



Административный совет

347-я сессия, Женева, 13–23 марта 2023 г.

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 16 марта 2023 г.

Оригинал: английский

Четырнадцатый пункт повестки дня

Варианты мер, предусмотренные статьёй 33 Устава МОТ, и иные меры по обеспечению выполнения правительством Беларуси рекомендаций Комиссии по расследованию в отношении Конвенций 87 и 98

▶ Предыстория вопроса

1. На 346-й сессии (октябрь — ноябрь 2022 г.) Административному совету было предложено рассмотреть любые дальнейшие меры, в том числе предусмотренные Уставом МОТ, для обеспечения выполнения правительством Беларуси рекомендаций Комиссии по расследованию¹. На этой сессии Административный совет:
 - a) выразил сожаление по поводу того, что правительство Беларуси не добилось прогресса в выполнении рекомендаций Комиссии по расследованию 2004 года;
 - b) призвал Правительство обеспечить полное осуществление права на свободу объединения и, в частности, отменить все законодательные и другие меры, которые прямым или косвенным образом приводят к запрету деятельности независимых профсоюзов или организаций работодателей;

¹ GB.346/INS/13(Rev.1).

- c) призвал Правительство немедленно освободить всех профсоюзных лидеров и членов профсоюзов, арестованных за участие в мирных собраниях или за осуществление своих гражданских свобод во исполнение их законной профсоюзной деятельности, и снять с них все связанные с этим обвинения;
 - d) призвал Правительство в экстренном порядке предоставить доступ должностным лицам МБТ для выяснения условий ареста, задержания и содержания под стражей вышеупомянутых членов профсоюзов;
 - e) отметил, что Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций рассмотрит применение Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) в Беларуси на своей сессии в ноябре — декабре 2022 года;
 - f) призвал Правительство представить всю информацию о мерах, принятых для реализации всех невыполненных рекомендаций Комиссии по расследованию, а также информацию в отношении самых последних событий, составляющих часть жалобы, поданной в Комитет по свободе объединения для рассмотрения на сессии в марте 2023 года;
 - g) поручил Генеральному директору представить Административному совету на 347-й сессии (март 2023 г.) документ с подробным изложением вариантов мер в соответствии со статьёй 33 Устава МОТ, а также других мер по обеспечению выполнения правительством Беларуси рекомендаций Комиссии по расследованию с учётом высказанных мнений;
 - h) постановил внести в повестку дня 111-й сессии (2023 г.) Международной конференции труда пункт о мерах, предусмотренных статьёй 33 Устава МОТ, для обеспечения выполнения правительством Беларуси рекомендаций Комиссии по расследованию².
2. На 93-й сессии (ноябрь — декабрь 2022 г.) Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций рассмотрел вопрос о применении Конвенции 87 в Беларуси и в этой связи проанализировал выполнение рекомендаций Комиссии по расследованию и заключений Комитета по применению норм 2022 года. На этой сессии Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций, в частности, выразил сожаление в связи с тем, что спустя 18 лет после обнародования рекомендаций Комиссии по расследованию недавние события указывают на дальнейшие шаги назад, поскольку все возможности для безопасного существования независимого профсоюзного движения в Беларуси фактически исчезли. Комитет призвал Правительство отказаться от политики разрушения независимого профсоюзного движения и подавления свободного волеизъявления работников. Кроме того, он призвал Правительство к взаимодействию с МОТ, с тем чтобы в полной мере и без дальнейших отсрочек реализовать все невыполненные рекомендации контрольных органов МОТ.
3. Ожидается, что Комитет по свободе объединения, которому Комиссия по расследованию поручила следить за выполнением своих рекомендаций, на своём заседании в марте 2023 года рассмотрит меры, принятые правительством Беларуси в этом отношении. Его заключения и рекомендации будут опубликованы в 402-м докладе, который будет представлен Административному совету на текущей сессии.

² GB.346/INS/PV, para. 494.

