



Административный совет

334-я сессия, Женева, 25 октября-8 ноября 2018 г.

GB.334/LILS/1

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

LILS

Дата: 11 октября 2018 г.

Оригинал: английский

ПЕРВЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

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

Цель документа

В настоящем документе содержится пересмотренный проект резолюции Конференции о внесении поправок в Дополнение I к Конвенции 1947 года о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений, подготовленных по итогам предшествующих обсуждений на 325-й (октябрь-ноябрь 2015 г.), 326-й (март 2016 г.), 328-й (октябрь-ноябрь 2016 г.) и 332-й (март 2018 г.) сессиях Административного совета, а также процесса консультаций, организованных по просьбе Административного совета. Цель пересмотра Дополнения I заключается в предоставлении ограниченного иммунитета делегатам от работодателей и работников, участвующих в работе Международной конференции труда и региональных совещаний, а также членам Административного совета от работодателей и работников в отношении властей государства, гражданами которого они являются либо представителями которого они являются или являлись, в целях защиты их независимости и беспрепятственного выполнения ими своих официальных функций в МОТ. Административному совету предлагается утвердить проект резолюции в Приложении I для представления следующей сессии Международной конференции труда (см. предлагаемое решение в пункте 9).

Соответствующая стратегическая задача: все.

Последствия для политики: действенное и результативное управление Организацией.

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

Финансовые последствия: отсутствуют.

Требуемые дальнейшие действия: представление предлагаемой резолюции Конференции для её возможного принятия.

Авторское подразделение: Бюро юридического советника (JUR).

Взаимосвязанные документы: GB.325/LILS/1; GB.325/PV; GB.326/LILS/1; GB.326/PV; GB.328/LILS/1; GB.328/PV; GB.332/LILS/1; GB.332/PV.

Введение

1. Данный пункт повестки дня рассматривался Административным советом на 325-й (октябрь-ноябрь 2015 г.), 326-й (март 2016 г.) и 328-й (октябрь-ноябрь 2016 г.) сессиях. На 332-й сессии (март 2018 г.), когда прения должны были возобновиться, Административный совет счёл, что осталось слишком мало времени для всестороннего анализа документа GB.332/LILS/1, и поэтому отложил рассмотрение вопроса до 334-й сессии (октябрь-ноябрь 2018 г.), имея в виду, что проект резолюции будет представлен очередной сессии Международной конференции труда. Административный совет поручил МБТ повторно разослать документ государствам-членам и подготовить план-график консультаций, в том числе неформальных трёхсторонних консультаций, с тем чтобы найти верный подход¹. В документе, который был повторно разослан 22 марта 2018 года, правительствам предлагалось передать свои комментарии через региональных координаторов. МБТ получило комментарии от четырёх правительств. Два из них (Австрия и Финляндия) отметили приемлемость проекта резолюции, содержащейся в Приложении I к документу, другое правительство (Австралия) указало, что проект резолюции не вызывает особой озабоченности, и ещё одно правительство (Новая Зеландия) заявило, что оно не может дать какие-либо комментарии, поскольку национальные трёхсторонние консультации продолжаются. Трёхсторонние консультативные встречи состоялись 11 июля и 25 сентября 2018 года.
2. Ввиду того что правительства не предложили никаких изменений в предлагаемой резолюции, которые облегчили бы принятие ими предлагаемого пересмотренного Дополнения I к Конвенции 1947 года, текст резолюции в Приложении I идентичен тексту резолюции, который был предложен на рассмотрение 332-й сессии Административного совета, не считая того, что из текста пункта 1bis i) с) пересмотренного Дополнения I к Конвенции 1947 года были изъяты слова «административных или других». По мнению МБТ, последнее изменение было необходимо для того, чтобы не допустить толкования, которое вывело бы за рамки этого положения ограничения, вытекающие из судебной практики.
3. Готовясь к консультациям, намеченным на 25 сентября, МБТ подготовило пояснительную записку о предлагаемой резолюции в форме вопросов и ответов, которая представлена в Приложении II. В Приложении III раскрываются возможные элементы процедуры отказа от иммунитета, которые уже были представлены Административному совету на 332-й сессии.

