljavanje. Što se tiče pravnog režima na području radnih odnosa, Australija, za razliku od svih drugih zemalja sa kojima smo zaključili istovrsne ugovore, ne poznaje institut ugovora o radu niti je potpisnik i jedne međunarodne konvencije u oblasti radnih odnosa.⁶⁾

Drugu grupu pravnih instrumenata kojima se uređuje radno-pravni položaj naših radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu, kao što je već rečeno, čine dvostrani međunarodni ugovori ili konvencije iz oblasti socijalnog osiguranja. U ovoj oblasti Jugoslavija je zaključila 4 konvencija i izvestan broj drugih dodatnih, dopunskih ili specifičnih aranžmana.

Konvencije o socijalnom osiguranju naša zemlja je, po hronološkom redosledu njihovog stupnja na snagu, zaključila sa sledećim državama:

1. Opšta konvencija o socijalnom osiguranju između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Francuske Republike, 5. I. 1950; stupila na snagu 1. IV. 1951; izmene i dopune, 8. II. 1966, stupile na snagu 1. II. 1967. godine.

2. Opšta konvencija o socijalnom osiguranju između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Velikog Vojvodstva Luksemburga, 13. X. 1954, stupila na snagu 1. VI. 1956; izmene i dopune 28. V. 1970. stupile na snagu 1. X. 1973. godine.

3. Konvencija o socijalnom osiguranju između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Kraljevine Belgije, 1. XI. 1954, stupila na snagu 1. X. 1956; izmene i dopune 11. III. 1968, stupile na snagu 1. VI. 1970. godine.

4. Opšta konvencija o socijalnom osiguranju između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Kraljevine Holandije, 1. VI. 1956, stupila na snagu 1. VI. 1957. god.

6) O ciljevima i sadržini međudržavnih ugovora o zapošljavanju detaljnije se može videti u odgovarajućoj analizi Saveznog Biroa za poslove zapošljavanja rađenoj 1972. god.

5. Konvencija o socijalnom osiguranju između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Čehoslovačke Republike, 22. V. 1957. stupila na snagu 1. XII. 1957. god.

6. Konvencija između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Narodne Republike Mađarske o uređivanju pitanja socijalnog osiguranja njihovih državljana, 7. X. 1957, stupila na snagu 1. VII. 1958. godine.

7. Konvencija o socijalnom osiguranju između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Narodne Republike Bugarske, 18. XII. 1957, stupila na snagu 1. IX. 1958.

8. Konvencija o socijalnom osiguranju između Vlade Federativne Narodne republike Jugoslavije i Vlade Narodne Republike Poljske. 16. I. 1958, stupila na snagu 1. I. 1959. godine.

9. Konvencija o socijalnom osiguranju između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske, od 24. V. 1958, stupila na snagu 11. IX. 1958. god.

10. Konvencija o socijalnom osiguranju između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Republike Italije, 14. XI. 1957, stupila na snagu 1. I. 1961 godine.

11. Konvencija između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Svajcarske konfederacije o socijalnom osiguranju, 1. VI. 1962, stupila na snagu 1. III. 1964. god.

12. Konvencija između Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i Savezne Republike Austrije o socijalnom osiguranju, 19. XI. 1965, stupila na snagu 1. I. 1967. godine.

13. Konvencija o socijalnom osiguranju između Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i Kraljevine Švedske, 5. VII. 1968, stupila na snagu 1. VII. 1969. godine.

14. Sporazum između Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i Savezne Republike Nemačke o socijalnom obezbeđenju, 12. X. 1968, stupila na snagu 1. IX. 1969. godine.

Osnovni cilj zaključenih Konvencija i dodatnih aranžmana vezanih za njihovu primenu se sastoji u garantovanju istovetnih prava iz socijalnog osiguranja našim radnicima privremeno zaposlenim, u zemljama imigracije kakva se priznaju i radnicima države zaposlenja kao i nesmetano uživanje ugovorenih prava po povratku radnika u našu zemlju. Osim toga treba naglasiti da su ove konvencije, a u skladu sa savremenim koncepcijama potavljene na znatno širu od one koja proizlazi iz pojma »socijalno osiguranje« shvaćenog u klasičnom smislu. Naime, konvencije polaze od pojma »socijalno obezbeđenje«, a to je već znatno šire. Ipak se mora i ovde naglasiti da su navedene konvencije zaključivane u različito vreme, sa državama različitog društveno ekonomskog sistema i sa nejednakim stepenom zainteresovanosti zemlja imigracije. Kao logičan rezultat pomenutih okolnosti u konvencijama su sadržana dosta različita, odnosno nejednobrazna rešenja. Tek u nekoliko poslednjih godina, u skladu sa porastom interesa za radnicima migrantima i shodno tome u skladu sa znatnim porastom obima migracije došlo je i do ozbiljnih unapređenja u odnosu na ranija rešenja. To se ogleda u saznanju da je potrebno zaštitu radnika mig-

