



---

International  
Labour  
Office

# A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottsága

A párbeszéd és a  
meggyőzés évtizedeire  
alapozott dinamika és  
hatás

Részletek



A NEMZETKÖZI MUNKAÜGYI  
KONFERENCIA NORMÁK  
ALKALMAZÁSÁT FELÜGYELŐ  
KONFERENCIA BIZOTTSÁGA

A párbeszéd és a meggyőzés  
évtizedeire alapozott dinamika és  
hatás

Részletek

A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal kiadványai az Egyetemes Szerzői Jogvédelmi Egyezmény 2. Jegyzőkönyve szerinti szerzői jogvédelmet élveznek. Mindazonáltal rövidebb részek engedély nélkül reprodukálhatóak a forrás megjelölésével. Reprodukció vagy fordítási joggal kapcsolatban a kérelmeket a következő címre kell benyújtani: ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Genf 22, Svájc, vagy emailen: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal üdvözli ezeket a kérelmeket.

Könyvtárak, intézmények és egyéb, reprodukciós joggal rendelkező az e társaságnál bejegyzett felhasználók készíthetnek másolatokat célból számukra kiadott engedélyeknek megfelelően. Ha az Ön országában található reprodukciós joggal rendelkező szervezetet kívánja megkeresni, látogasson el a következő honlapra: [www.ifro.org](http://www.ifro.org)

---

A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottsága : A párbeszéd és meggyőzés évtizedére alapozott dinamika és hatás : Részletek / Nemzetközi Munkaügyi Hivatal. – Budapest: ILO, 2014

ISBN 978-92-2-824333-8 (web)

ILO / supervisory machinery / ILO Convention / application / violation / developed countries / developing countries

(ILO / felügyeleti rendszer / ILO Egyezmény / alkalmazás / megsértés / fejlett országok / fejlődő országok)

01.03.7

Szintén elérhető angolul: The Conference Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference. A dynamics and impact built on decades of dialogue and persuasion (ISBN 978-92-2-124332-8), Geneva, 2011, franciául: La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du travail. Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion (ISBN 978-92-2-224332-6), Genf, 2011, spanyolul: La Comisión de aplicación de normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. Dinámica e impacto: décadas de diálogo y de persuasión (ISBN 978-92-2-324332-6), Genf, 2011.

*ILO Cataloguing in Publication Data*

---

Az ILO kiadványokban felhasznált, az Egyesült Nemzetek gyakorlatával összhangban álló meghatározások és a kiadványokban bemutatott anyagok nem fejezik ki a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet véleményét egyetlen ország, terület vagy vidék jogi státuszával vagy ezek hatóságaival, vagy ezek határainak megállapításával kapcsolatban.

Az aláírt tanulmányokban, cikkekben és egyéb közleményekben kifejezett véleményekért a felelősség kizárólag a szerzőket terheli, a kiadás nem jelenti azt, hogy a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal egyetért az abban foglalt véleményekkel.

A nevekre vagy cégekre és kereskedelmi termékekre történő utalás nem jelenti a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal támogatását, és bármely cég, kereskedelmi termék vagy eljárás említésének elmaradása nem a helytelenítés jele.

Az ILO kiadványai és elektronikus termékei elérhetőek nagyobb könyvkereskedésekben vagy az ILO helyi irodáiban számos országban, vagy közvetlenül a következő címen: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Az új kiadványok katalógusai vagy listái díjmentesen elérhetőek a fenti címen vagy e-mailen: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Látogasson el honlapunkra: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

## Tartalomjegyzék

I. RÉSZ.....	1
ILO Konferencia Bizottság a Normák Alkalmazásáról: Összetétel és működés..	1
I. Eredet, összetétel és mandátum .....	2
II. Működés .....	3
III. A munkamódszerek változásai.....	4
1. A jelentéstételi kötelezettség és az egyezmények alkalmazása közötti különbség.....	4
2. A jelentéstételi ciklus reformja.....	5
3. Új lendület a munkamódszerek fejlesztésében az elmúlt évtized során ....	8
4. A Konferencia Bizottság munkavégzésének módja .....	10
II. RÉSZ.....	14
A Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság munkájának a ratifikált egyezményeknek való meg nem felelés egyedi eseteire gyakorolt hatása .....	14
I. Előzetes megfontolások .....	15
1. Előrehaladást mutató esetek és a Konferencia Bizottság a normák alkalmazására gyakorolt hatása .....	15
2. Célzott technikai segítségnyújtási missziók.....	17
II. Az előrehaladást mutató esetek elemzése.....	21
Európa .....	21
III. RÉSZ .....	34
I. Az Alapokmány szerinti kötelezettségekkel kapcsolatos súlyos mulasztások eseteinek áttekintése .....	35
1. Az eljárások megerősítése az egyedi igényeknek megfelelő nyomon követés szempontjából.....	36
2. Az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelés javítása.....	40
III. Nagyobb hatás elérése a felülvizsgálati testületek és a Hivatal közös akciója révén.....	43
1. Az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelés súlyos mulasztásához vezető problémák meghatározása, mint a hatékonyabb reakció alapja.....	43
2. A technikai segítségnyújtás meghatározó szerepe .....	49
3. A Hivatal tevékenységi eszközeinek alkalmazása .....	52
Összegzés .....	55



## I. RÉSZ

---

### **ILO Konferencia Bizottság a Normák Alkalmazásáról: Összetétel és működés**

\*\*\*

*A tanulmány e része a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság összetételéről szól. Röviden áttekinti a Konferencia Bizottság és annak mandátumának eredetét az ILO felülvizsgálati rendszerének keretén belül. Ezt követően leírja a Konferencia Bizottság gyakorlati működését, illetve ismerteti a Bizottság munkamódszereiben bekövetkezett változásokat és reformokat.*

## I. Eredet, összetétel és mandátum

A Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia állandó testülete. A Bizottság feladatainak meghatározását a Konferencia Ügyrendi Szabályzatának 7. cikke tartalmazza, amelynek értelmében:

- „1. A Konferencia amint lehet, kinevez egy Bizottságot, amelynek feladata megvizsgálni
- (a) a tagállamok által hozott intézkedéseket, amelyek célja az ország által ratifikált egyezmény rendelkezéseinek végrehajtása és a végrehajtás ellenőrzésének eredményéről szóló információk benyújtása;
  - (b) az Alapokmány 19. cikkével összhangban a tagok által rendelkezésre bocsátott, az Egyezményekre és Ajánlásokra vonatkozó információkat és jelentéseket, kivéve a cikk 5. (e) bekezdése szerint kért információkat, ahol az Irányító Testület más eljárás mellett döntött;
  - (c) az Alapokmány 35. cikkével összhangban a tagállamok által hozott intézkedéseket.
2. A Bizottság jelentést köteles benyújtani a Konferenciának.”<sup>1</sup>

A tagállamok által benyújtott jelentések terjedelmének és azok technikai tartalmi komplexitásának megnövekedése miatt 1926-ban a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia a Normák Alkalmazásával Foglalkozó Bizottság felállítása mellett döntött. Fontos hangsúlyozni, hogy ugyanabban a határozatban a Konferencia úgy döntött, hogy megalakítja az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Felügyelő Szakértői Bizottságot is. Tehát, már nagyon korai szakaszban megértették, hogy egy hatékony felülvizsgálati rendszer egyrészt magában foglalja a pártatlanság és függetlenség bizonyos garanciáival együtt járó technikai vizsgálat, és másrészt az ILO legfelsőbb politikai szervének egy testülete általi vizsgálat kombinációját, amely ily módon tripartit összetételű lesz. A szerepek e komplementaritása azt jelenti, hogy az ILO felülvizsgálati rendszere a legfejlettebb nemzetközi szinten. Pontosabban, ez a

---

<sup>1</sup> A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia ügyrendje, I. rész, Általános Ügyrend, 7. cikk „Az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Felügyelő Bizottság”.



kombináció abban a tényben mutatkozik meg, hogy a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság munkája egyrészt az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Felügyelő Szakértői Bizottság jelentésén, másrészt a kormányoknak a Szakértői Bizottság megjegyzéseire adott szóbeli és írásbeli válaszain alapul. Ha a Konferencia Bizottság mandátumát egy szóban kellene összefoglalni, ez a szó a „párbeszéd” lenne. A Konferencia Bizottság a gyakorlatban egy párbeszéd bizottság, amelyen belül a Szervezet az érintett kormányokkal megvitatja azokat a nehézségeket, amelyek a nemzetközi munkaügyi normák alkalmazása során merülnek fel. E szempontból a Bizottság tripartit összetétele egyedülálló nemzetközi szinten.

## II. Működés

A Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság mandátuma ennél fogva a Szakértői Bizottság jelentéseinek megvitatása. Elsősorban általában egy általános nyitómegbeszélést tartanak a Szakértői Bizottság jelentésének általános részében tárgyalt témákkal kapcsolatban, amit a Szakértői Bizottság által készített Átfogó Tanulmány megvitatása követ. Ezt követően a megvizsgálják azokat az egyedi eseteket, amelyeket a ratifikált egyezmények alkalmazásával kapcsolatban választottak ki. Általában évente körülbelül 25 egyedi esetet vizsgálnak ki. A kiválasztott esetekkel kapcsolatos észrevételekben érintett kormányoknak további lehetősége van írásbeli válaszaik benyújtására, amelyeknek tartalmát egy, a Bizottság tájékoztatására szolgáló dokumentumban publikálják. Amikor a Bizottságnak további információkat van szüksége, felkéri az érintett kormányok képviselőit, hogy vegyenek részt a Bizottság egyik ülésén annak érdekében, hogy az adott észrevételt megvitassák. A kormányképviselők nyilatkozatait követően a Bizottság tagjai kérdéseket és megjegyzéseket tudnak megfogalmazni, majd a Bizottság elfogadja az esettel kapcsolatos megállapításokat. A kormányok által tett nyilatkozatok összefoglalója, az azt követő vita, valamint levont konklúziók leírása a Konferencia Bizottság jelentésének II. részében találhatóak.

Ezt követően a Bizottság jelentését benyújtják a Konferenciának, megvitatják a plenáris ülésen, amely alkalom további lehetőséget ad a küldötteknek arra, hogy felhívják a figyelmet a munka speciális aspektusaira. A jelentés a Konferencia Ideiglenes Jegyzőkönyvében kerül publikálásra, amit

megküldenek az egyes kormányoknak. A Konferencia Bizottság munkájának láthatóságának növelése érdekében és az ILO tagjainak kívánságának megfelelően, 2007 óta a jelentést egy látványosabb formátumban külön publikálják. Ez a publikáció a Bizottság munkájáról szóló jelentés három szokásos részét tartalmazza. E mellett felhívják a kormányok figyelmét bármely, a Bizottság által felvetett és őket érintő egyedi kérdésekre, valamint az egyedi esetek vizsgálatára annak érdekében, hogy ezeket kellő mértékben figyelembe vehessék a következő jelentések készítésekor.

### III. A munkamódszerek változásai

Ez a rész röviden összefoglalja azt a módot, amelyet a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság alkalmaz munkája során, és azt, hogy az hogyan fejlődött a közelmúltban.

#### ***1. A jelentéstételi kötelezettség és az egyezmények alkalmazása közötti különbség***

A Konferencia Bizottság munkamódszereiben és működésében bekövetkezett egyik első fejlemény a második világháborút követően az volt, hogy megállapították a különbséget a jelentéstételi kötelezettség, illetve a ratifikált egyezmények alkalmazása között. 1957-ben a Konferencia Bizottság úgy döntött, hogy a Konferencia figyelmét olyan esetekre hívja fel, amelyek esetében súlyos vagy régóta fennálló ellentmondások tapasztalhatóak.<sup>2</sup> Ezeket az eseteket a Konferencia Bizottság jelentésében összegezték, és az érintett országokat anélkül nevezték meg, hogy a Bizottság különbséget tett volna a formális kritériumokon – azaz a jelentések beadásának elmulasztásán – alapuló esetek és azon esetek között, amelyek az egyezmények és ajánlások alkalmazásában jelentkező ellentmondásokra vonatkozó tartalmi kritériumokra alapultak. 1959-ben a Bizottság tisztázta álláspontját, hangsúlyozva azt, hogy „a felülvizsgálat feladatait úgy lehet a legjobban szolgálni, ha felhívjuk a figyelmet arra a korlátozott számú esetre, ahol egyértelműen kiderült a Szakértői Bizottság jelentéséből és a kormányok által a [Konferencia Bizottság] részére benyújtott

---

<sup>2</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 40. Ülésszak, 1957, *Jegyzőkönyv*, VI. Függelék, 30. bekezdés

anyagokból, hogy az ILO Alapokmánya és a ratifikált egyezmények értelmében fennálló alapvető kötelezettségeknek évek óta nem tettek eleget, és nem alkalmaztak elégséges jogorvoslatot.”<sup>3</sup>

1968-ban némileg megváltoztak az időközben kialakított speciális lista összeállítására vonatkozó kritériumok, és az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelés elmulasztása (beleértve az egyezmények és ajánlások illetékes hatóságoknak történő bemutatásának elmulasztását) első ízben került elkülönítésre a ratifikált egyezmények alkalmazásának elmulasztásától.<sup>4</sup> 1979-ben, 1980-ban és 1987-ben a Konferencia Bizottság a munkamódszereire vonatkozó további reformok mellett döntött.

Ezzel párhuzamosan, különböző időkben reformokat vezettek be a jelentések beadási ciklusával kapcsolatban a célból, hogy növeljék a felülvizsgálati rendszer és a Konferencia Bizottság hatékonyságát a folyamatosan növekvő munkateher következtében, ami az egyezmények, a ratifikációk és a tagállamok számának növekedése miatt következett be.

## **2. A jelentéstételi ciklus reformja**

### **(A) Változások a jelentéstételi eljárásokban 1959 óta**

Az ILO felülvizsgálati rendszerét általában a legfejlettebbnek és leghatékonyabbnak tartják az Egyesült Nemzetek rendszerében. Ugyanakkor, ez a rendszer a hatékonyság fenntartásának és javításának folyamatos kihívásával néz szembe a beérkező jelentések számának folyamatos emelkedése, a ratifikációk és a Szervezet új tagállamainak számának növekedése és az új egyezmények és ajánlások folyamatos elfogadása miatt. A helyzet kezelése érdekében az Irányító Testület rendszeresen változásokat vezetett be a jelentéstételi eljárásokban.

1959-ben a jelentéstételi ciklust egy évről két évre emelték, és általános jelentést kellett beadni azon egyezményekkel kapcsolatban, amelyek esetében az adott évben nem volt esedékes rendszeres jelentés. 1976-ban az Irányító Testület úgy döntött, hogy a jelentéstételi időszakot két évről négy évre emeli a „legfontosabb” egyezmények kivételével.<sup>5</sup> Az Irányító Testület emellett egy sor

---

<sup>3</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 43. Ülésszak, 1959, *Jegyzőkönyv*, VI. függelék, 15. bekezdés

<sup>4</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 52. Ülésszak, 1968, *Jegyzőkönyv*, VI. függelék, 29. bekezdés

<sup>5</sup> Lásd GB.201/SC/1/2. és GB.201/14/32. Az a 17 jelentés, amellyel kapcsolatban minden második évben jelentést kellett benyújtani, a következők: szervezkedés szabadsága (11., 84., 85., 98., 135., 141. sz.

olyan biztosítékot is jóváhagyott, amelyekkel biztosítani lehetett, hogy a jelentéstételi ciklus meghosszabbítása ne gyengítse meg a felülvizsgálati rendszer hatékonyságát. 1985-ben döntés született arról, hogy - bizonyos feltételek és biztosítékok mellett - a továbbiakban nem követelnek meg jelentéseket olyan egyezményekkel kapcsolatban, amelyek már nem feleltek meg az akkori igényeknek. Jelenleg összesen 25 egyezmény esik e kritérium alá, és így ezek esetében mentesítettek a jelentéstételi kötelezettség alól. Így tehát ezek az egyezmények már nem alanyai a rendszeres jelentéstételi kötelezettségnek.

1993-ban az Irányító Testület úgy döntött, hogy kétévente részletes jelentéseket kell benyújtani a 10 „elsőbbségi egyezmény” esetében.<sup>6</sup> Az összes többi egyezmény esetében a négyéves jelentéstételi ciklust öt éves „egyszerűsített” jelentéstételi ciklus váltotta fel bizonyos garanciák mellett. Így tehát különbséget tettek a részletes és az egyszerűsített jelentések között. Döntésében az Irányító Testület fenntartotta annak lehetőségét, hogy időnként felülvizsgálják a prioritással rendelkező egyezmények listáját.<sup>7</sup> Ezeknek a változásoknak a célja nem csak a részes felek és a Hivatal munkaterhének csökkentése volt, hanem az is, hogy „fenntartsák és emeljék a felülvizsgálati rendszer minőségét [...], és hogy a jelentéstételi kérelmeket azokra az esetekre összpontosítsák, ahol súlyos alkalmazási problémák merültek fel”.<sup>8</sup> A felülvizsgálati rendszer megerősítése a nem rendszeres jelentések bekérésének szélesebb körű lehetőségére alapult. Egy átmeneti időszakot követően, 1996-ban teljes mértékben végrehajtották a módosításokat.

Az 1993-ban bevezetett változások 2001-ben történt értékelése azt mutatta, hogy egy relatív visszaesést követően 1996-ban, a beérkezett jelentések abszolút száma minden fázisban folyamatosan emelkedett, kisebb kivételektől eltekintve. Az értékelés arra a megállapításra jutott, hogy a jelentéstételi eljárások további módosítására van szükség az abból adódó munkateher csökkentése érdekében. 2011 novemberében és 2002 márciusában az Irányító Testület jóváhagyta az egyezmények témakörök szerinti csoportosítását jelentéstételi célokból. Ezt a

---

Egyezmények), kényszermunka (29., 105. sz. Egyezmények), egyenlő bánásmód (100., 111. sz. Egyezmények), foglalkoztatáspolitikai (122. sz. Egyezmény), migráns munkavállalók (97., 103. sz. Egyezmények), munkaügyi felügyelet (81., 85., 129. sz. Egyezmények) és tripartit konzultációk (144. sz. Egyezmény). Ezen egyezmények száma később 20-ra emelkedett, mivel bekerült a 151. és 154. sz. Egyezmény (ipari kapcsolatok) és a 147. sz. Egyezmény (kereskedelmi hajók).

<sup>6</sup> Ezen egyezmények a következők: 29., 105., 87., 98., 100., 111., 81., 129., 122. és 144. sz. Egyezmények.

<sup>7</sup> Ebbe a listába később felkerült a gyermekmunkáról szóló két egyezmény (138. és 182. sz. Egyezmények): a 138. sz. Egyezmény az 1985-ös kampányt követően került fel, míg a 182. sz. Egyezmény az 1999-es elfogadás után.

<sup>8</sup> Lásd GB.258/LILS/6/1, 2. bekezdés.

csoportosítást 2003-ig végrehajtották, és felkérték a Hivatalt, hogy a következő teljes ötéves ciklus után végezzen ezzel kapcsolatban értékelést.<sup>9</sup>

2007 márciusában az Irányító Testület elkezdte megvitatni annak lehetőségét, hogy a 22. cikk értelmében két évről három évre emelik a jelentések benyújtása közötti intervallumot az alapvető egyezmények és az irányadó (prioritásos) egyezmények esetében annak érdekében, hogy bizonyos mértékig enyhítsék a kormányok, a Hivatal és a Szakértői Bizottság munkaterhét. Megjegyezték, hogy a jelentések közötti időszakban a munkáltatói és munkavállalói szervezetek bármely olyan súlyos kérdést felvethetnek, amely a normák alkalmazásával kapcsolatos, illetve ahol az megfelelő, a felülvizsgálati testületek kérhetnek korai jelentést e kérdésekkel kapcsolatban.<sup>10</sup>

2009 novemberében az Irányító Testület megvizsgálta az egyezmények az Alapokmány 22. cikke szerinti jelentéstételi célokból történő, téma szerinti csoportosításáról szóló értékelést. Az Irányító Testület megvizsgálta azokat az opciókat is, amelyek a jelentéstétel racionalizálásával kapcsolatos általános megközelítésére vonatkoztak a Tisztességes Globalizációhoz Szükséges Társadalmi Igazságosságról szóló, 2008. évi nyilatkozat értelmében. A Jogi Ügyekkel és a Nemzetközi Munkaügyi Normákkal Foglalkozó Bizottság ajánlásainak támogatása érdekében az Irányító Testület úgy döntött, hogy jelentéstételi célokból az egyezményeket stratégiai célokként kell csoportosítani, és a 22. cikk szerinti jelentéstételi ciklust két évről három évre kell emelni az alapvető egyezmények és az irányadó egyezmények esetében, valamint fenn kell tartani az ötéves jelentéstételi periódust a technikai egyezmények esetében.

