

EVROPSKA PRAVNA FAKULTETA V NOVI GORICI



TINA RIJAVEC

**MEDNARODNA ORGANIZACIJA DELA
IN NJENA PRIZADEVANJA ZA
UVELJAVLJANJE DELAVSKIH PRAVIC NA
PRIMERU MJANMAR**

DIPLOMSKO DELO

MENTOR: prof. dr. MIHA POGAČNIK

2011

Please, use your liberty to promote ours.

(Aung San Suu Kyi)

POVZETEK

Mednarodna organizacija dela je specializirana agencija Organizacije združenih narodov. Ustanovljena je bila leta 1919, leta 1946 pa je postala prva specializirana agencija Organizacije združenih narodov. Namen Mednarodne organizacije dela je uveljavljanje socialne pravičnosti in mednarodno priznanih človekovih in delovnih pravic. Mednarodna organizacija dela ima edinstveno tripartitno strukturo, sestavljeno iz predstavnikov delavcev, delodajalcev in vladnih predstavnikov. Postavlja mednarodne delovne standarde v obliki konvencij in priporočil, ki predstavljajo minimalne delovne standarde. Ena takih pravic je odprava prisilnega dela. Primer Mjanmar kaže, kako je ta organizacija z različnimi ukrepi skušala uveljaviti pravice delavcev in dosegla napredek pri zmanjšanju prisilnega dela v državi.

KLJUČNE BESEDE: Mednarodna organizacija dela, konvencije in priporočila, delovni standardi, prisilno delo, Mjanmar.

SUMMARY

The International Labour Organization is a specialized agency of the United Nations. It was founded in 1919, in 1946 became the first specialized agency of the United Nations. The purpose of the International Labour Organization is the promotion of social justice and internationally recognized human and labour rights. International Labour Organization has a unique tripartite structure, consisting of representatives of workers, employers and government representatives. It sets international labour standards in the form of conventions and recommendations that represent the minimum labour standards. One of these rights is the abolition of forced labour. The case of Myanmar shows how this organization tried to enforce workers' rights with a variety of measures and made progress in the reduction of forced labour in the country.

KEY WORDS: International Labour Organization, conventions and recommendations, labour standards, forced labour, Myanmar.

KAZALO VSEBINE

NASLOVNICA in UVODNA MISEL	1
POVZETEK	2
SUMMARY	3
KAZALO VSEBINE.....	4
SEZNAM OKRAJŠAV.....	6
UVOD	7
1. MEDNARODNA ORGANIZACIJA DELA	10
§ 1 Nastanek in razvoj Mednarodne organizacije dela	10
§ 2 Pomen ustanovitve in delovanja Mednarodne organizacije dela	14
§ 3 Mednarodna organizacija dela danes	15
§ 4 Struktura Mednarodne organizacije dela.....	16
I NAČELA	16
1. Vsebinski pregled preambule ustave ILO in Filadelfijske deklaracije	16
1. Razčlenitev načel.....	17
II ORGANIZACIJSKA STRUKTURA MEDNARODNE ORGANIZACIJE DELA.....	18
1. Mednarodna konferenca dela	18
2. Administrativni svet	19
3. Mednarodni urad za delo.....	20
III REGIJSKE KONFERENCE MEDNARODNE ORGANIZACIJE DELA	22
III DEJAVNOST MEDNARODNE ORGANIZACIJE DELA.....	23
1. Normativna dejavnost	24
2. Obveznosti držav članic Mednarodne organizacije dela v zvezi z ratificiranimi konvencijami in sprejetimi priporočili	26
3. Nadzor in sankcije v primeru nespoštovanja obveznosti	26
4. Informacijska dejavnost Mednarodne organizacije dela	29
5. Mednarodni kodeks dela	29
2. PRISILNO DELO	30
§ 1 Definicija in značilnosti prisilnega dela	30
I UVOD	30
II DEFINICIJA PRISILNEGA DELA.....	31
III OBLIKE PRISILNEGA DELA	32
IV PRISILNO DELO V ŠTEVILKAH.....	32
§ 2 Konvencija št. 29 o prisilnem ali obveznem delu, 1930	33
§ 3 Konvencija št. 105 o odpravi prisilnega dela, 1957	34
3. PRISILNO DELO V MJANMARU	34
§ 1 Mjanmar	34
§ 2 Značilnosti prisilnega dela v Mjanmaru	35
4. PRIMER MJANMAR (<i>The Myanmar case</i>).....	36
§ 1 Uvod.....	36
§ 2 Ozadje.....	36
§ 3 Preiskovalna komisija	37
§ 4 Implementacija 33. člena ustave Mednarodne organizacije dela.....	39
§ 5 Resolucija 2000	40
§ 6 Težave pri odpravi prisilnega dela in možne rešitve ter izzivi za prihodnost.....	42
§ 7 Ukrepi proti prisilnemu delu v Mjanmaru.....	43
§ 8 Prisilno delo v Mjanmaru danes.....	44
5. ANALIZA PRIMERA MJANMAR – POMEN MEDNARODNE ORGANIZACIJE DELA	45
§ 1 Posebnosti primera	45

§ 2 Mednarodni razvoj	46
§ 3 Uporaba 33. člena ustave Mednarodne organizacije dela	47
§ 4 Konflikt norm.....	47
I ORIS PROBLEMA.....	47
II SVETOVNA TRGOVINSKA ORGANIZACIJA IN REŠEVANJE SPOROV	48
III KONFLIKT	49
§ 5 Pomen Mednarodne organizacije dela	49
I SUVERENOST DRŽAV vs. MEDNARODNA SKUPNOST.....	50
II POMEN KONVENCIJ IN PRIPOROČIL – DOLOČANJE DELOVNIH STANDARDOV	50
SKLEP.....	52
SEZNAM LITERATURE IN VIROV	53
§ 1 Samostojne publikacije	53
§ 2 Pravni viri.....	53
§ 3 Druge publikacije	54
§ 4 Internetni viri.....	55

SEZNAM OKRAJŠAV

ASEAN	<i>Association of South East Asian Nations</i>
BFDA	<i>Burmesse Freedom and Democracy Act</i>
idr.	in drugo
ICFTU	<i>International Confederation of Free Trade Unions</i> (Mednarodna konfederacija svobodnih sindikatov)
ILC	<i>International Labour Conference</i> (Mednarodna konferenca dela)
ILO	<i>International Labour Organization</i> (Mednarodna organizacija dela)
IMF	<i>International Monetary Fund</i> (Mednarodni denarni sklad)
ipd.	in podobno
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MUD	Mednarodni urad za delo
NLD	<i>National League for Democracy</i>
npr.	na primer
oz.	oziroma
OZN	Organizacija Združenih narodov
str.	stran
št.	številka, število
t. i.	tako imenovani
tj.	to je
TVA	<i>Towns and Villages Acts</i>
UL ZN	Ustanovna listina Združenih narodov
WTO	<i>World Trade Organization</i> (Svetovna trgovinska organizacija)

UVOD

Delo je človekova dejavnost, s katero si človek zagotavlja ekonomske razmere za življenje. Pomen dela za posameznika in družbo izhaja iz koristnih učinkov, ki jih ima delo, saj z njim ljudje proizvajamo predmete in storitve za zadovoljevanje potreb. Že Engels ugotavlja, da je delo prvi in osnovni pogoj vsega človeškega življenja, in to tako zelo, da moramo v nekem smislu reči, da je delo ustvarilo človeka. Delo kot eden najpomembnejših faktorjev v našem življenju zahteva ustrezno pravno regulacijo. V zgodovini (in tudi danes) smo priča eksploataciji delovne sile, neupoštevanju socialnih in zdravstvenih standardov ter težkim pogojem dela. Neurejenost na področju mednarodnega delovnega prava je zato zahtevala spremembe. Posamezni pobudniki, politiki in vlade so se zavedali, da bi brez izboljšanja pogojev za delo prišlo do še večjega nezadovoljstva, splošnih nemirov in celo revolucij, hkrati pa tudi tega, da je treba vprašanje delavskih pravic internacionalizirati. Med ljudmi pa je bila vseskozi prisotna ideja po univerzalnem in trajnem miru, ki je mogoč le, če temelji na socialni pravičnosti. To je le del ozadja, ki je leta 1919 botroval ustanovitvi Mednarodne organizacije dela.

Ustanovitev ILO je pomenila pomembno prelomnico v razvoju mednarodnega delovnega prava, človekovih pravic in napredek v konceptiji mednarodnih odnosov. Z ustanovitvijo, predvsem pa z delovanjem ILO, se je zagotovilo sistematično in nepretrgano sprejemanje mednarodnih univerzalnih norm s področja dela, delovnih razmerij in socialne varnosti. ILO je prevzela odgovornost, da na kvazizakonski način ureja področje, ki je bilo prej domena posameznih držav. Institucionalizirala je uvedbo mednarodnih konvencij na socialnem področju, kar je pomenilo, da je svetovna javnost pripoznala skupen interes po obravnavanju ne le meddržavnih odnosov, ampak tudi problemov, ki se tičejo celega človeštva. Zavedli so se, da so rešitve teh problemov ključ do blagostanja in napredka vseh.

ILO se za ta napredek bori vse od njene ustanovitve do danes. S svojo normativno, informacijsko in publikacijsko dejavnostjo, znanstvenim raziskovanjem in tehničnim sodelovanjem je veliko prispevala k dejstvu, da so se začele priznavati ekonomske in socialne pravice kot integralni del človekovih pravic. ILO je bila dolgo časa edina mednarodna organizacija, ki je zagovarjala idejo, da pojem razvoja nima le ekonomske vsebine, ampak tudi elemente socialne narave in humanosti. Pri tem je vedno upoštevala, da ekonomski napredek ne pomeni tudi socialnega, za katerega se je vedno zavzemala.

Danes je ILO organizacija, ki določa univerzalne civilizacijske in kulturne temelje pri vrednostnem in pravnem opredeljevanju položaja posameznikov na področju dela. Njena vloga in pomen sta še dandanes še vedno živa in izredno pomembna, saj je družba v nenehnem razvoju. O potrebnosti ILO pričajo tudi kršitve človekovih pravic, ki smo jim priča. Eden takih je primer prisilnega dela v Mjanmaru.

Prisilno delo pomeni hudo zlorabo človekovih pravic in omejevanje človekovih svoboščin. Prisilno delo je vsako delo ali storitev, ki zahteva od posameznika opravljanje dela, za katero se le-ta ni prostovoljno odločil, pod pretnjo kakršnekoli sankcije. ILO ugotavlja, da pojem prisilnega dela ni dobro razumljen. Prisilno delo nekateri še vedno povezujejo s totalitarnimi režimi, čeprav je to prisotno v sedanjem času v veliko bolj "ohlapnih" oblikah. Pojavnih oblik prisilnega dela je veliko, vsem pa je skupno to, da nasprotujejo pojmu dostojnega dela.

Primer Mjanmara je zanimiv iz več razlogov. V Sloveniji se o tem primeru ni pisalo in razpravljalo, prav zato sem večino literature črpala od tujih avtorjev, največ iz svetovnega spleta. Ta primer je vzbudil mojo pozornost, ker so bile prav v tem prvič v zgodovini ILO uporabljene sankcije po 33. členu njene ustave, hkrati je bil to eden redkih primerov, ko je bila sklicana preiskovalna komisija. ILO in nekateri posamezniki se borijo že skoraj pol stoletja proti prisilnemu delu v državi. Prisilno delo je danes v Mjanmaru še vedno prisotno, kljub temu pa je opažen velik napredek.

ILO je v primeru Mjanmara s svojo normativno dejavnostjo, ki temelji na prostovoljnosti, pokazala, da se stvari lahko premaknejo na boljše. Prav tu se kaže moč te mednarodne organizacije. Je kot tribuna, enako odprta in dostopna vsem, kjer prevladajo argumenti prava in pravičnosti nad samovoljo ter močjo, kjer si napredna misel utira pot v občo človeško politično in tudi pravno zavest. Hkrati pa je ILO mednarodna organizacija, ki spodbuja delovne standarde. Delovni standardi morajo upoštevati svobodo, pravičnost, varnost in dostojanstvo. Dobro opredeljeni mednarodni delovni standardi so pomembni v sodobnem globaliziranem svetu za zagotovitev pravičnosti in enakih možnosti za vse. V tem se delovni standardi kažejo kot ideja socialne pravičnosti, ki daje upanje na boljši jutri.

Diplomska naloga je razdeljena na pet vsebinskih sklopov.

V prvem delu bom predstavila Mednarodno organizacijo dela, njen nastanek in razvoj, pomen ustanovitve in delovanja ter njeno strukturo.

Drugi del bo posvečen prisilnemu delu. Predstavila bom definicijo in značilnosti prisilnega dela, njegove pojavne oblike in pogostnost pojavljanja. Kot pomembni konvenciji s tega področja se kažeta Konvencija št. 29 in Konvencija št. 105.

V tretjem delu bom pozornost namenila posebnostim prisilnega dela v Mjanmaru. Prisilno delo je v Mjanmaru posebno predvsem zaradi političnega sistema v državi, ki bo na kratko predstavljen.

Četrto poglavje bo zavzemal primer Mjanmar. Na kronološki način bodo opisani dogodki in ukrepi, ki so jih sprejele ILO in njene članice.

Nazadnje bom podala analizo primera Mjanmar. Predstavila bom posebnosti tega primera, ki so me še posebej pritegnile. Najpomembnejša posebnost je prav gotovo uporaba 33. člena ustave ILO. Primer Mjanmar je prvi primer v zgodovini, ko je bil ta člen uporabljen. Zakaj je temu tako, bom skušala odgovoriti v temu poglavju. Izpostavila bom primer Mjanmar tudi kot primer mednarodnega razvoja in predstavila konflikt norm, ki je v njem prisoten. Navsezadnje pa mi bo ta primer služil tudi zato, da poudarim pomen, ki ga ima ILO. O omenjenem priča tudi dejstvo, da je ILO leta 1969 prejela Nobelovo nagrado za mir. Prav ob tej priložnosti je bilo poudarjeno, da je ILO ena redkih institucionalnih stvaritev, na katere je človeški rod lahko ponosen.

Diplomska naloga se bo zaključila z rekapitulacijo najpomembnejših ugotovitev.

1. MEDNARODNA ORGANIZACIJA DELA

Mednarodne organizacije je potrebno proučevati, ker so zanimive in pomembne. Okrog zanimivosti bi se dalo diskutirati, saj so že Rimljani rekli, da *de gustibus non disputandum est*¹. O njihovi pomembnosti pa prav gotovo priča dejstvo, da si danes težko zamislimo svet brez njih. Če si skušamo predstavljati, da bi v nekem trenutku vse mednarodne organizacije prenehale delovati, lahko ugotovimo, da bi nastal kaos. Zastali bi mednarodni letalski promet, poštni, telegrafski ... Skratka, stvari, ki jih jemljemo za samoumevne, bi kar izpuhtele.²

Ena takih organizacij, brez katere si danes ne predstavljamo, je tudi ILO. ILO je mednarodna organizacija, ki deluje kot specializirana agencija OZN. Ustanovljena je bila leta 1919 z versajsko pogodbo, prva specializirana agencija OZN pa je postala leta 1946. Namen ILO je uveljavljanje socialne pravičnosti in mednarodno priznanih človekovih pravic, predvsem na področju dela.³

§ 1 Nastanek in razvoj Mednarodne organizacije dela

Formalno je bila ILO ustanovljena leta 1919, vendar so bile pobude in ideje o potrebnosti take organizacije izražene že veliko prej. Prvi zametki poskusov združevanja v koalicije, v nekakšna sindikalna združenja, segajo v obdobje prve industrijske revolucije. Za to obdobje je značilna organizacija dela v velikem obsegu, masovna proizvodnja, naprednejša delitev dela in uporaba strojev. Hkrati je to tudi čas izkoriščanja delavcev, gospodarskega kapitalizma, v katerem je nastopal osamljeni delavec, ki je občutil težke posledice eksploatacije delovne sile. Prisotnost gospodarskih in socialnih problemov je botrovala dejstvu, da so se znotraj vladajočega razreda pojavili posamezniki, ki so z različnimi pobudami skušali izboljšati položaj industrijskih delavcev in, sklicujoč se na mednarodno konkurenco, zahtevali internacionalizacijo delavskega vprašanja. V zvezi s tem se pojavijo imena Jacquesa Neckerja, Roberta Owna in Daniela Legranda. Omenjenim se je kasneje pridružil še Blanqui, ki je izpostavil, da se določenega vprašanja ne more reševati zgolj na nacionalni ravni, temveč je nujna regulacija v vsem industrijskem svetu. Poudarjal je socialno pravičnost in izboljšavo

¹ O okusih ne gre razpravljati (prevod avtorice).

