

М.Махаматов,

Тошкент давлат юридик университети
“Халқаро оммавий ҳуқуқ” кафедраси катта
ўқитувчиси

ХАЛҚАРО МЕҲНАТ ТАШКИЛОТИ: НОРМА ИЖОДКОРЛИК ФАОЛИЯТИНИНГ АЙРИМ МАСАЛАЛАРИ

Аннотация: мақолада Халқаро меҳнат ташкилотининг халқаро ҳуқуқ субъекти сифатидаги норма ижодкорлик фаолияти ўрганилган. Олимлар томонидан халқаро ташкилотларнинг норма яратиш жараёнидаги иштирокининг бевосита ва билвосита турларга ажратилиши тан олинган. Бевосита норма ижодкорлик фаолияти бўйича тадқиқотчилар томонидан билдирилган фикрлар ва ХМТнинг ҳуқуқий асосларидан келиб чиққан ҳолда ХМТ норма ижодкорлик фаолияти таснифланади. Конвенция ва тавсиялар ХМТ томонидан қабул қилинадиган асосий ҳужжатлар эканлиги, улар ўз юридик табиатига кўра фарқланиши, мазкур ҳужжатларнинг ишлаб чиқилиши ва қабул қилинишида ХМТ асосий органларининг иштироки, норма ижодкорлик жараёнига ташкилотнинг учтомонламалик принципи таъсири таҳлил этилган. ХМТ норма ижодкорлик фаолиятининг бошқа ташкилотлар мазкур фаолиятдан фарқ қилувчи хусусиятлари кўрсатиб берилган.

Калит сўзлар: халқаро меҳнат ташкилоти (ХМТ), Халқаро меҳнат конференцияси (ХМК), норма ижодкорлик фаолияти, конвенция, тавсия, юридик табиат, халқаро меҳнат нормалари, конвенцияларни ратификация қилиш, уч томонламалик принципи.

Аннотация: в данной статье изучена нормотворческая деятельность Международной организации труда в качестве субъекта международного права. Автором признано разделение со стороны ученых участия международных организаций в нормотворческой деятельности на непосредственные и косвенные виды. Непосредственная нормотворческая деятельность МОТ классифицируется исходя из правовых основ и мнений ученых. Проанализировано что основными документами принимаемыми МОТ является её конвенции и рекомендации, их отличия по своей юридической природе, участие основных органов МОТ в разработке и принятии настоящих документов, воздействие на процесс нормотворчества принципа трипартизма организации.

Ключевые слова: международная организация труда (МОТ), Международная конференция труда (МКТ), нормотворческая деятельность, конвенция, рекомендация, юридическая природа, международные трудовые нормы, ратификация конвенций, принцип трипартизма.

Annotation: the law-making activity of International labour organization as an international subject of law was studied in this article. The classification of direct and indirect participation of International Labour Organization in the law-making process was admitted by scientists. The law-making activity was classified on the assumption of the ideas expressed by researchers according to direct law-making activity and of the legal basis of ILO. Conventions and recommendations as main acts adopted by ILO, their differentiations in terms of a legal nature, the participation of the main bodies of ILO in working out and

adopting of this acts and the impact of the tripartism principle of the organization on the process of law-making activity were analysed. The distinctive features of the law-making activity of ILO from the activity of other organizations were revealed.

Key words: International Labour Organization (ILO), International Labour Conference (ILC), law-making activity, convention, recommendation, legal nature, international labour norms, ratification of conventions, tripartism principles.

Халқаро ҳуқуқ субъектлари сифатида халқаро ташкилотлар халқаро ҳуқуқ нормаларини яратиш, ривожлантириш ва ўзгартиришда, яъни халқаро норма ижодкорлик жараёнида қатнашадилар. Халқаро норма ижодкорлик халқаро ҳуқуқ субъектлари томонидан халқаро ҳуқуқ нормаларини яратиш жараёнини ифодалайди [1, 80-бет]. Мазкур масалада кўпгина олимлар, тадқиқотчилар ўзларининг ёндашувларини билдириб ўтганлар.

Халқаро ҳуқуқ назариясининг атоқли олими Г.И.Тункин фикрича, “умумий халқаро ҳуқуқ нормаларини шакллантириш жараёни норма яратиш усуллариининг якунланиши натижасида халқаро-ҳуқуқий нормалар вужудга келадиган “асосий жараёнлар”ни ва халқаро-ҳуқуқий нормаларни шакллантириш жараёнининг муайян босқичлари ҳисобланувчи, бироқ жараённи якунламайдиган “ёрдамчи жараёнлар”ни қамраб олади” [2, 75-бет]. “Мазкур жараён”, дейди И.И.Лукашук, “ягона қонунчилик органининг йўқлиги натижасида ўзига хос хусусият ва муайян мураккаблик билан ажралиб туради” [3, 80-бет].

