

*Stefan Andonović**

*Uroš Bajović***

ZAŠTITA RADNIKA MIGRANATA PUTEM BILATERALNIH SPORAZUMA

Ovaj rad se bavi problematikom zaštite radnika migranata na međunarodnom planu, posredstvom bilateralnih sporazuma, kao specifičnih instrumenata uređivanja međunarodnih odnosa. Rad ima za cilj da ukaže na određene specifičnosti bilateralnog načina regulisanja u izuzetno živoj i potencijalno vrlo problematičnoj oblasti, kakva je oblast zaštite radnika migranata. Naročita pažnja se posvećuje pronalazenju sličnosti i određenih zakonitosti bilateralnog načina uređivanja ove materije, kao i pokušaju sistematike bilateralnih sporazuma u oblasti migranta prema kontinentalnoj podjeljenosti. Ukazuje se i na socijalne, ekonomske i aspekte zaštite ljudskih prava koji prožimaju ovu vrstu ugovora.

Ključne reči: *Radnik migrant. – Bilateralni sporazumi. – Kontinentalni sistemi zaštite migranata. – Aspekti zaštite radnika migranata.*

1. UVOD

Radnik migrant jeste pojam koji je odavno poznat u praksi međunarodnih odnosa, međutim njegovo uobličavanje kao pravnog instituta započelo je tek početkom dvadesetih godina dvadesetog veka, i to kroz bilateralne sporazume zainteresovanih država. Što se određivanja pojma radnika migranata tiče, ni praksa ni teorija nisu uspele da ustanove jedinstvenu definiciju. Različiti pravni sistemi, daju različite definicije ovog pojma. No, za potrebe ovog rada, kao najcelishodniji pojam, koji na žalost nije postao opšteprihvaćeno pravilo sudeći po broju potpisnica koje su ga ratifikovale, jeste definicija sadržana u Konvenciji

* Student osnovnih studija na Pravnom fakultetu UB, stefan.andonovic91@gmail.com

** Student osnovnih studija na Pravnom fakultetu UB, bajovicuros@hotmail.com

o pravima radnika migranata i članova njihovih porodica.¹ Navedena definicija daje dosta širok, ali krajnje sveobuhvatan i operativan pojam radnika migranata, određujući koja će se sve lica smatrati radnicima migrantima. Član 2. Konvencije navodi da se izraz „radnik migrant“ odnosi na osobu koja je bila zaposlena, koja je zaposlena i koja će biti zaposlena u delatnosti, uz novčanu naknadu u državi čiji on/ona nije državljanin. Iz navedenog proizilazi da je radnik migrant fizičko lice, muško ili žensko, koje obavlja neku profesionalnu aktivnost u državi različitoj od one koja im priznaje status svog državljanina, odnosno čije državljanstvo poseduje, jasno ukazivajući da se ne može biti radnik migrant u sopstvenoj (matičnoj) državi. Bitno je napomenuti da vremenski domašaj ove odredbe podrazumeva i retroaktivno važenje norme, dakle ova definicija odnosi se i na lica koja su se pre donošenja ove konvencije nalazila u opisanoj situaciji. Sledeći stav istog člana ove Konvencije, daje široku podelu radnika migranata prema opisu posla koje obavlja i njegovoj situaciji u vezi sa zaposlenjem u stranoj državi (pogranični radnik, sezonski radnik, pomorac, radnik na priobalnom postrojenju, putujući radnik, radnik vezan za projekat, radnik „specifičnog zaposlenja“, samozaposleni radnik).² Važno je napomenuti i to da Konvencija, osim što kazuje koja se to lica i pod kojim uslovima se smatraju radnicima migranata, izričito navodi i koja se lica ne smatraju radnicima migrantima, zahvaljujući njihovom specifičnom statusu ili zaposlenju koje imaju.³ U Konvenciji su navedeni i dodatni uslovi, koji moraju biti ispunjeni da bi se neko lice moglo smatrati radnikom migrantom. Dodatni uslovi jesu: 1. posedovanje važećih dokumenata ili regulisanog statusa, ako im je u državi zaposlenja dozvoljen ulazak, boravak i angažovanje u plaćenim aktivnostima, a u skladu sa zakonom te države i međunarodnim sporazumima koje je ta država potpisala 2. neposedovanje važećih dokumenata ili regulisanog statusa, zbog toga ne ispunjavaju uslove iz prethodnog pasusa.⁴

Sličan pristup u određivanju pojma radnika migranta, sadrži dokument usvojen 1977. godine pod okriljem Saveta Evrope, a to je *Evropska konvencija o pravnom statusu radnika migranata*. Takođe za

- 1 Ova Konvencija je usvojena rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 45-158 od 18. decembra 1990.
- 2 Vid. član 2. Konvencije o zaštiti radnika migranata i članova njihovih porodica.
- 3 Vid. vidi član 3. Konvencije.
- 4 Vid. član 5. Konvencije.

potrebe ove konvencije, pod pojmom radnik migrant se podrazumeva državljani države ugovornice koji je ovlašćen od druge strane ugovornice da boravi na njenoj teritoriji u cilju plaćenog zaposlenja.⁵ Jedina razlika definicije ove evropske konvencije u odnosu na prethodno pomenutu konvenciju Organizacije ujedinjenih nacija, jeste zahtev za statusom radnika migranata, a koji se odnosi na pripadnost jednoj od država ugovornica ove konvencije, dok se svi ostali uslovi identični.

Iz svega prethodno navedenog jasno proizilazi da su ove konvencije donete u cilju poboljšanja položaja, jedne *de facto* ugrožene grupe lica. U teoriji ljudskih prava se smatra, što praksa međunarodnih organizacija i praksa država prihvata, da se određenim, posebno ugroženim kategorijama ljudi, moraju dati neka posebna prava, specifična samo za tu grupu lica, nezavisno od zajamčenog korpusa opšteprihvaćenih ljudskih prava. Pored žena, dece, osoba sa invaliditetom, etničkih manjina, domorodačkih naroda, tu se svrstavaju i radnici migranti.⁶ U skladu sa tim, insistira se na pružanju šire i dublje zaštite radnika migranata iz razloga posebnih okolnosti koje ih kvalifikuju kao takve i njihove stvarne ugroženosti u odnosu prema drugim ljudima.⁷ Posebnim ljudskim pravima, samo njima priznatim, kao i raznim posebnim merama, želi se postići puna jednakost i ravnopravnost svih građana, koju je gotovo nemoguće postići, dajući svima ista prava. Ove mere se u literaturi još nazivaju, pozitivnom diskriminacijom ili afirmativnom akcijom.⁸ Karakteristike koje su vezane za radnike migrante oslikavaju se i na planu uređenja pravne regula-

5 Vidi: Član 1. Evropske konvencije o pravnom statusu radnika migranata.

6 Za više o posebno ugroženim kategorijama lica vidi: Za više o posebno ugroženim kategorijama lica vidi: M. Paunović, B. Krivokapić, I. Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet BU, Beograd 2013, 301.