ranata proširiti na sve zakonom predviđene rizike u oblasti socijalnog osiguranja kao i na članove njihovih porodica. Takva saznanja su inkorporirana i u novije konvencije koje je naša država zaključila.

Nezavisno od već pomenutih, manjih ili većih, razlika sve dosad zaključene konvencije u oblasti socijalnog osiguranja se temelje na izvesnim zajedničkim načelima kao što su: načelo teritorijalnosti, ravnopravnosti, očuvanja prava iz socijalnog osiguranja, sabiranja perioda osiguranja i teritorijalnog jedinstva zemalja ugovornica u pogledu recipročnih isplata.

Pod principom teritorijalnosti se podrazumeva primena zakonodavstva o socijalnom osiguranju zemlje zaposlenja, sa retkim izuzecima za detaširane radnike, transportne radnike, radnike u pomorstvu i još neke kategorije radnika. Princip ravnopravnosti podrazumeva izjednačavanje državljana jedne zemlje sa državljanima zemlje potpisnice kad oni rade na njenoj teritoriji a u vezi sa pravima iz socijalnog osiguranja i uslovima za njihovo sticanje. Dalje načelo se sastoji u obavezi očuvanja i priznavanja prava iz socijalnog osiguranja stečenih u jednoj zemlji po povratku radnika u zemlju ugovornicu. Svim potpisanim konvencijama bez izuzetka se garantuje pravo osiguranih lica na sabiranje perioda provedenih u osiguranju na području zemlje ugovornica u cilju sticanja, očuvanja i ponovnog uspostavljanja istih. Najzad, sve konvencije uspostavljaju načelo teritorijalnog jedinstva zemalja ugovornica kada se radi o recipročnim isplatama novčanih davanja iz socijalnog osiguranja.

Pomenuta načela obuhvataju sve kategorije osiguranih lica i sve grane socijalnog osiguranja. Prema tome ona se odnose na: zdravstveno, invalidsko, uključujući nesreće na radu i profesionalna oboljenja, penzijsko sa ličnim stasnim penzijama i porodičnim penzijama, dodatak na decu, a sa nekim zemljama i osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

Treću grupu dvostranih međudržavnih ugovora ili konvencija kojima se reguliše radnopravni status jugoslovenskih radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu čine oni kojima se reguliše njihovo materijalno obezbeđenje za slučaj nezaposlenosti. Recimo odmah da ovde postoje najviše neujednačenosti, odnosno šarenolikosti. Sa jednim zemljama jugoslovenske emigracije je ova problematika uređena posebnim ugovorima, sa drugima u okviru ugovora o zapošljavanju i, najzad, sa trećima kroz konvencije o socijalnom osiguranju. Dodajmo najzad da se izvesnim, mada posrednim, rešenjem, za zemlje naše emigracije sa kojima ovo pitanje nije regulisano posebno ni na jedan od tri pomenuta načina može smatrati opšta klauzula oizjednačavanju naših radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu sa domaćim radnicima u pogledu ravnopravne zaštite. Ovo sa toga što je radnička klasa svih zemalja jugoslovenske emigracije za sebe već pođavno izvojevala pravo na materijalno obezbeđenje za vreme nezaposlenosti.

Naša zemlja je pitanje materijalnog obezbeđenja svojih državljana sa saveznom Republikom Nemačkom uredila posebnim sporazumom zaključenim 1968. godine. Ta je za sada najkompletnije rešenje. Sa Fran-

cuskom, Austrijom i Švedskom je materijalno obezbeđenje naših radnika za slučaj nezaposlenosti regulisano gore već navedenim ugovorima o zapošljavanju. Isto pitanje je sa Holandijom uređeno pomenutom konvencijom o socijalnom osiguranju.

Nema sumnje da je pravo na materijalno obezbeđenje za vreme nezaposlenosti od vitalnog značaja za radnike, jer gubitak izvora prihoda direktno pogađa njegovu životnu egzistenciju. Obzirom na to kao imperativ se postavlja potreba da se ovo pravo obezbedi svim radnicima. Najcelishodnije bi bilo kompletno regulisati pravo na materijalno obezbeđenje radnika migranata posebnim međudržavnim aranžmanima.

