

Проф. др ВЛАЈКО БРАЈИЋ

ПРИХВАТАЊЕ И ПРИМЕНА АКТА МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА

1. - УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Разматрање питања прихватања и примене аката Међународне организације рада (МОР-а) саставни је дио питања примјене међународних уговора. Са становишта Устава МОР-а, питање прихватања (ратификације) конвенција и препорука МОР-а је ријешено одредбама Устава МОР-а и обавезама земаља чланица, које из тих одредби проистичу.

Одредбама чл. 19. Устава МОР-а речено је да се конвенције и препоруке од стране влада земаља чланица, подносе надлежној власти (или властима) у чију надлежност спада "предмет" (регулисања), да би се ови акти претворили у законе (друге акте) или да се предузму неке друге мјере.

Ако се пође од одредбе чл. 78, тач. 4. Устава СФРЈ, према којој Савезна скупштина "потврђује Међународни уговор" односи се на конвенцију и друге акте МОР-а.

Пошто се ради о актима МОР-а, у области радних односа и социјалног осигурања, могло би се узети да би Савезна скупштина морала прибавити мишљење републичких скупштина, јер су радни односи и социјално осигурање у законодавној надлежности Савезне и републичких скупштина.

Први проблем који се поставља, међутим, јесте: да ли је за конвенције и за препоруке надлежан законодавни орган. Према Уставу МОР-а, како је речено, надлежну власт одређује право земље чланице. Према Бечкој конвенцији о уговорном праву то може бити учињено кроз различите форме.

Како се може видети из поменуте одредбе чл. 78. Устава СФРЈ, за све међународне уговоре (акте) надлежна је Савезна скупштина. Ако

је реч о конвенцијама МОР-а њихова ратификација се врши тако што оне постају савезни закон. Могло би се узети да је увек тако, када је реч о уговорима који регулишу односе, који се уређују законом. Чл. 78. Устава СРЈ не прави разлику између разних врста уговора, односно међународних аката и надлежности за њихово прихватање. То значи да директно не прави разлику између законодавне и подзаконске надлежности, у области међународних аката. Без обзира на то, тумачењем устава таква разлика би се могла правити.

Бечка конвенција о уговорном праву одређује више форми изражавања пристанка државе на међународне уговоре 1) потписивање, 2) размена инструмената, 3) ратификација, 4) прихватање, 5) одобравање, 6) приступање, или 7) на договорени начин. Устав СРЈ одредбом чл. 78, према преовлађујућем схватању, оставио је само једну могућност-потврђивање од стране Савезне скупштине.

Према другим схватањима, одредбе Устава би се законском разрадом могле протумачити тако да Савезна скупштина не потврђује све међународне уговоре. Могло би се додати, у смислу већ учињене напомене, да би та подела могла да се изврши тако што би Савезна скупштина потврђивала међународне уговоре који су у подручју законодавне регулативе, а остале уговоре би потврђивала влада. То би било у складу са Бечком конвенцијом о уговорном праву. Било би и рационално.

Надлежност за потврђивање, односно прихватања међународних уговора, могла би се у овом смислу прецизно одредити према надлежности за уређивање датих односа, односно надлежности за извршење прописа, у датој области.

У оквиру оваквог приступа конвенције МОР-а би потврђивала Савезна скупштина, а препоруке МОР-а Савезна влада.

Препоруке би могле бити у надлежности владе јер садрже инструкције за вођење политике у области радних и социјалних односа. Обавезе које проистичу из препоруке нису нормативне природе, према томе нема потребе да их потврђује Савезна скупштина.

2. - ПРИХВАТАЊЕ КОНВЕНЦИЈА

Конвенције МОР-а, као што је познато (чл. 3. и 19. Устава МОР-а), доноси Општа конференција рада. Доношењем конвенција за државе чланице настају обавезе у погледу: "обавештавања надлежне власти; подношења извештаја о нератификованим конвенцијама, по захтеву Административног савета МОР-а."