► Последние события

4. Несмотря на настоятельные призывы Административного совета к правительству Беларуси в ноябре 2022 года, прогресса в отношении пунктов b), c) и d) его решения не было достигнуто. Правительство Беларуси не сообщило о каких-либо шагах по отмене законодательных и других мер, которые прямым или косвенным образом запрещают деятельность независимых профсоюзов или организаций работодателей. Кроме того, несмотря на неоднократные запросы, МБТ до сих пор не был предоставлен доступ к задержанным лицам для выяснения условий их ареста и содержания под стражей. В настоящее время осуждены следующие лидеры и члены профсоюзов:
- г-жа Зинаида Михнюк, активистка Белорусского профсоюза работников радиоэлектронной промышленности (РЭП), приговорённая 18 мая 2022 года к двум годам лишения свободы (по ч. 1 ст. 368 Уголовного кодекса за оскорбление Президента Республики Беларусь); приговор был подтверждён 12 июля 2022 года;
 - г-н Артём Жернак, председатель первичной профсоюзной организации Свободного профсоюза металлистов (СПМ) Минского автомобильного завода (МАЗ), приговорённый 13 октября 2022 года к четырём годам лишения свободы (за нарушение ч. 1 ст. 342 Уголовного кодекса, предусматривающей наказание за действия, грубо нарушающие общественный порядок; ст. 361¹ Уголовного кодекса, предусматривающей наказание за действия, направленные на причинение вреда национальной безопасности, такие как создание экстремистского формирования и участие в нём; ч. 3 ст. 361 Уголовного кодекса, предусматривающей наказание за призывы к мерам ограничительного характера (санкциям) и иным действиям, направленным на причинение вреда национальной безопасности Республики Беларусь);
 - г-н Александр Мишук, заместитель председателя Белорусского независимого профсоюза (БНП), приговорённый 14 ноября 2022 года к двум годам и шести месяцам лишения свободы (по ст. 361¹ Уголовного кодекса);
 - г-жа Янина Малаш, активистка СПМ, приговорённая 15 ноября 2022 года к одному году и шести месяцам лишения свободы (по ст. 342 Уголовного кодекса);
 - г-н Андрей Ханевич, председатель первичной профсоюзной организации БНП на предприятии «Гродно Азот», приговорённый 16 ноября 2022 года к пяти годам лишения свободы (за нарушение ч. 4 ст. 361 Уголовного кодекса о содействии экстремистской деятельности и ч. 1 ст. 369 Уголовного кодекса о дискредитации Республики Беларусь);
 - г-н Сергей Слежов, активист БНП, приговорённый 24 ноября 2022 года к трём годам лишения свободы (за нарушение ч. 1 ст. 130 Уголовного кодекса о разжигании социальной вражды или розни и ч. 1 ст. 368 Уголовного кодекса);
 - г-н Александр Ярошук, председатель Белорусского конгресса демократических профсоюзов (БКДП) и член Административного совета, приговорённый 26 декабря 2022 года к четырём годам лишения свободы (за нарушение ч. 1 ст. 342 Уголовного кодекса);
 - г-н Сергей Антусевич, заместитель председателя БКДП, приговорённый 26 декабря 2022 года к двум годам лишения свободы (по ч. 1 ст. 342 Уголовного кодекса);
 - г-жа Ирина Бут-Гусаим, бухгалтер БКДП, приговорённая 26 декабря 2022 года к одному году и шести месяцам лишения свободы (по ч. 1 ст. 342 Уголовного кодекса);

- г-н Василий Береснев, исполняющий обязанности председателя профсоюза РЭП, приговорённый 5 января 2023 года к девяти годам лишения свободы (за нарушение ч. 3 ст. 130 Уголовного кодекса о разжигании социальной вражды, ч. 1 и ч. 3 ст. 361¹ Уголовного кодекса и ч. 3 ст. 361 Уголовного кодекса);
 - г-н Геннадий Федынич, заместитель председателя профсоюза РЭП, приговорённый 5 января 2023 года к девяти годам лишения свободы (по ч. 3 ст. 130, ст. 361¹ и ч. 3 ст. 361¹ Уголовного кодекса);
 - г-н Вацлав Арешка, редактор профсоюзного бюллетеня, приговорённый 5 января 2023 года к восьми годам лишения свободы (по ч. 3 ст. 130, ст. 361¹ и ч. 3 ст. 361¹ Уголовного кодекса).
5. В этой связи следует напомнить, что и Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций, и Комитет по свободе объединения требуют отмены нескольких положений Уголовного кодекса, включая недавно изменённые статьи 342 и 369, предусматривающие широкий круг наказаний за свободное выражение мнений или участие в мирных демонстрациях, с тем чтобы привести их в соответствие с международными обязательствами Правительства в отношении свободы объединения.