² Pogačnik, Petrič, Izbrane teme mednarodnega prava, 2010, str. 259.

³ Türk, Temelji mednarodnega prava, 2007, str. 364.

delovnih razmer, katere so izpostavljali tudi katedrski socialisti, med njimi Adolf Wagner. Na svojo stran so pritegnili vedno več zaveznikov, organiziranih skupin in posameznih vlad.⁴

V drugi polovici 19. stoletja se je odvijalo več kongresov, na katerih so v glavnem razpravljali o tedanjem družbenem redu, vendar so se v okviru t. i. minimalnega programa ukvarjali tudi z vprašanji s področja dela. Vedno bolj se je začela pojavljati zahteva po ureditvi delovnih razmer in internacionalizaciji tega vprašanja. V ta čas sodijo tudi zahteve po nastanku mednarodnih zakonodaj na področju dela, vse do pobude za sklic mednarodne konference o delu. Ta švicarski predlog ni zaživel zaradi odpora velikih industrijskih držav, predvsem Anglije in Francije, češ da bistveno posega v vprašanje svobode dela.⁵

V teh pobudah so tako posamezniki, kot organizirane skupine in posamezne vlade začele izpostavljati določene pereče tematike na področju dela, kot npr. delo ob nedeljah, delo otrok, najdaljši delavnik, zaposlovanje mladine, nočno delo, izvajanje mednarodnih konvencij idr. O podobnih problemih so diskutirali tudi na vladni konferenci leta 1890, ki jo je sklical nemški cesar Wilhelm II. V komunikaciji, ki so jo posredovali nemški kanclerji pri povabljenih državah, je nemški kancler Bismarck opozoril, da je za izboljšanje položaja delavcev nujno iskati rešitve na mednarodni ravni. Delavski problem po njegovem mnenju drugače ne bi mogel biti rešen zaradi medsebojne konkurence. Konferenca ni imela večjih rezultatov, vendar je pomembna kot prvi mednarodni sestanek, ki je razpravljal o vprašanih dela in nakazal splošno usmeritev.⁶

Konec 19. in začetek 20. stoletja so se želje po okrepitvi varstva delavcev še okrepile. Leta 1897 so organizacije socialističnih in krščanskih delavcev sklicale kongres, ki se je zavzemal za ustanovitev mednarodnega sklada za varstvo delavcev. Istega leta je potekal tudi mednarodni kongres za delovno zakonodajo, ki so se ga udeležili različni profesorji, ekonomisti in pravni strokovnjaki. Pomemben korak k ustanovitvi ILO predstavlja leto 1900, ko so univerzitetni profesorji pravne fakultete v Parizu sklicali kongres. Rezultat tega je bila ustanovitev Mednarodnega urada za delo (MUD), predhodnika sedanjega organa ILO z istim imenom. Sedež MUD je bil na pobudo Švice v Baslu, delovati pa je začel 1. 5. 1901. Mednarodno združenje za zakonsko varstvo delavcev je še dodatno vzpodbudilo pozitivne

⁴ Končar, Novak et al., *Konvencije Mednarodne organizacije dela*, 2006, str. 20.

⁵ Ibid.

⁶ Id., str. 21.

premičke na področju zaščite delavcev, ki so se kazali v sprejetju prvih konvencij. Leta 1906 sta bili namreč na konferenci v Bernu sprejeti konvenciji o prepovedi nočnega dela žena v industriji in o prepovedi uporabe belega fosforja pri izdelavi vžigalic, ki sta začeli veljati leta 1912. Vpliv teh sprememb se je čutil tudi v Sloveniji, saj je njen dovršen del spadal pod Avstro-Ogrsko in je tako tudi pri nas začela veljati konvencija o prepovedi nočnega dela žena v industriji.⁷

Začeto delo na področju izboljšanja delovnih razmer in zaščite delavcev bi se gotovo razvilo drugače, če ne bi prišlo do prve svetovne vojne. Po konferenci v Bernu je bil namreč napovedan kongres, katerega rezultat naj bi bili konvenciji o prepovedi nočnega dela mladine v industriji in o uvedbi najdaljšega delavnika 10 ur za žene in mladino, a je le-tega prehitel izbruh vojne.⁸

V času prve svetovne vojne so se delavske razmere in posledično tudi življenjski pogoji zelo poslabšali. Pomanjkanje hrane, obleke, podaljševanje delovnega časa, neupoštevanje varstvene zakonodaje in trde delovne razmere so le del takratnega vsakdana, zato so bile zahteve po ureditvi opisanega položaja žive že med vojno.⁹ Zvrstile so se številne konference in kongresi, ki so pomembno prispevali k nastanku ILO. Zahteve o vključitvi določil, povezanih z delom, sindikalnim pravom, migracijami delavcev, socialnim zavarovanjem, delavnikom, higieno in varnostjo pri delu v mirovno pogodbo so predstavljale pomembne poudarke mednarodne konference v Parizu 1. 5. 1915. Francoska konfederacija je konferenco sklicala pod vodstvom znanega pobudnika za internacionalizacijo delovnih razmerij Leona Jouhauxa, ob sodelovanju britanskih sindikatov iz Belgije in Italije. Tudi na strani centralnih in nevtralnih sil so se sestali delavski sindikati, in sicer 8. 6. 1917 v Stockholmu. Za Slovence je ta kongres zanimiv, ker je na njem prisostvoval tudi delavski voditelj Henrik Tuma. Sporočilo tega in nadaljnjih kongresov je bilo, naj bodo določila glede varstva delavcev del mirovne pogodbe.¹⁰

Zagnanost delavcev in trdnost njihove iniciative sta bili neomajni. Posamezne vlade so zaradi pritiska delavcev in takratnih revolucionarnih razmer uvidele, da je v mirovne pogodbe nujno vnesti klavzule o delu. Vlade se tako niso več upirale in so prvič v zgodovini mednarodnega

⁷ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 21, 22.

⁸ Ibid.

⁹ Sirianni, Workers' control in the era of world war I., Theory and Society, 1980.

¹⁰ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 23.

prava v mirovno pogodbo vključile določila o delovnih razmerjih, imenovana delavske klavzule, in glavna načela ILO.¹¹

V začetku leta 1919 je bila sklicana preliminarna konferenca za mir, ki je že na svoji prvi seji izvolila poseben odbor za vprašanja dela, sestavljen iz 15 članov, od teh nekaj tudi predstavnikov Mednarodnega združenja za varstvo delavcev, prvič pa se pojavijo tudi zastopniki delavcev. Odbor je razpravljajal predvsem o ustavi ILO, o sestavi bodoče Mednarodne konference dela, o njenih pristojnostih, pravnih aktih, ki naj jih sprejema, mehanizmu nadzora, aplikaciji sprejetih aktov ter o vlogi in sestavi Administrativnega sveta. Administrativni svet je bil mišljen kot izvršilni organ, ki bi pripravljajal osnutke konvencij. Glavna naloga odbora pa je bila priprava t. i. delavskih klavzul, imenovanih tudi listina o delu.¹²

O predlogih in rešitvah, ki jih je oblikoval odbor, je odločala preliminarna konferenca na svojih nadaljnjih zasedanjih. Sprejela je tudi predložena organizacijska načela in 11. 4. 1919 je bila tako ustanovljena ILO. Konferenca je glede delavske listine odločila, da se delavske klavzule vključijo v versajsko mirovno pogodbo in mirovne pogodbe z Avstrijo, Ogrsko, Bolgarijo in Turčijo.¹³

Na prvi konferenci ILO je bil konec oktobra 1919 v Washingtonu izvoljen prvi Administrativni svet, ki je za prvega direktorja mednarodnega urada za delo postavil Alberta Thomasa. Ta francoski minister je bil izredno pomemben za razvoj ILO.¹⁴

ILO je imela od poletja 1920 sedež v Ženevi, med drugo svetovno vojno pa v Montrealu. Začetki njenega delovanja so bili izjemno plodoviti. Organizacija se je omejila na normativno urejanje delovnih razmerij, zbiranje informacij in objavljajne publikacij s tega področja. Sprejela je svoje temeljne organizacijske akte, ustavo in razne pravilnike, hkrati pa je začela svojo regulativno dejavnost udejanjati predvsem s sprejemanjem konvencij in priporočil.¹⁵

¹¹ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 23.

¹² Id, str. 24.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

Obetavne začetke ILO je nekoliko zavrla gospodarska depresija, zlasti pa druga svetovna vojna. Začelo se je zmanjševati tudi število članic, zato je morala po drugi svetovni vojni svojo organizacijo prilagoditi novim razmeram in razvijati še druge dejavnosti poleg regulativne, informativne in publicistične. Okrepila je predvsem raziskovalno dejavnost in novo dejavnost tehnične pomoči oz. sodelovanja.¹⁶

Na podlagi opisanega lahko opazimo, da je ustanovitvi ILO botrovalo kar nekaj dejavnikov in razlogov. Težki pogoji, v katerih so delali delavci, ki jih je bilo vedno več, so rojevali splošno nezadovoljstvo. Eksploatacija delovne sile, neupoštevanje zdravstvenih standardov, zanemarjeno družinsko življenje in vsakršna možnost napredka so humanitarni razlogi, ki so klicali po novi ureditvi delovnih razmer. Posamezni pobudniki, politiki in vlade so se zavedali tudi političnih razlogov in dejstva, da bi brez izboljšanja pogojev za delo prišlo do še večjega nezadovoljstva, splošnih nemirov in celo revolucij. V orisu zgodovinskega ozadja je bila večkrat uporabljena besedna zveza medsebojna konkurenca. Vsaka industrija oz. država, ki bi vpeljala socialne reforme, bi se namreč znašala v slabšem položaju glede na tekmece, zato je bila nujna internacionalizacija tega vprašanja. Nenazadnje je k ustanovitvi te mednarodne delovne organizacije prispevala tudi želja po vzpostavitvi miru. Tudi v ustavi ILO je zapisano, da je univerzalen in trajen mir mogoč le, če temelji na socialni pravičnosti.¹⁷

Vidimo, da sta socialna pravičnost in mir zelo povezana. Pri ugotavljanju njunih medsebojnih vplivov je pomembno, kako mir opredeljujemo. Ne moremo ga opredeljevati samo z negativnega vidika kot stanje, ko ni vojne, temveč predvsem s pozitivnega in dinamičnega. Mir obstaja, ko imamo pravične, skladne in ustaljene pogoje za delo in življenje, tako znotraj države kot med državami.¹⁸

§ 2 Pomen ustanovitve in delovanja Mednarodne organizacije dela

Ustanovitev ILO je pomenila pomembno prelomnico v razvoju mednarodnega delovnega prava, človekovih pravic in napredek v koncepciji mednarodnih odnosov.¹⁹

Z ustanovitvijo, predvsem pa z delovanjem ILO, se je zagotovilo sistematično in nepretrgano sprejemanje mednarodnih univerzalnih norm s področja dela, delovnih razmerij in socialne

¹⁶ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 24, 25.

¹⁷ Id, str. 22.

¹⁸ Končar, Mednarodno delovno pravo, 1993, str. 81.

¹⁹ Id, str. 77, 78.

varnosti. ILO je prevzela odgovornost, da na kvazizakonski način ureja področje, ki je bilo prej domena posameznih držav. Institucionalizirala je uvedbo mednarodnih konvencij na socialnem področju, kar je pomenilo, da je svetovna javnost pripoznala skupen interes po obravnavanju ne le meddržavnih odnosov, ampak tudi problemov, ki se tičejo celega človeštva. Zavedli so se, da so rešitve teh problemov ključ do blagostanja in napredka vseh. To je pomenilo prvo bistveno spremembo klasične koncepcije mednarodnih odnosov in nacionalne suverenosti.²⁰

Na podlagi norm, ki jih je ILO sprejemala od svoje ustanovitve naprej, so se začele priznavati ekonomske in socialne pravice kot integralni del človekovih pravic. ILO je bila dolgo časa edina mednarodna organizacija, ki je zagovarjala idejo, da pojem razvoja nima le ekonomske vsebine, ampak tudi elemente socialne narave in humanosti. Pri tem je vedno upoštevala, da ekonomski napredek ne pomeni nujno tudi socialnega, za katerega se je vedno zavzemala.²¹

§ 3 Mednarodna organizacija dela danes

Glede na opisane življenjske in delovne razmere, v katerih se je znašlo prebivalstvo ter politične in gospodarske dejavnike se nam zdi skoraj samoumevno, da je do nastanka ILO moralo priti. Zahvaljujoč tej organizaciji so se razmere v precejšnjem delu sveta zelo izboljšale, zato je na mestu vprašanje, ali je mednarodna akcija za uveljavitev socialne pravičnosti tudi danes še tako pomembna, kot je bila nekoč. Odgovor je pritrdilen. Upoštevati je namreč treba, da so bile slabe delovne razmere, revščina in nepravičnost odpravljene samo v industrijskih državah, ne pa tudi v državah v razvoju. Prišlo je do izboljšanja materialnih razmer, ampak tudi do kršenja nekaterih svoboščin, ki pogojujejo določene temeljne človekove pravice. Nenazadnje ne gre zanemariti dejstva, da je družba v nenehnem razvoju, pojem socialne pravičnosti pa zato ne more biti stalen in absoluten. ILO tako ni in ne more biti omejena samo na zaščito slabotnih, ampak aktivna je spodbujevalka uresničevanja človekovih pravic, materialnega in duhovnega napredka, prispevati mora k splošni blaginji človeštva, da bo človek lahko živel v svobodi, varnosti in dostojanstvu.²²

Danes je ILO organizacija, ki določa univerzalne civilizacijske in kulturne temelje pri vrednostnem in pravnem opredeljevanju položaja posameznikov na področju dela. Svoj sedež

²⁰ Končar, Mednarodno delovno pravo, 1993, str. 78.

²¹ Ibidem.

²² Id, str. 81 – 83.

ima v Ženevi. Vanjo je vključenih 183²³ držav članic, torej večina držav mednarodne skupnosti, ki so se s sprejetjem ustanovne listine zavezale, da si bodo z delovanjem v njej prizadevale za zavarovanje pravnega položaja zaposlenih ter postopno izboljševanje delovnih razmer.²⁴

§ 4 Struktura Mednarodne organizacije dela

I NAČELA

1. Vsebinski pregled preambule ustave ILO in Filadelfijske deklaracije

Vodila ILO najdemo v preambuli njene ustave in v določilih Filadelfijske deklaracije iz leta 1944. ILO je bila ustanovljena z zavedanjem, da se lahko splošni in trajni mir vzpostavi le, če temelji na socialni pravičnosti. Preambula ustave pravi, da sta zaradi slabih pogojev dela, krivice in stiske delavcev ogrožena mir in harmonija, zato je potrebno z različnimi ukrepi urediti delovne razmere. Vzpostavitev humanih pogojev dela mora biti želja vseh držav, saj drugače to predstavlja oviro drugim državam. Z visokim občutkom pravičnosti in humanosti, z vizijo zagotovitve trajnega miru in drugih ciljev, določenih v ustavi, so se države članice zavezale tem nalogam in sprejele ta pomemben dokument. Omenjeno dopolnjuje Filadelfijska deklaracija, ki so jo sprejeli 10. 5. 1944.²⁵

V Filadelfijski deklaraciji so zapisana načela in cilji ILO, katerim naj bi sledile tudi politike držav članic. Ta deklaracija je poudarila, da delo ni blago, svobodo izražanja in združevanja za trajen napredek in da revščina v kateremkoli delu sveta ogroža blaginjo v vsem svetu. Boj proti revščini zahteva skupno akcijo predstavnikov delavcev, delodajalcev in vlad ob varovanju popolne enakopravnosti svobode izražanja in demokratičnega odločanja zaradi pospeševanja splošne blaginje. Potrjujoč, da se lahko trajni mir vzpostavi le, če temelji na socialni pravičnosti, je Filadelfijska deklaracija poudarila, da imajo vsi ljudje, ne glede na raso, veroizpoved ali spol, pravico do materialnega in duhovnega razvoja v okolju svobode, dostojanstva, gospodarske varnosti in enakih možnosti. Ti standardi predstavljajo osrednji cilj nacionalnih in mednarodnih politik. Vse politike in ukrepe, zlasti finančne in gospodarske narave, je treba presoјati v luči doseganja teh standardov in jih sprejeti le, če promovirajo in spodbujajo doseganje osrednjega cilja. Naloga ILO je, da te ukrepe in politike obravnava in

²³ ILO, Tripartite constituents, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/tripartite-constituents/lang--en/index.htm> (stanje: 22.4.2011)

²⁴ Vodovnik, Poglavja iz delovnega in socialnega prava, 2009, str. 29.