Ове обавезе су исте за државе које су гласале за донете конвенције, и за оне које су гласале против. Резерве које државе чланице у поступку доношења конвенција изразе могу имати одређен значај, нарочито у погледу образложења немогућности ратификовања кон-

венције. То може бити од значаја како за мултилинералне тако и билатералне односе у датом питању. У погледу обавеза које настају ратификацијом конвенције може се рећи да се извршавају тиме што се примењују правила садржана у њима. Та примена може бити посредна и непосредна. У том смислу постојала су два система увођења конвенција у унутрашњи правни систем. Један је монистички а други дуалистички. Монистички се састоји у томе да се конвенција непосредно примењује, јер ратификацијом постаје акт (закон), унутрашњег права.

У случају сукоба са дотадашњим прописима унутрашњег права, предност имају одредбе конвенције.

Но, није, међутим, практично да се несагласност дотадашњих прописа са одредбама конвенција решава на тај начин. Због тога ће и у овом случају (тзв. монистичког система) бити потребно мењати неке прописе или њихове одредбе, да би били у сагласности са одредбама конвенција.

Други, тзв. дуалистички систем се састоји у томе што се после ратификације мењају постојећи и доносе нови прописи, ради спровођења одредаба ратификованих конвенција.

Према ранијим нашим прописима, и њиховом тумачењу, код нас је примењиван монистички систем. То значи да је ратификацијом конвенција била савезни закон, и то савезни закон који има примат над другим савезним законима.

У пракси је, међутим, поступано нешто другачије. Наиме, по правилу, одредбе ратификованих конвенција уношене су у закон и друге прописе. То је било тако, као да је био у примени тзв. дуалистички систем. Но, то није било без последица. Пре свега, чињеницом да су одредбе конвенција уношене у наше прописе, није постојала потреба да се врши непосредан увид у конвенцију.

Сматрало се довољним оно што је садржано у нашим прописима. Није познато да је неки од државних органа предузимао било шта да скрене пажњу правницима да морају имати у виду и текстове конвенција, без обзира на праксу преношења њиховог садржаја у наше прописе.

Недостатак је, може се рећи, био и у актима ратификације, који осим исказа о ратификацији нису садржавали ништа друго. О томе ће бити речи касније.

И када је било нешто садржано у том акту осим изјаве о ратификацији било је, то, благо речено, без икакве функције и није било од помоћи.

Пошто правници нису употребљавали конвенције, као прописе, нису могли ни знати шта конвенције садрже. У случају да је наш пропис био супротан одредбама конвенције, правници то нису знали. У случају да правила из конвенције нису унета у наше прописе, а постоји

правна празнина у њима, увидом у конвенције проблем би био решен. Правници, међутим, нису упућивани на такав поступак.

У овом случају би се могло само условно говорити о правној празнини, јер чињеница да је однос регулисан у конвенцији недвосмислено говори да нема правне празнине. На жалост, без увида у одговарајућу конвенцију наши правници би могли да констатују постојање правне празнине, и да издејствују њено попуњавање доношењем нашег прописа. Тада се може догодити да је све то урађено, али супротно одредби конвенције, што је незаконито.

Из реченог је видљиво да је потребно да се питање увођења конвенција МОР-а у наше унутрашње право пажљивије изучи и нешто другачије регулише, без обзира на то што се не би могло рећи да је у том погледу било много проблема. Ипак је било неких, а они нису безначајни.

Део проблема, као што ћемо видети, могао би се решити утврђивањем обавезних елемената за садржај аката о ратификацији. Из тог акта би морало да буде јасно (односно у њему би морало бити садржано) што су чије обавезе у погледу примене одредаба конвенције, како и у којим роковима ће се то реализовати. Другим речима, била би одређена сва битна правила за примену конвенције, односно препоруке.

Пошто су организације послодаваца и организације радника (синдикати) заинтересоване стране у погледу садржине конвенција (односно препорука), њихово одговарајуће консултовање у процесу припрема, првог, обавезног разматрања конвенције (или препоруке), пред надлежном влашћу врло је значајно.

Сагласност или несагласност ових организација може значајно утицати на доношење одлуке о ратификацији, односно на примену конвенција и препорука, када су ратификоване.