Цель предложения

4. В предлагаемом пересмотренном Дополнении I к Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений от 21 ноября 1947 года («Конвенция 1947 года»), содержащемся в Приложении I к настоящему документу, рассматривается конкретный вопрос, связанный с привилегиями и иммунитетами делегатов от работодателей и работников, участвующих в работе Международной конференции труда и региональных совещаний, а также членов Административного совета от работодателей и работников в отношении властей государства, гражданами или представителями которого они являются. Оно призвано дополнить защиту, которой эти представители уже пользуются в отношении властей всех других государств.

¹ GB.332/PV, para. 525.

5. Цель пересмотренного Дополнения заключается в том, чтобы устранить «пробел в защите», как она предусмотрена в Конвенции 1947 года и её Дополнении I в отношении представителей работодателей и работников, участвующих в работе основных исполнительных и совещательных органов МОТ. Хотя исключение из привилегий и иммунитетов в отношении властей государства, гражданами которого являются представители, как это предусмотрено в разделе 17 статьи V Конвенции, может быть уместным для представителей правительства, оно не является таковым в отношении представителей от работодателей и работников, поскольку трипартизм может функционировать должным образом только в том случае, если полностью гарантируется их независимость от правительств, в том числе от правительства собственной страны.
6. Ситуации, касающиеся предлагаемой дополнительной защиты, доводились до сведения различных органов МОТ и разрешались ими множеством способов с первых дней существования Организации. К ним относились случаи, связанные с арестом и лишением свободы защищённых представителей порой по причинам, непосредственно связанным с заявлениями, сделанными ими в МОТ, а также случаи, когда представители лишались возможности прибыть на совещания из-за невыдачи им проездных документов или изъятия у них таких документов либо в силу явного запрета на выезд из страны. При этом действующие в настоящее время процедуры – главным образом жалобы, подаваемые в Комитет Конференции по проверке полномочий, и жалобы, подаваемые в Комитет по свободе объединения Административного совета, – слишком ограничены по своему охвату и не позволяют адекватно реагировать в интересах реального и эффективного разрешения этих не терпящих отлагательств ситуаций.
7. Польза предлагаемой дополнительной защиты заключается в том, что в случае необходимости привилегированный статус соответствующих представителей может быть подтверждён МБТ от имени Организации; тем самым, будет обеспечен более гибкий и, там, где это необходимо, конкретный подход к преодолению трудностей по сравнению с существующими процедурами, которыми располагают органы МОТ.
8. Предлагаемое пересмотренное Дополнение I к Конвенции 1947 года обеспечит надёжную и одновременно ясно очерченную защиту соответствующих представителей работодателей и работников в отношении властей государства, гражданами которого они являются; это укрепит подлинный дух трипартизма, присущий Международной конференции труда, Административному совету и региональным совещаниям, и тем самым расширит возможности основных органов управления МОТ для выполнения их соответствующих мандатов в условиях, когда повысится уровень их независимости, беспристрастности и прозрачности. Это является своевременной мерой, полностью соответствующей целям инициативы в области административного управления – одной из семи инициатив столетия МОТ.

Предлагаемое решение

9. *Административный совет одобрил проект резолюции в Приложении I к документу GB.334/LILS/1 для представления следующей сессии Международной конференции труда.*

Приложение I

Предлагаемая резолюция о пересмотре Дополнения I к Конвенции 1947 года о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений

Генеральная конференция Международной организации труда, собравшаяся на свою 108-ю сессию в июне 2019 года,

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

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

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

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

«1bis. i) Невзирая на раздел 17 статьи V, делегаты и советники работодателей и работников, присутствующие на Международной конференции труда или региональных конференциях, созываемых в соответствии со статьёй 38 Устава Международной организации труда, а также члены и заместители членов от работодателей и работников в Административном совете, пользуются в отношении властей государства, гражданами которого они являются или представителями которого они являются или являлись:

- a) иммунитетом от судебного преследования во время и после выполнения ими своих обязанностей в отношении устных или письменных заявлений и действий, совершённых при исполнении служебных обязанностей на заседаниях Международной конференции труда, региональных конференций или Административного совета либо любого из их комитетов, подкомитетов или других органов;
- b) иммунитетом от личного задержания или ареста при исполнении своих обязанностей в ходе Международной конференции труда, региональных совещаний или сессий Административного совета, а также во время поездок к месту совещаний и возвращения в свои страны, за исключением случаев, когда они задерживаются в момент совершения правонарушения;

с) освобождением от любых административных или других ограничений на их свободу передвижения в связи с участием их в соответствующем совещании.

