



Административный совет

328-я сессия, Женева, 27 октября-10 ноября 2016 г.

GB.328/LILS/1

Секция по правовым вопросам и международным трудовым нормам
Сегмент по правовым вопросам

LILS

Дата: 28 сентября 2016 г.

Оригинал: английский

ПЕРВЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Дальнейшие меры по итогам обсуждения вопроса о защите делегатов работодателей и работников – участников Международной конференции труда – и членов Административного совета в отношении властей государства, гражданами или представителями которого они являются

Цель документа

С учетом обсуждения этого пункта повести дня на 325-й (ноябрь 2015 г.) и 326-й (март 2016 г.) сессиях Административного совета в настоящем документе представлен пересмотренный вариант предлагаемой резолюции Конференции о пересмотре Приложения I к Конвенции 1947 года о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений, в котором предлагается наделить ограниченным иммунитетом от любой формы судебного вмешательства делегатов от групп работодателей и работников Международной конференции труда и региональных совещаний, а также членов Административного совета от групп работодателей и работников, с тем чтобы предоставить им защиту в ходе выполнения ими своих функций в МОТ в отношении властей их собственных государств.

Административному совету предлагается утвердить предлагаемую резолюцию, содержащуюся в Приложении I, которая будет представлена следующей сессии Международной конференции труда (см. предлагаемое решение в пункте 9).

Соответствующая стратегическая задача: Сквозные.

Последствия для политики: Отсутствуют.

Юридические последствия: Возможное представление Международной конференции труда предлагаемой резолюции о пересмотре Приложения I к Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений.

Финансовые последствия: Отсутствуют.

Требуемые дальнейшие действия: Представление предлагаемой резолюции Конференции для ее возможного принятия.

Авторское подразделение: Бюро юридического советника (JUR).

Взаимосвязанные документы: GB.325/LILS/1; GB.319/LILS/2/2.

1. Следует напомнить, что Административный совет обсуждал этот вопрос на своей 325-й (ноябрь 2015 г.) и 326-й (март 2016 г.) сессиях. На последней сессии он принял к сведению конкретные предложения, внесенные МБТ,¹ – предлагаемую резолюцию Конференции о принятии поправок к Приложению I Конвенции 1947 года о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений (Конвенция 1947 года) – и решил отложить принятие решения по этому вопросу до своей 328-й сессии (ноябрь 2016 г.), с тем чтобы предоставить время для трехсторонних консультаций, в том числе на национальном уровне.²
2. В целях проведения таких консультаций МБТ подготовило и распространило пересмотренный вариант предлагаемой резолюции (Приложение I), в котором сделана попытка учесть мнения, высказанные в Административном совете. МБТ подготовило также пояснительную записку в форме вопросов и ответов (Приложение II), в которой рассматриваются юридические и практические последствия предлагаемых поправок к Приложению I Конвенции 1947 года.
3. Основное различие между пересмотренной предлагаемой резолюцией и проектом резолюции, представленным на 326-й (март 2016 г.) сессии Административного совета,³ заключается в следующем:
 - текст Преамбулы несколько перефразирован и видоизменен, чтобы более соответствовать редакции резолюции 1970 года о свободе слова неправительственных делегатов на совещания МОТ;
 - привилегии и иммунитеты, предоставляемые делегатам работодателей и работников на Конференцию и членам Административного совета в отношении властей их собственных государств теперь ограничиваются судебно-процессуальным иммунитетом относительно всего сказанного или написанного и действий, совершенных при исполнении служебных обязанностей;
 - индивидуальная сфера охвата иммунитетов была расширена и распространена на делегатов работодателей и работников и их советников, участвующих в региональных совещаниях МОТ;
 - материальное содержание этого иммунитета было четко делимитировано и ограничено всем сказанным или написанным и действиями, совершенными в ходе Международной конференции труда (МКТ), сессий Административного совета или региональных совещаний, либо в любых комитетах, подкомитетах или других структурах этих органов (последние включают, в частности, заседания в группах).
4. Пересмотренные предложения построены с учетом следующих соображений. Как видно из обсуждений в Административном совете и из публичных обсуждений в государствах-членах, привилегии и иммунитеты все чаще становятся предметом критики и рассматриваются как неправомерные привилегии, которыми зачастую злоупотребляют. Поэтому, возможно, более реалистично ограничить предлагаемые новые привилегии и иммунитеты тем, что считается строго необходимым для функционирования Организации. Полные гарантии свободы слова, как правило, были основным предметом обсуждения вопросов, связанных с привилегиями и иммунитетами делегатов на

¹ GB/326/LILS/1.

