



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

*ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ*

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ:
«ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ»

Θέμα Διπλωματικής Εργασίας

Η Λήψη Αποφάσεων στους Διεθνείς Οργανισμούς:
Η Περίπτωση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας

Επιμέλεια: Δάφνου-Ηλιού Μαρία-Ναταλία
(Α.Μ.1203Μ047)

Επιβλέπων Καθηγητής: κ. Ευάγγελος Ραυτόπουλος

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2006

Περιεχόμενα

Μέρος Πρώτο: Η διαδικασία λήψης αποφάσεων στους διεθνείς οργανισμούς

Εισαγωγή	1
1. Γενικά στοιχεία	5
2. Η πρωτοβουλία για τη λήψη απόφασης	6
2.1. Η προετοιμασία σχεδίου απόφασης	9
2.2. Η συμμετοχή παρατηρητών	14
3. Τα συστήματα λήψης αποφάσεων	16
3.1. Το consensus	17
3.2. Η ομοφωνία	21
3.3. Η σταθμισμένη ψήφος	22
3.4. Το δικαίωμα αρνησικυρίας	26
3.5. Η απαρτία	27
3.6. Τα πλειοψηφικά συστήματα	28
3.7. Η αποχή.....	30
3.8. Η μη-συμμετοχή ή απουσία.....	32
4. Η ψηφοφορία.....	34
4.1. Οι μέθοδοι ψηφοφορίας.....	36
4.2. Η στάση των Κρατών κατά τη διαδικασία.....	39
5. Η νομική φύση των αποφάσεων των διεθνών οργανισμών	40
6. Η τροποποίηση των αποφάσεων των διεθνών οργανισμών.....	47
7. Οι συνέπειες αποχώρησης ενός Κράτους-Μέλους από διεθνή οργανισμό.....	48
8. Ο έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων	49

Μέρος Δεύτερο: Η διαδικασία λήψης αποφάσεων στα πλαίσια της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας

1. Η ίδρυση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ).....	53
2. Η εκπροσώπηση στη ΔΟΕ.....	58
3. Η θεσμική δομή της ΔΟΕ.....	67
3.1. Η Διεθνής Συνδιάσκεψη Εργασίας	67
3.2. Το Διοικητικό Συμβούλιο	71
3.3. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας.....	75
3.4. Λοιπά όργανα.....	77
3.4.1. Τεχνικές Επιτροπές και Συσκέψεις	77
3.4.3. Το Διοικητικό Δικαστήριο.....	78
4. Οι αρμοδιότητες της ΔΟΕ.....	79
5. Τα μέσα δράσης της ΔΟΕ.....	81
6. Η διαδικασία υιοθέτησης Συμβάσεων και Συστάσεων της ΔΟΕ	83
6.1. Η εγγραφή στην ημερήσια διάταξη	85
6.2. Η συζήτηση.....	86
6.3. Η λήψη απόφασης / Υπογραφή.....	88
6.4. Η επικύρωση	89
Συμπέρασμα	91
Υλικό Τεκμηρίωσης.....	96
Πράξεις της ΔΟΕ	96
Βιβλιογραφία	97

Εισαγωγή

Η λήψη αποφάσεων είναι η σημαντικότερη δραστηριότητα σε όλα τα επίπεδα πολιτικής, καθώς οι αποφάσεις αποτυπώνουν τα συμφέροντα και τους στόχους των εμπλεκόμενων μερών. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων διαφοροποιείται ανάλογα με το υπό συζήτηση ζήτημα, την ιδιότητα των εμπλεκόμενων μερών και το επίπεδο πολιτικής (κρατικό, υπερεθνικό, διακρατικό, περιφερειακό, μη κυβερνητικό, παγκόσμιο επίπεδο). Οι διεθνείς οργανισμοί που επικρατούν στο διεθνές σύστημα αποτελούν fora λήψης αποφάσεων, με νομική ή μη ισχύ, με αποδέκτες τα Κράτη που μετέχουν στους οργανισμούς αυτούς. Το Κράτος, με την κυρίαρχη βούλησή του, γίνεται μέλος μίας ομάδας Κρατών με τα οποία μοιράζεται κοινούς σκοπούς και με τα οποία καλείται να συναποφασίσει για την επίτευξη των σκοπών αυτών, δημιουργώντας ένα θεσμικό πλαίσιο, ένα διεθνές συμβατικό καθεστώς, που θα εγγυάται την αποτελεσματική υλοποίηση των κοινών αυτών σκοπών.

Για να καταλήξουμε, όμως, στην υιοθέτηση μίας απόφασης απαιτείται μια διαδικασία επίπονη και σύνθετη στην οποία διαπλέκονται οικονομικά και πολιτικά συμφέροντα που πολύ συχνά αντιστρατεύονται στην οικοδόμηση σχέσεως εμπιστοσύνης που πρέπει να υπάρχει μεταξύ των Κρατών-Μελών, μίας σχέσεως στην οποία θα στηριχθεί η επιτυχία της τεχνικής ψηφοφορίας με το consensus (την συναίνεση) των Κρατών-Μελών. Αυτό ακριβώς είναι το αντικείμενο έρευνας της παρούσας διπλωματικής εργασίας που στόχο έχει την ανάδειξη των βάσεων δύναμης και των στρατηγικών επικοινωνίας που χρησιμοποιούν τα Κράτη-Μέλη, ιδίως τα αναπτυσσόμενα κράτη, προκειμένου να προωθήσουν τα εθνικά τους συμφέροντα.

Το σύγχρονο καπιταλιστικό σύστημα έχει επιτείνει την ήδη υπάρχουσα ανισότητα μεταξύ των αναπτυγμένων και των αναπτυσσόμενων κρατών, με αποτέλεσμα περισσότερο από το 70% του παγκόσμιου πληθυσμού να λαμβάνει μόνο το 25% του διεθνούς εισοδήματος. Μόνο τα νέο-βιομηχανικά Κράτη της Νοτιοανατολικής Ασίας κατορθώνουν να ξεφύγουν από το στάδιο της υπανάπτυξης. Η δυναμική παρουσία του Τρίτου Κόσμου, μετά την αποαποικιοποίηση, έχει θέσει επί τάπητος την υπέρ τους ανατροπή των διεθνών συσχετισμών δυνάμεως, προς την κατεύθυνση μίας νέας διεθνούς οικονομικής

τάξης πραγμάτων (New International Economic Order), που θα επιφέρει μια ισορροπία μεταξύ των Κρατών με διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης. Η σημασία του διεθνούς δικαίου είναι δευτερεύουσα απέναντι στη διεθνή πολιτική, ωστόσο μπορεί να διαδραματίσει έναν χρήσιμο ρόλο με το να «καναλιζάρει» τις εξελίξεις και να σταθεροποιεί τα κεκτημένα δικαιώματα.