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

поручает Генеральному директору передать Генеральному секретарю Организации Объединённых Наций текст Дополнения I, пересмотренный в соответствии с разделом 38 Конвенции;

предлагает членам Организации, являющимся сторонами Конвенции, уведомить Генерального секретаря о своём принятии данного дополнения, пересмотренного в соответствии со статьёй XI, разделом 47 1), и до направления такого уведомления применять его изменённые положения, насколько это возможно;

предлагает членам Организации, не являющимся сторонами Конвенции, присоединиться к ней и до момента такого присоединения применять на своих территориях положения Конвенции и изменённые положения Дополнения, насколько это возможно.

Приложение II

Вопросы и ответы

1. **На кого распространяется предлагаемое пересмотренное Дополнение?**

Новые положения призваны в первую очередь оказать поддержку делегатам и советникам работодателей и работников, присутствующим на Международной конференции труда, о чем речь идёт в статье 3 Устава. Исходя из данных о численности делегатов и советников, зарегистрированных на последних пяти сессиях Конференции, и принимая во внимание тот факт, что государства-члены должны будут применять новые положения только в отношении собственных делегаций на Конференции, эта мера коснётся в среднем около шести человек от каждого государства-члена (при этом учитывая, что фактический размер делегаций колеблется в широких пределах). Во-вторых, новые привилегии и иммунитеты распространяются на постоянных членов Административного совета от работодателей и работников (28 человек) и на их заместителей (38 человек), а также на замещающих лиц. Как правило, это означает не больше двух человек на каждое государство-член, а в большинстве случаев – меньше двух человек. В-третьих, что касается региональных совещаний, на которых, как и на Конференции, присутствуют трёхсторонние национальные делегации, новые положения коснутся в среднем от трёх до четырёх человек на каждое государство-член.

2. **В чем заключается предлагаемая дополнительная защита?**

В пересмотренном Дополнении признаётся, что соответствующие представители работодателей и работников должны пользоваться:

- a) иммунитетом от судебного преследования за произнесённые или написанные ими слова и за действия, предпринятые ими в официальном качестве;
- b) иммунитетом от личного ареста или задержания при осуществлении ими своих функций во время соответствующей встречи и во время их поездок к месту и с места проведения встречи;
- c) освобождением от каких-либо ограничений на свободу передвижения в связи с их участием в соответствующей встрече.

Эта защита будет применяться к соответствующим представителям работодателей и работников только по отношению к властям государства, гражданами которого они являются или представителями которого они являются или являлись. Во всех других случаях, касающихся властей государств, отличных от их собственного государства, представители работодателей и работников полностью защищены в соответствии с разделом 13 а) статьи V и пунктом 1 Дополнения I к Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений (Конвенция 1947 года). Поскольку, соответственно, цель новых положений состоит в том, чтобы дополнить существующую защиту, их содержание и формулировки максимально приближены к существующим положениям.

2.1. **Что включает иммунитет от судебного преследования?**

Предлагаемый иммунитет от судебного преследования защитит свободу слова защищённых представителей. Он обеспечит защиту от судебного разбирательства или любых других судебных действий в отношении выраженных (в устной или

письменной форме) мнений, совершённых действий и поданных голосов неправительственных делегатов Конференции/региональных совещаний и членов Административного совета при осуществлении ими своих функций. Например, иммунитет будет применяться к заявлениям и выступлениям, письменным докладом и таким действиям, как подача жалоб и голосов.

Однако он не должен распространяться на частные заявления и действия, непосредственно не связанные с исполнением ими функций в качестве представителей работодателей и работников. К примеру, делегат Конференции/регионального совещания от работников или работодателей, которого власти его собственной страны могут обвинить в подписании жалобы в отношении этой страны, поданной в соответствии со статьёй 26 Устава Организации, будет пользоваться иммунитетом от судебного преследования.

Где должны быть произнесены слова и совершены действия, чтобы на них распространялся иммунитет от судебного преследования?

