



Административный совет

349 bis (специальная) сессия, Женева, 10 ноября 2023 г.

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 18 сентября 2023 г.

Оригинал: английский

Первый пункт повестки дня

Меры, которые необходимо принять в связи с запросом группы работников и правительств 36 стран о срочной передаче спора, касающегося толкования Конвенции 87 в отношении права на забастовку, на рассмотрение в Международный Суд в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Устава МОТ

Справочный доклад МБТ

Цель документа

Настоящий документ был подготовлен для специальной сессии Административного совета, проводимой, в соответствии с пунктом 8 статьи 7 Устава МОТ, по запросу группы работников и правительств 36 стран, касающемуся срочной передачи спора о толковании Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) в отношении права на забастовку на рассмотрение Международного Суда в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Устава МОТ. В целях содействия обсуждению настоящего документа Административным советом и последующему принятию решения в прилагаемом справочном докладе представлена фактическая информация о причинах и масштабах этого давнего спора. Административному совету предлагается принять во внимание вышеуказанный справочный доклад и представить указания, касающиеся мер, которые необходимо принять относительно запроса о передаче спора на рассмотрение в Международный Суд (см. предлагаемое решение в пункте 27).

Соответствующая стратегическая задача: отсутствует.

Основной соответствующий результат: промежуточный результат 2: Международные трудовые нормы и авторитетный и эффективный контроль

Последствия для политики: отсутствуют.

Юридические последствия: отсутствуют на данном этапе.

Финансовые последствия: отсутствуют на данном этапе.

Требуемые дальнейшие действия: в зависимости от решения Административного совета.

Авторское подразделение: Бюро юридического советника (JUR).

Взаимосвязанные документы: [GB.347/PV\(Rev.\)](#); [GB.347/INS/5](#); [GB.323/INS/5/Appendix III](#); [GB.322/INS/5](#).

► Введение

1. В соответствии с Уставом МОТ и Регламентом Административного совета специальная сессия Административного совета может быть созвана по письменному требованию минимального установленного числа постоянных членов Административного совета или по решению председателя Административного совета, если он/она сочтет это необходимым.
2. В частности, пункт 8 статьи 7 Устава предусматривает следующее: «...Специальная сессия [Административного совета] должна быть созвана, если об этом поступит письменное требование не менее чем от 16 членов Административного совета».
3. При этом в соответствии с пунктом 3.2.2 Регламента Административного совета:

Без ущерба положениям статьи 7 Устава Организации председатель может также созывать, проконсультировавшись с заместителями председателя, чрезвычайную сессию, если это будет сочтено необходимым, и обязан созывать чрезвычайную сессию в случае получения письменного требования на этот счет, подписанного либо шестнадцатью членами правительственной группы, либо двенадцатью членами группы работодателей, либо двенадцатью членами группы работников.
4. Таким образом, проведение специальной сессии Административного совета может быть либо обязательным (если письменный запрос поступает от 16 постоянных членов, независимо от группы, 16 постоянных членов от правительственной группы, 12 постоянных членов от группы работодателей, или 12 постоянных членов от группы работников), либо добровольным (если специальная сессия созывается по решению председателя)¹.
5. До настоящего времени созывались только три специальные сессии Административного совета: в сентябре 1932 года, октябре 1935 года и мае 1970 года, — каждый раз по инициативе председателя Административного совета в порядке осуществления его дискреционных полномочий².

► Хронология

6. В письме от 12 июля 2023 года, адресованном Генеральному директору, заместитель председателя Административного совета от группы работников направил официальный запрос о срочной передаче давнего спора о толковании Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) в отношении права на забастовку на рассмотрение в Международный Суд в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Устава МОТ. С этой целью заместитель председателя от группы работников обратился в МБТ с просьбой принять все необходимые меры для включения пункта, касающегося направления

¹ Дополнительную информацию см. в служебной записке МБТ о возникновении и изменении правил, касающихся проведения специальных сессий Административного совета.