Τα δικαιώματα «πρώτης και δεύτερης γενιάς» έχουν κωδικοποιηθεί, αλλά ο πραγματικός σεβασμός τους δεν έχει ακόμα συλλογικώς επιτευχθεί. Ένα από τα σπουδαιότερα δικαιώματα «δεύτερης γενιάς» είναι το δικαίωμα στην εργασία. Η μεγαλύτερη προσπάθεια κατοχύρωσης και προστασίας του δικαιώματος αυτού, έστω και με την υιοθέτηση κατώτατων ορίων προστασίας της εργασίας (standards), έχει καταβληθεί από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ), η οποία αποτελεί την περιπτωσιολογική υπόθεση εργασίας της παρούσας μελέτης. Στο πολύτιμο έργο της ΔΟΕ περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η καθιέρωση της σαράντα οκτάωρης εργασίας εβδομαδιαίως και ο υπολογισμός κατώτατων μισθών. Επίσης, η ενασχόληση με τη ΔΟΕ έγκειται στη μακροβιότητά της, που οφείλεται στην συμμετοχή στην σύνθεσή της μη-κυβερνητικών εκπροσώπων. Σημείο αναφοράς είναι η συμμετοχή των τελευταίων σε ορισμένους διεθνείς οργανισμούς με στόχο την προώθηση των λεγόμενων δικαιωμάτων «τρίτης γενιάς». Ωστόσο το σύστημα λήψης αποφάσεων που κατοχυρώνεται στη ΔΟΕ είναι ένα μοναδικό σύστημα με τριμερή (tripartite) σύνθεση των οργάνων της, στα οποία μετέχουν κρατικοί εκπρόσωποι, καθώς και εκπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων. Το αποτέλεσμα είναι η ΔΟΕ να αριθμεί σήμερα 178 Κράτη-Μέλη, μεταξύ των οποίων και μάλιστα εκ των παλαιότερων μελών-είναι η Ελλάδα.

Η παρούσα εργασία διακρίνεται σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος όπου γίνεται αναφορά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στους διεθνείς οργανισμούς αποτελείται από εννέα ενότητες. Στην πρώτη ενότητα γίνεται μια επιδερμική αναφορά στη νομική βάση των αποφάσεων των διεθνών οργανισμών. Ακολουθεί αναφορά στον τρόπο ανάδειξης και επιλογής των προς συζήτηση ζητημάτων, τα οποία τίθενται στην ημερήσια διάταξη του διεθνούς οργανισμού. Στην τρίτη ενότητα αναλύονται τα συστήματα λήψης αποφάσεων, καθώς οι διεθνείς οργανισμοί ακολουθούν διαφορετική διαδικασία ανάλογα με το υπό συζήτηση ζήτημα. Στην τέταρτη ενότητα γίνεται μνεία των μεθόδων ψηφοφορίας, ενώ στην

πέμπτη ενότητα ακολουθεί ανάλυση της νομικής φύσης των αποφάσεων των διεθνών οργανισμών, ήτοι της απόφασης, του κανονισμού, της οδηγίας, της σύμβασης, της σύστασης και της διακήρυξης. Στην έκτη ενότητα περιγράφεται η διαδικασία που ακολουθείται σε περίπτωση τροποποίησης μίας απόφασης και έπονται οι συνέπειες εφαρμογής της αν ένα Κράτος αποχωρήσει από το διεθνή οργανισμό στον οποίο ήταν μέλος. Η δε τελευταία ενότητα αναφέρεται στον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων των διεθνών οργανισμών.

Το δεύτερο μέρος αποτελείται από έξι ενότητες. Η πρώτη ενότητα αναφέρεται στην ίδρυση της ΔΟΕ το 1919, καθώς οι ιστορικές συγκυρίες έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στην εξέλιξή της. Στη δεύτερη ενότητα γίνεται εκτενέστατη αναφορά στην πρωτότυπη εκπροσώπηση στη ΔΟΕ, η οποία, επιδιώκοντας την συμμετοχή των κοινωνικών δρώντων, έχει καθιερώσει την αρχή της τριμερούς σύνθεσης. Επιπλέον, αναδεικνύεται η διαφοροποίηση της αρχής αυτής μετά την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού που οδήγησε στην πτώση των κεντρικά σχεδιασμένων οικονομιών. Εν συνεχεία ακολουθεί μια λεπτομερής εξέταση της θεσμικής δομής της ΔΟΕ, όπως έχει πλέον διαμορφωθεί. Στην τέταρτη και στην πέμπτη ενότητα γίνεται μνεία στη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της ΔΟΕ και στα μέσα δράσης της, καθώς η προσαρμοστικότητα της οργάνωσης στις διεθνείς εξελίξεις και στις ανάγκες που αυτές υπαγορεύουν επέτρεψαν στη ΔΟΕ να διανύσει μια πορεία 86 χρόνων και της έδωσαν ώθηση για αρκετά χρόνια ακόμα. Η ανάλυση των σταδίων υιοθέτησης μίας απόφασης από τη ΔΟΕ συνιστά την έκτη και τελευταία ενότητα του δεύτερου μέρους. Ειδικότερα γίνεται διάκριση ανάμεσα στην Σύμβαση και στην Σύσταση, καθώς η νομική τους ισχύς διαφέρει. Η επιλογή ανάμεσα στην Σύμβαση και στην Σύσταση είναι εκείνη που ωθεί τη ΔΟΕ στο να αποφεύγει την πόλωση, τόσο ανάμεσα στα Κράτη-Μέλη της, όσο και ανάμεσα στις ομάδες των αντιπροσώπων των εργοδοτών και των εργαζομένων, όταν ένα ζήτημα δεν είναι αρκετά ώριμο για να επιλυθεί μέσω μίας Σύμβασης. Η αποφυγή της πόλωσης είναι, άλλωστε, ο λόγος για τον οποίο υιοθετήθηκαν και τα κατώτατα όρια προστασίας των εργαζομένων (standards). Η δε νομική δεσμευτικότητα των Συμβάσεων της ΔΟΕ, στην οποία οφείλεται η μακρόχρονη αποτελεσματική λειτουργία της, την καθιστούν έναν παγκόσμιο οργανισμό τεράστιας εμβέλειας και αναγνωρισμένου κύρους.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΟΥΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ

1. Γενικά στοιχεία

Η λήψη αποφάσεων είναι η πιο σημαντική δραστηριότητα των διεθνών οργανισμών. Οι αποφάσεις αποτυπώνουν τους στόχους των διεθνών οργανισμών στο πλαίσιο μίας δεδομένης κατάστασης. Η λήψη απόφασης απαιτεί τον συντονισμό των επιμέρους βουλήσεων των Κρατών-Μελών ενός διεθνούς οργανισμού. Το προϊόν αυτής της διαδικασίας εκλαμβάνεται, τελικώς, ως έκφραση της βούλησης του ίδιου του οργανισμού.¹

Βάσει τούτων, εξάλλου, διαμορφώνονται οι εξωτερικές και οι εσωτερικές σχέσεις του διεθνούς οργανισμού. Οι αποφάσεις συχνά αλληλοδιαπλέκονται, σχηματίζοντας μια αλυσίδα από προπαρασκευαστικές πράξεις που οδηγούν στη λήψη μίας τελικής απόφασης, με την οποία υιοθετείται ένας νέος κανόνας δικαίου. Η αλυσίδα των αποφάσεων που προηγούνται της τελικής απόφασης είναι πολύ σημαντική διότι, αφενός, διαπερνά έναν αριθμό οργάνων που προβαίνουν σε προτάσεις προς τα Κράτη-Μέλη για τη διευθέτηση ενός ζητήματος, ενίοτε δυσεπίλυτου από μόνα τα Κράτη, αφετέρου, εκφράζοντας τη βούληση και του ίδιου του οργανισμού, δεσμεύει ή έστω επηρεάζει τα όργανα του οργανισμού, ανάλογα με την φύση της απόφασης που εκδίδουν.

Η νομική βάση μίας απόφασης εδράζεται επί του πεδίου των εξουσιών που αναγνωρίζει η Καταστατική Συνθήκη στο διεθνή οργανισμό και επί της δικαιοθετικής αρμοδιότητας του αρμοδίου οργάνου. Όποτε η αρμοδιότητα του οργάνου που λαμβάνει την απόφαση αμφισβητείται, είναι συνετό να αναζητείται καταστατική ερμηνεία της συνθήκης του οργανισμού ή να προβάλλεται ένσταση αναρμοδιότητας από οποιοδήποτε μέλος ενός οργάνου πριν συζητηθεί επί της ουσίας το ζήτημα. Σε αρκετές περιπτώσεις, ωστόσο, δεν ακολουθείται η τοιαύτη διαδικασία, με αποτέλεσμα τη λήψη μίας καθ' υπέρβαση εξουσίας (*ultra vires*), παράνομης άρα, απόφασης, που δημιουργεί, κατά βάση, ένταση τόσο στην ενδο-θεσμική ισορροπία, όσο και στις διεθνείς σχέσεις των Κρατών.

¹ Ο όρος «απόφαση» χρησιμοποιείται εδώ εν ευρεία εννοία, δηλαδή περιλαμβάνει κάθε νομική κατάληξη μίας συζήτησης στο πλαίσιο του διεθνούς οργανισμού, ανεξαρτήτως αν προσλαμβάνει ή όχι δεσμευτική ισχύ-οπότε, στην πρώτη περίπτωση, συμβολίζεται με το πρώτο γράμμα κεφαλαίο (Απόφαση)- έστω και αν οι ιδρυτικές συνθήκες ορισμένων οργανισμών περιορίζουν την έννοια αυτή στις νομικά δεσμευτικές αποφάσεις στις οποίες καταλήγουν οι διεθνείς οργανισμοί τόσο ως προς τα ίδια τα Κράτη-Μέλη, όσο και σε σχέση με τον οργανισμό αυτό καθ'εαυτό.

2. Η πρωτοβουλία για τη λήψη απόφασης

Η διαδικασία λήψης απόφασης ξεκινά με μια πρωτοβουλία που προκαλεί την συζήτηση επί συγκεκριμένου ζητήματος. Ωστόσο, μια αποτελεσματική διαδικασία προϋποθέτει μια διαρκή πρωτοβουλία, που μπορεί να επιτευχθεί με την ενσωμάτωσή της σε μια προηγούμενη απόφαση ή στην Καταστατική Συνθήκη του οργανισμού, όπως συνέβαινε με την Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η Γενική Συνέλευση του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.), αντιστοίχως, συχνά τοποθετεί ζητήματα στην ατζέντα μίας μελλοντικής συνόδου.

Η πρωτοβουλία προέρχεται συνήθως από τις Κυβερνήσεις των Κρατών-Μελών των οργανισμών, με μόνη εξαίρεση την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου η Επιτροπή έχει αποκλειστικό δικαίωμα πρωτοβουλίας επί των περισσότερων ζητημάτων. Προκειμένου να προετοιμασθούν οι Κυβερνήσεις των υπολοίπων Κρατών για την αποδοχή των προτάσεων που υποβάλλονται από το εκάστοτε Κράτος, το τελευταίο, πριν αναλάβει πρωτοβουλία, ξεκινά διαβουλεύσεις με τις άλλες Κυβερνήσεις σε περιφερειακές διασκέψεις ή στο περιθώριο των παγκοσμίων διασκέψεων.