Предлагаемый иммунитет ограничивается заявлениями и действиями, имеющими место в помещениях, где проходит сессия Конференции, Административного совета или регионального совещания (например, во Дворце Наций ООН, в здании штаб-квартиры МОТ или в конференц-центре, где проходит региональное совещание). Речь идёт о выступлениях или голосовании на пленарных заседаниях, заседаниях групп, заседаниях комитетов и вспомогательных органов, таких как рабочие группы, а также на заседаниях, проходящих в других официальных местах работы Конференции, Административного совета или регионального совещания.

Однако к ним не относятся заявления, сделанные по случаю заседания или сессии в прессе или социальных средствах массовой информации, во время дебатов на радио или телевидении, в ходе интервью, политических встреч или в письменной форме, даже если такие заявления фактически воспроизводят суть сделанных заявлений или выраженных мнений в ходе совещаний МОТ. Например, член Административного совета от группы работников или работодателей не может воспользоваться иммунитетом от судебного преследования, если судебный иск подаётся в его стране за то, что он дал интервью швейцарскому телевидению, находясь в Женеве для участия в мартовской сессии Административного совета, в котором он осудил законодательные реформы в своей стране и призвал к международному эмбарго против правительства этой страны. Однако тот же член Административного совета пользуется защитой, если он выступил с тем же заявлением в здании МОТ во время сессии Административного совета или в рамках другого официального заседания. Точно так же член Административного совета не сможет воспользоваться предлагаемым иммунитетом, если он опубликует статью в газетах на родине, воспроизводящую речь, которую он произнёс в Административном совете. Тем не менее судебный иск не может быть принят по отношению к нему, если речь была опубликована или каким-то иным образом передана гласности третьей стороной.

Как долго сохраняется иммунитет от судебного преследования?

Предлагаемый иммунитет препятствует всякому судебному разбирательству за высказанные соответствующими лицами мнения или поданные ими голоса в качестве делегатов или советников, присутствующих на Конференции, членов Административного совета или делегатов или советников регионального совещания. При этом он продолжает действовать в отношении этих действий даже после окончания срока этих полномочий. Например, член Административного совета от работодателей, выступивший с речью во время сессии в ноябре 2017 года, будет защищён от каких-либо судебных исков по причинам, связанным с этим выступлением, даже если обращение в суд

будет предпринято пять или десять лет спустя, по истечении длительного времени после завершения его полномочий в качестве члена Административного совета.

2.2. Что предусматривает иммунитет от личного ареста или задержания?

Предлагаемый иммунитет защищает делегатов от работодателей и работников и членов Административного совета от личного ареста или задержания во время исполнения ими своих функций на Конференции/региональном совещании или сессии Административного совета либо во время их поездок к месту или с места проведения встречи.

Поскольку предлагаемый иммунитет применяется только в отношении властей государства, гражданами которого они являются или представителями которого они являются или являлись, сфера его применения действительно весьма узкая: он препятствует аресту или задержанию представителей работодателей и работников, когда они выезжают из своей страны для участия в одной из соответствующих встреч МОТ или когда они возвращаются с неё. Во время встречи дополнительная защита практически применяется только в отношении граждан и представителей страны, принимающей встречу (как правило, Швейцарии, когда речь идёт о Конференции и Административном совете). Кроме того, иммунитет не применяется, когда представителей застанут в момент совершения преступления (*in flagrante delicto*). Например, если делегат от работодателей или работников, аккредитованный на Международной конференции труда, берётся под стражу за насилие, связанное с алкоголем, властями аэропорта, из которого он предполагал отправиться на Конференцию, тогда такой делегат не будет защищён в соответствии с предлагаемым пересмотренным Дополнением к Конвенции 1947 года.

Как долго сохраняется иммунитет от личного ареста или задержания?

Иммунитет действует только от начала поездки представителя на Конференцию, сессию Административного совета или региональное совещание до его возвращения. Тем не менее в течение этого времени остаётся в силе любая гражданская или уголовная процедура, если только она не препятствует участию представителя во встрече. Действие иммунитета может прекратиться досрочно, если представителя застанут в момент совершения преступления, обосновывающего его арест или задержание.

2.3. Что подпадает под освобождение от любых ограничений на свободу передвижения?

Этот иммунитет относится к любым ограничениям на свободу передвижения, менее серьёзным, чем арест или задержание (см. предыдущее положение Дополнения I). Он касается, например, ограничений, связанных с выдачей действительного паспорта для поездки к месту проведения встречи. Это не означает, что представителям работодателей и работников должно быть позволено отправляться на встречу без действительного паспорта, но они должны быть ограждены от каких-либо ограничений административного характера, препятствующих своевременной выдаче им действительного паспорта, или от любых мер, направленных на изъятие их паспортов.