²⁵ ILO LEX, Constitution, <http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm> (stanje: 22.4.2011).

preuči osredotočena na cilj. Pri opravljanju teh nalog, upoštevajoč vse pomembne gospodarske in finančne dejavnike, lahko ILO v svoja priporočila in sklepe vključi določbe, ki se ji zdijo primerne.²⁶

ILO ima na podlagi Filadelfijske deklaracije obveznost širiti med državami programe, ki bodo dosegli polno zaposlenost in dvig življenjskega standarda, zaposlitev delavcev v poklicih, ki jim dajejo največje zadovoljstvo in v katerem razvijajo svoje potenciale, tako da prispevajo k skupnemu dobru, pravično ureditev plač, delavnikov, ukrepov socialne varnosti, skrb za zaščito ranljivejših skupin delavcev, kratka programi, katerih glavni namen bo skrb za dostojno delo in pravične delovne razmere.²⁷

1. Razčlenitev načel

Na podlagi vsebinskega pregleda lahko načela razdelimo na tista, ki zadevajo temeljne pravice in dolžnosti delavcev, in na organizacijska načela. Zadnja so zajeta v že prej omenjenih dokumentih in pravilnikih. Ker je ILO kot specializirana agencija samostojna pravna oseba, veljajo zanjo splošna načela mednarodnega prava, ki veljajo tudi za druge mednarodne organizacije. V okviru splošnih načel je Filadelfijska deklaracija zajela posebnosti ILO v štirih tezah, in sicer da delo ni blago, svobodo izražanja in združevanja za trajen napredek in da revščina v kateremkoli delu sveta ogroža blaginjo v vsem svetu, zato je pomembno, da se odvija boj proti revščini pod skupno akcijo predstavnikov delavcev, delodajalcev in vlad ob varovanju popolne enakopravnosti svobode izražanja in demokratičnega odločanja zaradi pospeševanja splošne blaginje.²⁸

Razprave o tem, ali so določila v ustavi ILO in Filadelfijski deklaraciji pravni predpisi ali le programska načela, razdvajajo pravne teoretike na dva tabora. Večina avtorjev se strinja, da so to programska načela, ki obvezujejo članice pri izvajanju določene socialno-ekonomske politike. Kljub temu pa so nekatera načela tako pomembna, da se je po drugi svetovni vojni uveljavilo stališče, da so neposredno uporabna, čeprav posamezne države niso ratificirale konvencije, ki to ustavno načelo konkretizira.²⁹

²⁶ ILO LEX, Constitution, Filadelfijska deklaracija, <http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm> (stanje: 22.4.2011).

²⁷ Ibidem.

²⁸ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 25.

²⁹ Ibidem.

Glavna organizacijska načela, ki veljajo že od ustanovitve do danes so:

- načelo univerzalnosti: kaže se v številu držav članic in v tem, da so članice ILO države ne glede na družbeno ureditev. ILO je stalna mednarodna organizacija, ki mora ustrezati potrebam vseh svojih članic, ne glede na obliko ureditve;³⁰
- načelo tripartitnega sestava glavnih organov: ILO išče kompromisno rešitev med tremi zainteresiranimi stranmi, tj. delavci, delodajalci in državo. Albert Thomas je dejal, da so delavci dejavnik dinamičnosti, medtem ko igrajo delodajalci vlogo "zaviralca". Taka rešitev se je izkazala za pravilno, saj je vzdržala vse do danes;³¹
- načelo nevtralnosti: zahteva upoštevanje politične nevtralnosti v vseh dejavnostih ILO in odvrča vsakršno politično vmešavanje.³²

II ORGANIZACIJSKA STRUKTURA MEDNARODNE ORGANIZACIJE DELA

ILO skuša pri doseganju svojih ciljev najti kompromisno pot med tremi zainteresiranimi stranmi, in sicer predstavniki vlad, predstavniki delavcev in predstavniki delodajalcev. Tak način dela zahteva svojo specifično strukturo, tristransko organizacijo, ki je prilagojena njenim nalogam, saj te skupine priporočajo minimalna mednarodna merila, ki zadevajo pravice in dolžnosti iz delovnih razmerij. Poleg tega pripravljajo tudi osnutke mednarodnih pogodb. S tem ILO kreira mednarodno politiko na področju delovnih razmerij in skuša izboljšati delovne in življenjske razmere. Ob tem izvaja tudi programe tehničnega sodelovanja tako, da pomaga državam članicam pri implementaciji in uresničevanju mednarodnih meril.³³

1. Mednarodna konferenca dela

Mednarodna konferenca dela (*International Labour Conference* - ILC) je v okviru ILO imenovana tudi "mednarodni parlament" ali "svetovni parlament dela".³⁴ ILC je sestavljena po tripartitnem sistemu, saj združuje predstavnike vlad, delodajalcev in delojemalcev. Konferenca predstavlja mednarodni forum vseh omenjenih strank, v okviru katerega na vsakoletnem zasedanju razpravljajo o delovnih razmerah v svetu in o socialnih problemih ter določajo mednarodne delovne standarde. Ob tem postavljajo in določajo tudi politiko organizacije.³⁵

³⁰ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 26.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ Lampe, Pravo človekovih pravic, 2010, str. 495.

³⁴ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 26.

³⁵ The ILO: What it is, what it does,
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@webdev/documents/publication/wcms_082364.pdf, str. 7 (stanje: 22.4.2011).

Med naloge ILC spadajo:

- sprejem dveletnih delovnih programov ILO,
- sprejem proračuna, ki se financira s strani držav članic,
- izvolitev Administrativnega sveta,
- določanje glavnih potez mednarodne socialne politike,
- sprejem konvencij in priporočil,
- spremljanje uporabe konvencij in priporočil,
- reševanje prošenj za vključitev v ILO.³⁶

Vsaka vlada določi delegacijo, v kateri sta dva predstavnika vlade in en predstavnik delavcev oz. delodajalcev. Vsak od teh štirih kandidatov ima individualno glasovalno pravico. Država mora poslati delegacijo v polni sestavi, v nasprotnem primeru prisotni predstavnik izgubi glasovalno pravico. Prisotnemu se "invalidizira" mandat. Vsakega delegata lahko spremljajo tehnični spremljevalci, a ne več kot dva za vsako točko dnevnega reda vsakokratnega zasedanja. O pravni veljavnosti mandata posameznega delegata sklepa verifikacijski odbor, preden začne delati.³⁷

Delu ILC pomagajo tudi stalni in občasni odbori. Stalni odbori so odbor za finance, odbor za predloge, odbor za uporabo konvencij in odbor za resolucije.³⁸

ILC zaseda enkrat na leto, in sicer v mesecu juniju v Ženevi.³⁹

2. Administrativni svet

Administrativni svet (*The Governing Body*) je izvršilni organ ILO s 56 člani, in sicer 28 predstavnikov vlad, 14 predstavnikov delodajalcev in 14 predstavnikov delavcev. Sestaja se trikrat na leto v Ženevi. Kot izvršilno telo sprejema pomembne odločitve o ukrepih za udejanjanje politike ILO, odločitve o delovanju ILO, pripravlja programe in proračunski načrt, ki ga potem predloži v sprejem Mednarodni konferenci dela. Pristojen je tudi za

³⁶ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 27.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

izvolitev generalnega direktorja ILO.⁴⁰ Tako je za petletno obdobje leta 2008 ponovno izvolilo Juana Somavio, ki bo organizaciji predsedoval do leta 2013.⁴¹

Izmed 56 članov, ki sestavljajo izvršno telo, je 10 stalnih, ki prihajajo iz držav z najbolj pomembno oz. razvito industrijo. Predstavniki drugih držav so voljeni na ILC vsaka tri leta, upoštevaje geografsko razporeditev.⁴²

V okviru Administrativnega sveta delujejo odbori, ki so bili večinoma ustanovljeni po drugi svetovni vojni, ko se je pokazalo, da splošna urejevalna vloga ILO ne zadostuje več. Z ustanovitvijo odborov, ki so obravnavali vprašanja posameznih industrijskih in drugih gospodarskih in negospodarskih vej, so se začele upoštevati značilnosti teh posameznih področij. Te posebnosti se upoštevajo na dnevnem redu zasedanj posameznih odborov, ki so sestavljeni po sistemu trojnega predstavništva, v vsakem odboru sta namreč po dva predstavnika vlad, delavcev in delodajalcev, člane pa spremljajo tudi tehnični svetovalci. Danes tako deluje več pomembnih odborov, med njimi tudi: administrativni odbor, komite za porazdelitev prispevkov za ILO, odbor za urejevanje in aplikacijo konvencij in priporočil, industrijski odbor, odbor za sodelovanje z drugimi mednarodnimi organizacijami, odbor za določanje programa praktične dejavnosti, komite za sindikalno svobodo in komite o diskriminaciji. Poleg teh velja omeniti še stalni pomorski odbor in odbore, ki obravnavajo vprašanja posameznih industrijskih in drugih gospodarskih in negospodarskih vej, kot npr. odbor za industrijo premoga, notranji transport, železo in jeklo, mehanično in tekstilno industrijo, gradbeništvo in javna dela, nafto, kemično industrijo, delo na plantažah, uslužbenice in intelektualce.⁴³

3. Mednarodni urad za delo

Mednarodni urad za delo (*The International Labour Office* - MUD) v Ženevi je stalni sekretariat organizacije in osrednja točka za vse dejavnosti ILO, ki jih pripravlja po navodilih

⁴⁰ The ILO: What it is, what it does, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@webdev/documents/publication/wcms_082364.pdf, str. 7 (stanje: 22.4.2011).

⁴¹ ILO, Director – General, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/ilo-director-general/lang-en/index.htm>, (stanje: 22.4.2011).

⁴² Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 28.

⁴³ Ibidem.

Administrativnega sveta, saj je njegov strokovni organ.⁴⁴ Vladam držav članic pomaga pri uresničevanju konvencij in mednarodnih standardov, določenih v priporočilih konference, ter pri pripravi delovnopravne zakonodaje.⁴⁵ Poleg tega se ukvarja tudi z raziskovalno, dokumentacijsko in založniško dejavnostjo, v okviru katere izdaja veliko specializiranih študij, poročil, periodike s področja dela in socialne varnosti.⁴⁶

MUD zaposluje približno 2.700 uradnikov iz več kot 150 držav na svojem sedežu v Ženevi in v približno 40 področnih uradih po vsem svetu. Med temi uradniki jih 900 dela v programih za tehnično sodelovanje in projekte.⁴⁷

MUD je razdeljen na več oddelkov, v njegovem okviru pa delujeta tudi dve pomembni organizaciji.

Oddelki so: oddelek za delovno silo, unifikacijo in organizacijo delovne sile, profesionalno izobraževanje, izobraževanje vodilnih kadrov, lahko industrijo, norme internacionalnega delovnega prava (aplikacija norm, sindikalne svoboščine in diskriminacija), delavsko izobraževanje, administracijo dela, delovno pravo in delovna razmerja, delovne in življenjske razmere (socialna varnost in higiena dela), vprašanje pomorščakov, splošne pogoje dela, raziskavo in planifikacijo (kvalifikacija programov), študije in poročila, centralno knjižnico in publikacije, statistiko, zakonska vprašanja, razmerja in konference (stiki z vladami, delodajalci, delavci in drugimi organizacijami), servis za potrebe konference, servis za informacije (publikacije, prevodi in informacije).⁴⁸

Pomembni organizaciji, ki delujeta pod okriljem urada sta⁴⁹:

- mednarodni institut za socialne študije, ki seznanja različne funkcionarje in uslužbence z izkušnjami različnih držav in tako spodbuja raziskave na tem področju, in
- mednarodni center za strokovno in tehnično izpopolnjevanje v Torinu, ki skrbi za vzgojo tehničnih kadrov po svetu. Ob tem deluje še vrsta pravnih in zunanjih služb.

⁴⁴ The ILO: What it is, what it does, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@webdev/documents/publication/wcms_082364.pdf, str. 7 (stanje: 22.4.2011).

⁴⁵ Lampe, Pravo človekovih pravic, 2010, str. 496.

⁴⁶ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 29.

⁴⁷ ILO, International Labour Office, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/international-labour-office/lang--en/index.htm> (stanje: 22.4.2011).

⁴⁸ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 29, 30.

⁴⁹ Ibidem.

III REGIJSKE KONFERENCE MEDNARODNE ORGANIZACIJE DELA

Zaradi posebnosti posameznih regij, zlasti neenakomernega ekonomskega in socialnega razvoja je težko na univerzalni ravni urejati področje delovnih razmerij, upoštevaje ekonomska in socialna vprašanja. Zato so se po drugi svetovni vojni začele ustanavljati regijske konference, ki služijo za razpravljanje o specifičnih vprašanjih iz delovnih razmerij določenih območij sveta. Dejavnosti ILO v okviru regijskih konferenc obsegajo proračunske in izredne proračunske dejavnosti za zagotovitev pravic na področjih standardov in temeljnih načel ter pravic pri delu, zaposlitvi, socialni zaščiti in pri socialnem dialogu na regionalni ravni (regijski, ožji regijski, državni). Regionalne konference analizirajo probleme svoje regije in skladno s tem tudi ravnajo.⁵⁰

ILO je univerzalna organizacija, ki se ukvarja z meddržavnopravnimi problemi delovnih razmerij in mora pri tem upoštevati razmerje regionalizma in univerzalizma. Ekonomska, gospodarska, družbena in socialna razvitost so vsekakor dejavniki, ki vplivajo na normiranje in razumevanje delovnih razmerij. Pri tem je težko najti kompromisno rešitev, ki bi zadovoljila različne družbene ureditve in bila zlasti uporabljiva tudi na nerazvitih območjih. ILO si je tukaj pomagala s prožnim urejanjem konkretnih vprašanj, ki tudi nerazvitim državam omogočajo, da razvijejo svojo iniciativo. Gre za t. i. gibčne norme (*norme de souplesse*), ki dopuščajo različnim državam članicam prostost v načinih izvajanja mednarodnih norm.⁵¹

Ob vprašanju institucionalizacije uniformnega prava nastaja vprašanje skladnosti regionalizma s politiko in cilji univerzalnih organizacij. Reševanje gospodarskih in socialnih vprašanj v okviru regijskih skupnosti ne pomeni ogrožanja načela univerzalnosti, ampak se lahko ta način ob upoštevanju regionalnih specifik in načela univerzalnosti na ravni organizacije izkaže za učinkovito rešitev. ILO je tako sklicala vrsto regijskih konferenc za Ameriko, Azijo, Bližnji vzhod in Evropo.⁵²

Posamezne regije si postavijo določene prioritete v okviru te regijske dejavnosti. Prioritete ILO v letih od 2006 do 2015 so v posameznih regijah različne:

⁵⁰ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 30.

⁵¹ Končar, Mednarodno delovno pravo, 1993, str. 80.

⁵² Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str.31.

- Afrika: pomoč pri uresničevanju boljših delovnih standardov in pravicah delavcev, ustvarjanje večjih priložnosti za zagotovitev dostojne zaposlitve in dohodka, povečanje obsega in učinkovitosti socialnega varstva, krepitev socialnega dialoga. ILO ima svoje predstavništvo v Addis Ababi.⁵³
- Amerika: ustvarjanje delovnih mest, zagotavljanje pravic delavcev, razširitev socialne zaščite, spodbujanje socialnega dialoga. Predstavništvo ILO se nahaja v Limi.⁵⁴
- Arabske države: izboljšanje politike zaposlovanja, krepitev zavesti o delovnih standardih, enakosti, nediskriminaciji, izboljšanje socialnega dialoga in socialne zaščite. Predstavništvo ILO ima sedež v Bejrutu.⁵⁵
- Azija in Pacifik: dvig konkurenčnosti, produktivnosti, povečanje delovnih mest, boljše upravljanje s trgom dela, zaposlovanje mladih, upravljanje z delovno migracijo, lokalni razvoj za zmanjšanje revščine. ILO ima svoje predstavništvo v Bangkoku.⁵⁶
- Evropa in Centralna Azija: zavzemanje za ravnovesje med gospodarskim in socialnim razvojem, izboljšanje gospodarske učinkovitosti, socialne povezanosti in dialoga. Predstavništvo ILO je v Ženevi.⁵⁷

III DEJAVNOST MEDNARODNE ORGANIZACIJE DELA

Na podlagi dosedanje razprave smo lahko ugotovili, da se dejavnosti ILO skoncentrirajo predvsem na:

- normativno dejavnost,
- tehnično sodelovanje in
- delovanje na področju informiranja, publikacijske dejavnosti in znanstvenega raziskovanja.⁵⁸

Dejavnost ILO, ki je bila v začetku omejena zgolj na varstvo delavcev pri zaposlitvi, se je sčasoma širila tako v obsegu dejavnosti kot v njihovi kompleksnosti. Razširila se je v več smeri. Pristojnost *ratione materiae* ni bila omejena zgolj na delovne razmere, pristojnost *ratione personae* pa ni bila omejena zgolj na delavce, ampak se je iz zasebnega razširila tudi v

⁵³ ILO, Africa, <http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/workarea/index.htm>, (stanje: 22.4.2011)

⁵⁴ Organización Internacional del Trabajo, América Latina y el Caribe, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>, (stanje: 22.4.2011).