7 Posebne okolnosti koje nalažu pojačanu zaštitu radnika migranata jesu: nedostatak beneficija za zapošljavanje, neostvarivanje prava po osnovu rada u stranim državama, teže ostvarivanje sudske zaštite, problemi socijalne i zdravstvene zaštite, diskriminacija. Za više o problemima sa kojima se suočavaju poljoprivredni radnici migranti, vidi: http://www.opb.org/programs/oregon-story/ag_workers/issues.html. 10.2.2014.

8 Za više o afirmativnoj akciji vidi: Fullinwider Robert Edward, N. Zalta (ed.), „Affirmative Action“, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2013 Edition), 1. Pozitivna diskriminacija je našla svoje mesto i u mnogim međunarodnim ugovorima i ustavima. Tako Ustav Republike Srbije, u njegovom drugom delu, član 21, stav 3., proklamuje: Ne smatraju se diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.

tive o njima. Osim u unutrašnjim poretcima država, regulativa se razvija i na međunarodnom planu i to kako unutar međunarodnih organizacija, tako i između međunarodnih organizacija i država, kao i samih država međusobno. U zavisnosti od broja ugovarača javljaju se međunarodni multilateralni i bilateralni sporazumi, koji regulišu problematiku radnika migranata i koji ujedno predstavljaju najvažnije izvore međunarodnog radnog prava u ovoj oblasti.

2. MULTILATERALNI I BILATERALNI UGOVORI

Osnovna razlika između međunarodnih bilateralnih i multilateralnih ugovora jeste broj ugovornih strana koje pristupaju njegovom zaključenju. Kao što etimologija reči⁹ govori, bilateralni ugovori se zasnivaju između dve ugovorne strane¹⁰ (subjekata međunarodnog prava, dakle međunarodnih organizacija i država), dok se multilateralni ugovori zaključuju između većeg broja ugovornih strana. Primer međunarodnog multilateralnog sporazuma jesu već pomenute Evropska konvencija o pravnom statusu migranata i Međunarodna konvencija o zaštiti radnika migranata i članova njihovih porodica, kao najvažniji multilaterani sporazumi u oblasti zaštite radnika migranata, a možemo navesti i druge konvencije Međunarodne organizacije rada¹¹. Međunarodnu konvenciju o zaštiti radnika migranata i članova njihovih porodica do sada je ratifikovalo 46 država, a potpisalo 16.¹²

9 Latinski bis, bi-, duplo, dva.

10 Iako je za postojanje bilateralnog ugovora nužno postojanje samo dve ugovorne strane, često se dešava da se na jednoj od tih strana nalazi više država. Međutim, te države se smatraju jednom ugovornom stranom, zahvaljujući određenim interesima koji su ih uputili jedne na druge, kao i zajedničkim težnjama, pa samim tim i ne dolazi do promene pravne prirode ovog ugovora kao bilateralnog. Za primer pogledaj: Rešenje o prihvatanju sporazuma sadržanog u memorandumu o saglasnosti između vlada Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Republike Italije, Sjedinjenih Američkih država i Ujedinjene Kraljevine o slobodnoj teritoriji Trsta, Savezna narodna skupština, Ste-nografske beleške, knjiga prva, sveska 1–7, 1954, 824–827.

11 Konvencija Međunarodne organizacije rada o migracijama za zapošljavanjem (revidirana), (br. 97) 1949. i Konvencija o radnicima migrantima (dopunske odredbe), (br. 143), 1975. Za više vidi: <http://www.december18.net/sites/default/files/ratifications.pdf>, 19.2.2014.

12 Navedeno prema podacima dostupnim na internet adresi: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsgno=IV13&chapter=4&lang=en#EndDec>, 12.3.2014.

Evropsku konvenciju o pravnom statusu migranata do početka 2014 godine, ratifikovalo je svega 11 država, uz 4 države potpisnice.¹³

Multilateralne konvencije se obično zaključuju u okviru međunarodnih organizacija, kao i na samitima država i vlada. Kao prednosti ovakvog vida zaključivanja sporazuma, može se navesti: širok krug država koje pristupaju njihovoj ratifikaciji i preuzimanju u unutrašnji pravne sisteme, kao i podizanje bitnih pitanja koja su vezana prava radnika migranata na šireprihvaćeni međunarodni nivo. Dalje, one obično sadrže rešenja koja predstavljaju mehanizme za ostvarivanje prava iz te konvencije, omogućavajući međunarodnom mnjenju, ali telima koje se tim konvencijama osnivaju, da ocenjuju njihov domašaj i primenu. Sa druge strane, logički se javljaju, određene mane multilateralnih konvencija. Pre svega, to je suviše velika apstraktnost njihovih rešenja, a ponekada i neprimenjivost na konkretne države koje bilo zbog političkih, bilo zbog ekonomskih interesa, odbijaju da ih prihvate i ratifikuju, a najčešće pod izgovorima poput ugrožavanja nacionalnog suvereniteta.

3. BILATERALNI UGOVORI O RADNICIMA MIGRANTIMA

3.1. Značaj bilateralnih ugovora

Međunarodna praksa obiluje i bilateralnim sporazumima. Oni imaju tu moć da određena pitanja i probleme koji se javljaju, između određenih država, smeste na nivo koji će odgovarati stvarnim mogućnostima i potrebama konkretnih strana u pitanju. Kao takvi, bilateralni sporazumi se često pominju, kao bitno sredstvo za postizanje zadatih ciljeva i u samim Međunarodnim konvencijama. Ujedinjene nacije su napravile 2009. godine procenu broja radnika migranata na globalnom nivou i utvrđeno je, da njihov broj premašuje 210 miliona, odnosno oko 3.2 procenta svetske populacije.¹⁴ Trećina ih je migrirala iz jedne u drugu razvijenu zemlju, trećina iz siromašnih i srednje razvijenih zemalja u one najrazvijenije, a trećina iz siromašnih u srednje razvijene

13 Navedeno prema podacima dostupnim na internet adresi: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=093&CM=4&CL=ENG>, 12.3.2014.

14 Navedeno prema podacima dostupnim na internet adresi: <http://www.un.org/en/rights/>, 12.3.2014.

zemlje. Dakle, ovi podaci govore o velikoj različitosti destinacija, odnosno da nisu samo najrazvijenije zemlje krajnja stanica radnika migranata i da je njihova zaštita apsolutno svuda neophodna. Ne može se reći da su radnici migranti nezaštićeni čak i u slučajevima nepostojanja bilateralnih ugovora između zemlje porekla i zemlje odredišta ali je osnovni problem u neefikasnosti zaštite koja im se u takvim situacijama pruža. Ovim nikako ne bismo želeli da umanjimo značaj i doprinos MOR-a unapređenju prava radnika migranata, već bismo želeli da ukažemo na veliku potrebu postojanja bilateralnih ugovora. Šta više, nakon donošenja Konvencije od 1990. godine otvorile su se nove mogućnosti ugovaranja kao i novi sadržajni aspekti bilateralnih ugovora.