² GB.326/PV, para. 458.

³ GB.326/LILS/1, Приложение.

Конференцию и членов Административного совета в 1940-е годы, когда действующие в настоящее время привилегии и иммунитеты только формулировались в том виде, в котором они обсуждаются сегодня. Это также тот вид иммунитетов, который наиболее широко предоставляется национальным и международным парламентариям и по которому возникает меньше всего споров. Таким образом, предлагается ограничить новые иммунитеты лишь судебным-процессуальным иммунитетом в отношении всего сказанного или написанного или действий, совершенных при исполнении служебных обязанностей. Такой механизм не только позволяет описать те аспекты иммунитета работодателей и работников, которые незаменимы для нормального функционирования МОТ, но и строго соответствует сфере охвата защиты, предусмотренной резолюцией сессии Конференции 1970 года, которая была принята единогласно и важность которой никогда не ставилась под сомнение.

5. Принимая во внимание те сомнения, которые высказывались во время обсуждения на 326-й сессии Административного совета относительно того, когда можно считать, что делегаты и члены Административного совета выступают или действуют в рамках своих служебных обязанностей, а не как частные лица, предлагается ограничить сферу охвата иммунитета всем сказанным или написанным и действиями, совершенными в ходе «заседаний» соответствующих органов. Таким образом были бы охвачены переговоры в неформальных группах или прения на полях заседаний, но в большинстве случаев не заявления, сделанные вне рабочих помещений или для медийных средств. Последние бы рассматривались как чисто национальные действия, входящие в сферу защиты принципов свободы объединения и применимых актов и процедур контроля. Помимо этого, резолюция 1970 года остается в силе, а предусмотренные в ней принципы находят новое подтверждение в преамбуле предлагаемой резолюции.
6. По настоянию групп работодателей и работников сфера действия предлагаемого судебного-процессуального иммунитета была расширена и распространена на делегатов на региональные совещания МОТ и на их советников. С учетом последнего цикла региональных совещаний в среднем это распространилось бы лишь на трех-четырёх лиц от каждого государства-члена, которые имели бы право на судебный-процессуальный иммунитет в отношении всего сказанного или написанного и действий, совершенных в ходе каждого четырехдневного регионального совещания.
7. Что касается поправок к предлагаемой резолюции, предложенных группой промышленно развитых стран с рыночной экономикой (ИМЕК), большинство из них связано с предлагаемым иммунитетом от личного задержания и содержания под арестом, что более не предусмотрено предлагаемой резолюцией; таким образом, их поправка утратила свое предметное содержание. Предложения, касающиеся переупорядочения предлагаемого нового пункта Приложения I к Конвенции и относительно временного применения Конвенции и пересмотренного Приложения, были учтены, но последние были несколько перефразированы.
8. Тем не менее, предлагается не изымать из текста фразу «по ее мнению» из пункта Ibis ii) предлагаемого пересмотренного Приложения. Принцип, в соответствии с которым сама международная организация посредством своего органа, полномочного лишать иммунитета, решает, выполнены ли условия для принятия такого решения, доказал свою эффективность и считается важнейшим для защиты независимого характера международных организаций. Он нашел свое законодательное оформление в различных актах

о привилегиях и иммунитетах,⁴ включая саму Конвенцию 1947 года, в частности, пункт 3 d) iii) раздела 22 Приложения I и аналогичные положения, касающиеся экспертов в служебных командировках в девяти других приложениях к Конвенции.⁵ В том случае если государство-член не согласен с мнением Организации относительно того, что она не может отказаться от иммунитета в том или ином конкретном случае, он может счесть, что это является злоупотреблением привилегией, и может обратиться к Организации за решением этого вопроса посредством процедуры, предусмотренной разделом 24 статьи VII Конвенции.

Предлагаемое решение

- 9. *Административный совет одобряет предлагаемую резолюцию, содержащуюся в Приложении I, которая будет представлена следующей сессии Международной конференции труда.***

⁴ Например, в Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций (1946 г.), разделы 20 и 23; Всеобщей конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации африканского единства (1965 г.), статьи VI 4) и VII 2); Соглашении о привилегиях и иммунитетах Организации американских государств (1949 г.), ст. 14; Соглашении о привилегиях и иммунитетах Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (2009 г.), статьи 4 6) и 5 2); Всеобщем соглашении о привилегиях и иммунитетах Совета Европы (1949 г.), ст. 19 и Втором протоколе к нему (1965 г.), ст. 4; Протоколе по привилегиям и иммунитетам Европейских сообществ, ст. 17.

