

NOVA KONVENCIJA MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA O SOCIJALNOM OSIGURANJU POMORACA I JUGOSLAVIJA

**(u povodu 74. zasjedanja Generalne konferencije MOR
posvećenog pomorcima i pomorstvu)**

Mihovil Rismondo, dipl. pravnik
pom. direktora Područne službe
SIZ-a mirovinskog i invalidskog
osiguranja radnika Hrvatske, Split

UDK 368.412:347.793
izvorni znanstveni rad

Autor obrađuje novu Konvenciju br. 165 Međunarodne organizacije rada (MOR) o socijalnom osiguranju pomoraca od 1987, kojom je prvi put u praksi ove međunarodne organizacije na sustavan način uređeno socijalno osiguranje ove brojne i značajne grupe zaposlenih, osobito u međunarodnim relacijama. Ova Konvencija, koja obuhvaća sve grane socijalnog osiguranja koje danas egzistiraju u svijetu, sadrži odredbe o minimalnoj normi i gornjoj normi zaštite pomoraca u sklopu socijalnog osiguranja, zatim odredbe o obvezama brodarara, o zaštiti stranih pomoraca i migranata, te odredbe o pravnim i administrativnim garancijama. S druge strane, jugoslavensko zakonodavstvo o socijalnom osiguranju uređeno je i provodi se po pojedinim granama, s različitim nositeljima (samoupravnim interesnim zajednicama) i s vrlo razvijenom vertikalnom nadležnošću za donošenje propisa u ovoj oblasti. Ako bismo željeli u Jugoslaviji provesti sve obveze iz ove Konvencije MOR, trebali bismo obaviti analizu toga zakonodavstva, s odgovarajućim promjenama. U tom kontekstu, autor se bavi problemima koje bi primjena ove Konvencije MOR-a donijela u jugoslavenskoj praksi i, s obzirom na sadašnje međunarodne obveze Jugoslavije u ovoj oblasti, zaključuje da bi se za sada moglo pristupiti ovoj Konvenciji MOR-a, s primjenom minimalne norme zaštite.

Generalna konferencija Međunarodne organizacije rada (MOR) na 74. zasjedanju posvećenom pomorstvu i pomorcima, održanom u Ženevi, 9. listopada 1987. prihvatila je tekst Konvencije br. 165 o socijalnom osiguranju pomoraca (revidirane). Ova Konvencija MOR-a, sada otvorena za pristupanje državama-članicama ove međunarodne organizacije, značajna je osobito po tomu što je jednim međunarodnim aktom univerzalnoga karaktera po prvi put potpuno i sustavno uređena socijalna sigurnost pomoraca i članova

njihovih obitelji. Za našu je zemlju ova Konvencija značajna i zbog eventualnih utjecaja na jugoslavensko zakonodavstvo i praksu u socijalnom osiguranju ako bi naša zemlja pristupila ovoj Konvenciji te, s time u vezi, zbog izmijenjenog sadržaja i opsega zaštite jugoslavenskih pomoraca na stranim brodovima, pod zastavama država koje joj eventualno pristupe. Stoga ćemo u ovome prilogu, osim prikaza sadržaja i opsega zaštite pomoraca u sklopu ove Konvencije i našega socijalnog osiguranja, sagledati moguće posljedice koje bi, ako Jugoslavija prihvati ovu Konvenciju, imale po jugoslavensko zakonodavstvo o socijalnom osiguranju.

Na početku smo spomenuli, da je ovo zasjedanje Generalne konferencije MOR bilo posvećeno pomorcima i pomorstvu, tako da Konvencija o socijalnom osiguranju pomoraca o kojoj je riječ u ovom prilogu nije bila jedini predmet rasprave. Generalna konferencija MOR prihvatila je tekst još jedne konvencije, značajne za pomorce. To je Konvencija o zaštiti zdravlja pomoraca koja je važna zbog poboljšanja međunarodnog režima zaštite pomoraca u ovoj oblasti. Zbog toga ćemo, prije prelaska na razmatranje nove Konvencije o socijalnom osiguranju pomoraca, malo prostora posvetiti i novoj Konvenciji o zaštiti zdravlja pomoraca. Ova Konvencija MOR-a ograničena je samo na uređivanje zaštite zdravlja na brodovima u sklopu međunarodnog režima i utvrđuje ove obveze za države koje joj pristupe:

— osiguranje primjene zakonodavstva o zaštiti na radu i o zdravstvenoj zaštiti na pomorce zaposlene na svojim brodovima;

— osiguranje istoga tretmana, odnosno istoga standarda i opsega zdravstvene zaštite pomoraca, kao i za zaposlene na kopnu;

— garantiranje pomorcima prava na liječnički pregled u lukama iskrcanja tamo gdje je to moguće;

— osiguranje besplatne zaštite zdravlja članovima posade, pod uvjetima iz domaćeg zakonodavstva;

— neograničeno liječenje bolesnih i ozlijeđenih pomoraca, uz preventivne mjere, koje su upravljene osobito na zdravstveno prosvjećivanje, u čemu sudjeluju i sami pomorci.

Ova Konvencija MOR-a predviđa također obvezu za osnivanje i održavanje brodske ljekarne, u skladu s posljednjim (aktualnim) izdanjem Međunarodnog liječničkog broskog vodiča, Vodiča za hitnu liječničku pomoć na trgovačkim brodovima i Liste osnovnih lijekova koje izdaje Svjetska zdravstvena organizacija. U vezi s tim, Konvencija sadrži i odredbe o održavanju radijske ili satelitske veze u slučaju potrebe, a radi konzultacija s liječnikom na kopnu. Za brodove sa 100 ili više članova posade, koji poduzimaju putovanja duža od tri dana na međunarodnim relacijama, predviđena je obveza da imaju vlastitoga broskog liječnika, a za ostale brodove — da imaju jednoga člana posade koji će biti za to posebno obrazovan i koji će voditi brigu o brodskoj ljekarni te, prema potrebi, provoditi nužnu zdravstvenu zaštitu, uključujući i konzultacije s liječnikom na kopnu. Na koncu, Konvencija utvrđuje također obvezu da se na brodu za zaštitu zdravlja osi-

guraju posebne prostorije, uključujući i prostorije za bolovanje, odnosno za izolaciju bolesnih članova posade, te obvezu vođenja odgovarajuće evidencije o zdravstvenoj zaštiti posade. Radi provedbe u život obveza koje pred države i njihove brodovlasnike, odnosno brodare postavlja ova Konvencija MOR, države članice i međunarodne organizacije brodara i pomoraca pozvane su na kraju za što veću i širu suradnju.

1. SADRŽAJ I OPSEG NOVE KONVENCIJE

Konvencija MOR-a br. 165 o socijalnom osiguranju (sigurnosti) pomoraca, koju je nedavno prihvatila Generalna konferencija MOR, osim općih i završnih odredbi, sadrži odredbe o garantiranoj zaštiti pomoraca, odredbe o obvezama brodara (brodovlasnika), odredbe o zaštiti stranih pomoraca ili migranata i odredbe o pravnim i administrativnim garancijama. Za razliku od ranijih konvencija MOR-a u ovoj oblasti, ova Konvencija, u skladu s praksom ove međunarodne organizacije posljednjih godina, na sustavan i sveobuhvatan način uređuje zaštitu pomoraca u sklopu socijalnog osiguranja, što s normativnoga gledišta predstavlja značajan napredak, ali također, za državu koja joj pristupi (njezine brodare i socijalno osiguranje) stvara i određenu materijalnu obvezu. Ovom su Konvencijom revidirane: Konvencija MOR-a br. 56 o bolesničkom osiguranju pomoraca iz 1936. godine¹ i Konvencija MOR-a br. 71 o mirovinama pomoraca iz 1946. godine²; međutim, za one države za koje važe te konvencije MOR, odredbe tih konvencija prestat će važiti nakon pristupanja ovoj novoj Konvenciji MOR-a, i to u dijelovima koje se odnose na obuhvat te dvije ranije Konvencije (član 36). Karakteristika ove nove Konvencije MOR jest i u njezinom kombiniranom važenju. Naime, dok neke odredbe ove Konvencije prihvaćanjem stvaraju obvezu odnosnoj državi da uskladi s njihovim odredbama svoje zakonodavstvo (To je i inače karakteristika konvencija MOR-a), druge se njezine odredbe mogu izravno primijeniti na konkretne slučajeve u praksi (Ovo je karakteristika bilateralnih i multilateralnih ugovora o socijalnom osiguranju). Konvencija će stupiti na snagu nakon što joj pristupe dvije države članice MOR-a (član 38). Država koja joj pristupi, moći će je otkazati 10 godina nakon njezinog stupanja na snagu (za nju), a nakon toga, ako u roku od godinu dana ne dođe do otkazivanja — važenje Konvencije za odnosnu državu se produžuje za svakih daljnjih 10 godina pod istim uvjetima (član 40).

a) **Opće odredbe.** U ovom dijelu Konvencije, osim definicija pojedinih izraza u Konvenciji, određene su grane socijalnog osiguranja, na koje se odnosi Konvencija (član 3). To su:

- a) zaštita zdravlja;
- b) naknade zbog bolesti;
- c) davanja za slučaj nezaposlenosti;

¹ Ovoj Konvenciji MOR-a Jugoslavija je pristupila Uredbom SIV-a od 7. 5. 1958. (»Službeni list FNRJ« — Dodatak MUI DS, br. 12/58), tako da je ova konvencija za našu zemlju na snazi od 13. 10. 1959.

