

**ZUR BESCHLUSSFASSUNG**

ERSTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Rechtliche und praktische Maßnahmen
im Zusammenhang mit der Vertretung von
Arbeitgeber- und Arbeitnehmerdelegierten
auf der Internationalen Arbeitskonferenz**

1. Auf ihrer 96. Tagung (2007) ersuchte die Internationale Arbeitskonferenz auf Empfehlung ihres Vollmachtenausschusses¹ den Verwaltungsrat, die Gründe für eine wachsende Diskrepanz zwischen der Anzahl der akkreditierten und der tatsächlich auf der Konferenz registrierten Delegierten sowie die Frage zu untersuchen, inwieweit sich diese Diskrepanz auf die korrekte Funktionsweise der Konferenz auswirken kann.
2. Zweck dieser Vorlage ist es, die Fakten und den rechtlichen Hintergrund darzustellen, um den Verwaltungsrat so in die Lage zu versetzen, dem Ersuchen der Konferenz nachzukommen.

**Diskrepanz zwischen akkreditierten
und registrierten Personen**

3. Die Gesamtzahl der Personen² ist von 2000 bis 2008 zwar fast um 35 Prozent angestiegen, die Diskrepanz zwischen akkreditierten Personen (d. h. denen, die in den der Konferenz vorgelegten Vollmachten aufgeführt sind) und denen, die tatsächlich registriert worden sind (d. h. denen, die als auf der Konferenz anwesend angesehen werden), ist mit 11 bis 15 Prozent etwa gleich geblieben. Diese Ziffern werden in der folgenden Tabelle deutlich:

¹ *Provisional Record* Nr. 4C, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, 2007, Abs. 130.

² Dieser Begriff umfasst alle Vertreter von Mitgliedstaaten, internationalen Organisationen, nicht-staatlichen Organisationen, Befreiungsbewegungen und Beobachter unabhängig von ihrer genauen Funktion auf der Konferenz.

Jahr	Akkreditiert	Registriert
2008	4.838	4.212
2007	4.657	4.003
2006	4.500	3.828
2005	4.315	3.842
2004	4.180	3.696
2003	4.046	3.498
2002	3.778	3.306
2001	3.663	3.236
2000	3.581	3.115

4. Da viele Vollmachten bereits längere Zeit vor der Konferenz erteilt werden, ist diese Diskrepanz an sich für eine solch große internationale Konferenz nicht ungewöhnlich. Außerdem hat dieser Gesamtzuwachs der Zahl der Teilnehmer nicht zwangsläufig Auswirkungen auf die Zunahme der Anzahl der ordentlichen Delegierten und ihrer Berater, da deren Anzahl in der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation festgelegt ist³.
5. Dennoch ist der Unterschied zwischen den akkreditierten Delegierten oder ihren Stellvertretern und denen, die tatsächlich registriert worden sind, nicht ohne Wirkung auf die Funktionsweise der Konferenz.

Frage der Beschlussfähigkeit

6. Nach Artikel 17 der Verfassung stützt sich die Beschlussfähigkeit auf die Anzahl der an der Konferenz teilnehmenden Delegierten. Der Unterschied zwischen akkreditierten und registrierten Delegierten hätte somit – abgesehen vom Beginn der Konferenz – keine Auswirkungen auf die Beschlussfähigkeit. Tatsächlich sieht Artikel 20 der Geschäftsordnung der Konferenz vor, dass der Präsident des Verwaltungsrates einen Tag vor Eröffnung der Konferenz auf Grundlage der eingegangenen Vollmachten, d. h. der Anzahl der akkreditierten Delegierten, eine provisorische Beschlussfähigkeit festlegt. Sind die akkreditierten Delegierten zum Zeitpunkt der Abstimmung (beispielsweise über die Wahl des Präsidenten der Konferenz) nicht registriert, ist es möglich, dass die Gesamtzahl der abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen nicht die Beschlussfähigkeit erreicht.
7. Um dieses Risiko zu verringern, hat die Konferenz 2008 ihre Geschäftsordnung abgeändert, um eine frühzeitige Nominierung des Vollmachtenausschusses zu ermöglichen, der befugt ist, die Beschlussfähigkeit an Hand der tatsächlichen Teilnahme festzulegen.
8. Die tatsächliche Teilnahme (ein Synonym für die Registrierung) wurde in den letzten Jahren elektronisch ermittelt durch die Erfassung des persönlichen Konferenzausweises, und dies stellt eine verlässliche Methode dar, um die Beschlussfähigkeit festzulegen.

