

MEĐUNARODNO REGULISANJE ZAŠTITE NA RADU JUGOSLOVENSКИH RADNIKA NA PRIVREMENOM RADU U INOSTRANSTVU

Započet u periodu industrijske revolucije, talas ekonomske migracije šezdesetih godina ovoga veka snažno je zahvatio mnoge zemlje evropskog kontinenta. U potrazi za boljom zaradom, a suočeno sa nezaposlenošću u sopstvenoj zamlji, aktivno stanovništvo je odlazilo na industrijski razvijeni Zapad pokušavajući da daleko od otadžbine ostvari snove o boljem životu i sretnijoj budućnosti. Ni Jugoslavija nije ostala van tih savremenih tokova. Podatak da se u 1976. godini na radu u inostranstvu nalazilo 900.000 naših građana, od čega u Zapadnoj Evropi 600.000, to jasno potvrđuje.

Našavši se u novoj sredini bez poznavanja jezika, savremene tehnologije i propisa o zaštiti na radu, ova lica su ubrzo postajala žrtve nesreća na poslu i profesionalnih oboljenja.¹⁾ Upoređivanja su pokazala da se strani radnici znatno češće povređuju od domaćih i da među njima ima znatno više povreda na radu nego u zemljama iz kojih dolaze. Slične tvrdnje odnose se na jugoslovenske radnike privremeno zaposlene u inostranstvu. Iako se oni ne povređuju više od radnika iz drugih zemalja (Italija, Turska, Grčka i dr.), podaci pokazuju da je broj povreća ipak veći nego u našoj zemlji.²⁾

Imajući u vidu ovakvo stanje i posledice do kojih zbog toga dolazi, u ovome radu smo pokušali da ukažemo na osnovne međunarodne akte o zaštiti na radu radnika migranata. Nismo se, međutim, zadržavali na regulisanju zaštite uopšte nego smo odredbe pomenutih akata primenjivali na jugoslovenske radnike privremeno zaposlene u inostranstvu.

¹⁾ O pojmu nesreća na poslu i profesionalnih oboljenja — D. Marković, S. Milenković: Međunarodnopravno regulisanje sigurnosti na radu radnika migranata, uvodni jugoslovenski referat na Međunarodnom simpozijumu o zaštiti na radu i zdravstvenoj zaštiti radnika migranata u organizaciji Međunarodne organizacije rada, Svetske zdravstvene organizacije, Saveznog komiteta za rad i zapošljavanje i Saveznog komiteta za zdravstvo i socijalnu zaštitu, Cavtat 31. oktobar — 4. novembar 1977. godine, str. 2, beleška br. 3.

²⁾ Podrobno o zaštiti na radu jugoslovenskih radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu — Informacija o zaštiti na radu naših radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu, Savezni savet za rad, Beograd 1971, str. 3 id.

1. Odredbe o zaštiti na radu u univerzalnim i regionalnim aktima o pravima čoveka i jugoslovenski radnici privremeno zaposleni u inostranstvu

Brojni su akti o pravima čoveka u kojima se nalaze odredbe o zaštiti na radu. Istina, regulisanju ove zaštite uglavnom je posvećen samo jedan član ili tačka u okviru člana o nekom od ekonomskih i socijalnih prava, ali i pored toga, ove odredbe mogu biti uzete kao pravni osnov zaštite na radu jugoslovenskih radnika na privremenom radu u inostranstvu. Imajući u vidu predmet rada navešćemo, najpre, materijalna prava u ovoj oblasti; zadržaćemo se, zatim, na primenivosti odredbi o zaštiti na radu na jugoslovenske radnike da bismo posle toga bacili više svetlosti na postupak za njihovo sprovođenje u život.

a) Materijalna prava iz oblasti zaštite na radu u univerzalnim i regionalnim aktima o pravima čoveka

Snazna težnja za poštovanjem prava čoveka, podstaknuta kršenjem ovih prava u toku drugog svetskog rata, dovela je u Ujedinjenim nacijama do usvajanja brojnih dokumenata o pravima čoveka. Pokušavajući da podrobnije razrade članove Povelje UN u kojima je bilo reči o unapređivanju i podsticanju poštovanja prava čoveka i osnovnih sloboda za sve bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru, države su usvajale međunarodne akte u kojima je izložen čitav katalog građanskih i političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Jedan od akata je i Sveopšta Deklaracija o pravima čoveka usvojena u Generalnoj skupštini 10. decembra 1948. godine. U njoj je, u članu 25 navedeno pravo svakoga lica na „osiguranje u slučaju... onesposobljavanja... ili drugih slučajeva gubljenja sredstava za izdržavanje usled okolnosti nezavisnih od njegove volje”. Slična težnja došla je do izražaja i u deklaracijama usvojenim u regionalnim okvirima. U Američkoj Deklaraciji o pravima i dužnostima čoveka, usvojenoj u Bogoti iste 1948. godine, takođe nalazimo odredbe od značaja za zaštitu na radu. U jednom od članova ovoga akta reč je o pravu svakoga lica na „rad pod odgovarajućim uslovima”,³⁾ a u drugima o pravu na socijalno osiguranje do koga dolazi zbog „Bilo kakve nesposobnosti, koja je rezultat uzroka van njegove kontrole i koja ga čini fizički ili mentalno nesposobnim da zarađuje za svoj život”.⁴⁾

Podstaknute nečovečnim postupcima prema stranim radnicima u pojedinim zemljama, Ujedinjene nacije su se pridružile naporima za regulisanje položaja ovih lica. Pored konvencija i deklaracija o pravima čoveka u kojima se, između ostaloga, reguliše i položaj radnika migranata, usvojen je izvestan broj rezolucija posvećenih isključivo zaštiti migranata. U nekim od njih reč je o „Međunarodnoj pravnoj zaštiti prava čoveka u slučaju osoba koje nisu državljeni zemlje u kojoj žive”⁵⁾ pri čemu se pokušava da osnaži primena međunarodnih odred-

³⁾ Član XIV pomenute Deklaracije.

⁴⁾ Član XVI pomenute Deklaracije.

bi o zaštiti prava čoveka i na strane radnike. Među članovima nalazimo i one o jednakosti između građana i stranaca u pogledu radnih uslova. Veći značaj imaju, međutim, rezolucije o „iskorišćavanju radne snage putem zabranjene i tajne trgovine”.⁶⁾ Počev od 1834. sednice Ekonomskog i socijalnog saveta kad je predstavnik Kenije ukazao na težak položaj ovih ljudi,⁷⁾ pokušava se da pomogne radnicima migrantima i ostalim licima u sličnom položaju pa se pozivaju države da ratifikuju konvencije Međunarodne organizacije rada, posebno Konvenciju o radnicima migrantima (1949) kao i da zaključuju dvostrane ugovore o položaju ovih lica. Od država se takođe traži sprečavanje diskriminacije čije su žrtve radnici migranti i poziva Međunarodnu organizaciju rada da pojača rad na zaštiti ovih lica.⁸⁾

Posebnu ulogu u zaštiti prava radnika migranata imaju rezolucije pojedinih organa Ujedinjenih nacija posvećene isključivo radnicima migrantima. Pošto je reč o pitanju kome je svetska organizacija obratila veću pažnju tek poslednjih godina, rezolucije su ostale u okvirima uopštenih poziva vladama da strane radnike zaštite od diskriminacije i da im priznaju pojedina prava.⁹⁾ Treba, međutim, očekivati nastavak ove delatnosti i veće rezultate u pogledu poboljšanja položaja stranih radnika, između ostalog i u oblasti zaštite na radu.

Sve veći značaj položaja stranih radnika uticao je i na regulisanje njihovih prava u međunarodnim ugovorima, dakle aktima čija je pravna snaga nesporna, za razliku od napred navedenih deklaracija i rezolucija. Među materijalnim pravima nalazimo i ona od značaja za zaštitu na radu ovih lica. Reč je pre svega o obezbeđenju „pravičnih i zadovoljavajućih uslova rada”...¹⁰⁾ i „pravu svakog lica na socijalno osiguranje i korišćenje socijalnih službi”.¹¹⁾

⁵⁾ Rezolucija br. 1790 (LIV) Ekonomskog i socijalnog saveta — Conseil économique et social, documents officiels, cinquante-quatrième session, 8—10 janvier et 17 avril — 18 mai 1973, Résolutions, Supplément No 1, Nations Unies, New York 1973, p. 27; rezolucija br. 1971 (LVI) Ekonomskog i socijalnog saveta — Nations Unies, Conseil économique et social, cinquante-sixième session, doc. E/RES/1871 (LVI) 31. mai 1974.

⁶⁾ Rezolucija br. 1789 (LIV) Ekonomskog i socijalnog saveta-Conseil économique et social, documents officiels, cinquante-quatrième session, Résolutions, Supplément No 1, p. 27; rezolucija br. 2920 (XXVII) Generalne skupštine usvojena 15. novembra 1972. godine — Nations Unies, Résolutions adoptées sur les rapports de la Troisième Commission, p. 69.