⁵ Приложения II (ФАО), III (ИКАО), IV (ЮНЕСКО), VII (ВОЗ), XII (ИМО), XV (ВОИС), XVI (ИФАД), XVII (ЮНИДО) и XVIII (ЮНВТО).

Приложение I

Проект резолюции о пересмотре Приложения I к Конвенции 1947 года о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений

Генеральная конференция Международной организации труда, собравшаяся на свою ...-ю сессию в июне 20... года,

отмечая, что в соответствии со статьей 40 Устава Организации делегаты Конференции и члены Административного совета пользуются такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для независимого выполнения ими своих функций, связанных с Организацией;

ссылаясь на резолюцию о свободе слова неправительственных делегатов совещаний МОТ, принятую на 54-й сессии (1970 г.) Международной конференции труда, в которой подчеркивается, что для МОТ и для выполнения ее работы основополагающее значение имеет то, чтобы делегаты Конференции от работодателей и работников и члены Административного совета могли свободно выражать свои взгляды, мнения своих групп и точки зрения своих организаций по вопросам, относящимся к компетенции Международной организации труда, и чтобы они могли свободно информировать членов своих организаций в своих странах о таком образом выраженных взглядах;

подтверждая значение, которое она придает применению статьи 40 Устава Международной организации труда так, чтобы право делегатов Конференции от работодателей и работников и членов Административного совета на свободное выражение своих мнений по вопросам, относящимся к компетенции Международной организации труда, гарантировалось в полной мере,

постановляет пересмотреть Приложение I к Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений, добавив следующие положения в указанное Приложение в качестве нового пункта 1bis:

«1bis. i) Невзирая на раздел 17 статьи V, делегаты и советники работодателей и работников, присутствующие на Международной конференции труда или региональных конференциях, созываемых в соответствии со статьей 38 Устава Международной организации труда, а также члены и заместители членов от работодателей и работников в Административном совете, пользуются в отношении властей государства, гражданами которого они являются или представителями которого они являются или являлись, иммунитетом от судебного преследования во время и после выполнения ими своих обязанностей в отношении устных или письменных заявлений и действий, совершенных при исполнении служебных обязанностей на заседаниях Международной конференции труда, региональных конференций или Административного совета либо любого из их комитетов, подкомитетов или других органов.

ii) Привилегии и иммунитеты в соответствии с настоящим пунктом предоставляются не для личной выгоды самих этих лиц, а для того, чтобы обеспечить независимое выполнение ими своих функций, связанных с Международной организацией труда. Поэтому Организация не только имеет право, но и обязана посредством Международной конференции труда или Административного совета в зависимости от обстоятельств отказываться от иммунитета любого представителя работодателей или работников в каждом случае, когда, по ее мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и когда отказ от него не причиняет ущерба той цели, ради которой иммунитет был предоставлен.»;

порукает Генеральному директору передать генеральному секретарю Организации Объединенных Наций текст Приложения I, пересмотренный в соответствии с разделом 38 Конвенции;

предлагает членам Организации, являющимся сторонами Конвенции, уведомить генерального секретаря о своем принятии данного приложения, пересмотренного в соответствии со статьей XI, разделом 47 1), и до направления такого уведомления при- менять его измененные положения, насколько это возможно;

предлагает членам Организации, не являющимся сторонами Конвенции, присоеди- ниться к ней и до момента такого присоединения применять на своих территориях положения Конвенции и измененные положения Приложения, насколько это воз- можно.

Приложение II

Предлагаемая защита делегатов Конференции и региональных совещаний от работодателей и работников и членов групп работодателей и работников Административного совета в отношении властей государства, гражданами или представителями которого они являются

Вопросы и ответы

На что распространяется защита? (материальный охват)

Предлагаемый иммунитет от судебного преследования обеспечит защиту от судебного разбирательства или любых других судебных действий в отношении выраженных (в устной или письменной форме) мнений, совершенных действий и поданных голосов неправительственных делегатов Конференции и членов Административного совета при осуществлении ими своих функций. Так, иммунитет будет применяться к заявлениям и выступлениям, письменным докладам и таким действиям, как подача жалоб и голосов. Однако он не должен распространяться на частные заявления и действия, непосредственно не связанные с исполнением ими функций в качестве представителей работодателей и работников. К примеру, делегат Конференции от работников или работодателей, которого власти его собственной страны могут обвинить в подписании жалобы в отношении этой страны, поданной в соответствии со статьей 26 Устава Организации, будет пользоваться иммунитетом от судебного преследования.