³ Artikel 3 der Verfassung verlangt von jedem Mitgliedstaat, sich von vier ordentlichen Delegierten vertreten zu lassen, die jeweils von zwei Beratern für jeden einzelnen Gegenstand auf der Tagesordnung der Konferenz begleitet werden können. Das Amt nennt im *Conference Guide* die Anzahl der zulässigen Berater, die normalerweise zwischen acht und zehn pro Delegierten liegt.

9. 2008 war der Vollmachtenausschuss jedoch mit der Situation einer möglicherweise künstlich geschaffenen Anwesenheit konfrontiert, und um diesem Problem zu begegnen, gab er eine konkrete Empfehlung ab. In Absatz 118 seines zweiten Berichts an die Konferenz⁴ erklärte der Vollmachtenausschuss hierzu Folgendes:

„Der Ausschuss weist auf eine Praxis hin, die sich im Lauf der Jahre schrittweise entwickelt hat und darin besteht, dass den Ständigen Missionen der Mitgliedstaaten in Genf gestattet wird, die Konferenzausweise für die gesamte dreigliedrige Delegation abzuholen, um die Anreise der Teilnehmer zu erleichtern. Der Ausschuss weist darauf hin, dass diese Praxis jedoch zu Schwierigkeiten führt, die sich auf die Wahrnehmung seines Mandates auswirken. Es gibt Situationen, in denen der Ausschuss wissen muss, ob bestimmte Delegierte oder Berater, die akkreditiert sind, tatsächlich auf der Konferenz anwesend sind. Wird der Ausweis eines Teilnehmers abgeholt, ist dieser Teilnehmer gleichzeitig im elektronischen Konferenz-Managementsystem als an der Konferenz teilnehmend registriert. Wenn Ausweise für andere abgeholt werden können, kann sich der Ausschuss somit nicht mehr vollständig auf die im System vorhandenen Registrierungsinformationen verlassen. Am wichtigsten ist nach Ansicht des Ausschusses jedoch in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass sein Mandat die Festlegung der Beschlussfähigkeit beinhaltet, die nach Artikel 17 Absatz 3 der Verfassung von der Anzahl der an der Konferenz teilnehmenden Delegierten abhängig ist. Sind an der Konferenz als teilnehmend registrierte Delegierte nicht tatsächlich anwesend, wird die Grundlage der Berechnung der Beschlussfähigkeit ungenau und die Möglichkeit des Scheiterns einer Abstimmung aufgrund mangelnder Beschlussfähigkeit nimmt zu. Aus diesem Grund ruft der Ausschuss die Konferenzdelegierten regelmäßig auf, ihre Registrierung persönlich bei ihrer Ankunft vorzunehmen und ihr Abreisedatum rechtzeitig mitzuteilen. Da die Praxis des Abholens von Ausweisen für andere Teilnehmer diesem Ersuchen des Ausschusses entgegensteht, empfiehlt er, diese Praxis einzuschränken. So sollten die Vertreter der ständigen Missionen zumindest gebeten werden, keine Ausweise für die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerdelegationen abzuholen, es sei denn, sie können eine entsprechende schriftliche Vollmacht der betreffenden Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorlegen.“

