

Ролята и значението на МОТ и нейните актове в цялостната система на международноправна защита на социалните права

Международната организация на труда (МОТ) в своята нормотворческа дейност създава най – пълната и обхватна защита на тези две категории социални права. Международноправната защита на трудовите и осигурителните права, имайки своята предистория, се разгръща именно след създаването през 1919г. на МОТ. В Устава на МОТ е записано, че „съществуват условия на труда, които съдържат за голям брой хора несправедливости“ и майки предвид, че е необходимо бързо да се подобрят тези условия МОТ през цялото си съществуване работи активно за създаването на международни стандарти в областта на труда и приема голям брой конвенции и препоръки за постигане на тази си цел, като нормотворческата дейност на МОТ е по – интензивна след Втората световна война. Именно поради активната нормотворческа дейност на МОТ международноправната защита на трудовите и осигурителните права е изпреварваща спрямо международноправната защита на другите социални права, като например здравни и образователни, както и системата от трудови и осигурителни права е по – силно развита и водеща в рамките на цялостната система на международноправна защита на социалните права.

Защитата на правото на труд като социално право, която създава МОТ чрез своите актове, всъщност включва две подсистеми: подсистема от трудови права, които съставляват сложното съставно право на труд и на които кореспондират задължения за държавите да имплементират тези права във вътрешното си право и практика и подсистема на международен контрол, който да гарантира спазването на тези права от държавите – страни по конвенциите на МОТ.

МОТ чрез своите актове разгръща най – обхватната международноправна защита на труда, като обхваща всички негови аспекти в система от отделни трудови права. Това всъщност е закрила на достойния труд, на труда, който осигурява достойно човешко съществуване.

Международноправната защита на правото на труд, създадена от МОТ, цели да осигури възможност на всеки да изкарва прехрана си чрез труд и по този начин да води достоен живот. При зачитане на човешкото достойнство всеки свободно без никаква принуда трябва да избере работа, като държавите са задължени да гарантират достъпа на всеки желаещ до заетост, както и да го предпазят от несправедливо лишаване от заетост.

Полагането на труд трябва да бъде достойно, при достойни условия, като се зачита физическата и моралната неприкосновеност на работника. Това, от своя страна, включва справедливи и благоприятни условия на труд – право на справедливо и задоволително възнаграждение; на разумно ограничаване на работното време; на почивки и отпуски; на безопасни условия на труд; на равни възможности и недискриминация при реализиране правото на труд.

Справедливото и задоволително възнаграждение, което се гарантира от конвенциите на МОТ, трябва да осигури на всеки човек и неговото семейство достойно съществуване и задоволително жизнено равнище. Конвенция № 26 за създаване на процедура за определяне на минималната заплата от 1928г. създава задължение за държавите да въведат или поддържат процедура за определяне на минималните размери на заплатите на работниците, наети в определени сектори или промишлени отрасли (и по – специално вътрешното производство), в които няма установена процедура за ефективно регулиране на заплатите чрез колективен трудов договор или по друг начин, и където заплатите са изключително ниски. Конвенция № 131 за определяне на минималната работна заплата от 1970г. пък създава задължение за държавите да създадат система за определяне на минималната работна заплата за всички групи наети лица, чиито условия на трудова заетост са такива, че обхващането им би било целесъобразно. Конвенция 131 изисква при определяне нивото на минималната работна заплата да се вземат две групи фактори: социални фактори: потребностите на работниците и техните семейства, като се вземат предвид общото равнище на заплатите в страната, разходите за живот, обезщетенията за социално осигуряване и относителния жизнен стандарт на други социални групи; икономически фактори: изискванията за икономическо развитие, нивата на производителност и желанието за постигане и поддържане на високо равнище на заетост.

Достойният труд се гарантира и чрез осигуряване на разумно ограничаване на работното време. Определянето на разумна продължителност на работния ден и на работната седмица и тяхното ограничаване са мерки, които целят създаването на справедливи и благоприятни условия на труд и достойно съществуване. Конвенция № 1 за работното време (индустрия) от 1919г. и Конвенция № 30 за работното време (търговия и канцеларски служби) от 1930г. ограничават работното време до 8 часа на ден и до 48 часа на седмица и изчерпателно уреждат хипотезите, при които могат да се допуснат изключения от това правило. Конвенция № 47 за съкращаване на работното

време от 1935г. пък въвежда принципа на 40-часовата работна седмица, прилаган по такъв начин, че да не води до понижаване на жизненото равнище на работниците.