⁷⁾ Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Vingt-neuvième session, doc. E/CN/1107, 1 décembre 1972, p. 1.

⁸⁾ Više o delatnosti Ujedinjenih nacija u ovoj oblasti — J. B. Marie: La Commission des droits de l'homme des Nations Unies à sa vingt-neuvième session (Genève 26 février- 6 avril 1973), Revue des droits de l'homme 1973, No 2, pp. 395—397; Baroness Elles: Aliens and activities of the United Nations in the field of Human Rights, Revue des droits de l'homme 1974, Nos 2—4, pp. 302—304.

⁹⁾ V. Rezoluciju br. 1749 (LIV) Ekonomskog i socijalnog saveta — Conseil économique et social, documents officiels, cinquante-quatrième session 8—10 janvier et 17—18 mai 1973, Résolutions, Supplément No 1, Nations Unies, New York 1973, p. 7.

¹⁰⁾ Tačka d) pod i) člana 5 Međunarodne Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

¹¹⁾ Tačka d) pod iv) člana 5 Međunarodne Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

Još izričitije odredbe sadrži Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva. U njoj se od država ugovornica zahteva da prema licima bez državljanstva, koja legalno borave na njihovoj teritoriji, postupaju na isti način kao i prema svojim državljanima u pogledu socijalnog osiguranja u koje spadaju zakonske odredbe o nesrećama na poslu, profesionalnim bolestima i invalidnosti.¹²⁾ Tome se dodaju i prava na davanja do kojih dolazi smrću lica bez državljanstva izazvane nesrećom na poslu ili profesionalnom bolešću.¹³⁾

Potpuno ista prava imaju izbeglice ukoliko legalno borave na teritoriji ugovornica Konvencije o položaju izbeglica.¹⁴⁾

Odredbe o zaštiti na radu radnika migranata sadržane su i u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima usvojenom u Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija 1966. godine. U članu 7 Pakta države ugovornice priznaju pravo svakome na uživanje pravičnih i povoljnih uslova rada, koji obezbeđuju naročito „...bezbednost i higijenske uslove rada”.¹⁵⁾ Član 12 pak predviđa da se svakom licu mora obezbediti poboljšanje svih vidova industrijske higijene i higijene okoline,¹⁶⁾ „sprečavanje i lečenje zaraznih, edemičnih, profesionalnih i drugih oboljenja”.¹⁷⁾

b) Obaveza zaštite na radu jugoslovenskih radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu u aktima o pravima čoveka

U međunarodnim aktima o pravima čoveka u većini slučajeva se izričito ne pominju radnici migranti kao korisnici materijalnih prava iz oblasti zaštite na radu. Može li se onda njihova sadržina odnositi i na ova lica i da li zaštitom treba da budu obuhvaćeni jugoslovenski radnici na privremenom radu u inostranstvu?

Proučavanje navedenih dokumenata ukazuje na potvrđan odgovor. Na to upućuju recimo odredbe o zabrani bilo kakve diskriminacije u pogledu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti.¹⁸⁾ Broj tih osnova je različit, ali je za ovaj rad važno što se među njima uvek nalazi zabrana diskriminacije na osnovu „nacionalnog ili društvenog porekla”.¹⁹⁾ Kad tome dodamo terminologiju u gotovo svakome članu prema kojoj se prava priznaju „svima”, „svakom licu”, „svakome”, onda je sasvim izvesno da pod zaštitu na radu treba podvesti i radnike migrante.

Međutim, da bi odredbe ovih akata imale obaveznú snagu i za radnike privremeno zaposlene u inostranstvu mora biti ispunjeno ne-

¹²⁾ Tačka 1b) člana 24 ove Konvencije

¹³⁾ Tačka 2 člana 24 ove Konvencije.

¹⁴⁾ Član 24 ove konvencije.

¹⁵⁾ Tačka b) člana 7 ovoga Pakta.

¹⁶⁾ Tačka 2b) člana 12 ovoga Pakta.

¹⁷⁾ Tačka 2c) člana 12 ovog Pakta.

¹⁸⁾ Videti stav 1. člana 2. Sveopšte deklaracije o pravima čoveka. Isti broj osnova diskriminacije naveden je i u stavu 1 člana 2 Međunarodnog Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Međunarodnom Paktu o građanskim i političkim pravima.

¹⁹⁾ Više o tome A. Peleš: Pojam rase u međunarodnoj definiciji rasne diskriminacije, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu 1972, str. 123—147.

koliko uslova. Najpre, sam akt mora imati obeležja međunarodnog ugovora. Ako je reč o deklaraciji, rezoluciji ili preporuci opšte je poznato da oni imaju samo moralno-političko dejstvo što znači da njihove odredbe ne obavezuju. Ovim aktima se, čak, može priznati i veći značaj u međunarodnom pravu (ponekad se s pravom može govoriti i o izvesnoj njihovoj pravnoj snazi), ipak ostaje činjenica da za njih ne važi načelo pacta sunt servanda i da zbog toga ne moraju biti izvršavani.

No i kad je posredi tekst ugovornog karaktera, to ne znači da će se on odmah primenjivati na jugoslovenske radnike zaposlene u inostranstvu. Gotovo svi akti o pravima čoveka temelje se na načelu reciprociteta-ugovorom su obuhvaćeni samo državljani država ugovornica, a ne i lica koja dolaze sa ostalih teritorija. Zbog toga je potrebno analizirati strukturu ugovornica ovih akata kako bismo mogli doći do zaključka da li su sve ili bar većina imigracionih zemalja izvršile njihovu ratifikaciju pošto je Jugoslavija postala ugovornica svih važnijih ugovora o pravima čoveka. Analiza se odnosi na vreme do 1. aprila 1975. godine pošto raspoložemo podacima za taj period.

Istraživanje počinjemo brojem ratifikacija do sada najvažnijih dokumenata o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima usvojenih na univerzalnom planu — Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Pakt je stupio na snagu tri meseca posle deponovanja tridesetpetog instrumenta o ratifikaciji u skladu sa članom 27, stav 1. ovoga akta. Ovaj 35. instrument deponovala je vlada Jamajke 3. oktobra 1975. godine. Do 1. januara 1976. godine Pakt su ratifikovale sledeće zemlje: SR Nemačka (17. decembra 1973.), Australija (10. decembra 1975), Barbados (5. januara 1973.), Bugarska (21. septembra 1970), Čile (10. februara 1972), Kipar (2. aprila 1969), Kolumbija (29. oktobra 1969), Kostarika (29. 11. 1968), Danska (6. januara 1972), Ekvador (6. marta 1969), Finska (19. avgusta 1975), Mađarska (17. januara 1974), Irak (24. juna 1975), Jamajka (3. 10. 1975), Jordan (28. 5. 75), Kenija (1. 5. 72), Liban (3. 11. 72), Madagaskar (22. 9. 71), Mali (16. 7. 74), Mauricius (12. 12. 73), Mongolija (18. 11. 74), Norveška (13. 9. 72), Filipini (7. 6. 74), Libija (15. 5. 70), Srbija (21. 4. 69), DR Nemačka (8. 11. 73), Belorusija (12. 11. 73), Ukrajina (12. 11. 73), Rumunija (9. 12. 74), Ruonda (16. 4. 75), Švedska (6. 12. 71), Tunis (18. 3. 69), Sovjetski Savez (16. 10. 73), Urugvaj (1. 4. 70).²⁰⁾ Jugoslavija je pakt ratifikovala 2. juna 1971. godine.²¹⁾

Pregled ratifikacija pokazuje da odredbe ovoga veoma značajnog akta, između ostaloga, i one o zaštiti na radu, ne predstavljaju obavezu za niz imigracionih država u kojima rade i jugoslovenski radnici. Pomenimo Sjedinjene Američke Države, Austriju, Belgiju, Luksemburg, Novi Zeland, Holandiju, Veliku Britaniju,²²⁾ pa će zaključak biti sasvim izvestan. Prema tome, zaštita na radu naših radnika u inostranstvu neće moći da bude zasnovana na odredbama ovoga akta u maločas navedenim zemljama.

²⁰⁾ Revue des droits de l'homme 1975, No 4, p. 916.

²¹⁾ Revue des droits de l'homme 1975, No 4, p. 917, Sl. list SFRJ 1971, br. 7. str. 88 id.

²²⁾ Revue des droits de l'homme 1977, Nos 1—2, p. 217.

Pregled ratifikacija ostalih akata o pravima čoveka u kojima je regulisano i pitanje zaštite na radu stranih radnika, ukazuje na sledeće stanje u ovoj oblasti. Konvenciju o apatridima je ratifikovalo 29 država i ona je stupila na snagu 6. juna 1960. godine. Među ugovornicima se, međutim, ne nalaze SAD, Novi Zeland, Austrija, SR Nemačka, Švajcarska.²³⁾ Jugoslavija je ratifikovala ovu konvenciju.