² Jugoslavija za sada nije pristupila ovoj Konvenciji MOR-a.

- d) davanja za slučaj starosti;
- e) davanja za slučaj nesreće na poslu ili profesionalne bolesti;
- f) obiteljska davanja;
- g) davanja za slučaj porođaja;
- h) davanja za slučaj invalidnosti;
- i) davanja za slučaj smrti (za nadživjele članove obitelji).

Konvencijom su praktično obuhvaćene sve grane socijalnog osiguranja koje se provode u svijetu. U slučaju pristupanja, država članica mora Konvenciju primijeniti na najmanje tri gore navedene grane socijalnog osiguranja i obuhvatiti barem zaštitu od jednoga od ovih rizika: nezaposlenost, starost, nesreća na poslu ili profesionalna bolest, invalidnost ili smrt. Time se osigurava, osim razine i standarda zaštite u sklopu socijalnog osiguranja, i određen opseg primjene unutrašnjeg zakonodavstva, što znači da država koja pristupi ovoj Konvenciji MOR-a mora imati relativno razvijeno socijalno osiguranje ili barem odgovarajući program razvoja u ovoj oblasti. Zanimljivo je da je nacrt Konvencije sadržavao odredbu koja je obvezivala državu koja joj pristupi da, ako je ta država već prije pristupila Konvenciji MOR-a br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja (sigurnosti) iz 1952. godine, ovu novu Konvenciju o socijalnom osiguranju pomoraca primijeni najmanje na one grane socijalnog osiguranja koje je već prihvatila iz Konvencije MOR-a br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja³. Međutim, naknadno se od toga odustalo, tako da tekst Konvencije, kojega je prihvatila Generalna konferencija MOR-a, više ne sadrži ovu odredbu.

b) Odredbe o garantiranoj zaštiti pomoraca u socijalnom osiguranju. U odredbama o garantiranoj zaštiti Konvencija sadrži obvezu za državu koja joj pristupi da pomorcima osigura barem onu razinu zaštite u sklopu socijalnog osiguranja koji imaju ostali osiguranici (zaposleni na kopnu), kao i to da između režima socijalnog osiguranja za pomorce i režima socijalnog osiguranja ostalih zaposlenih (i samostalnih djelatnosti) utvrdi nužnu koordinaciju (pravnu povezanost). To je potrebno zbog promjena zaposlenja osiguranika, koje za sobom često puta povlače i mijenjanje režima socijalnog osiguranja u toku radnog vijeka (čl. 7. i 8). Ovaj dio Konvencije sadrži i odredbe o minimalnoj normi socijalnog osiguranja za pomorce, te odredbe o višoj normi zaštite koje zaslužuju poseban osvrt.

Konvencija o socijalnom osiguranju pomoraca, određujući minimalnu normu zaštite ove kategorije osiguranika u sklopu socijalnog osiguranja, u cijelosti upućuje na odredbe Konvencije MOR-a br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja iz 1952. godine. Time se za pomorce osigurava onaj

³ Jugoslavija je pristupila Konvenciji MOR-a br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja iz 1952. godine Uredbom STV-a od 27. 10. 1954. Ta je konvencija za našu zemlju stupila na snagu 20. 12. 1955. (»Službeni list FNRJ« — Dodatak MUIDS, br. 1/55). Time je Jugoslavija prihvatila obvezu da će svoje unutrašnje zakonodavstvo o socijalnom osiguranju uskladiti s odredbama te Konvencije, i to u slijedećim granama: zaštita zdravlja, naknade za slučaj bolesti, davanja za slučaj nezaposlenosti, davanja za slučaj starosti, davanja za slučaj nesreće na poslu i profesionalne bolesti, davanja za slučaj porođaja i davanja za slučaj smrti (za nadživjele članove obitelji).

minimum zaštite koji u sklopu MOR-a vrijedi i za sve ostale osiguranike. Sadržaj i opseg te zaštite, prema toj Konvenciji MOR-a, jest slijedeći (član 3):

a) zaštita zdravlja, koja obuhvaća osiguranje za slučaj bolesti i porođaja te, s tim u vezi, njegu liječnika opće medicine i specijaliste, pravo na lijekove, bolničko liječenje, sve u svrhu restitucije zdravlja i radne sposobnosti, a uz eventualni udjel (participaciju) osiguranika u troškovima (davanja u naravi);

b) naknada zbog bolesti, koja obuhvaća naknadu u novcu za vrijeme spriječivosti za rad (do 26 tjedana), kao periodično davanje, a na temelju eventualnog prethodno navršenog staža (davanje u novcu);

c) davanje za slučaj nezaposlenosti koje obuhvaća naknadu za slučaj nemogućnosti zaposlenja, kao periodično novčano davanje, uz prethodno navršeni staž od najmanje 13 tjedana (davanje u novcu);

d) davanje za slučaj starosti (starosna mirovina), koje obuhvaća periodično novčano davanje koje pripada osiguraniku najkasnije od 65. godine života, uz minimalni staž od 15 godina i koje se može ograničiti zbog naknadnog zaposlenja (davanje u novcu);

e) davanja za slučaj nesreće na poslu ili profesionalne bolesti, koja se osiguravaju za slučaj nesposobnosti za rad (privremene ili trajne) zbog tzv. profesionalnih uzroka, bez uvjeta prethodnog staža, a obuhvaćaju kompletnu liječničku pomoć, zubnu njegu, bolničko liječenje, pravo na proteze i druga pomagala, te potrebnu njegu i drugih stručnih osoba (davanja u naravi), zatim periodična davanja trajne ili privremene naravi, ovisno o karakteru nesposobnosti za rad (davanja u novcu);

f) obiteljska davanja, koja se daju zbog opterećenosti djecom, a obuhvaćaju periodična novčana davanja (davanja u novcu) i davanja u obliku osiguranja prehrane, odjeće, stanovanja i odmora za djecu, odnosno pomoći u domaćinstvu (davanja u naravi), sve pod uvjetom navršavanja minimalnog staža od 3 mjeseca⁴;

g) davanja za slučaj porođaja, koja obuhvaćaju zaštitu zdravlja za vrijeme trudnoće i porođaja, s njihovim posljedicama, a sastoje se od liječničke i bolničke njege zbog očuvanja zdravlja i sposobnosti za rad (davanja u naravi), kao i od periodične naknade zarade (davanja u novcu);

h) davanja za slučaj invalidnosti, koja obuhvaćaju davanja za slučaj nastupanja trajne nesposobnosti određenog stupnja za obavljanje određenoga zanimanja (profesije), uz navršen staž od najmanje 3, odnosno 5 godina, a sastoje se od periodičnih novčanih davanja u novcu (mirovina, invalidnina, dodatak za pomoć i njegu) osiguranicima⁵;

⁴ i ⁵ Jugoslavija prilikom pristupanja Konvenciji MOR-a br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja nije ratificirala ovaj dio te Konvencije, tako da za sada ne postoji obveza da se jugoslavenski propisi o doplatku za djecu i o društvenoj brizi o djeci usklađuju s tom Konvencijom u ovom dijelu. Isto vrijedi i za jugoslavenske propise koji uređuju ostvarivanje prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja koja se temelje na invalidnosti, jer ni ovaj dio te Konvencije MOR-a nije prihvaćen od strane naše zemlje. Međutim, pristupanjem Konvenciji MOR-a br. 165 o socijalnom osiguranju pomoraca u ovom dijelu, na osigurane pomorce će se primjenjivati i odredbe Konvencije MOR-a br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja, iako se te njezine odredbe tada ne bi odnosile i na ostale osiguranike u Jugoslaviji.

i) davanja za slučaj smrti (za nadživjele članove obitelji), koja obuhvaćaju gubitak sredstava za život članova obitelji, zbog smrti hranitelja, a sastoje se od periodičnoga novčanog davanja (mirovina) koje pripada uz staž od najmanje 5 godina (davanja u novcu).