Ο Γραμματέας ενός διεθνούς οργανισμού μπορεί, επίσης, να αναλαμβάνει πρωτοβουλία για αποφάσεις επί ζητημάτων ούτως οριζομένων εκ της Καταστατικής Συνθήκης, ιδιαίτερα δε επί ζητημάτων που αφορούν στη θέση του. Τα Κράτη, εξάλλου, συχνά εξουσιοδοτούν τη Γραμματεία να πραγματεύεται σημαντικές αποφάσεις που αφορούν σε προνόμια και ασυλίες. Ο Γενικός Γραμματέας του Ο.Η.Ε. μπορεί να προτείνει ζητήματα για την ατζέντα των κυρίων οργάνων. Μπορεί, επίσης, να επισύρει την προσοχή του Συμβουλίου Ασφαλείας σε ζητήματα που απειλούν τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, όπως προβλέπεται στο άρθρο 99 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.² Στην εξουσία των Γραμματέων των Ειδικευμένων Οργανισμών του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών εμπίπτει η σύναψη συμφωνιών με τα Κράτη-Μέλη ή με άλλους διεθνείς οργανισμούς. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, λίγοι είναι οι διεθνείς οργανισμοί που αναγνωρίζουν εξουσία

² Ωστόσο, αυτό το άρθρο, που σχετίζεται με την άσκηση πολιτικής εξουσίας εκ μέρους του Γενικού Γραμματέα, χρησιμοποιήθηκε μόνο στις περιπτώσεις της ειρηνευτικής επιχείρησης στο Κονγκό το 1960, της κατοχής του προξενείου των ΗΠΑ από Ιρανούς το 1979, καθώς και της κλιμάκωσης της βίας στην περιοχή της Βηρυτού, στο Λίβανο, το 1989.

για πρωτοβουλία στους Γραμματείς, αν και στους μικρότερους οργανισμούς λαμβάνονται πιο εύκολα ανεπίσημες πρωτοβουλίες.

Πάντως, η πιο ισχυρή Γραμματεία είναι εκείνη της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ILO) αφού, κατά συνήθη πρακτική, αναλαμβάνει πρωτοβουλίες παρά την έλλειψη σχετικής επίσημης εξουσίας. Σε γενικές γραμμές, οι Γραμματείς δύνανται να προβαίνουν σε προτάσεις μόνο εντός του πλαισίου των εξουσιών που τους έχουν απονεμηθεί από τα κύρια όργανα του οργανισμού, με εξαίρεση, όπως έχει ήδη αναφερθεί, τα Ηνωμένα Έθνη και ορισμένους Ειδικευμένους Οργανισμούς τους, καθώς και τον ΟΟΣΑ και την BENELUX.³

Επίσης, πρωτοβουλία μπορούν να αναλαμβάνουν όργανα που σχηματίζονται από υπηκόους των Κρατών-Μελών, οι οποίοι, ωστόσο, απεκδύονται την ιδιότητα του κρατικού λειτουργού. Εντός των Ηνωμένων Εθνών λειτουργούν αρκετές Επιτροπές ανεξαρτήτων εμπειρογνομόνων, των οποίων οι πρωτοβουλίες οδηγούν συνήθως σε αποφάσεις δευτερεύουσας σημασίας. Τέτοιες Επιτροπές είναι τα συμβουλευτικά όργανα του Ο.Η.Ε. για τα διοικητικά ζητήματα και τα ζητήματα προϋπολογισμού, για τα ναρκωτικά, για το Πρόγραμμα Ανάπτυξης, καθώς και η Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου (ILC). Οι πιο σημαντικές μη-κυβερνητικές πρωτοβουλίες προέρχονται από τους εργαζομένους και τους εργοδότες που είναι απεσταλμένοι στη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας, καθώς και από το Εκτελεστικό Συμβούλιο της Παγκόσμιας Οργάνωσης Μετεωρολογίας (WMO), που αποτελείται από διευθυντές τεχνικών υπηρεσιών.

Από την άλλη πλευρά, ευρωπαϊκοί οργανισμοί, όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης, λαμβάνουν αποφάσεις, στηριζόμενοι κυρίως στην πρωτοβουλία κοινοβουλευτικών οργάνων, ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αναθέσει την πρωτοβουλία στην Επιτροπή, από τις προτάσεις της οποίας, μάλιστα, δε μπορεί να παρεκκλίνει το Συμβούλιο των Υπουργών, παρά μόνο με ομόφωνη—κατά κανόνα—ψήφο. Αιτία αυτής της ιδιομορφίας είναι η προτεραιότητα που δίδεται στην προώθηση και προστασία του ενιαίου κοινοτικού συμφέροντος έναντι των εθνικών

³ Σε εγγραφή ζητημάτων στην ημερήσια διάταξη των οργάνων προβαίνουν και οι Γραμματείς του ΟΟΣΑ και της BENELUX, ενώ από τους Ειδικευμένους Οργανισμούς μόνο ο Γραμματέας της UNESCO έχει την ίδια αρμοδιότητα. Στην περίπτωση δε της FAO (της Παγκόσμιας Οργάνωσης Τροφίμων και Γεωργίας) ο Γραμματέας μπορεί να προτείνει ζητήματα που σχετίζονται με τα ήδη προτεινόμενα.

συμφερόντων των Κρατών-Μελών, λόγω του ότι πρόκειται για έναν υπερεθνικό οργανισμό, του οποίου το ανεξάρτητο όργανο-η Επιτροπή-χρειάζεται να ενισχυθεί.

Πρωτοβουλία για λήψη απόφασης από ένα διεθνή οργανισμό μπορεί να ληφθεί και από άλλο διεθνή οργανισμό. Στο σύστημα των Ηνωμένων Εθνών, οι συμφωνίες συντονισμού ανάμεσα στα Ηνωμένα Έθνη και στους Ειδικευμένους Οργανισμούς προβλέπουν ότι καθένα από τα μέρη μπορεί να προτείνει ζητήματα της αρμοδιότητάς του για εγγραφή στην ημερήσια διάταξη του άλλου. Αυτό μπορεί να συμβεί αν το Κράτος που προτείνει δεν είναι μέλος στον ένα εκ των δύο οργανισμών και άρα δεν έχει εξουσία άμεσης παραπομπής του ζητήματος σε αυτόν, ή αν περιμένει ότι η πρότασή του θα τύχει ευρύτερης αποδοχής σε περίπτωση που μεσολαβήσει ο άλλος οργανισμός, ή αν αρμόζει, για πολιτικούς λόγους, να υποβληθεί έμμεσα η πρότασή του στον άλλο οργανισμό. Συνήθως δε η παραπομπή γίνεται για ένα ζήτημα ευρύτερου ενδιαφέροντος.