Охватывает ли данное освобождение судебные и административные ограничения на свободу передвижения?

Да. Показательным примером служит случай, когда лицу запрещается выезд из страны во время гражданского или уголовного судопроизводства, предшествующего

или не предшествующего подаче ходатайства о разрешении на выезд из страны. Представители работодателей и работников должны быть ограждены от подобного запрета, если он не позволит им присутствовать на Конференции, сессии Административного совета или региональном совещании.

Поскольку, как представляется, судебные ограничения столь же актуальны, как и административные ограничения с точки зрения защиты свободы передвижения представителей работодателей и работников, пункт 1bis i) с) пересмотренного Дополнения I был слегка изменён (т.е. изъяты слова «административных или других»), чтобы избежать непреднамеренного толкования, в том числе по той причине, что подобное положение содержится в Протоколе 7 к Договору о функционировании Европейского союза, хотя и в ином нормативном контексте.

Как долго сохраняется освобождение от любых ограничений на свободу передвижения?

Учитывая сферу действия этого иммунитета, он применяется с момента, когда лицо, назначенное представителем работодателей или работников на Конференцию, сессию Административного совета или региональное совещание, начинает подготовку к поездке на эту встречу. Он заканчивается по возвращении со встречи.

3. Почему необходима предлагаемая дополнительная защита?

Предлагаемые иммунитеты усиливают существующую защиту трёхсторонних участников сессий Конференции, Административного совета и региональных совещаний, а также свободу слова и независимость неправительственных делегатов или членов основных руководящих органов МОТ, что является залогом содержательного социального диалога и трипартизма.

Они восполняют пробел в защите делегатов работодателей и работников на сессиях Конференции и региональных совещаниях, а также членов Административного совета от работодателей и работников, который остаётся в Конвенции 1947 года и её Дополнении I в силу раздела 17 статьи V. Это положение исключает применение привилегий и иммунитетов, обеспечиваемых представителям членов Организации в отношении органов власти государства, гражданами которого они являются либо представителями которого они являются или являлись. Данное исключение не обосновано в отношении представителей работодателей и работников, которые должны действовать независимо от правительства любой страны, в том числе их собственной страны, что является одной из существенных предпосылок для содержательного функционирования трёхсторонних встреч МОТ.

Случаи, к которым относятся предлагаемые привилегии и иммунитеты, отмечаются с первых дней существования МОТ до настоящего времени. Они связаны с лишением свободы делегатов из числа членов Административного совета в одних случаях в связи с заявлениями, сделанными ими во время встреч МОТ, а в других случаях по другим причинам. Начиная с 1925 года до недавнего времени сообщалось также о случаях невыдачи или конфискации паспортов, что препятствовало участию во встречах представителей работодателей и работников. Ситуации, связанные с запретом на выезд из страны, стали отмечаться в последние годы, и лишь некоторые из них, касающиеся делегатов Международной конференции труда, могли быть разрешены Комитетом по проверке полномочий, который наделён конкретными полномочиями в этом отношении. Случаи, имевшие место в прошлом, упоминаются в документе GB.325/LILS/1.

Укрепляя привилегии и иммунитеты делегатов работодателей и работников на сессиях Конференции и региональных совещаниях и членов Административного совета от работодателей и работников, МОТ повышает и гарантирует независимость,

прозрачность и стабильность работы основных совещательных и исполнительных органов Организации. Предлагаемые иммунитеты направлены на защиту главным образом органа, к которому относятся эти делегаты и представители, путём обеспечения независимости и целостности их уставной роли и функций в отношении МОТ.

4. Защищены ли в иных случаях делегаты работодателей и работников и члены Административного совета?