Konvencija MOR-a br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja, na čije odredbe upućuje Konvencija MOR-a br. 165 o socijalnom osiguranju pomoraca, radi određivanja minimalne razine zaštite za pomorce u sklopu socijalnog osiguranja, sadržava još čitav niz uvjeta koje mora ispuniti i provesti u život socijalno osiguranje države koja pristupi toj Konvenciji MOR-a, a koje se odnose na minimalni krug osoba obuhvaćen obveznim socijalnim osiguranjem (krug osiguranika), način obračuna periodičnih davanja (mirovina, naknada i sl.) i na organizaciju socijalnog osiguranja, odnosno na postupak za ostvarivanje prava u tom osiguranju, te način financiranja (doprinosi). O svemu tome, kao i o ostalim eventualnim obvezama, morat će voditi računa država koja, pristupajući Konvenciji MOR-a br. 165 o socijalnom osiguranju pomoraca, bude određivala grane socijalnog osiguranja kojima će obuhvatiti pomorce u sklopu svojega zakonodavstva (Jugoslavija je to obavila 1954. godine, pristupanjem Konvenciji MOR-a br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja).

Određujući višu normu socijalnog osiguranja pomoraca, Konvencija također upućuje na sadržaj i opseg zaštite u drugim konvencijama MOR-a, i to (član 11):

a) za zaštitu zdravlja — na Konvenciju MOR-a br. 130 o zaštiti zdravlja i naknadama zbog bolesti iz 1969. godine⁶;

b) za naknade zbog bolesti — na istu Konvenciju MOR-a⁷;

c) za starosna davanja — na Konvenciju MOR-a br. 128 o davanjima za slučaj invalidnosti, starosti i smrti (za nadživjele članove obitelji) iz 1967. godine⁸;

d) za davanja za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti — na Konvenciju MOR-a br. 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih bolesti⁹;

e) za porodijska davanja — na Konvenciju MOR-a br. 103 o zaštiti materinstva (revidiranu) iz 1952. godine¹⁰;

⁶, ⁷ i ⁸ Jugoslavija do danas nije pristupila Konvenciji MOR-a br. 130 o zaštiti zdravlja i naknadama zbog bolesti iz 1969. godine, a niti Konvenciji MOR-a br. 128 o davanjima za slučaj invalidnosti, starosti i smrti (za nadživjele članove obitelji) iz 1967. godine, tako da za našu zemlju odredbe tih konvencija nisu na snazi. Međutim, u slučaju pristupanja Konvenciji MOR-a br. 165 o socijalnom osiguranju pomoraca i prihvaćanja više norme zaštite u ovom dijelu, treba osigurati razinu zaštite pomoraca u skladu s navedenim konvencijama MOR-a, bez obzira na to što se to ne bi odnosilo i na ostale osiguranike (zaposlene i dr.) u Jugoslaviji.

⁹ Jugoslavija je pristupila ovoj Konvenciji MOR-a Uredbom SIV-a od 31. 10. 1968., koja je objavljena u »Službenom listu SFRJ« — Dodatak MUIDS, br. 27/70. Pristupanjem ovoj Konvenciji, za našu zemlju više ne važi dio Konvencije MOR-a br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja iz 1952. koji se odnosi na davanja za slučaj nesreće na poslu i profesionalne bolesti.

¹⁰ Jugoslavija je pristupila ovoj Konvenciji MOR-a Uredbom SIV-a od 11. 3. 1955. Konvencija je objavljena u »Službenom listu FNRJ« — Dodatak MUIDS, br. 9/55, a za našu zemlju je stupila na snagu 30. 4. 1956.

f) za davanja za slučaj invalidnosti — na Konvenciju MOR-a br. 128 o davanjima za slučaj invalidnosti, starosti i smrti (za nadživjele članove obitelji) iz 1967. godine¹¹;

g) za davanja za slučaj smrti (za nadživjele članove obitelji) — na istu Konvenciju MOR-a¹²;

h) za davanja za slučaj nezaposlenosti i za obiteljska davanja — na svaku buduću konvenciju MOR-a, koja bude sadržavala norme više zaštite nego u Konvenciji MOR-a br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja iz 1952. godine, a koju za pomorce izričito naznači Generalna konferencija MOR-a.

U vezi s ovim dijelom konvencije, valja napomenuti da svaka država koja joj pristupi može naknadno, izjavom generalnom direktoru Međunarodnog biroa rada, promijeniti primjenu konvencije tako da u pojedinim granama socijalnog osiguranja, gdje primjenjuje minimalnu normu, naknadno prijeđe na višu normu zaštite pomoraca (član 6).

c) **Obveze brodovlasnika.** Ovaj je dio Konvencije bio jedan od najspornijih u raspravama koje su prethodile njezinom donošenju, tako da su u nacrtu konvencije bile predviđene dvije mogućnosti:

1. — s konkretnim obvezama brodovlasnika (brodara) prema zaposlenim pomorcima, u slučaju njihove bolesti ili povrede za vrijeme ukrcaja;

2. — koja u ovakvim slučajevima upućuje na zakonodavstvo koje se primjenjuje na brodovlasnika (brodara), prema propisima koji važe za njega.

Usvojeni tekst konvencije sadrži ipak odredbe o obvezi brodarka prema svojim bolesnim pomorcima (čl. 13—15). Prema njima, brodarka je dužan osigurati bolesnom pomorcu u slučaju bolesti i iskrcaja zbog toga, a na teritoriju države koja nije pristupila ovoj Konvenciji, odgovarajuću zdravstvenu zaštitu, smještaj i hranu, repatrijaciju i zaradu, i to sve do ozdravljenja, repatrijacije ili ponovnog ukrcaja na brod. Za bolesne pomorce iskracane na teritoriju države koja je pristupila Konvenciji predviđeno je da ostaje obveza brodarka u pogledu osiguranja zarade pomorca, a za zdravstvenu zaštitu i ostalo Konvencija upućuje na unutrašnje zakonodavstvo države iskrcaja. U usporedbi s odredbama Konvencije MOR-a br. 56 o bolesničkom osiguranju pomoraca iz 1936. godine, ove odredbe su novost, jer za brodarka ustanovljavaju izričite obveze, koje su prema ranijoj konvenciji padale na teret nosilaca osiguranja. Osim toga, novost je i u obvezi isplate pune zarade za vrijeme bolovanja, a ne naknade, te u obvezi repatrijacije pomorca, tj. vraćanja u njegovu zemlju porijekla.

d) **Zaštita stranih pomoraca ili migranata.** Posebno mjesto u Konvenciji čine odredbe o zaštiti stranih pomoraca ili migranata (Ovaj je dio Konvencije također interesantan i zbog značajnog broja jugoslavenskih pomoraca na stranim brodovima). Ove su odredbe također novost u usporedbi s

¹¹ i ¹² Vidi napomenu br. 6, 7 i 8.

Konvencijom MOR br. 56 o bolesničkom osiguranju pomoraca iz 1936. godine i njihovo unošenje u novu Konvenciju je posljedica velikih migracijskih kretanja u svijetu nakon II. Svjetskog rata. One su nužne ujedno i zbog izbjegavanja sukoba zakona, dvostrukog opterećivanja doprinosima za socijalno osiguranje, kao i zbog drugih mogućih manjkavosti u pravnoj zaštiti pomoraca ukrcanih na stranim brodovima. Budući da i ove odredbe Konvencije stvaraju određene obveze za brodare, nacrt je Konvencije predviđao dvije varijante o zakonodavstvu o socijalnom osiguranju koje se odnosi na strane pomorce i migrante, i to:

a) prema prvoj varijanti — na strane pomorce se primijenjuje zakonodavstvo države članice pod čijom zastavom brod plovi, bez obzira na sjedište ili prebivalište broдача, a uz mogući dogovor država članica za izuzeće od ovoga načela za neke kategorije pomoraca;

b) prema drugoj varijanti — predviđena je bila alternativna mogućnost primjene zakonodavstva zastave broда, ili zakonodavstva sjedišta broдача, ili zakonodavstva države prebivališta pomorca.