10. Es sei daran erinnert, dass diese Praxis auf Ersuchen der Mitgliedsgruppen eingeführt wurde, um das Registrierungsverfahren zu erleichtern. Sie war sehr positiv aufgenommen worden, insbesondere auf Seiten der Regierungsvertreter, die ihre Ausweise unmittelbar nach der Ankunft in Genf in Empfang nehmen konnten. Da einige Ständige Missionen jedoch Ausweise für die gesamte Delegation abholten, kam es zu der Situation, dass Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter erst am Registrierungsschalter erfuhren, dass ihre Ausweise bereits von Vertretern der Ständigen Missionen abgeholt worden waren. Daher könnte es notwendig sein, die Praxis im Einklang mit der ursprünglichen Intention einzuschränken.
11. Der Verwaltungsrat wird möglicherweise die Empfehlung des Vollmachtenausschusses unterstützen und das Amt ersuchen wollen, das System für die Abholung der Ausweise für die 98. Tagung (2009) der Konferenz anzupassen und die Ständigen Missionen auf geeignete Weise und rechtzeitig über die Änderung zu informieren.
12. Auf der 97. Tagung (2008) der Konferenz veröffentlichte das Amt am Ende der zweiten Woche eine elektronische Version der Liste aller an der Konferenz teilnehmenden und abstimmungsberechtigten Delegierten und ihrer Vertreter. Diese praktische Maßnahme soll Delegationen helfen, für ordentliche Delegierte, die nicht anwesend sind, Stellvertreter zu nominieren und diese Delegationen so unterstützen, ihr Abstimmungsrecht auszuüben. Der Verwaltungsrat wird das Amt möglicherweise ermutigen wollen, diese Praxis fortzusetzen.
13. Eine weitere Frage ist in diesem Zusammenhang die Abreise von Delegierten. Delegierte, die die Konferenz endgültig oder vorübergehend verlassen, sind gehalten, dem Sekretariat des Vollmachtenausschusses ihre Abreise mitzuteilen. Der Vollmachtenausschuss „ruft die

⁴ *Provisional Record* Nr. 4C, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung.

Konferenzdelegierten (ständig) auf, sich bei ihrer Ankunft persönlich registrieren zu lassen und ihr Abreisedatum rechtzeitig mitzuteilen, damit sichergestellt ist, dass die Beschlussfähigkeit so genau wie möglich ist, und sie nicht als anwesend gezählt werden, wenn sie in Wirklichkeit nicht bei der Konferenz anwesend sind“⁵.

Folgen der Diskrepanz für den dreigliedrigen Charakter der Vertretung auf der Konferenz