На кого распространяется защита? (персональный охват)

Пользу от новых положений в первую очередь получают делегаты и советники работодателей и работников, присутствующие на Международной конференции труда, о чем речь идет в статье 3 Устава. Исходя из данных о численности делегатов и советников, зарегистрированных на последних пяти сессиях Конференции, и принимая во внимание тот факт, что государства-члены должны будут применять новые положения только в отношении собственных делегаций на Конференции, эта мера коснется в среднем примерно шести человек от каждого государства-члена (при этом учитывая, что фактический размер делегаций колеблется в широких пределах). Во-вторых, новый иммунитет распространяется на постоянных членов Административного совета от работодателей и работников (28 человек) и на их заместителей (38 человек), а также на замещающих лиц. Как правило, это означает не более двух человек от каждого государства-члена, а в большинстве случаев их будет меньше. В-третьих, что касается региональных совещаний, на которых, как и на МКТ, присутствуют трехсторонние национальные делегации, новые положения коснутся в среднем от трех до четырех человек.

Где должно состояться выступление или где должны быть совершены действия, чтобы на них распространялся иммунитет? (пространственный охват)

Предлагаемый иммунитет ограничивается заявлениями и действиями, имеющими место в помещениях, где проходит сессия Конференции, Административного совета или регионального совещания (например, во Дворце Наций ООН, в здании штаб-квартиры МОТ или в конференц-центре, где проходит региональное совещание). Речь

идет о выступлениях или голосовании на пленарных заседаниях, заседаниях групп, заседаниях комитетов и вспомогательных органов, таких как рабочие группы, а также на заседаниях, проходящих в других официальных местах работы Конференции, Административного совета или регионального совещания. Однако к ним не относятся заявления, сделанные по случаю заседания или сессии в прессе или социальных средствах массовой информации, во время дебатов на радио или телевидении, в ходе интервью, политических собраний или в письменной форме, даже если такие заявления всего лишь повторяют то, что было заявлено на заседаниях МОТ. Например, член Административного совета от группы работников или работодателей не может воспользоваться иммунитетом от судебного преследования, если судебный иск подается в его стране за то, что он дал интервью швейцарскому телевидению, находясь в Женеве для участия в мартовской сессии Административного совета, в котором он осудил законодательные реформы в своей стране и призвал к международному эмбарго против правительства этой страны.

Как долго сохраняется защита? (временной охват)

Предлагаемый иммунитет препятствует всякому судебному разбирательству за высказанные соответствующими лицами мнения или поданные ими голоса в качестве делегатов или советников, присутствующих на Конференции, членов Административного совета или делегатов или советников регионального совещания. При этом он продолжает действовать в отношении этих действий даже после окончания срока этих полномочий.

Зачем нужен предлагаемый иммунитет?

Предлагаемый иммунитет служит в интересах защиты свободы слова и независимости неправительственных делегатов Конференции и региональных совещаний и неправительственных членов Административного совета. Свобода слова и мнений является залогом конструктивного социального диалога и трипартизма, как это было подтверждено в резолюции Конференции 1970 года и в ряде случаев Комитетом по свободе объединения.

Обеспечивая иммунитет делегатов Конференции от работодателей и работников и членов Административного совета от работодателей и работников, МОТ повышает и гарантирует независимость, прозрачность и стабильность работы основных совещательных и исполнительных органов Организации.

Предлагаемый иммунитет направлен на защиту не отдельных лиц, а органа, к которому они относятся; это достигается путем обеспечения независимости и целостности их уставной роли и функций в отношении МОТ.

Как предлагаемый иммунитет можно сравнить с иммунитетом членов парламента?

Понятие защищенности членов парламента за действия, совершенные ими при исполнении своих обязанностей, признается в большинстве демократических стран во всем мире. В подавляющем большинстве стран парламентарии пользуются абсолютным иммунитетом за выражение мнений и подачу голосов при исполнении ими своих парламентских обязанностей, и этот принцип гарантируется конституцией. Такая защита начинает действовать с момента их избрания либо принятия ими парламентской присяги и не заканчивается по истечении срока действия их полномочий или в случае роспуска парламента, оставаясь в силе в отношении действий, совершенных ими во время осуществления ими своих полномочий.