Treba ukazati i na bilateralne konvencije o socijalnoj sigurnosti, koje predstavljaju najstarije i najprostije pravne instrumente o socijalnoj sigurnosti za zaštitu radnika migranta, čiju najveću vrednost predstavlja kameleonska prilagodljivost specifične i fluidne problematike koje postoje u raznim državama širom sveta. Međutim, upravo ta njihova prednost predstavlja ujedno i njihov nedostatak imajući u vidu to da se rešenja bilateralnih konvencija bitno razlikuju jedne od drugih, gledajući na globalnom planu, a što je u minimalnoj meri korigovano dejstvima multilateralnih konvencija u cilju šire i efikasnije zaštite širom sveta. Sa druge strane, primena načela reciprociteta, na kojem počivaju bilateralne konvencije, ne omogućava adekvatnu zaštitu radnika migranata, budući da postoji opasnost da migranti neće imati pristup određenim socijalnim pravima u državi prijema ako država emigracije ne obezbeđuje uporedivu zaštitu. Načelo reciprociteta, takođe, pretpostavlja da je garancija jednakog tretmana ograničena samo na zabranu diskriminacije migranata iz država koje ostvaruju bilateralnu saradnju sa državom prijema, što, dalje produbljuje nejednakosti u okviru same kategorije migranata. Osim toga, ovi nedostaci postaju još ozbiljniji u vreme intenzivne globalizacije, kada su međunarodne migracije poprimile takve razmere da teško da mogu da budu efikasno „ispraćene“ bilateralnim konvencijama. Ovo naročito stoga što mnoge države sa velikim brojem emigranata nemaju bilateralnu saradnju sa državama koje primaju njihove državljane, kao i zato što između država često izostaje reciprocitet u migracionim tokovima.

3.2. Uređivanje položaja radnika migranata bilateralnim sporazumima

Bilateralni ugovori, su kao pravni institut, našli svoje mesto i među najvažnijim multilateralnim konvencijama iz oblasti zaštite radnika migranata. Tako u Međunarodnoj konvenciji o zaštiti radnika migranata i članova njihovih porodica, bilateralni sporazumi se pominju na više mesta. Već u samoj preambuli, koja predstavlja svojevrsni ekspoze sa razlozima donošenja konvencije i njenim ciljevima, priznaje se značaj bilateralnih i regionalnih sporazuma koji su učinjeni u vidu napora nekih država, a sve u cilju zaštite prava radnika migranata, a potom se priznaje i njihov značaj i korist za ovu tematiku. U definiciji samozaposlenog radnika, takođe se upućuje na bilateralne ugovore u cilju definisanja ove kategorija radnika migranata.¹⁵ Članom 27 garantuje se ravnopravnost radnicima migrantima sa domaćim državljanima u pogledu socijalnog osiguranja, sve dok budu ispunjavali uslove koji se između ostalog, nalaze i u bilateralnim sporazumima. Implicitno se priznaju i tela uspostavljena bilateralnim sporazumima u okviru preduzimanja aktivnosti za angažovanje radnika radi zapošljavanja u drugoj državi.¹⁶ Pitanja u vezi davanja odštete u vezi sa smrću radnika migranata i članova njihovih porodica, se rešava u skladu sa pozitivnim nacionalnim zakonodavstvom, ali takođe i multilateralnim i bilateralnim sporazumima na snazi.¹⁷ Na kraju, možda i najbitnije za bilateralne sporazume, jeste izričita norma ove konvencije o tome, da postignuta povoljnija prava i slobode za radnike migrante kao i članove njihove porodice, a postignute u okviru bilateralnih sporazuma neće biti derogirana nijednom normom ove konvencije.¹⁸ Veoma slične odredbe se mogu naći i u drugom značajnom izvoru prava iz ove oblasti, Evropskoj konvenciji o pravnom statusu migranata. Sva ova upućivanja, u pomenutim konvencijama, ukazuju na izuzetan značaj bilateralnih sporazuma u sferi pravne regulative položaja radnika migranata. Naime, sve države koje su pristupile ovim konvencijama ili prihvatile

15 Vid.: Član 2 stav 2 pod (ž) Međunarodne konvencije o zaštiti radnika migranata i članova njihovih porodica.

16 Vid.: Član 66 Međunarodne konvencije o zaštiti radnika migranata i članova njihovih porodica.

17 Vid.: Član 71, stav 2 Međunarodne konvencije o zaštiti radnika migranata i članova njihovih porodica.

18 Vid.: Član 81 Međunarodne konvencije o zaštiti radnika migranata i članova njihovih porodica.

preporuke i konvencije Međunarodne organizacije rada, u vezi sa pitanjem radnika migranata, se razlikuju po svojim demografskim, ekonomskim, kulturološkim, političkim i drugim osobinama. Sve to vodi zaključku, da univerzalno normiranje ove problematike, vezane za jako osetljivu poziciju radnika migranata, ne može da opstane u čistom obliku, osim ako se ne pristupi užim sporazumima između zainteresovanih država. Nekada će ti bilateralni sporazumi predstavljati samo razradu apstraktnih normi sadržanim u ovim konvencijama, vodeći računa o posebnostima i specifičnim prilikama ugovornica, a nekada će se baviti pitanjima koja nisu sadržana u njima (pravnim prazninama) ili su sadržana samo delimično.

Bilateralni ugovori se mogu javiti pod različitim nazivima i u različitim formama, poput „Bilateralnog sporazuma“, „Kooperativnog sporazuma“, „Zaveta“, „Memorandum o razumevanju“, „Memorandum o saglasnosti“, „Verbalnim beleškama“.¹⁹ Iako postoje različite varijacije naslovljavanja, ono što je zaista bitno, jeste njihova suština, odnosno intencija ka onome o čemu su stranke težile prilikom pregovora i u vreme zaključenja ugovora, ali i u svojim sveukupnim odnosima, jer kako se navodi, „bilateralizam se odnosi na obuhvatan skup uzajamnih delovanja dve strane“.²⁰ Poslednja rečenica vodi ka zaključku da se pri bilateralnom regulisanju položaja, prava ili drugih pitanja u vezi sa radnicima migrantima, vodi računa o celokupnom stanju odnosa između tih država, a koji su u vezi sa potrebom regulisanja konkretnog ugovora o radnicima migrantima. Primer za brigu o celokupnom stanju odnosa nalazimo u Predlogu osnove za vođenje pregovora i zaključivanja bilateralnog sporazuma između vlade Crne gore i saveta ministara Bosne i Hercegovine o zaštiti radnika Crne Gore na radu u Bosni i Hercegovini i zaštiti radnika Bosne i Hercegovine na radu u Crnoj Gori. U ovom predlogu se izlažu činjenice o počecima socijalne saradnje između ove dve države, o potpisivanju Operativnog protokola o socijalnoj saradnji, o inicijativama i odgovorima koje su prethodile susretu visokih zvaničnika koji su i dogovorili inicijativu za potpisivanje sporazuma.²¹

19 I. Dhillon, M. Clark, R. Kapp „Innovations in cooperation: a guidebook on bilateral agreements to address health worker migration“, *Washington DC: Realizing Rights/Global Health and Development*, May 2010, 14.