### ***(B) Egyedi igényeknek megfelelő követő eljárás bevezetése***

Továbbá, miközben az Irányító Testület a jelentéstételi ciklus időtartamának kérdésével foglalkozott, a Normák Alkalmazásával Foglalkozó Bizottság kezdeményezésére a Konferencia 93. Ülésszakán 2005 júniusában a Szakértői Bizottság és a Konferencia Bizottság a Hivatal támogatásával megerősítette a nyomkövetési eljárást azon súlyos jogsértések esetében, amikor a tagállamok nem tettek eleget jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos

---

<sup>9</sup> Lásd GB.282/8/2 és GB.283/10/2.

<sup>10</sup> Ugyanezen az ülésen, 2007 márciusában egyéb okok mellett annak érdekében, hogy elősegítsék az egyedi esetek kiválasztását a Konferencia Bizottság által, megvitatott egy, az országok közötti csoportosításra vonatkozó javaslatot, azonban ezt a javaslatot elvetették.

kötelezettségeiknek. E megerősítés célja az volt, hogy eseti alapon találjanak megfelelő megoldásokat.

A jelentések benyújtásának elmulasztása aláássa a felülvizsgálati rendszer működését, amely alapvetően a kormányok által nyújtott tájékoztatáson alapul. Ennek megfelelően, a jelentéstételi kötelezettségnek való megfelelés súlyos elmulasztására ugyanolyan figyelmet kell fordítani, mint a ratifikált egyezményekkel való meg nem felelés eseteire.

- Minden évben a Konferencia Bizottság jelentése felsorolja azokat a konkrét eseteket, amelyek során nem tettek eleget a jelentéstételi kötelezettségnek, különös tekintettel a következőkre:
- a ratifikált egyezmények alkalmazásáról szóló jelentések benyújtásának elmulasztása az elmúlt két vagy több év során
- a ratifikált egyezmények alkalmazásával kapcsolatos első jelentések benyújtásának elmulasztása
- a Szakértői Bizottság megjegyzéseire adott válaszadás során adandó tájékoztatás elmulasztása
- a Konferencia által elfogadott jogi egyezmények és ajánlások az illetékes hatóságoknak történő bemutatásának elmulasztása legalább hét ülészakon keresztül
- a nem ratifikált egyezményekkel és ajánlásokkal kapcsolatos jelentések beadásának elmulasztása az elmúlt öt év során.

Az egyedi igényeknek megfelelő követő eljárások leírása a jelentéstételi kötelezettségnek való megfelelés súlyos mulasztása esetén a jelen tanulmány III. részében található.

### ***3. Új lendület a munkamódszerek fejlesztésében az elmúlt évtized során***

A fentiek mellett 2002 óta rendszeres megbeszéléseket és konzultációkat tartanak a Konferencia Bizottság munkamódszereiről. Különösképpen említést kell tenni arról, hogy miután az Irányító Testület 2005 novemberében elfogadta az ILO normarendszerére vonatkozó új stratégiát,<sup>11</sup> 2006 márciusában további konzultációk kezdődtek a normarendszer számos aspektusával kapcsolatban. A Konferencia Bizottság munkájával kapcsolatban a konzultációk kiindulási

---

<sup>11</sup> Lásd GB.294/LILS/4. és GB.294/4.

pontja a Konferencia Bizottság által megvitatott egyedi esetek publikációjának kérdése volt.<sup>12</sup> 2006 júniusában a Bizottság munkamódszerével foglalkozó tripartit munkacsoportot állítottak fel, amely ez idáig tíz alkalommal ült össze.<sup>13</sup> A munkacsoport konzultációi és ajánlásai alapján a Bizottság bizonyos változásokat vezetett be munkamódszereiben.

Ennek megfelelően, 2006-ban bevezették azt a gyakorlatot, hogy a kormányoknak (a Konferencia kezdete előtt legalább két héttel) előzetes listát küldenek az egyedi esetekről. 2007 júniusától az egyedi esetek listájának elfogadását követően a Munkáltatói és Munkavállalói Alelnökök informális tájékoztatási ülést tartanak a kormányok számára annak érdekében, hogy ismertessék az esetek kiválasztására vonatkozó kritériumokat. A munka szervezésében változásokat vezettek be annak érdekében, hogy az esetek megvitatására a második hét hétfő reggelétől kerülhessen sor. Javították az esetekre vonatkozó álláspontok előkészítését és elfogadását. Továbbá, a fentieknek megfelelően, 2007 óta külön kiadják a Konferencia Bizottság jelentését a láthatóság növelése érdekében. 2008 júniusában további intézkedéseket hoztak azokkal az esetekkel kapcsolatban, amikor a kormányok regisztrálnak és jelen vannak a Konferencián, de amelyek esetében azt a döntést hozzák, hogy nem jelennek meg a Bizottság előtt. Az intézkedéseknek köszönhetően a Konferencia Bizottság megvitathatja az ilyen esetek lényegi kérdéseit. Speciális rendelkezéseket is elfogadtak az íratlan szabályok betartásával kapcsolatban.

Az időbeosztással kapcsolatban a Konferencia Bizottság által 2007 júniusában elfogadott intézkedések<sup>14</sup> nem bizonyultak megfelelőnek, különösképpen a 2009-ben tapasztalt nehézségek tükrében. Ennek következtében 2009 novemberében és 2010 márciusában a munkacsoport jelentős intézkedéseket fontolt meg, amelyek révén további javulást kívántak elérni. Végül, 2010 júniusában úgy döntöttek, hogy bevezetik az országok egyedi listára történő és a francia ABC sorrendjében történő automatikus regisztrációjának új eljárását.

A legutóbbi ülésein a munkacsoport a jövőbeni Átfogó Tanulmányokkal kapcsolatos vitaeseményekről is tárgyalt a négy stratégiai célról szóló ismétlődő

---

<sup>12</sup> Lásd a GB.294/LILS/4. 2. bekezdését.

<sup>13</sup> Ez a munkacsoport a munkavállalói, munkáltató és kormánycsoportok 9-9 képviselőjéből áll, és az összes földrajzi régió képviseltetve van.

<sup>14</sup> A kormányokat felkérték arra, hogy a lehető legkorábbi időpontban regisztráljanak, de legkésőbb az első hét péntek 18 óráig, amely idő után a Hivatal kialakíthatja a nem regisztrált kormányok eseteiről szóló napirendet.

jelentésekről szóló viták tükrében, amelyeket párhuzamosan tartanak Nemzetközi Munkaügyi Konferenciák alatt.

#### **4. A Konferencia Bizottság munkavégzésének módja**

##### ***Általános vita***

*Általános kérdések.* A Konferencia Bizottság rövid általános vitával kezdi munkáját, amely alapvetően az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Felügyelő Szakértői Bizottság Általános Jelentésén alapul (III. jelentés (1A rész)).

*Átfogó Tanulmány.* A Konferencia Bizottság ezután megvizsgálja a Szakértői Bizottság által készített Átfogó Tanulmányt (III. jelentés (1B rész)). Ezek az Átfogó Tanulmányok alapvetően a tagállamok által szolgáltatott jelentések és a munkáltatói és munkavállalói szervezetek által benyújtott tájékoztatások alapján készülnek. Mindezek lehetővé teszik a Szakértői Bizottság, majd a Konferencia Bizottság számára, hogy megvizsgálják az egyezmények és ajánlások hatását, elemezzék a kormányok által jelzett nehézségeket az alkalmazásukkal kapcsolatban, és meghatározzák azokat az eszközöket, amelyekkel e nehézségek kiküszöbölhetővé válnak. Az Átfogó Tanulmányok Konferencia Bizottság általi megvitatása a felülvizsgálati rendszer fontos eleme, és esetenként az első lépést jelenti új normák vagy egyéb, normával kapcsolatos tevékenységek elfogadásának folyamatában. 2010 óta az Átfogó Tanulmány témáját annak a stratégiai célnak megfelelően határozták meg, amelyet a 2008-as Társadalmi Igazságosságról szóló Nyilatkozat követési mechanizmusa szerint meghatározott ismétlődő jelentés kontextusában vitattak meg. A megfeleltetés céljának a normák ILO célokba és prioritásokba történő integrációjának javítása kell lennie annak érdekében, hogy azok központi szerepét újra megerősítsék a Szervezet célkitűzéseinek elérése során. Ennek megfelelően, a 2010-es Átfogó Tanulmány a foglalkoztatási eszközökre vonatkozott, és a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság vizsgálta meg, míg a foglalkoztatással kapcsolatos ismétlődő jelentést a Foglalkoztatásról szóló Ismétlődő Vitáért Felelős Bizottság vizsgálta. Annak érdekében, hogy az e két vita közötti lehető legjobb interakciót biztosítsák, illetve, hogy megfelelő módszert találjanak arra, hogy a Foglalkoztatásról szóló Ismétlődő Vitáért Felelős Bizottság a leghatékonyabb módon vehesse figyelembe a Normák Alkalmazásával Foglalkozó Bizottság által folytatott vita eredményét, változtatásokat javasoltak az Átfogó Tanulmány vitájával



kapcsolatos munkaprogramban. Emellett, a Normák Alkalmazásával Foglalkozó Bizottság tisztségviselői tájékoztatást adtak a Foglalkoztatásról szóló Ismétlődő Vitáért Felelős Bizottság megbeszéléseiről. 2011-ben a Szakértői Bizottság által készített Átfogó Tanulmány a társadalombiztosítással foglalkozik majd.

### ***Az észrevételek megvitatása***

Jelentésének második részében a Szakértői Bizottság észrevételeket tesz arról, hogy a különböző kormányok milyen módon tesznek eleget kötelezettségeiknek. A Konferencia Bizottság ezután bizonyos észrevételeit megvitatja az érintett kormányokkal.

### *A jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos követelmények betartásában bekövetkezett súlyos mulasztások esetei<sup>15</sup>*

A kormányokat felkérjük arra, hogy szolgáltatassanak információt azon esetekről, amikor a jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos követelményeknek való megfeleléssel kapcsolatban súlyos mulasztásokat követtek el meghatározott időszakon keresztül. Ezeket az eseteket egy ülés keretében vitatják meg. A kormányok úgy kerülhetnek ki a súlyos mulasztások listájáról, ha a kért tájékoztatást még az adott ülés előtt megadják. Az ülést megelőzően és azt követően megkapott tájékoztatások a Konferencia Bizottság jelentésében kerülnek publikálásra.

### *Egyedi esetek*

A Bizottság munkavállalói és munkáltatói csoportjai állítják össze az észrevételek előzetes listáját (egyedi esetek) azokkal az egyezményekkel kapcsolatban, amelyek esetében az érintett kormányokat információadásra kéri fel.<sup>16</sup> Ezt követően az egyedi esetek előzetes listáját benyújtják a Bizottságnak jóváhagyásra. A lista kialakításakor figyelmet fordítanak a különböző egyezménykategóriák egyensúlyára és a földrajzi egyensúlyra is. A fenti egyensúlyra vonatkozó megfontolásokon túl a szelekciós kritériumok tradicionálisan a következő elemekre terjedtek ki:

---

<sup>15</sup> Más néven „automatikus” esetek (lásd Nemzetközi Munkügyi Konferencia, 93. Ülésszak, 2005. június, *Jegyzőkönyv*, 22, és jelen tanulmány III. része).

<sup>16</sup> Meg kell említeni, hogy 2006-ban vezették be azt a gyakorlatot, amelynek során az egyedi esetek előzetes listáját (legalább két héttel a Konferencia előtt) a kormányok rendelkezésére bocsájtják.

- a Szakértői Bizottság megjegyzéseinek természete, különösképpen lábjegyzet megléte;<sup>17</sup>
- a kormány által nyújtott válaszok minősége és átfogó volta vagy a válasz hiánya;
- az egyezmény alkalmazásával megnyilvánuló problémák súlyossága és tartós fennállása;
- az adott helyzet sürgőssége;
- a munkáltatói és munkavállalói szervezetektől kapott megjegyzések;
- az adott helyzet természete (felvet-e ez idáig meg nem vitatott kérdéseket, illetve az eset az alkalmazással kapcsolatos kérdések megoldásához ad-e érdekes megközelítési módot);
- a korábbi ülészak Konferencia Bizottságának vitái és megállapításai, különösképpen speciális bekezdés megléte;

---

<sup>17</sup> A Szakértői Bizottság munkamódszereinek vizsgálatokor és válaszként a Konferencia Bizottság tagjainak tisztázó kérdéseire a lábjegyzetek használatával kapcsolatban a 2005. november-decemberi ülészakán a következő kritériumokat fogadta el (36. és 37. bekezdések): „Az alábbi alapvető kritériumok kifejtésével a Bizottság ismertetni kívánja megközelítési módját azon esetek meghatározásakor, amelyek során speciális lábjegyzeteket alkalmaz. Ennek során a Bizottság három általános megjegyzést tesz. Először, ezek a kritériumok indikatívak. Ezen kritériumok alkalmazásával kapcsolatos mérlegelési jogkörének gyakorlása során, a Bizottság figyelemmel lehet az ország speciális körülményeire és a jelentéstételi ciklus hosszára. Másodsor, ezek a kritériumok egyrészt azon esetekre vonatkoznak, amelyeknél egy korábbi jelentést kértek; erre gyakran „single footnote (egyedüli lábjegyzet) elnevezésként” utalnak, másrészt azokra az esetekre, amelyek során a kormányt felkérlik arra, hogy részletes információt szolgáltasson a Konferenciának. Ezekre az esetekre gyakran „double footnote (kettős lábjegyzetként) elnevezésként” hivatkoznak. E két kategória közötti különbség a szintjükben van. A harmadik megjegyzés a következő: egy súlyos eset – amely egyébiránt speciális feljegyzést indokolna arra vonatkozóan, hogy az ügyvel kapcsolatos összes konkrétumot nyújtsák be a Konferenciának [double footnote (kettős lábjegyzet)] – lehetséges, hogy csak egy korai jelentés benyújtására vonatkozó speciális feljegyzést eredményez [single footnote (egyedüli lábjegyzet)] azokban az esetekben, amikor az adott esetet a közelmúltban vitatták meg a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottságban. [...] Azok a kritériumok, amelyeket a Bizottság figyelembe fog venni, az alábbiak közül egy vagy több szempont megléte:

- a probléma súlyossága; e szempontból a Bizottság hangsúlyozza, hogy fontos megfontolási szempont, hogy szükséges-e a problémát egy adott egyezmény kontextusában vizsgálni és figyelembe venni az alapvető jogokkal, a munkavállalók egészségével, biztonságával és jólétével kapcsolatos kérdéseket, illetve a munkavállalókra és a védett személyek egyéb kategóriájára gyakorolt negatív hatást, beleértve a nemzetközi szintet;
- a probléma fennállásának időtartama;
- a helyzet sürgőssége a következő: az ilyen sürgősség értékelése szükségszerűen eset-specifikus általános emberi jogi kritériumoknak megfelelően, így például emberi életet fenyegető helyzetek vagy problémák, ahol előreláthatóan visszafordíthatatlan kár jelentkezik; és
- a kormány válaszána minősége és kiterjedése a jelentésben vagy a válasz hiánya a Bizottság által felhozott ügyekkel kapcsolatban, beleértve azon eseteket, amikor az állam egyértelműen és ismételt elutasítja azt, hogy eleget tegyen a kötelezettségek teljesítésének.

A 76. Ülészakán a Bizottság úgy döntött, hogy azoknak az eseteknek a meghatározása, amelyekkel kapcsolatban speciális feljegyzés [double footnote (kettős lábjegyzet)] kerül alkalmazásra, két fázisból álló folyamat lesz: az a szakértő, aki kezdetben felelős egy konkrét egyezménycsoportért, javasolhatja a Bizottságnak a speciális feljegyzések beiktatását; majd az összes ajánlás tükrében a Bizottság meghozza végső testületi döntését az összes beillesztendő speciális megjegyzésről az összes egyezmény alkalmazására vonatkozó felülvizsgálatát követően.

- annak valószínűsége, hogy az eset megvitatása érezhető hatást gyakorol majd.<sup>18</sup>

### ***A megállapítások elfogadása***

A Bizottság Elnöke ad ajánlást az egyedi esetekkel kapcsolatos megállapításokra, akinek elegendő időt kell biztosítani a konklúziók levonására és arra, hogy a jelentéstevővel, illetve az alelnökökkel konzultáljon, mielőtt benyújtja a megállapításokra vonatkozó javaslatait a Bizottságnak. A megállapítások kellőképpen figyelembe veszik a megbeszélések során felmerülő részleteket, valamint a kormányok írásbeli tájékoztatását. Az eset megvitatása után ésszerű időn belül el kell fogadni a megállapításokat, amelyeket tömören kell megfogalmazni.

### ***Speciális bekezdések használata***

Több éve gyakorlat, hogy a Konferencia Bizottság felhívja a Konferencia figyelmét néhány olyan, különösképpen súlyos eset vitájára, amely a ratifikált egyezmények rendelkezéseivel kapcsolatos meg nem felelésre vonatkoznak, beleértve az alkalmazás folytatólagos elmulasztásának legsúlyosabb eseteit. A Bizottság ily módon ezen eseteket a jelentése általános részébe foglalja speciális bekezdések révén.

---

<sup>18</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy miközben ezeket az elemeket figyelembe vették, a Konferencia Bizottság munkavállalói és munkáltatói alelnökei számos alkalommal jelezték, hogy ezek az elemek nem helyettesítik, illetve nem érnek fel egy egyszerű matematikai képlettel.

## II. RÉSZ

---

### **A Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság munkájának a ratifikált egyezményeknek való meg nem felelés egyedi eseteire gyakorolt hatása**

\*\*\*

*A tanulmány ezen része, amely a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság munkájának a ratifikált egyezményeknek való meg nem felelés egyedi eseteire gyakorolt hatását elemzi, két részből áll. Az első rész a Konferencia Bizottság hatásának központi kérdésével foglalkozik. Ennek megfelelően vizsgálja a Bizottság által gyakorolt hatás mérésére és értékelésére szolgáló eszközöket azáltal, hogy leírja az ILO felülvizsgálati testületei által kialakított formális eljárásokat, amelyek segítségével figyelmet lehet fordítani az előrehaladást mutató esetekre. Emellett hangsúlyozza az ILO felülvizsgálati rendszere által kifejtett hatás informálisabb dimenzióit is. A második rész elemzi az előrehaladást mutató eseteket a ratifikált egyezmények végrehajtása során, és kézzelfogható példákat ad a Konferencia Bizottság munkájának hatásával kapcsolatban a ratifikált egyezményeknek való meg nem felelés eseteiben.*

## I. Előzetes megfontolások

### **1. Előrehaladást mutató esetek és a Konferencia Bizottság a normák alkalmazására gyakorolt hatása**

1964 óta a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság elégedettségre okot adó eseteket is jegyez, azaz olyan eseteket, amelyek során az adott kérdéssel kapcsolatos megjegyzéseket követően a kormányok intézkedéseket hoztak új jogszabályok elfogadása, egy meglévő jogszabály módosítása, illetve a nemzeti politika vagy gyakorlat jelentős mértékű megváltoztatása révén, és így az érintett egyezményekből adódó kötelezettségeik területén nagyobb fokú megfelelést értek el. Ennek az eljárásnak a célja az volt, hogy egyrészt formálisan elismerjék a Szakértői Bizottság megjegyzéseit követő pozitív kormányintézkedéseket, másrészt, hogy e pozitív példákkal megismertessék azokat a kormányokat és szociális partnereket, akik hasonló problémákkal néznek szembe. 1979-ben a Szakértői Bizottság további megkülönböztetést vezetett be az elégedettségre okot adó esetek és azon esetek között, amelyekkel kapcsolatban a Bizottság érdeklődését fejezte ki. A megkülönböztetés célja az volt, hogy hangsúlyozzák azokat a kormányok által elfogadott intézkedéseket, amelyek elegendően távolba mutatóak ahhoz, hogy további előrehaladást jelezzenek elő. Továbbá, a Szakértői Bizottság, összhangban a 78. Ülésszakán (2007. november-december) hozott döntésekkel, a figyelmét a jó gyakorlat példáira kezdte fordítani a célból, hogy a kormányok inspirációt nyerhessenek a társadalmi haladás érdekében tett törekvéseikből, illetve a célból, hogy ezek az esetek modellként szolgáljanak más országok számára a ratifikált egyezmények alkalmazása során.