Ушбу муаммо нафақат олимларнинг асарларида, балки халқаро ҳуқуқ билан шуғулланувчи ташкилотлар фаолиятида ҳам алоҳида эътибор билан ўрганилган. Масалан, мазкур муаммони ўрганиш натижасида Халқаро ҳуқуқ институти шундай хулосага келган: “Дунё давлатлари ўзлари учун ҳуқуқни ўз хоҳишларига кўра исталган йўл билан яратишлари мумкин. Агар уларнинг барчаси мазкур ҳаракатларни муайян тарзда амалга оширишга рози бўлсалар, у ҳолда ҳеч ким уларнинг мана шундай ҳаракат қилиш қобилияти ёки ҳуқуқларини инкор эта олмайди” [4, 112-бет].

Кўпгина олимлар халқаро ташкилотларнинг норма ижодкорлик фаолиятини икки турга ажратишади: 1) халқаро ҳуқуқнинг бошқа субъектлари (давлатлар ва халқаро ташкилотлар) билан ҳамкорликда халқаро ҳуқуқ нормаларини яратиш ёки халқаро ташкилотлар томонидан тегишли қарорларнинг қабул қилиниши; 2) давлатлар томонидан халқаро ҳуқуқ нормаларини яратишнинг турли босқичларида қатнашиш (баъзида, тадқиқотчилар томонидан норма ижодкорликда халқаро ташкилотларнинг ёрдамчи функцияси [5, 47-бет] ёки квази норма ижодкорлик функцияси [6, 106-бет] деб аталади).

Норма ижодкорлиқнинг биринчи тури адабиётларда “халқаро ҳуқуқ нормаларини яратишда бевосита иштирок этиш” [7, 13-бет] деб ҳам келтирилади. Норма ижодкорликда бевосита иштирок этиш ҳам ўз навбатида уч хил кўринишга эга:

- халқаро ташкилотлар томонидан халқаро келишувлар тузиш;
- халқаро ташкилотга аъзо давлатларнинг халқаро ташкилот фаолиятининг асосий масалалари бўйича хатти-ҳаракатини белгиловчи қарорлар қабул қилиш;
- ички ташкилий масалалар бўйича қарорлар қабул қилиш.

Халқаро ташкилотлар томонидан халқаро келишув тузиш масалалари халқаро шартномалар ҳуқуқи соҳаси билан тартибга солинади ва ушбу келишувнинг тарафлари, тартибга солинадиган масала предмети каби бир неча мезонга кўра таснифланиши мумкин.

Г.И.Тункин халқаро ташкилотлар иштирокида тузиладиган шартномаларни икки тоифага ажратади: а) халқаро ташкилотлар ўртасида тузиладиган шартномалар; б) халқаро ташкилотларнинг давлатлар билан тузадиган шартномалари [8, 91-бет]. Мазкур ёндошув Е.А.Шиббаева ва М.Поточный [9, 67-бет], Э.С.Кривчиковалар [10, 74-бет] томонидан қўллаб-қувватланган ва такомиллаштирилган ҳолда берилган.

Юқоридаги фикрлардан ҳамда БМТнинг ихтисослаштирилган муассасаси – Халқаро меҳнат ташкилоти (ХМТ) фаолиятининг ҳуқуқий асосларидан келиб чиққан ҳолда ХМТ норма ижодкорлик фаолиятини:

биринчидан, давлатлар ва халқаро ташкилотлар билан халқаро шартномаларни тузиш;

иккинчидан, ХМТ ваколатлари доирасига кирадиган масалалар бўйича конвенция ва тавсияларни ишлаб чиқиш ва қабул қилиш;

учинчидан, ташкилот институционал тузилмалари фаолияти, икки тартибот масалалари бўйича қарорлар қабул қилишдан иборат деб ҳисоблаш мумкин.