² Дополнительную информацию см. в служебной записке МБТ о прежней практике проведения специальных сессий Административного совета.

обращения в Международный Суд о вынесении консультативного заключения, в повестку дня 349-й сессии (октябрь — ноябрь 2023 г.) Административного совета для рассмотрения и принятия соответствующего решения. Он также обратился к МБТ с просьбой подготовить всеобъемлющий доклад по этому вопросу в целях содействия принятию обоснованного решения в ходе этой сессии Административного совета.

7. В течение нескольких дней и недель после получения письма заместителя председателя от группы работников Генеральному директору были направлены аналогичные письма от имени правительств государств — членов Европейского союза, Исландии, Норвегии, а также правительств Анголы, Аргентины, Барбадоса, Бразилии, Колумбии, Эквадора и Южной Африки, в которых предлагалось в срочном порядке рассмотреть этот вопрос на ближайшей сессии Административного совета с целью принятия решения о возможной передаче спора о толковании Конвенции 87 в Международный Суд для получения консультативного заключения. Повторяя просьбу, высказанную группой работников, вышеупомянутые правительства обратились к МБТ с просьбой подготовить и распространить до обсуждения в Административном совете справочный доклад, в котором бы содержалась вся необходимая информация, а также довести содержание их писем до сведения всех трехсторонних участников Организации.
8. В циркулярном письме от 17 июля 2023 года Генеральный директор проинформировал все государства-члены о полученных к тому моменту запросах и указал, что в ожидании подтверждения со стороны должностных лиц Административного совета МБТ изучает все необходимые меры, включая подготовку всеобъемлющего доклада, который будет заблаговременно направлен государствам-членам до начала следующей сессии Административного совета.
9. Запросы о передаче спора о толковании в Международный Суд были направлены должностным лицам Административного совета с целью подтверждения того, что соответствующий вопрос будет рассматриваться на 349-й сессии, при том понимании, что в надлежащее время будет созвана трехсторонняя распорядительная группа для утверждения всех необходимых корректировок в повестке дня. Передавая указанные запросы должностным лицам, МБТ уточнило, что, поскольку рассматриваемый запрос связан с применением уставной процедуры, он должен быть незамедлительно направлен на рассмотрение в Административный совет и что ни должностные лица, ни другие члены распорядительной группы не вправе блокировать или задерживать передачу этого запроса в Административный совет. МБТ также разъяснило, что любые существенные возражения относительно обращения в Международный Суд в целом или относительно отдельных вопросов, которые могут быть представлены на рассмотрение Суду, могут и должны быть сформулированы в ходе обсуждения в Административном совете, а не на уровне его должностных лиц, чья единственная задача на текущем этапе заключается в подтверждении того, что данный запрос будет обсуждаться на следующей сессии Административного совета.
10. В письмах от 18 июля и 2 августа 2023 года, адресованных Генеральному директору, заместитель председателя Административного совета от группы работодателей выразил несогласие группы с поступившими запросами, аргументируя это тем, что в соответствии с пунктом 3.1.3 Регламента Административного совета любые изменения предварительной повестки дня могут вноситься после надлежащих консультаций в трехсторонней распорядительной группе. В связи с этим заместитель председателя от группы работодателей обратился к Генеральному директору с просьбой включить в повестку дня 350-й сессии (март 2024 г.) пункт, касающийся предложений о дополнительных мерах по обеспечению правовой определенности в толковании «права на забастовку» в контексте

Конвенции 87. Она также обратилась к МБТ с просьбой подготовить записку, в которой бы подробно рассматривались все возможные предложения по решению существующей проблемы толкования на основе социального диалога в рамках установленных правил и процедур МОТ. В своем ответе от 3 августа 2023 года Генеральный директор указал, что, поскольку предложение группы работодателей не связано с применением уставной процедуры, а направлено на включение нового пункта в повестку дня сессии Административного совета в марте 2024 года, в соответствии с установившейся практикой оно должно быть учтено распорядительной группой при рассмотрении предварительной повестки дня данной сессии.