A bizottsági munka hatásának elemzésére és célzottságára szolgáló legformálisabb eszköz az a gyakorlat, amelynek során a Szakértői Bizottság felhívja a figyelmet az előrehaladást mutató esetekre. Ugyanakkor, ahogy azt az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Felügyelő Szakértői Bizottság hatásával foglalkozó korábbi publikáció<sup>19</sup> jelezte, felmerül az ok-okozati összefüggés kérdése a Szakértői Bizottság észrevételei és a kormányok által tett intézkedések között. Egy előrehaladást mutató eset a gyakorlatban feltétlenül csak a Szakértői Bizottság munkájának tudható be? Bár az egyértelmű, hogy az

---

<sup>19</sup> Gravel, E. és Charbonneau-Jobin, C., *The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations: Its dynamic and impact*, ILO, Genf, 2003.

előrehaladást mutató esetek bizonyítékot szolgáltatnak a nemzeti jogszabályok és joggyakorlat fejlődésére, ennél jóval nehezebbnek bizonyul az ilyen átalakulások konkrét eredetét meghatározni. Mindazonáltal igaz az, hogy az előrehaladást mutató esetek számának növekedése arra enged következtetni, hogy a Szakértői Bizottság megjegyzései hatást gyakorolnak. Továbbá, ahogy azt a 2002-es általános jelentésében nem mulasztotta el hangsúlyozni, a Szakértői Bizottság teljes mértékben tudatában van annak, hogy sok olyan „láthatatlan” vagy kevésbé egyértelmű eset is van, amelyek során a nemzetközi munkaügyi normák pozitív hatással jártak.

Ily módon felmerül a kérdés, hogy hogyan lehet megállapítani az ok-okozati kapcsolatot a Szakértői Bizottság észrevételei, a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság vitái és megállapításai, valamint az érintett kormányok által hozott intézkedések között. Ennek megfelelően, ugyanolyan módon, ahogy a Szakértői Bizottság esetében, a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság hatásgyakorlásának mérésére szolgáló egyik módszer a ratifikált egyezményeknek való meg nem felelés egyedi eseteiben, jelenthetné a Szakértői Bizottság által említett előrehaladást mutató esetekre való hivatkozást. Ily módon hangsúlyt kell fektetni az egyedi vizsgálatok ismétlődéséből, a viták tartalmából és a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság megállapításainak erejéből adódó, tagállamokra gyakorolt hatásra.

- Utalni kell egyrészt arra, amit gyakran a „megszégyenítés” kifejezéssel írnak le, vagy más szavakkal arra a hatásra, amely a szankcióktól való félelem miatt alakul ki, és amelyet a nyilvánosság előtt zajló viták testesítenek meg. Ezt a jelenséget részletesen tárgyalták a korábbiakban, és egyértelműen részét képezi a Konferencia Bizottság által gyakorolt hatás különböző dimenzióinak. Valóban, az államok általában nem kívánják sikertelenségüket és a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés elmulasztását köztudomásra hozni. Így tehát az a tény, hogy egy állam felkerülhet a Konferencia által megvitatott egyedi esetek listájára, valóban visszatartó erővel bír.
- Másrészt, más esetekben a viták ismétlődése a Konferencia Bizottságban úgy tűnik, nem meghatározó tényező a Bizottság munkájának hatását tekintve. Sőt, számos esetben a kormányok által hozott intézkedések a Szakértői Bizottság megjegyzéseire adott válaszként más tényezőknek tudhatóak be. Úgy tűnik tehát, hogy bizonyos esetekben azokra a

tagállamokra, amelyeknek eseteit egyedileg vizsgálják, kevésbé hatnak a Konferencia Bizottság ismétlődő vitái, és az, hogy ódzkodnak attól, hogy az eseteket nyilvánosan tárgyalják. Ugyanakkor, ezekre az államokra nagyobb hatással van a Szakértői Bizottság és a Konferencia Bizottság kitartása és képessége arra, hogy megállapítsák az egyezmények alkalmazásával kapcsolatos problémákat. Más szavakkal, a gyakorlatban a hatás inkább a normák alkalmazásával kapcsolatos specifikus és határozott megjegyzések követő tevékenységével van kapcsolatban. Valóban, a megjegyzések helyessége gyakran egy ország egy egyezmény alkalmazásával kapcsolatos adott helyzetének ismeretén alapul. Emiatt van az, hogy a Hivatal technikai segítségnyújtása - annak formájától függetlenül - elengedhetetlen tényező az ILO felülvizsgálati rendszerének hatásának elemzésében. E szempontból, a különböző tényezők közötti párbeszéd létfontosságú. A Konferencia Bizottság törekvéseinek eredményét több forrásból származó információk alapján lehet mérni, így az érintett kormányok, a munkáltatói és munkavállalói szervezetek által szolgáltatott jelzések, a Hivatalnak benyújtott törvénytervezetek, a technikai segítségnyújtás iránti kérelmek, az ILO tagszervezeteinek megnyilvánulásai az egyedi esetek vitája során, valamint a Konferencia Bizottság megállapításai alapján.

## ***2. Célzott technikai segítségnyújtási missziók***

A normaalkotás mellett a technikai segítségnyújtás központi helyet foglal el az ILO prioritásai között, és a Hivatal tradicionális tevékenységeinek középpontjában áll. Ebben a kontextusban a Hivatal komoly ismeretekre tett szert, illetve rendelkezik a nemzetközi munkaügyi normákkal és azok alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati feltételekkel kapcsolatos tudással és tapasztalattal. Az 1960-as évek végén kezdeményezett közvetlen kapcsolatteremtő missziók mellett a Hivatal fokozatosan egyéb szakértői formákat is mobilizált azáltal, hogy épített a központban dolgozó tisztségviselői és a helyszíneken dolgozó nemzetközi munkaügyi szakértők tapasztalatára, amikor megerősítette az egyezmények alkalmazásával kapcsolatos tevékenységét. Ahogy azt számtalan alkalommal hangsúlyozták a Konferencia Bizottság megbeszélésein, a technikai segítségnyújtás a gyakorlatban elengedhetetlen az egyezmények alkalmazásával kapcsolatos folyamat kiegészítése során. Ez egy olyan tevékenységforma, amely közvetlenül kapcsolódik az egyezményeknek való megfelelés céljához, mivel a technikai

támogatás az egyezmények hatékonyabb megvalósításához vezet a nemzeti partnereknek nyújtott, az ILO-val kapcsolatos kérdésekről, a kapcsolatok kiépítéséről, a társadalmi párbeszéd elvéről szóló képzések révén, illetve azáltal, hogy lehetővé teszi az ILO felülvizsgálati testületeinek azt, hogy mélyebb ismeretekre tegyenek szert az egyezményeknek való megfelelés kötelezettségével kapcsolatos nemzeti helyzet megértése terén.

E szempontból, az ILO standard tevékenységeiben tapasztalt előmenetelről szóló rendszeres megbeszélések kontextusában, az Irányító Testület 298. Ülésszakán 2005 novemberében, egy négy komponensből álló normastratégiát fogadott el: (1) az ILO normák fejlesztése, aktualizálása és ösztönzése (normapolitika); (2) a felülvizsgálati rendszer megerősítése; (3) a normarendszerek hatásának javítása a technikai segítségnyújtás és együttműködés révén; és (4) a normarendszer láthatóságának javítása. A Hivatal egyik stratégiája ily módon a normarendszer hatásának erősítése a technikai segítségnyújtás és együttműködés révén. A Szakértői Bizottság minden évben ismerteti az összes, a központ és a szubregionális irodák által végrehajtott technikai segítségnyújtási tevékenységet a „Ratifikációkról és normákkal kapcsolatos tevékenységekről szóló információs dokumentumban”.<sup>20</sup> Ebben a dokumentumban különbséget tesznek a Konferencia Bizottság legutóbbi ülésein hozott megállapítások követésére szolgáló missziók, a jelentéstételhez és egyéb normákkal kapcsolatos tevékenységekhez kapcsolódó technikai segítségnyújtás (lásd jelen tanulmány III. része) és a képzési és promóciós tevékenységek között.

#### ***(A) A technikai segítségnyújtási missziók különböző típusai***

Az évek során az ILO felülvizsgálati rendszere kialakította, és az új eljárások révén megerősítette a rendszeres felülvizsgálati rendszert, amely a kormányok által benyújtott jelentések az Alapokmány 22. és 35. cikke szerinti vizsgálatán alapul. Bizonyos esetekben a Konferencia Bizottság vitái során megoldhatatlan helyzeteket jeleztek, különösképpen akkor, amikor a Bizottság nem rendelkezett közvetlen ismeretekkel a viták során vizsgált helyzettel kapcsolatban. E körülmények közepette, 1967-ben a Szakértői Bizottság azt a javaslatot tette, hogy vizsgáljanak meg további eljárásokat, amelyek révén komplexebb módon lehet áttekinteni a vita tárgyát képező kérdéseket. Ily módon új eljárásokat

---

<sup>20</sup> A nemzetközi munkaügyi normák alkalmazása: A ratifikációkról és normákkal kapcsolatos tevékenységekről szóló információs dokumentum, III. jelentés (2. rész).



próbáltak ki, és 1972-től a Szakértői Bizottság és a Konferencia Bizottság úgy döntött, hogy közvetlen kapcsolatokra alapuló eljárás bevezetését lenne szükséges megfontolni, amelynek révén erősíteni lehetne a nemzetközi munkaügyi normák alkalmazásának felülvizsgálatát. Kezdetben a közvetlen kapcsolatokra alapuló eljárás célja az volt, hogy a tagállamok által ratifikált egyezmények alkalmazása során a jogi területen és a gyakorlatban felmerülő eltéréseket és nehézségeket kezeljék. A közvetlen kapcsolatokat ezt követően kiterjesztették a normák alkalmazásával kapcsolatos egyéb problémákra is, így az Alapokmányban meghatározott jelentéstételi kötelezettségekre, a felülvizsgálati testületek megjegyzéseire adott válaszadásokra, illetve az egyezmények és ajánlások illetékes hatóságoknak történő bemutatására.

Ennek megfelelően, a közvetlen kapcsolatfelvételek elsődlegesen azt a célt szolgálták, hogy a normák alkalmazásának vizsgálatát elősegítsék a kormányok, a szociális partnerek és a Hivatal közötti mélyreható megbeszélések révén. E cél elérése érdekében a közvetlen kapcsolatfelvétel során olyan személyeket kell bevonni, akik teljes mértékben ismerik az egyezmények alkalmazásával kapcsolatos problémákat, speciális figyelemmel azokra a kormányképviselőkre, akik megfelelő felelősségi körrel, illetve tapasztalatokkal rendelkeznek a helyzet hatóságokkal történő megvitatása terén, illetve akik tisztában vannak az adott kormány elképzeléseivel és szándékaival. Így a kapcsolatfelvétel általában a Munkaügyi Minisztériummal és a Munkaügyi Minisztérium és egyéb minisztériumok és testületek magas szintű tisztviselőivel, illetve a szociális partnerek képviselőivel történik. Az ILO főigazgatója vagy egy magas szinten kvalifikált, és általában a Nemzetközi Munkaügyi Norma Osztályon dolgozó személyt vagy a Hivatal egy tisztségviselője kíséretében eljáró független személyeket jelöl ki. Ezeket az eljárásokat és munkamódszereket fokozatosan formalizálták a Konferencia Bizottság megbeszélései során szerzett gyakorlati tapasztalatok alapján. A Konferencia Bizottság gyakran folyamosodik „magas szintű, közvetlen kapcsolatfelvételi missziók”, vagy más esetekben tényfeltáró missziók igénybe vételéhez a Konferencia Bizottság vitája során javasolt, a misszióhoz kapcsolódó célkitűzések függvényében.

A közvetlen kapcsolatfelvételi missziók ily módon helyszíni missziókból állnak, amelyeknek célja a kormányokkal, a munkáltatói és munkavállalói szervezetekkel történő párbeszéd fejlesztése annak érdekében, hogy felül tudjanak kerekedni az egyezmények alkalmazása során tapasztalt nehézségeken. Az idők során ez az eljárás gyakori alkalmazásra került, és pozitív eredményekhez vezetett mind a Szakértői Bizottság megjegyzéseinek és a

Konferencia Bizottság megállapításainak követése, mind a párbeszéd és a ratifikált egyezmények alkalmazásából adódó kötelezettségek teljesítése során az adott tagállamokra jellemző helyzetek jobb megértése terén.

***(B) A Konferencia Bizottság munkája és a Hivatal technikai segítségnyújtása közötti komplementaritás fejlesztése: célzott missziók***

Az ILO felülvizsgálati rendszerének egyik fő jellemzője a felülvizsgálati testületek általi vizsgálat és a tagállamoknak a technikai együttműködés és segítségnyújtás révén nyújtott gyakorlati tanácsadás kombinációja. Továbbá, 2005 óta a Konferencia Bizottság kezdeményezésére nagyobb figyelmet fordítanak a felülvizsgálati testületek munkája és a Hivatal által biztosított technikai segítségnyújtás közötti komplementaritásra. Ahogy azt a jelen publikáció III. részében hangsúlyozzuk, mindez lehetővé tette azon esetek nyomon követésének erősítését, amelyek során a tagállamok elmulasztottak megfelelni jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségeiknek. Összességében, a Konferencia Bizottság szisztematikusabban fordul technikai segítségnyújtáshoz a ratifikált egyezmények alkalmazásával kapcsolatos egyedi esetekre vonatkozó megállapításai során. A felülvizsgálati testületek és a Hivatal által biztosított technikai segítségnyújtás közötti szinergia erősítésének célja az, hogy a tagállamoknak hatékony referenciakeretet nyújtsanak annak érdekében, hogy teljes mértékben megfelelhessenek normákkal kapcsolatos kötelezettségeiknek, beleértve az általuk ratifikált egyezmények alkalmazását.

Ahogy a jelen publikáció további részében ismertetett, a ratifikált egyezmények alkalmazásával kapcsolatos előrehaladást mutató esetekről szóló elemzésben hangsúlyozzuk, a technikai missziók fontos eszközt jelentenek a nemzetközi munkaügyi egyezmények alkalmazására szolgáló feltételek javításában. E missziók további célja, hogy beazonosítsák a normák alkalmazása során felmerülő problémákat a jogi és gyakorlati területeken annak érdekében, hogy a Hivatal által biztosított technikai segítségnyújtást hatékonyabban lehessen hasznosítani.

Általánosságban, a 2005-ben kezdeményezett egyedi igényeknek megfelelő követő eljárás az ILO felülvizsgálati rendszerének megerősítésének és fejlesztésének részét képezi. Konkrétabban pedig erősíti és fejleszti az ILO felülvizsgálati testületei által végzett vizsgálat és a Hivatal által a technikai segítségnyújtás révén a tagállamoknak nyújtott gyakorlati tanácsadás közötti komplementaritást. Továbbá, az egyedi igényeknek megfelelő követő eljárás

különböző ciklusait kiegészítése és a felülvizsgálati testületek vizsgálata és a technikai segítségnyújtás közötti szinergia további optimalizálása céljából, a Szakértői Bizottság 2005-ben, 79. Ülésszakán úgy döntött, hogy felhívja a figyelmet azokra az esetekre, amelyek során véleménye szerint a Hivatal által biztosított technikai segítségnyújtás hasznosnak bizonyulhat abban, hogy segítséget nyújtanak a tagállamoknak a jogi és gyakorlati nehézségek kiküszöbölésében a ratifikált egyezmények alkalmazása során. A Szakértői Bizottság a Hivatallal való együttműködés keretében a Konferencia Bizottság által a közelmúlt ülészekain elfogadott megállapításokkal kapcsolatban is a követő eljárás alkalmazása mellett döntött.

## II. Az előrehaladást mutató esetek elemzése

Az esetek elemzésének célja hatékonyabban hangsúlyozni azokat az eszközöket, amelyek révén a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság munkája az egyedi esetek vizsgálatának kontextusában hatást gyakorolhat a normák tagállamok általi alkalmazására. A jelen tanulmányban ismertetett esetelemzések az elmúlt 20 évet és 12 országot ölelik fel, és ily módon semmiképpen nem nevezhetőek teljes körűnek. Az elemzések földrajzi régiók szerint tagolódnak: Afrika, amerikai kontinens, Ázsia, Európa és az arab államok. E szelekció egyértelműen szükséges volt a jelen publikáció elkészítésekor. (Lásd 4. függelék: A tagállamok egyéni vizsgálata a Konferencia Bizottság által: az esetek elemzése – 1991-2010.)

### *Európa*

#### **HORVÁTORSZÁG (162. sz. Egyezmény)**

Horvátország 1992 óta tagja az ILO-nak, és 59 egyezményt ratifikált, beleértve a 8 alapvető egyezményt. Ez ideig a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság öt, Horvátországot érintő egyedi esetet vizsgált: három, az 1986-os, 162. sz. Azbeszt Egyezményhez kapcsolódott, 2003-ban, 2006-ban és 2008-ban, egy kapcsolódott az 1949-es, 98. sz., a Szervezkedési és kollektív tárgyalási jogról szóló Egyezményhez 1995-ben, és egy az 1952-es, 102. sz. Társadalombiztosítás minimális normáiról szóló Egyezményhez 1998-ban.

Az 1986-os, 162. sz. Azbeszt Egyezményrel kapcsolatban az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Felügyelő Szakértői Bizottság hét észrevételt tett Horvátországgal kapcsolatban 2003-ban, 2004-ben, 2005-ben, 2006-ban, 2008-ban, 2009-ben és 2010-ben. 2006-os jelentésében a Szakértői Bizottság megjegyzései során hangsúlyozta, hogy az azbesztnak való foglalkozási kitettség miatti egészségügyi kockázatok megelőzésével és enyhítésével, valamint a munkavállalók e kockázatokkal szembeni védelmével kapcsolatos problémák régóta és folyamatosan fennállnak és súlyosbodnak, különösen a Salonit-Vranjic gyárban dolgozók esetében. A megjegyzésekben arról is említést tettek, hogy az azbeszt okozta megbetegedések által érintett munkavállalókról, illetve a Salonit gyár hulladékkezeléséről nem állnak rendelkezésre statisztikai adatok. Ezen egyedi észrevétel alapján a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság egyedi vizsgálatának tárgya a 162. sz. Egyezmény Horvátország általi alkalmazása volt ebben az évben. Megállapításaiban a Konferencia Bizottság sajnálattal jelezte azt, hogy Horvátország kormánya nem reagált az észrevételekre, és hogy csak korlátozott tájékoztatást nyújtottak. A Konferencia Bizottság felszólította Horvátország kormányát arra, hogy sürgősséggel fogadjanak egy magas szintű, közvetlen kapcsolatfelvételi missziót. A Konferencia Bizottság a következő megállapításokat fogadta el:

**„Az azóta eltelt időt és a helyzet súlyosságát tekintetbe véve, a Bizottság felkérte a kormányt, hogy sürgősséggel fogadjon egy magas szintű, közvetlen kapcsolatfelvételi missziót abból a célból, hogy a misszió 'in situ' győződjön meg a helyzetről és kövesse nyomon az esetet. A Bizottság azt is kérte a kormánytól, hogy kezdjenek hatékony konzultációkat a reprezentatív munkáltatói és munkavállalói szervezetekkel az Egyezmény hatékony jogszabályi és gyakorlati alkalmazását lehetővé tevő intézkedésekről. A Bizottság továbbá felkérte a kormányt, hogy küldjenek teljes és átfogó jelentést a Szakértői Bizottság következő ülésére, amely jelentés információkat tartalmaz a következőkről: a jogszabályok Egyezménynek való megfeleltetése érdekében hozott intézkedések, az azbesztnak esetleg még kitett munkavállalók helyzete, illetve részletes tájékoztatás a Konferencia Bizottság és a Szakértői Bizottság által felvetett minden kérdéstről. A Bizottság komoly reményét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy kézzel fogható fejlődést tapasztalnak majd a közeljövőben.”<sup>21</sup>**

Horvátország Kormánya elfogadta a Konferencia Bizottság magas szintű, közvetlen kapcsolatfelvételi misszióra irányuló javaslatát. A misszióra 2007. április 2-6. között került sor; a kontaktsoport tagjai a Hivatal különböző

<sup>21</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 95. Ülésszak, 2006, Jegyzőkönyv, 24, „A Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság jelentése”, 2/57. rész.

osztályai és a Budapesti Szubregionális Iroda foglalkozás-egészségügyi és biztonsági szakértői, valamint a Nemzetközi Munkaügyi Normák Osztályának igazgatója voltak. A misszió célja az országban tapasztalható helyzet felülvizsgálata volt a következőkkel kapcsolatban: a munkavállalók azbesztnek való kitettségével járó munkahelyi tevékenységek, a Salonit-Vranjic gyárban dolgozók múltbéli és jelenlegi expozíciójáról szóló információk, valamint a környezet gyárból eredő azbeszt általi múltbéli és jelenlegi szennyezettsége. A misszió végül azt vizsgálta, hogy milyen intézkedéseket fogadtak el, illetve terveztek az Egyezmény hatékony alkalmazása érdekében a jogi, illetve gyakorlati területen, valamint, hogy milyen módon intézkedtek a szociális partnerekkel való konzultációról ezen intézkedésekkel kapcsolatban.