Бугунги кунда меҳнат билан боғлиқ муносабатларни тартибга солишда ХМТнинг асосий фаолият шакли конвенция ва тавсияларни ишлаб чиқиш ва қабул қилиш ҳисобланади. 1919 йилда ХМТнинг меҳнатга оид муносабатларни тартибга солишга қаратилган ҳужжатлар тизими муҳокама қилинаётган вақтда конвенциялар уларнинг ягона тури бўлади, деб тахмин қилинган эди. Аммо, масалани ҳал этишда ўзаро келишувга эришишдаги қийинчиликлар ва айрим давлатлар томонидан эътирозларнинг билдирилиши натижасида тавсиялар қабул қилиш ҳақида ғоя пайдо бўлди. Агарда бирор масала бўйича конвенция қабул қилишнинг имкони бўлмаса, шу масала бўйича тавсия қабул қилиниши ҳақида қарорга келинади [11, 19-бет]. Мана шу ҳаракатлар натижасида ХМТнинг конвенция ва тавсиялари кўринишидаги икки турдаги халқаро меҳнат ҳужжатларидан иборат тизим яратилди.

Амалиётда ХМТнинг конвенция ва тавсияларида белгиланган қоидаларни “халқаро меҳнат нормалари” деб номлаш қабул қилинган [12, 15-бет]. Бу ерда бир нарсага алоҳида эътиборни қаратишимиз керакки, ХМТ ҳужжатларининг қоидалари умумий ном билан халқаро меҳнат нормалари деб аталса-да, аслида уларнинг юридик табиати, юридик мажбурийлиги жиҳатидан бир-биридан фарқ қиладиган ҳужжатларнинг нормаларидир. Халқаро ҳуқуққа мувофиқ конвенция халқаро шартноманинг бир тури ҳисобланса, тавсия ташкилотнинг юридик мажбурият туғдирмайдиган қарорларидан бири ҳисобланади. Г.И.Тункин ХМТ тавсияларини халқаро ҳуқуқнинг манбаси сифатида тан олмасдан, уларга нисбатан “ХМТ тавсияларининг нормалари” терминини қўллаган [13, 158-бет].

ХМТнинг ваколатларига кирадиган масалалар бўйича қабул қилинадиган конвенция ва тавсияларнинг тартибга солиш объекти битта ҳисобланади. Шу боис ҳам, ХМТ ўз ваколатига кирувчи масалаларни тартибга солиш учун конвенция кўринишидаги ҳужжатларнинг қабул қилинишига ҳаракат қилади. ХМТ Уставининг 19-моддасида давлатлар Конференция кун тартибидagi

бирон масала бўйича таклиф қабул қилиш кераклигини айтадиган бўлса, у ҳолда мазкур таклиф халқаро конвенция ёки тавсия шаклининг олишини олдиндан аниқлаб олиш керак деб қайд этилган.

ХМТнинг конвенция ва тавсиялари Халқаро меҳнат конференциясида қабул қилинади ва кун тартиби Маъмурий кенгаш томонидан тузилади. Бироқ ХМТ конференцияда қатнашаётган делегатларнинг учдан икки қисми овози билан келгуси сессиянинг кун тартибига масала киритиш ҳақида қарор қабул қилиши мумкин.

Халқаро меҳнат ташкилоти фаолият соҳаси ҳусусиятидан келиб чиққан ҳолда, БМТ тизимида ўхшаши йўқ учтомонламалик принцип асосида ташкил этилган ва фаолият юритмоқда. Мазкур принципнинг моҳияти шундаки, ташкилотнинг фаолиятида нафақат аъзо-давлат ҳукумат вакиллари, балки, меҳнат муносабатларининг асосий тарафлари – тadbirkorлар ва меҳнаткашларнинг вакиллари ҳам иштирок этишади.

Маъмурий кенгаш Уставнинг 14-модда 1-бандига мувофиқ ХМКнинг кун тартибини аниқлашда, ХМТнинг уч томонламалик принциpidан келиб чиққан ҳолда, аъзо давлатларининг ҳукуматлари, меҳнаткашларнинг вакиллик ташкилотлари ёки иш берувчиларнинг, шунингдек бошқа ҳукуматларaro ташкилотларнинг таклифларини ҳисобга олиши керак. Эътиборли жиҳати шундаки, ХМК кун тартибига бирор масала киритиш босқичида янги қабул қилинадиган ҳужжат конвенция ёки декларация шаклида қабул қилиниши белгиланмайди, балки қандай масала кўриб чиқилиши белгиланади ҳалос.