► Меры, которые могут быть рекомендованы Административным советом Международной конференции труда для возможного принятия в соответствии со статьёй 33 Устава

6. На 346-й сессии (октябрь — ноябрь 2022 г.) Административный совет постановил рекомендовать меры в соответствии со статьёй 33 Устава, чтобы добиться выполнения рекомендаций Комиссии по расследованию³ путём внесения соответствующего пункта в повестку дня 111-й сессии (2023 г.) Конференции. Полезным руководством в отношении цели обсуждения Административным советом на текущей сессии, содержания мер, которые могут быть рекомендованы Конференции, и соответствующего процесса служат подобные действия, которые были рекомендованы Административным советом в марте 2000 года для обеспечения выполнения правительством Мьянмы рекомендации Комиссии по расследованию в отношении Конвенции 1930 года о принудительном труде (29)⁴.
7. В соответствии со статьёй 33 Устава цель обсуждения в Административном совете состоит в том, чтобы рекомендовать Конференции меры, призванные побудить правительство Беларуси выполнить рекомендации Комиссии по расследованию. Административному совету предлагается не принимать решение о мерах, а подготовить рекомендации, которые позволят Конференции принять соответствующие решения на очередной сессии в июне 2023 года. Рекомендации должны быть сформулированы таким образом,

³ Следует напомнить, что на 346-й сессии (октябрь — ноябрь 2022 г.) Административному совету было предложено рассмотреть меры по обеспечению выполнения рекомендаций Комиссии по расследованию либо путём принятия решения о начале процесса постепенного ужесточения мер и принятия Конференцией рекомендаций о более решительных мерах в дальнейшем, либо путём принятия решения о непосредственном применении ст. 33; см. GB.346/INS/13(Rev.1), п. 10.

⁴ GB.276/6, GB.276/PV, pp. II/6-II/10; GB.277/6, GB.277/6(Add.1); GB.277/PV, pp. I/4-I/13; Международная конференция труда, 88-я сессия, 2000 г.: *Provisional Record No. 4*, *Provisional Record No. 6-4*, *Provisional Record No. 26*, pp. 26/20-26/30.

чтобы дать Конференции полную свободу действий для сохранения отдельных или всех предложенных мер и одновременно предоставить Конференции возможность принять дополнительные меры с учётом любых событий, которые могут произойти за это время.

8. Что касается содержания предлагаемых мер, МБТ уже напомнило, что единственное указание содержится в статье 33 Устава, которая предусматривает, что меры должны быть «целесообразными», и что по смыслу статьи 33 Административному совету предоставляется полная свобода действий для адаптации принимаемых мер к обстоятельствам в каждом отдельном случае. В частности, меры, принимаемые в соответствии со статьёй 33: i) могут носить экономический или иной характер; ii) должны быть в пределах компетенции Конференции; iii) должны соответствовать принципам пропорциональности и необходимости в том смысле, что они не должны выходить за рамки того, что практически необходимо для обеспечения эффективного и своевременного выполнения рекомендаций Комиссии по расследованию. Основываясь на опыте действий, рекомендованных Административным советом Конференции в отношении Мьянмы в марте 2000 года, можно было бы рассмотреть три общие категории мер: i) меры с участием органов Организации; ii) меры с участием трёхсторонних партнёров; iii) меры с участием других международных организаций, действующих в рамках собственных полномочий.

Меры с участием органов Организации

9. Конференция может постановить, что вопрос о выполнении рекомендаций Комиссии по расследованию и о применении Беларусью Конвенций 87 и 98 должен рассматриваться на будущих сессиях Международной конференции труда, на заседании Комитета по применению норм, специально созываемого для этой цели, пока не будет доказано, что этот член Организации выполнил свои обязательства.
10. Конференция могла бы предложить Генеральному директору подготовить ежегодный доклад, с тем чтобы Комитет по применению норм, в дополнение к замечаниям Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций и докладам Комитета по свободе объединения, располагал актуальной информацией о положении в области прав профсоюзов в Беларуси. Конференция могла бы обратиться к правительству Беларуси с просьбой принять миссию МОТ для сбора информации, которая легла бы в основу упомянутого ежегодного доклада, и предложить Генеральному директору представлять такой доклад Административному совету надлежащим образом и через соответствующие промежутки времени до тех пор, пока Административный совет не сможет установить, что рекомендации Комиссии по расследованию выполняются Правительством.