A missziók megállapításai és ajánlásai az eset különböző dimenzióira irányultak. Egyrészt, jogalkotási szempontból a missziót arról tájékoztatták, hogy az azbeszt általi megbetegedésekben szenvedő személyek diagnózisára, egészségügyi ellátására és kártérítési igényeire vonatkozó jogszabályok tervezet szintjén készen vannak, és még nem nyújtották be azokat a Gazdasági és Szociális Tanácshoz vagy a Parlamenthez.<sup>22</sup> A misszió jelezte, hogy a különböző jogi intézkedések már régóta esedékesek, és így sürgetővé vált azok továbbvitele tripartit konzultáció mellett, valamint hogy azokat késedelem nélkül be kell nyújtani a Parlamentnek. Ezen intézkedések végrehajtásának elmulasztása az Egyezménynek való teljes megfelelés hiányát jelenti, valamint védelem nélkül hagyja azokat az azbeszt expozíciónak kitett munkavállalókat, akik közül már sokan meghaltak, haldokolnak vagy betegek. Az intézményi intézkedések szempontjából a misszió hangsúlyozta a koordinációban tapasztalható nagyobb hiányosságokat a különböző minisztériumokon belül, illetve az illetékes minisztériumok között. Ezek az intézményes problémák helyrehozhatatlan hatással voltak az azbeszt okozta betegségek által érintett személyekre vonatkozó adatok és statisztikák megbízhatóságára. Végezetül, a misszió felkereste a Salonit-Vranjic gyárat annak érdekében, hogy információkat gyűjtsenek a gyár munkamódszereiről és eljárásairól még annak működése során. A misszió jelentése szerint: *„figyelembe véve, hogy az azbesztózis által érintett munkavállalók közül számosan 50 év feletti, illetve, hogy a legtöbbjük több mint 25 évig dolgozott az azbeszt termékeket előállító*

---

<sup>22</sup> Ezek a következő jogszabálytervezeteket jelentették: (a) jogszabálytervezet a foglalkozási azbeszt expozícióval érintett munkavállalók kötelező egészségügyi felülvizsgálatáról; (b) szabálytervezet a foglalkozási azbeszt expozícióval érintett munkavállalók egészségügyi felülvizsgálatáról; (c) jogszabálytervezet a foglalkozási azbeszt expozícióval érintett munkavállalók biztosítási igényeinek kifizetéséről; (d) jogszabálytervezet a foglalkozási azbeszt expozícióval érintett munkavállalók öregségi nyugdíj jogosultságának megszerzésének feltételeiről; és (e) rendelettervezet az azbeszt tartalmú hulladékkezelés módjáról és eljárásairól.

*gyárakban, azt, hogy betegek, továbbá azt, hogy azok a vállalatok, amelyek alkalmazásában álltak, bezártak vagy csődbe mentek, azt, hogy legtöbbjük a hatályos jogszabályok értelmében nem részesült rokkantsági nyugdíjban, illetve azt, hogy egészségi állapotuk nap mint nap romlik, nem csak sürgősséggel, hanem azonnal és haladéktalanul intézkedést kell hozni, amelynek révén ezek a munkavállalók megfelelő kezelést, védelmet és kártérítést kapnak.”* A misszió tehát sürgette a kormányt, hogy haladéktalanul hozzon intézkedéseket, és nyújtsa be a foglalkozási azbeszt expozícióval érintett munkavállalók öregségi nyugdíj jogosultságának megszerzésének feltételeiről szóló jogszabálytervezetet a Gazdasági és Szociális Tanácsnak, majd ezt követően a Parlamentnek jóváhagyásra. Végezetül, a misszió hangsúlyozta, hogy sürgős és hatékony döntésre van szükség az azbeszt okozta megbetegedések miatti kártérítési igényekkel kapcsolatban, valamint javasolta, hogy a 2006. évi 187. sz. a Munkavédelemről szóló Keretegyezmény alapján fogadjanak el foglalkozás-egészségügyi és biztonsági nemzeti stratégiát.

2008-ban a Szakértői Bizottság megjegyzései nagyjából megismételték a 2007-es magas szintű kapcsolatfelvételi misszió megállapításait, és felszólították Horvátország kormányát, hogy léptesse életbe a misszió ajánlásait. 2008 júniusában Horvátország esete harmadik alkalommal volt a Konferencia Bizottság egyedi vizsgálatának tárgya. A vita során Horvátország kormányának képviselője ismertette azokat a különböző jogszabályi rendelkezéseket, amelyeket Horvátország a 162. sz. Egyezmény hatályba léptetése és az Európai Unió normáinak való megfelelés érdekében léptetett életbe:

„A foglalkozási azbeszt expozícióval érintett munkavállalók kötelező egészségügyi felülvizsgálatáról szóló törvény, amely 2007. augusztus 7-én lépett hatályba, meghatározta, hogy ki tekintendő azbesztnak kitett munkavállalónak, és szabályozta az ilyen munkavállalók egészségügyi felügyeletének módszereit, az azbeszt okozta foglalkozási eredetű megbetegedések diagnosztikai eljárását, az egészségi felügyeletért felelős testületeket és azt, hogy mely testületek felelősek diagnosztikai eljárásokat folytatni az azbeszt okozta foglalkozási eredetű betegség gyanúja esetén. [...] Az azbeszt okozta foglalkozási eredetű betegséggel diagnosztizált, illetve az ettől szenvedő munkavállalók pénzügyi kártérítésére való jogosultság szabályozásával kapcsolatban, 2007. augusztus 7-én hatályba lépett a foglalkozási expozícióval kitett munkavállalók kártérítéséről szóló törvény. Ez a törvény a következőkre terjed ki: a kártérítések megítélésének eljárása, a kártérítési igények rendezésének eljárása és az ebben eljáró illetékes hatóság, az azbeszt okozta foglalkozási eredetű megbetegedésekben szenvedő munkavállalók kártérítésére szolgáló források biztosítása. [...] Egy harmadik, a foglalkozási azbeszt expozícióval érintett munkavállalók öregségi nyugdíj jogosultságának megszerzésének feltételeiről szóló törvény 2007. augusztus

7-én lépett hatályba. Ez a törvény kedvezőbb feltételeket biztosít e munkavállalók számára a nyugdíjrendszerben, mint a generációk közötti szolidaritás elvére alapuló rendelkezés. [...] A környezetvédelem területén elkészült a 2007-15 hulladékgazdálkodási terv, és életbe lépett a veszélyes hulladékok szállításáról szóló törvény, valamint elfogadásra került az azbeszt expozíció kockázatával érintett munkavállalók védelméről szóló rendelet. [...] A kormány különösképpen aktív volt az azbeszttel kapcsolatos problémák átfogó megoldásának kialakításában az egész országot tekintve. Az összes szükséges jogszabályi és intézményes intézkedést meghozta, és az elfogadott jogszabályok teljes mértékben megteremtették a foglalkozási azbeszt expozícióval érintett munkavállalók jogérvényesítéséhez szükséges jogalapot. A jogalkotási intézkedéseket a szakszervezetekkel és a munkáltatókkal való konzultációk keretében készítették elő a Gazdasági és Szociális Tanács keretén belül, és tevékenységek tükrözték azt, hogy a kormány minden érintett munkavállalóval törődik. Az összes illetékes intézményt mobilizálták, hogy tegyenek eleget az ILO magas szintű közvetlen kapcsolatfelvételi missziójának tett vállalásoknak, és a horvát kormány elkötelezett volt amellett, hogy az elfogadott jogszabályok értelmében teljesíti kötelezettségeit. Ennek érdekében forrásokat különítettek el a költségvetésben.” Végül, a kormány képviselője kinyilvánította, hogy nagyra becsülik az ILO támogatását és konstruktív javaslatait.”<sup>23</sup>

A vita során a munkáltatói és munkavállalói oldal kifejtette észrevételeiket az Egyezmény alkalmazásával kapcsolatban, illetve a kormányképviselő által adott tájékoztatás tekintetében.

A **munkáltatói oldal** véleménye szerint „két kérdés maradt az Egyezmény 19. és 21. cikkének alkalmazásával kapcsolatban, konkrétan az azbeszt hulladék eltávolítása az érintett munkavállalók vagy a gyár közelében élő lakosság egészségügyi kockázata nélkül; valamint biztosítékok nyújtása azon munkavállalók jövedelmének garantálása, akik az azbeszt expozíció miatti egészségügyi hatások következtében már nem tudnak dolgozni, beleértve természetesen azokat a munkavállalókat, akik már megbetegedtek az anyagnak való kitettség miatt. A közvetlen kapcsolatfelvételi misszió jelentése jelezte, hogy számos fontos kezdeti lépést tettek már meg. Számos új jogszabálytervezetet alkottak, amelyek közül majdnem mindegyik mára hatályba lépett. [...] Ily módon üdvözölni kell a kormány képviselőjének azt a kijelentését, hogy a foglalkozási azbeszt expozíciótól szenvedő munkanélküli és nyugdíjas személyek bekerültek a foglalkozási megbetegedési rendszerbe. Bár a 2007-ben ezzel kapcsolatban elfogadott jogszabály megfelelőnek tűnt, a munkavállalói oldal felszólította a kormányt, hogy adjanak részletes tájékoztatást a kérdéssel kapcsolatban a Szakértői Bizottságnak, beleértve az eddig kifizetett kártérítéseket. [...] A munkáltatói oldal így ösztönözte a kormányt, hogy a nagyon közeli jövőben léptessék hatályba az elfogadott intézkedéseket, és folyamatosan tájékoztassák a Hivatalt az elért eredményekről. A Hivatalt is felkérték arra, hogy a továbbiakban is nyújtson támogatást annak érdekében, hogy az eddig oly hatékonynak bizonyuló együttműködés fenntartható legyen.”

A **munkavállalói oldal tagjai** „felidéztek, hogy 2003-ban és 2006-ban tárgyalták azt, hogy a 162. sz. Egyezményt Horvátország nem léptette életbe. [...] Bár ez úgynevezett technikai egyezmény, a 162. sz. Egyezmény hatályba léptetésének elmulasztása nagyon súlyos

<sup>23</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 97. Ülésszak, 2008, Jegyzőkönyv, 19, „A Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság jelentése, II/95-98. rész. A következő kérdések ugyanebben a Jegyzőkönyvben találhatóak.

következményekkel járt az érintett munkavállalókra, családjaikra, illetve a gyárak környékén élő családokra. [...] Számos alkalommal a misszió sürgősséggel végrehajtandó intézkedéseket kért, és javasolta, hogy gyorsítsák fel az adminisztratív és jogalkotási eljárásokat, beleértve az igazságszolgáltatási eljárásokat. Egy másik fontos elem a misszió által kifejezett igény volt arra vonatkozóan, hogy az azbeszt elleni programot egy általános egészségügyi és biztonsági tervre alapozzák a 187. sz. Munkabiztonságról szóló Keretegyezménnyel (2006) összhangban. A munkavállalói oldal tagjai sajnálatukat fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy a Szakértői Bizottságnak arra a megállapításra kellett jutnia, hogy nem tud megbizonyosodni arról, hogy az összes ígéretet konkrét intézkedések követték-e, hogy a korábbi ajánlásoknak eleget tettek-e, és hogy a Szakértői Bizottságnak lábjegyzetben kellett felszólítania a kormányt arra, hogy minden részletre kiterjedő tájékoztatást adjon. **Ugyanakkor elismerték, hogy mind a kormány által adott válaszok, mind a nemzeti szakszervezetek tapasztalatai alapján jelentős előrehaladás következett be.** Azt is elismerték, hogy a politikai vezetők hajlandóak voltak elsőbbséget biztosítani a kérdésnek, de az eddig alkalmazott nem egységes megközelítés nem kívánatos. A munkavállalóknak teljes jogú partnereknek kell lenniük egy integrált nemzeti akciótervben.”

A Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság azzal zárta vitáját, hogy összefoglalta korábbi vitáit és a 2003-ban és 2006-ban elfogadott megállapításait, a Szakértői Bizottság által 2002 és 2005 között tett megjegyzéseket, a 2007 áprilisában Horvátországot felkereső magas szintű közvetlen kapcsolatfelvételi misszió megállapításait, valamint a Szakértői Bizottság által 2007-ben tett új megjegyzéseket:

„A Bizottság megemlíttette a kormány által benyújtott tájékoztatást a jogalkotási, intézményes, igazságszolgáltatási, egészségügyi és környezetvédelmi intézkedésekről, amelyeket a kormány tett a misszió megállapításainak követése és az Egyezmény alkalmazásának javítása érdekében, beleértve azokat az erőfeszítéseket, amelyeket a Salonit Gyár rehabilitációja és a gyár területén, valamint a Mravinacka Kava hulladéktárolónál található azbeszt hulladék eltávolítása érdekében tett. [...] A Bizottság örömmel üdvözölte [...] az előrehaladás konkrét jeleit a jogszabályi szövegek elfogadása révén, valamint azt a tevékenységet, amellyel javították legalább néhány azbeszt okozta megbetegedésben szenvedő munkavállaló pénzügyi helyzetét. Ugyanakkor, a Bizottság sajnálattal vette tudomásul, hogy ezt a tájékoztatást nem adták meg időben a Szakértői Bizottságnak annak érdekében, hogy az értékelni tudja a kormány által tett előrehaladást. A Bizottság hangsúlyozni kívánta jelen eset komolyságát és azt, hogy abszolút fontosságot tulajdonít annak, hogy a kormány konkrét és gyors intézkedéseket tegyen az Egyezmény teljes végrehajtása érdekében. A Bizottság sürgette a kormányt, hogy haladék nélkül folytassa a foglalkozási azbeszt expozícióval érintett munkavállalók kártérítési igényeinek felülvizsgálatát, hogy biztosítsa azt, hogy az igazságszolgáltatás elmaradás nélkül hozzon döntéseket, illetve hogy a kártérítéseket és az esedékes öregségi nyugdíjakat további késlekedés nélkül fizessék ki. A Bizottság arra is felszólította a kormányt, hogy konkrét intézkedéseket hozzon annak érdekében, hogy a leépítésre került és még mindig munkaképes munkavállalókat részesítsék továbbképzésben és alkalmazzák más munkahelyeken. A Salonit gyártelep rehabilitációjával kapcsolatban tett kormányzati intézkedésekkel kapcsolatban [...] a Bizottság elvárta, hogy mindez további késlekedés nélkül és megfelelő szakértelemmel történjen. A Bizottság bizonyos aggodalommal tett említést arról, hogy az Egyezmény általános alkalmazására irányuló megközelítési mód még mindig nem egységes az országban. A Bizottság azon a véleményen



volt, hogy egységes, átfogó jogszabályi keretre és nemzeti átfogó prevenciók akciótervre lenne szükség a foglalkozás-egészségügy és biztonság területén. [...] A Bizottság sürgette a kormányt, hogy tegye meg az összes szükséges további lépést annak érdekében, hogy biztosítsák a misszió, a Szakértői Bizottság és a jelen Bizottság megállapításainak teljes és időbeni követését annak érdekében, hogy az Egyezményt teljes mértékben végre lehessen hajtani az országban.”

2009-ben a Szakértői Bizottság a 162. sz. Egyezmény Horvátország általi alkalmazásának esetét előrehaladást mutató esetként rögzítette. A Szakértői Bizottság felsorolta a kormány által tett különböző intézkedéseket, beleértve a jogszabályi intézkedéseket, valamint az azbeszt expozíció okozta foglalkozási megbetegedésekben szenvedő munkavállalók kártérítési igényeire vonatkozó döntéseket, az ipari területek rehabilitációját, valamint a nemzeti foglalkozás-egészségügyi és biztonsági program előmozdítását:

„Korábbi megjegyzéseire, valamint a 2007. április 2-6. között Horvátországot felkereső ILO magas szintű közvetlen kapcsolatfelvételi misszió (misszió) megállapításaira, valamint a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság vitáira (legutóbb 2008 júniusában) való hivatkozással a Bizottság tudomásul veszi a kormány által a 2008-as jelentésekben benyújtott részletes tájékoztatást azokról az intézkedésekről, amelyeket az a misszió látogatása, illetve 2008 novembere óta tett azokkal a jogalkotási, igazságszolgáltatási, intézményes és környezetvédelmi intézkedésekkel kapcsolatban, amelyek célja a misszió és a 2008-as Konferencia vitájának megállapításainak nyomon követése, az Egyezmény alkalmazásának javítása, valamint a munkaegészségügy és -biztonság holisztikusabb megközelítési módjának bevezetése volt az országban. A meghozott jogszabályi intézkedésekkel kapcsolatban a Bizottság **elégedettséggel jegyzi meg, hogy a misszió megállapításainak nyomon követéseként [jogszabályi szövegeket fogadtak el].**<sup>24</sup> A Bizottság érdeklődéssel tesz említést azokról az intézkedésekről is, amelyeknek célja egyrészt a tudatosság növelése volt a foglalkozási azbeszt expozíciónak kitett munkavállalók kárpótlásáról szóló törvénnyel kapcsolatban, másrészt a kártérítési igények benyújtásának és kezelésének előmozdítása volt. [...] **A Bizottság említést tesz arról, hogy a kormány most hatályba léptette azokat a jogszabályokat, amelyeket a misszió megállapításai alapján vállaltak megalkotni, és hogy a kormány megteremtette a szükséges jogalapot az Egyezménynek való megfelelés érdekében.** Ugyanakkor a Bizottság felszólítja a kormányt, hogy fogadja el az összes végrehajtásról szóló jogszabályt, tegye meg az összes szükséges intézkedést az eddig hozott jogszabályi intézkedéseket hatékony végrehajtása érdekében, és hogy tegyen erőfeszítéseket a munkahelyi azbeszt expozíciónak kitett összes munkavállaló tudatosságának növelése érdekében azon lehetőségekkel kapcsolatban, amelyek révén jogorvoslatot kaphatnak, illetve, hogy javítsa az eljárásokat azok esetében, akik a jogorvoslat keretében kártérítési igényt kívánnak benyújtani. [...] **Az Egyezmény általános**

<sup>24</sup> Az elfogadott jogszabályi szövegek a következők: a foglalkozási azbeszt expozícióval érintett munkavállalók kötelező egészségügyi felülvizsgálatáról szóló jogszabály; a foglalkozási eredetű megbetegedésekről szóló törvényben található lista módosításáról szóló törvény; a foglalkozási azbeszt expozícióval érintett munkavállalók öregségi nyugdíj jogosultságának megszerzésének feltételeiről szóló törvény; a foglalkozási azbeszt expozícióval érintett munkavállalók kártérítéséről szóló törvény; a munkaegészségügyi és munkabiztonsági törvény módosításáról szóló törvény; a munkaegészségügyi és munkabiztonsági biztosításról szóló törvény módosításáról szóló törvény; az egészségügyi ellátásról szóló törvény módosításáról szóló törvény.