Почивките и отпуските целят да се осигури време на краткотраен и продължителен отдых от полагането на труд. Те са конкретен израз на закрилата на достойния труд и достойното съществуване. Конвенция № 14 относно седмичната почивка (индустрия) от 1921г. и Конвенция № 106 относно седмичната почивка (търговия и канцеларски служби) от 1957г. установяват правото на всички лица, извън предвидените в тях изключения, на седмична почивка от минимум 24 последователни часа за всеки период от 7 дни. Тази почивка, доколкото е възможно, се дава по едно и също време на целия персонал в предприятието и съвпада с почивните дни, установени от традицията или от обичаите на страната или на областта. Конвенция № 52 относно платените отпуски от 1936г. установява правото на платен годишен отпуск на лицата, заети в посочените в нея предприятия.

Забраната за дискриминация при упражняване правото на труд създава възможност за равно третиране на всички работници при зачитане на тяхното достойнство, независимо от различията им, основани на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други възгледи, национален или социален произход, материално, обществено или друго положение. Конвенция № 100 за равенството в заплащането от 1951г. създава задължение за държавите да установят равенство в размера на възнаграждението без разлика на пола, като не се смятат за противоречащи на принципа за равно заплащане на мъжете и жените различията в размерите на заплащането обусловени от обективната оценка на подлежащите за изпълнение работи. Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите от 1960г. създава задължение за държавите да изработят национална политика, която цели чрез методи, съответстващи на националните условия и обичаи, да поощряват равенството във възможностите и в третирането в областта на професиите, за да се премахне всякаква дискриминация в тази област. Конвенция № 156 относно равенството на възможностите и еднаквото отношение на работниците и служителите от двата пола от 1960г. пък установява задължение за държавите да приемат като цел на своята национална политика създаването на възможности за лицата със семейни задължения, които работят или желаят да започнат работа, да упражняват своето право, без да са обект на дискриминация и доколкото е възможно без да възникне противоречие между работата и семейните им задължения.

Забраната на принудителния или задължителен труд е негативният аспект на свободния избор на работа. Понасянето на принуда за полагане на труд накърнява човешкото достойнство и е в противоречие с доброволното съгласие, със свободната воля за извършването на определена работа. Ако някой е принуден да действа срещу волята си, то това нарушава неговото човешко достойнство. Конвенция № 29 относно принудителния или задължителен труд от 1930г. дава легално определение на понятието „принудителен или задължителен труд“: „всяка работа или служба, изисвана от лице под заплахата на каквото и да е наказание и за което това лице не се е съгласило доброволно да я извършва“ и установява задължение за държавите да премехнат във възможно най – кратък срок използването на принудителния или задължителния труд във всички негови форми. Конвенция № 105 относно премахването на принудителния труд от 1957г. допълва Конвенция 29 относно премахването на принудителния труд в пет специфични области:

- като средство за политическа принуда, превъзпитание или наказание поради поддържане или изразяване на политически възгледи или идеологически становища, които противоречат на установената политическа, социална или икономическа система;
- като метод за мобилизиране и използване на труд за целите на икономическото развитие;
- като средство за трудова дисциплина;
- като наказание за участие в стачки;
- като средство за расова, социална, национална или религиозна дискриминация.

МОТ създава и специална закрила на определени категории лица във връзка с участието им в трудовия процес. Това са непълнолетните, бременните и майките. Основание за установяване на тази специална закрила е особеното уязвимо положение на тази категория работещи, което налага наред с общата закрила да се приложи и специална такава, която отчита именно уязвимото им положение и допринася за постигане на социално равенство. В първия случай закрилата е поради възрастовата незрялост на децата и юношите, а във втория - поради биологичните и социални особености на положението на жените във връзка с майчинството. Закрилата се изразява в повишени изисквания към условията на труда на тези категории лица.

Конвенциите, установяващи закрила на майчинството, които са приети в рамките на МОТ (например Конвенция № 3 от 1919г. и Конвенция № 183 за закрила на майчинството от 2000г.), са всъщност конвенции за закрила на трудовите и други социални права на бременните жени и майките. Чрез тях МОТ създава група от права за жените в качеството им на майки, свързани конкретно с участието им в трудовия процес, които са отражение на особените грижи и закрила на тази категория работещи през време на бременността, раждането и отглеждането на малкото дете. Те са няколко основни групи: право на преустановяване на работа поради бременност и раждане; право на обезщетение през време на този отпуск; закрила на здравето на бременните и майките – закрила от работа, която е вредна за здравето на майката или на детето и безплатна лекарска и акушерска помощ; закрила на заетостта на бременните и майките – забрана за уволнение поради бременност и раждане и отглеждане на детето, както и запазване на заеманата длъжност през този период; предоставяне на допълнителни почивки на майките – кърмачки; право на недискриминация поради бременност, раждане и отглеждане на малко дете.