Kao što se iz dosad rečenog vidi dosad postignuti rezultati nisu mali. Ipak, ti rezultati su još uvek dosta daleko od onih sa kojima bismo mogli biti potpuno zadovoljni. Zbog toga se zalažemo da i zemlje imigracije dalje poboljšavaju radne i životne uslove radnika migranata, da u većoj meri učestvuju u poboljšanju njihovog profesionalnog i opšteg obrazovanja i usavršavanja, da doprinese sigurnosti materijalnog položaja članova porodice koji žive u zemlji porekla radnika, da finansijskim sredstvima podpomognu produktivno zapošljavanje prilikom povratka u zemlju porekla i stvaranju drugih uslova koji su vezani za socijalnu i materijalnu sigurnost radnika migranata i njihovih porodica.

Gornja nastojanja, kako mislimo imaju apsolutno čvrstu čak i ekonomsku osnovu ako se pođe od obostranog dugoročnog ekonomskog interesa zemlje emigracije i zemlje imigracije, a ne, kao što je to do sada načešće bio slučaj, samo od trenutnih interesa koji se ogledaju u većim profitu. Jer, i ako proces migracije doprinosi i bržem ekonomskom razvoju nerazvijenih, koristi razvijenih zemalja su daleko veće. Zemlje emigracije se lišavaju najproduktivnijeg dela radne snage. Troškovi podizanja tih ljudi i njihovog pripremanja za rad u našoj zemlji na pr., prema kompetentnim proračunima, iznose oko 10.350 dolara SAD po pojedincu. Dalje, od novostvorene vrednosti naših radnika oko 80% ostaje u zemlji imigracije, a tek ostatak od oko 20% se vraća u zemlju u vidu radničkih doznaka. Dodajmo još da kroz poreze i razne druge oblike fiskalnih davanja radnici migranti znatno doprinose razvoju infrastrukture zemlje imigracije a, najčešće razdvojeni od porodica koriste infrastrukturu zemlje porekla?

U prkos rečenom radnici migranti se još uvek često izlažu indirektnoj pa i direktnoj diskriminaciji svake vrste. Pre svega, kako je već istaknuto, preko 50% svih naših radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu otišlo je mimo aranžmana nadležne službe za zapošljavanje. To je, izvan svake sumnje, nedozvoljeno veliki procenat. U istoj proporciji su i štete, kako lične, tako i opštedruštvene. Ravnopravni, a time i stvarni, položaj onih radnika je daleko najgori i pun svakovrsnih opasnosti počevši od permanentno prisutne opasnosti do obespravljenosti najvećeg stepena dok zaposlenje traje. Gledano sa opšte društvenog aspekta kod zapošljavanja mimo posredovanja nadležne službe za zapošljavanje u našoj zemlji ili divljeg zapošljavanja, odnosno zapošljavanja na »crno« kako se

7) U vezi ovde iznetih ekonomskih pokazatelja vidi: M. Rožič, Materijali sa već pomenute Beogradske konferencije, str. 71-72.

to još zove, ili zapošljavanja po drugoj liniji ili koloseku pre svega izostaju sve mere usmeravanja odnosno koordinacije. Baš ovaj način zapošljavanja omogućuje da se iz zemlje odljavaju kadrovi često neophodni našoj privredi. Dalje, ovaj drugi kolosek ne vodi računa niti o regionalnoj problematici odnosno kvotiranju odliva radne snage prema potrebama i mogućnostima pojedinih krajeva u našoj zemlji i td.

Što se tiče položaja naših radnika regularno zaposlenih u inostranstvu i tu su mogućnosti diskriminacije, mada manje nego kod zapošljavanja na »crno«, još uvek dosta velike. Naime, uz sve tekovine radničke klase u borbi za ravnopravnost i poboljšavanje položaja svih radnika i danas smo na mnogim područjima sučeni sa nejednakim položajem, raznim vrstama diskriminacije i nepoštovanja načela o jednakom tretmanu radnika migranata. Pomenimo samo najčešća područja diskriminacije.