**alkalmazásával kapcsolatos nem egységes megközelítési móddal kapcsolatban a Konferencia Bizottság által tett megállapításokra vonatkozóan a Bizottság megemlíti, hogy tájékoztatást kapott arról, hogy a Nemzeti Munkaegészségügyi és Munkabiztonsági Tanács Nemzeti munkaegészségügyi és –biztonsági programot hoz létre, amelyet 2008 vége előtt fognak jóváhagyni.”<sup>25</sup>**

Tehát, a Szakértői Bizottság szerint a Horvátország által tett jogszabályi változtatások a Hivatal és annak felülvizsgálati testületei által végzett tevékenységek kombinációjának eredménye volt, azaz, a következők játszottak szerepet: a 2007-es magas szintű közvetlen kapcsolatfelvételi misszió megállapításai, a Szakértői Bizottság megjegyzései, valamint 2008-ban a Konferencia 97. Ülésszakán a Konferencia Bizottság vitái és megállapításai, amikor a 162. sz. Egyezmény Horvátország általi alkalmazásának esete egyedi vizsgálat tárgya volt. Ennek a koordinációnak és az ILO felülvizsgálati szerveinek jelen ügy kapcsán tett ismétlődő erőfeszítéseinek (az eset egyedi vizsgálat tárgya volt három alkalommal 2003 óta) tudhatók be azok az eredmények, amelyekről 2009-ben tett említést a Szakértői Bizottság. Ugyanakkor, 2010-ben a Szakértői Bizottság felkérte a kormányt, hogy adjanak választ azokkal az információkkal kapcsolatban, amelyeket 2009. szeptember 18-án nyújtott be a Horvát Szakszervezeti Szövetség (HUS) azon jogszabályi intézkedések alkalmazásával kapcsolatban, amelyekről elégedettséggel tett említést a Szakértői Bizottság egy évvel azelőtt:

„[A Bizottság] felszólítja a kormányt, hogy fogadja el az összes végrehajtásról szóló jogszabályt, tegye meg az összes releváns intézkedést annak érdekében, hogy az eddig hozott jogszabályi intézkedéseket hatékonyan végrehajtsák, és hogy tegyen erőfeszítéseket a munkahelyi azbeszt expozíciónak kitett összes munkavállaló tudatosságának növelésére azon lehetőségekkel kapcsolatban, amelyek révén jogorvoslatot kaphatnak, illetve, hogy javítsa az eljárásokat azok esetében, akik a jogorvoslat keretében kártérítési igényt kívánnak benyújtani. [...] [A Bizottság] felszólítja a kormányt, hogy tegye meg az összes szükséges intézkedést annak érdekében, hogy minimalizálja azokat a késedelmeket, amelyek a kártérítésre és az öregségi nyugdíjra jogosultak esetében előfordultak, és biztosítsa, hogy az összes igényt és kérelmet a lehető leggyorsabban kezeljék. [...] Az előzőek tükrében, valamint a 2008-ban tett megjegyzések követésével kapcsolatban kért, 2010-ben benyújtandó részletes jelentés kontextusában, a Bizottság kéri, hogy a kormány részletesen adjon választ a HUS által benyújtott, fent említett megállapításokra, és ismételten sürgeti a kormányt, hogy tegye meg az összes szükséges lépést a 2007-es magas szintű közvetlen kapcsolatfelvételi misszióknak és a Bizottság 2008-as megjegyzéseinek, megállapításainak és teljes és időbeni nyomon

<sup>25</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 98. Ülésszak, 2009, *Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság jelentés, III. jelentés (1A. rész), 597-599. old.*

követésének biztosítására, valamint arra, hogy biztosítsák az Egyezmény teljes körű alkalmazását az országban.”<sup>26</sup>

### **HOLLANDIA (103. sz. Egyezmény)**

Hollandia 1919 óta az ILO tagja, és 105 egyezményt ratifikált, beleértve mind a nyolc alapvető egyezményt. Az elmúlt 20 évben a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság két egyedi vizsgálatot hajtott végre Hollandiával kapcsolatban: az elsőre 1991-ben került sor az 1948-as 87. sz., Az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről szóló Egyezménnyel kapcsolatban, a másodikra 2004-ben az 1952-es 103. sz., Az anyaság védelméről szóló (módosított) Egyezménnyel kapcsolatban.

Az 1952-es 103. sz., Az anyaság védelméről szóló (módosított) Egyezménnyel kapcsolatban az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Felügyelő Szakértői Bizottság öt észrevételt tett 1990-ben, 1994-ben, 1999-ben, 2004-ben és 2009-ben. 2004-ben a Szakértői Bizottság észrevétele hangsúlyozta, hogy a nemzeti táppénzről szóló törvény nem áll összhangban a 103. sz. Egyezménnyel. A Szakértői Bizottság a következő megállapításokat tette:

„az Egyezmény 1. cikk 1-3. bekezdése, és az azzal összefüggésben értelmezett 4. cikk 4. bekezdése értelmében az Egyezmény hatálya alá eső női dolgozók jogosultak az Egyezmény által biztosított járadékokra, beleértve a kötelező társadalombiztosításból vagy az állami alapokból fizetendő egészségügyi járadékot. A 4. cikk 5. bekezdésével kapcsolatban a Bizottság kimondja, [hogy] a bekezdés azokra a nőkre vonatkozik, akik – bár rendelkeznek kötelező biztosítással – ’nem támaszthatnak igényt e járadékokra rászorultsági alapon’, például, amikor nem rendelkeznek a szükséges járulékfizetéshez, foglalkoztatáshoz vagy lakóhelyhez kötődő jogosultsággal. A szándék nem az, hogy a kötelező biztosítás keretében a rászorultsági alapon vagy szociális segélyalapból járó járadékokat rászorultsági elven járó szociális segéllyel helyettesítsék. Következésképpen, az 5. bekezdés nem alkalmazható azokra a női munkavállalókra, akik – bár az Egyezmény hatálya alá esnek – végleg kikerültek a jogszabályban meghatározott kötelező biztosítási rendszerből, például a jövedelmi szintjük miatt. Továbbá, azokat a nőket kizárni a kötelező biztosításból, akiknek a jövedelme egy bizonyos határ felett van, miközben megengedni számukra, hogy magánbiztosítást kössenek, a gyakorlatban felér azzal, hogy ezeknek a nőknek egészségügyi anyasági járadékokat biztosítanak az önkéntes biztosítási rendszer keretében, miközben az Egyezmény előírja, hogy e járadékokat kötelező biztosítás keretében vagy szociális segélyalapokból kell biztosítani, *inter alia*, a 7. bekezdés értelmében. Ennek megfelelően a Bizottság felkéri a kormányt, hogy ismét vizsgálja felül az ügyet, és a Bizottság bízik abban, hogy abban a helyzetben lesz, hogy

<sup>26</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 99. Ülésszak, 2010, *Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Felügyelő Szakértői Bizottság jelentés, III. jelentés (1A. rész), 664. old.*

következő jelentésében már említést tehet a megtett vagy tervezett intézkedésekről, amelyek révén a jogszabályokat az Egyezmény rendelkezéseivel összhangba hozzák.”<sup>27</sup>

Ugyanebben az évben az ügy a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság egyedi vizsgálatának tárgya volt. A vita során Hollandia kormányának képviselője jelezte, hogy a holland kormány érdeklődéssel vette tudomásul:

„a Szakértői Bizottság megjegyzéseit, különösképpen az Egyezmény 4. cikkének 4. és 5. bekezdése közötti összefüggéssel kapcsolatban, és jelen pillanatban az ILO-val szoros együttműködésben vizsgálja az ügyet annak érdekében, hogy intézkedéseket hozzon. Eközben a holland kormány az orvosi biztosítási rendszer alapvető reformját készíti elő. 2004. május 28-án benyújtották Őfelségének, a Királynőnek azt a törvényjavaslatot, amely az egészségügyi biztosításról szóló törvénnyel összhangban a kötelező biztosítást, a köztisztviselők biztosítási rendszerét, valamint a többi biztosítási formát egy kötelező, általános egészségbiztosítási rendszer keretébe foglalja, annak érdekében, hogy ezt a törvényjavaslatot a Parlamentnek véleményezésre átadja. Ez az új kötelező általános egészségbiztosítási rendszer Hollandia összes lakosára vonatkozna, és valószínűleg 2006. január 1-jén lépne hatályba. Emellett, a kormány fontolóra vette a 2000-es, 183. sz., Az anyaság védelméről szóló Egyezmény ratifikálását, amely modernizálta és felváltotta a 103. sz. Egyezményt, és amely, úgy tűnik, rugalmasabb rendelkezéseket tartalmaz e kérdéssel kapcsolatban. A kormány képviselője hozzátette, hogy a kormány a továbbiakban is szoros együttműködésben dolgozik az ILO-val és a szociális partnerekkel az ügy kapcsán. A Szakértői Bizottság észrevételeiben kért statisztikai adatokkal kapcsolatban megjegyezte, hogy a következő rendes jelentésben nyújtják be azokat.”<sup>28</sup>

A vita során a munkáltatói és munkavállalói oldal kifejtette észrevételeit az Egyezmény alkalmazásával kapcsolatban:

„A **munkáltatói oldal** megjegyezte, hogy a jogszabály anyasági járadékot biztosít a kötelező biztosítási rendszer keretén belül, amely nem vonatkozik azokra a nőkre, akiknek éves jövedelme több mint 30.700 €. A Bizottság ebből álló jogi kérdés az volt, hogy ez a rendszer összhangban van-e az Egyezmény 4. cikkének 4. bekezdésével. Ez így lenne, ha a kormány bizonyítani tudná, hogy a kötelező biztosítási rendszer alá nem tartozó nők rászorultsági alapon részesültek állami forrásból származó járadékokban. Ugyanakkor kétségek voltak azzal kapcsolatban, hogy ez így lenne. A kormány képviselője általában utalt a társadalombiztosítási rendszerre anélkül, hogy megnevezte volna azokat a nemzeti jogszabályi rendelkezéseket, amelyek biztosítják az anyagági járadékokra vonatkozó jogosultságot azoknak az esetekben, akiket a kötelező biztosításból kizártak. A munkáltatói oldal az Egyezmény 4. cikk 5. bekezdését visszalépésnek tekintette, mivel az azokra a nőkre vonatkozott, akik nem estek ugyanennek a cikk 4. bekezdésének hatálya alá. A Szakértői

<sup>27</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 92. Ülésszak, 2004, *Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Felügyelő Szakértői Bizottság jelentés, III. jelentés (IA. rész), 351. old.*

<sup>28</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 92. Ülésszak, 2004, Jegyzőkönyv, 24, „A Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság jelentése, II. rész/59-60. A következő kérdések ugyanabban a Jegyzőkönyvben találhatóak.

Bizottság megállapításával szemben ők azon a véleményen voltak, hogy a 4. cikk 5. bekezdése nem feltétlenül vonatkozik azokra a nőkre, akik elvben jogosultak a 4. cikk 4. bekezdése által meghatározott járadékokra, de akik nem feleltek meg az összes előírt feltételnek, így például nem rendelkeztek meghatározott idejű foglalkoztatási jogviszonnyal. Mindenesetre, a 4. cikk 5. bekezdése alatti szociális járadékokról szóló rendelkezés nem elegendő ahhoz, hogy kielégítse a 4. bekezdés által megállapított követelményeket, amely cikk két alapvető opcióról rendelkezett, és amelyek kötelező érvényűek voltak Hollandia esetében. A munkáltatói oldal javasolta, hogy a kormány kérjen jogi szakértői véleményt az érintett kérdésekről.”

„A **munkavállalói oldal** hangsúlyozta, hogy az eset legfontosabb aspektusa az Egyezmény egyes törvénykezési aspektusait és a társadalombiztosítási rendszer egyes kérdéseit világítja meg az iparilag fejlett országokban. Hollandiában a kötelező betegségi biztosítási rendszer keretén belül biztosított egészségügyi jogosultság csak azokat a munkavállalókat illeti meg, akiknek a jövedelme nem haladja meg az átlagbér több mint másfélszeresét, illetve azokat a nőket illeti meg, akik szociális segélyben részesülnek. Így az átlagbér több mint másfélszeresét kereső munkavállalókra, a köztisztviselőkre és a legtöbb tanárra nem vonatkozik. Ugyanakkor, a 103. sz. Egyezmény 1. cikk 1. és 3. bekezdése és a 4. cikk 4. bekezdése szerint a munkavállalóknak részesülniük kell azokból a járadékokból, amelyek vagy a kötelező biztosítási rendszer keretében, vagy állami alapokból fizetendők. A munkavállalói oldal tagjai azon a véleményen voltak, hogy az Egyezmény 4. cikk 5. bekezdése csak azoknak a munkavállalóknak az esetére vonatkozik, akik ideiglenesen nem felelnek meg a jövedelemmel, munkavállalással vagy lakóhellyel kapcsolatos feltételeknek, és akiket nem zártak ki a kötelező biztosításból jövedelmük szintje miatt. Ez utóbbi kizárás még kevésbé volt igazolható, mivel Hollandiában az önfoglalkoztató munkavállalók 2001 végén jövedelmi szintjüktől függetlenül jogosulttá váltak az anyasági járadékra. A munkavállalói oldal megjegyezte, hogy a kötelező biztosításhoz való hozzáféréssel nem rendelkező munkavállalók köthetnek magánbiztosítást, de ez a megoldás nem áll összhangban az Egyezmény előírásaival. Ugyanakkor, jelenleg erőteljes mozgalom indult a társadalombiztosítás bizonyos területeinek, így az egészségügyi ellátás és az anyasági járadék privatizációja érdekében. A munkavállalói oldal erőteljesen elutasította azokat az elképzeléseket, amelyek ellentmondtak az Egyezményben megfogalmazott kötelező anyasági védelem elvének. Végül, kérték a kormányt, hogy pontos statisztikákat szolgáltatson az Egyezményben megfogalmazott védelemből kizárt nőkkel kapcsolatban.”

A Konferencia Bizottság figyelembe vette az összes elhangzott véleményt és a vitán résztvevő különböző ILO oldalak képviselői által adott információkat, és a következő megállapításokra jutott:

„A Bizottság ismételten hangsúlyozza az általa az anyasági védelemnek tulajdonított fontosságot. Aláhúzza, hogy az Egyezmény nem teszi lehetővé az Egyezmény hatálya alá eső női dolgozók kizárását jövedelmi szintjük vagy alkalmazási területük alapján. **A Bizottság reményét fejezte ki, hogy a kormány meghozza a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jogszabályok összhangba kerüljenek az Egyezmény rendelkezéseivel, és hogy a kormány teljes körű tájékoztatást ad, és elsősorban statisztikákat szolgáltat azon női munkavállalók számáról, akik a kötelező biztosítási rendszer hatálya alá esnek vagy abból kizárásra kerültek.**”

2006. január 1-jén, 18 hónappal a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság vitáját követően, Hollandia kormánya jóváhagyta az egészségbiztosításról szóló törvényt, amely figyelembe vette a Szakértői Bizottság megjegyzéseit és a Konferencia Bizottság megállapításait. 2009-ben a 103. sz. Egyezmény rendszeres vizsgálata során a Szakértői Bizottság elégedettséggel vette tudomásul azokat a jogszabályi változásokat, amelyeket Hollandia kormánya vezetett be, és támogatásáról biztosította a kormány által elfogadott pozitív intézkedéseket:

**„a 2006. január 1-jei egészségügyi biztosítási törvény értelmében minden Hollandiában jogszerűen tartózkodó és dolgozó személy kötelezőérvényűen jogosult egészségügyi biztosításra, és a biztosítók kötelesek mindenkit biztosítani, aki egészségügyi biztosítást kíván kötni. Az alapvető egészségügyi ellátás alapszintű biztosítási csomagját jogszabály írja elő, és az prenatális, szülési és posztnatális ellátásra vonatkozik. Emellett, a jogszabály előírja, hogy a nők nem kötelesek hozzájárulni az orvosi ellátás költségeihez a szülést megelőzően, aközben, és azt követően abban az esetben, ha ezt az ellátást orvosi javaslat alapján kapják.”<sup>29</sup>**

### **LENGYELORSZÁG (87. sz. Egyezmény)**

Bár az eset az 1980-as években történt, és így módon nem tartozik a jelen tanulmány időkeretébe, nem lehetséges teljes mértékben hallgatni az egyik legemblematikusabb esetről az ILO felülvizsgálati rendszerének egyezmények alkalmazására gyakorolt hatását vizsgálva: ez az eset a szervezkedés szabadságával volt kapcsolatos Lengyelországban. Valóban, az ILO meghatározó szerepet töltött be Lengyelország felszabadításában, amikor a Lengyelország által 1957-ben ratifikált, 1948-as, 87. sz. Az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről szóló Egyezmény és az 1949-es, 98. sz. A szervezkedési és kollektív tárgyalási jogról szóló Egyezmény alapján támogatást nyújtott a Szolidaritás szakszervezet legitimizációjához. Amikor 1981-ben kihírdették a szükségállapotot Lengyelországban, a kormány felfüggesztette a Szolidaritás szakszervezet tevékenységét, és számos vezetőjét és tagját letartóztatta vagy elbocsátotta. Miután a Szervezkedési Szabadság Bizottsága kivizsgálta az esetet, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia küldöttei panaszt nyújtottak be Lengyelország ellen az ILO Alapokmányának 26. cikke alapján. A kijelölt Vizsgálóbizottság megállapította, hogy mindkét egyezményt súlyosan megsértették. A Konferencia Bizottságban folytatott több vitát követően, és a Vizsgálóbizottság megállapításai alapján az ILO és számos ország és szervezet felszólította Lengyelországot, hogy találjon megoldást,

<sup>29</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 98. Ülésszak, 2009, *Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Felügyelő Szakértői Bizottság Jelentés, III. jelentés (1A. rész), 630. old.* A Szakértői Bizottság arra is felkérte a kormányt, hogy adjon tájékoztatást az Egyezmény által védett munkavállalói kategóriák biztosítási lefedettségéről az anyasági orvosi járadék esetében, valamint tájékoztatást azon kivételek gyakorlati alkalmazásáról, amelyek lehetővé teszik az elbocsátásokat a terhességi és anyasági szabadság során. A Bizottság hangsúlyozta, hogy az Egyezmény 6. cikke tiltja, hogy egy munkáltató bármilyen okból elbocsássa vagy felmondjon a munkahelytől anyasági szabadság miatt távollevő nőnek.

majd 1989-ben a lengyel kormány jogilag elismerte a Szolidaritást. Lech Walesa, a Szolidaritás akkori vezetője és Lengyelország későbbi elnöke szerint az ILO által a szükségállapot kihirdetése után felállított Vizsgálóbizottság jelentős mértékben hozzájárult a demokráciához vezető változásokhoz Lengyelországban.

### III. RÉSZ

---

A Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság tevékenységének hatása a normák alkalmazására a jelentéstételi kötelezettség súlyos mulasztása esetén

\*\*\*

*Ez a rész, amely a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság tevékenységének a normák alkalmazására gyakorolt hatását elemzi a jelentéstételi kötelezettség és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségek súlyos mulasztása esetén, három részből áll. Az első azokat az eseteket értékeli mennyiségi szempontból, amelyek során a tagállamok súlyosan megsértik Alapokmány szerinti kötelezettségeiket. A második rész az előrehaladást mutató eseteket elemzi az Alapokmány szerinti jelentéstételi kötelezettségek megfelelésével kapcsolatban. Végül, a harmadik rész összefoglalja a Konferencia Bizottság tevékenységének hatásával kapcsolatos vita releváns elemeit a Hivatal által, az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelés javítása érdekében alkalmazott stratégiák és eszközök tekintetében.*



## I. Az Alapokmány szerinti kötelezettségekkel kapcsolatos súlyos mulasztások eseteinek áttekintése

Az ILO Alapokmányának 22. és 35. cikke a Hivatal részére történő jelentéstételi rendszert határozza meg. Az ILO Alapokmányának 22. cikke értelmében „*mindegyes tagállam vállalja, hogy évenként jelentést készít a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal részére azokról az intézkedésekről, amelyeket azon Egyezmények előírásainak érvényesítése érdekében tett, amely Egyezményekhez csatlakozott.*”<sup>30</sup> Tehát, „jelentéstételi kötelezettség” áll fenn. E kötelezettség egy tagállam általi elmulasztását a gyakorlatban „automatikus” esetnek nevezik abban az értelemben, hogy az eset automatikusan rögzítésre kerül a Szakértői Bizottság jelentéseiben, majd a Konferencia Bizottság jelentésében, amint az megfelel a két bizottság által meghatározott formális kritériumoknak a nemzetközi munkaügyi normákról szóló jelentések és tájékoztatás megküldésével kapcsolatos, Alapokmány szerinti kötelezettségek szerint. Ezek az esetek az általános észrevételekként és közvetlen kérésekként ismert egyedi megjegyzésekhez vezetnek, amelyeket a Szakértői Bizottság intéz az érintett országokhoz. Amennyiben egy érintett kormány nem bocsátja rendelkezésre az igényelt jelentéseket és tájékoztatásokat, az esetet a Konferencia Bizottság tudtára hozzák, amely 1993 óta egy külön, erre a célra szolgáló ülésen vitatja meg ezeket az eseteket. Az Alapokmány szerinti kötelezettségnek való megfelelés súlyos elmulasztásának eseteinek meghatározására speciális kritériumokat határoztak meg, és ezeket a kritériumokat mindkét bizottság alkalmazza. E kritériumok a következők: (1) jelentések benyújtásának elmulasztása az elmúlt két vagy annál több évben a ratifikált egyezmények alkalmazásával kapcsolatban; (2) a ratifikált egyezmények alkalmazásáról szóló első jelentések benyújtásának elmulasztása; (3) a Szakértői Bizottság megjegyzéseire adott válaszinformációk benyújtásának elmulasztása; (4) a Konferencia által elfogadott egyezmények és ajánlások illetékes hatóságoknak történő bemutatásának elmulasztása legalább az elmúlt hét ülészak során; (5) a nem ratifikált egyezményekről és ajánlásokról szóló jelentések benyújtásának elmulasztása az elmúlt öt év során; (6) az elmúlt három évben azon reprezentatív munkáltatói és munkavállalói szervezetek megjelölésének elmulasztása, amelyekkel ismertették a jelentések másolatait. A Szakértői Bizottsággal ellentétben a Konferencia Bizottság nem intéz egyedi megjegyzéseket az érintett országokhoz, bár az egyes kritériumoknál utal ezekre jelentésének megfelelő részében.