⁵⁵ ILO, Arab States, <http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/areas/index.htm>, (stanje: 22.4.2011).

⁵⁶ ILO, Asia and Pacifik, <http://www.ilo.org/asia/areas/lang-en/index.htm> (stanje: 22.4.2011).

⁵⁷ ILO, Europe and Central Asia, <http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/about/context.htm>, (stanje: 22.4.2011).

⁵⁸ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 32.

javni sektor, od socialnega prava je sčasoma pokrivala tudi področje prava človekovih pravic, gospodarskega prava, kazenskega prava ... Preko regijskega omrežja, ki sem ga opisala v prejšnjem poglavju, je zelo razvila tehnično sodelovanje, ki se kaže predvsem v svetovnem načrtu zaposlovanja in skrbi za dostojno delo.⁵⁹

1. Normativna dejavnost

V sklop dejavnosti ILO, ki se nanašajo na norme, pravila, zakone in druge pravne akte spadajo predvsem konvencije in priporočila, ki so glavne oblike celovitega urejanja delovnih razmerij. Obstajajo pa še druge oblike splošnih aktov, kot so resolucije, mnenja generalnega direktorja ILO in Mednarodnega urada za delo, memorandumi idr.⁶⁰

Konvencije ILO so kvazizakonske narave in nadomeščajo klasične meddržavne pogodbe. Prav zato so pomenile pomembno novost v tehniki mednarodnih kolektivnih pogajanj. Opuščeno je bilo namreč načelo soglasnosti, saj za sprejem zadošča dvotretjinska večina, pri sprejemanju pa poleg predstavnikov vlad sodelujejo tudi predstavniki delodajalcev in delavcev. Konvencije so torej odraz želja in izkušenj vseh ljudi in so zaradi tripartitnosti nekaj več kot dogovori med državami. Konvencije ILO predstavljajo posebnost tudi zaradi ožjega področja urejanja, sistema učinkovanja sprejetih norm, sistema nadzora in spodbujevalnih ukrepov.⁶¹

Ali bo določeno vprašanje urejeno v konvenciji ali priporočilu, se odloča na podlagi postopkov dveh vrst: postopek dvojne razprave ali postopek enkratne razprave oz. hitri postopek. Pri prvem MUD sestavi poročilo o predmetu urejanja. Vlade se lahko že v tej točki razjasnijo, ali želijo, da se zadeva uredi s konvencijo ali priporočilom. Na podlagi tako zbranega gradiva ILC določi tehnični tripartitni odbor, ki odloči, kako in kdaj se bo zadeva uredila. MUD nato pripravi predlog besedila konvencije ali priporočila, o katerem odločajo na konferenci. Besedilo, ki ga pregleda še odbor za redakcijo, mora biti na ILC sprejeto z dvotretjinsko večino navzočih, drugače je sprejeto kot priporočilo. Posamezne države, ki so glasovale za konvencijo, a njihov predlog ni bil sprejet, se lahko z večstranskim paktom odločijo, da bo konvencija veljala le za njihovo območje. Sprejeto konvencijo podpišeta predsednik konference, generalni direktor MUD in generalni tajnik ILC. Ta postopek traja

⁵⁹ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 32, 33.

⁶⁰ Id, str. 34.

⁶¹ Končar, Mednarodno delovno pravo, 1993, str. 78.

navadno dve leti, medtem ko hitri postopek traja eno leto. Sličen postopek, kot velja za sprejem, velja tudi za revizijo konvencij.⁶²

Od sprejetja konvencije do njene veljavnosti je potrebnih še nekaj korakov. Za veljavnost je esencialnega pomena, da jo ratificira določeno število članic, praviloma vsaj dve. Pristojno zakonodajno telo ratificira konvencijo z aktom o ratifikaciji in to sporoči generalnemu direktorju MUD. Ratificirano konvencijo se registrira pri sekretariatu OZN. Pri času začetka veljavnosti ločuje ustava ILO objektivno (prvobitno) veljavnost od veljavnosti za posamezno članico. Objektivno postane konvencija veljavna, ko je izpolnjen prvi pogoj in ko je preteklo 1 leto od registracije njene ratifikacije pri ILO. Države imajo pravico ratifikacijo odpovedati po 10 letih, odkar je konvencija začela veljati.⁶³

Sprva je bilo predvideno, da bo ILO sprejemala samo konvencije, vloga priporočila pa je bila podcenjevana. Sčasoma se je pokazala potreba po sprejemanju priporočil, ki so danes pobudnik pri nacionalnem urejevanju posameznih vprašanj s področja dela. Delimo jih na tri vrste:

- priporočila, ki urejajo vprašanja, ki še niso dozorela za sprejetje splošno obvezne norme,
- priporočila, ki dopolnjujejo neko konvencijo (izvršilna priporočila),
- priporočila, ki urejajo večinoma vprašanja tehnične narave.⁶⁴

Priporočila služijo usmerjanju vlad pri urejanju določenih vprašanj, a jih ne obvezujejo, zato tukaj ne govorimo o ratifikaciji. Posamezne države članice lahko predvidevajo določen postopek za sprejetje priporočil in o tem obveščajo ILO.⁶⁵

Norme ILO se v praksi kažejo kot izreden pripomoček pri oblikovanju interne zakonodaje, kot sredstvo za harmonizacijo ukrepov, sprejetih na nacionalni ravni. Nekatere države celo določajo, da če neki primeri niso urejeni z interno zakonodajo države, se le-ti presojujejo po konvencijah ILO. Končno pa ne gre prezreti, da norme ILO nimajo vpliva samo zunaj

⁶² Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 34, 35.

⁶³ Id, str. 36.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 36.

organizacije, ampak tudi znotraj nje same. Konvencije in priporočila namreč pomenijo glavno usmeritev njenih organov.⁶⁶

2. Obveznosti držav članic Mednarodne organizacije dela v zvezi z ratificiranimi konvencijami in sprejetimi priporočili

Ustava ILO v 19., 22. in 35. členu določa obveznosti držav članic v zvezi z ratificiranimi konvencijami in sprejetimi priporočili. Članice so dolžne predmetno konvencijo in priporočilo predložiti pristojnemu zakonodajnemu telesu, da se ta seznanijo in odloči za ratifikacijo oz. sprejetje. O aplikaciji ratificiranih konvencij oz. o rešitvah določenega vprašanja z interno zakonodajo mora podati svoja poročila. Posebej je urejeno še vprašanje obveznosti federalnih držav. Te morajo skleniti aranžmaje s svojimi članicami, da le-te predložijo konvencije oz. priporočila svojim zakonodajnim telesom. Članice federalne države morajo nato o sprejetih ukrepih in uresničevanju teh pravnih aktov poročati na periodičnih posvetovanjih, ki jih organizira federacija, in o tem obveščati generalnega direktorja Mednarodnega urada za delo.⁶⁷

3. Nadzor in sankcije v primeru nespoštovanja obveznosti

ILO nadzoruje izpolnjevanje obveznosti s pomočjo poročil, ki so jih države članice dolžne pošiljati, pritožbe in tožbe.⁶⁸ Pri tem pomena besede "nadzor" ne gre jemati dobesedno, saj obsega najrazličnejša sredstva in oblike dejavnosti pristojnih organov ILO, ki skušajo prispevati k temu, da bi države članice v največjem obsegu in kar najpopolneje izvajale norme ILO.⁶⁹

Posebnost nadzora nad uporabo norm pa ni samo v terminu, ampak tudi v dinamičnosti tega sistema, ki se je vse od ustanovitve ILO stalno dopolnjeval in razvijal.⁷⁰

Države članice morajo organizaciji poslati poročila oz. nuditi informacije:

- o ratificiranih konvencijah in njihovem izvrševanju,
- kako države članice urejajo, v konvenciji regulirano vprašanje, z interno zakonodajo, če gre za neratificirane konvencije in priporočila,

⁶⁶ Končar, Mednarodno delovno pravo, 1993, str. 84, 85.

⁶⁷ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 37.

⁶⁸ Id, str. 38, 39.

⁶⁹ Končar, Mednarodno delovno pravo, 1993, str. 86.

⁷⁰ Id, str. 87.

- ali so vlade izpolnile svojo dolžnost in so zakonodajnemu telesu predložile konvencijo v ratifikacijo.

Pri izvrševanju tega rednega nadzora nastopata dva organa, ki imata nekakšne jurisdikcijske pristojnosti:

- odbor izvedencev za uporabo konvencij in priporočil,
- odbor za uporabo konvencij in priporočil, ki ga izvoli vsakoletna Mednarodna konferenca dela.

Odbor izvedencev za uporabo konvencij in priporočil je strokovno sestavljen in neodvisen odbor, ki ocenjuje, v kolikšni meri so države članice izpolnile svoje obveznosti, interpretira določene točke nacionalnih zakonodaj in poda mnenje v obliki poročila, ki je temelj dela odbora ILC. Odbor za uporabo konvencij in priporočil je nekakšno "razsodišče", ki državo, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti, vpiše na seznam in jo tako moralno sankcionira.⁷¹

Ob ugotovitvi, da država članica ne izpolnjuje svojih obveznosti, komisija izvedencev državo članico opozori in jo spodbudi, da sprejme potrebne ukrepe. Če komisija meni, da so kršitve države težke in ponavljajoče, objavi svoje ugotovitve v poročilu v obliki t. i. opomb. Če pa gre za lažje kršitve ali če poročilo države članice ni dovolj jasno, nanjo naslovi t. i. direktno zahtevo, v kateri prosi za dodatne informacije. Komisija skuša pri svojem delu ugotoviti, kakšne so možnosti za čim popolnejše spoštovanje ratificiranih konvencij. V primeru, da so predmet obravnave neratificirane konvencije, ugotavlja, kakšno je dejansko stanje v zvezi z določenim vprašanjem, s svojo aktivnostjo pa skuša vplivati na morebitno ratifikacijo oz., v primeru priporočila, na njegovo izvajanje.⁷²

Sistem nadzora ne temelji izključno na formalnih stikih v obliki periodičnih poročil, ampak tudi na neformalnih stikih (*direct contacts*). Ti potekajo tako, da se zastopnik generalnega direktorja v soglasju z vlado napoti v posamezno državo, da tam s pristojnimi oblastmi prouči pravne in praktične ovire pri izvajanju konvencij.⁷³

Poročilo komisije izvedencev se nato predloži ILC, ki vpokliče tripartitno komisijo za izvajanje konvencij in priporočil, da začne z razpravo in preuči posamezne primere neizvrševanja obveznosti, ki jih je navedla komisija izvedencev v opombah. Komisija za

⁷¹ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 38, 39.

⁷² Končar, Mednarodno delovno pravo, 1993, str. 88, 89.

⁷³ Id, str. 89.

izvajanje konvencij in priporočil nato izdela poročilo, ki ga ILC sprejme na plenarni seji in predloži vladam držav članic.⁷⁴

Praksa je pokazala, da ima delo obeh komisij oz. odborov pozitiven vpliv na doslednejše izvajanje norm ILO. V svojih poročilih ne ugotavljajo samo pomanjkljivosti pri izpolnjevanju obveznosti, ampak izdajo tudi listo pozitivnih ukrepov, ki jim potem države članice sledijo. Hkrati ima ta nadzorni mehanizem tudi preventivno funkcijo, saj hočejo države članice ohraniti dober glas v mednarodni skupnosti, zato ne tvegajo, da bi konvencijo ratificirale brez namena jo izvajati.⁷⁵

Kritiki tega sistema nadzora pravijo, da je prekompliciran, neobjektiven in da ne upošteva različnih družbenoekonomskih dejavnikov in stopenj razvoja.⁷⁶

Pritožba kot oblika nadzora je pravica delavskih sindikalnih organizacij oz. organizacij delodajalcev, da le-to uporabijo zoper državo članico, ki ne spoštuje sprejetih obveznosti. Vendar je taka oblika redka. Druga oblika nadzora je tožba, ki jo lahko naperi ena država proti drugi pod pogojem, da je konvencijo, zaradi katere se pritožuje, ratificirala. Država mora izkazati splošen interes po spoštovanju mednarodnih obveznosti, ki so skrhane oz. kršene. Metoda dela je anketni odbor, ki na podlagi ankete oz. zaslišanj vlad poda svoje mnenje. Mogoča pa je tudi pot na Mednarodno sodišče v Haagu. Včasih so bile predvidene tudi gospodarske sankcije, ki so se leta 1946 odpravile. ILC je od tedaj pristojna, da zoper državo, ki krši obveznosti, primerno ukrepa, da se zavaruje izvrševanje priporočil, ki jih je izdal odbor za ankete oz. Mednarodno sodišče v Haagu.⁷⁷

Poleg omenjenih sistemov poznamo še posebne postopke nadzora nad ratificiranimi konvencijami, in sicer postopek varstva sindikalne svobode, posebne študije in posebne ankete. Posebne študije in ankete so se v dosedanji praksi uporabljale za točno določena področja ali za določene države. Eno teh področij je tudi področje prisilnega dela. Študije in ankete so namenjene opisu stanja in kritični analizi obravnavanih tematik, pri čemer nakazujejo na možne rešitve pri izboljšavi stanja.⁷⁸

⁷⁴ Končar, Mednarodno delovno pravo, 1993, str. 89.

⁷⁵ Id, str. 90.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 39.

⁷⁸ Končar, Mednarodno delovno pravo, 1993, str. 91, 92.

V okviru sistema nadzora velja omeniti še ukrepe, ki spodbujajo izvajanje norm, kot so neposredni kontakti, manj uradne posvetovalne komisije, regionalni svetovalci, seminarji, izobraževanje in priprava priročnikov.⁷⁹

4. Informacijska dejavnost Mednarodne organizacije dela

V okviru informiranja in publicistične dejavnosti ILO izdaja stalne in občasne publikacije. Na raziskovalnem področju je izredno pomembno delovanje mednarodnega inštituta za socialne študije, ki se ukvarja predvsem z oblikovanjem vodilnih kadrov in primerjalnim študijem delovnega prava v svetu.⁸⁰

5. Mednarodni kodeks dela

Potreba po metodičnem in sistematičnem urejanju sprejetih konvencij in priporočil je botrovala dejstvu, da je ILO le-te večkrat zbrala v zbirki teh pravnih aktov in jih opremila s komentarjem. Zbirka konvencij in priporočil je dobila prek ILO ime Kodeks dela, v delih profesorja V. C. W. Janksa pa se pojavi ime *corpus juris* socialne pravice. Danes najdemo vse konvencije in priporočila ILO na svetovnem spletu v več jezikih, ne pa tudi slovenščini.⁸¹

Različni avtorji so ubrali svoj sistem in so po svoje klasificirali konvencije ter priporočila. Verjetno pa je najpomembnejša klasifikacija tista, ki glede na ustavna določila ILO postavlja v osredje konvencije, ki se štejejo za konvencije o temeljnih človekovih pravicah. To so:

- Konvencija št. 29 o prisilnem ali obveznem delu, 1930,
- Konvencija št. 105 o odpravi prisilnega dela, 1957,
- Konvencija št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, 1948,
- Konvencija št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, 1949,
- Konvencija št. 100 o enakem plačilu delavcev in delavk za delo enake vrednosti, 1951,
- Konvencija št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih, 1958,
- Konvencija št. 138 o minimalni starosti za sklenitev delovnega razmerja, 1973, in
- Konvencija št. 182 o prepovedi najhujših oblik dela otrok in takojšnjem ukrepanju za njihovo odpravo, 1999.⁸²

⁷⁹ Končar, Mednarodno delovno pravo, 1993, str. 92.

⁸⁰ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 40, 41.

⁸¹ Id, str. 39,40.

⁸² Id, str. 40.