Ένας άλλος φορέας πρωτοβουλίας είναι οι ομάδες συμφερόντων (interest groups), στις οποίες αναγνωρίζεται το εν λόγω δικαίωμα μόνο από τους οργανισμούς εκείνους στους οποίους διαθέτουν συμβουλευτική ιδιότητα (status). Πρόκειται για τις Μη-Κυβερνητικές Οργανώσεις-που έχουν, κατά κανόνα, το καθεστώς του «παρατηρητή» (“observer”)-στις οποίες έχει δοθεί ρητά το δικαίωμα πρότασης ζητημάτων για εγγραφή στην ημερήσια διάταξη, αλλά μόνο σε σχέση με ζητήματα των δραστηριοτήτων τους.⁴ Ακόμη, όμως, και εκεί όπου δεν αναγνωρίζεται τέτοιο επίσημο δικαίωμα, οι ομάδες αυτές μπορούν να ασκήσουν πίεση⁵ σε τρίτους φορείς, ώστε να ενεργοποιηθεί η διαδικασία λήψης απόφασης.

Τέλος, τη σχετική πρωτοβουλία μπορούν να αναλάβουν άτομα, μόνο, όμως, μέσω ενός εκ των προαναφερθέντων φορέων.⁶ Μια μέθοδος που συναντάται συχνά

⁴ Σχετικό παράδειγμα αποτελεί η Παγκόσμια Οργάνωση Πνευματικής Ιδιοκτησίας (WIPO), η οποία διατηρεί στενή επαφή με περισσότερες από 100 Μη-Κυβερνητικές Οργανώσεις, που αντιπροσωπεύουν τον «ιδιωτικό τομέα».

⁵ Αυτός είναι και ο λόγος που ονομάζονται ομάδες πίεσης (pressure groups). Αυτές δραστηριοποιούνται εντόνως στους διεθνείς οργανισμούς που μπορούν να λαμβάνουν δεσμευτικές αποφάσεις, γι’ αυτό διαδραματίζουν πολύ σημαντικό ρόλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

⁶ Ένας άλλος τρόπος ενεργοποίησης της διαδικασίας λήψης αποφάσεων είναι με τις αναφορές (reports) που υποβάλλουν τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα στα όργανα του οργανισμού για πράξεις ή παραλείψεις που παραβιάζουν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία. Επίσης, τα άτομα δικαιούνται να προσφύγουν στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Δ.Ε.Κ.) ως προς τις περιπτώσεις αναρμοδιότητας, παραβάσεως ουσιώδους τύπου ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της Συνθήκης ή λόγω καταχρήσεως εξουσίας (άρθρο 230 Σ.Ε.Κ.).

είναι η σύγκληση ιδιωτικής διεθνούς διάσκεψης, παρουσία εμπειρογνομόνων, των οποίων οι συστάσεις μπορεί να αποτελέσουν εφαλτήριο μετέπειτα εξελίξεων.

2.1. Η προετοιμασία σχεδίου απόφασης

Οι προτάσεις για τη λήψη απόφασης είναι αρκούντως προετοιμασμένες προτού υποβληθούν. Κάθε πρόταση, ακόμη και αυτή που θα επιφέρει μικρή αλλαγή στο εθνικό δίκαιο των Κρατών-Μελών, απαιτεί διαβουλεύσεις, είτε με τις Κυβερνήσεις των άλλων Κρατών, είτε με τις αντιπροσωπείες τους. Η ισχύς μίας μη-δεσμευτικής απόφασης εξαρτάται, εν μέρει, από το μέγεθος της πλειοψηφίας με την οποία υιοθετείται. Ως εκ τούτου, οι διαβουλεύσεις καθίστανται πολύτιμο εργαλείο προκειμένου να αποκομίσει μια πρόταση τη μέγιστη δυνατή υποστήριξη κατά την ψηφοφορία. Στον Ο.Η.Ε., η Γενική Συνέλευση παραπέμπει μια πρόταση σε ειδική διάσκεψη (special conference), όταν αυτή απαιτεί μακρά συζήτηση, γεγονός που συνέβη, άλλωστε, και με την Τρίτη Συνδιάσκεψη για το Δίκαιο της Θάλασσας (UNCLOS III) το 1982.

Τις λεπτομέρειες των προτάσεων μπορεί να επεξεργαστεί μια ad hoc Επιτροπή ή, ακόμη, η Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου (ILC). Συνήθως, οι αποφάσεις αμιγώς νομικού χαρακτήρα προετοιμάζονται αρχικώς από την Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου, ενώ όσες έχουν πολιτικό περιεχόμενο προετοιμάζονται σε άλλα fora. Σε ένα δεύτερο στάδιο, οι προτάσεις καθίστανται περισσότερο λεπτομερείς, ενώ συνεχίζονται οι προσπάθειες εξασφάλισης υποστήριξης επί της πρότασης. Συνήθως, οι κυβερνητικές αντιπροσωπείες δεν υποβάλλουν οι ίδιες λεπτομερές προσχέδιο για το ζήτημα που τις ενδιαφέρει, αλλά είτε ζητούν από τα υπόλοιπα Κράτη-Μέλη να εξετάσουν το ζήτημα σε μεταγενέστερη συνεδρίαση του οργάνου, είτε υποβάλλει σχετική εισήγηση η αρμόδια Επιτροπή.