Konvencija o položaju izbeglica stupila je na snagu 22. aprila 1954. godine i do označenog perioda ratifikovalo ju je 65 zemalja. Za razliku od prethodne konvencije ovu su ratifikovale gotovo sve imigracione države, a to je učinila i Jugoslavija.²⁴⁾

Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije stupila je na snagu 4. januara 1969. godine. Zbog uskog kruga prava koja reguliše dobila je veliki broj ratifikacija — do označenog perioda to su učinile 82 države. Među njima, međutim, nema sledećih imigracionih zemalja: SAD, Australija, Belgija, Luksemburg, Švajcarska.²⁵⁾ Jugoslavija je ratifikovala ovu konvenciju.

Ako ostavimo po strani akte univerzalnog karaktera i pažnju usmerimo na regionalne ugovore o pravima čoveka dolazimo do zaključka o njihovom još užem presonalnom dejstvu. Obično su to ugovori članica izvesnih regionalnih organizacija, pa se pristupanje svodi isključivo na taj uzak broj država. Za ostale ugovor je zatvorenog karaktera. Primer Evropske socijalne povelje je dovoljno ilustrativan. Dejstvo ovoga akta se proteže isključivo na članice Evropskog saveta tako da radnici iz zemalja koje nisu članice navedene organizacije ne mogu uživati u njemu sadržana prava. Pomenuti stav je i izričito naglašen u dodatku Povelje: „osobe o kojima je reč u članovima od 1 do 17 podrazumevaju strance samo ukoliko su oni državljani drugih strana ugovornica i ukoliko legalno i redovno rade na teritoriji zainteresovane strane ugovornice...”²⁶⁾

Da li se na savremenom nivou međunarodnih odnosa ovakav stav može prihvatiti? Mislimo da ne može i kao dokaz ovakve tvrdnje navodimo brojne međunarodne akte koje su prihvatile i države članice Evropskog saveta: Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencija o apatridima, Konvencija o položaju izbeglica i brojne konvencije Međunarodne organizacije rada u kojima je reč o licima koja nisu državljani ugovornica Evropske socijalne Povelje, a priznaju im se prava iz oblasti zaštite na radu. Ovakav stav ovih država je neprihvatljiv zato što one kao i imigracione države dobijaju gotove kadrove za čije školovanje i usavršavanje nisu ulagale materijalna i

²³⁾ Revue des droits de l'homme 1975, No 1, p. 310 i passim.

²⁴⁾ Ibid., p. 310 i passim.

²⁵⁾ Ibid., p. 312 i passim.

²⁶⁾ H. Wiebringhaus: La Charte sociale européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne, Revue des droits de l'homme 1975, Nos 2—3, p. 532; N. Maryan-Green: Droits sociaux et normes régionales, Journal du Droit International 1969, No 1, p. 68; U. Natoli: La jouissance des droits syndicaux par les travailleurs émigrés en Europe occidentale, Conference internationale de juristes sur la situation juridique et sociale des travailleurs migrants en Europe, Paris 25, 26 et 27 janvier 1974, beleška br. 2. bis.

²⁷⁾ La Charte sociale européenne et les normes internationales du travail, Revue internationale du travail 1961, No 5, p. 411.

druga sredstva, a radnici migranti, bez obzira što nemaju državljanstvo države u kojoj rade, doprinose ekonomskom napretku tih zemalja. Zato je razumljiva i prihvatljiva kritika koju ovakvim rešenjima u Evropskoj socijalnoj Povelji upućuju mnogi pisci,²⁷⁾ među njima i oni iz zemalja Zapada.²⁸⁾

- c) Mere za sprovođenje u život odredbi o zaštiti na radu sadržanih u univerzalnim i regionalnim aktima o pravima čoveka

Rečeno je već da deklaracije, rezolucije i preporuke nemaju obavezu snagu za članove međunarodne zajednice i zbog toga se u njihovom tekstu po pravilu ne nalaze odredbe za sprovođenje u život njihove sadržine. Ugovori o pravima čoveka, međutim, sadrže taj tzv. implementacioni mehanizam koji se u većini slučajeva svodi na postupak unutrašnjeg i međunarodnog karaktera. U skladu sa prvim postupkom države se obavezuju na usvajanje zakonodavnih ili drugih mera radi obezbeđenja sadržine akta koji su prihvatile (u konkretnom slučaju prava iz oblasti zaštite na radu). Širina obaveza u neposrednoj je vezi sa vrstom i brojem prava obuhvaćenih ugovorom. Uvek kad su u pitanju „klasična” — građanska i politička prava — obaveze država su znatno veće dok je implementacioni mehanizam ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava znatno ograničenijeg domašaja. U Paktu o građanskim i političkim pravima, na primer, ugovornice se obavezuju da „poštuju i da zajemče prava priznata u ovom Paktu”²⁹⁾ dok se u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima obavezuju na preduzimanje koraka „do maksimuma svojih raspoloživih sredstava... u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava priznatih u ovom Paktu”³⁰⁾ U prvom slučaju u pitanju je, dakle, ne samo poštovanje nego i zaštita prava dok se u drugom obećava samo njihovo postepeno obezbeđenje pošto se polazi od uverenja da ova prava još uvek nisu priznata u mnogim zemljama i da su potrebne velike materijalne mogućnosti država za njihovo obezbeđenje. Pošto se očekivalo da države neće prihvatiti akt sa čvršćim obavezama u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava učinjen je ustupak onima koji su se zalagali za „progresivnu implementaciju” u čijoj se suštini nalazila ideja o ostvarenju ovih prava u skladu sa društvenim bogatstvom država ugovornica. Zbog toga i u članu 7 u kome je reč o zaštiti na radu države samo „priznaju” pravo svakome na uživanje pravičnih i povoljnih uslova rada. Ista obaveza preuzeta je i u članu 12 ovoga akta u kome se nalaže „poboljšanje svih vidova industrijske higijene i higijene okoline”.

Ukoliko je, međutim, obim regulisanih prava uži, obaveze država ugovornica su znatno šire. Tako u Konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije državama nije ostavljena sloboda procene sopstvenih mogućnosti nego im je nametnuta dužnost da „svim odgo-

²⁸⁾ N. Maryan-Green: op. cit, pp. 69—70; H. Wiebringhaus: op. cit, p. 533.

²⁹⁾ Tačka 1 člana 2 ovoga Pakta.

³⁰⁾ Tačka 1 člana 2 ovoga Pakta.

varajućim sredstvima i bez odlaganja sprovode politiku koja teži da ukine svaki oblik rasne diskriminacije.³¹⁾ U skladu sa tim je i sadržina člana 5. ove konvencije u kome se države ugovornice „obavezuju da zabrane i da ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da garantuju pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike na rasu, boju ili nacionalno ili etničko poreklo” pri čemu se kao što je već rečeno pominju pravični i zadovoljavajući uslovi rada i socijalno osiguranje.

Pomenuta razlika dolazi do izražaja i kad ispitujemo sredstva za zaštitu prava iz ovih akata, između ostalog i prava koja proističu iz zaštite na radu. U Paktu o građanskim i političkim pravima države se obavezuju da:

„a) obezbede svakome licu čija prava i slobode priznate ovim Paktom budu povređeni, da raspolaže pravom delotvorne žalbe čak i onda kada bi povreda bila počinjena od lica koja su radila u obavljanju svojih službenih dužnosti.

b) obezbede da nadležna sudska, upravna ili zakonodavna vlast, ili svaka druga vlast koja je prema zakonodavstvu države nadležna, rešava o pravima lica koja ulože žalbu i da razvijaju mogućnosti sudskih pravnih lekova;

c) da obezbede da nadležne vlasti postupe po svakoj žalbi koja bude usvojena kao opravdana”.³²⁾

Slična odredba nalazi se u Međunarodnoj konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. U članu 6. ovoga akta čitamo: „Države članice obezbediće svakom licu pod njihovom jurisdikcijom stvarnu zaštitu i pravo na žalbu pred nacionalnim sudovima i ostalim državnim nadležnim organima protiv svih dela rasne diskriminacije koja bi, suprotno ovoj konvenciji, povredila njihova individualna prava da od svih sudova traže zadovoljenje ili pravednu i odgovarajuću naknadu za svaku štetu koju bi mogla da mu nanese takva diskriminacija”.

Ovakva odredba ne postoji, međutim, u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima mada je za obezbeđenje izvesnih prava, među kojima su i ona o zaštiti na radu, navedenu mogućnost trebalo obezbediti.

Pojedinci se, dakle, ne mogu žaliti na uslove rada ili tražiti neka druga prava pozivajući se na odredbe ovoga akta kao što to mogu činiti u pogledu prava priznatih u Konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. No, mogućnost koja im je data u ovome aktu svedena je samo na žalbu protiv akata u čijoj je suštini ograničavanje prava na osnovu rasne diskriminacije, imajući u vidu suštinu ovoga pojma u skladu sa članom 1. ove konvencije, ali i sadržinu tačke člana 1. u kojoj čitamo da se konvencija ne primenjuje na „razlikovanja, isključivanja, ograničavanja ili davanja prvenstva koje sprovodi država članica Konvencije kad su u pitanju njeni državljani ili lica koja nisu njeni državljani”.