14. Zwar sind die meisten Fälle, in denen akkreditierte Delegierte nicht registriert sind, auf ihr eigenes Handeln zurückzuführen, es gibt jedoch auch Fälle, die das Ergebnis des aktiven Eingreifens ihrer Regierungen sind. Der Vollmachtenausschuss hat sich vor kurzem mit Situationen befasst, in denen Regierungen akkreditierte Delegierte daran gehindert haben, an der Konferenz teilzunehmen. Hier einige Beispiele:
- a) 2007 wurde ein akkreditierter ordentlicher Arbeitnehmerdelegierter daran gehindert, sein Land zu verlassen, um an der Konferenz teilzunehmen, indem sein Dienstpäss am Flughafen beschlagnahmt wurde. Trotz der Zusicherungen seiner Regierung wurde sein Pass nicht zurückgegeben und somit war der Delegierte nicht in der Lage, das Land zu verlassen und an der Konferenz teilzunehmen. Der Vollmachtenausschuss, der aufgrund einer einfachen Mitteilung tätig wurde, beschränkte sich auf die Feststellung, dass die übermittelten Informationen zur Vereinigungsfreiheit äußerst widersprüchlich waren, und er äußerte diesbezüglich sein Befremden;
 - b) 2007 wurde einer akkreditierten ordentlichen Arbeitgeberdelegierten auf richterliche Anordnung die Freiheit entzogen, und sie wurde so daran gehindert, an einer Regionaltagung und der Konferenz teilzunehmen. Auf Einwände reagierte die Regierung, indem sie die Situation mit der Erklärung rechtfertigte, sie könne das System der Gewaltentrennung im Land nicht beeinflussen. Der Vollmachtenausschuss nahm von diesem Grundsatz Kenntnis, erklärte jedoch, die Regierung hätte keinerlei Bemühungen unternommen, um eine effektive Teilnahme der Delegierten an der Konferenz zu ermöglichen, z. B. durch das Angebot einer Garantie an die Justizbehörden;
 - c) 2006 und 2007 waren verschiedene akkreditierte ordentliche Arbeitnehmerdelegierte nicht in der Lage, an der Konferenz teilzunehmen, da ihre Reise- und Aufenthaltskosten von ihren Regierungen nicht übernommen worden waren. Abgesehen davon, dass dies eine Verletzung der Verpflichtung nach Artikel 13 Absatz 2 a) der Verfassung darstellt, zumindest die Kosten einer vollständigen dreigliedrigen Delegation zu übernehmen, verhindert eine solche Praxis in wirksamer Weise die Teilnahme von Nichtregierungsdelegierten aus Entwicklungsländern an der Konferenz.
15. Diese Beispiele zeigen, dass die Nichtteilnahme von Delegierten gelegentlich auf vorsätzliche Handlungen von Regierungen zurückzuführen ist. Sofern solche Delegierte akkreditiert sind, gibt es derzeit keine automatische Sanktion, da Artikel 4 Absatz 2 der Verfassung, der einem Nichtregierungsdelegierten in unvollständigen Delegationen das Stimmrecht entzieht, die Möglichkeit behandelt, dass eine Regierung keinen anderen Nichtregierungsdelegierten nominiert, und nicht die Situation, dass ein bereits akkreditierter Delegierter an der Teilnahme der Konferenz gehindert wird.
16. Die IAO verfügt durchaus über Instrumente, um in den genannten Situationen tätig zu werden, sie können sich jedoch als zu zeitaufwendig und unzureichend erweisen. Während die zweite Situation (Absatz 14 b)) im Rahmen eines anderen Mechanismus, namentlich des

⁵ *Provisional Record* Nr. 4B, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, 2008, Abs. 15.

Aufsichtsmechanismus zur Vereinigungsfreiheit, angegangen werden könnte, und die dritte Situation (Absatz 14 c)) durch beim Vollmachtenausschuss eingereichte Klagen, gibt es offenbar kein adäquates Rechtsmittel für die erste Situation (Absatz 14 a)). Es ergibt sich auch keine direkte und unmittelbare Konsequenz für das Stimmrecht eines anderen Nichtregierungsdelegierten auf der Konferenz.

17. In Anbetracht dieser Umstände wird der Verwaltungsrat möglicherweise prüfen wollen, ob neue Maßnahmen sinnvoll sein können, sofern der Vollmachtenausschuss feststellt, dass die Nichtteilnahme eines akkreditierten Delegierten an der Konferenz auf eine Handlung oder Unterlassung der Regierung zurückzuführen ist.
18. Zu diesen Maßnahmen könnte beispielsweise eine Ausweitung des Mandats des Vollmachtenausschusses und eine Mitwirkung des Vorstands der Konferenz gehören. Gemäß der Orientierung des Verwaltungsrates könnte das Amt ersucht werden, in einem der nächsten Tagung des Verwaltungsrates vorzulegenden Dokument konkrete Maßnahmen vorzuschlagen.
19. *Dementsprechend möge der Ausschuss dem Verwaltungsrat empfehlen:*
 - a) *die Empfehlung und Maßnahmen, die in den Absätzen 5, 9 und 11 aufgeführt sind, zu unterstützen;*
 - b) *das Amt zu ermutigen, die in Absatz 12 genannte Praxis fortzuführen; und*
 - c) *zu den in den Absätzen 16 bis 18 dargestellten Fragen Orientierungshilfe zu geben und das Amt zu ersuchen, für die nächste Tagung des Verwaltungsrates eine Vorlage auszuarbeiten, in der konkrete Vorschläge aufgeführt sind.*

Genf, 3. Oktober 2008

Zur Beschlussfassung: Absatz 19.