Специалната закрила на детския труд се състои в установяване на такива задължения за държавите, които защитават децата и юношите от неблагоприятни условия на труд, водят до постепенното повишаване на минималната възраст за наемане на работа и накрая до реалното премахване на детския труд. Целите на установената защита са: да се осигури приключване на задължителното образование на децата; да се установи медицински тяхната годност за работа; да се предпазят юношите от работа при условия, които увреждат здравето, безопасността и морала им; да се предпазят от използването им за незаконни дейности, като трафик на наркотици, проституция, трафик на деца, насилствен или принудителен труд и т. нат.. Следователно, общата цел е да се предпазят децата от икономическа експлоатация и зависимост, която уврежда здравето и морала им, пречи на образованието им и влияе негативно върху достойното им развитие и съществуване и шансовете им за бъдещ достоен живот.

За постигане на поставените цели МОТ със своите конвенции (Конвенция № 6 относно нощния труд на децата в индустриалните предприятия от 1919г. и Конвенция № 79 относно нощния труд на младежите в неиндустриалните дейности от 1946г., Конвенция № 77 относно медицинския преглед на юношите в индустриалните предприятия и Конвенция № 78 относно медицинския преглед на младежите в неиндустриалните дейности от 1946г., Конвенция № 138 относно минималната възраст

за приемане на работа от 1973г. и Конвенция № 182 относно най – тежките форми на детския труд от 1999г.) като основен инструментариум, с който разполага: забранява нощния труд на деца под 18-годишна възраст в индустриалните предприятия и в неиндустриалните дейности; установява задължение за задълбочен медицински преглед за децата и юношите под 18 години преди да бъдат наети на работа в индустриално предприятие или в неиндустриална дейност, като наемането зависи от признаването им за годни след прегледа; установява минимална възраст за приемане на работа; създава задължение за държавите да предприемат мерки за забрана и ликвидиране на най – тежките форми на детския труд, като под най – тежки форми на детския труд се имат предвид: всички форми на робство или практики, подобни на робство (търговия и трафик на деца, насилствен и принудителен труд и др.); използването на деца за проституция, използването на деца за незаконни дейности (трафик на наркотици и др.); работа, която е възможно да увреди здравето, безопасността и морала на децата.

Не на последно място МОТ защитава и колективния аспект на правото на труд. В своята нормотворческа дейност МОТ създава и група от конвенции, посветени на колективния аспект на правото на труд и защитаващи общия интерес от полагане и използване на труда (например Конвенция № 87 за свободата на сдружаване и закрила на правото на организиране, Конвенция № 98 за правото на организиране и на колективното договаряне и Конвенция № 144 относно тристранните консултации за насърчаване прилагането на международните трудови норми). Създадените с тези конвенции права имат значение за осигуряване осъществяването на другите трудови права. Те уреждат: правото на трудещите се да образуват организации за защита на техните трудови права; правото да се ползват от надлежна защита срещу всякакви дискриминационни действия, насочени към накърняване на синдикалната свобода в областта на заетостта; правото на организациите на трудещите се да сключват колективни трудови договори с работодателите и техните организации, за да уредят условията на труда; правото на представителите на работниците да участват в процедури на консултации с представители на работодателите и на правителството по въпросите, отнасящи се до дейността на МОТ.

Системата на контрол за спазване на трудовите права не се съдържа в отделните конвенции, а се съдържа в Устава на МОТ и тя има действие по отношение на всички конвенции. Уставът на МОТ предвижда три общи процедури, като допълнително е

въведена една специална процедура, която е приложима конкретно за гарантиране на синдикалната свобода. Това са:

1. Предоставяне на периодични доклади от държавите - тази процедура е установена в чл. 22 – 23 на Устава на МОТ. Държавите са длъжни да предоставят периодични доклади за предприетите от тях мерки по ратифицираните конвенции. Коментари по тези доклади могат да правят от организациите на работниците и работодателите. Органът на МОТ, който има компетентност да разглежда докладите, е Комитетът на експертите по прилагане на конвенциите и препоръките. Той, от своя страна, представя на Конференцията на МОТ доклад, в който може да направи бележки при констатирани трайни проблеми в изпълнението на задълженията на държава – страна по конвенция на МОТ.