³¹⁾ Tačka 1 člana 2. ove Konvencije.

³²⁾ Tačka 3. člana 2. ovoga Pakta. Više o unutrašnjim merama za sprovođenje paktova o pravima čoveka — S. Milenković: Nacionalne mere za sprovođenje u život Paktova o pravima čoveka, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu 1970, str. 323—335.

Međunarodne mere za sprovođenje u život akata o pravima čoveka odraz su istih okolnosti o kojima je bilo reči prilikom ispitivanja postupka na nacionalnom planu. Smatralo se da u svetu još uvek nisu sazreli uslovi za snažniju kontrolu izvršavanja ugovora o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, pa su i mere za njihovo sprovođenje u život znatno blaže od onih sadržanih u ugovorima o građanskim i političkim pravima. Širina obuhvaćenih prava takođe je uticala na suštinu implementacionog mehanizma — uži krug prava po pravilu je bio podveden pod veća ograničenja unutrašnje nadležnosti država nego što je to bio slučaj sa obimnim katalogom zaštićenih prava.

Pošto se polazilo od shvatanja da ekonomska, socijalna i kulturna prava nemaju dužu tradiciju i da se njihovo poštovanje mora temeljiti na stvarnim mogućnostima svake države, tvorci međunarodnih instrumenata o pravima čoveka smatrali su da je sistem izveštavanja sasvim dovoljan za kontrolu izvršenja ugovornih obaveza. Postupak za sprovođenje u život ovih prava zbog toga se uglavnom i zadržavao na ovoj meri dok su mere za obezbeđenje „klasičnih“ prava bile znatno šireg domašaja. Analiza brojnih akata to jasno potvrđuje. Iako su je zaključile države sa veoma bliskim društvenim sistemima i spoljnopolitičkom orijentacijom, u Evropskoj socijalnoj povelji se nije otišlo dalje od postupka izveštavanja. Slična tvrdnja odnosi se i na Konvenciju o pravnom položaju lica bez državljanstva. Prema odredbama ove konvencije obaveštenja obuhvataju tekstove zakona i propisa koje će države ugovornice izdati u cilju obezbeđenja primene ovoga akta.³³⁾

Znatno detaljnije odredbe o postupku izveštavanja sadrži Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. U četvrtom delu ovoga akta države se obavezuju da podnose izveštaje o merama koje budu preduzele i o postignutom napretku u cilju obezbeđenja poštovanja prava priznatih u Paktu. Rok za podnošenje izveštaja nije određen, ali se zna da će država tu obavezu ispunjavati povremeno prema programu koji u roku od godinu dana od stupanja na snagu ovoga Pakta izradi Ekonomski i socijalni savet. Pri tome se Savet konsultuje sa državama ugovornicama i specijalizovanim agencijama. Cilj izveštavanja je upoznavanje organa Ujedinjenih nacija zaduženih za oblast prava čoveka sa merama koje države usvajaju u ovoj oblasti. U izveštajima se navode činioци i teškoće na koje se nailazi prilikom izvršenja obaveza predviđenih Paktom.³⁴⁾ Izveštaji se dostavljaju Generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija, a ovaj ih šalje Ekonomskom i socijalnom savetu i specijalizovanim agencijama ukoliko izveštaje podnosi članica pomenutih agencija i ako su od značaja za njihovu nadležnost. Dostavljene izveštaje Ekonomski i socijalni savet upućuje Komisiji za prava čoveka „u cilju proučavanja i preporuka opšte prirode ili, ako ima mesta, radi obaveštenja”.³⁵⁾ Države ugovornice i zainteresovane specijalizovane agencije raspoložu mogućnošću podnošenja primedbi Ekonomskom i socijalnom savetu na svaku preporuku opšte prirode ili na svako pozivanje na opštu preporuku koja se nalazi u izveštaju

³³⁾ Član 33 Evropske socijalne povelje.

³⁴⁾ Tačka 2. člana 17 ovoga Pakta.

Komisije za prava čoveka ili u svakom dokumentu pomenutom u izveštaju. Na taj način se utiče na ponašanje država prema međunarodnim obavezama, između ostalog i na poštovanje odredbi o zaštiti na radu lica na privremenom radu u inostranstvu.³⁶⁾

Znatno ozbiljniju kontrolu poštovanja obaveza predstavlja postupak upućivanja žalbi država ugovornica protiv drugih ugovornica koje ne izvršavaju odredbe odgovarajućih konvencija. Ovaj postupak predstavlja sastavni deo gotovo svih ugovora o građanskim i političkim pravima (čl. 41 Pakta o građanskim i političkim pravima, čl. 24 Evropske konvencije o pravima čoveka, čl. 11. Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije). Treba istaći da se nije ostalo samo na teorijskoj mogućnosti pokretanja spora. Do punog izražaja došao je ovaj postupak na evropskom području³⁷⁾ na kome i ima najviše naših radnika, ali se zaštita na radu ovih lica ne može vršiti jer se upućivanje žalbi država protiv drugih država vezuje isključivo za „klasična” prava, a ne i za ekonomska, socijalna i kulturna među kojima se nalaze i ona o zaštiti na radu. No, ako se ne može primeniti na osnovu Evropske socijalne povelje, ovaj postupak se može koristiti kao sredstvo zaštite prava jugoslovenskih radnika na privremenom radu u inostranstvu u skladu sa odredbama Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i u okviru Međunarodne organizacije rada o čemu će kasnije biti više reči.

Još se uže može koristiti mogućnost pojedinaca da od međunarodnih organa traži zaštitu svojih prava. Budući da se neposredan dijalog fizičkih lica i međunarodnog prava smatra opasnošću za državnu suverenost, članice međunarodne zajednice uporno se suprotstavljaju ovakvim oblicima obezbeđenja i kad su posredi klasična tim pre ekonomska, socijalna i kulturna prava. Zahtevi pojedinaca i grupa pojedinaca međunarodnim organima za zaštitu prava omogućeni su Konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, ali je ostvarenje ovoga postupka u neposrednoj zavisnosti od volje država — prema članu 14 ovoga akta Komitet za ukidanje rasne diskriminacije ne prima saopštenja u vezi sa povredom bilo koga prava navedenog u Konvenciji, između ostalog, i u vezi sa odredbama o zaštiti na radu, ukoliko država, protiv koje se saopštenje podnosi, nije dala izjavu o priznanju ovakve nadležnosti Komiteta. Imajući u vidu fakultativnost postupka i vrstu prava u okviru kojih se navode odredbe o zaštiti na radu, može se reći da je zaštita na radu radnika migranata u aktima o pravima čoveka nedovoljna i da treba pribeći drugim instrumentima. Konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada u ovoj oblasti imaju daleko veći značaj pošto je reč o specijalizovanoj agenciji u čijoj je nadležnosti poboljšanje socijalnih i ekonomskih uslova radnika.

³⁵⁾ Član 19. Međunarodnog Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

³⁶⁾ Više o postupku izveštavanja u paktovima o pravima čoveka S. Milenković: Postupak izveštavanja u paktovima o pravima čoveka, Zbornik radova Fakulteta političkih nauka u Beogradu 1973, br. 1, str. 243—249.

³⁷⁾ Više o žalbama država protiv drugih država između ostalog i u okviru Evropskog saveta S. Milenković: Unutrašnja nadležnost država i međunarodna zaštita ljudskih prava, Beograd, 1974, str. 48—51, 132—133.

2. *Zaštita na radu jugoslovenskih radnika na privremenom radu u inostranstvu u konvencijama i preporukama Međunarodne organizacije rada*

Kao što je pomenuto Međunarodna organizacija rada zadužena je za regulisanje socijalnih i ekonomskih uslova radnika, između ostalog i za poboljšanje uslova rada. Da bi ostvarila ovaj cilj ona je razvila vrlo široku delatnost i nizom konvencija i preporuka obuhvatila i uslove u kojima rade radnici migranti. Analiza aktivnosti ove specijalizovane agencije upućuje na sledeće tri vrste akata od značaja za zaštitu na radu radnika migranata. U prvoj su konvencije i preporuke u kojima nije reč isključivo o radnicima migrantima, ali se njihove odredbe mogu odnositi i na zaštitu na radu ovih lica. U drugu grupu se mogu svrstati akti o zaštiti na radu koji se ne odnose isključivo na radnike migrante, ali u sebi sadrže odredbe o zaštiti na radu, dok su trećom obuhvaćene konvencije i preporuke o međunarodnopravnoj zaštiti na radu radnika migranata.