Posmatrano prema stepenu ili intenzitetu diskriminacije i eksploatacije odmah iza neorganizovano zaposlenih dolaze sezonski radnici. Uz najčešće teške uslove rada ovi su radnici izloženi visokom stepenu pravne i stvarne nesigurnosti. Po završenom sezonskom poslu njima se prekida radni staž i često se prepuštaju sami sebi, često nemaju socijalno osiguranje, a još češće ni šansi da ga realizuju itd. Radno vreme sezonskih radnika često je znatno duže nego kod ostalih kontrola istog teža i ređa i td. Što se tiče uslova rada pomenimo samo toliko da su oni već i zbog činjenice da se poslovi najčešće obavljaju na otvorenom prostoru, dakle pod neposrednim uticajem atmosferskih prilika vrlo teški. Doda li se rečenom problem smeštaja i ishrane, razdvojenost od članova porodice češća nego kod ostalih radnika, stalna pokretljivost, otežanost ili smanjenost mogućnosti za stručno uzdizanje i usavršavanje situacija će biti dovoljno jasna.

Drugi kompleks teškoća na planu pravnog i stvarnog izjednačavanja radnika migranata sa radnicima zemlje zaposlenja proizilazi iz nepriznavanja školskih i drugih kvalifikacija stečenih u zemlji porekla. Obzirom na to u praksi je čest slučaj da se već prilikom zaključivanja ugovora o radu ne poštuju prava radnika migranata. Oni se zapošljavaju pretežno na najtežim poslovima i tamo gde su uslovi rada najopasniji, i sve to bez ekvivalentne zarade, a uz neproporcionalno velike koristi za poslodavca od inače nepriznatih stručnih sposobnosti radnika.

Individualni ugovor o radu zaključen na određeno vreme, najčešće na godinu dana, jest dali uzrok socijalne i pravne nesigurnosti. Naime, neizvesnost za budućnost, makar i doglednu, parališe nastojanja radnika u borbi za poboljšanje svog položaja, a često u njega unosi strah da insistira i na već priznatim mu pravima. Ovo sve zbog neizvesnosti o volji poslodavca da li će ili neće produžiti ugovor po isteku ili će radnik ostati bez dozvole za rad i kao takav biti proteran iz zemlje zaposlenja.

Diskriminacija radnika migranata u poređenju sa radnicima zemlje zaposlenja, i ne samo sa njima, vrlo vidno je prisutna i na terenu zarada. Radnicima migrantima se već i ugovorima o radu određuju najniži rasponi zarada utvrđeni zakonodavstvom i kolektivnim ugovorima o radu u zemlji zaposlenja. Šta više, i tako utvrđene zarade radnika migranata s jedne strane se ne poštuju uvek, a s druge često neosnovano zakidaju. Obzirom na to da se radnici migranti iz naše zemlje najčešće zapošljavaju u zemljama Zapadne Evrope od izuzetno velikog značaja je njihova diskri-

minacija prema radnicima čija država porekla jeste članica Evropske ekonomske zajednice. U svim ovim slučajevima, dakle, merila za zaradu nisu u količini i kakvoći rada već u nečem drugom što se ne da pravdati ekonomskim razlozima.

I u pogledu sigurnosti zaposlenja radnici migranti su diskrimisani. Za slučaj poremećaja na tržištu ili ekonomskih kriza bez obzira na uzrok radnici migranti su prvi pod udarom otkaza. Najčešće bez prava na pre-kvalifikaciju i prava na materijalno obezbeđenje njihov ekonomski i socijalni položaj ostaje bez potrebnih i povoljnih garancija. Ako su pri tom pravila ponašanja vezana za zemlju porekla problem je još teži.

Na području socijalnog osiguranja su takođe prisutni određeni problemi koji radnike migrante i njihove porodice stavljaju u nepovoljan položaj, a naročito u vezi sa ostvarivanjem prava na zdravstvenu zaštitu, i to kad su osiguranici izvan zemlje zaposlenja. To se posebno manifestuje u vezi sa zaštitom porodice, bilo tako što se prava u opšte ne priznaju, bilo da se priznaju u smanjenom iznosu, potom u nepriznavanju penziskog staža stečenog izvan zemlje zaposlenja, u teškoćama prilikom transfera penzija, profesionalne nehabilitacije i dr. Ne retko se profesionalna bolovanja kvalifikuju kao obična i na taj način naknade smanjuju od 100% na 50%. Ostvarivanje i zaštita ovih prava su problem za sebe.