Η δομή του αρχικού σχεδίου (original draft) παραμένει, συνήθως, αναλλοίωτη καθ' όλη τη διαδικασία λήψης απόφασης.⁷ Τούτο συμβαίνει διότι οι Επιτροπές που

⁷ Αναλλοίωτα παρέμειναν, για παράδειγμα, τα σχέδια που υπέβαλε η Διεθνής Επιτροπή Δικαίου (ILC) για τις Συμβάσεις για το Δίκαιο της Θάλασσας το 1958, για τις Διπλωματικές και Προξενικές Σχέσεις τα έτη 1961-1963, καθώς και για το Δίκαιο των Συνθηκών το 1969. Πάντως, οι αρχές της διαδικασίας που εφαρμόζονται στον Ο.Η.Ε. εγκαθιδρύθηκαν από την Συνέλευση της Κοινωνίας των Εθνών (ΚΤΕ), με την απόφαση της 25^{ης} Σεπτεμβρίου του 1931. Ως παραδείγματα διαδικασίας

επιλαμβάνονται των τροποποιήσεων επί των προτάσεων διευκρινίζουν στα Κράτη-Μέλη το περιεχόμενό τους, ώστε, όταν φτάσουν στην ολομέλεια του αρμοδίου οργάνου, να έχουν την υποστήριξη τουλάχιστον των μισών Κρατών-Μελών.⁸ Στους μεγαλύτερους διεθνείς οργανισμούς, που αποτελούνται από συγκροτημένες ομάδες Κρατών, η προσπάθεια για εξασφάλιση υποστήριξης από την πλευρά του Κράτους που υπέβαλε αρχικώς την πρόταση, ξεκινά ήδη στο πλαίσιο αυτών των ομάδων. Στην περίπτωση, πάντως, που η πρόταση προέρχεται από Κράτος-Μέλος του οργανισμού, η πρωτοβουλία αυτή απαιτεί χρόνο και κόπο, καθώς για τον σχεδιασμό της απόφασης απαιτούνται διαβουλεύσεις, όχι μόνο με τα άλλα Κράτη-Μέλη, αλλά και με ημεδαπές κρατικές συμβουλευτικές Επιτροπές και με Μη-Κυβερνητικές Οργανώσεις και ιδιωτικούς φορείς.⁹

Όσον αφορά στα χρονικά περιθώρια για την υποβολή των προτάσεων, στη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε., αλλά και στους περισσότερους διεθνείς οργανισμούς, τα ζητήματα για την ατζέντα προτείνονται τουλάχιστον τριάντα ημέρες πριν από την έναρξη των εργασιών μίας συνόδου, σύμφωνα με τον Κανόνα Διαδικασίας 14 (Rule of Procedure). Οι δε προτάσεις πρέπει να κυκλοφορήσουν σε όλες τις αντιπροσωπείες όχι αργότερα από την ημέρα που προηγείται της συνόδου κατά την οποία θα συζητηθούν (Κανόνας Διαδικασίας 78 και 120 της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε.).¹⁰

αναφέρονται η Σύμβαση για το Δίκαιο της Θάλασσας του Ο.Η.Ε. του 1982 και η Σύμβαση για την Ασφάλεια του Προσωπικού του Ο.Η.Ε. του 1994.

⁸ Επιπλέον, ακόμη και η ακριβής διατύπωση της πρότασης έχει εξαιρετική σημασία, γιατί εκάστη φράση μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο λεκτικών διαξιφισμών και να προσδιορίσει την τύχη της πρότασης. Η διατύπωση δε γίνεται συνήθως από το Κράτος που έχει την πρωτοβουλία, αλλά από τις Επιτροπές που αποφασίζουν, με απλή πλειοψηφία, τις αλλαγές-προσθήκες ή αφαιρέσεις-που θα γίνουν στο κείμενο της πρότασης.

⁹ Η διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση διαφοροποιείται από την προαναφερθείσα διαδικασία. Η Επιτροπή της Ένωσης οφείλει να λάβει υπόψη την συμβουλή εμπειρογνομόνων των Κρατών-Μελών, ειδικών στα υπό συζήτηση ζητήματα. Μάλιστα, η δομή της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνει ομάδες εργασίας προς αυτό τον σκοπό. Δηλαδή περιλαμβάνει και αποσπασμένους στην Ευρωπαϊκή Ένωση εθνικούς υπαλλήλους. Πολλοί δε από αυτούς, έχοντας ταυτοχρόνως και την ιδιότητα του στελέχους των αρμοδίων κρατικών υπηρεσιών, εκφράζουν την πιθανή στάση των Κυβερνήσεων των Κρατών τους.

Επίσης, με τις διαδικασίες της συνεργασίας και της συναπόφασης, που καθιερώνονται στα άρθρα 249-254 Σ.Ε.Κ., το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να ενημερώνεται πλήρως για τους λόγους που οδήγησαν το Συμβούλιο στην υιοθέτηση μίας απόφασης, καθώς και για τους λόγους για τους οποίους μεταβάλλεται μια πρόταση από την Επιτροπή ή από το Συμβούλιο ανάλογα με την καταστατική πρόβλεψη.

¹⁰ Εξαίρεση προβλέπεται για τις προτάσεις για την τροποποίηση της κατανομής των εξόδων, που πρέπει να κοινοποιούνται στα Κράτη-Μέλη τουλάχιστον ενενήντα ημέρες πριν από την έναρξη των εργασιών της συνόδου (Κανόνας Διαδικασίας 24).

Όταν σχεδιάζεται μια σύνοδος, καθορίζονται συγκεκριμένες ημερομηνίες για κάθε ζήτημα της ατζέντας.¹¹ Η συζήτηση στο κύριο όργανο δε γίνεται αμέσως μετά την υποβολή του κειμένου από την Επιτροπή¹² ή, κατ' εξαίρεση, από την κυβερνητική αντιπροσωπεία, αλλά χρειάζεται να μεσολαβήσει ένα χρονικό διάστημα που ποικίλλει, ανάλογα με το διεθνή οργανισμό ή το ζήτημα, από τριάντα ημέρες (όπως στη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε.) έως ένα έτος, σε ορισμένες περιπτώσεις.¹³ Στο ενδιάμεσο διάστημα, οι αντιπροσωπείες των Κρατών-Μελών υποβάλλουν τροπολογίες. Στην πράξη, όμως, οι περισσότερες τροπολογίες προτείνονται κατά τη διάρκεια της συζήτησης. Η δε έγκαιρη διανομή των προτάσεων επιτρέπει στα Κράτη-Μέλη, δια των Κοινοβουλίων τους, να τις επεξεργάζονται διεξοδικά, προκειμένου να σχηματισθεί μια εθνική γνώμη-νομική ή