- a) Konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada u kojima se ne reguliše isključivo položaj radnika migranata, ali se njihove odredbe odnose i na zaštitu na radu ovih lica

Od prvih dana postojanja, Međunarodna organizacija rada je znaatan deo delatnosti posvećivala zaštiti na radu radnika: za skoro šest decenija rada ove specijalizovane agencije usvojeno je više od pedeset konvencija i isto toliko preporuka u ovoj oblasti.³⁸⁾ U nekima od njih reč je o zaštiti protiv određenih opasnosti (konvencija br. 13 o upotrebi olovnog belila u bojadisanju (1921); konvencija i preporuka o zaštiti radnika od jonizujućih zračenja (1960); konvencija i preporuka o zaštiti na radu s mašinama (1963); konvencija i preporuka o maksimalnoj težini tereta koje jedan radnik može prenositi (1967); konvencija i preporuka o zaštiti od trovanja benzinom (1971). U drugima je pažnja posvećena zaštiti radnika u posebnim granama delatnosti (konvencija br. 20 o noćnom radu u pekarama (1925); konvencija i preporuka o propisima za sigurnost u građevinskoj industriji (1937); konvencija i preporuka o higijeni u trgovini i biroima (1964) brojni akti o uslovima rada pomoraca i ribara).

Pošto se smatra da i socijalno osiguranje spada u oblast zaštite na radu treba pomenuti i akte u ovoj oblasti. Među regulisanim pitanjima našla su se i ona od suštinskog značaja za zaštitu zdravlja radnika, obeštećenja nesreća na poslu, profesionalnih bolesti, invalidnosti i dr. Iz naslova konvencija i preporuka stiče se jasna slika i o sadržini ovih akata: Konvencija br. 12 o obeštećenju nesrećnih slučajeva na poslu u poljoprivredi (1921), br. 17 o obeštećenju nesrećnih slučajeva

³⁸⁾ Za tekstove konvencija i preporuka koje je ratifikovala i prihvatila Jugoslavija v. R. Pešić: Međunarodne konvencije rada (Zbirka konvencija i preporuka koje je ratifikovala odnosno usvojila SFR Jugoslavija) sa komentarom, Beograd 1968.

pri radu (1925), br. 18 o obeštećenju usled profesionalnih oboljenja (1925), revidirana (1934), br. 19 o jednakom postupku prema stranim i domaćim radnicima u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva pri radu (1925), br. 102 o minimalnoj normi socijalnog obezbeđenja (1925), br. 118 o jednakom postupku prema domaćim i stranim državljanima u oblasti socijalnog obezbeđenja (1962), br. 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih oboljenja (1964), br. 128 o davanjima za slučaj invaliditeta, starosti i smrti (1967); preporuka broj 23. koja se odnosi na nadležnu jurisdikciju za rešavanje sporova u vezi sa obeštećenjem nesrećnih slučajeva pri radu, br. 24 o obeštećenju profesionalnih oboljenja, br. 25 o jednakom postupanju prema stranim i domaćim radnicima u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva pri radu; preporuka br. 88. o stručnom osposobljavanju odraslih, uključujući tu i invalide (1950), br. 121. o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalne bolesti (1964), br. 131 koja se odnosi na davanja za slučaj invaliditeta, starosti i smrti (1967).

Treba najzad pomenuti i konvencije i preporuke o uređenju delovanja inspekcija i službi medicine rada (konvencija br. 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini (1947), preporuka koja se odnosi na opšta načela za organizaciju službe inspekcije namenjene za osiguranje primene propisa o zaštiti radnika (1923), o inspekciji rada (1947) i preporuku o službama medicine rada u preduzeću (1959).

U pomenutim konvencijama i preporukama nijedna odredba se izričito ne odnosi na radnike migrante, ali se zbog upotrebljenih pojmova, istorijskog tumačenja i drugih razloga mogu izvući i zaključci u skladu s kojima se pod zaštitu podvode i radnici-strani državljanima. Na takav zaključak upućuje naš pre svega sadržina ovih akata prema kojoj se zaštita pruža „radnicima... bez ikakvih izuzetaka...”, „svim zaposlenim licima” itd.

b) Zaštita na radu u aktima Međunarodne organizacije rada isključivo posvećenih radnicima migrantima

Pored međunarodnih dokumenata o položaju radnika bez obzira na državljanstvo, odredbe o zaštiti na radu sadržane su i u konvencijama i preporukama Međunarodne organizacije rada isključivo posvećenim pravnom regulisanju položaja radnika migranata. Još na prvoj konferenciji ove specijalizovane agencije bilo je reči o pravima stranih radnika da bi se sa sve većim značajem ovih lica umnožio i broj dokumenata za regulisanje njihovog položaja. Pored drugih prava i zaštita na radu je takođe našla mesta, prema tome i zaštita na radu jugoslovenskih radnika u zemljama koje su prihvatile akte Međunarodne organizacije rada. Navodimo sledeće konvencije u ovoj oblasti, onim redosledom kojim su usvojene u pomenutoj organizaciji: Konvencija broj 19 o jednakom postupku prema stranim i domaćim radnicima u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva na radu (1925); broj 21 o uprošćenju inspekcije emigranata na brodovima (1926); br. 97 o radnicima migrantima (revidirana) (1949); br. 118 o jednakosti postu-

panja prema domaćim i stranim državljanima u oblasti socijalnog obezbeđenja (1962); br. 143 o sprečavanju nereguliranih migracija i unapređivanju jednakih mogućnosti i jednakog tretmana (1975).

Još je veći broj preporuka o položaju radnika migranata. Nabrajamo ih takođe redosledom kojim su usvajane u Međunarodnoj organizaciji rada: Preporuka br. 19 o dostavljanju Međunarodnom birou rada svih informacija, statističkih i drugih podataka u vezi s emigracijom, imigracijom, repatriranjem i tranzitom emigranata (1922); br. 25. o jednakom postupku prema stranim i domaćim radnicima u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva pri radu (1925); br. 26 o zaštiti žena i devojaka emigranata na brodovima (1926); br. 61 o regrutovanju, zaposlenju i uslovima rada radnika migranata (1939), broj 62 o saradnji između država u pogledu regrutovanja, zaposlenja i uslova rada radnika migranata (1939); br. 86 o radnicima migrantima (revidirana) (1949); br. 100 o zaštiti radnika migranata u nedovoljno razvijenim zemljama (1955). Ovim preporukama treba dodati i „Rezoluciju koja se odnosi na akciju Međunarodne organizacije rada u svim socijalnim pitanjima i pitanjima rada” (1971).

c) Konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada isključivo posvećene zaštiti naroda radnika migranata

Pored već navedenih postoji i izvestan broj konvencija i preporuka čiji je isključivi predmet regulisanja zaštita na radu radnika migranata. Za razliku od prethodno navedenih instrumenata koji su se odnosili uopšte na položaj radnika, bez obzira da li je reč o domaćim licima ili strancima, i u kojima je samo uzgred dodirivano i pitanje njihove zaštite na radu, ili od akata koji su, istina, obuhvatali radnike migrante, ali nisu posvećeni isključivo zaštiti na radu, u Međunarodnoj organizaciji rada se došlo do zaključaka da, pored ovih konvencija i preporuka, treba usvojiti i akte sa zaštitom na radu radnika migranata kao isključivim predmetom regulisanja. Među njima treba navesti: Konvenciju br. 19 o jednakom postupku prema stranim i domaćim radnicima u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva pri radu (1925) i Konvenciju br. 118 o jednakosti domaćih i stranih državljana u oblasti socijalnog obezbeđenja (1962) kao i Preporuku br. 25 o jednakom postupku prema stranim i domaćim radnicima u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva pri radu (1925).

d) Primena konvencija i preporuka Međunarodne organizacije rada na jugoslovenske radnike privremeno zaposlene u inostranstvu

U istraživanju dejstva akata Međunarodne organizacije rada na zaštitu na radu jugoslovenskih radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu mora se poći od njihove pravne vrednosti. Poznato je da konvencije Međunarodne organizacije rada imaju obaveznu snagu, pa

se i njihove odredbe moraju sprovoditi u život na osnovu načela *pacta sunt servanda*; takva obaveza ne postoji, međutim, u pogledu sadržine preporuka — one imaju samo moralnopolitičko dejstvo. Iz toga bi se mogao izvući zaključak o primeni svih navedenih konvencija i na jugoslovenske radnike privremeno zaposlene u inostranstvu dok bi se suština preporuka svela jedino na sugestiju državama da se ponašaju u skladu sa željama navedenim u ovim aktima. Praksa, međutim, pokazuje da se prihvatanjem ovakvog zaključka suviše pojednostavljuje njihovo dejstvo. Pokazalo se, naime, da se odredbe svih konvencija ne primenjuju automatski na naše radnike u inostranstvu, ali i da suština izvesnih preporuka ima veći značaj za zaštitu na radu migranata nego što se to na prvi pogled može učiniti.

Kad je reč o konvencijama mora se poći od njihove primene. U nekima od njih obaveze iz oblasti zaštite na radu obuhvataju sve radnike bez diskriminacije u pogledu nacionalnosti što znači da će njima biti obuhvaćeni i jugoslovenski radnici bez obzira što Jugoslavija nije ratifikovala dotičnu konvenciju. Spomenimo recimo Konvenciju br.