20 Citirano prema: J. Stefanović, „Bilateralna diplomatija u Evropskoj Uniji“, Fakultet političkih nauka, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka* (ur. M. Podunavac) 2008, 327.

21 Za više vidi: II glavu, pod nazivom: Ocena stanja odnosa sa Bosnom i Hercegovinom u okviru Predloga osnove za vođenje pregovora i zaključivanja bila-

3.3. Proces zaključivanja bilateralnog sporazuma

Prva faza ovog procesa je svakako davanje inicijative od strane zemlje iz koje su radnici migranti ili zemlje u kojoj su radnici migranti za sklapanje bilateralnog ugovora. Ova faza kratko traje, u zemljama koje već imaju razvijenu pravnu regulativu po ovom pitanju, a u idealnom scenariju i prethodne kontakte. Prvi kontakt najčešće ostvaruje Ministarstvo inostranih poslova sa ambasadam ili Ministarstvom inostranih poslova odnosno zemlje, koje onda kontaktira Ministarstvo rada te zemlje sa zahtevom za sačinjavanje platforme za buduće pregovore ili nacрта u ubrzanim odnosima. Onda se upućuje poziv na pregovore drugoj strani. Pregovore obavljaju predstavnici vlada i postignuti okvir kasnije pojedinačno razrađuju. Kada predlozi budu potvrđeni, svaki u svojoj državi oni se upućuju i drugoj strani. Po pravilu, onda dolazi i do bilateralnog sastanka na tehničkom nivou kada se ti tekstovi usaglašavaju i kada se dolazi do konačnog teksta sporazuma. Sporazum javno potpisuju visoki politički zvaničnici odnosnih država i on stupa na snagu po različitim mehanizmima zavisno od pravnog sistema koji je implementiran u odnosnoj državi. Sledeću fazu, koja se može nazvati i inicijalnom kontrolnom fazom, čini aspekt proveravanja sporazuma, kada se obrazuju zajedničke komisije za kontrolu koje nadgledaju sprovođenje bilateralnog ugovora.

3.4. Izazovi u procesu pregovaranja

Najveći izazovi u procesu pregovaranja su oni političke prirode. Spremnost neke države na bezuslovno pregovaranje je u praksi u svakoj oblasti veoma retka, a posebno u oblasti radnika migranata gde suštinski dolazi do suprotstavljanja značajnih interesa. U koliziji su interesi zadržavanja obrazovane radne snage, sprečavanje odlaska ljudi u najboljim godinama za rad kao i ostali sa strane države porekla radnika, sa interesima države prijema te iste obrazovane radne snage kao i odbijanjem prijema neobrazovane ili socijalno neprihvatljive radne snage (delinkvenata). Pored sukoba interesa kao prepreke, značajnu branu u započinjanju i realizaciji pregovora predstavljaju i politički odnosi država koji su često lako podložni promenama. Za zaključenje

teralnog sporazuma između vlade Crne Gore i saveta ministara Bosne i Hercegovine o zaštiti radnika Crne Gore na radu u Bosni i Hercegovini i zaštiti radnika Bosne i Hercegovine na radu u Crnoj Gori, Podgorica, 2013.

bilateralnog ugovora u bilo kojoj oblasti uslov *sine qua non* jeste i postojanje političke volje i dovoljno dobri odnosi pregovaračkih strana. Kao moguće poteškoće mogu se javiti i razlike u pravnim sistemima ili u konkretnim regulativama, ali su ti razlozi svakako savladivi u pregovorima i kao takvi nemaju isti značaj kao oni prethodno navedeni. Vođenje pregovora može potrajati čak i po nekoliko godina, a naročito u slučajevima kada visoke delegacije učestvuju u njima, zbog ređeg sastajanja predstavnika država na najvišem nivou.

3.5. Sadržina bilateralnih ugovora

Raznovrsna međunarodna praksa zaključivanja bilateralnih ugovora ne daje jedinstven formalni obrazac jednog takvog ugovora. Međutim, većina njih sadrži neke slične elemente kod kojih se može primetiti konzistentnost njihovog javljanja u bilateralnim sporazumima. Tako, uobičajeno je da bilateralni sporazumi započinju preambulum. Između preambula bilateralnih sporazuma u vezi sa radnicima migrantima i preambula ustava uporedne prakse država, može se povući paralela, da ona predstavlja svečani način uvoda u ugovor, navodeći strane ugovornice, sa razlozima i potrebama donošenja tog ugovora, ali i namerama i željama koje se očekuju od istog.²² Najčešće se bilateralni ugovori o radnicima migrantima sastoje iz tri dela, koji slede preambulu, a to su: opšte odredbe, posebne odredbe i završne odredbe. Po logici stvari, opšte odredbe sadrže određivanje nekih opštih instituta, poput definisanja pojma radnika migranata, opštih načela na kojima počiva njihova zaštita, telima koja će biti u obavezi da neposredno primenjuju sporazum, i slično, što je najčešće već sadržano u multilateralnim ili drugim bilateralnim sporazumima, i zakonima država. Posebne odredbe najčešće predstavljaju razradu ugovora, u kome se konkretizuju apstraktne odredbe pojedinih prava ili obaveza radnika migranta ili bliže određuju pravci delovanja normi koje se u ovom delu nalaze. Završnim odredbama se finalizira ugovor, stavljajući u ovom delu akcenat na procesne stavke sporazuma, poput roka, vremena, načina primene i slično. Iako nabrojane faze nisu opšteprihvaćene niti imperativne, imajući u vidu da u ovakvim odnosima vlada autonomija volje ugovornih strana, ono što jeste obavezno jesu potpisi zastupnika koji deluju u ime država, kako bi se omogućio dalji tok stupanja ugovora na snagu. Međutim, sve

22 M. Jovičić, *Leksikon srpske ustavnosti 1804–1918*, Filip Višnjić, Beograd 1999, 225.

odredbe bilateralnih ugovora trebalo bi da budu bazirane na osnovnim načelima zaštite radnika migranata. U tom smislu, po svojoj važnosti prvo bi trebalo istaći načelo jednakog postupanja prema domaćim državljanima i strancima, što je u isto vreme i ideja vodilja drugih načela, poput načela očuvanja stečenih i očekivanih prava

4. POSEBNI SISTEMI BILATERALNIH UGOVORA U VEZI SA RADNICIMA MIGRANTIMA

4.1. Azijski sistem bilateralnih ugovora

Materija bilateralnih ugovora posebno je zanimljiva za istraživanje na azijskom kontinentu gde države, posebno jugoistočne Azije, osećaju veliku potrebu da zaštite svoje državljane koji, usled teške materijalne situacije, često migriraju. Međutim, države Azije radije zaključuju takozvane, Memorandume o razumevanju nego bilateralne ugovore iz sledećih razloga²³: jednostavniji su, i pregovaranje kraće traje, više su u duhu podneblja jer se lakše prilagođavaju i menjaju u odnosu na bilateralne ugovore, lakši su za primenu te više odgovaraju slabo razvijenim državnim aparatima, itd. Važno je istaći i to da se u teoriji ističu sledeće razlike između bilateralnih ugovora i Memoranduma o razumevanju. Bilateralni ugovor je dosta određeniji i primorava države potpisnice da ga se striktno pridržavaju, dok Memorandum predstavlja samo okvir za željeno delovanje, još jedna distinkcija jeste i to da bilateralni ugovori jesu strogo formalni, dok forma nije bitan element Memoranduma o razumevanju