2. Процедура на рекламации по прилагане на конвенции – процедурата е установена в чл. 24 – 25 на Устава на МОТ и уредена подробно в Правилника за процедурата при рекламациите (1932г.). Рекламациите се подават от професионалните организации на работниците или на работодателите – както национални, така и международни. В случай, че държава – членка не осигурява по задоволителен начин изпълнението на ратифицираната от нея конвенция, то всяка една от тези организации има правото да изпрати до Генералния директор на Международното бюро на труда рекламация, което я предоставя на Административния съвет. Последният прави проверка за допустимост на рекламацията и ако прецени, че тя е допустима, назначава Комитет от трима членове. Комитетът на тримата се състои от представители на държавата, на работодателите и на синдикатите, които не са граждани на държавата, срещу която е подадена рекламацията. Той проучва основателността на рекламацията, в резултат на което:

2.1. обявява рекламацията за неоснователна и я изпраща за сведения на държавата, срещу която е подадена;

2.2. приема рекламацията за основателна и я изпраща на държавата, срещу която е подадена, с искане в определен разумен срок да получи декларация по нея. Тук също са възможни два варианта на развитие на спора:

- държавата изпраща декларация в рамките на разумния срок, която Административният съвет приема за задоволителна и спорът приключва.
- държавата не изпраща в разумния срок декларация или изпратената декларация не се приема от Административния съвет за задоволителна и се насрочва дискусия

по предмета на спора. Ако Административният съвет след проведената дискусия реши, че рекламацията е основателна, той я публикува заедно с декларацията на държавата, ако има такава. Административният съвет може да реши и служебно да открие процедура по жалба въз основа на подадена рекламация, каквото правомощие му е предоставено на основание чл. 26, т. 4 от Устава на МОТ.

3. Подаване на жалби за прилагане на конвенции - процедурата е установена в чл. 26 – 29 и чл. 31 - 34 на Устава на МОТ. Тази процедура дава възможност една страна да подаде жалба срещу друга ако счита, че последната не осигурява задоволително изпълнение на конвенция, ратифицирана и от двете държави. Жалбата се подава до Генералния директор на Международното бюро на труда, което я предоставя на Административния съвет. Последният може да избере между два алтернативни подхода.

Първият подход следва процедурата на подаване на рекламациите. Отклонение е допуснато, когато държавата не даде в разумен срок отговор или когато този договор е незадоволителен, като в този случай Административният съвет може да създаде Анкетна комисия, която да проучи въпроса и да представи доклад по него.

Вторият подход се реализира като алтернатива на първия и при него Административният съвет направо възлага жалбата на Анкетна комисия без да съобщава за нея предварително на държавата, срещу която е подадена жалбата и без да чака задоволителен отговор от нея в разумен срок. Анкетната комисия извършва задълбочено проучване на жалбата и изготвя доклад със своите констатации по спора и препоръките на Комисията, който се предоставя на Административния съвет и на спорещите страни и се публикува. Всяка от страните по спора в срок от три месеца трябва да уведоми Международното бюро на труда дали приема или не приема препоръките в доклада на Анкетната комисия и ако не ги приема – дали желае да отнесе спора пред Международния съд в Хага. Заключениета или препоръките на Анкетната комисия могат да бъдат потвърдени, изменени или отменени от Международния съд. Решението на Съда не подлежи на обжалване. Ако държавата не изпълни в срок препоръките, които се съдържат в доклада на Анкетната комисия или в решението на Международния съд, Административният съвет може да препоръча на Конференцията приемането на мерки, за да се осигури изпълнението на тези препоръки.

4. Специална процедура за нарушаване на синдикалната свобода – тя е въведена през 1950г. за да се осигури допълнителна гаранция за съблюдаване принципа на

синдикалната свобода, който е установен в Преамбюла на Устава на МОТ и е задължителен за всички държави – членки в организацията, независимо от това дали са станали страни по Конвенция 87 и Конвенция 98 на МОТ или не. Със създаването на тази специална процедура на практика синдикалната свобода и правото на колективно преговаряне са поставени под защитата както на установените общи контролни механизми, така и под защитата на специален механизъм. Право на жалба имат организациите на работниците и работодателите – национални и международни срещу всяка държава – членка, независимо дали е ратифицирала Конвенция 87 и Конвенция 98 на МОТ. Жалбите се отправят до Генералния директор на Международното бюро на труда и се разглеждат от специалния Комитет за свобода на сдружаване към Административния съвет. Той може да препрати жалбата на Комисията за разследване и помирение.

Поради всичко изложено международноправната защита на правото на труд има по – голяма тежест в цялостната система на международноправна защита на социалните права. Това, наред с усилената нормотворческа дейност на МОТ, предопределя изпреварващото развитие на международноправната защита на трудовите и осигурителните права спрямо международноправната защита на другите категории социалните права.

Гл. ас. д-р Паунита Петрова, КТ „Подкрепа“