Mivel a Szakértői Bizottság tevékenységének legnagyobb részét a tagállamok által ratifikált egyezményekről szóló kormányjelentések vizsgálata

---

<sup>30</sup> ILO Alapokmány, 22. cikk.

tölti ki, könnyen érthető, hogy a jelentéstételi kötelezettség elmulasztása milyen mértékben akadályozza az ILO felülvizsgálati rendszerének hatékonyságát és megfelelő működését. Azon esetek vitája során, amikor egyes kormányok súlyos mulasztást követnek el jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségeik teljesítésekor, a Konferencia Bizottság munkáltatói és munkavállalói tagjai többször hangsúlyozták annak fontosságát, hogy a tagállamok feleljenek meg Alapokmány szerinti elkötelezettségüknek. E szempontból, a munkáltatói és munkavállalói oldal tagjai számos alkalommal tettek említést a megbeszélések során az úgynevezett „automatikus” esetekről és arról, hogy a tagállamok által küldött jelentések az ILO felülvizsgálati rendszerének alapját képezik, valamint arról, hogy a jelentéstételi kötelezettség súlyos és rendszeres elmulasztása negatív hatással van az ILO teljes felülvizsgálati rendszerére.

A Szakértői Bizottsághoz hasonló módon a Konferencia Bizottság is hangsúlyozta, hogy az a tény, hogy bizonyos államok nem tesznek eleget jelentéstételi kötelezettségüknek, aláássa az ILO felülvizsgálati rendszerének működését, mivel az elsősorban a kormányjelentésekben található információkra alapul. Valóban, a gyakorlatban, amikor egy ország nem nyújtja be valamelyik első jelentését egy egyezmény hatályba lépését követően, vagy amikor több évig nem nyújt be jelentést, azt jelenti, hogy a ratifikált egyezmények alkalmazásának felülvizsgálatát nem lehet elkezdni vagy fel kell függeszteni. Ennek megfelelően, a jelentéstételi kötelezettségek súlyos megsértésének eseteire ugyanolyan figyelmet kell fordítani, mint a ratifikált egyezmények hatályba léptetésének elmulasztására vonatkozó esetekre. E célból, az ILO felülvizsgálati rendszerének koherenciájának és hatékonyságának javítása érdekében a jelentések megküldése, illetve a jelentéstételi kötelezettség hatékony végrehajtása az ILO normastratégiájának alapvető komponensét jelenti.

### ***1. Az eljárások megerősítése az egyedi igényeknek megfelelő nyomon követés szempontjából***

A Konferencia 93. Ülésszakán (2005 júniusában) a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság kezdeményezésére a Szakértői Bizottság és a Konferencia Bizottság a Hivatal támogatásával úgy döntött, hogy megerősítik azoknak az eseteknek a nyomon követését, amelyek során a tagállamok súlyosan megsértették jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségeiket. A kezdeményezés arra irányult, hogy pontosabban meg lehessen határozni azokat a nehézségeket, amelyek ilyen mulasztáshoz vezettek, valamint, hogy az érintett országok mindegyikének segítséget nyújtsanak a megfelelő megoldások megtalálásában eseti alapon. Emellett cél volt, hogy nagyobb láthatóságot biztosítsanak ezen ügyek felülvizsgálati testületek és Hivatal általi kezelésére. Ennek megfelelően arra ösztönözték az országokat, hogy találjanak hatékony

megoldást problémáikra. 2004 óta a munkavállalói oldal tagjai kifejezték aggodalmukat a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság előtt azon jelentések nagy százalékos arányával kapcsolatban, amelyeket késedelmesen vagy egyáltalán nem nyújtottak be, és felszólították a Hivatalt, hogy egyedi megközelítési módokat alakítsanak ki azon országok esetében, amelyek egymást követő több éven keresztül nem teljesítették kötelezettségeiket.<sup>31</sup>

2005-ben a Konferencia Bizottság Általános jelentése is hangsúlyozta a munkavállalói és munkáltatói oldal észrevételét azzal kapcsolatban, hogy szükséges javítani a helyzetet a jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének súlyos megsértése eseteiben. A munkavállalói oldal kérte a Hivatalt, hogy indítsanak kampányt azzal kapcsolatban, hogy az egyes tagállamok nem feleltek meg Alapokmány szerinti kötelezettségeiknek, és javasolták, hogy a Hivatal küldjön egyedi leveleket azoknak a kormányoknak, amelyek nem feleltek meg e kötelezettségeiknek. A munkavállalói oldal arra is kérte a Hivatalt, hogy adjanak több információt a Konferencia Bizottságnak azokról a gyakorlati problémákról, amelyekkel a jelentéstételi kötelezettségeiknek eleget nem tevő államok szembesülnek.<sup>32</sup> A munkáltatói oldal is több javaslatot tett. Véleményük szerint azokat az eseteket, amikor a tagállamok súlyos mulasztást követtek el jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségeik teljesítésében, ugyanúgy kellene kezelni, mint a Szakértői Bizottság jelentésében szereplő, ezekkel kapcsolatos cikkeket. A munkáltatói oldal szerint az úgynevezett „automatikus esetek” a jelentéstételi kötelezettségek olyan súlyos megsértését jelentették és olyan helyzeteket tükröztek, amelyek az egész felülvizsgálati rendszert hátrányosan érintették. A munkavállalói oldalhoz hasonlóan a munkáltatói oldal is felszólította a Hivatalt, hogy végezzenek részletesebb elemzést azokról az okokról, amelyek miatt egyes tagállamok nem küldtek jelentéseket, beleértve az egyes országok speciális körülményeiről megbízható tájékoztatások adását.

A Konferencia 93. Ülésszakán tartott Konferencia Bizottsági vita során a Hivatal tudomásul vette a részes felek összes állásfoglalását és kijelentését. A Hivatal által elkészített „Információs anyag az úgynevezett 'automatikus' esetekről”,<sup>33</sup> amelyet később a Konferencia Bizottsághoz nyújtottak be vitára, számos válaszelemet tartalmazott azokkal a felhívásokkal kapcsolatban, amelyet a részes felek tettek az Alapokmány szerinti kötelezettségeiket súlyosan elmulasztó kormányok eseteivel kapcsolatban adandó stratégiával kapcsolatban. Az információs anyag röviden leírta a Hivatal által meghatározott különböző olyan tényezőket, amelyek magyarázatot adhattak azokra a súlyos

---

<sup>31</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 92. Ülésszak, 2004, Jegyzőkönyv, 24, *Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság jelentés, Általános jelentés, 112. bekezdés.*

<sup>32</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 93. Ülésszak, 2005, Jegyzőkönyv, 22, *Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság jelentés, Általános jelentés, 62., 63. és 69. bekezdés.*

<sup>33</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 93. Ülésszak, 2005, C. Mell./D.4.

mulasztásokra, amelyeket a tagállamok követtek el a jelentéstételi kötelezettségeiknek való megfelelés során. Az információs anyag egy olyan lehetséges megközelítési módot vázolt, amelynek révén hatékonyabban lehetett reagálni azokra a nehézségekre, amelyekkel a tagállamok szembesültek az Alapokmány szerinti kötelezettségeiknek való megfelelés során. A Konferencia 93. Ülésszakán a Konferencia Bizottságban folytatott vita során a Hivatal azt is javasolta, hogy az „automatikus esetek” kifejezést helyettesítsék a következő kifejezéssel: a tagállamok által jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségeiknek való megfelelés során elkövetett súlyos mulasztások esetei. A Konferencia Bizottság vitája során a munkáltatói oldal számos alkalommal hangsúlyozta, hogy az „automatikus esetek” kifejezés használata azt a hamis látszatot keltik, hogy ezek az esetek nem bírnak jelentőséggel. Az elnevezés megváltoztatásáról kapcsolatos döntés, ugyanakkor nem csak szimbolikus volt, hanem hangsúlyozta a Hivatal, a Konferencia Bizottság és a Szakértői Bizottság kinyilvánított akaratát azzal kapcsolatban, hogy kezelni kívánják a tagállamok Alapokmány szerinti kötelezettségeik teljesítése során bekövetkező súlyos mulasztások eseteit, illetve, hogy koherens stratégiát kívánnak kidolgozni ezen kérdések rendezése érdekében.

Ennek megfelelően, 2005-től kezdődően a Konferencia Bizottság vitái teret adtak egy, az egyedi igényeket figyelembe vevő nyomon követés folyamatának kialakítására a Konferencia Bizottság és a Szakértői Bizottság a súlyos mulasztási esetekre vonatkozó vizsgálatainak kontextusában a két bizottság által meghatározott közös kritériumok alapján, valamint a Hivatal által nyújtott segítségnyújtás során, e vizsgálatokat követően.

Az igényeknek megfelelő nyomon követés kiindulási pontja a Konferencia Bizottság súlyos mulasztásos eseteket megállapító jelentése. E jelentés alapján és 2005 óta a Hivatal egyedi követő leveleket küldött a súlyos mulasztás eseteivel érintett tagállamoknak a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság álláspontjainak kontextusában. Az igényeknek megfelelő követő eljárás 2005-ben történt bevezetése óta összesen 285 levelet küldtek ki.

A gyakorlatban ezek a levelek figyelmeztetik az egyedi követő eljárás által érintett tagállamokat a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság álláspontjaira, és hangsúlyozzák minden egyes olyan állam esetében, amelynek e leveleket címezik, a Bizottság által megállapított súlyos mulasztásokat (például az elmaradt jelentések számát vagy típusát és az érintett egyezményeket). A követő levelek felsorolják az eddig nyújtott technikai támogatást is (a megvalósult missziókat és azok hatását), és ösztönzik az érintett tagállamokat, hogy kérjenek technikai támogatást a Hivataltól, amennyiben arra szükségük van. Az egyes levelekhez mellékletet fűznek, amelyben a következő három pontot összegzik: az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelés mulasztásának megállapított esetei, az elmaradt jelentések, és végezetül nyomon követés technikai segítségnyújtás formájában. Röviden, az

egyedi eseteknek megfelelő követési eljárás felhívja a figyelmet egyes tagállamok mulasztásainak speciális eseteire, és felszólítja ezen országokat, hogy gyakorlati módon írják le azokat az akadályokat és problémákat, amelyek megakadályozzák az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelést. Az érintett országokat felkérlik, hogy határozzák meg a potenciális technikai segítségnyújtási igényeiket, és – amennyiben eddig még nem kértek segítségnyújtást – a személyre szabott követő levelek felszólítják őket erre. Ez a levélváltás kettős célt szolgál: először az érintett országok legmagasabb szintű illetékes hatóságainak figyelmének felhívása, és másodsorban tevékenységek ösztönözése a külső hivatalok, és konkrétan a normaszakértők részéről, akiket név szerint jelölnek ki, mint a Hivatal által az érintett kormányok számára adandó támogatás felelőseit. Gyakorlatban, ez a levélváltás, amelynek előkészítése során a külső irodákban dolgozó szakértők szorosan együttműködnek, együtt jár a külső irodák nagyobb fokú mobilizációjával, ami önmagában lehetővé teszi az országok segítségnyújtásra vonatkozó igényeinek felmérését és azt, hogy a nemzeti helyzetnek megfelelő, reális célokra alapozzák a segítségnyújtást.

#### Az elküldött egyedi követő levelek száma (2005-2010)

2005	2006	2007	2008	2009	2010
53	49	45	55	44	39

2008 óta a Hivatal megerősítette az egyedi követő eljárást azáltal, hogy egy újabb, második ciklust vezettek be azon országok esetére, amelyek nem nyújtották be jelentésüket a szeptember 1-jei végső időpontig, vagy amelyek nem adtak választ a segítségnyújtás felajánlására. Sőt, 2009 februárjában egy harmadik követési ciklust is kezdeményeztek a Szakértői Bizottság jelentése alapján annak érdekében, hogy a kormányokat arra ösztönözzék, hogy a 2009 júniusában tartandó Konferencia ülészsaka előtt tegyenek eleget kötelezettségeiknek.

Az egyedi követő eljárás harmadik fázisában a Szakértői Bizottság adaptálta általános megállapításait és közvetlen kéréseit azon országok felszólításának gyakorlatában, amelyek nem teljesítették Alapokmány szerinti kötelezettségeiket a Konferencia Bizottság által alkalmazott, fent ismertetett azonos kritériumok értelmében. 2005 óta a Szakértői Bizottság figyelembe veszi a Konferencia Bizottság tagjai által tett általános megjegyzéseket, amelyek a megállapított mulasztások speciális aspektusait hangsúlyozzák, valamint a Konferencia Bizottság adott esetekkel kapcsolatos álláspontjait és az országok által hozott intézkedéseket, amelyekkel a Konferenciát követően kívánják megoldani a problémákat, például az ILO technikai segítségnyújtásának igénybevétele révén. Ennek megfelelően, a Konferencia Bizottság által 2005-

ben kialakított általános útmutató érvényesítése érdekében, a Szakértői Bizottság az egyes országok helyzetének megfelelően fogalmazta meg megjegyzéseit annak érdekében, hogy segítsen az országoknak és a Hivatalnak hatékony megoldást találni a nehézségekre. Ezért kimondhatjuk, hogy az egyedi követő eljárás az ILO felülvizsgálati rendszerére jellemző két fő aspektust példázza: a Konferencia Bizottság és a Szakértői Bizottság közötti komplementaritást, valamint a felülvizsgálati testületek vizsgálatainak és a Hivatal által biztosított technikai segítségnyújtásnak kombinációját.

## **2. Az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelés javítása**

Vizsgáljuk meg a helyzetet mennyiségi szempontból. Ha megszámoljuk a Szakértői Bizottság ülészakára időben megérkező jelentéseket, akkor azt látjuk, hogy általános trendként abszolút értékben ez a szám – csúcs- és alsóértékeket mutatva - emelkedik, elsősorban az adott évben kért jelentések számának függvényében. Százalékos arányban a változás viszonylag alacsony éves szinten, bár jelentős előrehaladás volt látható 2008-ban. Általánosságban, 2005 óta - egy 2009-ben mért relatív csökkenés kivételével - előrehaladás tapasztalható a határideig beérkezett jelentések számát tekintve. A Szakértői Bizottság jelentéseinek II. mellékletében, a ratifikált egyezményekről szóló jelentések táblázatában szereplő adatok (Alapokmány 22. cikk) egyértelműen igazolják ezt a javulást.

Jelen kvantitatív elemzés tehát azoknak a döntéseknek a jelentőségét hangsúlyozza, amelyeket 2005-ben a Konferencia 93. Ülésszakán fogadtak el a Normák Alkalmazását Felügyelő Bizottság kezdeményezésére. A 2005 óta bevezetett egyedi követő eljárással kapcsolatban a Hivatal által kialakított stratégia azt eredményezte, hogy az egyes tagállamok teljesítménye javult az Alapokmány szerinti kötelezettségeik teljesítése tekintetében. A Szakértői Bizottság 2009-es jelentése szerint az egyedi követő eljárás eredményekkel járt:

*„Bár [az 55 tagállam közül, amelyeknek a Hivatal célzott levelet küldött 2008-ban] 32 már korábban is szerepelt ugyanezen mulasztások miatt a Konferencia Bizottság 2007-es jelentésében (sőt, bizonyos esetekben a 2005-ös és 2006-os jelentésekben is), egyértelmű, hogy néhányuk jelentős előrehaladást ért el azon hiányosságok megoldásában, amelyek miatt említésre kerültek.”<sup>34</sup>*

---

<sup>34</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 98. Ülésszak, 2009, *Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Vizsgáló Szakértői Bizottság Jelentése*, III. Jelentés (1A rész), Általános Jelentés, 15. bekezdés.

**A ratifikált egyezményekről szóló jelentések táblázata (1993-2010)**

Konferencia éve	Kért jelentések	Határidőre beérkezett jelentések	A Szakértői Bizottság ülészsaka előtt beérkező jelentések	A Konferencia ülészsaka előtt beérkező jelentések
<b>1993</b>	1096	471 24,7%	1233 64,6%	1473 77,2%
<b>1994</b>	2290	370 16,1%	1573 68,7%	1879 82,0%
<b>1995</b>	1252	479 38,2%	824 65,8%	988 78,9%
<b>1996</b>	1806	362 20,5%	1145 63,3%	1413 78,2%
<b>1997</b>	1927	553 28,7%	1211 62,8%	1438 74,6%
<b>1998</b>	2036	463 22,7%	1264 62,1%	1455 71,4%
<b>1999</b>	2288	520 22,7%	1406 61,4%	1641 71,7%
<b>2000</b>	2550	740 29,0%	1798 70,5%	1952 76,6%
<b>2001</b>	2313	598 25,9%	1513 65,4%	1672 72,2%
<b>2002</b>	2368	600 25,3%	1529 64,5%	1701 71,8%
<b>2003</b>	2344	568 24,2%	1544 65,9%	1710 72,6%
<b>2004</b>	2569	659 25,6%	1645 64,0%	1852 72,1%
<b>2005</b>	2638	696 26,4%	1820 69,0%	2065 78,3%
<i>- Az egyedi követő eljárás bevezetése</i>				
<b>2006</b>	2586	745 28,8%	1719 66,5%	1949 75,4%
<b>2007</b>	2478	845 34,1%	1611 65,0%	1812 73,2%
<b>2008</b>	2517	811 32,2%	1768 70,2%	1962 78,0%
<b>2009</b>	2733	682 24,9%	1853 67,8%	2120 77,6%
<b>2010</b>	2990	939 31,4%	2002 66,95%	

A 2005 óta megvalósított stratégia, úgy tűnik, jelentős hatást fejtett ki. A fokozott felülvizsgálat a jelentéstételi kötelezettségeknek való megfelelés súlyos elmulasztására<sup>35</sup> vonatkozó esetek számának csökkenését eredményezte, és különösképpen a súlyos és régóta fennálló problémákkal küszködő országok célzott kezelését tette lehetővé. Azon tagállamok száma, amelyeket a Konferencia Bizottság jelentésének vonatkozó bekezdéseiben említenek a jelentéstételi kötelezettség elmulasztása miatt, 2010-ben 39-re csökkent a 2005-ben felsorolt 53-hoz képest. A Konferencia Bizottság szintén említést tett arról, hogy a munkáltatói és munkavállalói szervezetek által benyújtott észrevételek száma is folyamatosan nő.

Annak ellenére, hogy egyes tagállamok még mindig nehézségekkel szembesülnek, és nem tesznek eleget Alapokmány szerinti kötelezettségüknek, hangsúlyozni kell azt, hogy a helyzet jelentősen javult. E szempontból, ahogy azt a Szakértői Bizottság és a Konferencia Bizottság általános jelentései

<sup>35</sup> Lásd II. szakasz alább az előrehaladást mutató esetekről.

hangsúlyozzák 2005 óta, az egyedi igényeknek megfelelő követő stratégia nem csak azt eredményezte, hogy a súlyos mulasztások miatt említett tagállamok javították az Alapokmány szerinti kötelezettségeiknek való megfelelésüket, mivel a kérdés fontosságát jobban tudatosították bennük, hanem azt is eredményezte, hogy a Hivatal módszerein és tevékenységi eszközein is módosítottak a gyakorlati válasz megtalálása érdekében.