4.1.1. Moguće prepreke bilateralnih sporazuma na Azijskom kontinentu

Na Azijskom kontinentu postoje i mnogobrojne prepreke ostvarivanju zacrtanih ciljeva bilo preko bilateralnih ugovora bilo preko memoranduma. Posebno značajna je ona koje se najčešće uopšteno definiše, kao nedostatak političke volje, a koja suštinski znači slabost režima da se odupru uticajima krupnog kapitala kao i jačih država. Takođe, tu su i prepreke čiji je izvor velika nejednakost razvoja drža-

23 P. Wickramasekara, *Labor migration in Asia: Role of bilateral agreements and MOU-s*, ILO presentation at the JIPLT workshop on International Migration and Labour Market in Asia, Tokyo 2006, 4.

va na azijskom kontinentu. To je posebno vidljivo u sferama uprave, gde postoje države koje su svoj činovnički aparat dovele do perfekcije u smislu funkcionisanja i obrazovanja dok su druge i dalje u začecima razvoja svojih državnih institucija i činovničkog aparata. Veliku branu radnoj integraciji predstavljaju i religijske i kulturološke razlike koje se najviše ogledaju u praktičnom aspektu radnih odnosa kao i posmatranja rada žena. Međutim, u poslednjoj deceniji dvadesetog veka kao i u prvoj polovini dvadesetprvog veka jasno je vidljiv veliki napredak kako u pogledu pravnog kvaliteta bilateralnih ugovora tako i u pogledu širenja mreže bilateralnih ugovora po celom azijskom kontinentu. Tako se pojavio i bilateralni sporazum, koji nosi naziv Memorandum sporazumevanja između Republike Filipina i Republike Indonezije od 18. januara 2003. god.²⁴

Zanimljiva je i podela tipova bilateralnih ugovora u Aziju koju je iznela prof. Go u svom radu od 2011. godine,²⁵ koja je sa pravom kritikovana kao neosnovana u pravnoteorijskom smislu usled mešanja kriterijuma podele. Naime, prof. Go pod tipove radnih bilateralnih sporazuma ubraja i sporazume protiv trgovine ljudima kao i opšte ekonomske sporazume, što se ni iz ugla objekta kao ni iz ugla subjekta ne može prihvatiti kao osnovna tema radnog prava, a posebno ne kao osnov za podelu bilateralnih ugovora u ovoj oblasti. Kao jedini sistem *sui generis*, na azijskom kontinentu može se navesti sistem Japanskih radno-ekonomskih sporazuma koji se u nekom delu odnose i na pitanje radnih migracija. Primer bi mogao predstavljati ugovor između Japana i Indonezije,²⁶ koji se tiče uređivanja radnih migracija medicinskih radnika i negovatelja. U istom se predviđaju brojne privilegije za pridošle radnike poput plaćenog učenja jezika, stručne obuke za period od četiri godine. Ovaj ugovor stupio je na snagu 1. jula 2008. god.

4.2. Američki sistem bilateralnih ugovora

Bilateralni sporazumi po pitanjima radnih migracija nisu više aktuelni na američkom kontinentu u smislu uređivanja međusobnih

24 Ceo memorandum sporazumevanja dostupan na sajtu: http://www.poea.gov.ph/lmi_kiosk/Bilateral%20Agreements/BLA-INDONESIA.pdf, 14.3.2014.

25 Vid.: Go Stella, „Asian Labor Migration: The Role of Bilateral labor and similar agreements“, Presented at the ADBI-OECD Roundtable on Labor Migration in Asia: *Recent Trends and Prospects in the Post-crisis Context*, Tokyo 2011.

26 Navedeno prema: D. Adam Stott, *The Japan-Indonesia Economic Partnership: Agreement Between Equals*, Japan focus, 2009, 4.

odnosa država sa američkog kontinenta (sa izuzetkom odnosa SAD i Meksika), ali su i dalje veoma potrebni u odnosima sa ostatkom sveta jer su SAD, Kanada, kao i Brazil²⁷ popularna odredišta za radnike iz celog sveta. Posebna karakteristika američkog kontinenta je postojanje ideje udruživanja odnosno osnivanja regionalnih komora i asocijacija, gde je posebno aktivan Brazil kao i karipske zemlje. Takođe, čvrst stav SAD kao i Kanade je donekle ublažen i sada ove dve države sklapaju ugovore sa drugim državama na jednakoj osnovi, odnosno ne koriste se svojim dominantnim položajem u ovoj sferi. Poseban izuzetak, sa jakim naglaskom na ozbiljno kršenje ljudskih prava postoji u odnosima SAD i Meksika.²⁸

Razlozi za ovu promenu kursa su očigledni. Većina ekonomskih studija rađenih na američkom kontinentu pokazuje veliku korist koju ove države ostvaruju od rada radnika iz drugih delova sveta, kao i jednostavnost zaštite njihovih prava usled velike razvijenosti pravnog i činovničkog aparata tih država. Takođe, ovde je od velikog značaja i ustavni koncept SAD²⁹ koji prema tumačenju pravnih teoretičara omogućuje potpunu zaštitu svih pridošlih, a prijavljenih radnika, a pod dodatnim uslovima i onih neprijavljenih. Lokomotive razvoja bilateralnih ugovora u ovoj oblasti su zemlje karipskog regiona, a interesantan predlog uputila je vlada Bermudskih ostrva Brazilu za uzajamnu zaštitu radnika migranata na najvišem nivou, kao i za osnivanje regionalnog komiteta za zaštitu radnika migranata. Predlog je veoma sličan predlogu koji je i ostvaren još početkom 80-tih godina prošlog veka u odnosu vlada Bermuda i Portugala. Predlog je upućen 2012. godine i sad je njegova realizacija u završnoj fazi a efekti njegove primene biće podložni oceni za 3 godine.

Još jedan primer bilateralnog sporazuma sa ovog kontinenta predstavlja ugovor između Argentine i Bolivije³⁰, zaključen 17. marta

27 Navedeno prema statistici MMF-a za 2012. god. Dostupno na sajtu: <http://www.imf.org/external/data.htm>, 22.2.2014.

28 Opširnije o tome: D. Chiquiar, A. Salcedo, „Mexican migration to the USA: Underlying economic factors and possible scenarios for future flows“, Washington DC, Migration Policy Institute, 4.