У федеративним државама, нарочито код подељене законодавне надлежности, потребно је изградити правила о процесу формирања предлога за одлуку о ратификацији, или немогућности ратификације. Правила могу бити садржана у закону или неком другом пропису, у складу са правним системом дате државе. Оквир за та правила је, међутим, садржан у чл. 19. Устава МОР-а. Правила би требало утврдити и у погледу спровођења одредби конвенција, односно препорука, уколико правила нису садржана у акту о ратификацији.

Но без обзира на то да ли оваква правила постоје или не, обавезе из ратификоване (потврђене) конвенције, односно препоруке, морају бити извршаване.

3. - ПРИХВАТАЊЕ ПРЕПОРУКЕ

Препоруке се у складу са чл. 19. Устава МОР-а, по усвајању од стране Опште конвенције, достављају члановима на разматрање ради

прихватања у форми закона, или некој другој форми. Препоруке су по садржини различите од конвенције, јер не садрже норме. Због тога их само уношење у унутрашњи и правни систем путем закона не претвара у нормативни акт, јер препоруке не садрже норме. Оно што препоруке не садрже не може бити ни садржина акта којим се оне уносе у унутрашње право. То не значи да препорука не може бити претворена у закон, односно у нормативни акт.

Ако држава чланица сматра да су дати односи могли бити регулисани конвенцијом, и да је то потребно учинити, она може преформулацијом одредаба препоруке направити нормативни акт. Тада то, наравно, неће бити конвенција, али неће бити ни препорука. То ће бити закон (у материјалном смислу, чија се садржина формирана из садржине препоруке). Препорука би на овај начин била претворена у нови правни акт унутрашњег права. Тада би се могло тврдити да је препорука прихваћена, и да јој је чак дат виши степен обавезности, али је тиме постала нови и другачији акт.

На основу обавештења Генералном директору МБР* да је препорука прихваћена могло би се узети да је поступљено у складу са правилима, без обзира на то што је добила нову и форму и садржину, због чега се може говорити о новом акту.

Према томе, тумачење односа конвенција и препорука, према којима се препоруке не ратификују већ акцептирају, нису сасвим у складу са одредбама Устава МОР-а, јер се и препорука може уводити у правни поредак, путем закона (чл. 19, тач. 6). У нашем друштву, као што смо видели, не прави се разлика између разних врста уговора, па ни између конвенција и препорука, у погледу поступка ратификација, односно потврђивања, како то каже Устав СРЈ.

У погледу поступка прихватања и примене препоруке, одредбе Устава МОР-а су исте као и у погледу конвенције. То важи и за процедуру у оквиру федералне државе, и за односе државе, организације, послодаваца и синдиката.

4. - САДРЖАЈ АКТА О ПОТВРЂИВАЊУ (ратификацији)

Као што је већ раније поменуто, потребно би било да акт о ратификацији садржи један број правила, која би обезбедила одговарајуће поступање, ради примене конвенција и препорука.

Међутим, као претходно питање се јавља питање установљења форме акта о ратификацији и његове садржине.

Наиме, данас, код нас, акт о ратификацији састоји се из објављивања изјаве да је одређени акт ратификован, и објављује се акт који је ратификован. Тако је то и за конвенције и препоруке МОР-а.

* Међународни биро рада - стручно административни орган МОР-а.

То значи: прво се мора прописати, или направити преседан, у погледу обавезне садржине тог акта, а затим приликом потврђивања (ратификације) конвенција и препорука реализовати ту обавезну садржину. То би значило објавити акт у коме ће бити речено све што је битно за конвенцију или препоруку, обавезе, поступак и форму увођења конвенције односно препоруке у унутрашње право.

Потребно би било да акт о ратификацији садржи одредбе о промени прописа, односно њиховом усаглашавању. Посебно шта треба учинити у подручју законске регулативе, а шта у подручју колективних уговора.

Могуће је, наравно, одредити и начин директне примене конвенције са одређеним прилагођавањима постојећих прописа.