### III. Nagyobb hatás elérése a felülvizsgálati testületek és a Hivatal közös akciója révén

Az előrehaladást mutató esetek elemzése különböző következtetéseket vet fel a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság tevékenységének hatásával kapcsolatban a tagállamok Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelése területén. Először, bár a Konferencia Bizottság a megvitatás és a vita központi fóruma, olyan testület, ahol folyamatosan jelentős gyakorlatokat alakítanak ki (mint például az egyedi követő eljárás), a Konferencia Bizottság munkáját nem lehetséges elválasztani a Szakértői Bizottság tevékenységétől vagy a Hivatal által tett intézkedésektől. Sőt, alapvetően a Konferencia Bizottság hatását az ILO felülvizsgálati testületei és a Hivatal általi közös tevékenységek szempontjából fontos elemezni. Az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelés súlyos elmulasztásainak eseteiről szóló, a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság általi vitákat, és a Bizottság vitáinak és álláspontjainak követését szolgáló, azt követő tevékenységeket meg kell különböztetni egymástól. Az egyes tagállamok jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségeinek való megfelelés területén tapasztalható jelentős javulás mellett, az előrehaladást mutató esetek elemzése felhívja a figyelmet a Hivatal számára rendelkezésre álló tevékenységek, eszközök és stratégiák választékára, amelyekkel egyrészt meg tudják határozni azokat a különböző nehézség típusokat, amelyekkel a tagállamok néznek szembe, amikor érvényesíteni kívánják Alapokmány szerinti kötelezettségeiket az ILO felé, és másrészt, amelyekkel progresszív és összehangolt választ tudnak adni.

#### ***1. Az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelés súlyos mulasztásához vezető problémák meghatározása, mint a hatékonyabb reakció alapja***

A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 93. Ülésszakának (2005. május-június) előkészületi szakaszában folytatott informális konzultációk alatt egyértelművé vált, hogy hasznos lenne, ha a Titkárság dokumentumot nyújtana be a Konferencia Bizottságnak annak érdekében, hogy az jobban megértse azokat a nehézségeket, amelyek a súlyos mulasztásos esetek számának emelkedéséhez vezetnek a tagállamok jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségeinek teljesítése során. Ennek az úgynevezett „automatikus” esetekről szóló információs anyagnak az volt a célja, hogy tájékoztatást adjon azokról a problémákról, amelyek miatt emelkedett Alapokmány szerinti kötelezettségeiket nem teljesítő tagállamok száma. Az információs anyag további célja azoknak az eszközöknek a vizsgálata volt, amelyeket az Alapokmány szerinti és egyéb, normákkal kapcsolatos

kötelezettségek teljesítésének javítása érdekében vezethetnének be.<sup>36</sup> E szempontból a külső irodák, és a területeken, illetve a központban dolgozó nemzetközi munkaügyi normaszakértők jelentős szerepet töltek be. Az információs anyagot követően a Szakértői Bizottság minden egyes általános jelentésében áttekinti azokat a tényezőket, amelyek nehézségeket okoznak az egyes országoknak a jelentések elküldése során.

***(A) Az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelés súlyos mulasztásával kapcsolatos esetek számának növekedéséhez vezető tényezők***

A fentieknek megfelelően, az információs anyag áttekintette azokat a problémákat és nehézségeket, amelyekkel a kormányok szembesültek az Alapokmány szerinti kötelezettségeik teljesítése során, valamint javaslatot tett az esetleges megoldásokra. Így ez a folyamat révén a Hivatal pontosabban tudta meghatározni azokat a nehézségeket, amelyekkel az államok szembesültek az Alapokmány szerinti kötelezettségeik teljesítése során. Több, az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelés mulasztásához hozzájáruló tényezőt is meghatároztak. Az úgynevezett „automatikus” esetekről szóló információs anyag két különböző tényezőkategóriát különböztetett meg: (a) intézményes helyzet nemzeti szinten; és (b) az ILO láthatósága, valamint a felülvizsgálati mechanizmusok és eljárások egyértelműsége.

***A.1 INTÉZMÉNYES HELYZET NEMZETI SZINTEN***

*Konfliktusok vagy természeti katasztrófák*

A tagállamok intézményes helyzetével kapcsolatos tényezők esetében több olyan körülményt jelöltek meg, amelyek magyarázatot adhatnak a jelentéstételi kötelezettség teljesítésében megnyilvánuló nehézségekre. Egy konfliktusokkal vagy természeti katasztrófákkal érintett ország általános helyzete egyértelműen magyarázatot ad arra, hogy egyes országok miért nem tudnak eleget tenni az ILO-val kapcsolatos, Alapokmány szerinti kötelezettségeiknek. E szempontból a jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségeknek való megfelelés súlyos mulasztásáról szóló esetek megvitatása során néhány ország hangsúlyozta egy ilyen típusú helyzet fennállását, amikor magyarázatot kívántak adni a jelentéstételi kötelezettségükben tapasztalható elmaradásukra. Ez volt az eset különösképpen Afganisztán, Irak és Libéria esetében, amely országok kormányképviselői több alkalommal említették a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottságnak adott magyarázatukban azokat a speciális nehézségeket, amelyek az országukban meglévő konfliktusokhoz kapcsolódtak. Afganisztán, Irak és Libéria kormányképviselői azt is hangsúlyozták, hogy országaik az intézményi újraépítés kivételes helyzetével néznek szembe. Más

---

<sup>36</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 93. Ülésszak, 2005. C. mell./D.4.

tagállamok komoly, természeti katasztrófák miatti társadalmi válsághelyzetekre hivatkoztak az Alapokmány szerinti kötelezettségek megfelelésében tapasztalható komoly mulasztásuk magyarázataként. Erre példa Haiti kormányképviselőjének hozzászólása a Konferencia Bizottságban 2009-ben:

*„Haiti kormányképviselője elnézést kér, mivel kormánya nem tudta határidőre bemutatni a Konferencia által elfogadott egyezményeket és ajánlásokat. E mulasztás okai ugyanakkor nem a kormány szándékaiban keresendők, hanem az országot sújtó politikai és társadalmi válságnak, a természeti katasztrófáknak és zavargásoknak tudhatóak be.”<sup>37</sup>*

#### *A munkaügyi igazgatás helyzete*

A munkaügyi igazgatás helyzete azon tényezők között szerepel, amelyek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a tagállamok nem tesznek eleget Alapokmány szerinti kötelezettségeiknek. Ez a tényező három fő aspektusra terjed ki: a szociális kérdésekért felelős minisztérium alacsony rangja a kormányhierarchiában; az anyagi eszközök hiánya; és az emberi erőforrások alapvető kérdése. Az anyagi erőforrások hiánya a gyakorlatban az a tényező, amelyre a leggyakrabban hivatkoznak a Konferencia Bizottság az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelés súlyos mulasztásának eseteiről szóló megbeszélésein. Az emberi erőforráshiány kérdését szintén igen gyakran említik azok a tagállamok, amelyek az Alapokmány szerinti kötelezettségeknek való megfelelés súlyos elmulasztása miatt a Konferencia Bizottság napirendjén szerepelnek. Az emberi erőforráshiány jelentheti a személyzet hiányát, a jelentések elkészítéséért felelős személyzet képzésében megnyilvánuló problémákat vagy az ILO ügyekért felelős hivatalnokok gyakori cseréjét. A türkménisztáni kormánytisztviselők támogatása érdekében végrehajtott technikai segítségnyújtási misszió jelentése e szempontból említést tett arról, hogy az előző technikai misszió által nyújtott képzés működésképtelenné vált a kormányzaton belül végrehajtott személyzeti átcsoportosítások miatt. Ugyanígy, bizonyos esetekben az adminisztrációs reformok szintén magyarázatot adhatnak a szakértelem és a tapasztalatok elvesztésére. Ezt a tényezőt említette Kambodzsa kormánya a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 93. Ülésszakán (2005. május-június) a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság Alapokmány szerinti kötelezettségek elmulasztásával járó súlyos esetekről szóló ülésén:

*„Kambodzsa kormányképviselője jelezte, hogy a Hivatal által biztosított technikai segítségnyújtás eredményeképpen Kambodzsa eredményeket ért el az előző évben. Így a 2004. évre vonatkozó jelentéseket már elküldték. A 2005-ben esedékes jelentésekkel kapcsolatban elmondta,*

---

<sup>37</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 98. Ülésszak, 2009, *Jegyzőkönyv*, 16, *Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság Jelentése*, 2. rész (Rev.)/160.

*hogy azok még nem készültek el a Munkaügyi Minisztériumon belüli változások miatt. 2004 júliusában átalakították a kambodzsai kormányt, új Munkaügyi Minisztériumot hoztak létre, amely magában foglalja a korábbi Szociális Minisztérium és Oktatási Minisztérium egyes területeit is. Hozzátette, hogy kormánya készen áll elkészíteni a 2005-ös jelentéseket. Mindazonáltal, mivel a különböző minisztériumok tisztségviselői más pozíciókba kerültek az átalakítás miatt, a munkaügyi terület illetékesei, és különösen azok, akik az ILO jelentések megírásáért lesznek felelősek, még nem kapták kézhez feladatköruket. Reményét fejezte ki, hogy az új Munkaügyi és Szakképzési Minisztérium teljesíteni fogja jelentéstételi kötelezettségeit.”<sup>38</sup>*

A Szakértői Bizottság rendszeresen hangsúlyozza, hogy a munkaügyi kormányzatot érintő nehézségek komoly befolyással vannak a tagállamok Alapokmány szerinti jelentéstételi kötelezettségeinek való megfelelés területére. E tényező jelentőségét számos alkalommal hangsúlyozták az elmúlt években. Emiatt, a Szakértői Bizottság a 85. Ülésszakra (2010. november-december) készített Általános Jelentésében felhívta a figyelmet az Irányító Testület 309. Ülésszakán (2010. november), a munkaügyi kormányzat és munkaügyi felügyelet kihívásairól és perspektíváiról tartott megbeszélésre a Konferencia 100. Ülésszakán tartandó általános vita kontextusában.<sup>39</sup>

*A szociális partnerek mobilizálása:*

Bár a jelentések megküldése a kormányok felelőssége, a munkáltatói és munkavállalói szervezetek mobilizálása a jelentések benyújtása és az ILO felülvizsgálati testületeinek észrevételeire tett válaszok folyamatában hatással lehet a jelentések benyújtására és azok tartalmára. Ez a tényező attól is függ, hogy a szociális partnerek milyen szintű tudással rendelkeznek az ILO felülvizsgálati mechanizmusaival kapcsolatban, illetve, hogy hogyan működik nemzeti szinten a tripartit párbeszéd. Bár a kormányok megtehetik azt, hogy az Alapokmány szerinti kötelezettségeiknek való megfelelés felelősségét áthárítják a szociális partnerekre, ezt a kérdést ugyanakkor gyakran felvetik azoknak a megbeszéléseknek a során, amelyeket a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság folytat a kötelezettségeknek való megfelelés területén mutatkozó súlyos mulasztási esetekről. Így a kormányok számára is fontos, hogy megfeleljenek az Alapokmány 23. cikk 2. bekezdése alapján rájuk rótt kötelezettségnek, és hogy jelentéseik és tájékoztatásaik másolatát küldjék meg a reprezentatív munkáltatói és munkavállalói szervezeteknek az Alapokmány 19. és 22. cikkével összhangban. A közelmúltban mindkét Bizottság ismételt

---

<sup>38</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 93. Ülésszak, 2005, *Jegyzőkönyv*, 22, *Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság Jelentése*, 2/5. rész.

<sup>39</sup> Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 99. Ülésszak, 2010, *Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Vizsgáló Szakértői Bizottság Jelentése*, Általános Jelentés, 24. bekezdés.

hangsúlyozta annak fontosságát, hogy e kötelezettségnek eleget tegyenek. Egy ilyen mobilizáció megnyilvánulhat a 144. sz. Egyezmény ratifikálása és alkalmazása előmozdításában, amellyel kapcsolatban a másik három irányadó egyezményhez hasonlóan akciótervet fogadtak el.

*Nyelvi tényezők:*

A jelentések és egyéb, normákkal kapcsolatos tájékoztatások megküldése hosszú és költséges folyamat lehet azon országok esetében, amelyek nem használják az ILO egyik munkanyelvét sem, mivel a közigazgatásnak kell fedeznie a fordítási költségeket. Valószínű, hogy az ILO-val való kapcsolattartásért felelős közigazgatási szervek esetében ezek a nehézségek kevésbé jelentkeznek, mint azoknak a közigazgatási egységeknek az esetében, amelyeknek jelentős mértékben hozzá kell járulniuk a jelentések elkészítéséhez. A nyelvi problémák szintén akadályt jelenthetnek a Hivatal által szervezett képzési kurzusokban való részvétel során. E célból az egyedi követési eljárások kontextusában elfogadott intézkedések között említést kell tenni arról a pénzügyi támogatásról, amelyet a jelentésminták és egyezmények nemzeti nyelvre történő fordítására biztosítottak azokban az országokban, ahol a fordítást nem végezte el korábban a Hivatal. Továbbá meg kell említeni, hogy bizonyos esetekben a Hivatal pénzügyileg támogatta a Szakértői Bizottság megjegyzéseinek nemzeti nyelvre történő fordítását.

*A különböző minisztériumok közötti együttműködés és koordináció kérdése:*

A különböző minisztériumok közötti megfelelő koordinációs struktúra hiánya vagy az a tény, hogy a minisztérium nem tulajdonít kellő fontosságot a jelentések beadásának, magyarázatot adhat a nehézségekre és a jelentéstételi kötelezettségeknek való megfelelés elmulasztására. Illusztrációképpen, az egyes minisztériumok közötti és gyakran a jelentések elkészítéséért és megküldéséért felelős minisztérium, valamint a Külügyminisztérium közötti koordinációs nehézségek gyakran szerepelnek a Konferencia Bizottság úgynevezett „automatikus” esetekről szóló megbeszélésein az Alapokmány szerinti kötelezettség elmulasztásával kapcsolatban említett okok között. Emiatt a külső irodák normaszakértői minisztériumok közötti munkacsoportokat alakítottak ki több országban a jelentések előkészítése érdekében, és meggyőzték a kormányokat arról, hogy tisztázni szükséges a különböző érintett minisztériumok felelősségi körét. Végül, a Hivatal gondoskodott arról, hogy a Munkaügyi Minisztériumon kívül is bevonjanak minisztériumokat a normákkal kapcsolatos képzési tevékenységekbe.

*A munkaügyi és szociális ügyekkel kapcsolatos kompetenciák független testületekre való átruházását alkalmazó országok intézményes struktúrája:*

A független testületek csak igen korlátozott ismerettel rendelkezhetnek az ILO felülvizsgálati eljárásaival kapcsolatban. A hatáskör ilyen testületekre történő átruházása növelheti a nehézségeket a jelentéstétel területén azokban az esetekben, amikor a központi kormányzaton belül nem létezik olyan specializált struktúra, amely az ILO-val kapcsolatos ügyekért lenne felelős.

#### ***A.2. Az ILO láthatósága és a felülvizsgálati mechanizmusok és eljárások egyértelműsége***

Bár a fentiek közvetett tényezők, mégis hatással vannak az Alapokmányból eredő normákkal kapcsolatos kötelezettségeknek való megfelelésre. E szempontból az ILO láthatóságának kérdését abból a szempontból kell vizsgálni, hogy az ILO tevékenysége milyen hatással van a területen jelenlévő más nemzetközi szervezetekkel összehasonlításban. Említést kell tenni annak a munkatehernek és a tervezésnek a kérdéséről, amely a különböző nemzetközi szervezetek, így az ILO többszörös jelentéstételi kötelezettségeiből adódik. E kötelezettségek teljesítéséért gyakran csak korlátozott létszámú tisztviselő felelős. Ez a tényező tehát az emberi erőforrások és a képzés területén megjelenő nehézségekhez köthető. Sőt, úgy tűnik, hogy egyes ILO felülvizsgálati eljárások nem mindig érthetőek teljes mértékben az érintettek számára. A legtöbb nehézséget okozó eljárás e szempontból a következő: a Konferencia által elfogadott egyezmények és ajánlások bemutatása az illetékes hatóságoknak, ahol nemzeti szinten nem mindig értik meg egyértelműen a célokat és célkitűzéseket.

#### ***(B.) A területi irodák szakértelmének mobilizálása***

A 2005 óta folyó információgyűjtés által vált lehetővé, hogy mobilizálták a különböző nemzetközi munkaügyi normaszakértők szakértelmét a regionális és szubregionális irodákban. Ezeket a szakértőket felkérték arra, hogy vizsgálják meg a jelentéstételi kötelezettség teljesítésének súlyos elmulasztási esetei között felsorolt tagállamok által tapasztalt nehézségeket. E nehézségeket a szakértők már korábban meghatározták a segítségnyújtási tevékenységük keretén belül végrehajtott technikai és tanácsadói missziók végrehajtása során szerzett szakértelmük alapján. Ily módon a külső irodák szakértelmét a célból vették igénybe, hogy a helyszínen azonosítsák az Alapokmány szerinti kötelezettség teljesítésének súlyos mulasztásával kapcsolatos esetek Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság által vizsgált listán szereplő tagállamok által tapasztalt nehézségeket.

Továbbá, az előrehaladást mutató esetek elemzése is hangsúlyozza azon problémák fontosságának megállapítását, amelyek nehézségekhez vezethetnek a súlyos mulasztás miatt listázott tagállamok esetében. A Hivatal stratégiája tehát elsősorban az volt, hogy meghatározzák azokat a különböző problémákat,

amelyek magyarázatot adhatnak bizonyos tagállamok jelentéstételi kötelezettségeinek elmulasztására vagy késedelmére. 2005-ben a Konferencia Bizottság jelentésének alapján a Hivatal személyre szabott követő leveleket intézett az érintett tagállamokhoz. Ezek a levelek a Konferencia Bizottság álláspontjainak megfelelően megjelölték azokat a konkrét kötelezettségeket, amelyeknek az adott tagállamok nem feleltek meg, és felszólították az államokat, hogy gyakorlati módon írják le azokat az akadályokat és problémákat, amelyek akadályozzák a kötelezettségeknek való megfelelésüket. Az érintett államokat ennek megfelelően felkérték arra, hogy határozzák meg, milyen technikai segítségnyújtásra lenne szükségük, és amennyiben nem kértek támogatást, a követő levelek felszólították őket erre. E szempontból a Hivatal mobilizálni tudta a szubregionális irodák normaszakértőinek szakértelmét, akiket felkérték arra, hogy működjenek együtt a súlyos mulasztásban érintett államoknak megküldendő levelek megírásában. A technikai segítségnyújtási missziók lehetőséget kínáltak a nemzetközi munkaügyi normaszakértőknek arra, hogy formális és informális kapcsolatot építsenek ki a kormányokkal és a felelős minisztériumokkal. Ezek a kapcsolatok lehetővé tették azt, hogy rendszeresen aktualizálják azoknak a nehézségeknek az értékelését, amelyekkel a tagállamok az Alapokmány szerinti kötelezettségeik teljesítése során szembesültek, és javaslatot tettek olyan intézkedésekre, amelyekkel ezeket az akadályokat le lehetett küzdeni a technikai missziók során. Az egyedi igényeknek megfelelő követő eljárás különböző fázisaiban felkérték a nemzetközi munkaügyi normaszakértőket arra, hogy aktualizálják a jelentéstételi kötelezettségeiknek eleget nem tevő tagállamokkal kapcsolatos értékeléseiket. Fontos hangsúlyozni, hogy a Konferencia Bizottságban a súlyos mulasztási esetekről szóló vitákon a kormányok által szolgáltatott tájékoztatás és a technikai segítségnyújtási missziók mellett az ILO szakértői által kialakított helyszíni informális kapcsolatok mélyebb és rendszeresebb kapcsolatokat eredményeztek ezekkel a tagállamokkal, és lehetővé tették azt, hogy kézzelfoghatóbb módon határozzák meg azokat az anyagi és emberi nehézségeket, amelyek a mulasztások súlyos eseteihez vezettek.

Végül, ez a problémaazonosítási folyamat alapot teremtett arra is, hogy az ILO különböző tevékenységi eszközöket alakítson ki, így elsősorban a technikai támogatási stratégiát, amelyek révén optimalizálni lehetett a Hivatal tevékenységét az Alapokmány szerinti kötelezettségek teljesítésének elmulasztásával kapcsolatos esetek területén.