¹¹ Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν προβλέπονταν χρονικά όρια για τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων εντός του οργάνου λήψης της απόφασης. Από τις Συμφωνίες του Λουξεμβούργου (Luxembourg Accords) του 1966 οι αποφάσεις, σε γενικές γραμμές, λαμβάνονταν ως εξής: Η Επιτροπή προτείνει, το Συμβούλιο μπορεί να αλλάξει, με απλή πλειοψηφία, τη νομική βάση της πρότασης, αλλά αν η Επιτροπή ή το Κοινοβούλιο διαφωνούν με το Συμβούλιο άρχεται διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Δ.Ε.Κ.). Εντός του Κοινοβουλίου η πρόταση παραπέμπεται σε μια από τις Επιτροπές που ορίζει έναν Εισηγητή (Rapporteur) για να προετοιμάσει μια αναφορά που αρχικώς θα συζητηθεί από μια πολιτική ομάδα προτού φτάσει να υιοθετηθεί από την πλήρη σύνοδο του Κοινοβουλίου. Επίσης, ζητείται η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Εν συνεχεία η πρόταση συζητείται από την Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER) και οδηγείται στο Συμβούλιο προς ψήφιση. Εφόσον στην COREPER επέλθει συμφωνία όλων των Κρατών-Μελών για το περιεχόμενο της πρότασης, το Συμβούλιο περιορίζεται ουσιαστικώς στο να εγκρίνει την πρόταση. Αν, όμως, δεν επέλθει συμφωνία, κυρίως εξαιτίας πολιτικών διαφωνιών, η πρόταση συζητείται και το ζήτημα λύνεται στο Συμβούλιο των Υπουργών.

Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση νέων Κρατών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, φάνηκε πόσο δύσκολο είναι να μεταβληθεί το σύστημα της σταθμισμένης ψήφου, όταν το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ισπανία αντιτάχθηκαν στην αλλαγή των κανόνων διαδικασίας. Η συμφωνία επετεύχθη με την Συμφωνία των Ιωαννίνων της 29^{ης} Μαρτίου του 1994. Η Συμφωνία αυτή τροποποιήθηκε και προέβλεπε, μεταξύ άλλων, ότι, αν τα μέλη του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν ένα σύνολο 23 έως 25 ψήφων αντιτίθενται στην υιοθέτηση μίας απόφασης με περιορισμένη πλειοψηφία, το Συμβούλιο θα προσπαθήσει να φτάσει σε μια πρόταση που να μπορεί να υιοθετηθεί με τουλάχιστον 65 ψήφους.

¹² Ορισμένοι διεθνείς οργανισμοί έχουν ειδικούς κανόνες σχετικά με τη διαδικασία για την υιοθέτηση αποφάσεων που έχουν οικονομικές συνέπειες. Στον Ο.Η.Ε. μια τέτοια απόφαση πρέπει να συνοδεύεται από μια εκτίμηση των δαπανών από τον Γενικό Γραμματέα, ενώ η Γενική Συνέλευση μπορεί να μην προβεί στην υιοθέτηση της απόφασης, αν η Επιτροπή Διοίκησης και Προϋπολογισμού (η Πέμπτη Επιτροπή) δε δηλώσει τις συνέπειες της πρότασης για τον προϋπολογισμό του οργανισμού (Κανόνας Διαδικασίας 153 της Γενικής Συνέλευσης). Σε ορισμένες περιπτώσεις η Γενική Συνέλευση ανέστειλε την εφαρμογή αυτού του κανόνα για τεχνικούς λόγους, ωστόσο το Γραφείο Νομικών Υποθέσεων του Ο.Η.Ε. επιβεβαίωσε την υποχρεωτικότητα του κανόνα αυτού. Είναι δε γεγονός το ότι όλοι οι διεθνείς οργανισμοί λαμβάνουν υπόψη τις οικονομικές συνέπειες των προτάσεων προτού τις υιοθετήσουν. Τέλος, ενδεικτικό είναι και το άρθρο 19 του Χάρτη των Η.Ε., σύμφωνα με το οποίο σε περίπτωση μη πληρωμής της εισφοράς του, ένα Κράτος-Μέλος δε θα έχει ψήφο στη Γενική Συνέλευση.

¹³ Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, με την πρόταση αναθεώρησης του Καταστατικού Χάρτη της νυν Αφρικανικής Ένωσης.

ηθικά δεσμευτική-που θα εκφρασθεί μέσω της αντιπροσωπείας κάθε Κράτους, ανάλογα με το αν η απόφαση είναι νομικά δεσμευτική ή όχι. Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι μια πρόταση συζητείται, κατά κανόνα, πολλές φορές στις διάφορες Επιτροπές, δίνει ένα περιθώριο χρόνου στις αντιπροσωπείες να υιοθετήσουν μια συγκεκριμένη στάση προτού το κύριο όργανο αποφασίσει.

Αν και τα Κράτη-Μέλη που υποβάλλουν μια πρόταση και την παρουσιάζουν επισήμως, είναι οι πιο κατάλληλοι εγγυητές (sponsors), αφού δύνανται να ανταποκριθούν σε ερωτήσεις επί της ουσίας της πρότασης, για πολιτικούς λόγους, ωστόσο, μεγαλύτερη αποδοχή εξασφαλίζεται ενίοτε όταν η πρόταση υποβάλλεται από άλλο Κράτος-Μέλος του οργανισμού, το οποίο λειτουργεί ως συνεγγυητής.¹⁴ Στον Ο.Η.Ε., για παράδειγμα, έχει παρατηρηθεί ότι τα αραβικά κράτη είναι, κατά βάση, δύσπιστα έως αρνητικά έναντι του Ισραήλ ήδη από την εποχή της εισδοχής του στον Ο.Η.Ε., το 1949. Μια τέτοια πρόταση, ωστόσο, συνήθως υστερεί σε ευελιξία, καθώς προκαλούνται καθυστερήσεις στη διαδικασία λήψης απόφασης έως ότου διαβουλευθούν οι συνεγγυητές για ενδεχόμενες τροποποιήσεις.