О садржини акта о ратификацији се може, и потребно је, расправљати и тражити одговарајућа решења, али је, по свему судећи, неопходно проналажење одговарајућег решења за садржину акта о ратификацији.

5. - РЕГИСТАР КОНВЕНЦИЈЕ И ПРЕПОРУКЕ

Код УН се води регистар свих ратификованих конвенција МОР-а у смислу чл. 102. Повеље УН. Међутим, за примену конвенција и препорука, за сваку државу члану, од већег је значаја сопствени регистар, систем примене и праћења примене конвенција и препорука.

Потребно је, поред осталог, да постоји регистар ратификованих, односно прихваћених, конвенција и препорука. Тај регистар се обезбеђује, као код нас, у Министарству иностраних послова. Ради се о регистру свих међународних уговора

За конвенције и препоруке би требало предвидети регистар у Савезном министарству за рад, здравство и социјалну политику. То не би и био централни регистар, већ посебни регистар поменутих аката МОР-а.

У савременим условима компјутеризације ово питање се нешто другачије поставља и решава, али је неопходно да се преко Министарства за послове рада може обезбедити брз и адекватан увид у податке о ратификованим, па и другим конвенцијама и препорукама. У овој техници је потребно обезбедити и текстове како би сви корисници, интересенти и службена лица, могли имати брз и сигуран увид у садржај конвенција и препорука.

Ако би постојао и посебан формални акт ратификације, са структурираном садржином, тај акт би морао бити у бази података, како би се могло видети какве су обавезе одређене и предузете, ради извршења обавеза из конвенција и препорука.

6. - КОНТРОЛА ПРИМЕНЕ КОНВЕНЦИЈА И ПРЕПОРУКА

Устав МОР-а је предвидео поступак и средства контроле извршења обавеза у вези са конвенцијама и препорукама. Нису то само обавезе према ратификованим конвенцијама и прихваћеним препорукама, већ и обавезе према свим донетим конвенцијама и препорукама.

Већ је на почетку речено, да је влада сваке земље чланица дужна, да обавести надлежну власт о донетој конвенцији и препоруци (чл. 19. Устава, тач. 5, 6. и 7). Међутим, овде се не бавимо тим питањем у детаљима. Исто тако за нератификоване конвенције, односно препоруке, свака држава чланица је дужна да шаље извештај о стању свог законодавства, у датој области, на захтев Административног савета.

Поменуте контроле су значајне, али се не односе на ратификоване конвенције и препоруке.

За ратификоване конвенције и препоруке је предвиђен редован систем контроле, кроз извештаје, у форми коју тражи Административни савет.

Генерални директор, уз помоћ Комитета експерата саставља резиме извештаја и доставља га Општој конференцији, односно њеном Комитету за контролу примене конвенција и препорука.

Правила о овом поступку нису у свим детаљима значајна за ово излагање. Треба, међутим, рећи да је поступак у оквиру Комитета за контролу примене конвенција и препорука, веома комплексан и да се може добро изучити само кроз учешће у раду Комитета. Због тога би било веома корисно, у систему наших постдипломских студија и специјализација, упознати се са тим поступком. То би обезбедило припрему стручњака за рад на овим питањима, али за то нема организованих напора иако ми имамо стручњаке, који би могли обезбедити поменуту специјализацију.

Ово питање је од значаја и због следећег: када се вратимо у МОР (сада је наше чланство у тој организацији замрзнуто), биће неопходно укључивање у рад МОР-а, па и врло комплексне процедуре.

СФРЈ је имала свог члана (у личном својству) у Комитету *експерата* за примену конвенција и препорука. После сецесије Југославије ово место је уступљено једној од одцепљених република. То ће сигурно бити коришћено у смислу покушаја да се покаже како Југославија не извршава обавезе из конвенције. Може се то предвидети на основу праксе свакодневног оспоравања Југославије од стране неких бивших република СФРЈ. Поред тога, познато је да је у прошлости у МОР-у непрекидно вођен поступак против једног броја социјалистичких земаља због наводних кршења обавеза из ратификованих конвенција. Тако је и Никарагва нпр. била често на дневном реду, очигледно, пре свега због идеолошких разлога. То значи да је могуће да ће по нашем повратку у МОР бити форсиране примедбе на извршење наших обавеза, из ратифико-

ваних конвенција и прихваћених препорука. За тако нешто, као могућност, треба се припремити, тим пре што наша држава извршава обавезе из конвенције и препорука. Наша припрема, дакле, треба да буде стручна у смислу успешног разјашњавања евентуалних спорова.