97 o migraciji u cilju zapošljavanja u kojoj se izričito navodi: „Svaki član za koga je ova konvencija na snazi obavezuje se da će primenjivati, bez diskriminacije u pogledu narodnosti, rase, vere ili pola, na imigrante koji su zakonito na njegovoj teritoriji, tretman koji nije nepovoljniji od tretmana koji ima prema svojim državljanima...³⁹⁾ Slično dejstvo ima i konvencija br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja (1958) mada se njene odredbe ne primenjuju izričito na strane radnike svake države koja ju je ratifikovala. Logičko tumačenje ovoga akta dozvoljava, ipak, obuhvatanje i ovih lica pošto se pod diskriminacijom podrazumeva „svako pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva zasnovanog na rasi, boji, polu, veri, političkom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom poreklu, koji idu za tim da unište ili naruše jednakost, mogućnosti ili postupanja u pogledu zapošljavanja ili zanimanja”.⁴⁰⁾

Za razliku od pomenutih, postoje i konvencije u kojima se položaj stranih radnika određuje na osnovu reciprociteta. U njima se zaštita na radu obezbeđuje migrantima, pa tako i jugoslovenskim radnicima, pod uslovom da potiču iz zemalja koje su ratifikovale ove konvencije.⁴¹⁾ Ukoliko države porekla to nisu učinile, onda se njihovim odredbama ne obuhvataju radnici — njihovi državljani. U ovoj oblasti su karakteristične Konvencije br. 19 o jednakom postupanju prema stranim i domaćim radnicima u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva, Konvencija br. 118 o jednakosti tretiranja domaćih i stranih državljana u materiji socijalnog obezbeđenja (1962) ili brojne konvencije u oblasti socijalnog osiguranja radnika migranata.

Međutim, pored poznatog pravila prema kome obavezu za strane ugovornice predstavljaju samo ratifikovane konvencije na osnovu načela *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, u Međunarodnoj organizaciji rada

³⁹⁾ Tačka 1 člana 6 ove Konvencije.

⁴⁰⁾ Tačka 1a) člana 1 ove Konvencije. Više o tome Z. Stenek: Pravna zaštita radnika migranata u Međunarodnom radnom pravu, Treći program Radio Sarajeva 1975, br. 9. Str. 116 id.

⁴¹⁾ Z. Stenek: op. cit. str. 129, id.

ima i slučajeva u kojima i neratifikovane konvencije vrše uticaj na nacionalnu praksu. Poznati su primeri konvencija koje je ratifikovao mali broj zemalja, ali su ideje u njima sadržane izvršile širok i snažan uticaj na nacionalno zakonodavstvo. Pomenimo kao primer Brazil koji nije ratifikovao konvenciju br. 119 o zaštiti na radu s mašinama, ali je odlučio da se poštuju sve norme sadržane u ovome aktu kao i u preporuci br. 118 o istom predmetu.⁴²⁾ Sprovedenje u život sadržine pomenutih akata najbolje potvrđuje podatak da se od konzularnih vlasti zahteva da u prateće dokumente uvek unose potvrdu o ispunjenju „uslova bezbednosti i zaštite u skladu s normama Međunarodne organizacije rada”.⁴³⁾

U pogledu pravne vrednosti preporuke Međunarodne organizacije rada mogu se izjednačiti sa neratifikovanim konvencijama.⁴⁴⁾ One nemaju obaveznost već mogu služiti samo kao rukovodna načela za preduzimanje akcije u pojedinim državama. To se pre svega odnosi na slučajeve u kojima je preporuka samo prateći akt pre toga usvojene konvencije. Proučavanje prakse Međunarodne organizacije rada pokazuje, međutim, i drugačije primere: poslednjih godina se sve češće susrećemo sa pojavom da konferencija ove specijalizovane agencije usvaja i preporuke o predmetu koji pre toga nije bio regulisan. Reč je o preporukama — programima, među kojima su i one o higijeni na radu — njih su izvesne zemlje prihvatile bez obzira što ovi akti za njih ne predstavljaju pravnu obavezu.⁴⁵⁾ Potvrdu uticaja preporuka Međunarodne organizacije rada na unutrašnje zakonodavstvo država često nalazimo u izveštajima koje članice ove organizacije dostavljaju Birou, a u kojima čitamo da su vlade pojedinih zemalja preuzele odredbe preporuka ili da su nacrti pojedinih zakona nadahnuti „načelima sadržanim u preporuci”.⁴⁶⁾

Usko je povezana sa dejstvom konvencija i preporuka Međunarodne organizacije rada o sigurnosti, pri radu radnika migranata, između ostalog i jugoslovenskih radnika na privremenom radu u inostranstvu, i kontrola nad izvršenjem materijalnih prava sadržanih u pomenutim aktima. Poput brojnih drugih dokumenata o pravima čoveka, u Međunarodnoj organizaciji rada predviđen je postupak izveštavanja kao jedna od mera za sprovođenje u život ratifikovanih konvencija.⁴⁷⁾ Izveštaji se šalju Međunarodnom birou rada jednom godišnje i sadrže obaveštenja o preduzetim merama za izvršenje konvencija (član 22. Ustava Međunarodne organizacije rada). Ubrzo se, međutim, broj izveštaja znatno uvećao (1926. godine bilo ih je sto pedeset, a

⁴²⁾ E. A. Landy: L'influence des normes internationales du travail: Possibilités et bilan, *Revue internationale du travail* 1970, No 6, p. 624.

⁴³⁾ Ibid. p. 624.

⁴⁴⁾ Ibid. p. 626.

⁴⁵⁾ Ibid. p. 626.

⁴⁶⁾ Ibid. p. 628. O uticaju neratifikovanih konvencija i preporuka na interno zakonodavstvo v. A. Abdeljacuad: L'influence des conventions internationales du travail sur la législation tunisienne, *Revue internationale du travail* 1965, No 3, pp. 230 id.

⁴⁷⁾ F. Wolf: Aspects judiciaires de la protection internationale des droits de l'homme par l'OIT, *Revue des droits de l'homme* 1971, No 4, p. 777.

1959. skoro dvedeset puta više)⁴⁸⁾ tako da je zbog preopterećenosti organa koji su ih ispitivali i vlada koje su slale, rok pomeren na dve godine mada je ostavljena mogućnost da se od vlada traže i detaljni godišnji izveštaji u pojedinim slučajevima.⁴⁹⁾

Izveštaji ne obuhvataju samo sprovođenje u život ratifikovanih konvencija nego i preporuke i konvencije kojima odnosna država nije pristupila.⁵⁰⁾ Ispitivanja izveštaja povereno je Komisiji stručnjaka za primenu konvencija i preporuka.⁵¹⁾ Ona ocenjuje usaglašenost nacionalnih zakonodavstava i prakse sa pravilima ustanovljenim Ustavom i konvencijama Međunarodne organizacije rada i u vezi s tim daje dve vrste komentara. Prva vrsta je u obliku mišljenja (observation) i njima se skreće pažnja na utvrđene nesaglasnosti. Druga vrsta se, pak, sastoji u zahtevu (demande) komisije neposredno upućenom zainteresovanoj vladi u kome se traži odgovor u sledećem izveštaju. Ukoliko to vlada ne učini, komisija sa odnosnim pitanjem upoznaje javnost.⁵²⁾ U pogledu neratifikovanih konvencija, Komisija se zadržava samo na sačinjavanju jedne vrste pregleda situacije u različitim zemljama u određenoj oblasti.⁵³⁾

Počev od 1926. godine Međunarodna konferencija rada obrazuje na svakoj sednici specijalnu komisiju sastavljenu od predstavnika vlada i nacionalnih organizacija poslodavaca i radnika. U njoj je nadležnosti razmatranje nesaglasnosti utvrđenih u Komisiji stručnjaka i sastavljanje izveštaja koji se dostavlja Konferenciji i o kome se raspravlja na plenarnoj sednici ovoga organa.⁵⁴⁾

Pored pomenutog postupka izveštavanja, u Međunarodnoj organizaciji rada predviđena je i kontrola izvršenja obaveza na osnovu žalbi pri čemu se pravi razlika između „reklamacija” (réclamation) i „žalbi” u užem smislu (plainte).⁵⁵⁾ Prvu od njih može podneti Međunarodnom birou rada profesionalna organizacija radnika i poslodavaca protiv članice koja na zadovoljavajući način nije obezbedila izvršenje konvencije kojoj je pristupila. Vlada protiv koje je reklamacija upućena poziva se u tom slučaju da da izjavu. Ukoliko to ne učini u razumnom roku, ili ukoliko s tom izjavom nije zadovoljan Administrativni savet, ovaj poslednji ima pravo da reklamaciju kao i odgovor učini dostupnim javnosti.

⁴⁸⁾ N. Valticos: Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye 1968, t. 123, p. 332.

⁴⁹⁾ Ibid., p. 332.

⁵⁰⁾ Ibid., pp. 333—335.

⁵¹⁾ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (Rapport général et observations certains pays), Rapport III (Partie 4A), Conférence internationale du Travail 63 session 1977, pp. 6 id.