В положениях Конвенции 1947 года существует «разрыв в защите» соответствующих представителей работодателей и работников только по отношению к властям государства, гражданами или представителями которого они являются. Тем не менее они находятся под частичной защитой других мер. Во-первых, поскольку участие во встречах, организуемых МОТ, рассматривается как одно из основополагающих профсоюзных прав, они могут подать жалобу в Комитет по свободе объединения. Однако поскольку такая жалоба может быть рассмотрена только через определённое время после свершившегося факта (в среднем через девять месяцев или более в зависимости от срочности дела и загруженности КСО), она не позволяет прийти к немедленному разрешению вопроса. Во-вторых, Комитет по проверке полномочий Конференции уполномочен рассматривать жалобы, касающиеся «действий или бездействия правительства, помешавших аккредитованному делегату или советнику присутствовать на Конференции». Совсем недавно он помог урегулировать ситуацию, когда делегату работников препятствовали с выездом из страны. Однако данная процедура не помогает в ситуациях, которые лучше всего решать до начала Конференции, и такой процедуры не существует для Административного совета и региональных совещаний.

Преимущество привилегий и иммунитетов заключается в том, что они обеспечивают одну и ту же защиту всем делегатам Конференции, членам Административного совета и делегатам региональных совещаний, и в том, что на их применении может настоять МБТ от имени Организации по дипломатическим каналам (т.е., как правило, посредством постоянных представительств государств-членов в Женеве), как только проблемы возникают.

Делегаты работодателей и работников и члены Административного совета могут получить удовлетворительную защиту во многих странах в соответствии с национальным законодательством, гарантирующим свободу слова и свободу объединения. Вместе с тем дополнительные международные обязательства в предлагаемом пересмотренном Дополнении I к Конвенции 1947 года послужат, в частности, целям урегулирования ситуаций, когда национальные правовые системы не обеспечивают необходимой защиты. Даже если национальные системы предусматривают применение международных норм, в них, как правило, не учитывается особая ситуация, связанная с участием представителей работодателей и работников во встречах МОТ.

5. Как предлагаемые иммунитеты оцениваются по сравнению с парламентским иммунитетом?

Логично сравнить предлагаемые иммунитеты с парламентскими иммунитетами, поскольку парламентские иммунитеты являются наиболее распространённым случаем, когда государство предоставляет иммунитеты некоторым из своих граждан. Другим аспектом сравнения является то, что оба иммунитета служат целям защиты независимости и беспристрастности высших органов управления путём предоставления иммунитета их членам. Тем не менее, несмотря на то что Международную конференцию труда порой называют «Всемирным парламентом труда», предлагаемые иммунитеты имеют некоторые отличия от парламентских иммунитетов.

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

Предлагаемый иммунитет от судебного преследования, обеспечивающий свободу слова делегатам Конференции от работодателей и работников и членам Административного совета, отражает широко признанный принцип парламентской привилегии в том, что он обеспечивает защиту только в отношении произнесённых слов или совершённых действий, связанных с исполнением официальных функций в МОТ. Если парламентская привилегия основана на необходимости защитить принципы представительной демократии и разделения властей, предложенный иммунитет неправительственных делегатов Конференции и членов Административного совета нацелен на поддержание целостного и независимого функционирования трёхсторонней структуры Организации путём обеспечения защиты представителей работодателей и работников от неправомерного давления и вмешательства.

Предлагаемый иммунитет от ареста и задержания можно сравнить с парламентским иммунитетом в его узком понимании (также известном как «неприкосновенность»), что предусматривает особую правовую защиту парламентариев обычно как минимум от ареста, задержания и преследования, но иногда в более общем плане от гражданского или уголовного судопроизводства. Степень, в которой такой иммунитет обеспечивается парламентариям, широко варьируется между государствами-членами. Однако он всегда носит временный характер и применяется лишь до тех пор, пока члены парламента исполняют служебные обязанности. Кроме того, он может быть снят, и он не распространяется на случаи, когда парламентария застают в момент совершения преступления (*in flagrante delicto*).

По сравнению с парламентским иммунитетом иммунитеты, предусмотренные в пересмотренном Дополнении I к Конвенции 1947 года, ограничены по своему охвату и продолжительности. Соответствующие представители пользуются только иммунитетом от ареста и задержания и освобождением от других ограничений на свободу передвижения, в то время как гражданское или уголовное судопроизводство может продолжаться. Более того, в то время как парламентский иммунитет часто применяется на протяжении всего срока полномочий парламентариев, предлагаемые иммунитеты представителей работодателей и работников применяются только во время встреч и поездок к месту и с места их проведения, даже в отношении членов Административного совета, невзирая на тот факт, что они избираются на трёхлетний срок.