V nadaljevanju diplomskega dela se bom skoncentrirala in opisala samo dve izmed omenjenih konvencij, in sicer Konvencijo št. 29 o prisilnem ali obveznem delu ter Konvencijo št. 105 o odpravi prisilnega dela. Ti konvenciji sta namreč ključni za razumevanje pojma prisilno delo in primera Mjanmar.

2. PRISILNO DELO

§ 1 Definicija in značilnosti prisilnega dela

I UVOD

Prisilno delo pomeni hudo zlorabo človekovih pravic in omejevanje človekovih svoboščin. ILO v svojih poročilih ugotavlja, da pojem prisilnega dela ni dobro razumljen. Prisilno delo nekateri še vedno povezujejo s totalitarnimi režimi, čeprav je to prisotno v sedanjem času v veliko bolj "ohlapnih" oblikah. Nekatero nacionalno zakonodaje tako ugotavljajo zamude pri izplačilih plač, plačila pod zakonsko določeno minimalno plačo in druge zlorabe.⁸³ Pojavnih oblik prisilnega dela je veliko, vsem pa je skupno to, da nasprotujejo pojmu dostojnega dela.⁸⁴

Različne države in zakonodaje različno opredeljujejo pojem prisilnega dela.⁸⁵ V tej diplomski nalogi se bom osredotočila na definicijo, ki jo ponuja ILO. V zvezi s tem področjem je ILO sprejela dve konvenciji, in sicer: Konvencijo št. 29 o prisilnem ali obveznem delu ter Konvencijo št. 105 o odpravi prisilnega dela. Obe konvenciji spadata med konvencije o temeljnih človekovih pravicah. Med le-te spada tudi Konvencija št. 182 o prepovedi najhujših oblik dela otrok in takojšnjem ukrepanju za njihovo odpravo, ki pravi, da je prisilno delo ena najhujših oblik otroškega dela.⁸⁶

⁸³ A Global Alliance Against Forced Labour, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2005, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_081882.pdf, str. 12 (stanje: 22.4.2011).

⁸⁴ The cost of coercion, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2009, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_106230.pdf, str. 13 (stanje: 22.4.2011).

⁸⁵ A Global Alliance Against Forced Labour, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2005, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_081882.pdf, str. 15 (stanje: 22.4.2011).

⁸⁶ Id, str. 12, 13.

II DEFINICIJA PRISILNEGA DELA

Definicijo prisilnega dela je ILO podala v Konvenciji št. 29, ki pravi, da je prisilno delo vsako delo ali storitev, ki zahteva od posameznika opravljanje dela, za katero se le-ta ni prostovoljno odločil, pod pretnjo kakršnekoli sankcije. Pri tem sta bistvena dva elementa definicije:

- delo ali storitev je dodeljena pod grožnjo kazni in
- delo ali storitev se izvede neprostovoljno.⁸⁷

V tej definiciji kazen ne pomeni samo kazenske sankcije, temveč vključuje tudi druge oblike, kot npr. fizične, finančne, psihološke, lahko pa tudi sankcije z izgubo pravic in privilegijev. Najbolj skrajne oblike vključujejo fizično nasilje ali omejevanje, grožnje s smrtjo žrtve ali njenih sorodnikov. Bolj subtilne oblike so sankcije psihološke prisile, kot npr. grožnje z ovadbo policiji ali organom za priseljevanje, ko je zaposlitveni status žrtve nezakonit ali so nezakonito priseljeni v državo. Poznamo pa tudi finančne sankcije, ki so v glavnem povezane z dolgovi žrtev, neizplačevanje plač ali izguba plačila z grožnjo izgube zaposlitve, če delavci odklonijo nadurno delo. Delodajalci si včasih prilastijo osebne dokumente žrtev, ki jim potem služijo za ustrahovanje žrtev prisilnega dela.⁸⁸

Svobodna izbira pomeni, da se delavec za delo odloči prostovoljno, brez lažnih obljub, upošteva njegove delavske in človekove pravice. Kršitve svobodne privolitve so npr., če delavec delo sprejme zaradi goljufije ali prevare ali če danega soglasja za delo ne more več preklicati.⁸⁹

ILO je v svojem poročilu *A global alliance against forced labour* označila nekaj elementov, ki po navadi vodijo v prisilno delo oz. pomenijo prisilno delo, kot npr. ugrabitev, prodaja osebe, psihološka prisila, lažne obljube, neizplačevanje, ohranitev osebnih dokumentov ali druge osebne lastnine, fizično nasilje, spolno nasilje, grožnje, izguba pravic ali ugodnosti, odvzem hrane, zavetišča, izguba družbenega statusa ...⁹⁰

⁸⁷ A Global Alliance Against Forced Labour, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2005, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_081882.pdf, str. 12, 13 (stanje: 22.4.2011).

⁸⁸ Id, str. 13 (stanje: 22.4.2011).

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Id, box 1.1.

Konvencija št. 29 in Konvencija št. 105 še natančneje opredelita pojem prisilnega dela, in sicer z določitvijo, kaj pod ta termin ne spada. Več o tem bo obrazloženo v nadaljevanju.

III OBLIKE PRISILNEGA DELA

ILO se je pri svojem delu srečala z različnimi pojavnimi oblikami prisilnega dela in le-tega klasificirala v različne kategorije, in sicer: suženjstvo in ugrabitve, obvezna udeležba pri javnih delih, prisilno delo v kmetijstvu in oddaljenih podeželskih območjih, hišni pomočniki v prisilnih delovnih razmerah, prisilno delo, dodeljeno s strani vojske, prisilno delo, povezano s trgovino z ljudmi in zapori. Ta začetna tipologija prisilnega dela nakazuje tudi sektorje in področja (gospodarstvo, kmetijstvo, vojska), kje vse se prisilno delo pojavlja, hkrati pa tudi načine, kako lahko končajo žrtve prisilnega dela (trgovina z ljudmi, zaslužnjevanje, dolgovi).⁹¹

Na podlagi teh kategorij je ILO pojavnne oblike prisilnega dela klasificirala v tri glavne skupine, saj je, upoštevajoč globalnost tega problema, ta klasifikacija najbolj aplikativna:

- prisilno delo, vsiljeno s strani države,
- prisilno delo, vsiljeno s strani zasebnega sektorja za namene spolnega izkoriščanja in
- prisilno delo, vsiljeno s strani zasebnega sektorja za namene gospodarskega izkoriščanja.⁹²

IV PRISILNO DELO V ŠTEVILKAH

ILO je, v že prej omenjenem poročilu, leta 2005 izdala podatke, po katerih naj bi bilo približno 12,3 milijona žrtev prisilnega dela. Od tega je 2,5 milijona ljudi v delo prisiljenih s strani države ali uporniških vojaških skupin, 9,8 milijona pa s strani zasebnega sektorja, kjer gre predvsem za gospodarsko (64 %) in spolno (11 %) izkoriščanje. Približno 20 % žrtev prisilnega dela spada pod kategorijo žrtev trgovine z ljudmi.⁹³

Da je prisilno delo globalni problem, kažejo številke, ki prikazujejo žrtve prisilnega dela po regijah. ILO v svojem poročilu navaja, da je največ žrtev prisilnega dela v Aziji in Pacifiku (9,49 milijona). Aziji sledijo Latinska Amerika in Karibi (1,32 milijona), Subsaharska Afrika

⁹¹ A Global Alliance Against Forced Labour, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2005, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_081882.pdf, str. 17 (stanje: 22.4.2011).

⁹² Ibidem.

⁹³ Ibidem.

(0,66 milijona), industrijske države (0,36 milijona), Srednji Vzhod in Severna Afrika (0,26 milijona), države v tranziciji (0,21 milijona).⁹⁴

§ 2 Konvencija št. 29 o prisilnem ali obveznem delu, 1930

Konvencija št. 29 je bila sprejeta na 14. zasedanju ILC leta 1930, veljati pa je začela 1. 5. 1932.⁹⁵ Konvencijo je do aprila 2011 ratificiralo 174 držav članic.⁹⁶

Glavni namen konvencije je postopna odprava prisilnega ali obveznega dela. Država se z ratifikacijo te konvencije obvezuje, da bo v najkrajšem možnem času odpravila prisilno delo, le-tega ne bo nalagala in odpravila bo vse predpise, ki ga dopuščajo.⁹⁷

V prvem paragrafu 2. poglavja sem definirala pojem prisilnega dela s pomočjo določb Konvencije št. 29. Ta Konvencija pa vsebuje tudi določila, kaj v pojem prisilnega dela ne šteje.

V prisilno delo Konvencija ne šteje:

- del ali storitev, ki so povsem vojaškega značaja, in jih je treba opravljati na podlagi zakona o obvezni vojaški službi,
- vsakega dela ali storitev v zvezi z normalnimi državljanskimi obveznostmi državljana države, ki se samostojno upravlja,
- vsakega dela ali storitev, ki jih mora opravljati oseba na podlagi obsodbe, ki jo izreče sodišče pod pogojem, da delo ali storitev nadzira javna oblast in da obsojenec ni na razpolago posamezniku, družbam ali zasebnim pravnim osebam,
- vsakega dela ali storitev, ki jih je treba opravljati v primeru višje sile (tj. vojne, nesreče) oz. če le-te pretijo (npr. požar, poplava, lakota, potres, obsežnejše epidemije in živalske bolezni, napadi škodljivih živali, insektov ali rastlinskih parazitov) in v vseh tistih primerih, ko so ogrožena življenja v normalnih pogojih obstanka vsega ali pa le dela prebivalstva,

⁹⁴ A Global Alliance Against Forced Labour, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2005, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_081882.pdf, str. 20 (stanje: 22.4.2011).

⁹⁵ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 81.

⁹⁶ ILOLEX, Conventions, <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> (stanje: 22.4.2011).

⁹⁷ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 81.

- lažjih kmečkih del, ki jih opravljajo v neposredno korist skupnosti njeni člani, torej dela, ki se štejejo za normalno državljansko obveznost, ki jo opravljajo člani skupnosti pod pogojem, da se prebivalci ali njihovi predstavniki sami opredelijo o ustreznosti takšnih del.⁹⁸

§ 3 Konvencija št. 105 o odpravi prisilnega dela, 1957

Konvencijo o odpravi prisilnega dela je sprejela ILC na svojem 40. zasedanju leta 1957.⁹⁹ Do aprila 2011 je konvencijo ratificiralo 169 držav.¹⁰⁰

Konvencija št. 105 dopolnjuje prej predstavljeno konvencijo, njen osnovni cilj je, da prepove primere prisilnega dela, ki so bili izključeni iz veljavnosti konvencije št. 29. Za razliko od zadnje Konvencija št. 105 določa takojšnjo in popolno odpravo kakršnekoli oblike prisilnega ali obveznega dela za politične ali gospodarske namene, kot sredstvo discipline, kazni za sodelovanje v stavkah, sredstvo rasnega, družbenega, nacionalnega ali verskega razlikovanja. Gre predvsem za primere prisilnega dela, ki ga lahko naloži država.¹⁰¹

V praksi nadzorni organi ILO ugotavljajo nove oblike prisilnega dela, kot npr. oblike, ki so povezane z migracijo ter trgovino z ljudmi. Med tradicionalne oblike pa prištevamo delo, ki je posledica odvisnosti ljudi zaradi neplačanih dolgov, suženjstvo, prisilno delo kot gospodarska ali politična prisila.¹⁰²

3. PRISILNO DELO V MJANMARU

§ 1 Mjanmar

Središčno mesto v tej diplomski nalogi bom posvetila primeru prisilnega dela v Mjanmaru in prizadevanju ILO za uveljavljanje delavskih pravic v tej državi. Za lažje razumevanje primera bom v tem poglavju na kratko predstavila politični sistem Mjanmara in značilnosti tamkajšnjega prisilnega dela. Politični sistem pa bo omenjen tudi v naslednjem poglavju.

⁹⁸ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 74.

⁹⁹ Id, str. 85.

¹⁰⁰ ILOLEX, Conventions, <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C105> (stanje: 22.4.2011).

¹⁰¹ Končar, Novak et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela, 2006, str. 85.

¹⁰² Ibidem.

Mjanmar je obmorska država, ki leži na jugovzhodu Azije. Nekateri jo poznajo tudi pod imenom Burma. Vojska je to ime zamenjala, ker naj bi bilo bolj politično nevtralnno do vseh etničnih manjšin, poleg tega naj bi se s tem imenom znebili britanske kolonialne zgodovine. Mjanmar ima približno 55 milijonov prebivalcev in se uvršča med eno najrevnejših držav na svetu. Glavno mesto Mjanmara je od leta 2006 Najpjiadu, ki je zamenjal Rangun. Vojaška hunta avtoritarno vodi državo in se ne ozira na preostali svet. Svojim prebivalcem krati osnovne človekove pravice in se okorišča na račun prisilnega dela. Politični režim Mjanmara je eden najokrutnejših in najbolj skorumpiranih političnih režimov na svetu. Izganjanje ljudi iz njihov domov, zapiranje političnih nasprotnikov, najvišje število otrok vojakov na svetu, posilstva in poraba državnega proračuna v vojaške namene je le nekaj dejstev, ki kažejo na dogajanje v Mjanmaru. Demokratična opozicija (*National League for Democracy - NLD*), ki je leta 1990 na volitvah doživela velik uspeh, si že dve desetletji prizadeva za izboljšanje teh razmer. Nekatere države vzdržujejo prijateljske odnose in plačujejo vladi, da lahko izkoriščajo naravna bogastva Mjanmara, druge so sprejele vrsto ekonomskih in diplomatskih ukrepov zaradi nespoštovanja človekovih pravic. Tovrstne ukrepe je državam predlagala tudi ILO, saj je bilo razširjeno in sistematično uporabo prisilnega dela ter kršenja človekovih pravic potrebno ustaviti.¹⁰³

§ 2 Značilnosti prisilnega dela v Mjanmaru

Posebnosti prisilnega dela v Mjanmaru izhajajo predvsem iz posebnosti v političnem sistemu. Vojaška hunta, ki drži vse vajeti v državi, se okorišča na račun prisilnega dela.

Povedano je že bilo, da je prisilno delo najbolj razširjeno v Aziji in Pacifiku, kjer je približno 20 % prisilnega dela vsiljenega s strani države, kar je značilno predvsem za Mjanmar. Večina tamkajšnjega prebivalstva (70 %) živi na podeželju, kjer je največ primerov prisilnega dela. Državne oblasti dovoljujejo uporabo prisilnega dela in okoriščanje nekaterih na račun revnih ljudi. Vladni uradniki, sodniki in policisti, ki delujejo v dogovarjanju z lokalnimi elitami, imajo interes za ohranjanje prisilnega dela kljub temu, da tovrstna praksa vodi v še večjo revščino in bedo nekatere žrtve in njihove družine.¹⁰⁴

¹⁰³ Kapus, Politični sistem Mjanmara, 2009, str. 14, 15.

¹⁰⁴ A Global Alliance Against Forced Labour, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2005, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_081882.pdf, str. 37 (stanje: 22.4.2011).

4. PRIMER MJANMAR (*The Myanmar case*)

§ 1 Uvod

V tem poglavju bom predstavila edinstven primer Mjanmara, v katerem je ILO prvič v svoji zgodovini uporabila kaznovalne ukrepe po določbi 33. člena¹⁰⁵ ustave ILO zaradi sistematične in razširjene uporabe prisilnega dela v tej državi.

Leta 1996 je na 83. zasedanju ILC 25 delegatov delavcev vložilo pritožbo proti Mjanmaru na podlagi 26. člena¹⁰⁶ ustave ILO zaradi kršenja obveznosti iz Konvencije št. 29. V pritožbi so opozorili na hude kršitve dostojnega dela, ki so bile v Mjanmaru prisotne že desetletja.¹⁰⁷

§ 2 Ozadje

Mjanmar je bil v preteklosti del britanskega imperija, leta 1948 pa je postal neodvisen in sprejel svojo ustavo, v kateri je bilo prisilno delo prepovedano. Osamosvojitvi je sledilo obdobje številnih uporov s strani različnih etničnih in političnih skupin, dokler ni leta 1962 oblast v državi prevzela vojska. Sprejeta je bila nova ustava in država je stopila na pot socializma. Tudi ta pot je bila prekinjena z državnim udarom leta 1988, ki je nakazoval drugo obliko vojaškega režima. Ljudje so začeli upati na boljše čase v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja, ko je na volitvah zmagala NLD. Vendar vojaški režim ni priznal rezultatov volitev in je še bolj trdno oprijel oblast v državi. Razmere v Mjanmaru so se hitro poslabšale in država se je znašla v politični izolaciji.¹⁰⁸

Velik del mjanmarskega zakonodajnega sistema sloni na ostankih britanskega kolonializma. V ta del spada tudi kazenski zakonik, ki prepoveduje prisilno delo. Izjemo od te splošne prepovedi predstavljajo *Towns and Villages Acts* (TVA). Ti se ukvarjajo z javno upravo vasi

¹⁰⁵ In the event of any Member failing to carry out within the time specified the recommendations, if any, contained in the report of the Commission of Inquiry, or in the decision of the International Court of Justice, as the case may be, the Governing Body may recommend to the Conference such action as it may deem wise and expedient to secure compliance therewith.