Ove su odredbe Konvencije neobično važne, jer se njima unaprijed uređuje režim socijalnog osiguranja pod kojim će biti osigurani i ostvarivati svoja prava za slučaj bolesti, invalidnosti, starosti, smrti (za članove obitelji) i nezaposlenosti pomorci ukrcani na stranim brodovima i članovi njihovih obitelji.

Generalna konferencija MOR-a nije se lako mogla opredijeliti za prvu ili drugu varijantu. Naime, s gledišta sigurnosti pomorca koji se, kao radnik migrant, ukrcava na strani brod i koji stupa u radni odnos na tome broду (a da vjerojatno nikada neće ni vidjeti broдача), zakonodavstvo zastave broда pokazuje mu i mogući opseg njegovih sadašnjih i budućih prava iz socijalnog osiguranja. Ova varijanta, međutim, u sebi nosi i opasnost od tzv. »zemalja jeftinih zastava«, koje u pravilu nemaju razvijeno obvezno socijalno osiguranje, osobito u pogledu nivoa zaštite i obuhvaćanja njime radnika migranata¹³.

S druge strane, primjena zakonodavstva sjedišta, odnosno prebivališta broдача nije sigurna kategorija u prvom redu zato što tu često puta iz različitih razloga nije moguće ustanoviti tko je uopće broдар, odnosno gdje

¹³ Primjera radi, a prema nama raspoloživim podacima, u Liberiji je 1985. godine postojalo samo osiguranje za slučaj invalidnosti, starosti i za nadživjele članove obitelji (smrti), te osiguranje za slučaj nesreće na poslu, dok druge grane socijalnog osiguranja još nisu bile uvedene. Slično je i u Panami, gdje 1985. godine nije bilo uvedeno osiguranje za slučaj nezaposlenosti i obiteljski dodaci. S obzirom na raspoložive podatke o obuhvatu stanovništva tih država postojećim granama socijalnog osiguranja, može se sa sigurnošću zaključiti da stranci ukrcani na brodovima koji viju zastavu tih država nisu socijalno osigurani za vrijeme zaposlenja, odnosno ukrcaja na tim brodovima.

(Izvor: Social Security Programs Throughout the World — 1985, U.S. Department of Health and Human Services — Social Security Administration, Washington, 1986, prikaz stanja socijalnog osiguranja u svijetu 1985. godine).

je njegovo stvarno sjedište. Konačno, najmanje je poželjna primjena zakonodavstva prebivališta pomorca, pogotovo u slučaju pomorca porijeklom iz zemalja u razvoju, koji se, kao radnici migranti, ukrcajaju i plove na stranim brodovima, i to zbog toga što se u tim slučajevima radi o državama s nerazvijenim socijalnim osiguranjem, a to automatski smanjuje, ne samo razinu zaštite stranoga pomorca, nego i obveze njegova brodarka prema socijalnom osiguranju zemlje njegova prebivališta.

Nakon rasprava koje su prethodile, Generalna konferencija MOR, prihvaćajući tekst konvencije, utvrdila je slijedeća pravila za primjenu zakonodavstva koje se odnosi na strane pomorce ili migrante, a za vrijeme njihova zaposlenja, odnosno ukrcaja (član 16). Prvo: na zaposlene strane pomorce može se primijeniti zakonodavstvo samo jedne države članice ove Konvencije, tj. oni mogu biti socijalno osigurani samo u jednoj državi, što je i logično radi izbjegavanja dvostrukog opterećivanja doprinosom. Nadalje, Konvencija je odredila da to zakonodavstvo bude (član 17):

- zakonodavstvo zastave broda, ili
- zakonodavstvo države prebivališta stranog pomorca ili migranta.

Osim toga, Konvencija omogućuje da države članice zajedničkim ugovorom odrede zakonodavstvo koje će se primjenjivati u ovim slučajevima. Kako se vidi, tekst Konvencije, za razliku od nacрта, ne sadrži više mogućnost osiguranja prema zakonodavstvu sjedišta ili prebivališta brodarka. Prema tomu, država koja pristupi ovoj Konvenciji morat će svojim zakonodavstvom utvrditi obvezu za svoje brodarke, što se tiče osiguranja stranih pomoraca ili migranata u obveznom socijalnom osiguranju, i to u okviru dvije izložene mogućnosti ili na temelju zajedničkoga posebnoga ugovora država članica i u interesu pomoraca, kako to određuje Konvencija.

Konvencija u ovom dijelu sadrži i odredbe o jednakom tretmanu domaćih i stranih radnika, što se tiče prava i obveza iz zakonodavstva, i to bez obzira na prebivalište zaposlenih stranaca, ako to nije uvjet i za vlastite državljane. Time je ovom Konvencijom postignut dvostruki efekt: prvo — afirmira se načelo jednakosti postupanja prema domaćim i stranim državljanima, što se tiče prava i obveza iz socijalnog osiguranja, i drugo — uvodi se i afirmira načelo da se prava iz socijalnog osiguranja ostvaruju na načelu osiguranja, tj. na temelju svojstva osiguranika (osiguraničkog odnosa), a njihovo ostvarivanje se ne vezuje na prebivanje na određenome teritoriju (prema načelu teritorijalnosti, koje se, kao zastarjelo, sve više napušta u međunarodnim odnosima u socijalnom osiguranju, gdje je god to moguće). Nacrt Konvencije sadržava dvije varijante. Prema prvoj se zakonodavstvo o socijalnom osiguranju odnosi samo na državljane država članica Konvencije, a prema drugoj, osim državljana država članica, socijalnim osiguranjem treba obuhvatiti i osobe koje imaju status izbjeglica ili osoba bez državljanstva (apatrida), prema međunarodnim konvencijama o izbjeglicama i o osobama bez državljanstva. Konačni tekst Konvencije obuhvaća i izbjeglice, odnosno osobe bez državljanstva, kojima je priznat taj status i

koji prebivaju na teritoriju neke od država članica (član 18), a ukrcani su na brod druge države članice¹⁴.

Gore izloženo načelo osiguranja u Konvenciji ima jedan izuzetak, i to samo u davanju nekontributivnog karaktera, tj. davanju iz socijalnog osiguranja, čije se ostvarivanje ne zasniva na doprinosima (Ove će odredbe biti od značaja za jugoslavenske pomorce ukrcane na brodovima država koje primjenjuju takvo zakonodavstvo o socijalnom osiguranju), i to tako da se za ostvarivanje prava iz socijalnog osiguranja na takva davanja ipak mogu postaviti određeni uvjeti trajanja prethodnog boravka na teritoriju odnosne države. Ti su uvjeti blaži za tzv. »kratkoročna davanja« (za bolest, nezaposlenost i materinstvo), a oštriji za tzv. »dugoročna davanja« (invalidska, starosna ili obiteljska mirovina). Tako Konvencija određuje da takvo prethodno prebivanje na određenom teritoriju maksimalno može trajati (član 19):

— šest mjeseci neposredno prije postavljanja zahtjeva za davanja na temelju bolesti, nezaposlenosti i porođaja;

— pet uzastopnih godina neposredno prije postavljanja zahtjeva za davanje za slučaj invalidnosti i smrti (za nadživjele članove obitelji);

— deset godina između osamnaeste godine života do godine u kojoj se stječe starosna mirovina, od čega se može tražiti i pet uzastopnih godina prebivanja neposredno prije podnošenja zahtjeva za starosnu mirovinu.

Daljnje odredbe Konvencije upućuju na analognu primjenu prethodnih odredaba o obavezama brodarica i na radnike migrante, odnosno strane pomorce na njihovim brodovima (čl. 19. i 20). Time se upotpunjuje zaštita ove značajne grupe pomoraca u sklopu socijalnog osiguranja. Konvencijom su predviđene i odredbe o očuvanju prava prije i nakon njihova ostvarivanja, i to (čl. 22—27):

a) zbrajanjem razdoblja osiguranja, rada ili prebivanja u skladu s odnosnim zakonodavstvom, što predstavlja suvremeno normativno rješenje u sklopu međunarodne kooperacije u socijalnom osiguranju;

b) garantiranjem isplate davanja korisnicima, bez obzira na to gdje prebivaju, uključujući tu i davanja nekontributivnog karaktera koja se inače mogu koristiti samo na određenom teritoriju,

c) uspostavljanjem sistema očuvanja prava stečenih u jednoj državi članici i nakon napuštanja teritorija te države članice i nastanjanjem na teritoriju druge države članice.