11. В своем циркулярном письме от 4 августа Генеральный директор проинформировал все государства-члены о получении нового запроса о передаче спора о толковании в Международный Суд, о письме заместителя председателя от группы работодателей от 2 августа и о записке МБТ от 13 июля, содержащей правовые разъяснения процедуры, которой необходимо следовать.
12. В рамках этого процесса должностные лица провели два совещания — 2 и 9 августа 2023 года. На втором совещании внимание должностных лиц было обращено на то, что все положения пункта 8 статьи 7 Устава были соблюдены и что это в свою очередь исключает необходимость продолжать обсуждение этого вопроса, поскольку запрос о передаче спора о толковании в Международный Суд касался применения уставной процедуры, предусмотренной в пункте 1 статьи 37 Устава и, следовательно, должностные лица не были уполномочены откладывать или задерживать передачу этого запроса Административному совету для рассмотрения и принятия решения. На том же совещании председатель получил письмо от 9 августа 2023 года, подписанное 14 постоянными членами от группы работников, с просьбой созвать специальную сессию в соответствии с пунктом 3.2.2 Регламента Административного совета в случае, если должностные лица не достигнут соглашения.
13. С учетом всех этих соображений было принято решение о проведении во второй половине осени специальной сессии в рамках 349-й сессии Административного совета в соответствии с запросом группы работников и правительств ряда стран, обратившихся с запросом о включении дополнительного пункта в повестку дня 349-й сессии³.
14. В своем циркулярном письме от 10 августа 2023 года Генеральный директор проинформировал все государства-члены о двух дополнительных запросах на передачу спора в Международный Суд и о решении, принятом должностными лицами по итогам второго совещания, согласно которому во второй половине осени в рамках 349-й сессии Административного совета будет проведена специальная сессия, посвященная запросу о передаче от группы работников и правительств ряда стран. Генеральный директор также указал, что к 8 сентября МБТ намерено направить всеобъемлющий доклад всем государствам-членам и что любые комментарии, полученные не позднее 6 октября, будут обобщены и представлены до начала специальной сессии.
15. В период с 25 августа по 15 сентября МБТ получило идентичные письма от шести национальных организаций работодателей, в которых обращалось внимание на тот факт, что

³ Впоследствии у соответствующих правительств было запрошено и получено подтверждение того, что их запросы следует толковать как относящиеся к срочному обсуждению в Административном совете, независимо от конкретного формата, в котором это обсуждение может проходить по процедурным причинам.

соответствующие правительства не выполнили своих обязательств по проведению трехсторонних консультаций, в соответствии с Конвенцией 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144), в отношении запроса о передаче, адресованного МОТ. В связи с этим МБТ обратилось к Генеральному директору с просьбой срочно вмешаться и напомнить соответствующим правительствам об их обязательствах в рамках указанной Конвенции. МБТ направило копии этих писем соответствующим правительствам с указанием на то, что в соответствии с установившейся практикой замечания организаций работодателей, а также любые комментарии, которые правительства, возможно, пожелают сделать в этом отношении, будут доведены до сведения Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций на следующей сессии (ноябрь — декабрь 2023 г.). Одна из вышеуказанных организаций работодателей впоследствии отозвала свое письмо.