ХМТнинг дастлабки йилларида қабул қилинган конвенция ва тавсиялар кўпинча меҳнаткашларнинг алоҳида тоифаларига ёки муайян иқтисодиёт соҳасига эга алоҳида давлатлар учунгина аҳамиятга эга бўлган [14, 398-бет]. XX асрнинг 80-йилларидан бошлаб эса, ХМТ фаолиятида универсал характердаги ҳужжатларни қабул қилиш тенденцияси кузатилади.

Маъмурий кенгашнинг 1984 йилда қабул қилинган қарорига мувофиқ, янги қабул қилинадиган ҳужжат иложи борида иқтисодиётнинг кўпгина тармоқларига қўлланилиши лозим, алоҳида ҳолатлардагина айрим соҳаларга ёки меҳнаткашлар тоифасига тааллуқли ҳужжатлар қабул қилиш мумкин [15, 9-бет]. Умуммажбурий аҳамият касб этувчи ҳужжатларга оид яна бир муҳим жиҳат, яъни ХМТ Уставининг 19-моддаси 3-бандига мувофиқ, умумий қўлланиладиган конвенция ёки тавсияни ишлаб чиқиш жараёнида ХМК хилма хил иқтисодий шароитларга эга мамлакатлардаги аҳволини ҳам ҳисобга олиши лозим.

ХМТ Устави 14-моддаси, ХМК Регламентининг 34, 36-моддаларига мувофиқ ХМК кун тартибига янги ҳужжатни ишлаб чиқиш ва қабул қилиш ҳақидаги масала киритилишидан аввал, Маъмурий кенгаш ушбу масалани тайёрлов техник конференцияга киритиши мумкин. Алоҳида ва тезда ҳал этилиши лозим бўлган ҳолларда Маъмурий кенгаш бир маротаба муҳокама қилиши учун масалани ХМКга топшириши мумкин, амалиётда эса кўпинча икки маротаба муҳокама бўлиб ўтади.

Халқаро меҳнат нормаларини ишлаб чиқишда ХМБ ҳам муҳим роль ўйнайди. ХМБ меҳнатнинг муайян масалалари бўйича муаммоли соҳаларни аниқлаган ҳолда турли мамлакатлар қонунчилиги ва амалиёти тўғрисида маъруза тайёрлайди. ХМБ мазкур ишларни ташкил этиш учун саволнома ишлаб чиқади ва

маъруза билан бирга ХМТнинг барча аъзо-давлатлари учун тарқатилади. Ҳукуматларнинг жавобларини олгандан сўнг, ХМБ Халқаро меҳнат конференциясининг тегишли сессиясида муҳокама қилинадиган якуний маърузани ва давлатларга юбориладиган халқаро меҳнат ҳужжатлари лойиҳаларини тайёрлайди. Давлатлар мазкур лойиҳаларни узоғи билан ХМКнинг конвенция ёки тавсия қабул қилиниши ҳақидаги масала кўриб чиқиладиган сессияси очилишига 3 ой қолгунга қадар олишлари лозим.

Айнан ХМК янги қабул қилинаётган ҳужжатга қандай шакл берилишини ҳал этади. ХМТ Уставининг 19-моддасига кўра “агар Конференция кун тартибининг бирон - бир масаласи бўйича ўзининг таклифини билдирмоқчи бўлса, у таклифга: а) конвенция шакли бериладими ёки б) агар муҳокама қилинаётган масала ёхуд унинг бир жиҳати айни вақтда конвенция қабул қилиш имконини бермайдиган бўлса, тавсия қабул қилинишини” ҳал этади. Уставга мувофиқ Конференция томонидан конвенция ёки тавсия қабул қилиниши учун конференцияда иштирок этаётган ва овоз бераётган делегатларнинг учдан икки қисми ёқлаб овоз бериши лозим. Мазкур ҳолатда эътиборли жиҳати шундаки, ҳар бир делегат: ҳукумат, тадбиркорлар, меҳнаткашлар вакиллари умумий эмас, балки алоҳида - алоҳида овоз беради.

ХМК Регламентининг 41-моддасига кўра агар конвенция якуний овоз бериш натижасига кўра учдан икки қисм овоз ўрнига оддий кўпчилик овозни тўпласа, у ҳолда ХМК конвенцияни тавсия кўринишига келтириш мақсадида уни дарҳол Таҳрир кўмитасига жўнатиши мумкин.