29 Preambula Ustava SAD kao i 7 njegovih članova posredno regulišu tzv. nacionalno pitanje, što se u teoriji ustavnog prava tumači različito. Posebno je značenje uvodnih reči podložno različitim tumačenjima oko njihovog obuhvata, odnosno na koga se sve sintagma „Mi, narod SAD“ odnosi.

30 http://unctad.org/sections/dite/ia/docs/bits/argen_bolivia_sp.pdf, 13.3.2014.

1994. godine u Buenos Airesu. Ovaj ugovor predviđa recipročno regulisanje privremenog boravka za one državljane koji neredovno borave u drugoj državi a imaju dokaz o zaposlenju, takođe dozvoljava i mogućnost migracije iz jedne države u drugu zbog rada.

4.3. *Evropski sistem bilateralnih ugovora*

Sloboda kretanja radnika, dobara i usluga je postavljena 1957. godine kao jedan od temeljnih principa Evropske ekonomske zajednice.³¹ Sloboda kretanja radnika omogućavala je traženje posla svuda na teritoriji Evropske ekonomske zajednice (u daljem tekstu EEZ) kao i ostvarivanje radnog odnosa bez radnih dozvola uz sva prava koja poseduju i domaći državljani. Ovaj princip postavio je odličnu osnovu ekonomskim migracijama i razvoju privreda država EEZ. Ova prava su inače proširena i na članove porodica radnika migranata, koji su imali i dodatna prava u pogledu školovanja i socijalne zaštite čime im se suštinski omogućila jednakost sa domaćim državljanima. Prema ovim pravilima državljanin EU koji u kontinuitetu radi u drugoj državi Evropske unije (u daljem tekstu EU) u periodu od 5 godina stiče pravo na stalno prebivalište u datoj državi po samom zakonu. Naravno, postoje i ograničenja. Države EU mogu ograničiti pravo na zapošljavanje u državnoj administraciji, posebno u pogledu zaštite državnog suvereniteta i državnih tajni. Drugo, članovi unije mogu ograničiti pravo stanovnicima novih članova unije na određeno vreme, na slobodno kretanje u smislu radnog prava. Primeri državljanina Grčke i Španije koji su čekali (do) 7 godina na otvaranje radnog tržišta, nakon ulaska njihovih država u EZ odnosno EU. Ograničenje je postojalo i za nove države članice od 2004. i 2007. godine su važila posebna pravila, odnosno postojalo je inicijalno ograničenje za period od 7 godina ali sa obavezom preispitivanja nakon dve, pa ponovnog preispitivanja nakon još tri godine. Sve to uz obavezu davanja razloga za ograničenje pred Evropskom Komisijom. Poseban pravni slučaj nastaje u materiji tzv. upućenih radnika. To su oni radnici migranti sa kojima se ugovor o radu sklapa pre migracije, pa se oni onda upućuju u drugu državu EU gde rade po osnovu tog

31 Evropska ekonomska zajednica je ekonomska organizacija u Evropi koja je nastala 1957. godine i obuhvatala je šest zemalja zapadne Evrope: Francusku, Zapadnu Nemačku, Italiju, Belgiju, Holandiju i Luksemburg. Prestala je da postoji 1967. godine kada se ujedinila sa Evropskom zajednicom za uglj i čelik kao i EUROATOMOM. Njihovim sjedinjenjem nastala je Evropska zajednica.

ugovora. Zbog zloupotreba poslodavaca, odnosno njihovog izbegavanja plaćanja minimalne zarade predviđene zakonodavstvom države u koju je radnik upućen, EU je uspostavila princip plaćanja minimalne zarade po osnovima zakonodavstva države prijema. Ova materija je nekoliko puta bila predmet odluka i Evropskog suda pravde posebno po pitanjima radnih prava građevinskih radnika.

Naravno, istorija radnih migracija u Evropi nije počela sa nastankom EEZ već je aktuelna tema još od početka dvadesetog veka, o čemu svedoče i arhitekti a ujedno i pioniri bilateralnih ugovora u regulisanju oblasti radnika migranata. Primeri takvih ugovora jesu: ugovor Italije i Francuske od 1904. godine o zaštiti radnika,³² ugovor Nemačke i Italije od 1912. godine, ugovor Italije i Švajcarske od 1921. godine koji je jedan od najinteresantnijih bilateralnih ugovora jer je prvi predviđao i naknadu nezaposlenim licima, ugovor Italije i Kraljevine SHS od 1925. godine kao i mnogi drugi.

Evropski sistem bilateralnih ugovora za radnike migrante bazira se na četiri moguća modela koji su izgrađeni nakon drugog svetskog rata, prvenstveno u Zapadnoj Nemačkoj i Velikoj Britaniji. Ti modeli jesu: model gostujućih radnika, model pograničnih radnika, model sezonskih radnika i model radnika po ugovoru³³. Za sve ove modele zajednička je shema i način nastanka ugovora, kao i polja koja su uređena ugovornim odredbama. Bilateralni ugovori koji se odnose na radnike migrante najobimnije su i najdetaljnije uređeni u odnosu Nemačke i drugih država koje je okružuju kao i u odnosu sa zemljama Istočne Evrope.

Migracija sa istoka na zapad unutar granica Evrope intenzivirana je osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog veka. Tada su, usled porasta nezaposlenosti unutar razvijenih zemalja Zapadne Evrope doneta brojna pravila usmerena ka ograničavanju svih migracija a posebno radnih. Međutim, ograničavajuća politika je izgubila na snazi rušenjem Berlinskog zida, kada je nalet radne snage iz bivšeg komunističkog bloka postao nezadrživ a i veoma koristan po tržište rada Zapadne Evrope. Nemačka menja svoju politiku nakon ujedinjenja

32 Za više vid.: Lj. Kovačević, *Normiranje socijalne sigurnosti u međunarodnom pravu*, magistarska teza, Beograd 2007, 183.

33 Vid: *Bilateral labour agreements for managing migration* стр 3–8. Dostupno na: http://www.colomboprocess.org/follow_sub2/session%201/Bilateral%20Labour%20Agreements%20for%20Managing%20Migration.pdf, 11.2.2014.

što joj donosi ogroman budžetski prihod, a nakon toga i ostale države Zapadne Evrope prihvataju tzv. sistem tipskih ugovora u oblasti radne migracije. Tipski ugovor tada prihvaćen sastoji se od tri ključna dela: 1. dela u kojem se štite sva prava radnika migranata 2. dela koji se odnosi na sprečavanje ilegalnih migracija 3. dela koji se odnosi na jednaka prava u zapošljavanju 4. dela koji se odnosi na regulisanje tražnje i ponude na radnom tržištu.³⁴

4.4. *Afrički sistem bilateralnih ugovora*

Kao drugi najveći svetski kontinent, kao i drugi najnaseljeniji kontinent na svetu, Afrika se oduvek suočavala sa migracijama, i to u širokim razmerama. Prema podacima Svetske zdravstvene organizacije, oko 50% afričkih doktora želi, odnosno verovatno će napustiti sve zemlje, što je frapantna brojka, imajući u vidu zdravstvene probleme sa kojima se susreću države Afrike, a uz to, države Afrike svake godine izgube oko 20.000 svojih visoko kvalifikovanih profesionalaca. Sve ove činjenice predstavljaju izuzetan motiv Afričkim zemljama da zaključuju bilateralne sporazume, imajući u vidu nedovoljno veliku razvijenost regionalnih instrumenata Afrike da se pozabave ovom problematikom.