Dalje područje na kome se često srećemo sa tragičnim posledicama diskriminacije jeste ono unutar znatno većeg obima povreda na radu i profesionalnih obolenja, pa i smrtnih slučajeva. Ne poznajući, ili ne bar u dovoljnoj meri, jezik zemlje zaposlenja, nedovoljno obučeni ili bar obavešteni o prisutnim opasnostima radnici migranti su znatno više i češće izloženi nedaćama ove vrste. Nedovoljno odmorni zbog loših uslova stanovanja, često neogovarajuće ishrane, otežanih uslova rada i drugih okolnosti radnici migranti se znatno češće nalaze u statistikama povređenih. Preduzimanje odgovarajućih mera pravnih i faktički bi nesumnjivo moglo ublažiti nedaće migranata na ovom planu sa uvek boljim posledicama.

Uslovi stanovanja su dalje područje izrazite i teške diskriminacije radnika migranata. Oni vrlo često stanuju u uslovima koji su mimo i ispod svih standarda i minimuma. U ovom pogledu se mogu naći tako žalosni primeri i prizori koji podsećaju na logore iz vremena drugog svetskog rata. Pri svemu tome radnici migranti su izloženi ucenama stanodavca. Obzirom na rečeno, a kako od uslova smeštaja i ishrane u znatnoj meri zavisi zdravlje i život radnika ali i njegova radna sposobnost ovo pitanje mora biti što preciznije regulisano na nacionalnom i međunarodnom planu.

Posmatrali se radnik migrant i kao porodično biće, a on se i tako mora posmatrati, od najvećeg je značaja školovanje tj. perspektiva njegove dece. Na tom planu su njegove mogućnosti i perspektive redovno znatno ispod onih koje imaju deca radnika zemlje zaposlenja, dakle još jednom diskriminacija. Ovo se ogleda ili u potpunom odsustvu organizovanog školovanja dece migranata ili, u najboljem slučaju, u neznatnoj prilagodjenosti školskog sistema i početnim fragmentarnim rešenjima. Razume se problem je vrlo težak i složen, ali baš zbog toga on mora biti predmet konstantne brige svih pozvanih faktora.

Osim pomenutih diskriminacija radnika migranata u poređenju sa radnicima zemlje zaposlenja i ne samo njima, u manjoj ili većoj meri, prisutna je i u oblasti nejednakih šansi za uživanje pogodnosti koje proizlaze iz skraćivanja radnog dana, neodgovarajućeg korišćenja godišnjeg odmora i na brojnim drugim područjima.⁸⁾ Međutim, samo je po sebi jasno da nije moguće sve ovo otkloniti samo putem normativnog uređivanja.

Sa napred iznetih razloga se i u buduće, između ostalog, aktivnosti na planu pravnog regulisanja položaja radnika migranata moraju kretati ka optimalizaciji dosad utvrđenih aranžmana, ka stvaranju novih, kako sa novim (drugim) državama, tako i u oblasti pitanja koja nisu regulisana postojećim ugovorima misleći pri tome i na radnika i na članove njegove porodice. Za takve težnje imaju sasvim dovoljno razloga i opravdanja nadležni faktori zemalja emigracije ali, kako smo već istakli, i oni unutar zemalja imigracije. Ukratko, osnovni cilj kome se mora težiti na ovom planu jeste eliminisanje svih vrsta diskriminacije među radnicima (po rasi, polu, nacionalnosti, državljanstvu, religiji i po svim drugim osnovima). U tom cilju, između ostalog, Jugoslavija je ratifikovala Konvenciju međunarodne organizacije rada br. 97 o migraciji u cilju zapošljavanja (revidirana 1949).⁹⁾

Iluzija bi bila verovati da je diskriminaciju među radnicima lako eliminisati, a još veća uverenje da to u opšte nije moguće postići. Obzirom na to borbu za eliminisanje diskriminacije među radnicima shvatamo kao uzvišeni zadatak svih onih kojima na srcu leži pravedan svet. Takvima, hteli bismo verovati, pripada i pripadaće i Međunarodno udruženje demokratskih pravnika.

*La condition sociale et juridique des travailleurs yougoslaves
qui sont employés à l'étranger*

R é s u m é

Le seul fait que les mouvements migratoires ont pris des proportions gigantesques (seulement en Uurope plus de 11 millions d'émigrants et un nombre encore plus élevé de chômeurs et de personnes qui sont menacées de la réduction des heures de travail et de licenciement) est une preuve suffisante de la complexité, des causes, de l'état existant et des conséquences qui s'ensuivent du phénomène de la migration économique. C'est aussi la raison que de nombreux organes, organisations et savants s'occupent de cette question dans les cadres nationaux et internationaux. L'étude de l'état de choses qui est en relation avec la migration économique et

8) U vezi sa još uvek prisutnom diskriminacijom i područjima njenog javljanja vidi M. Pljakić, već citirani Materijali str. 141-147 i dr.