Меры с участием трёхсторонних участников

11. Конференция могла бы рекомендовать всем трёхсторонним участникам Организации — правительствам, работодателям и работникам — пересмотреть в свете заключений Комиссии по расследованию отношения (экономические, культурные, спортивные и др.), которые они могут иметь с соответствующим государством-членом, принять надлежащие меры, с тем чтобы указанный член Организации не мог использовать такие отношения для увековечения или расширения нарушений прав работников в отношении свободы объединения, и содействовать, насколько это возможно, выполнению рекомендаций Комиссии по расследованию, в частности относительно создания климата, благоприятствующего свободе объединения. Трёхсторонним участникам можно было бы рекомендовать представлять МОТ доклады по этому вопросу.

Меры с участием других международных организаций и Организации Объединённых Наций

12. Что касается международных организаций, то Генеральному директору можно было бы предложить: i) информировать международные организации, указанные в пункте 1 статьи 12 Устава, о несоблюдении обязательств членом Организации; ii) призвать соответствующие органы этих организаций пересмотреть в рамках своих полномочий и с учётом заключений Комиссии по расследованию все отношения сотрудничества, которые они могут поддерживать с соответствующим членом Организации, и, при необходимости, как можно скорее прекратить любую деятельность, которая может прямо или косвенно оправдывать непринятие мер по урегулированию ситуации, связанной с несоблюдением прав профсоюзов в стране.
13. Кроме того, следует напомнить, что в 2012 году Совет по правам человека в [резолуции 20/13](#) учредил мандат Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси, который продлевается на ежегодной основе. В своей последней [резолуции 50/20](#), как и в предыдущих, он призывает Специального докладчика следить за развитием ситуации в области прав человека в Беларуси, выносить рекомендации по её улучшению и представлять ежегодный доклад Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее. Существуют и другие механизмы, предназначенные для обеспечения выполнения рекомендаций Комиссии по расследованию. Поэтому Конференция могла бы предложить Генеральному директору взаимодействовать со Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси, Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Специальным докладчиком по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, а также Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов в целях обеспечения скоординированных действий в отношении рекомендации 8 Комиссии по расследованию, касающейся необходимости гарантировать беспристрастность и независимость судебной власти и отправления правосудия.

Процесс

14. В соответствии с курсом действий, которому следовал Административный совет на 277-й сессии (март 2000 г.) в отношении Мьянмы, предлагается, чтобы Административный совет принял резолюцию, в которой были бы предусмотрены рекомендуемые действия в соответствии со статьёй 33 Устава и которая была бы представлена на рассмотрение 111-й сессии Конференции с целью возможного принятия.
15. В рамках подготовки к обсуждению на Конференции Административный совет мог бы предложить правительству Беларуси представить обновлённый доклад о выполнении рекомендаций Комиссии по расследованию и о последних событиях, изложенных в настоящем документе.

► Другие меры

16. До тех пор, пока Административный совет или должностные лица, действующие от его имени, не удостоверятся в том, что рекомендации Комиссии по расследованию выполняются, Административный совет, возможно, пожелает поручить Генеральному директору: i) обеспечить, чтобы МБТ не планировало и не осуществляло никакого технического сотрудничества с правительством Беларуси, а также не планировало и не осуществляло деятельности по оказанию ему помощи, кроме прямой помощи для немедленного выполнения рекомендаций Комиссии по расследованию; ii) принять необходимые меры для обеспечения того, чтобы правительство Беларуси не получало каких-либо приглашений на совещания, симпозиумы или семинары, организуемые МОТ, за исключением совещаний, единственной целью которых является обеспечение немедленного и полного выполнения рекомендаций Комиссии по расследованию. К таким совещаниям относятся сессии Административного совета, посвящённые рассмотрению вопросов, относящихся к выполнению Беларусью рекомендаций Комиссии по расследованию, а также сессии Конференции, участие в которых вытекает из членства в Организации.