¹⁰⁶ Any of the Members shall have the right to file a complaint with the International Labour Office if it is not satisfied that any other Member is securing the effective observance of any Convention which both have ratified in accordance with the foregoing articles.

¹⁰⁷ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=1555107&fileOId=1563549>, str. 7 (stanje: 22.4.2011)

¹⁰⁸ Id, str. 7, 8 (stanje: 22.4.2011).

in zagotavljajo, da imajo voditelji vasi pooblastila za izvajanje številnih nalog. Oblike prisilnega dela, ki so zajete v TVA, tako niso prepovedane.¹⁰⁹

Mjanmar je Konvencijo št. 29 o prisilnem delu ratificiral leta 1955, ko je v državi še vladala demokracija. Kljub temu pa so določbe TVA ostale nespremenjene. Od leta 1960 je Odbor izvedencev za uporabo konvencij in priporočil večkrat poudaril, da so določbe TVA nekonsistentne glede na obveznosti, ki jih je Mjanmar sprejel na podlagi Konvencije št. 29. Te očitke je odbor delegatov, ki se je pritožil na podlagi 26. člena ustave ILO, tudi večkrat poudaril. Mjanmar se je izgovarjal, da so predmetne določbe, ostanek kolonialnih časov, zastarele in da to ne predstavlja pravega problema. Med Mjanmarom in organi ILO tako ni bilo prave komunikacije, hitre in drastične politične spremembe pa so stanje človekovih pravic v državi še poslabšale.¹¹⁰

§ 3 Preiskovalna komisija

Po mnenju pritožnikov je bila praksa prisilnega dela razširjena po vsej državi. Na račun prisilnega dela so se okoriščali tako v zasebne kot tudi v javne namene. Zlorabljali so ženske, moške, otroke, vojaška vlada je bila obtožena fizičnih in spolnih zlorab. Pritožniki so v pritožbi navajali, da ni dvomov o kršitvi konvencije.¹¹¹

Administrativni svet je leta 1997 imenoval preiskovalno komisijo, da je preučila pritožbo, podano od 25 delegatov po 26. členu ustave ILO. Preiskovalna komisija je neodvisno, kvazisodno telo, ustanovljeno z namenom, da preuči kršitve proti konvenciji, ki jo je država kršiteljica ratificirala. Tovrstna komisija je predvidena za ekstremne primere in je bila v zgodovini ILO sklicana dvanajstkrat.¹¹²

Preiskovalna komisija je do svojih ugotovitev prišla s pomočjo zaslišanj prič v Ženevi in z obiski sosednjih držav, saj ji je bil vstop v Mjanmar prepreden. Svoje poročilo je komisija izdala leta 1998 in odločila, da ima kljub nesodelovanju Mjanmara dovolj informacij, da

¹⁰⁹ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 7, 8 (stanje: 22.4.2011).

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Id, str. 9.

¹¹² Horsey, *Ending forced labour in Myanmar*, 2011, http://books.google.com/books?id=IrDaudPxifYC&pg=PA6&dq=the+case+of+myanmar&hl=sl&ei=pyWkTeifEdTW4waD1LSOCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=9&ved=0CFEQ6AEwCDgK#v=onepage&q&f=false, str. 5 (stanje: 22.4.2011)

lahko zaključi, da je v državi razširjeno prisilno delo. Ugotovljeno je bilo, da so določbe TVA v nasprotju s Konvencijo št. 29. Situacija je bila še hujša, saj vojaški režim ni upošteval niti omejitev v TVA, ampak je neomejeno zlorabljal prisilno delo.¹¹³

Kršitve so se dogajale na dveh ravneh, in sicer so Konvencijo št. 29 kršile določbe TVA, hkrati pa je še do hujših kršitev prihajalo v vsakdanjem življenju. Nadvse pomembne so zaključne ugotovitve preiskovalne komisije, ki potrjujejo, da je prepoved prisilnega dela kogentna norma in da je vsakdo, ki krši to načelo, odgovoren za mednarodni zločin. V primeru razširjene in sistematične uporabe prisilnega dela pa gre za zločin zoper človeštvo.¹¹⁴

Preiskovalna komisija je poudarila, da je prišlo v primeru Mjanmara do grobih kršitev človekovih pravic. Zato je vladi priporočila, naj opravi revizijo glede določb TVA in poostri uporabo kazenskega zakonika, vojaške oblasti pa naj se vzdržijo uporabe prisilnega dela.¹¹⁵

Pri tem je pomembno opozoriti, da pritožbeni postopek, uporabljen v tem primeru, povzroči zavezujočo pravno odločitev glede kršitve konvencije ILO. Mjanmar bi se moral po 29. členu¹¹⁶ ustave ILO odločiti, ali sprejema priporočila preiskovalne komisije ali ne. V slednjem primeru mora država sporočiti, ali predlaga predložitev pritožbe Meddržavnemu sodišču (*International Court of Justice* – ICJ). Mjanmar se postopka pred ICJ ni poslužil, odziv na ugotovitve komisije je bil negativen. Mjanmar je leta 1999 sprejel nekaj ukrepov, ki naj bi utišali kritike ILO, vendar ti ukrepi ILO niso prepričali, da je Mjanmar očitke organizacije vzel resno.¹¹⁷

¹¹³ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 9 (stanje: 22.4.2011).

¹¹⁴ Id, str. 10.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ The Director-General of the International Labour Office shall communicate the report of the Commission of Inquiry to the Governing Body and to each of the governments concerned in the complaint, and shall cause it to be published. Each of these governments shall within three months inform the Director-General of the International Labour Office whether or not it accepts the recommendations contained in the report of the Commission; and if not, whether it proposes to refer the complaint to the International Court of Justice.

¹¹⁷ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 10, 11 (stanje: 22.4.2011).

§ 4 Implementacija 33. člena ustave Mednarodne organizacije dela

ILO se je znašla v edinstvenem položaju. Kljubovanje mjanmarske oblasti in hude kršitve človekovih pravic so zahtevale drugačno ukrepanje kot v preteklosti. V prejšnjih podobnih primerih so države, četudi nerade, izpolnile priporočila komisije, ali pa je prišlo do propada takratne državne ureditve. V primeru Mjanmara temu ni bilo tako in ILO se je zato odločala med *statusom quo*, s čimer bi izgubila ugled za reševanje prihodnjih podobnih primerov, in sprejemom ukrepov po 33. členu ustave ILO.¹¹⁸ Ta pravi, da če katera koli država ni izvedla v določenem roku morebitnega priporočila, ki jih je vsebovalo poročilo preiskovalne komisije, ali odločitve ICJ, lahko Administrativni svet priporoči ILC pametne in smotrne ukrepe, ki jih šteje za koristne za uveljavitev.¹¹⁹

Ta člen se ni še nikoli prej uporabil, zato tudi ni prakse, ki bi ga pomagala bolje razumeti, saj je formuliran zelo na široko in pušča interpretaciji široko pot. Izvirna različica tega člena je bila bolj določna in se je nanašala na ukrepe ekonomskega značaja, vendar je bila popravljena v bolj splošni jezik. Namen tega popravka ni bil izključitev ekonomskih ukrepov, pač pa razširitev dometa ukrepov. Glede vsebine tega člena lahko najdemo različna stališča, vsekakor pa moramo pri implementaciji upoštevati njegov namen. Ukrepi, ki se jih sprejme na podlagi 33. člena morajo namreč ustrezati ciljem, ki jih je v poročilu izpostavila preiskovalna komisija, in zagotavljati skladnost s temi cilji.¹²⁰

Administrativni svet se je na 88. zasedanju ILC odločil o uporabi 33. člena ustave ILO. Delegati delavcev in delodajalcev so odločitev podprli, vladni delegati pa so se delili na podpornike in tiste, ki so odločitvi močno nasprotovali. Glavne nasprotnice so bile članice Zveze držav Jugovzhodne Azije¹²¹ (*Association of South East Asian Nations* – ASEAN), ki so

¹¹⁸ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 12 (stanje: 22.4.2011).

¹¹⁹ ILOLEX Constitution, <http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm>, 33. člen (stanje: 22.4.2011).

¹²⁰ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 10, 12 (stanje: 22.4.2011).

¹²¹ ASEAN je geopolitična in gospodarska organizacija desetih držav Jugovzhodne Azije, ki jo sestavljajo Brunej, Kambodža, Indonezija, Laos, Malezija, Mjanmar, Filipini, Singapur, Tajsko in Vietnam. Ustanovile so jo Indonezija, Malezija, Filipini, Singapur in Tajsko 8. avgusta leta 1967. Namenjena je pospeševanju gospodarske rasti, družbenega napredka in kulturnega razvoja članic ter zavzemanju za mir v regiji.

spodbujale dialog med ILO in Mjanmarom. To stališče so podpirale tudi Kitajska, Rusija in Indija.¹²²

Odločitev ILO je močno vplivala na mjanmarsko vlado, ki je sprejela tehnično sodelovanje z ILO in dovolila njihov obisk. ILO je v Mjanmaru vodila pogovore tako z vlado kot tudi z demokratično opozicijo, med njimi tudi Aung San Suu Kyi¹²³. Po njihovem obisku je mjanmarski minister za delo v pismu zapisal, da je vlada sprejela ukrepe, s katerimi se bo odpravilo prisilno delo, in da bo upoštevala priporočila, s katerimi bo zagotovila preprečitev primerov prisilnega dela v prihodnosti. V tem pismu je mjanmarska vlada prvič priznala, da je v državi dejansko prisoten problem prisilnega dela. ILC je namen tega pisma pozdravila, hkrati pa opozorila, da je dejanska situacija, na kateri so temeljila priporočila, ostala nespremenjena.¹²⁴

Tako kot v Administrativnem svetu sta tudi v Konferenci vladala dva tabora. Na eni strani so delegati delavcev, delodajalcev in večina vladnih predstavnikov podpirali implementacijo 33. člena ustave, na drugi strani pa je bilo veliko azijskih držav proti tej odločitvi, saj jih je bilo strah, da bi taka odločitev postala nevaren precedens. Pri tem naj opozorim, da so bili nasprotniki tej odločitvi vladni predstavniki azijskih držav, medtem ko so npr. delavski delegati Malezije in Pakistana podpirali implementacijo 33. člena. Kljub nasprotovanjem pa je leta 2000 ILC sprejela resolucijo (v nadaljevanju: Resolucija 2000).¹²⁵

§ 5 Resolucija 2000

Glede 33. člena ustave ILO je bila sprejeta Resolucija 2000 z 257 glasovi za, 41 proti in 31 jih je bilo vzdržanih.¹²⁶

Resolucija 2000 je priporočila članicam ILO, naj v luči poročila preiskovalne komisije preučijo svoje odnose z Mjanmarom in sprejmejo ustrezne ukrepe, ki bodo zagotovili, da

¹²² Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 13 (stanje: 22.4.2011).

¹²³ Aung San Suu Kyi, mjanmarska političarka, prejemnica Nobelove nagrade za mir, deluje kot mjanmarska opozicijska političarka in bivša generalna sekretarka Nacionalne lige za demokracijo, rojena 19. junij 1945.

¹²⁴ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 14 (stanje: 22.4.2011).

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ibidem.

Mjanmar teh odnosov ne bo izkoristil za ohranitev ali nadaljevanje uporabe prisilnega dela. Hkrati pa je resolucija opozorila, naj članice v največji možni meri prispevajo k uresničevanju priporočil komisije. Besedilo resolucije je odprto in nedoločno. Članice so morale po lastni presoji sprejeti primerne ukrepe.¹²⁷

Resolucija naj bi stopila v veljavo novembra 2000. Administrativni svet je bil pooblaščen, da lahko prepreči uveljavitev resolucije, če bi namere mjanmarskega ministra za delo v svojem pismu postale resničnost. To pomeni, da bi dobile pravni, upravni in izvršilni okvir za konkretno in natančno izvajanje priporočil preiskovalne komisije. S tem namenom je bil v Mjanmar jeseni 2000 poslan odbor za tehnično sodelovanje. Mjanmar je pod pritiskom odbora in Resolucije 2000 sicer sprejel nekaj ukrepov, ki pa jih je odbor spoznal za nezadostne. Praksa prisilnega dela je bila še vedno prisotna, primerov aplikacije kazenskega zakonika za kršitve prisilnega dela ni bilo, dokumenti ICFTU pa so še vedno kazali na prisotnost prisilnega dela.¹²⁸

Administrativni svet se je strinjal, da ukrepi Mjanmara niso bili dovolj natančni in konkretni, zato je 30. 11. 2000 stopila v veljavo Resolucija 2000. Kljub temu pa je ILO nameravala še naprej sodelovati z državo. Mjanmar je izpostavil, da se mu godi velika krivica, vendar je vlada sprevidela, da je sodelovanje z ILO tudi v njihovem interesu. Po nadaljnjih pogajanjih je bila za sodelovanje z Mjanmarom izbrana skupina strokovnjakov, *High Level Team*, ki naj bi podala objektivno oceno o ukrepih, ki jih je vlada sprejela v zvezi s prisilnim delom, in ocenila tamkajšnje stanje.¹²⁹

¹²⁷ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=1555107&fileOId=1563549>, str. 14 (stanje: 22.4.2011).

¹²⁸ Id, str. 15.

¹²⁹ Id, str. 16.

§ 6 Težave pri odpravi prisilnega dela in možne rešitve ter izzivi za prihodnost

Na podlagi prej omenjene ocene, ki so jo podali neodvisni strokovnjaki, imenovani od generalnega direktorja, lahko zaključimo, da je odpravi prisilnega dela v Mjanmaru na poti stalo kar nekaj ovir.¹³⁰

Četudi je bilo ugotovljeno, da je določen napredek na poti odprave prisilnega dela vseeno viden, le-ta ni bil zadosten. Mjanmarske oblasti pri implementaciji svojih ukrepov niso upoštevale številnih etničnih skupin, ki živijo v državi.¹³¹ Ukrepe glede prepovedi prisilnega dela so naslavljali samo na angleško in burmansko govoreče, zanemarjajoč ostale etnične skupine in njihove matere jezike.¹³²

Veliko oviro pri uveljavljanju človekovih pravic predstavlja tudi avtoritativna drža mjanmarske vojaške oblasti, ki se okorišča na račun prisilnega dela. Vse to daje občutek, da je trend zmanjšanja prisilnega dela zgolj navidezen in nestabilen. Nezaupanje ljudi v pravosodni sistem je veliko. Težavo predstavlja tudi neprisotnost svobodnih sindikatov, saj to pomeni, da ni institucij, ki bi pomagale žrtvam prisilnega dela.¹³³

Rešitve, s katerimi bi se te ovire odpravile, so modernizacija gospodarstva, konsistentna politična volja za odpravo prisilnega dela in stalno sodelovanje z mednarodno skupnostjo. Za krepitev sodelovanja mednarodne skupnosti v državi je ILO predlagala dva ukrepa, in sicer: vzpostavitev varuha človekovih pravic in dolgoročno sodelovanje ILO z Mjanmarom.¹³⁴

Mjanmar se je strinjal z drugim predlogom in sprejel sodelovanje z ILO. Tako je bil leta 2002 podpisan dogovor, ki je naznanjal korak v pravo smer pri odpravi prisilnega dela. ILO je pritiskala na Mjanmar tudi glede ustanovitve instituta varuha človekovih pravic, vendar je razvoj dogodkov pokazal, da še ni pravi čas za to. Vojaški režim je namreč ostro nasprotoval

¹³⁰ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 16 (stanje: 22.4.2011).

¹³¹ Kapus, *Politični sistem Mjanmara*, 2009, str. 60.

¹³² Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 17 (stanje: 22.4.2011).