⁵²⁾ N. Valticos: Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail, pp. 339—340.

⁵³⁾ Ibid., pp. 340—341.

⁵⁴⁾ Ibid., pp. 340—341.

⁵⁵⁾ N. Valticos: L'Organisation Internationale du Travail et les Droits de l'Homme en 1968, Revue des droits de l'homme 1969, No 1, pp. 117—118; F. Wolf: op. cit, p. 793. id.

⁵⁶⁾ Tačka 1 člana 26 Ustava Međunarodne organizacije rada. Podrobno o žalbama F. Wolf: op. cit, p. 802 id.

Nešto drugačiji postupak predviđen je za „žalbe“ u užem smislu. Pravo na podnošenje žalbe ima svaka članica Međunarodne organizacije rada protiv druge članice koja „ne obezbeđuje na zadovoljavajući način izvršenje konvencije koju su i jedna i druga ratifikovale“.⁵⁶⁾ Ova mogućnost, međutim, vrlo dugo nije korišćena. Poslednjih godina se situacija menja tako da pojedine države i na ovaj način pokušavaju da prisile države na ispunjenje dobrovoljno preuzetih obaveza.⁵⁷⁾

Imajući to u vidu, naša zemlja se, dakle, u određenim slučajevima, takođe može koristiti ovlašćenjima iz članova 24—34 Ustava Međunarodne organizacije rada radi zaštite naših radnika na privremenom radu u inostranstvu. Tom prilikom treba voditi računa o osetljivosti država na ovakav način rešavanja sporova i o diskrecionom pravu svake imigracione zemlje da unutrašnjim propisima reguliše broj stranih radnika na svojoj teritoriji. Nepovoljni odjeci podnete žalbe mogu se, međutim, izbeći mogućnošću drugih država ugovornica da pokrenu postupak za zaštitu naših radnika u inostranstvu, jer im takva ovlašćenja takođe pripadaju u skladu sa praksom ove organizacije. Reč je o podnošenju žalbe bez obzira što sopstveni državljani nisu pretrpeli štetu, o postupku u kome je klasični pojam neposredne štete napušten u korist opšteg interesa o kome mogu voditi računa sve ugovornice jedne konvencije. Da li će do toga doći, teško je reći. Praksa, međutim, pokazuje da to nije isključeno.

3. Međuvladine regionalne organizacije i zaštita na radu jugoslovenskih radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu

Povećanje broja stranih radnika u pojedinim regionima sveta uticalo je i na regulisanje njihovog položaja u međuvladinim regionalnim organizacijama. Pomenimo, recimo, arapsku konvenciju usvojenu u Arapskoj ligi 1967. godine u kojoj se, među pravilima na kojima će se zasnivati radno zakonodavstvo država ugovornica, navodi zaštita od povreda na radu i socijalno osiguranje. U njoj je reč i o postupku sprečavanja nesreća na poslu.⁵⁸⁾ Za prava jugoslovenskih radnika od posebnog su, međutim, značaja akti usvojeni u okviru Evropskog saveća i Evropske ekonomske zajednice, organizacijama u kojima radi najveći broj naših građana. Ranije su već pomenute odredbe Evropske socijalne povelje razrađene i upotpunjene u dodatku ovoga akta u kome je reč o pravičnim uslovima rada,⁵⁹⁾ bezbednosti i higijeni rada.⁶⁰⁾ Nji-

⁵⁷⁾ Vlada Gane pokrenula je 1961. godine postupak protiv Portugalije a nekoliko meseci kasnije Portugalija je podnela saopštenje protiv Liberije. Podrobnije o ovim sporovima D. Vignes: Procédures internationales d'enquêtes, Annuaire français de droit international 1963, p. 438 id.; F. Wolf: op. cit, p. 805. id.

⁵⁸⁾ Videti članove 53—56 ove Konvencije. Više o tome A. Zaki Badaoui: Influence des conventions internationales du travail sur la Convention arabe des normes du travail, Revue internationale du travail 1970, No 5, pp. 540—541.

⁵⁹⁾ Član 2 dodatka ove Povelje.

⁶⁰⁾ Član 3 dodatka ove Povelje.

ma su, međutim, obuhvaćeni stranci jedino ukoliko su državljani drugih ugovornica i ukoliko legalno borave ili regularno rade na teritoriji zainteresovanih država ugovornica.⁶¹⁾

Tačka 2 člana 48. Rimskog ugovora o ustanovljenju Evropske ekonomske zajednice zabranjuje svaku diskriminaciju zasnovanu na nacionalnosti među radnicima država članica ove regionalne organizacije u pogledu radnih uslova.⁶²⁾

U poslednje vreme regulisanje položaja radnika migranata uopšte, a samim tim i njihove zaštite na radu, doživljava posebno snažan zamah. Krajem 1977. godine Komitet ministara Evropskog saveta usvojio je Evropsku konvenciju o pravnom položaju radnika migranata u kojoj su posebne odredbe posvećene radnim uslovima, socijalnom osiguranju i drugim pitanjima od značaja za položaj ovih lica,⁶³⁾ a u toku 1978. godine u Evropskoj ekonomskoj zajednici izglasana je rezolucija o položaju jugoslovenskih radnika na privremenom radu u devet zemalja ove zajednice u kojoj se traži izjednačavanje jugoslovenskih radnika sa građanima ovih država u pogledu zapošljavanja, prava iz radnog odnosa i socijalnog osiguranja. Zahteva se i uključivanje pomenutih odredbi u novi sporazum o saradnji sa Jugoslavijom.⁶⁴⁾

Osnovni nedostatak regulisanja prava jugoslovenskih radnika na privremenom radu u državama članicama Evropskog saveta i Evropske ekonomske zajednice sastoji se u ograničenom dejstvu *ratione personae* ugovora zaključenih u okviru pomenutih regionalnih organizacija: gotovo svi ugovori o položaju radnika migranata odnose se isključivo na državljane država ugovornica.⁶⁵⁾

Kad se zna da je reč o zatvorenim ugovorima kojima mogu da pristupe isključivo članice pomenutih regionalnih organizacija, jasno je da se državljani trećih država ne mogu pozivati na odredbe o zaštiti na radu navedene u ugovorima zajednice kao integracije. Iako je ova praksa u suprotnosti sa obavezama iz drugih međunarodnih akata čije su ugovornice i zemlje članice pomenute dve regionalne organizacije (o čemu je prethodno bilo reči), Evropski savet i Evropska ekonomska zajednica od nje ne odstupaju. Razloge za ovakvo ponašanje treba tražiti pre svega u zaštiti sopstvenih interesa, a zatim i u obeležjima organizacija pri čemu se, recimo, u Evropskoj ekonomskoj zajednici problematika radne snage smatra samo posebnom oblašću ekonomskih odnosa unutar zajednice. Uređenje pojedinih socijalnih pitanja za članice nema prevashodan karakter pa u skladu sa tim na zajednicu nisu ni preneti šira ovlašćenja u ovoj oblasti. Jugoslavija je zbog toga pristupila zaključenju dvostranih ugovora o položaju jugoslovenskih radnika u zemljama Zapadne Evrope, ali i ostalim državama u ko-

⁶¹⁾ Doc. E/CN. 4/Sub. 2/351, p. 37.

⁶²⁾ Recueil des Traités des Nations Unies, Vol. 294, No 4300.

⁶³⁾ Revue de Droit international et de Droit comparé 1977, No 4, pp. 396—397.

⁶⁴⁾ Politika od 16. aprila 1978. godine.

⁶⁵⁾ G. Lyon-Caen: Les travailleurs immigrés en Europe, Conférence internationale de juristes sur la situation juridique et sociale des travailleurs migrants en Europe, Paris 25, 26 et 27 janvier 1974, p. 4.

jima naši radnici rade, pokušavajući da na taj način obezbedi njihova prava. Posredi su dve vrste ugovora: sporazumi o zapošljavanju i konvencije o socijalnom osiguranju i o tome će biti više reči u narednim izlaganjima.

4. Zaštita na radu jugoslovenskih radnika na privremenom radu u inostranstvu u bilateralnim ugovorima

a) Sporazumi o zapošljavanju

Do 1977. godine sporazumi o zapošljavanju zaključeni su sa sledećim zemljama: Sa Francuskom (1965); Austrijom (1966); Švedskom (1967); Saveznom Republikom Nemačkom (1969); Holandijom (1971); Belgijom (1971); Luksemburgom (1971) i Australijom (1971).