► Предлагаемое решение

17. Основываясь на рекомендациях своих должностных лиц, Административный совет:
- a) поручил Генеральному директору:
 - i) обеспечить, чтобы МБТ не планировало и не осуществляло никакого технического сотрудничества с правительством Беларуси, а также не планировало и не осуществляло деятельности по оказанию ему помощи, кроме прямой помощи для немедленного выполнения рекомендаций Комиссии по расследованию;
 - ii) принять необходимые меры для обеспечения того, чтобы правительство Беларуси не получало каких-либо приглашений на совещания, симпозиумы или семинары, организуемые МОТ, за исключением совещаний, единственной целью которых является обеспечение немедленного и полного выполнения рекомендаций Комиссии по расследованию;
 - b) рекомендовал Международной конференции труда рассмотреть на 111-й сессии (2023 г.) меры, предусмотренные в соответствии со статьёй 33 Устава МОТ и перечисленные в предлагаемой резолюции ниже;
 - c) предложил правительству Беларуси направить Генеральному директору всю соответствующую информацию не позднее 1 мая 2023 года.

Предлагаемая резолюция

Генеральная конференция Международной организации труда, собравшаяся на 111-ю сессию в Женеве в 2023 году,

рассмотрев в рамках девятого пункта повестки дня предложения, представленные Административным советом Международного бюро труда с целью принятия, в соответствии со статьёй 33 Устава МОТ, мер по обеспечению выполнения рекомендаций Комиссии по расследованию, созданной для изучения применения правительством Беларуси

Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) и Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98);

[принимая к сведению дополнительную информацию, предоставленную правительством Беларуси ...]

- a) принимает решение о проведении в рамках своих будущих сессий специального заседания Комитета по применению норм с целью обсуждения применения правительством Беларуси Конвенций 87 и 98 и выполнения рекомендаций Комиссии по расследованию, пока не будет доказано, что этот член Организации выполнил свои обязательства;
- b) предлагает трёхсторонним участникам Организации — правительствам, работодателям и работникам:
 - i) пересмотреть в свете заключений Комиссии по расследованию отношения, которые они могут иметь с правительством Беларуси, принять надлежащие меры, с тем чтобы правительство Беларуси не могло использовать такие отношения для увековечения или расширения нарушений прав работников в отношении свободы объединения, и содействовать, насколько это возможно, выполнению рекомендаций Комиссии по расследованию, в частности относительно создания климата, благоприятствующего свободе объединения;
 - ii) обеспечить соблюдение принципа невыдворения в соответствии с международным гуманитарным правом, учитывая, что в Беларуси правозащитники и профсоюзы подвергаются риску преследования;
 - iii) представить доклад Генеральному директору, если они сочтут это целесообразным, для передачи Административному совету;
- c) поручает Генеральному директору:
 - i) информировать международные организации, указанные в пункте 1 статьи 12 Устава МОТ, о невыполнении правительством Беларуси рекомендаций Комиссии по расследованию, а также о любых изменениях, касающихся выполнения этих рекомендаций правительством Беларуси;
 - ii) призвать компетентные органы этих организаций пересмотреть в рамках своих полномочий и с учётом заключений Комиссии по расследованию все отношения сотрудничества, которые они могут поддерживать с правительством Беларуси, и, при необходимости, как можно скорее прекратить любую деятельность, которая может прямо или косвенно оправдывать непринятие мер по урегулированию ситуации, связанной с несоблюдением прав профсоюзов в стране;
 - iii) взаимодействовать со Специальным докладчиком Организации Объединённых Наций (ООН) по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси, Специальным докладчиком ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Специальным докладчиком ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, а также Специальным докладчиком ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов в целях обеспечения скоординированных действий в отношении рекомендации 8 Комиссии по расследованию, касающейся необходимости гарантировать беспристрастность и независимость судебной власти и отправления правосудия;

- iv) обратиться в Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и другие соответствующие агентства и организации с просьбой о поддержке независимых профсоюзных активистов в Беларуси и членов их семей и добиться отражения этого в руководстве УВКБ ООН для Беларуси;
- v) представлять Административному совету периодический доклад о реализации мер, изложенных в подпунктах i), ii) и iii) пункта с) выше;
- d) настоятельно призывает правительство Беларуси в срочном порядке принять трёхстороннюю миссию МОТ с целью сбора информации о выполнении рекомендаций Комиссии по расследованию и последующих рекомендаций контрольных органов МОТ, в том числе при посещении независимых профсоюзных лидеров и активистов, находящихся в тюремном заключении или в местах содержания под стражей.