- 16.** В своем электронном письме от 20 августа 2023 года Генеральный секретарь Международной организации работодателей направил «Записку по процедурным вопросам, касающимся включения срочного пункта в повестку дня сессии Административного совета», в которой подробно излагалась позиция группы работодателей, а именно то, что:
- a) включение срочного пункта в повестку дня сессии Административного совета может осуществляться только после соответствующего решения трехсторонней распорядительной группы и, следовательно, эта процедура распорядительной группы не может быть пропущена;
 - b) вопросы, охватываемые статьей 37, не могут рассматриваться так же, как представления, подаваемые в соответствии со статьей 24, или жалобы, подаваемые в соответствии со статьей 26;
 - c) положение о специальных сессиях, предусмотренное пунктом 8 статьи 7 Устава, не применимо к вопросам, охватываемым пунктом 1 статьи 37; в любом случае реальной срочности или необходимости в проведении специальной сессии нет;
 - d) проведение специальной сессии в соответствии с пунктом 3.2.2 Регламента Административного совета не является ни обоснованным, ни целесообразным; в любом случае повестка дня такой сессии должна стать предметом согласования внутри распорядительной группы;
 - e) предыдущие случаи передачи в соответствии с пунктом 1 статьи 37 до такой степени отличаются от текущего случая передачи, что нет никаких оснований для сравнения.
- 17.** В своем ответе от 29 августа 2023 года МБТ предоставило следующие разъяснения по вышеуказанным вопросам:
- a) полномочия МБТ и трехсторонней распорядительной группы в отношении применения уставных процедур ограничены;
 - b) обязательное проведение специальной сессии в соответствии с пунктом 8 статьи 7 Устава и пунктом 3.2.2 Регламента Административного совета инициируется автоматически и не подчиняется никаким условиям процессуального порядка, за исключением того, что проведение специальной сессии должно быть запрошено минимальным установленным количеством членом;
 - c) шесть предыдущих процедур передачи дел в Постоянную Палату Международного Суда имеют актуальное значение и, безусловно, могут рассматриваться как прецеденты.

В заключение МБТ указало, что действующие правовые требования были полностью соблюдены, что обязательное проведение специальной сессии было подтверждено должностными лицами в соответствии с пунктом 8 статьи 7 Устава, поскольку соответствующий запрос был направлен 16 постоянными членами, то есть минимально требуемым количеством постоянных членов, и что председатель должен созвать специальную сессию, поскольку 14 постоянных членов от группы работников направили соответствующий письменный запрос в соответствии с положениями пункта 3.2.2 Регламента Административного совета.

18. В своем циркулярном письме от 12 сентября 2023 года Генеральный директор проинформировал все государства-члены о двух дополнительных запросах о передаче, а также об одном письме, полученном от правительства Швейцарской Конфедерации, в котором оно подтвердило свою позицию в отношении возможной передачи спора о толковании Конвенции 87 в Международный Суд, а именно: что Международная конференция труда должна одобрить такую передачу, а также вопрос или вопросы, которые будут дополнительно переданы в Суд, что соответствующие обсуждения должны быть открыты для всех государств-членов и что государства — участники Конвенции 87 в обязательном порядке должны участвовать в обсуждении вопроса или вопросов, которые будут переданы в Суд. Более того, Правительство Швейцарии обратилось к должностным лицам Административного совета с просьбой организовать обсуждение в Административном совете в формате Комитета полного состава.
19. На совещании трехсторонней распорядительной группы, состоявшемся 13 сентября 2023 года, было принято решение о том, что специальная сессия будет проводиться 10 ноября 2023 года, сразу после закрытия 349-й сессии, и что повестка дня сессии будет включать только один пункт: *Меры, которые необходимо принять в связи с запросом группы работников и правительств 36 стран о срочной передаче спора, касающегося толкования Конвенции 87 в отношении права на забастовку, на рассмотрение в Международный Суд в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Устава МОТ.*
20. В ходе совещания распорядительной группы заместитель председателя Административного совета от группы работодателей вручил председателю Административного совета письмо от 12 сентября, подписанное 14 постоянными членами от группы работодателей, в котором была выражена просьба о проведении специальной сессии, в соответствии с пунктом 3.2.2 Регламента Административного совета, в целях срочного включения пункта, касающегося разработки норм о праве на забастовку, в повестку дня 112-й сессии (июнь 2024 г.) Международной конференции труда. Целью этой специальной сессии является подготовка к принятию протокола к Конвенции 87, который бы касался права на забастовку или, в более общем плане, трудового протеста и который бы официально определил сферу применения и пределы права на забастовку в контексте Конвенции 87 и тем самым урегулировал бы продолжающийся спор.
21. В своем циркулярном письме от 15 сентября 2023 года Генеральный директор проинформировал все государства-члены о том, что 10 ноября 2023 года состоится сессия 349 bis (специальная) Административного совета для рассмотрения запроса о передаче, представленного группой работников и правительствами 36 стран, а также о том, что был получен запрос от 14 постоянных членов Административного совета от группы работодателей о проведении специальной сессии, касающейся срочного включения пункта о разработке норм в отношении права на забастовку в повестку дня Конференции в следующем году.