Эту форму иммунитета (также известную как «парламентская привилегия», «неподотчетность» или «свобода слова») следует отличать от другой формы иммунитета в строгом смысле этого слова (также известной как «неприкосновенность»), которая обеспечивает членам парламента особую правовую защиту, как правило, в отношении ареста, задержания и судебного преследования за действия, не связанные с осуществлением ими парламентских функций. Эта форма иммунитета носит временный характер и применяется лишь до тех пор, пока члены парламента наделены служебными полномочиями. Кроме того, он может быть снят и он не распространяется на случаи, когда парламентарий задерживается в момент совершения преступления (на месте совершения преступления). Эта форма иммунитета вызывает больше споров, а национальная практика и правила значительно отличаются друг от друга.

Предлагаемый иммунитет для делегатов Конференции от работодателей и работников и членов Административного совета отражает широко признанный принцип «парламентской привилегии» или парламентской «неподотчетности», обеспечивая защиту только в отношении сделанных заявлений или совершенных действий, связанных с исполнением официальных функций МОТ. С другой стороны, он не распространяется на «неприкосновенность» как форму парламентского иммунитета. Если парламентская привилегия основана на необходимости защитить принципы представительной демократии и разделения властей, предложенный иммунитет неправительственных делегатов Конференции (часто называемой всемирным парламентом труда) и членов Административного совета нацелен на поддержание целостного и независимого функционирования трехсторонней структуры Организации путем обеспечения защиты представителей работодателей и работников от неправомерного давления и вмешательства.

Как будет сниматься предлагаемый иммунитет, и кто будет принимать это решение?

Решение о снятии иммунитета принимается Международной конференцией труда или Административным советом, однако принимая это решение, они следуют тем же правилам, которые в настоящее время применяются государствами-членами, когда они должны принять аналогичные решения в соответствии со статьей 16 Конвенции 1947 года. Предлагаемый пересмотренный текст Приложения I текстуально воспроизводит формулировку статьи 16, ничего в нее не добавляя и ничего из нее не исключая.

Ратифицируя пересмотренный текст Приложения I, должны ли члены Организации принять законодательство о его применении?

Реализация положений пересмотренного Приложения I требует принятия определенных действий законодательного или иного характера, в зависимости от правовой системы, процедур и практики ратифицировавшего члена Организации. Можно предположить, что во внутреннем праве большинства стран может эффективно применяться та или иная форма правового документа, например, закон, постановление или нормативно-правовой акт, который должен быть принят до начала действия предусмотренного иммунитета.

Почему требуется внесение изменений в Приложение I к Конвенции 1947 года?

В соответствии с резолюцией Конференции 1970 года статья 40 Устава МОТ должна применяться таким образом, чтобы в полной мере защищалась свобода слова делегатов Конференции и членов Административного совета по вопросам, касающимся МОТ. Однако раздел 17 Конвенции 1947 исключает возможность применения их привилегий и иммунитетов, предусмотренных Конвенцией в отношении властей

государства, гражданами или представителями которого они являются. Так как защита в полной мере свободы слова делегатов Конференции и членов Административного совета не представляется возможной, если ею могут пренебречь в их собственной стране, Конвенция 1947 должна быть изменена в соответствии с тем, как статья 40 понимается Конференцией. Это можно сделать путем внесения поправок в Приложение I к Конвенции, которая является актом, позволяющим МОТ адаптировать Конвенцию 1947 к своим конкретным потребностям.

Какая процедура регулирует внесение поправок в Приложение I?

В случае одобрения Административным советом предлагаемая поправка к Приложению I будет передана на рассмотрение Конференции в форме проекта резолюции для рассмотрения и возможного принятия. Если пересмотренное Приложение будет принято Конференцией, МБТ передаст его генеральному секретарю ООН, и оно станет обязательными для тех государств-членов, которые направят уведомление о его принятии генеральному секретарю в соответствии со статьями 38 и 47 1) Конвенции 1947 года.

Вносились ли другие изменения в Приложение I Конвенции 1947 года?

Нет, МОТ впервые предложит пересмотренное Приложение. Тем не менее, другие специализированные учреждения, такие как ВОЗ, ИМО и ФАО, несколько раз вносили поправки в свои соответствующие приложения в целях расширения охвата привилегий и иммунитетов на определенные категории лиц.

Станет ли член Организации, ратифицировавший Конвенцию 1947, автоматически обязанным следовать тексту пересмотренного Приложения после его принятия?

Нет, в соответствии с практикой Организации Объединенных Наций как депозитария Конвенции государство-член может по-прежнему предпочесть следовать только оригинальной версии Приложения I от 1948 года, сделав соответствующее заявление.