Н.Валтикоснинг таъкидлашича: “янги халқаро меҳнат ҳужжатини ишлаб чиқишда конвенция ва тавсия ўртасида фарқ унча аҳамиятли бўлмай, балки тавсия ва умуман бирорта қандайдир халқаро стандартлар йўқлиги ўртасидаги ёки тавсия ва шунчалик кам сонли давлат томонидан ратификация қилинадиган реал таъсирга эга бўлмайдиган конвенция ўртасида танлаш аҳамиятлроқлигини ҳисобга олиш керак”

ХМТ конвенцияларини қабул қилинишининг ўзига хос хусусиятларидан яна бири уларнинг давлат вакиллари томонидан имзоланмаслигидир. ХМТ уставининг 19-моддаси 4-бандига мувофиқ конвенциянинг икки нусхаси ХМК раиси ва Бош директор томонидан имзоланади. Ҳужжатнинг бир нусхаси ХМБ архивида сақланади, иккинчиси эса БМТнинг Бош котибига топширилади. Сўнгра Бош директор конвенцияларнинг тасдиқланган нусхасини ХМТнинг ҳар бир аъзо-давлатига юборади.

ХМТ конвенциялари ва тавсияларини ишлаб чиқиш ва қабул қилиш масаласи бўйича турли муаллифлар томонидан ўтказилган тадқиқотлар таҳлили ХМТ норма ижодкорлик фаолиятининг қуйидаги ўзига хос хусусиятларини кўрсатади:

биринчидан, ХМТнинг конвенциялари ва тавсияларини ишлаб чиқиш, қабул қилиш нафақат ҳукуматлар вакиллари иштироки билан балки, иш берувчилар ва меҳнаткашларнинг вакиллари иштирокида амалга оширилади;

иккинчидан, ХМТ конвенциялари ва тавсияларининг ишлаб чиқиши ва қабул қилиниши тизимли, мунтазам ва бир хиллик табиатига эга;

учинчидан, ХМТнинг аъзолари давлатлар бўлса-да, конвенция ва тавсияларни қабул қилишда ҳукумат, тадбиркорлар ва меҳнаткашларнинг вакиллари қабул

қилинаётган масала учун бир биридан алоҳида овоз беради;

тўртинчидан, олимларнинг халқаро ҳужжатлар ҳақидаги хилма-хил ёндошувлари Халқаро Меҳнат Ташкилоти фаолиятига, хусусан норма ижодкорлик функциясига таъсир этган. Бошқача айтганда, “норма соҳасидаги сиёсат ХМТнинг муҳим функцияси сифатида умумтан олинган вақтда ҳам, кўпинча турлича келишмовчиликларнинг предмети бўлмоқда. Айнан мана шундай мунозаралар шарофати билан норматив тизим меҳнат соҳасидаги ўзгараётган воқелик ва эҳтиёжларга мослаша олди” [17, 21-бет].

Адабиётлар рўйхати:

1. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во ВЕК, 2001. – С. 80.
2. Тункин Г.И. Теория международного права. – М., 2000. – С. 75.
3. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во ВЕК, 2001. – С. 80.
4. Annuaire de l'Institut de Droit International. Vol. 67-I. Paris, 1997. – P. 112.
5. Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. – М.: 1988. – С. 47.
6. Шибеева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. – М.: 1986. – С. 106.
7. Барковский И. Правотворческая деятельность международных организаций: теоретические аспекты и современные тенденции. //Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2003. №2. – С. 13.
8. Тункин Г.И. Теория международного права. . – М.: 2000. – С. 91.
9. Шибеева Е.А., Поточные М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. – М.: 1988. – С. 67.
10. Кривчикова Э.С. Основы теории право международных организаций. Учебное пособие. – М.: 1979. – С. 74.
11. Cruz H.B., Potobsky G. and Swepston L. The International Labor Organization. The International Standards System and Basic Human Rights. Westview press, 1966. – P. 19.
12. The ILO: What it is. What it does. – P. 15.
13. Тункин Г.И. Теория международного права. – М.: Зерцало, 2000. – С. 158.
14. Valticos N. Fifty years of standard-setting activities by the International Labour Organisation //ILR. V. 135. 1996/3-4. P. 398.
15. International labour standards. A global approach. 75th anniversary of the Committee of Experts on the Application Conventions and Recommendations. ILO, 2002. – P. 9.
16. Valticos N. Fifty years of standard-setting activities by the International Labour Organisation //ILR. V. 135. 1996/3-4. P. 405.
17. Доклад Генерального директора МОТ. На пути к столетней годовщине МОТ: реалии, модернизация и приверженность трехсторонних участников. 102-сессия МКТ. Женева, МБТ, 2013. – С. 21.