Sve prethodno pomenuto, uslovljava i Afrički sistem bilateralnih sporazuma, koji se može posmatrati iz dva ugla. Jedan aspekt posmatranja odnosi se na bilateralne sporazume koje zaključuju Afričke države među sobom. Kao najbolji primer, možemo navesti Republiku Južnu Afriku, koja je u svojoj istoriji a i dan danas zaključila izuzetno veliki broj bilateralnih sporazuma, što sa zemljama Afričkog kontinenta, što sa zemljama van ovoga kontinenta. Eklatantan primer sporazuma između dve afričke zemlje, možemo navesti, sporazum između Vlade Republike Južne Afrike i Malavija, a koji se odnosi na zaposlenost i dokumentaciju državljana Malavija u Južnoj Africi, potpisani u Pretoriji i Blantiriju 1967. godine, a iste godie je i stupio na snagu.³⁵ Takođe postoji bilateralni sporazum između Vlade Republike Južne

34 Navedeno prema: G.Pinyol, „Labor agreements for managing migration – spanish experience“ Workshop on Establishing Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination and Inter– State collaboration in the Western Balkans – OIM, Tirana 2010, 3.

35 Republic of South Africa treaties series, No.10/1967 Agreement between the Governments of the Republic of South Africa and Malawi relating to the employment and documentation of Malawi nationals in South Africa, 1967.

Afrike i Vlade Kraljevstva Svaziland, a koji se odnosi na uspostavljanje kancelarije za Predstavnik rada Svazilenske vlade u Republici Južnoj Africi, zatim određenih državljana Svazilenda u Republici Južnoj Africi, kao i kretanje tih lica preko zajedničke granice ove dve države.³⁶ Ovaj sporazum je potpisan u Pretoriji 1975. godine, a iste godine je stupio na snagu. Sa drugog aspekta ovog sistema gledano, Republika Južna Afrika je zaključila i niz bilateralnih sporazuma sa mnogim državama i van Afričkog kontinenta, a posebno dominiraju države Evrope. Tako su Vlada Republike Južne Afrike i Vlada Republike Portugala zaključile sporazum u Lisabonu, 1964. godine, a koji se ticao regulisanja zapošljenja portugalskih radnika iz Provincije Mozambik na određenim rudnicima u Republici Južnoj Africi.³⁷ Posmatrajući problematiku bilateralnih ugovora u vezi sa radnicima migrantima uočljiva je velika zainteresovanost Evropskih država, posebno onih koje su poznate kao destinacije migranata iz Afrike,³⁸ da zakluče ovakve vrste sporazuma. Među evropskim državama koje su zaključile veći broj bilateralnih sporazuma ističe se Francuska, u kojoj prema procenama iz 2008. godine, živelo oko 2 miliona ljudi Afričke populacije.³⁹ Francuska ima bilateralne sporazume u vezi sa radnicima migrantima sa: Beninom, Gabonom, Kongom, Tunisom, Senegalom, Mauricijusom, itd. Možda

- 36 Republic of South Africa treaties series, No.3/1986, Agreement between the Government of the Republic of South Africa and the Government of the Kingdom of Swaziland relating to the establishment of an office for a Swaziland government Labour Representative in the Republic of South Africa, certain Swaziland citizens in the Republic of South Africa, the movement of such persons across the common border and the movement of certain South African citizens across the common border, and addendum thereto, 1975.
- 37 Republic of South Africa treaties series, No. 11/1964, Agreement between the Government of the Republic of South Africa and the Government of the Republic of Portugal regulating the employment of Portuguese workers from the Province of Mozambique on certain mines in the Republic of South Africa, 1964.
- 38 Tradicionalno te zemlje su: Francuska (oko 4 miliona Afričke populacije – navedeno prema podacima Nacionalnog instituta za statistiku i ekonomske studije, http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=immigrespaysnais 23.1.2014), Nemačka (oko 800.000 – navedeno prema statističkim podacima ILO-a, dostupni na <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/world-migration.html>, 23.1.2014 itd.
- 39 P. Breuil-Genier, C. Borrel, B. Lhommeau „ Les immigrants, les descendants d'immigrés et leurs enfants“, *Vue d'ensemble – Portrait de la population*, France, portrait social – édition 2011, 1.

najzanimljiviji među svima ovima jeste, ugovor iz 2008 godine, između Francuske i Maroka, koji sadrži podršku mehanizmima i strukturama koje omogućavaju migracije radne snage i poboljšanje zaposlenosti i nivoa veština tunižanskih radnika.⁴⁰

5. ASPEKTI ZAŠTITE RADNIKA MIGRANATA PUTEM BILATERALNIH SPORAZUMA

5.1. *Ekonomski aspekt zaštite radnika migranta*

Najilustrativniji primer za prikazivanje ekonomskog aspekta zaštite radnika migranata jeste Evropski kontinent. Na ovom kontinentu se posebno blagonaklono gleda na ekonomske aspekte ove materije. Posebno je takav stav bio izražen do početka 21. veka kada se on ublažava, odnosno iznose se i brojni razlozi u ekonomski najrazvijenijim državama Evrope protiv njihovih zakonodavstava koja nisu ograničavala broj radnika migranata. Posebno je na Kontinentu vođena oštra debata o tome koja je i rezultirala gore pomenutim ograničenjima za nove države članice koje su se priključile EU 2004. ili 2007. godine. Međutim ekonomska realnost je pokazala, kroz primer Ujedinjenog Kraljevstva, Irske i Švedske,⁴¹ da je takav pristup barem u odnosnom vremenu bio pogrešan. Naime, sve tri države koje nisu ograničile slobodu radnih kretanja ostvarile su ekonomski priraštaj po osnovu pridošlica iz novih zemalja EU, koje su se priključile 2004. godine, uprkos tome što je mnogo veći broj od planiranog izvršio radnu migraciju u svaku od te tri zemlje a posebno u Ujedinjeno Kraljevstvo. Međutim, usled otpočinjanja ekonomske krize već je Bugarskoj i Rumuniji, odnosno njihovim državljanima, bilo onemogućeno momentalno radno kretanje 2007. godine. Takva odluka je verovatno bila doneta i usled nedovoljne razvijenosti tržišta, obrazovnog sistema, kao i sveukupnog društva te dve države zbog njihovog prevremenog priključenja EU.⁴²

40 „Concerted management agreements set up on migratory flows with Tunisia and Gabon“. Za više videti: <http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/en/latest-news/archives/concerted-management-agreements-set-up-on-migratory-flows-with-tunisia-and-gabon>, 15.4.2014.

41 Videti više: UK economic analysis 2005 god., navedeno prema: http://neweconomist.blogs.com/new_economist/2006/01/uk_economy_why_.html, 11.4.2014.