U tome kontekstu, konvencija omogućuje (ne obvezuje) svakoj državi članici da u sistemu očuvanja prava iz socijalnog osiguranja prema ovoj Konvenciji primijeni odredbe Konvencije MOR-a, br. 118 o jednakom tretmanu domaćih i stranih državljana u pogledu prava iz socijalnog osigura-

¹⁴ Jugoslavija je pristupila Konvenciji o statusu izbjeglica (»Službeni list FNRJ« — Dodatak MUIDS, br. 7/607 i Konvenciji o pravnom položaju osoba bez državljanstva (»Službeni list FNRJ« — Dodatak MUIDS, br. 9/59).

nja iz 1962. godine i Konvencije MOR-a, br. 157 o očuvanju prava iz socijalnog osiguranja iz 1982. godine, ako je odnosna država pristupila tim konvencijama MOR-a, kojima je na sustavan način uređen sistem ostvarivanja prava radnika migranata i ostalih stranaca iz socijalnog osiguranja¹⁵. Također, države članice mogu bilateralnim ili multilateralnim ugovorima uređivati sistem ostvarivanja i očuvanja prava pomoraca iz socijalnog osiguranja, koji je ustanovljen ovom Konvencijom (član 29).

e) **Pravne i administrativne garancije.** Konvencija sadrži također odredbe o postupku za ostvarivanje prava iz socijalnog osiguranja i o organizaciji socijalnog osiguranja za pomorce, te u tom dijelu utvrđuje:

— obvezu da se u postupku za ostvarivanje prava omogući svakom zainteresiranom pravo na žalbu u slučaju nezadovoljstva odlukom nadležnog nositelja socijalnog osiguranja (član 30);

— obvezu da se zakonodavstvom predvidi mogućnost ulaganja predstavaka, odnosno reklamacija nadležnim tijelima, a u vezi s nepravilnim radom organizacija koje pružaju pomorcima zdravstvenu zaštitu (član 31);

— obvezu država članica da zakonodavstvom omoguće brzo i jeftino rješavanje sporova između brodarka i pomoraca u vezi s obvezama brodarka (član 32);

— obvezu za države članice da garantiraju isplatu davanja iz socijalnog osiguranja izvan svojega teritorija (član 33);

— obveze za države članice u vezi s upravljanjem organizacijama socijalnog osiguranja pomoraca i sudjelovanjem pomoraca i brodarka u upravljanju njima (čl. 34. i 35).

2. JUGOSLAVENSKO ZAKONODAVSTVO O SOCIJALNOM OSIGURANJU

a) **Unutrašnje zakonodavstvo.** Jugoslavensko zakonodavstvo o socijalnom osiguranju, u skladu s ustavima Federacije, republika i pokrajina, uređeno je, kao zakonodavstvo, na razini republika i pokrajina, uz samoupravnu regulativu samoupravnih interesnih zajednica na različitim nižim razinama do općine. Izuzetak čini jedino oblast mirovinskog i invalidskog osiguranja, gdje je, osim navedenih zakonskih propisa i samoupravne regulatve u republikama i pokrajinama, na razini Federacije važi i primjenjuje se savezni Zakon o osnovnim pravima iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, kojim su uređena osnovna prava iz toga osiguranja.

Ako se vratimo na podjelu na grane socijalnog osiguranja iz Konvencije MOR-a, br. 165 o socijalnom osiguranju pomoraca, o kojoj je riječ u ovom prilogu, onda možemo uočiti slijedeće što se tiče zakonodavstva i ostale regulative socijalnog osiguranja u Jugoslaviji:

¹⁵ Jugoslavija za sada nije pristupila Konvenciji MOR-a br. 118 o jednakom tretmanu domaćih i stranih državljana što se tiče prava iz socijalnog osiguranja iz 1962. godine i Konvenciji MOR-a br. 157 o očuvanju prava iz socijalnog osiguranja (sigurnosti) iz 1982. godine.

a) zaštita zdravlja, naknade za slučaj bolesti i davanja za slučaj porođaja — u Jugoslaviji su regulirana republičkim i pokrajinskim zakonodavstvom i regulativom nosilaca zdravstvenog osiguranja i zdravstva (samoupravnih interesnih zajednica) od razine republike do općine;

b) davanja za slučaj nezaposlenosti — u Jugoslaviji su regulirana republičkim i pokrajinskim zakonodavstvom i regulativom nosilaca osiguranja za slučaj nezaposlenosti (samoupravnih interesnih zajednica za zapošljavanje) od razine republike do općine;

c) davanja za slučaj starosti, invalidnosti i smrti (za nadživjele članove obitelji) — u Jugoslaviji su regulirana na razini Federacije (kao osnovna prava), republika i pokrajina (kao zakoni) i republičkih, odnosno pokrajinskih nosilaca mirovinskog i invalidskog osiguranja (samoupravne interesne zajednice na razini republike odnosno pokrajine);

d) obiteljska davanja — u Jugoslaviji su regulirana republičkim (pokrajinskim) zakonodavstvom i regulativom nosilaca osiguranja (samoupravnih interesnih zajednica) od razine republike do općine i obuhvaćaju doplatak za djecu (davanja u novcu) i tzv. društvenu brigu o djeci (davanja u naravi);

e) davanja za slučaj nesreće na poslu ili profesionalne bolesti — u Jugoslaviji su regulirana različito:

— kada se radi o davanjima zbog trajne nesposobnosti za rad, onda su regulirana u sklopu mirovinskog i invalidskog osiguranja (vidi pod c), a kada se radi o davanjima zbog privremene nesposobnosti za rad — u sklopu zdravstva i zdravstvenog osiguranja (vidi pod a).

Iz ovoga sveukupnoga pregleda uređenja jugoslavenskog zakonodavstva o socijalnom osiguranju može se zaključiti da je, s obzirom na široku vertikalnu i horizontalnu podjelu nadležnosti za donošenje propisa koja, u skladu s postojećim društvenim uređenjem, danas funkcionira u našoj zemlji — vrlo teško — gotovo nemoguće — ispitati u kojoj mjeri naša zemlja (i njezino socijalno osiguranje) provela u unutrašnjem zakonodavstvu i u praksi obveze koje proizilaze iz konvencija MOR-a, kojima je pristupila, a čije se odredbe ne primjenjuju izravno, nego je potrebno s njima uskladiti unutrašnje zakonodavstvo (Ovdje mislimo na zakonodavstvo u najširem smislu riječi). To je tim teže što je zakonodavna i ostala regulativna nadležnost šire podijeljena po vertikali (do lokalnih nosilaca socijalnog osiguranja) i što po pojedinim republikama i pokrajinama nema neke pravilnosti u tome u istoj djelatnosti. Primjera radi, bilo bi vrlo zanimljivo ispitati kako su u pojedinim republikama i pokrajinama i na svim ostalim razinama zakonodavne i ostale regulative danas provedene u život odredbe Konvencije MOR-a br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja iz 1952. godine, koje za Jugoslaviju važe od 1955. godine. Po našem mišljenju, to bi za neke grane socijalnog osiguranja (zdravstveno osiguranje, zapošljavanje) iziskivalo čitavu studiju. U mirovinskom i invalidskom osiguranju to bi bilo lakše nego drugdje, jer u ovoj oblasti, osim saveznog zakona i zakona republika i pokrajina,

ove su obveze regulirane općim aktima (statuti, pravilnici, odluke) zajednica mirovinskog i invalidskog osiguranja na istoj razini, a u osiguranju za slučaj nesreće na poslu i profesionalne bolesti — trebalo bi posebno obrađivati zakonodavstvo zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite, te zakonodavstvo mirovinskog i invalidskog osiguranja, jer je to osiguranje, koje u velikom broju država jest posebno osiguranje (grana, s posebnim nositeljima), u našoj zemlji inkorporirano u ovim dvjema granama socijalnog osiguranja. Ovo napominjemo i zbog toga što Konvencija MOR-a, br. 165 o socijalnom osiguranju pomoraca prigodom određivanja minimalne norme zaštite upućuje na odredbe druge Konvencije MOR-a (br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja) i što će se prigodom razmatranja pristupanja novoj konvenciji o socijalnom osiguranju pomoraca morati računati i s provedbom u zakonodavstvu i ostaloj regulativi obveza prihvaćenih u sklopu MOR-a.