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

В зависимости от обстоятельств решение о снятии иммунитета принимается либо Международной конференцией труда, либо Административным советом, однако принимая это решение, они следуют тем же правилам, которые в настоящее время применяются государствами-членами, когда они должны принять аналогичные решения в соответствии со статьёй 16 Конвенции 1947 года. Предлагаемое пересмотренное Дополнение I текстуально воспроизводит формулировку статьи 16, ничего в неё не добавляя и ничего из неё не исключая. Возможные элементы процедуры снятия иммунитета изложены в документе GB.332/LILS/1, Приложение II.

7. Ратифицируя пересмотренный текст Дополнения I, должны ли члены Организации принять законодательство о его применении?

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

8. Почему требуется внесение поправки в Дополнение I к Конвенции 1947 года?

В соответствии с резолюцией Конференции 1970 года статья 40 Устава МОТ должна применяться таким образом, чтобы в полной мере защищалась свобода слова делегатов Конференции и членов Административного совета по вопросам, касающимся МОТ. Однако раздел 17 Конвенции 1947 исключает возможность применения их привилегий и иммунитетов, предусмотренных Конвенцией в отношении властей государства, гражданами или представителями которого они являются. Поскольку защита в полной мере свободы слова делегатов Конференции и членов Административного совета не представляется возможной, если ею могут пренебречь в их собственной стране, Конвенция 1947 должна быть изменена в соответствии с тем, как статья 40 понимается Конференцией. Это можно сделать путём внесения поправок в Дополнение I к Конвенции, которое является актом, позволяющим МОТ адаптировать Конвенцию 1947 к своим конкретным потребностям.

9. Какая процедура регулирует внесение поправок в Дополнение I?

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

10. Принимала ли МОТ когда-либо другие поправки к Дополнению I к Конвенции 1947 года?

Нет, МОТ впервые предстоит принять пересмотренное Дополнение. Однако другие специализированные учреждения, такие как ВОЗ, ИМО и ФАО, уже несколько раз пересматривали свои соответствующие дополнения, преследуя цель распространения сферы охвата привилегий и иммунитетов на дополнительные категории лиц.

**11. Станет ли член Организации,
ратифицировавший Конвенцию 1947 года,
автоматически обязанным следовать
тексту пересмотренного Дополнения
после его принятия?**

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

Приложение III

Возможные элементы процедуры снятия иммунитета

Общие аспекты

1. Процедура рассмотрения предложений, поступающих от государств-членов относительно снятия иммунитета делегатов Конференции от групп работодателей и работников и членов Административного совета, являющихся их гражданами, регламентируется сводом чётких правил процедуры, которые, возможно, будут приняты в качестве отдельного дополнения к Своду правил, применимых к Административному совету, опираясь на следующие основные принципы:
 - i) право неправительственных делегатов Конференции и членов Административного совета свободно высказывать свои мнения имеет первостепенное значение для применения статьи 40 Устава МОТ;
 - ii) предложение о снятии иммунитета отвергается, если имеются обоснованные подозрения в том, что правовые процедуры были начаты с единственной целью помешать соответствующему делегату или члену Административного совета исполнять свои обязанности и функции от имени МОТ;
 - iii) беспристрастность и своевременность процедур обеспечивается неукоснительно;
 - iv) любое предложение о снятии иммунитета должно подтверждаться важными доказательствами;
 - v) не могут предприниматься никакие меры против лица, чей иммунитет предлагается снять, до тех пор, пока компетентным органом МБТ не будет завершено рассмотрение предложения о снятии иммунитета;
 - vi) в решении, принимаемом Организацией, чётко аргументируются причины такого решения.

Правовые основы

2. Возможность для государств-членов представить официальный запрос относительно снятия иммунитета с неправительственных делегатов на Конференцию или региональное совещание или членов Административного совета, являющихся их гражданами, чётко обозначена в пересмотренном Дополнении I к Конвенции 1947 года.

Представление ходатайства

3. Любая инициатива относительно представления официального ходатайства о снятии судебного-процессуального иммунитета с делегата от групп работодателей или работников на Конференцию или региональное совещание или члена Административного совета от групп работодателей или работников должна поступать от правительства того государства, гражданином которого это лицо является или представителем которого оно является или являлось. Инициатором такого ходатайства о снятии иммунитета может быть национальный суд, в котором решался вопрос о судебном-процессуальном иммунитете, или дипломатическая нота со стороны МБТ, в которой делается ссылка на иммунитет, касающийся делегата на Конференцию или региональное совещание или соответствующего члена Административного совета. В полной мере аргументированное ходатайство о снятии иммунитета должно быть направлено по обычным дипломатическим каналам Генеральному директору МБТ, который направляет его компетентному органу для рассмотрения и принятия решения.