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Id, str. 18.

demokracijski opoziciji. Leta 2003 sta vojska in policija brutalno napadli opozicijsko stranko, kar je vodilo do smrti in poškodb več desetih ljudi. Razplet dogodkov je pokazal, da Mjanmar še ni zrel za aplikacijo predlaganih demokratičnih ukrepov, zato so nekateri pozvali k uporabi ukrepov iz Resolucije 2000.¹³⁵

§ 7 Ukrepi proti prisilnemu delu v Mjanmaru

V letu 2004 je ILO opazila večji napredek pri odpravi prisilnega dela v Mjanmaru, četudi je bilo to še vedno razširjeno. Administrativni svet se je znašel pred odločitvijo, ali dopuščati take razmere in čakati ali začeti z izvajanjem ukrepov po 33. členu ustave ILO.¹³⁶

Tok dogodkov v naslednjih letih ni vlival prevelikega upanja. Opazni so bili sicer določeni premiki na boljše, npr. obsodba nekaj lokalnih uradnikov na zaporno kazen. Vendar je bila praksa prisilnega dela preveč ukoreninjena, da bi lahko rekli, da so bili ti ukrepi zadostni. V februarju 2005 so odposlanci ILO ponovno obiskali Mjanmar. Namen obiska je bil srečanje z vladajočo stranko, a namen ni bil dosežen, saj se je vladajoča stranka sestanka izogibala, poleg tega pa je ILO naletela še na odpor ministra za delo in ministra za zunanje zadeve. Izgovarjali so se, da ILO ni razumela tradicionalnih načinov dela v njihovi državi, da je bilo prisilno delo prisotno le v manjši meri na lokalni ravni in da proti kršiteljem teče kazenski postopek.¹³⁷

Administrativni svet je nad tem izrazil neodobravanje in predlagal MUD, naj sprejme formalne ukrepe, ki bodo poostriili uporabo 33. člena ustave ILO. Države članice je pozval k akciji, saj je večina od njih od leta 2001 zgolj čakala na razplet dogodkov. Obdobje *wait-and-see* je izgubilo na pomenu, saj je primer Mjanmar očitno zahteval ostrejšje prijeme. Kljub temu pa je Administrativni svet poudaril, da je konstruktivni dialog z Mjanmarom še vedno cilj organizacije, kar morajo upoštevati tudi države članice.¹³⁸

Ker so bile države članice pozvane k aktivnemu pristopu proti prisilnemu delu, je vsaka od njih izbrala tiste ukrepe, katere je smatrala za primerne. Splošna določila Resolucije 2000 so vsaki članici posebej dopuščala možnost, da se je individualno odločila zanje. Skupni

¹³⁵ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 18 (stanje: 22.4.2011).

¹³⁶ Id, str 19 – 21.

¹³⁷ Id, str. 22.

¹³⁸ Ibidem.

imenovalec sprejetih ukrepov je bila mednarodna trgovina. Prepoved izdaje vizumov, zamrznitev premoženja, embargo na orožje, finančne omejitve, umik tujih podjetij, zmanjšanje tujih naložb in omejitev stikov z Mjanmarom so ukrepi, ki so jih članice ILO sprejele na podlagi Resolucije 2000 v želji, da bi se v državi zmanjšalo oz. odpravilo prisilno delo.¹³⁹

§ 8 Prisilno delo v Mjanmaru danes

Boji proti prisilnemu delu v Mjanmaru trajajo že desetletja. Stvari so se v tem času izboljšale, še zdaleč pa ne moremo reči, da je bil boj proti prisilnemu delu izbojevan oz. da je bilo le-to odpravljeno. Mjanmar počasi stopa po poti demokracije, čeprav človekove pravice še niso v celoti upošteevane.

Ob svojem obisku v Mjanmaru marca letos je namestnik generalnega direktorja ILO, Guy Ryder, za časopis Mizzima News povedal, da ILO še vedno prejema pritožbe prisilnega dela v Mjanmaru. Tega ne pripisuje povečanju tega pojava, temveč večji ozaveščenosti in občutljivosti ljudi. Sodelovanje z mjanmarskimi oblastmi se je izboljšalo, v državi se obetajo reforme na področju delovnega prava, ki gredo predvsem v smeri ustanavljanja delavskih organizacij skladno s Konvencijo št. 87.¹⁴⁰

ILO in mjanmarske oblasti so februarja letos podpisale sporazum, v katerem so se dogovorile, da se sodelovanje med njimi podaljša še za eno leto. Cilji, ki so si jih zastavili v tem letu, so:

1. sprejetje zakonodaje, ki prepoveduje prisilno delo, in razveljavitev oz. spremembo preteklih pravnih aktov, ki so prisilno delo dovoljevali;
2. nadaljnje proaktivno sodelovanje med mjanmarsko vlado in ILO s ciljem odprave prisilnega dela v vseh oblikah;
3. okrepitev veljavne zakonodaje, vključujoč kazenski zakonik, ki bi sankcionirala kršitelje prepovedi prisilnega dela.¹⁴¹

¹³⁹ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 23 - 25 (stanje: 22.4.2011).

¹⁴⁰ The ILO and forced labour in Burma, *Mizzima News*, 7.3.2011, <http://www.mizzima.com/edop/interview/4973-the-ilo-and-forced-labour-in-burma.html> (stanje: 22.4.2011).

¹⁴¹ Ibidem.

5. ANALIZA PRIMERA MJANMAR – POMEN MEDNARODNE ORGANIZACIJE DELA

§ 1 Posebnosti primera

Mjanmar je prvi primer v zgodovini ILO, ko je ta organizacija aplicirala 33. člen ustave. V istem primeru je bila desetič¹⁴² sklicana preiskovalna komisija, ki je predvidena le za ekstremne primere. Vse to nakazuje na dejstvo, da je primer Mjanmar poseben. V tem primeru izstopajo predvsem tri značilnosti, ki mu puščajo ta pečat:

1. dolgoletna problematika prisilnega dela v državi: pritožbe na račun prisilnega dela so prisotne že od šestdesetih let prejšnjega stoletja, ko so se prvič začele pojavljati želje po spremembi zakonodaje;
2. resnost obtožb: prisilno delo je bilo in je še vedno razširjeno po vsej državi. Z uporabo prisilnega dela se krši osnovne človekove pravice, predvsem njegovo dostojanstvo in svobodo;
3. prisilno delo, naloženo s strani države: prisilno delo so sistematično uporabljali in razširjali vladni organi, tj. vojska in lokalni uradniki. V drugih primerih po svetu se namreč v veliki meri pojavlja prisilno delo kot služenje zaradi odplačevanja dolgov zasebnemu sektorju oz. zasebnim lastnikom. Uporaba prisilnega dela s strani vojaške hunte je posebnost Mjanmara.¹⁴³

Razlogi, zakaj je prišlo do tako drastičnih sprememb v tem primeru, pa so prav gotovo tudi gospodarski in politični. Mjanmar je država v politični izolaciji in država, ki ima glede na politično, ekonomsko in vojaško perspektivo v mednarodni skupnosti majhen pomen. Poleg tega nima zaveznikov med pomembnimi člani mednarodne skupnosti, zaradi česar je potencialna tarča tovrstnih akcij.¹⁴⁴

¹⁴² Primer Mjanmar je deseti primer v zgodovini ILO, ko je bila sklicana preiskovalna komisija. Po tem primeru je bila komisija sklicana še dvakrat, in sicer leta 2003 v primeru Belorusija in leta 2008 v primeru Zimbave. Vir: ILO, Comissions of Inquiry, <http://www.ilo.org/ilolex/english/INQUIRY.htm> (stanje 22.4.2011).

¹⁴³ Horsey, Ending forced labour in Myanmar, 2011, http://books.google.com/books?id=IrDaudPxifYC&pg=PA6&dq=the+case+of+myanmar&hl=sl&ei=pyWkTeifEdTW4waD1LSOCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=9&ved=0CFEQ6AEwCDgK#v=onepage&q&f=false, str. 6 (stanje: 22.4.2011).

¹⁴⁴ Becking, The International Labour Organization and Myanmar, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=1555107&fileOId=1563549>, str. 25 (stanje: 22.4.2011).

Primer Mjanmar pa je treba razumeti tudi kot del mednarodnega razvoja.

§ 2 Mednarodni razvoj

V poznih devetdesetih letih je narasel pritisk na vlade, multinacionalke in druge odločevalce glede vprašanj globalizacije. Ta vprašanja so se razvila tudi okrog zaznanega pomanjkanja zanimanja za socialna vprašanja, kot npr. delavske pravice, socialna pravičnost, neenakost, revščina ... Poudarjen pomen in razvoj kapitala, storitev in dobrin, ki ga je prinesla globalizacija, pa ni pomenil tudi vzporednega razvoja na področju mehanizmov, ki zavezujejo države in multinacionalke, da spoštujejo pravice in svoboščine posameznikov. Hitrim spremembam na področju gospodarstva niso povsod sledile tudi spremembe na področju človekovih pravic, ki bi npr. na področju mednarodnega delovnega prava pomenile večje varstvo delavcev.¹⁴⁵

Analiza primera Mjanmar nam pokaže, kako sta se začeli počasi, a vztrajno, spreminjati občutljivost in percepcija prisilnega dela med ljudmi.¹⁴⁶ V državi, ki je bila v politični izolaciji, so bile narejene pomembne spremembe na področju temeljnih človekovih pravic.¹⁴⁷ Na tovrstne spremembe je gotovo vplival tudi razvoj tako mednarodne skupnosti kot tudi razvoj na področju prava človekovih pravic.¹⁴⁸

V vse bolj povezanem svetu si ne moremo zatiskati oči pred grozotami, ki se dogajajo. Uspeh pri obravnavanju nekaterih ključnih vprašanj, s katerimi se sooča človeštvo, je določen tudi glede na sposobnost preoblikovanja držav, v katerih človekove pravice niso razvite, in učinkovitost vključitvi teh držav v mednarodno skupnost.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 25 (stanje: 22.4.2011).

¹⁴⁶ *The ILO and forced labour in Burma*, Mizzima News, 7.3.2011, <http://www.mizzima.com/edop/interview/4973-the-ilo-and-forced-labour-in-burma.html> (stanje: 22.4.2011).

¹⁴⁷ Horsey, *Ending forced labour in Myanmar*, 2011, http://books.google.com/books?id=IrDaudPxifYC&pg=PA6&dq=the+case+of+myanmar&hl=sl&ei=pyWkTeifEdTW4waD1LSOCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=9&ved=0CFEQ6AEwCDgK#v=onepage&q&f=false, str. 3 (stanje: 22.4.2011).

¹⁴⁸ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 25 (stanje: 22.4.2011).

¹⁴⁹ Horsey, *Ending forced labour in Myanmar*, 2011, http://books.google.com/books?id=IrDaudPxifYC&pg=PA6&dq=the+case+of+myanmar&hl=sl&ei=pyWkTeifEdTW4waD1LSOCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=9&ved=0CFEQ6AEwCDgK#v=onepage&q&f=false, str. 3 (stanje: 22.4.2011).

§ 3 Uporaba 33. člena ustave Mednarodne organizacije dela

Kot posebnost primera Mjanmar sem že izpostavila dejstvo, da je bil prvič v zgodovini ILO uporabljen 33. člen njene ustave. V preteklosti ni prišlo do uporabe tega člena proti kršiteljicam ratificiranih konvencij ILO, saj to otežujeta predvsem dva razloga, in sicer politični in pravni.¹⁵⁰

Politični razlog se kaže v splošni sovražnosti do trgovinskih sankcij kot sredstvu za uveljavljanje mednarodnih delovnih standardov. Nekateri jim nasprotujejo zato, ker sankcije po njihovem mnenju odvrčajo članice od ratifikacij. Druga ovira za aplikacijo 33. člena je pravna. Izraža se v nejasnosti besede "ukrep". Pred letom 1946 je bil po 28. členu ustave ILO Administrativni svet pooblaščen za priporočitev ekonomskih ukrepov, ki naj jih sprejme vlada države kršiteljice. Člen je bil omenjenega leta spremenjen v obstoječo obliko, ki splošno določa, naj se sprejme smotrni in koristen ukrep. Državam članicam je dopuščena široka diskrecijska pravica. Tako smo v primeru Mjanmar srečali tudi v Resoluciji 2000, kjer so bile države pozvane, naj pregledajo odnose z Mjanmarom in sprejmejo ustrezne ukrepe. Nekateri avtorji opozarjajo, da Resolucija 2000 ne bi bila sprejeta, če ne bi državam puščala odgovornosti, da po prostem preudarku sprejmejo primeren ukrep. Ključno vprašanje namreč je, ali so trgovinske sankcije, ki so jih države članice sprejele, skladne z njihovim članstvom v WTO in ILO.¹⁵¹

§ 4 Konflikt norm

I ORIS PROBLEMA

Države članice ILO so skladno z Resolucijo 2000 uporabile ekonomske ukrepe, kot so bili že opisani v prejšnjih poglavjih, da bi preprečile prisilno delo v tej državi. Najhujše ukrepe so sprejele ZDA, ki so v posebnem aktu (*Burmese Freedom and Democracy Act - BFDA*) prepovedale uvoz kateregakoli izdelka, ki je bil proizveden, gojen ali sestavljen v Mjanmaru. Ocenjeno je bilo, da je Mjanmar na ta račun izgubil 30 % svojega izvoza in njegovo gospodarstvo je bilo močno oslABLjeno.¹⁵²

¹⁵⁰ Protecting Labour Rights as human rights: Present and Future of International Supervision, http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_124_e_f_s.pdf, str. 227 (stanje: 22.4.2011).

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 29 (stanje: 22.4.2011).

Ob teh prepovedih se zastavlja vprašanje zakonitosti teh ukrepov glede na sporazume WTO. Mjanmar je članica WTO in bi bila zato upravičena izpodbijati ukrepe drugih držav članic, saj so v nasprotju z načelom proste trgovine.¹⁵³

II SVETOVNA TRGOVINSKA ORGANIZACIJA IN REŠEVANJE SPOROV

Svetovna trgovinska organizacija je mednarodna organizacija, ki se ukvarja s pravili mednarodne trgovine. Njen namen je zagotavljanje svobodne, predvidljive in nemotene trgovine med državami. Je edina mednarodna organizacija, ki se ukvarja s pravili globalne trgovine med narodi. Mjanmar bi lahko kot članica WTO na podlagi Sporazuma o pravilih in postopku za reševanje sporov sprožila postopek pritožbe proti zgoraj navedenim ukrepom. Organ, ki se ukvarja s tovrstnimi pritožbami pri WTO, je Telo za reševanje sporov (*The Dispute Settlement Body*).¹⁵⁴

V kolikor bi do te pritožbe prišlo, Mjanmar verjetno ne bi imel veliko možnosti za zmago. Ekonomsko šibkejšje države imajo namreč neugoden položaj pri reševanju sporov v okviru WTO. Za ekonomsko šibkejšje države so značilni predvsem t. i. manjkajoči primeri (*missing cases*), tj. pritožbe (ekonomsko) "majhnih" držav, ki nikoli niso vložene, ker bi si države poleg stroškov kršitve s tem nakopale še stroške reševanja spora in še druge ekonomske in politične stroške. Druga, pogostejša razlaga izključenosti manj razvitih držav iz postopka reševanja sporov pa se nanaša na omejenost virov, ki revnim državam onemogočajo pridobivanje informacij za grajenje primera, začetek postopka in uspešno zagovarjanje primera. Tudi ko je določena kršitev druge države odkrita, se veliko držav v razvoju in nerazvitih držav znajde v nezavidljivem položaju zaradi omejenega strokovnega znanja, potrebnega za vložitev in uspešno zagovarjanje določenega primera. Razlike v pravni zmožnosti države pa so še poudarjene pri nadzoru in izpolnjevanju odločitev.¹⁵⁵

¹⁵³ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 29 (stanje: 22.4.2011).

¹⁵⁴ Fabjan, *Svetovna trgovinska organizacija v procesu globalizacije*, 2004, str. 6 – 18.

¹⁵⁵ Udovič et al., *Postopek reševanja sporov v okviru Svetovne trgovinske organizacije: Problem institucionalne pristranskosti?*, 2009, <http://www.dlib.si/v2/Details.aspx?query=%27source%3Dznanstveni+%C4%8Dlanki%40AND%40rel e%3DNa%C5%A1e+gospodarstvo%27&browse=znanstveni+%C4%8Dlanki&pageSize=20&fyear=2009&fUDC=Ekonomija&URN=URN%3ANBN%3ASI%3ADOC-IKYQPWOH>, str. 6 (stanje: 22.4.2011).

III KONFLIKT

Kljub temu pa je v predstavljenem primeru jasno, da je prišlo do trčenja med mednarodnim pravom človekovih pravic in mednarodnim trgovinskim pravom. Države so, skladno z Resolucijo 2000, v želji varovati delavske pravice izkoristile ekonomske ukrepe in ravnale v nasprotju s prosto trgovino.