Ovdje valja napomenuti još nešto, a to je činjenica da jugoslavensko zakonodavstvo i ostala regulativa u pojedinim granama socijalnog osiguranja gotovo i ne spominju pomorce kao posebnu kategoriju osiguranika i ne sadržavaju posebne dijelove ili odredbe za njih, što često puta u praktičnoj primjeni, kada se radi o pojedinim pravima pomoraca, osiguranih u jugoslavenskom socijalnom osiguranju, stvara teškoće i dovodi do nejednakog položaja ove kategorije osiguranika prema ostalima. U drugim državama, s razvijenim pomorstvom (Italija, SR Njemačka, na primjer), na pomorce se primjenjuju posebni propisi o socijalnom osiguranju, prilagođeni i osobitoštim ova profesije, a osiguranje provode posebni nositelji (zavodi, kase), što u svakom slučaju ne samo da olakšava rad, nego i omogućava lako i jednostavno praćenje primjene odgovarajućeg dijela zakonodavstva.

Mislimo stoga da će u našim relacijama, i to ne samo zbog osiguranja provedbe u praksi međunarodnih obveza, nego i zbog osiguranja jednakih ili sličnih uvjeta za ostvarivanje pojedinih prava iz socijalnog osiguranja, nakon ustavnih promjena koje predstoje, trebati razmotriti izmjenu čitavog zakonodavstva u ovoj oblasti, i to tako da se smanji vertikalni raspon zakonodavne nadležnosti, koji se do sada razvio do neslučenih razmjera i koji više ne omogućava uvid u primjenu propisa u praksi.

b) Bilateralni i multilateralni ugovori o socijalnom osiguranju. Jugoslavija je do sada zaključila i primjenjuje u praksi ugovore o socijalnom osiguranju sa 17 država Evrope. To su: Austrija, Belgija, Bugarska, Čehoslovačka, Danska, DR Njemačka, Francuska, Italija, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Norveška, Poljska, SR Njemačka, Švedska, Švicarska i Velika Britanija¹⁶. Uz ove ugovore sklopljen je čitav niz administrativnih spora-

¹⁶ Naša zemlja je počela sa zaključivanjem bilateralnih ugovora o socijalnom osiguranju nakon II. svjetskog rata. Tada je već od 1. 4. 1951, kada je stupila na snagu Konvencija o socijalnom osiguranju s Francuskom, za našu zemlju započelo postupanje u sklopu međunarodnog režima ostvarivanja prava iz socijalnog osiguranja. Nakon toga, postepeno su zaključivane ostale konvencije (ugovori) o socijalnom osiguranju, i to: s Austrijom (na snazi od 1. 1. 1967), s Belgijom (na snazi od 1. 10. 1956), s Bugarskom (na snazi od 1. 9. 1958), s Čehoslovač-

zuma i sporazuma organa za vezu u socijalnom osiguranju, te drugih ugovora, sa svrhom njihove provedbe u praksi. Što se tiče njihova važenja u pravnom sistemu Jugoslavije, situacija je jednostavnija nego u pogledu konvencija MOR-a, jer se ovi međunarodni ugovori samim stupanjem na snagu primjenjuju neposredno na odnose koje uređuju (u teoriji se nazivaju legislativnim ugovorima ili ugovorima-zakonima). U vezi s njihovim važenjem na državljane zemalja ugovornica, a s gledišta socijalnog osiguranja pomoraca, mogu se zapaziti dvije grupe ugovora:

— prvu grupu čine ugovori (konvencije) o socijalnom osiguranju s Austrijom (član 7), Belgijom (član 3/2, pod b), Bugarskom (član 4), DR Njemačkom (član 6), Francuskom (član 3/2, pod b), Luksemburgom (član 4/2, pod c), Madžarskom (član 3/2, pod b), Nizozemskom (član 8, pod b) i Švicarskom (član 3/2, pod b), koji ne sadrže posebne odredbe o tome koje se zakonodavstvo primjenjuje na pomorce (tj. u kojoj će državi pomorci biti socijalno osigurani), već se na osobe osigurane po odnosnoj konvenciji primjenjuju propisi države rada, a prema sjedištu, odnosno prebivalištu poslodavca (u ovom slučaju brodarar);

— drugu grupu čine ugovori (konvencije) o socijalnom osiguranju s Čehoslovačkom (član 5/2), Danskom (član 5, pod c), Italijom (član 4/1, pod c), Norveškom (član 6), Poljskom (član 3/2, pod c), SR Njemačkom (član 7), Švedskom (član 6) i s Velikom Britanijom (član 5/2), koji sadržavaju posebne odredbe za pomorce (posadu broda) i upućuju na zakonodavstvo države čiju zastavu vije brod na kojemu su pomorci ukrcani.

Prema tome, jugoslavenski državljani, ukrcani na brodovima navedenih država, odnosno državljani navedenih zemalja, ukrcani na jugoslavenskim brodovima, bit će osigurani u sklopu socijalnog osiguranja ili prema zakonodavstvu sjedišta brodarar, ili prema zakonodavstvu države zastave broda. Kako se može vidjeti, niti praksa u dosadašnjem bilateralnom ugovaranju Jugoslavije nije bila dosljedna (Po svojoj prilici to nije niti mogla biti, s obzirom na to da je svaki ugovor istodobno i određen kompromis strana ugovornica). U vezi s tim, također, valja napomenuti da je zakonodavstvo države prebivališta ili sjedišta poslodavca (brodarar), koje će se primijeniti u konkretnom slučaju brojnije nego zakonodavstvo države zastave broda¹⁷. Na-

kom (na snazi od 1. 12. 1957), s Danskom (na snazi od 1. 2. 1979), s DR Njemačkom (na snazi od 1. 10. 1976), s Italijom (na snazi od 1. 1. 1961), s Luksemburgom (na snazi od 1. 6. 1956), s Madžarskom (na snazi od 1. 7. 1958), s Nizozemskom (na snazi od 1. 4. 1957), s Norveškom (na snazi od 1. 9. 1976), s Poljskom (na snazi od 1. 1. 1959), sa SR Njemačkom (na snazi od 1. 9. 1969), sa Švedskom (na snazi od 1. 7. 1969), sa Švicarskom (na snazi od 1. 3. 1964) i s Velikom Britanijom (na snazi od 1. 9. 1958). Poblize o ovim ugovorima o socijalnom osiguranju i ostalim ugovorima, odnosno sporazumima za njihovu primjenu — vidi u Zbirci međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju i zapošljavanju, Zagreb 1984. (autori: Mihovil Rismondo i Blaženka Šimetić).

¹⁷ U konačnom tekstu Konvencije MOR-a br. 165 o socijalnom osiguranju pomoraca iz 1987. godine (član 17) nije predviđena mogućnost primjene zakonodavstva sjedišta ili prebivališta brodarar (brodovlasnika), prema kojemu bi pomorci bili socijalno osigurani za vrijeme rada za njega. Inače, prilikom reguliranja ove materije, međunarodni ugovori o socijalnom osiguranju u pravilu, kao

posljetku, ovdje također ne bi trebalo odbaciti i mogućnost da, prigodom zaključivanja bilateralnih ugovora o socijalnom osiguranju iz prve navedene grupe (koji ne poznaju pomorce, odnosno posadu broda kao posebnu kategoriju), nije se uopće vodilo računa i o pomorcima, kao o osiguranicima prema međunarodnim ugovorima o socijalnom osiguranju, što bi moglo značiti da bi se sve što se tiče jugoslavenske bilateralne regulative svelo na države iz druge grupe, iako u dosadašnjoj praksi primjene bilateralnih ugovora o socijalnom osiguranju ipak nismo našli potvrdu za ovu pretpostavku.

Osim navedenih bilateralnih ugovora (konvencija) o socijalnom osiguranju, kojima su obuhvaćene sve grane socijalnog osiguranja, Jugoslavija je zaključila i posebne ugovore o socijalnom osiguranju s Libijom, Panamom i Rumunjskom¹⁸. Tim je ugovorima uređeno izbjegavanje dvostrukog plaćanja doprinosa (Libija, Panama), odnosno zdravstvena zaštita za vrijeme boravka, odnosno rada u drugoj zemlji (Rumunjska, Panama).