Контрола примене конвенције и препоруке се врши у поступку приговора и тужби, у погледу којих постоје релативно опширна правила. Тај поступак је иначе компликован од више различитих механизма и поступка (чл. 24-31). Ова правила су значајна, али ипак специфична и техничка, те се овде неће разматрати. Државни органи, међутим, треба да воде рачуна о овим правилима. У погледу контроле извршења обавеза из конвенција и препорука нарочито је значајна обавеза влада да о садржини извештаја о примени конвенција и препорука обавести репрезентативне организације радника и послодаваца (о извештајима послатим МОР-у, у погледу конвенција и препорука).

8. - УНУТРАШЊА КОНТРОЛА

Контрола примене конвенција и препорука МОР-а, унутар сваке државе, у правном смислу, не разликује се од контроле примене закона и других прописа у области радних односа. То значи, да је то део редовног поступка спровођења и контроле примене прописа. Постоји, међутим, потреба да се ипак врши нека врста посебне контроле.

Поред принципа трипартизма (одређених односа у области рада и социјалне политике између: државе, послодавачких организација и синдиката) у конвенцијама, и у пракси трипартитних односа, утврђују се извесна правила контроле спровођења конвенција и препорука.

То се организује кроз посебна трипартитна тела или државне органе. Тако се формирају комисије за МОР, али се та питања остављају у надлежност социјалних савета.

Кроз комуникације између владе, организација послодаваца и Синдиката, поводом: ратификација, слања извештаја, примедби, приговора и сл., (у погледу примене конвенција и препорука), успостављају се посебни односи, који се тичу контроле примене конвенција и препорука.

Код нас је раније постојала Комисија за МОР. Неки предлози да се поново формира нису имали успеха. То би могло да значи да МОР, и питања везана за МОР, немају одговарајући третман. Нешто је на овом плану покушао да уради Социјални савет Савезне владе. То није довољно.

9. - ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

Под условом да се уставне одредбе могу протумачити тако да међународне уговоре потврђује Савезна скупштина (а да потврђивање

неких уговора може бити у надлежности Владе) важило би исто у погледу конвенција и препорука МОР-а. Према горе реченом Савезна скупштина би ратификовала конвенције, а препоруке би прихватала (акцептирала) влада. То одговара подели на законску и подзаконску регулативу, јер препоруке не садрже норме већ правила за политику правног регулисања, у датој области.

Ова подела би могла да послужи као модел и за друге уговоре. У том смислу бисмо могли разликовати оне акте (уговоре) гдје је у питању законодавна надлежност, и са друге стране међународне акте у области (и сегментима) где није реч о закону, законодавном подручју, нити о питањима од највећег значаја за државу.

Прецизније речено, као што се прави разлика између надлежности Скупштине и Владе, у погледу регулисања односа законодавне и подзаконске надлежности, може се правити разлика у погледу потврђивања (ратификације) конвенције и препорука. Поставља се на одговарајући начин и питање субјеката који закључују уговоре.

Генерално би се могло узети да када се међународни акти односе на подручје законодавног регулисања, или најзначајнијих државних и грађанских интереса, онда је у питању надлежност Скупштине. Када се, међутим, ради о односима који су у подручју подзаконске регулативе, или су тог значаја, међународне акте би могла да акцептира Влада.

У смислу реченог, на исти начин би се могло поступити у погледу конвенција и препорука МОР-а.

Установљење обавезних елемената садржине акта о ратификацији, односно прихватању препоруке, значајно би допринело адекватном поступању према обавезама из конвенција и препорука, односно обавезама према актима МОР-а.