Konflikt je vrsta družbenega procesa, v katerem ena stran preprečuje ali onemogoča drugi uresničitev njenega interesa.¹⁵⁶ V mednarodni skupnosti je tveganje, da pride do konflikta norm, zelo veliko. Sodelovanje v mednarodni skupnosti ima za posledico veliko število mednarodnih pogodb, ki so po navadi razširjene tako v obsegu kot tudi v kompleksnosti vsebine. Konflikt norm je neizbežen. V pričujočem konfliktu si moramo zato odgovoriti na vprašanje, katera norma prevlada oz. kateri interes je pravo primarno dolžno zaščititi.

Pri razreševanju konfliktov v mednarodnem javnem pravu si pomagamo s splošnimi pravnimi načeli. V primeru Mjanmar gre za načeli *lex posterior derogat legi priori* in *lex specialis derogat legi generali*. Resolucija 2000 kot poznejši in specialnejši pravni akt v primerjavi s pravnimi akti WTO prevlada. V primeru Mjanmara imamo opraviti s kršenjem človekovih pravic in prav je, da se le-te zaščitijo. ILO je organizacija, ki v prvi vrsti ščiti pravice delavcev in delovne standarde, zato je v primeru konflikta prav, da je WTO zavezana spoštovati njene odločitve.¹⁵⁷

§ 5 Pomen Mednarodne organizacije dela

Že v prvem poglavju diplomskega dela je bilo povedano, da sodita med najpomembnejše naloge ILO izdajanje priporočil in priprava osnutkov večstranskih konvencij na področju dela. Konferenca, ki potrdi te pravne akte, sporoči njihovo vsebino državam članicam, ki se potem odločajo o njihovi usodi.¹⁵⁸ Na tem mestu se mi glede primera Mjanmar postavi nekaj vprašanj, na katere bom skušala odgovoriti v nadaljevanju. Odgovori na ta vprašanja, sklicujoč se na opisani primer, po mojem mnenju kažejo, zakaj je ta mednarodna organizacija tako pomembna.

¹⁵⁶ Pravo, Leksikon Cankarjeve založbe, druga, razširjena in spremenjena izdaja, 2003, str. 150.

¹⁵⁷ Becking, *The International Labour Organization and Myanmar*, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555107&fileId=1563549>, str. 48 (stanje: 10.3.2011).

¹⁵⁸ Conforti, *Mednarodno pravo*, šesta izdaja, 2005, str. 148.

I SUVERENOST DRŽAV vs. MEDNARODNA SKUPNOST

Povedano je bilo, da se države same odločajo, ali bodo določeno konvencijo ratificirale ali ne. Suverenost države je še vedno na prvem mestu. To je tudi ena od bistvenih značilnosti mednarodnega prava. Funkcije v mednarodnem pravu so namreč decentralizirane, kar je posledica dejstva, da je mednarodno pravo nastalo in se razvilo v razmerah, kjer je bila suverenost držav, njegovih poglavitnih subjektov, najpomembnejša determinanta.¹⁵⁹

*Mednarodno pravo je sistem pravnih načel in norm, s katerimi so določene pravice in obveznosti subjektov mednarodnega prava v njihovih medsebojnih odnosih in v mednarodni skupnosti. Države kot njegovi prvotni in najpomembnejši subjekti imajo odločilno vlogo pri ustvarjanju in izvajanju načel in norm mednarodnega prava in pri njihovem sankcioniranju.*¹⁶⁰

Mjanmar se kot suverena država samostojno odloča, ali se bo pokoril zahtevam in priporočilom ILO ali ne. S članstvom v ILO in ratifikacijo konvencij se je zavezal k spoštovanju le-teh. Država je na tej podlagi zavezana že po načelu *pacta sunt servanda*¹⁶¹, po drugi strani pa so zavezane z voljo sodelovati v mednarodni skupnosti kot del mednarodne organizacije. Prav tu se kaže moč mednarodne organizacije. Mednarodne organizacije so tribuna, enako odprta in dostopna vsem, kjer prevladajo argumenti prava in pravičnosti nad samovoljo ter močjo, kjer si napredna misel utira pot v občo človeško politično pa tudi pravno zavest. Hkrati pa so mednarodne organizacije, kot jih imenuje prof. Petrič, otroci držav. Države jih ustvarjajo, v njih delujejo, izvršujejo ali ne njih predpise. Preplet moči in nemoči, učinkovitosti in neučinkovitosti odsevajo realno stanje v sodobni mednarodni skupnosti. Skupnosti, ki si navsezadnje prizadeva za ohranjanje mednarodnega miru, sodelovanja, razumevanja, varnosti, saj so to vrednote, ki si jih želimo vsi.¹⁶²

II POMEN KONVENCIJ IN PRIPOROČIL – DOLOČANJE DELOVNIH STANDARDOV

ILO je kot organizacija veliko prispevala k varstvu delavcev preko konvencij in priporočil, katerih sprejemanje je spodbodla in ki veljajo v večini držav po svetu.¹⁶³

¹⁵⁹ Türk, Temelji mednarodnega prava, 2007, str. 20.

¹⁶⁰ Id, str. 19.

¹⁶¹ Dogovore je treba spoštovati.

¹⁶² Pogačnik, Petrič, Izbrane teme mednarodnega prava, 2010, str. 272, 273.

¹⁶³ Conforti, Mednarodno pravo, šesta izdaja, 2005, str. 149.

Od samega predloga besedila konvencije ali priporočila do ratifikacije oz. upoštevanja pravnih aktov je še dolga pot. Nekatere države kljub ratifikaciji konvencij vseeno ne upoštevajo in predpise kršijo. Kakšen je torej pomen teh pravnih aktov ILO? Ti akti na mednarodni ravni urejajo delovna in socialna razmerja, na univerzalni ravni pa vplivajo na dvigovanje delovnih in socialnih standardov.¹⁶⁴

Normativna dejavnost ILO temelji na prostovoljnosti, ki ustvarja zavezujoče odločitve za njene članice. Standardi, ki jih skuša uveljaviti ILO, temeljijo na volji in sposobnosti držav, da jih sprejmejo in izpolnijo svoje obveznosti. Na učinkovito izvajanje teh standardov vplivajo tudi finančne krize. In tako se je pokazalo tudi v primeru Mjanmar: nerazvite, ekonomsko šibkejšje države imajo večje težave pri implementaciji teh standardov. Pomen ILO v teh okoliščinah je, da zagotavlja razvoj smiselnih standardov, prilagojenim različnim okoliščinam, potrebam in času, da uporabi vse mehanizme, ki jih ponuja ustava, ter da nudi podporo državam članicam.¹⁶⁵

Delovni standardi morajo upoštevati svobodo, pravičnost, varnost in dostojanstvo. Dobro opredeljeni mednarodni delovni standardi so pomembni v sodobnem globaliziranem svetu za zagotovitev pravičnosti in enakih možnosti za vse. V tem se delovni standardi kažejo kot ideja socialne pravičnosti. Globalizacija, razvoj sprememb po vsem svetu in povečanje konkurence na trgu dela so za sabo potegnili tudi izzive in potrebe, s katerimi se soočajo delavci in delodajalci. Tukaj se je kot odločilen akter vzpostavila ILO, saj je bil zaradi navedenih sprememb nujen obstoj centralizirane organizacije, ki bi aktivno skrbela za skupne interese. Pomembno je, da ILO to vlogo ohranja še naprej, hkrati pa sodeluje z akterji na nacionalni ravni.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Vodovnik, Poglavlja iz delovnega in socialnega prava, 2009, str. 29, 30.

¹⁶⁵ Gravel, A legal perspective on the role of international labour standards in rebalancing globalization, 2011, http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/rc_confdownload/eric.pdf (stanje: 22.4.2011).

¹⁶⁶ Naskali, Have the interventions of the International Labour Organization to the labour markets been effective?, 2009, http://dspace.mah.se:8080/bitstream/handle/2043/8431/Have%20the%20interventions%20of%20the%20international%20labour%20organization%20to%20the%20labour%20markets%20been%20effective%20-%2020cases%20of%20Argentina%20and%20Finland_Master%20Thesis%20Naskali%202009.pdf;jsessionid=5F4F, str. 17 (stanje: 22.4.2011).

SKLEP

Globalizacija, razvoj sprememb po vsem svetu in povečanje konkurence na trgu dela so za sabo prinesli tudi nove izzive in potrebe, s katerimi se soočajo delavci in delodajalci. Novi pogoji dela so zahtevali tudi drugačno regulacijo, večji apetiti po zaslužku in eksploataciji delovne sile pa nove mehanizme varstva delavcev. Vse bolj pa se je kazala potreba po vzpostavitvi centralizirane organizacije, ki bi aktivno skrbela za skupne interese. Tukaj se je kot odločilen akter vzpostavila ILO, ki je zadolžena za varstvo delavskih pravic in vzpostavitev delovnih in socialnih standardov.

V pričujočem diplomskem delu je bil pomen obstoja mednarodne organizacije dela predstavljen na primeru Mjanmar. Težko si zamišljamo, kaj bi se zgodilo žrtvam prisilnega dela v tej državi, če te organizacije ne bi bilo. Proti slabim pogojem dela, krivicam in stiskam delavcev se je potrebno sistematično boriti z legitimnimi sredstvi. Orožje ILO so predvsem konvencije in priporočila, s katerimi oblikujejo delovne in socialne standarde in narekujejo mednarodno politiko na tem področju.

V različnih razpravah glede vloge in rezultatov dela mednarodnih organizacij je moč naleteti na predloge, katerih skupni imenovalec je želja, da bi organom mednarodnih organizacij podelili večjo moč in prisilna pooblastila. Ti pobudniki skušajo s krepitvijo elementov države v mednarodni skupnosti najti pot iz obstoječih problemov. Zanimarjajo dejstvo, da za družbenoekonomska protislovja sodobnega sveta ni kriva neustrezna organizacija mednarodne skupnosti. Hkrati pa si ne postavijo vprašanja, kako bi taka organizacija vsilila spoštovanje svojih sklepov zoper voljo najmočnejših držav in čemu, katerim interesom bi taka organizacija služila. Verjetno bi ob prvem resnem zapletu vodila k razpadu.

Ob tej razpravi se pokaže, da je edina prava pot tako ILO kot drugih mednarodnih organizacij pot, ki se zaveda nuje integracije sodobnega sveta in hkratnega spoštovanja pravic vseh narodov po svobodi, samoodločbi in državni neodvisnosti.

Ob vsem tem pa ne gre prezreti pravic slehernega posameznika. Vzpostavitev humanih pogojev dela in življenja mora biti prioriteta vseh organizacij in držav. Visok občutek za pravičnost in humanost z vizijo zagotovitve trajnega miru in socialne pravičnosti bi moral prevevati vsako mednarodno organizacijo, državo, narod, posameznika.

SEZNAM LITERATURE IN VIROV

§ 1 Samostojne publikacije

- Končar, Polonca et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2006.
- Končar, Polonca, Mednarodno delovno pravo, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1993.
- Pogačnik, Miha; Petrič, Ernest, Izbrane teme mednarodnega prava, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica, 2010.
- Türk, Danilo, Temelji mednarodnega prava, GV Založba, Ljubljana, 2007.
- Vodovnik, Zvone, Poglavja iz delovnega in socialnega prava, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica, 2009.
- Conforti, Benedetto, Mednarodno pravo, šesta izdaja, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2005.
- Lampe, Rok, Pravo človekovi pravic: sistem človekovih pravic v mednarodnem, evropskem in ustavnem pravu, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2010.
- Schiavone, Giuseppe, International Organizations: A dictionary and directory, Sixth edition, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- Shaw, Malcom Nathan, International law, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Kranjc, Janez, Latinski pravni reki, GV Založba, Ljubljana, 2006.
- Pravo, leksikon Cankarjeve založbe, Druga, razširjena in dopolnjena izdaja, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2003.
- Kavčič, Bogdan, Sociologija dela, Delavska enotnost, Ljubljana, 1987.

§ 2 Pravni viri¹⁶⁷

- Konvencija št. 29, ILOLEX Conventions, Convention No. C29, <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>.
- Konvencija št. 105, ILOLEX Conventions, Convention No. C105, <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>.
- Ustava ILO, ILOLEX, Constitution, <http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm>.

¹⁶⁷ Zadnji vpogled opravljen 22.4.2011.

- Filadelfijska deklaracija, ILO LEX, Constitution, <http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm>.
- Ustanovna listina Organizacije Združenih narodov, <http://www.unaslovenia.org/node/15>.

§ 3 Druge publikacije¹⁶⁸

- Becking, Ludvig The International Labour Organization and Myanmar, Master Thesis, Lund, 2006, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=1555107&fileOid=1563549>.
- A Global Alliance Against Forced Labour, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva, 2005, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_081882.pdf.
- The cost of coercion, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva, 2009, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_106230.pdf.
- Kapus, Uršula, Politični sistem Mjanmara, diplomsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2009, <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/kapus-ursula.pdf>.
- Horsey, Richard, Ending forced labour in Myanmar, New York, 2011, http://books.google.com/books?id=IrDaudPxifYC&pg=PA6&dq=the+case+of+myanmar&hl=sl&ei=pyWkTeifEdTW4waD1LSOCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=9&ved=0CFEQ6AEwCDgK#v=onepage&q&f=false.
- Politakis, P., George, Protecting Labour Rights as human rights: Present and Future of International Supervision, Geneva, 2006, http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_124_e_f_s.pdf.
- Fabjan, Barbara, Svetovna trgovinska organizacija v procesu globalizacije, diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2004, http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/fabjan1223.pdf.
- Udovič, Boštjan et al., Postopek reševanja sporov v okviru Svetovne trgovinske organizacije: Problem institucionalne pristranskosti?, Ljubljana, 2009,

¹⁶⁸

Zadnji vpogled na publikacije, pridobljene na spletu, opravljen 22.4.2011.

<http://www.dlib.si/v2/Details.aspx?query=%27source%3Dznanstveni+%C4%8Dlanki%40AND%40rele%3DNa%C5%A1e+gospodarstvo%27&browse=znanstveni+%C4%8Dlanki&pageSize=20&fyear=2009&fUDC=Ekonomija&URN=URN%3ANBN%3ASI%3ADOC-IKYQPWOH>.

- Gravel, Eric, A legal perspective on the role of international labour standards in rebalancing globalization, Geneva, 2011, http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/rc_confdownload/eric.pdf.
- Naskali, Tiina, Have the interventions of the International Labour Organization to the labour markets been effective?, Malmö, 2009, http://dspace.mah.se:8080/bitstream/handle/2043/8431/Have%20the%20interventions%20of%20the%20international%20labour%20organization%20to%20the%20labour%20markets%20been%20effective%20-%20cases%20of%20Argentina%20and%20Finland_Master%20Thesis%20Naskali%202009.pdf;jsessionid=5F4F.

§ 4 Internetni viri¹⁶⁹

- AFL-CIO FAST TRACK 2002, Common questions about ILO core labour standards and trade, <http://www.aflcio.org/mediacenter/resources/upload/commonquestionsonfasttrackilo.pdf>.
- Asia Times, Added sanctions the last thing Mjanmar needs, Fred Thurlow, <http://www.atimes.com/se-asia/BK23Ae02.html>.
- ILO, Mission and objectives, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm>.
- MDDSZ, Mednarodna organizacija dela, http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/mednarodno_sodelovanje_in_evropske_zadeve/mednarodne_organizacije/mod/.
- ILO, Tripartite constituents, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/tripartite-constituents/lang--en/index.htm>.
- ILO, Director – General, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/ilo-director-general/lang--en/index.htm>.
- ILO, International Labour Office, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/international-labour-office/lang--en/index.htm>.

¹⁶⁹ Zadnji vpogled opravljen 22.4.2011.

- ILO, Africa,
<http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/workarea/index.htm>.
- Organización Internacional del Trabajo, América Latina y el Caribe,
<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--es/index.htm>.
- ILO, Arab States,
<http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/areas/index.htm>.
- ILO, Asia and Pacifik, <http://www.ilo.org/asia/areas/lang--en/index.htm>.
- ILO, Europe and Central Asia,
<http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/about/context.htm>.
- ILO, Comissions of Inquiry, <http://www.ilo.org/ilolex/english/INQUIRY.htm>.
- The ILO: What it is, what it does,
http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@webdev/document/publication/wcms_082364.pdf.
- The ILO and forced labour in Burma, Mizzima News, 7.3.2011,
<http://www.mizzima.com/edop/interview/4973-the-ilo-and-forced-labour-in-burma.html>.
- Workers online, STOP PRESS: Global first – ILO Sanctions Against Burma, Alison Tate, http://workers.labor.net.au/78/news1_burma.html.