42 Navedeno prema: UK social studies of Eastern Europe 2009; za više videti: <http://www.ceelbas.ac.uk/research/socialinequality>.

U literaturi se ističe da u države Zapadne Evrope dolazi visokokvalifikovana radna snaga iz Istočne Evrope u čije obrazovanje nije uloženo ništa, a mnogo se dobilo na praktičnom planu. Najčešći problemi koji se javljaju sa takvim radnicima su oni kulturološke i socijalne prirode.

Mišljenja Evropske komisije od 2002. godine u ekonomskom smislu poklapaju se sa istraživanjem Francuske državne službe, ali i posebno ukazuju na nedovoljnu radnu migraciju unutar same EU. Naravno, ta činjenica se danas značajno izmenila usled proširenja EU, ali i aktivnostima same Evropske komisije.⁴³ Evropska komisija je označila četiri aspekta kao ključna za povećanje broja radnika migranata unutar same EU, a to su: usklađivanje tržišta rada i obrazovnih sistema, ujednačavanje kriterijuma za računanje radnih kvalifikacija i radnog iskustva, koordinacija sistema socijalne sigurnosti država članica koja, između ostalog, podrazumeva sabiranje staža osiguranja koje je migrant ostvario u dvema ili više država, kao i omogućavanje isplate penzije u inostranstvu (očuvanje očekivanih i stečenih prava iz socijalnog osiguranja, kao i dalja izgradnja uniformnih komunitarnih pravila). Godine 2007. Evropska komisija iznela je i dodatne razloge zbog kojih se ne ostvaruje veći protok radnika među državama EU, a to su između ostalih i sledeće: teško zapošljavanje bračnih drugova, jezičke barijere, razlike u cenama nekretnina, pravne i administrativne prepreke. Upravo su pravne i administrativne prepreke te koje je Komisija, svojom aktivnošću želela da umanj, a po mogućstvu i eliminiše. Međutim, proces još nije dao željene rezultate, posebno ako se poredi migracija unutar saveznih država SAD i država članica EU, gde je ta migracija i do četiri puta manja.

5.2. Socijalni aspekt zaštite radnika migranta

Za države porekla radnika, migracija može imati veliki broj povoljnih dejstava: smanjuje nezaposlenost, omogućava priliv deviza koje migranti šalju svojim porodicama, umanjuje broj korisnika zdravstvenog osiguranja itd. U isto vreme, za državu prijema migracija radnika često znači i rešavanje problema nedostatka radnika, benefit dobijanja obrazovanog radnika bez ikakvog ulaganja u njegovo obrazovanje, kao i relativno jeftinu odnosno jeftiniju radnu snagu od postojeće. Međutim, rastući broj migranata ima i određene socijalne posledice

43 EU je reagovala sa preko 20 preporuka u februaru 2005. godine.

po državu prijema, posebno ako je u pitanju država sa visokim standardom. Pristup migranata socijalnim fondovima i socijalnoj pomoći u takvim državama zasnovanim na konceptu države blagostanja često predstavlja veliko opterećenje za ove države. Iz tog razloga, pojedine države ograničavaju pristup migrantima tim fondovima, uglavnom zaradi smanjenja migracije. Takvim činom ozbiljno se dovede u pitanje osnovna ljudska prava radnika, a posebno njihova radnopravna prava. Činjenice su da veliki broj radnika migranata nije pokriven zaštitom ni u državi porekla a ni u državi prijema.

6. ZAKLJUČAK

Pojam radnika migranta uobličen je u potpunosti tek u toku dvadesetog veka, kada je i značajno proširen njegov domašaj. Rad Ujedinjenih nacija u ovoj oblasti se najviše osetio u sferi definisanja, ali i u sferi međunarodne regulative problema radnika migranata. Ujedinjene nacije su postavile značajne temelje sveobuhvatnoj zaštiti radnika, sa posebnim osvrtom na radna i ostala ljudska prava koja mogu biti povezana sa radom. Međutim, konvencije u ovoj oblasti svakako ne bi bile dovoljne za kvalitetno pravno regulisanje, te osnovu ove oblasti čine bilateralni sporazumi među državama. Uostalom, od bilateralnih sporazuma sa početka dvadesetog veka je i počelo pravno uređivanje ove oblasti. Prvi značajniji ugovor koji se odnosio na zaštitu radnika migranata bio je svakako ugovor Nemačke i Francuske. Njime se na evropskom kontinentu prvi put otvorilo i pitanje zaštite tzv. gostujućih radnika. Bilateralni ugovori u ovoj oblasti do današnjeg dana nisu izgubili na atraktivnosti što svedoči obimna praksa njihovog zaključenja. Danas su posebno zastupljeni na Afričkom, Azijskom i Južnoameričkom kontinentu. U Južnoj Americi nastaju i neki novi vidovi bilateralnih sporazuma što otvara i nove mogućnosti za pravno regulisanje. Entuzijizam koji je postojao u periodu neposredno nakon 1990. godine i Konvencije o pravima radnika migranata i članova njihovih porodica, brzo se izgubio, posebno usled slabog odziva država i pristupanja ovoj Konvenciji. Bilateralni ugovori tada su opet postali, posle kratkog perioda, oslonac pravnog napretka. Bilateralni sporazumi u oblasti, kao što je zaštita radnika migranata, predstavlja neminovnost i izuzetno bitno pravno sredstvo u rešavanju problema ove oblasti. Iako postoje zamerke koje im se postavljaju poput toga da vode partikulari-

zaciji i odvrćaju od uniformnije zaštite stoje, ali samo u ograničenom obimu. Bilateralne sporazume svesrdno prihvataju i univerzalne multilateralne konvencije koje upućuju na njihovo zaključenje, prihvatajući ih kao adekvatnije sredstvo podobno da reguliše specifičnosti raznih delova sveta i naroda koji ih naseljavaju. Sa svim svojim prednostima i manama odlevali su zubu vremena, a ono što je realno očekivati, jeste da će uprkos modernim trendovima globalizacije i unifikacije, nastaviti da održavaju svoju izuzetno bitnu poziciju u pravnim sistemima širom sveta, kao i u međunarodnom radnom pravu.

*Stefan Andonović, undergraduate student at the Faculty of Law
University of Belgrade*

*Uroš Bajović, undergraduate student at the Faculty of Law
University of Belgrade*

PROTECTION OF MIGRANT WORKERS THROUGH BILATERAL AGREEMENTS

Summary

This paper deals with the protection of migrant workers at the international level, through bilateral agreements, as well as specific instruments regulate international relations. The paper aims to highlight the specific features of the bilateral method of regulation in the extremely vibrant and potentially very problematic areas, such as the protection of migrant workers. Special attention is devoted to trying to find the similarities and certain legality and systematic attempt of the bilateral agreements in the field of migrants to the mainland division. It points also to the social, and economic aspects of human rights that underpin this type of contract.

Key words: *Migrant worker. – Bilateral agreements. – Continental protection systems. – Aspects of protection.*