## ***2. A technikai segítségnyújtás meghatározó szerepe***

Az ILO nem csak a ratifikált egyezmények alkalmazásának felülvizsgálatával foglalkozik. Az ILO technikai támogatást is nyújt, amely különböző formákban valósulhat meg: promóciós tevékenységek, nemzeti

szemináriumok és workshopok, technikai segítségnyújtási missziók speciális kérdésekkel kapcsolatban, így a tagállamok jelentéstételi kötelezettségeihez kapcsolódó képzés és támogatási tevékenységek, tanácsadói missziók és közvetlen kapcsolatfelvételi missziók, amelyek során az ILO képviselői találkozhatnak az illetékes kormányzati tisztviselőkkel és szociális partnerekkel a normák alkalmazásával kapcsolatos problémák megbeszélése és a megoldások megtalálása céljából a normákkal kapcsolatos tudatosság szintjének emelése érdekében. Az ILO által biztosított technikai támogatás célja ennek megfelelően az érintettek kapacitásának és gyakorlati ismereteinek fejlesztése nemzeti szinten, amely jelenleg esetleg nem elegendő ahhoz, hogy eleget tegyenek Alapokmány szerinti és normákkal kapcsolatos kötelezettségeiknek. Ennek megfelelően, a Hivatal képviselői és a szakértők segítenek az államoknak azon problémák megoldásában, amelyekkel a törvényhozási és gyakorlati területen szembesülnek a nemzetközi munkaügyi normáknak való megfelelés területén.

**(A) Szakértői hálózat a „terepen”**

Sok ilyen technikai segítségnyújtási tevékenységet azok a nemzetközi munkaügyi normaszakértők végeznek, akik az ILO irodáiban dolgoznak a világ számos pontján. Ezek a szakértők találkoznak az illetékes kormányzati tisztviselőkkel, a munkáltatói és munkavállalói szervezetekkel, hogy támogatást nyújtsanak számukra az adott régióban felmerülő kérdésekkel kapcsolatban: új egyezmények ratifikálása, az ILO által kialakított egyezmények és ajánlások és normák támogatása a nemzeti szereplők körében, jelentéstételi kötelezettségek, a felülvizsgálati testületek által említett problémák megoldásai, valamint jogszabálytervezetek vizsgálata annak biztosítása céljából, hogy azok összhangban legyenek a nemzetközi munkaügyi normákkal. Az ILO tehát egy olyan nemzetközi regionális és szubregionális irodákból álló hálózattal rendelkezik, amelyek keretén belül nemzetközi munkaügyi normaszakértők is tevékenységet fejtenek ki.

***ILO külső irodák és nemzetközi munkaügyi normaszakértők***

**Afrika:** Pretoria, Kairó, Dakar, Youndé

**Amerika:** Lima, San José, Santiago

**Karib-szigetek:** Port of Spain

**Arab államok:** Bejrút

**Kelet-Ázsia:** Bangkok

**Dél-Ázsia:** Újdelhi

**Észak-Európa és Közép-Ázsia:** Moszkva



### **(B) Célzott technikai támogatás és képzés biztosítása**

A központ és a területi irodák közötti szoros együttműködés keretében technikai támogatási tevékenységeket alakítottak ki a rendszeres kapcsolattartás és a nemzetközi munkaügyi normaszakértők által végzett technikai támogatásokról szóló részletes jelentések rendszeres benyújtása révén. A technikai támogatás, mint ILO tevékenységi eszköz hatékonyságát a Hivatal és a felülvizsgálati testületek határozzák meg annak érdekében, hogy célzottan tudják kezelni az egyes tagállamok jelentéstételre, a Konferencia által elfogadott egyezmények és ajánlások illetékes testületeknek való bemutatására és az ILO felülvizsgálati testületeinek megjegyzéseire adott válaszokra vonatkozó igényeit. Így a Szakértői Bizottság és a Konferencia Bizottság munkája hozzájárult ahhoz, a technikai támogatás prioritásainak meghatározásához.

A jelentéstételhez és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségekhez kapcsolódó technikai támogatási tevékenységek elsősorban azoknak a tisztviselőknek a képzéséből áll, akik a jelentések elkészítéséért felelősek az illetékes nemzeti intézményekben. A Hivatal által a Szakértői Bizottság jelentésének mellékleteként kiadott évenkénti, a ratifikációkról és a normákkal kapcsolatos tevékenységekről szóló információs dokumentum felsorolja az összes Alapokmány szerinti kötelezettséggel összefüggő technikai támogatást és képzési tevékenységet.<sup>40</sup> Ezek a tevékenységek állhatnak a normákkal kapcsolatos, Alapokmány szerinti kötelezettségekről szóló tripartit szemináriumokból, amelyek során a résztvevők képzést kapnak a jelentések elkészítésével és az ILO felülvizsgálati testületeinek adandó válaszokkal kapcsolatban. Emellett, megerősítették az ILO Torinói Nemzetközi Képzési Központjával való együttműködést annak érdekében, hogy olyan képzési programot állítsanak össze, amely magában foglalja a technikai szakértelmet és a nemzetközi munkaügyi normák képzésére szolgáló aktív metodikát is. 1994 óta összesen 393 kormányzati képviselő vett részt képzési kurzuson a torinói központban (lásd 2. melléklet). Az egyedi nyomon követés során a Hivatal gondot fordít arra, hogy olyan országoknak adjon támogatást a képzésben való részvételhez, amelyek szerepelnek a két bizottság súlyos mulasztási esetekről szóló jelentéseiben. Továbbá, egyes országok illetékes minisztériumaiban technikai támogatási missziók nyújtottak segítséget a jelentéstételben vagy a Konferencia által elfogadott egyezmények és ajánlások illetékes hatóságoknak történő bemutatásában annak érdekében, hogy a jelentéssel együtt járó munkaterhet racionalizálják előkészítő és adminisztratív intézkedések révén. 2005 óta a Hivatal összesen 92 Alapokmányból eredő kötelezettségekre irányuló technikai segítségnyújtási missziót indított: négyet 2005-ben, 13-at 2006-ban, 33-at 2007-ben, 33-at 2008-ban és kilencet 2009-ben (lásd 3. melléklet).

---

<sup>40</sup> Lásd például Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, 99. Ülésszak, 2010., *Információs dokumentum a ratifikációkról és a normákkal kapcsolatos tevékenységekről*, III. jelentés (2. rész), 36-68. bekezdés.

Az előrehaladást mutató esetek elemzése arra is következtetni enged, hogy a technikai segítségnyújtás alapvető részét képezi annak a stratégiának, amelynek célja a jelentéstételi és egyéb, normákhoz kapcsolódó kötelezettségek súlyos mulasztási eseteinek megoldása. Ennek megfelelően, számos technikai segítségnyújtás iránti kérelmet adtak be a Hivatalnak a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottságon keresztül vagy az egyedi igényeknek megfelelő követési eljárás révén intézményesített kapcsolatfelvételek során. Az esetek többségében közvetlen kapcsolatot lehet kialakítani a jelentéstételi kötelezettség elmulasztásának megoldása és a technikai segítségnyújtási misszió végrehajtása között. A szisztematikus technikai segítségnyújtás megerősítése a gyakorlatban jelentős hatással volt a jelentések benyújtására. Például, az elmaradt első jelentések számát tekintve 26 ország kapott egyedi követő levelet azzal kapcsolatban, hogy 2005 óta elmulasztották benyújtani első jelentésüket a ratifikált egyezményekről. Összességében megállapításra került, hogy 117 első jelentés késett, amelyek közül mára már 82-t benyújtottak. 76 olyan országnak küldtek levelet, amelyek nem adtak választ a Szakértői Bizottság megjegyzéseire. Azóta ezen országok közül 47-en küldték meg válaszaikat, és a 29 ország közül, ahol a probléma még nem oldódott meg, 16 ország kapott három vagy annál több levelet, amelyben figyelmeztetik őket kötelezettségeikre. A ratifikált egyezményekről szóló jelentésekkel kapcsolatban 27 ország kapott az adott témával kapcsolatos levelet, és közben 18 nyújtotta be jelentését. A nem ratifikált egyezményekről és ajánlásokról szóló jelentések benyújtásának elmulasztásával kapcsolatban az Alapokmány 19. cikkének megfelelően 42 országnak küldtek levelet, amelyek közül 22-ben mára megoldódott a probléma.<sup>41</sup>

### **3. A Hivatal tevékenységi eszközeinek alkalmazása**

Az előrehaladást mutató esetek elemzése hangsúlyt fektet arra a módszerre, amelyek révén bizonyos, az ILO számára rendelkezésre álló programokat és eszközöket adaptálni lehet annak érdekében, hogy kezeljék a tagállamok Alapokmány szerinti kötelezettségeik súlyos elmulasztásának helyzetét. Valóban, néhány Méltányos Munka Ország Program hivatkozik a nemzetközi munkaügyi normákra. Sőt, bizonyos esetekben az ILO más nemzetközi szervezetekkel való technikai együttműködése hozzájárul ahhoz, hogy javuljon a helyzet néhány országban, amelyek esetében a Konferencia Bizottság rámutatott az Alapokmány szerinti kötelezettségek megfelelésében mutatkozó súlyos mulasztásokra.

#### **(A) Nemzetközi munkaügyi normák és Méltányos Munka Ország Programok**

A Méltányos Munka Ország Programokat először hivatalosan programtervezetként vezették be 2003 novemberében. Ezeket a programokat

---

<sup>41</sup> Az Irányító Testület 306. Ülésszakára (2009. november) benyújtott, az egyedi követési eljárás értékeléséről szóló jelentés tartalmazza ezeket a statisztikákat. GB.306/LILS/4 (Rev.), 41. bekezdés.

2004-ben intézményesítették az ILO programalkotó tevékenységében. 2010. január 31-ig 44 programot valósítottak meg. 11-et 2009 vége előtt, míg 12 másikat 2010-ben fejeztek be. Jelenleg több mint 80 Méltányos Munka Ország Program áll előkészítés alatt.

Az Irányító Testület 307. Ülésszakán (2010. március) a Technikai Együtműködési Bizottság napirendjén a Méltányos Munka Ország Programok értékelése is szerepelt. E programok első generációjának tapasztalatai alapján az ILO Méltányos Munka Ország Programon belüli irányítási struktúráival kapcsolatos kérdések is felmerültek.

A dokumentum felvetette, hogy a Méltányos Munka Ország Programoknak figyelembe kellene venniük a nemzetközi munkaügyi normák alkalmazásával kapcsolatos helyzetet az egyes országokban, beleértve az ILO felülvizsgálati testületei által tett megjegyzéseket is. A Technikai Együtműködési Bizottság szerint a Méltányos Munka Ország Program eljárást arra lehetne használni, hogy megállapodjanak azokról a technikai együtműködési tevékenységekről, amelyek választ adnak azokra a prioritásokra, amelyek az ILO kormányzati struktúrájának megállapításai és ajánlásai alapján kerülnek kialakításra. Míg a nemzetközi munkaügyi normákra való utalások csak az első ország programok kis számában szerepelnek, a Technikai Együtműködési Bizottság arra ösztönzi a Méltányos Munka Ország Programokat, hogy átfogóbban foglalkozzanak a nemzetközi munkaügyi normákhoz kapcsolódó kérdésekkel.

Ennek megfelelően néhány ország program ma már utal az adott ország nemzetközi munkaügyi normák alkalmazásával kapcsolatos helyzetére. Az ország programok célja ennek megfelelően tartalmazhat utalásokat az ILO felülvizsgálati testületeinek megjegyzéseire vagy az Alapokmány szerinti kötelezettségekkel kapcsolatos kérdésekre (lásd 4. melléklet). E szempontból a nemzetközi munkaügyi normaszakértők által – az egyedi nyomon követés keretében és az Alapokmány szerinti kötelezettségek teljesítésének elmulasztása miatt listán szereplő tagállamokban – végrehajtott technikai missziókról szóló számos jelentés hangsúlyozza a Méltányos Munka Ország Programok által képviselt erőforrások fontosságát azon problémák megoldásában, amelyekkel bizonyos tagállamok szembesülnek a jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségeiknek való megfelelés során.

#### ***(B) Más nemzetközi szervezetekkel való technikai együtműködés***

Az úgynevezett „automatikus” esetekről szóló információs anyag, amelyet a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 93. Ülésszakán nyújtottak be a Hivatalnak 2005-ben, záró megjegyzéseiben hangsúlyozza, hogy érdemes lenne megvizsgálni azt, hogy más nemzetközi szervezetekkel való együtműködés további támogatást jelentene-e a nemzetközi munkaügyi normákkal kapcsolatos ILO felülvizsgálati mechanizmusok és eljárások számára. Az információs anyag azt is felvetette, hogy meg kellene vizsgálni egy esetleges közös támogatást az

ILO és más olyan nemzetközi szervezetek által, amelyek a nemzetközi normák alkalmazásával kapcsolatos jelentéseket kérnek annak érdekében, hogy segítséget nyújtsanak a kormányoknak különböző kötelezettségeik teljesítésében.

Néhány, fent elemzett előrehaladást mutató eset során a Hivatal által biztosított technikai segítségnyújtás és egyéb szervezetek által nyújtott támogatási programok koordinációja jelentős szerepet töltött be abban, hogy egyes tagállamok meg tudták oldani az Alapokmány szerinti kötelezettségeik teljesítése során bekövetkező súlyos mulasztásokat. Ez a típusú technikai együttműködés különösen fontos azokban az esetekben, amikor egy ország intézményes helyzete nehéz vagy a konfliktusok vagy a természeti katasztrófák kialakult általános nemzeti helyzet, vagy az adminisztráció bonyolultsága miatt, ami megnehezíti a Hivatal számára a nemzeti partnerek megtalálását. Végül, a jelentéstételi kötelezettségeiknek való megfelelés során súlyos nehézségekkel szembesülő országok esetében a technikai támogatás hatásával kapcsolatban további technikai együttműködési forrásokat kellene találni annak érdekében, hogy a Hivatal megfelelően és hatékonyan reagálhasson a kérelmekre.

#### **Türkmenisztán példája**

Ahogy azt a fentiekben jeleztük, a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság számos alkalommal tárgyalta Türkmenisztán kormányának súlyos mulasztását a jelentéstételi és egyéb, normákkal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban. Az Alapokmány szerinti kötelezettségekkel kapcsolatos helyzet Türkmenisztánban 2010-ben javult, miután az ILO, a Moszkvai Szubregionális Iroda és Türkmenisztán kormánya kapcsolatokat épített ki egymással. Ugyanakkor, ahogy azt a Hivatal szakértőinek jelen misszió jelentései is hangsúlyozzák, a Hivatal és Türkmenisztán kormánya közötti kommunikációs nehézségek jelentették az egyik legnagyobb akadályát annak, hogy állandó kapcsolatokat építsenek ki annak érdekében, hogy támogatást nyújtsanak Türkmenisztánnak az Alapokmány szerinti kötelezettségeinek teljesítése érdekében. A türkmenisztáni adminisztratív rendszer komplexitása miatt problémát jelentett a nemzeti partnerek beazonosítása. Ez a probléma volt az oka annak, hogy a területi normaszakértők és Türkmenisztán kormánya nehezen tudták felvenni a kapcsolatot. E szempontból, ahogy azt a technikai segítségnyújtási misszió jelentése is hangsúlyozza, egy Türkmenisztánban folytatott, másik együttműködési program jelentős segítséget jelentett. Az Európai Unió (EU), az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja (UNDP) és az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (OHCHR) által megvalósított „Türkmenisztán nemzeti kapacitásának erősítése az emberi jogok előmozdítása és védelme érdekében” elnevezésű program, amely 2009-ben indult, lehetővé tette a Hivatalnak, hogy bizonyos kapcsolatokat építsen ki Türkmenisztán kormányával. E kooperációs projekt célja az is volt, hogy ösztönözze Türkmenisztánt az emberi jogokkal kapcsolatos nemzetközi vállalásainak teljesítésére. Az EU, az UNDP és az OHCHR projekt keretében 2010-ben a projektben résztvevő tisztviselők segítségével megszervezték a Hivatal magas szintű delegációjának látogatását Türkmenisztánban.

## Összegzés

---

**A**z ILO története 1919-től napjainkig egyértelműen bizonyítja, hogy a nemzetközi munkaügyi normák mindig is a Szervezet fő eszközének számítottak a társadalmi igazságosság céljának megvalósítása során, és hogy a normákkal kapcsolatos tevékenység elengedhetetlen a méltányos munka gyakorlati megvalósítása érdekében. A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia által 2008-ban elfogadott ILO Tisztességes Globalizációhoz Szükséges Társadalmi Igazságosságról szóló Nyilatkozat hangsúlyozza a nemzetközi munkaügyi normák egyedülálló komparatív előnyét a Szervezet számára, és kiemeli, hogy a normaalkotó politikát, mint az ILO tevékenységeinek alappilléret oly módon kell előmozdítani, hogy az jobban kötődjön a munka világhoz.

Az Alapokmány értelmében az ILO számos olyan tevékenységi eszközt tud alkalmazni, amelyek mindegyike a normák területén végzett tevékenység hatékonyságának javítására irányul. E szempontból a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság az ILO felülvizsgálati rendszerének alapvető komponensét jelenti a nemzetközi munkaügyi normáknak való megfelelés előmozdítása és a normák hatékony végrehajtása szempontjából. Mindazonáltal, a Konferencia Bizottság tevékenységei csak akkor érik el céljukat, ha azok az ILO felülvizsgálati rendszere és elsősorban a Szakértői Bizottság szélesebb kontextusának részét képezik, teljes szinergiában vannak a rendszer egyéb testületeivel és a Hivatal által biztosított elengedhetetlen tevékenység, a technikai együttműködés és segítségnyújtás által kiegészítve működnek.

E közös tevékenység révén az ILO képes volt megcáfolni a nemzetközi szervezetek tehetetlenségére vonatkozó, számtalan alkalommal hangoztatott kritikai megjegyzéseket, amelyek szerint e szervezetek tevékenységeiket az elvek pusztá kinyilatkoztatására korlátozzák, és nem rendelkeznek valós gyakorlati hatással. E szempontból az ILO felülvizsgálati rendszere, így a Normák Alkalmazását Felügyelő Konferencia Bizottság hitelessége és jelentős befolyása több tényező alapján magyarázható. Feltétlenül említésre méltó az a tény, hogy ez a siker az ILO teljes felülvizsgálati rendszerének köszönhető, amely rendszer a függetlenség és szakértelem alapján választott tagokból álló technikai testületek és a kormányok, munkavállalók és munkáltatók küldötteit tömörítő reprezentatív testületek közötti egyensúlyt tükrözi. Mindezt a Hivatal rendelkezésére álló eszközök egészítik ki, amelyek segítségével az arra igényt

tartó államok számára biztosítják azt a szükséges technikai támogatást, amelynek révén kézzelfogható eredményeket érhetnek el.

Az ILO felülvizsgálati rendszere természeténél fogva nem válhat statikussá a tervezés vagy a működés közben. Valóban, ez a rendszer abból meríti hatékonyságát, hogy képes megoldani a felmerülő nehézségeket, képes új megközelítési módokat kidolgozni, illetve a lehető legtöbbet kihozni egy egyetemes szervezet tripartit struktúrájából. Ebben a kontextusban kell vizsgálni a Konferencia Bizottságnak a munkamódszerek felülvizsgálatára és javítására irányuló közelmúltbéli törekvéseit, amelyek célja a tevékenységek hatásának növelése volt a nemzetközi munkaügyi egyezményeknek való megfelelés és a nagyobb átláthatóság biztosítása érdekében. Ez a dinamika addig tartható fent, amíg az ILO tripartit rendszerének résztvevői elkötelezettek maradnak a Szervezet normákkal kapcsolatos tevékenységének megerősítése iránt.

Sokáig az ILO volt az egyetlen nemzetközi szervezet, amely azt hangoztatta, hogy a gazdasági fejlődésnek természetesen szociális dimenzióval kell együtt járnia. A gazdasági fejlődés is emberi és társadalmi tényezőkre alapul, az országok fejlettségi szintjétől vagy szociális berendezkedésétől függetlenül. Az ILO küldetése - ma sokkal inkább, mint valaha - minden emberi lény általános helyzetének javítása a munka világában. E szempontból – amennyiben az ILO felülvizsgálati rendszerének kudarcát vagy sikerességét az eddig elért eredmények mértékével és fenntarthatóságával kell mérni – a Konferencia 100. Ülésszakára (2011) készült jelen tanulmányban a teljesség igénye nélkül vizsgált példák és előrehaladást mutató esetek azt bizonyítják, hogy a Konferencia Bizottság – ugyanolyan módon, mint annak a felülvizsgálati rendszernek az egyéb komponensei, amelynek részét képezi – meggyőzően töltötte be funkcióját az elmúlt évtizedek során.