9. Dr. R. Pešić, Međunarodne konvencije rada, »Prosveta« Beograd, 1968, str. 295-315.

l'établissement de nouveaux principes pour la réglementation internationale de la condition juridique et économique des émigrants était l'objet de la conférence internationale qui, dans l'organisation de l'Association internationale des juristes démocrates, s'est tenue à Paris les 25, 26 et 27 janvier 1974.

Après avoir, de la manière ci-dessus exposée, attiré l'attention sur le phénomène de la migration économique, l'auteur passe à l'étude, sous le titre mentionné plus haut, de la situation yougoslave concrète, et après avoir souligné la tradition relativement longue de notre migration qui a atteint son point culminant dans la période d'entre-deux-guerres, il indique les causes, les dimensions et la structure de la migration économique actuelle. Brièvement la migration économique actuelle a ses sautes dans les changements brusques de la structure sociale de notre population et de son mouvement dans le sens unique sur la relation village-ville, dans le développement économique qui est toujours insuffisant et la productivité du travail relativement basse, la tendance vers un emploi rentable, l'intégration de notre pays dans la division internationale du travail et sa disposition franche de collaborer avec tous les partenaires de bonne volonté, et sur la base des intérêts réciproques.

D'après le recensement du mois de mars 1971 il y avait 672.000 Yougoslaves qui travaillaient temporairement à l'étranger. Comme la statistique officielle à cette époque aussi, pour des raisons objectives, n'a pas englobé tous les travailleurs, et vu que depuis cette date chaque année le nombre de ceux qui émigrent était bien plus élevé que le nombre de ceux qui reviennent dans le pays, l'auteur estime qu'il y a aujourd'hui environ un million de Yougoslaves qui travaillent à l'étranger.

La migration yougoslave relativement considérable, — dont la structure nous ne peut nous donner satisfaction, car assez souvent même les travailleurs qualifiés émigrent à l'étranger, qui sont indispensables à notre économie. — est la cause de l'attention constante qui le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, les autres organes et organisations compétents consacrent à la migration. D'une part, on fait de grands efforts pour encourager le retour de nos travailleurs dans le pays en prenant des mesures pour élargir les possibilités de l'emploi dans le pays, augmenter les rétributions réelles et paralyser les autres motifs pour le départ à l'étranger. D'autre part sur le plan juridique on tâche d'assurer à nos émigrants le statut juridique de travail et la protection de la situation aussi parfaits que possible.

En égard à ce qui précède, souligne l'auteur, la Yougoslavie observe strictement les normes internationales sur ce plan et par la voie des conventions internationales bilatérales avec les pays de notre migration elle s'efforce à régler la situation de nos travailleurs. En conséquence notre pays a conclu un grand nombre de conventions. D'après l'objet de la réglementation les plus nombreux sont les contrats relatifs à l'emploi et à la condition juridique de travail dans le sens strict de ce terme, les contrats ou les conventions relatifs à la sécurité sociale et les contrats qui tendent à assurer le droit à la protection matérielle en cas de chômage. Notre pays a conclu les contrast relatifs à l'emploi avec: la France, l'Autriche, la Suède, la République fédérale allemande, la Hollande, le Luxembourg et l'Australie, et les conventions sur la sécurité sociale avec tous les pays mentionnés plus haut, excepté avec l'Australie et en plus avec: la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Bulgarie, la Pologne, l'Angleterre, l'Italie et la Suisse. La protection matérielle en cas de chômage a été réglée: avec la République fédérale allemande, la France, l'Autriche, la Suède et la Hollande.

Quoique des arrangements juridiques ont été réalisés avec un grand nombre de pays de notre émigration les problèmes sont toujours très importants. En premier lieu il s'agit du respect et de la réalisation des normes juridiques établies, ensuite l'amélioration et l'élargissement de ces normes, la question des travailleurs qui sont employés en dehors des services compétents, les différentes sortes de discrimination de fait, etc.

Sur le plan international la Yougoslavie s'applique à éliminer les discrimination entre les travailleurs sur tous les fondements et dans ce sens elle assure constamment et continuera à assurer son aide et ses initiatives à tous et surtout pour qu'on puisse atteindre ce but tant désiré et difficilement réalisable.