► Справочный доклад МБТ

22. В соответствии с просьбой, содержащейся в запросе группы работников и правительств ряда стран, МБТ подготовило справочный доклад (доступен на [английском](#), [французском](#) и [испанском](#) языках) в целях содействия обсуждению в Административном совете. В докладе содержится описание причин и масштабов спора, а также правовые и процедурные аспекты возможной передачи спора в Международный Суд с целью получения консультативного заключения⁴. Единственная цель доклада — предоставить информацию и разъяснить различные аспекты рассматриваемого вопроса, чтобы дать возможность трехсторонним участникам принять обоснованное решение о возможном обращении в Международный Суд. Доклад не дает содержательных ответов на давний спор, касающийся права на забастовку, не оценивает достоинств противоположных точек зрения и не выражает какие-либо мнений о целесообразности обращения в Суд.
23. В справочном докладе основное внимание уделяется двум ключевым аспектам спора — толкованию Конвенции 87 и мандату Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций — и представляется фактический контекст текущих обсуждений. В нем также предлагаются краткие разъяснения вопросов, которые могут быть направлены в Суд для получения консультативного заключения, и процедурных шагов, которые повлечет за собой обращение в Суд.
24. Доклад был отправлен всем государствам-членам 31 августа 2023 года вместе с приглашением представить не позднее 6 октября 2023 года любые комментарии, которые они пожелают направить в отношении рассматриваемых вопросов после консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников. Краткое изложение полученных комментариев будет опубликовано в отдельном документе.

► Дальнейшие действия

25. В этом контексте в ходе специальной сессии Административного совета будет рассмотрен запрос о срочной передаче в Международный Суд спора о толковании, а именно вопрос о том, существует ли необходимость передавать этот вопрос на рассмотрение Международного Суда для получения его консультативного заключения, и если да, то какой вопрос (или вопросы) нужно представить Суду для последующего разрешения спора. Таким образом, специальная сессия откроет возможности для широкого обмена мнениями и принятия обоснованного решения о том, какие меры следует или не следует принимать, в том числе в отношении запроса на получение консультативного заключения Международного Суда.
26. В нынешней формулировке пункт повестки дня специальной сессии побуждает к размышлению и открывает возможности для обсуждения всех вариантов решения, как например: немедленная или условная передача дела в Международный Суд; отсрочка

⁴ Доклад следует читать вместе со следующими документами: *The Standards Initiative – Appendix III: Background Document for the Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), in relation to the Right to Strike and the Modalities and Practices of Strike Action at National Level (revised) (Geneva, 23–25 February 2015)*, GB.323/INS/5/Appendix III, paras 1–59; GB.322/INS/5, пп. 7–53; GB.347/INS/5, пп. 9–27.

принятия решения и продолжение обсуждения на следующей сессии; соглашение о других вариантах решения спора о толковании.

► Предлагаемое решение

27. В ответ на запрос группы работников и правительств 36 стран о том, что спор, касающийся толкования Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) в отношении права на забастовку, должен быть в срочном порядке передан на рассмотрение в Международный Суд в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Устава МОТ, Административный принимает решение [решение будет принято в конце специальной сессии].