Процедура

4. За исключением ходатайств о снятии иммунитета делегатов Конференции, которые могут быть получены в ходе проведения Конференции или в отношении которых Конференция несёт ответственность, все запросы вносятся на рассмотрение Административного совета (то есть ходатайства, касающиеся членов Административного совета и делегатов региональных совещаний, а также делегатов Конференции в период между сессиями Конференции). Можно было бы подумать над тем, чтобы предусмотреть возможность Административному совету делегировать отдельные функции своим должностным лицам с учётом конкретных условий, которые должны быть определены Административным советом, с тем чтобы ускорить процесс, например в отношении рассмотрения срочных запросов, полученных МБТ в период между своими сессиями.
5. По получении ходатайства о снятии иммунитета со стороны правительства государства-члена Генеральный директор прилагает усилия к сбору, по мере необходимости и возможности, всей важной информации, включая документы или другие свидетельства, от правительства, соответствующего лица и секретариата соответствующей группы. Генеральный директор осуществляет подготовку и представляет своевременный доклад, содержащий всю справочную информацию, который служит основой для обсуждения Административным советом или Конференцией, в зависимости от обстоятельств.
6. Иная процедура применяется в зависимости от того, вносится ли ходатайство на рассмотрение Административного совета или Конференции. Ни государство-член, ни соответствующий делегат или соответствующий член Административного совета не участвуют в процессе принятия решения.
7. Если ходатайство подаётся на рассмотрение Административного совета, доклад Генерального директора на строго конфиденциальной основе представляется должностным лицам Административного совета, которые знакомят Административный совет со своими выводами и рекомендациями на тех условиях, которые определяются Административным советом. Ходатайство о снятии иммунитета рассматривается в ходе закрытого заседания секции INS, а решение принимается согласно обычным правилам и практике принятия решений.
8. Если ходатайство о снятии иммунитета касается делегата Конференции, и ежегодная Конференция проводит свои заседания, запрос в первые инстанции направляется Распорядительному комитету, который может принять решение отослать этот вопрос трёхстороннему подкомитету для предварительного обсуждения. По получении доклада или рекомендации этого подкомитета Распорядительный комитет принимает решение о возможном направлении этого вопроса на рассмотрение Конференции для принятия окончательного решения. В рамках обычной практики Конференция принимает своё решение, в принципе, консенсусом или в условиях отсутствия такового – простым большинством голосов. Если Конференция не может завершить рассмотрение ходатайства о снятии иммунитета в установленные сроки, она может переадресовать этот вопрос Административному совету.
9. С учётом фактов и соображений, приведённых в докладе Генерального директора или докладе подкомитета Распорядительного комитета, в зависимости от обстоятельств, Административный совет или Конференция рассматривают следующие вопросы:
 - 1) приняло ли соответствующее государство-член пересмотренное Дополнение I к Конвенции 1947 года, которым распространён иммунитет на неправительственных делегатов Конференции и членов Административного совета в отношении властей государства, гражданами которого они являются;

- 2) входит ли предполагаемое инкриминируемое поведение соответствующего лица в личный или материальный объём иммунитета, предусмотренный в пересмотренном Дополнении I;
 - 3) затрудняет ли иммунитет от судебного-процессуальных действий процесс отправления правосудия, и может ли он быть отменён без ущерба для цели, ради которой этот иммунитет был присвоен.
10. Если ответ на все три вопроса утвердителен, ходатайство принимается. Если ответ на один из трёх вопросов отрицателен, ходатайство отвергается.
11. Генеральный директор информирует правительство соответствующего государства-члена о полностью мотивированном решении Административного совета или Конференции, в зависимости от обстоятельств.
12. Если правительство соответствующего государства-члена не согласно с решением Административного совета или Конференции, оно может принять решение о продолжении рассмотрения этого вопроса в рамках процедуры, предусмотренной статьёй VII раздела 24 Конвенции 1947 года о злоупотреблениях привилегиями.