U svim navedenim ugovorima nalaze se i odredbe o zaštiti na radu jugoslovenskih radnika zaposlenih u zemljama sa kojima je zaključen sporazum o zapošljavanju. Zaštita se vrši primenom načela jednakosti prava sa radnicima zemlje u kojoj jugoslovenski radnici rade. Tako na primer, u Sporazumu sa Holandijom izričito piše: „U pogledu sprovođenja propisa o higijensko-zdravstvenoj zaštiti, zaštiti na radu i smeštaju jugoslovenski radnici uživaju ista prava i istu zaštitu kao i holandski radnici“⁶⁶⁾ Slično je regulisana zaštita na radu jugoslovenskih radnika i u sporazumu o zapošljavanju zaključenom sa Francuskom⁶⁷⁾ i Švedskom.⁶⁸⁾ Podrobnije uređenje sadrži, pak, sporazum o zapošljavanju sa Belgijom. Pored odredbe prema kojoj „Jugoslovenski radnici... uživaju jednakost postupanja kao i belgijski radnici u svemu što se odnosi na socijalne prednosti i uslove rada“⁶⁹⁾ u pomenutom Sporazumu se predviđa i preduzimanje izvesnih mera koje imaju preventivno dejstvo i bez kojih se ne može zamisliti bezbednost na radu u pravom smislu reči. Posredi je upoznavanje radnika sa radnim mestom na kome treba da rade i propisima o bezbednosti: „Sve potrebne mere moraju biti preduzete od strane poslodavaca kako bi, ako je to potrebno, radnici bili obučeni za poslove koje treba da obavljaju i dobili sva korisna uputstva u vezi sa pravilnikom o radu, normama bezbednosti i podnošenjem eventualnih reklamacija“⁷⁰⁾ U pomenutoj odredbi, istina, ne spominje se obaveza upoznavanja jugoslovenskih radnika sa normama bezbednosti na radu i drugim pravima na jeziku koji razumeju, ali se takva obaveza poslodavaca može podrazumevati inače bi prava iz tačke 1 člana 10 ostala mrtvo slovo na hartiji.

U Sporazumu sa Luksemburgom nije predviđena slična obaveza poslodavca, ali se prilikom zaključenja ugovora o radu između luk-

⁶⁶⁾ Tačka 3 člana 11 Sporazuma — Sl. list SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi 1971, br. 14, str. 126.

⁶⁷⁾ Stav 3 člana 6. Sporazuma — Sl. list SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi 1965, br. 11, str. 920.

⁶⁸⁾ Stav 2 člana 4 Sporazuma — Sl. list SFRJ, Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi 1967, br. 12, str. 1307—1308.

⁶⁹⁾ Član 13 Sporazuma — Sl. list SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi 1971, br. 22, str. 297.

⁷⁰⁾ Tačka 1 člana 10 Sporazuma — Ibid., str. 296.

semburškog poslodavca i jugoslovenskog radnika u ugovor unose posebne odredbe o uslovima rada⁷¹⁾ tako da se radnik na taj način upozna sa pravima od značaja za njegovu sigurnost na radnom mestu. Ako imamo u vidu položaj lica koje traži posao, čini se, da je sa gledišta zaštite položaja radnika migranata povoljnija obaveza poslodavca navedena u članu 10 Sporazuma sa Belgijom nego u članu 7 Sporazuma sa Luksemburgom.

Za kontrolu sprovođenja u život sporazuma o zapošljavanju predviđeno je osnivanje mešovitih komisija sastavljenih od predstavnika država ugovornica.⁷²⁾

U slučaju radnih sporova priznaje se pravo žalbe nadležnim upravnim organima zemlje u kojoj radnik radi,⁷³⁾ a dozvoljava se i mogućnost pružanja pomoći jugoslovenskog diplomatsko-konzularnog predstavnika putem obraćanja nadležnim vlastima zemlje⁷⁴⁾ „u granicama postavljenih ugovora i prakse koji su na snazi između dve strane”.⁷⁵⁾

b) Konvencije o socijalnom osiguranju

Zaštita na radu jugoslovenskih radnika na privremenom radu u inostranstvu obezbeđena je i u konvencijama o socijalnom osiguranju zaključenim sa zemljama u kojima rade ova lica. U šesnaest konvencija koliko ih je zaključeno do 1977. godine obuhvaćeno je oko 85% jugoslovenskih državljana na privremenom radu u inostranstvu. Hronološki navedeni ti ugovori su sledeći: sa Francuskom (1950); Belgijom (1954); Luksemburgom (1956); Holandijom (1956); Italijom (1957); Čehoslovačkom (1957); Mađarskom (1957); Bugarskom (1958); Poljskom (1958); Velikom Britanijom i Severnom Irskom (1958); Švajcarskom (1962); Demokratskom Republikom Nemačkom (1974); Norveškom (1974).

Slično sporazumima o zapošljavanju, odredbe konvencija o socijalnom osiguranju odnose se i na zaštitu na radu naših radnika na privremenom radu u inostranstvu. Reč je o „osiguranju protiv nesreća i profesionalnih oboljenja”,⁷⁶⁾ odnosno o „osiguranju u slučaju nesreće na poslu”.⁷⁷⁾ Osnovno obeležje ovoga osiguranja sastoji se u jednakom postupku u ovoj oblasti prema jugoslovenskim i državljanima država u kojima Jugosloveni rade⁷⁸⁾ (član 2 Konvencije sa Švajcarskom, član

⁷¹⁾ Član 7 Sporazuma — Sl. list SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi 1971, br. 23, str. 328.

⁷²⁾ Član 12 Sporazuma sa Francuskom; član 21 Sporazuma sa Holandijom; član 19 Sporazuma sa Belgijom; član 21 Sporazuma sa Luksemburgom; član 12 Sporazuma sa Švedskom.

⁷³⁾ Tačka 6 člana 11 Sporazuma sa Holandijom.

⁷⁴⁾ Član 11. Sporazuma sa Holandijom i tačka 2 člana 16 Sporazuma sa Luksemburgom.

⁷⁵⁾ Tačka 7 člana 11 Sporazuma sa Holandijom.

⁷⁶⁾ Glava 2 Konvencije sa Švajcarskom — Sl. list SFRJ, Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi 1963, br. 8, str. 484, id.

⁷⁷⁾ Glava 3 Konvencije sa Austrijom — Sl. list SFRJ, Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi 1967, br. 1, str. 8 i dr.

⁷⁸⁾ Član 2 Konvencije sa Švajcarskom i član 4. Konvencije sa Austrijom.

4. Konvencije sa Austrijom), a ukoliko je reč o posebnim pravima onda su ona regulisana u glavama posvećenim isključivo nesrećama na poslu i profesionalnim oboljenjima.

Postupak u vezi sa teškoćama prilikom primene konvencija o socijalnom osiguranju uglavnom je zajednički za sve konvencije. Nadležne vlasti obeju strana najpre pokušavaju rešavanje spornih problema. Ukoliko se na taj način ne nađe rešenje onda se u roku od šest meseci spor iznosi pred arbitražni organ čiji sastav i nadležnost zajednički utvrđuju vlade država ugovornica. Arbitražni organ zatim donosi odluku o sporu u skladu sa načelima i duhom konvencije o socijalnom osiguranju.

Dr SLOBODAN MILENKOVIĆ, professeur

LA RÉGLEMENTATION DE DROIT INTERNATIONAL DE LA PROTECTION
AU TRAVAIL DES OUVRIERS YOUGOSLAVES QUI TRAVAILLENT
TEMPORAIREMENT À L'ÉTRANGER

— R é s u m é —

Dans son étude l'auteur examine la réglementation de droit international de la protection au travail des ouvriers yougoslaves qui travaillent temporairement à l'étranger. L'étude est divisée en quatre parties. Dans la première partie il est question des dispositions relatives à la sécurité au travail dans les actes universels et régionaux sur les droits de l'homme et de leur application aux citoyens yougoslaves qui travaillent temporairement à l'étranger. En premier lieu les droits matériels sont exposés pour qu'on puisse après l'examen des possibilités de l'application des conventions et des recommandations sur les droits de l'homme aux ouvriers yougoslaves analyser dans plus de détails le mécanisme auxiliaire des actes mentionnés.

La deuxième partie est consacrée à la protection au travail des ouvriers yougoslaves dans les conventions et les recommandations de l'Organisation internationale du travail. Trois catégories de ces actes sont analysées. La première catégorie des conventions et recommandations ne réglemente pas exclusivement la condition des ouvriers migrants, mais leurs dispositions se rapportent aussi à la sécurité au travail de ces personnes. La deuxième partie est exclusivement consacrée aux ouvriers migrants, mais non point exclusivement à la protection au travail de ces personnes, tandis que dans la troisième partie il est question exclusivement de la protection au travail des ouvriers migrants. À la fin de la deuxième partie est analysée l'application des conventions et recommandations de l'Organisation internationale du travail aux ouvriers yougoslaves qui travaillent temporairement à l'étranger.

Dans le cadre de la troisième partie de cette étude est exposée l'activité des organisations régionales internationales dans le domaine de la protection au travail des ouvriers yougoslaves qui travaillent temporairement à l'étranger. L'attention est concentrée sur les organisations dans lesquelles le nombre des ouvriers yougoslaves est le plus élevé — dans le Conseil européen et dans la Communauté économique européenne, et enfin dans la quatrième partie est exposée la protection au travail des ouvriers yougoslaves dans les contrats bilatéraux — les conventions relatives à l'emploi et dans les conventions relatives aux assurances sociales.