Od multilateralnih ugovora valja ovdje spomenuti Konvenciju MOR br. 19 o jednakom postupanju prema stranim i domaćim radnicima pri obeštećenju nesretnih slučajeva pri radu iz 1919. godine¹⁹ i Konvenciju MOR br. 48 o očuvanju prava na mirovinu radnika migranata iz 1935. godine²⁰. Prvom Konvencijom se u praksi osigurava jednaki tretman i strancima i domaćim radnicima prigodom ostvarivanja prava iz socijalnog osiguranja, zbog nesreće na poslu. I ovu je Konvenciju Jugoslavija provodila u praksi, bez obzira o kojoj se kategoriji zaposlenih radi u konkretnom slučaju, tako da nema razloga da se ova Konvencija u datim slučajevima ne primjenjuje i na pomorce. Druga Konvencija MOR-a imala je svrhu stvaranja međunarodnog režima za sve zaposlene (i osigurane) u državama ugovornicima kojim bi se očuvala njihova prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, a na načelima koja sadržava i Konvencija MOR-a br. 165 o socijalnom osiguranju pomoraca iz 1987. godine (čl. 16—33). Međutim, zbog malog broja ratifikacija (i naknadnih otkaza Konvencije), ova Konvencija više nije otvorena za ratifikaciju (pristupanje) državama članicama MOR-a, a umjesto nje, Generalna konferencija MOR-a donijela je Konvenciju MOR-a br. 157 o oču-

mjerodavno zakonodavstvo određuju zakonodavstvo države u kojoj radnik migrant radi, što se u najvećem broju slučajeva poklapa i sa zakonodavstvom države u kojoj ima prebivalište ili sjedište poslodavac.

¹⁸ To su: Sporazum između Vlade SFR Jugoslavije i Vlade Libijske Arapske Republike o izbjegavanju dvostrukog plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje (»Službeni list SFRJ« — Dodatak MUIDS, br. 14/76, u primjeni od 1. 6. 1974), Sporazum o suradnji na području socijalnog osiguranja između SFR Jugoslavije i Republike Paname (»Službeni list SFRJ« — Dodatak MUIDS, br. 11/77, na snazi od 26. 12. 1975) i Sporazum između Vlade SFR Jugoslavije i Vlade SR Rumunjske o suradnji u zdravstvenom osiguranju (»Službeni list SFRJ« — Dodatak MUIDS, br. 13/77, na snazi od 1. 12. 1976).

¹⁹ »Službene novine« Kraljevine Jugoslavije, br. 95-XXII od 1927; za našu zemlju ova je Konvencija MOR-a stupila na snagu 1. 4. 1927.

²⁰ »Službeni list DFJ«, br. 92/45; za našu je zemlju ova Konvencija MOR-a stupila na snagu 4. 1. 1947. Osim Jugoslavije, ovoj su Konvenciji pristupile još Italija (1952), Izrael (1963), Mađarska (1937), Čehoslovačka (1946, otkazala 1962), Poljska (1938, otkazala 1973), Nizozemska (1938) i Španjolska (1937).

vanju prava iz socijalnog osiguranja (sigurnosti) iz 1982. godine²¹, kojom je revidirala Konvenciju MOR-a br. 48 iz 1935. godine i na sistematski i moderni način uredila ovu materiju.

Jugoslavija je pristupila i Konvenciji MOR-a br. 56 o bolesničkom osiguranju pomoraca iz 1936. godine, koja je sada revidirana novom Konvencijom (kojoj je posvećen ovaj prilog) i sada više nije otvorena za pristupanje²². Ova je Konvencija, između ostaloga, ustanovila obveze nositeljima socijalnog osiguranja prema ukrcanim pomorcima kada se razbole u inozemstvu, za razliku od nove Konvencije iz 1987. godine, koja je za to obvezala brodate. Inače, ostale odredbe ove Konvencije MOR-a su već izgubile svoju aktualnost, tako da je nužno trebalo doći do njezine revizije u krilu MOR-a.

Ovdje ćemo spomenuti i Sporazum između Jugoslavije i Evropske ekonomske zajednice od 2. 4. 1980.²³, kojim se ustanovljuje isti tretman između jugoslavenskih radnika i radnika Zajednice, zbrajanje razdoblja osiguranja u Zajednici (ne i u Jugoslaviji, kao i bilateralnim ugovorima), radi ostvarivanja pojedinih prava u sklopu Zajednice i isplate davanja stečenih na temelju rada i socijalnog osiguranja u Zajednici. S obzirom na već postojeću bilateralnu regulativu o socijalnom osiguranju, o kojoj je naprijed bilo govora, za ovaj sporazum koji i inače ima ograničeni karakter kada se radi o pravima iz socijalnog osiguranja i koji, zapravo, djeluje samo prema onim državama Zajednice s kojima Jugoslavija nije zaključila poseban ugovor (konvenciju) o socijalnom osiguranju, može se zaključiti da neće imati neki znatniji utjecaj po položaj i pojedina prava pomoraca u sklopu međunarodnoga pravnog režima socijalnog osiguranja.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U prethodnim razmatranjima opisali smo Konvenciju MOR-a br. 165 o socijalnom osiguranju pomoraca iz 1987. godine te jugoslavensko zakonodavstvo o socijalnom osiguranju i stanje jugoslavenskih međunarodnih obveza u ovoj oblasti, a s gledišta prava i obveza ustanovljenih ovom Konvencijom MOR-a. U tome kontekstu, ova Konvencija je značajna:

a) — s gledišta eventualnih promjena u pravima iz socijalnog osiguranja jugoslavenskih pomoraca, zaposlenih kod jugoslavenskih brodara i obveza jugoslavenskoga socijalnog osiguranja i brodara prema pomorcima;

b) — s gledišta zaštite u sklopu socijalnog osiguranja jugoslavenskih pomoraca ukrcanih na brodovima stranih brodovlasnika (brodara) i obveza stranih brodara prema njima;

²¹ Vidi napomenu br. 15.

²² Vidi napomenu br. 1.

²³ Sporazum između SFR Jugoslavije i Evropske ekonomske zajednice (»Službeni list SFRJ« — Dodatak MU, br. 2/83). Ovaj je sporazum stupio na snagu 1. 3. 1983.

NAPOMENA: Kratica »MUIDS« znači dodatak službenom glasilu Federacije pod nazivom »Međunarodni ugovori i drugi sporazumi«, a kratica »MU« znači isti dodatak s novim nazivom »Međunarodni ugovori«.

c) — s gledišta zaštite u sklopu socijalnog osiguranja stranaca (eventualno) ukrcanih na jugoslavenskim brodovima i obveza jugoslavenskih brodara i socijalnog osiguranja prema njima;

d) — s gledišta zaštite u sklopu socijalnog osiguranja jugoslavenskih i (eventualnih) stranih pomoraca na brodovima jugoslavenskih brodara koji plove pod stranim zastavama, te obveza tih brodara i socijalnog osiguranja prema njima.

Prilikom razmatranja mogućnosti pristupanja ovoj Konvenciji MOR-a jugoslavenski zakonodavac i nositelji socijalnog osiguranja trebat će:

— utvrditi opseg pristupanja Konvenciji, tj. rizike i normu (minimalnu ili višu) po pojedinom riziku, za koje se opredijeliti i kasnije primjenjivati u praksi;

— razmotriti utjecaj pristupanja Konvenciji u naprijed utvrđenom opsegu na jugoslavensko zakonodavstvo i ostalu regulativu o socijalnom osiguranju i pripremiti odgovarajuće izmjene propisa na svim razinama;

— organizirati tehničku provedbu u praksi pojedinih obveza iz Konvencije (po pojedinim rizicima), na svim razinama provedbe.

S gledišta određivanja norme zaštite koja bi došla u obzir za prihvaćanje prilikom pristupanja Konvenciji, mislimo da bi se danas bez posebnih ograničenja moglo prihvatiti minimalnu normu, prema Konvenciji MOR-a br. 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja iz 1952. godine, koju je Jugoslavija prihvatila još 1954. godine. Pri tom bi se mogla razmotriti mogućnost pristupanja onim dijelovima te Konvencije u Jugoslaviji, na koje je tada bila stavljena rezerva. Istovremeno bi to bila i prilika za analizu dosadašnje primjene te Konvencije u praksi jugoslavenskog osiguranja i za odgovarajuće korekcije. Ako se bude razmatrala mogućnost pristupanja višoj normi zaštite (barem u nekim rizicima), bilo bi uputno razmotriti i mogućnost pristupanja drugim konvencijama MOR-a (o zdravstvenoj zaštiti iz 1969. godine i o davanjima za slučaj invalidnosti, starosti ili smrti iz 1967. godine), kojima Jugoslavija za sada nije pristupila, kako bi i ostali osiguranici u socijalnom osiguranju Jugoslavije, a ne samo pomorci, imali bolju i potpuniju razinu zaštite u sklopu socijalnog osiguranja.

Što se tiče obveza brodara, odnosno brodovlasnika prema njihovim pomorcima u novoj Konvenciji, mislimo da s te strane, barem što se tiče aktualnoga jugoslavenskog zakonodavstva i prakse, oni su u skladu s odredbama nove Konvencije o socijalnom osiguranju pomoraca.

Nadalje, a s gledišta primjene dijela Konvencije o zaštiti stranih pomoraca ili migranata i o pravnim i administrativnim garancijama, mislimo da eventualne obveze jugoslavenskoga socijalnog osiguranja i brodara prema strancima ne bi smjele biti prepreka za pristupanje Konvenciji. Jugoslavija, kao zemlja značajne vanjske migracije i s velikim brojem svojih pomoraca ukrcanim na stranim brodovima, trebala bi biti zainteresirana za što bolju i kvalitetniju zaštitu svojih građana u inozemstvu, tako da bi se pristupanjem Konvenciji na ovom području poboljšao i upotpunio međunarodni

pravni režim ostvarivanja i očuvanja prava koji već postoji i primjenjuje se na jugoslavenske radnike migrante. Pri tom, valja imati na umu i eventualne obveze koje bi jugoslavenski brodari i socijalno osiguranje mogli imati prema eventualnim stranim pomorcima ukrcanim na brodovima jugoslavenskih brodara pod jugoslavenskom i drugim zastavama, i to u slučaju bolesti i prilikom odlaska u mirovinu, te tim obvezama udovoljavati u skladu s novom Konvencijom koja pruža različite mogućnosti (osiguranje prema zakonodavstvu zastave broda ili prema zakonodavstvu prebivališta pomorca). S druge strane, prihvaćanjem obveza iz nove Konvencije prema stranim pomorcima, stvara se preduvjet za jednako postupanje, odnosno isti tretman jugoslavenskih pomoraca na radu u inozemstvu, koji su daleko brojniji i za koje će se tako osigurati i isplata njihovih mirovinskih primanja u domovini nakon povlačenja iz aktivnog života. Ovdje ne bi trebalo, također, zaboraviti na činjenicu da je Jugoslavija već do sada, u bilateralnim ugovorima sa 17 država, osigurala zaštitu svojih građana u sklopu socijalnog osiguranja tih država (i preuzela obveze prema građanima tih država), od kojih gotovo polovica izričito spominje pomorce (posadu broda) kao osiguranike, tako da već skoro četrdeset godina (prva bilateralna konvencija — s Francuskom — primjenjuje se u praksi od 1. 4. 1951) postoji praksa u primjeni međunarodnog režima socijalnog osiguranja u Jugoslaviji.

Prigodom razmatranja mogućnosti pristupanja novoj Konvenciji o socijalnom osiguranju pomoraca valja imati na umu i to da se odredbe ove Konvencije o obvezama brodara (čl. 13—15), o zaštiti stranih pomoraca ili migranata (čl. 16—29) i o pravnim i administrativnim garancijama (čl. 30—35) po svojoj prirodi mogu primjenjivati u praksi neposredno, kao bilateralne ili multilateralne konvencije (ugovori) o socijalnom osiguranju, što je i u skladu s našim pravnim sustavom (koji počiva na načelu monizma, tj. jedinstva unutrašnjih i vanjskih izvora prava, a ne dualizma, koji zahtijeva posebne propise za provedbu međunarodnih ugovora u praksi), i što će u tom dijelu svakako olakšati primjenu ove Konvencije u Jugoslaviji. Nadalje, u slučaju pristupanja ovoj Konvenciji, primjena zakonodavstva o socijalnom osiguranju po kojemu će biti osigurani eventualni strani pomorci na brodovima naših brodara ovisit će o zakonodavstvu njihova prebivališta ili zastave broda (član 17), a isto će vrijediti i za jugoslavenske pomorce ukrcane na brodovima stranih brodara, koji budu primjenjivali ovu Konvenciju. To u praksi ne znači samo primjenu zakona, već i provedbu socijalnog osiguranja one organizacije (zavoda, kase) koja bude nadležna za pomorce prema odnosnom zakonodavstvu i kod koje će u datom momentu ti pomorci ostvarivati i svoja prava iz socijalnog osiguranja.

I na kraju, treba podsjetiti da će se pristupanjem novoj Konvenciji za Jugoslaviju ugasiti obveze koje proizlaze iz Konvencije MOR-a br. 56 o bolesničkom osiguranju pomoraca iz 1936. godine, ako u sklopu nove Konvencije budu prihvaćene i obveze koje je do sada regulirala ranija Konvencija MOR-a.

Na izloženim osnovama, mislimo, treba razmatrati mogućnost pristupanja Jugoslavije Konvenciji MOR-a br. 165 o socijalnom osiguranju pomoraca iz 1987. godine.

L I T E R A T U R A

- 1) Tekst Konvencije MOR-a br. 165 o socijalnom osiguranju pomoraca od 9. 10. 1987, revidirane (Savezni komitet za rad, zdravstvo i socijalnu zaštitu, Beograd 1988)
- 2) Bureau international du Travail — Genève: La protection en matière de sécurité socialé des gens de mer, y compris ceux sur des navires battant un pavillon autre que celui de leur propre pays, Genève 1986.
- 3) Bureau international du Travail — Genève: La protection de la santé et des soins médicaux pour les gens de mer, Genève 1987.
- 4) US Department of Health and Human Services — Social Security Administration, Washington: Social Security Programs Throughout the World — 1985, Washington 1986.
- 5) Mihovil Rismondo i Blaženka Šimetić, Zbirka međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju i zapošljavanju, Zagreb 1984.
- 6) Zlatko Cota, Međunarodni ugovori i sporazumi o socijalnom osiguranju, Zagreb 1970.

Résumé

NOUVELLE CONVENTION DE L'OIT CONCERNANT LA SECURITE SOCIALE DES GENS DE MER ET LA YUGOSLAVIE

La Conférence internationale du Travail a adopté le 9 octobre 1987 le texte révisé de la Convention concernant la sécurité sociales des gens de mer. Ladite Convention a ainsi remplacé la Convention antérieure de l'OIT sur l'assurance maladie des gens de mer de 1936, ainsi que celle sur la sécurité sociale des gens de mer de 1946.

Les Etats parties de la nouvelle Convention seront tenus d'accorder aux gens de mer une protection en matière de la sécurité sociale qui ne devrait pas être moins favorable que celle dont bénéficient les travailleurs à terre. Les parties seront teneus aussi d'appliquer la norme minimale ou la norme supérieure à l'égard de trois branches de la sécurité sociale au moins, parmi les suivantes: soins médicaux; indemnités de maladie; prestation de chômage; prestation de vieillesse; prestation d'accidents du travail et de maladie professionnelle; prestations familiales; prestation de maternité, prestations d'invalidité; ou prestations de survivants.

L'auteur dans le présent article expose en détail les autres obligations prévues par cette Convention, ainsi que les règles concernant les conflits des lois.

La compétence en matière de la sécurité sociale est partagée en Yougoslavie entre la fédération et ses républiques et provinces autonomes. Cette distribution des compétence peut être la source de certaines difficultés quant à l'adhésion de ce pays à la Convention de 1987. Outre ses obligations issues des conventions de l'OIT, la Yougoslavie s'est engagée dans cette matière par des accords bilatéraux avec dix-sept pays de l'Europe, ce qui complique les choses davantage.

L'auteur exprime enfin ses vœux que la Yougoslavie néanmoins deviendra partie de cette Convention et qu'elle acceptera par celle-ci les obligations de la norme minimale dans toutes les branches de la sécurité sociale.