Τα Κράτη-Μέλη έχουν δικαίωμα να τροποποιούν τις προτάσεις τους.¹⁵ Μπορούν δε να παραπέμπουν συνεχώς τις προτάσεις τους στις Επιτροπές για περαιτέρω μελέτη. Προκειμένου, όμως, να επισπευσθεί η όλη διαδικασία, χρειάζεται η απόφαση να λαμβάνεται εντός συγκεκριμένου χρονικού ορίου. Συχνά ως προθεσμία τίθεται η λήξη μίας συνόδου, ειδικά για τα όργανα που συνέρχονται σε έκτακτες, ειδικές συνόδους (special sessions). Όταν, όμως, η διαδικασία δεν ολοκληρώνεται εντός των προκαθορισμένων χρονικών ορίων, η απόφαση αναβάλλεται για επόμενη σύνοδο.

Όσο πλησιάζει η εκπνοή της προθεσμίας, οι εργασίες της συνόδου εντείνονται και οι συνεδριάσεις διαρκούν περισσότερο (“marathon sessions”), καθώς η πρόβλεψη επιπλέον συνεδριάσεων θα εξαντλούσε τους αντιπροσώπους των

¹⁴ Δεν υπάρχει ενιαία πολιτική ως προς το ποια Κράτη μπορούν να εγγυηθούν για μια πρόταση στην εκάστοτε περίπτωση. Πάντως, το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (ECOSOC) του Ο.Η.Ε. επιτρέπει και σε Κράτη που δεν είναι μέλη του την συνεγγύηση.

¹⁵ Σχετικά με το ζήτημα της τροποποίησης μίας πρότασης, που είναι πάντοτε επιτρεπτή και ενίοτε επιβεβλημένη για τη διευκόλυνση της διαδικασίας, πρέπει να σημειωθεί ότι επιτρέπεται τόσο η υποβολή τροποποιητικών προτάσεων από άλλη αντιπροσωπεία, όσο και η επαναφορά μίας ήδη αποσυρθείσας πρότασης ή τροποποίησης. Ειδικά η εκ νέου υποβολή πρότασης συνιστά μια γενική αρχή διεθνούς θεσμικού δικαίου, που ισχύει ακόμη και όταν δεν υπάρχει ρητή πρόβλεψη στους Κανόνες Διαδικασίας (Rules of Procedure).

Κρατών-Μελών, επηρεάζοντας αρνητικά την ποιότητα των αποφάσεων. Επιπρόσθετα, δοθείσης της προθεσμίας, τα Κράτη προσπαθούν να διάγουν εγκαίρως τις βέλτιστες δυνατές διαπραγματεύσεις, επιφυλάσσονται δε να προβούν σε παραχωρήσεις την τελευταία στιγμή. Έτσι, ελλοχεύει πάντοτε ο κίνδυνος να καταλήξουν στην υιοθέτηση άκρως γενικόλογων ή δευτερευούσης σημασίας αποφάσεων, αλλά, από την άλλη πλευρά, υπό την πίεση αυτή αυξάνεται η θέληση των Κρατών-Μελών να καταλήξουν σε απόφαση ενδεικτική συμβιβασμού.

Η διαδικασία καταλήγει ενίοτε στην υιοθέτηση «πακέτου συμφωνιών» (“package deals”) προκειμένου να αποφευχθεί το αδιέξοδο στο οποίο οδηγούνται οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των Κρατών-Μελών. Το φαινόμενο αυτό παρατηρείται όταν ένα Κράτος δείχνει πρόθυμο να υποστηρίξει οποιαδήποτε πρόταση ή τροποποίηση ενός άλλου Κράτους, προκειμένου να κερδίσει την απαιτούμενη ψήφο στο δικό του πεδίο συμφερόντων. Η «παζαρεμένη» ψήφος, λοιπόν, είναι αναπόφευκτη συνέπεια της λογικής ανομοιότητας που χαρακτηρίζει τα συμφέροντα των Κρατών.¹⁶

Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, έντονη δράση αναπτύσσουν ομάδες συμφερόντων (“interest groups”) που ονομάζονται caucuses (στην κυριολεξία κομματικές διοικήσεις/επιτροπές). Στόχος τους είναι η άσκηση επιρροής που επιτυγχάνεται *inter alia* με την οργάνωση των μελών τους σε γενικές συνελεύσεις και με την τοποθέτηση των αντιπροσώπων τους σε θέσεις επιρροής. Πρόκειται, κατά κανόνα, για μια ομάδα ανατολικών ευρωπαϊκών κρατών, μια ομάδα αναπτυσσόμενων κρατών, που συχνά υποδιαιρείται στις ομάδες της Αφρικής και της Λατινικής Αμερικής, και μια ομάδα δυτικών αναπτυγμένων κρατών. Οι ομάδες αυτές στηρίζονται περισσότερο σε ένα αμοιβαίο αίσθημα αλληλεγγύης, το οποίο μετουσιώνεται σε επιθυμία ελέγχου και συγκεκριμένου χειρισμού των ζητημάτων που αφορούν το διεθνή οργανισμό.

Η ακαμψία που παρουσιάζουν οι ομάδες αυτές, συνεπεία της ισχυρούς τους πειθαρχίας, έχει αποδειχθεί ότι δυσχεραίνει τη διαδικασία λήψης απόφασης.

¹⁶ Είναι μια παραλλαγή του φαινομένου αυτού που ονομάζεται ψηφοφορία του «συνολικού πακέτου». Η μέθοδος του «συνολικού πακέτου» χρησιμοποιείται αρκετές φορές στους διεθνείς οργανισμούς, ιδίως στους περιφερειακούς οργανισμούς. Παράδειγμα αποτελεί η είσοδος πολλών νέων μελών στον Ο.Η.Ε., την 14^η Δεκεμβρίου του 1955, στην οποία αντιτάχθηκαν οι ΗΠΑ και η ΕΣΣΔ.

Ωστόσο, επειδή η *a priori* συμφωνία των αντιπροσώπων των διαφόρων caucuses επί κεντρικών ζητημάτων θα επέσπευδε τη διαδικασία, έχει προταθεί να θεσμοποιηθούν αυτές οι ομάδες. Σύμφωνα με αυτή τη θεώρηση, οι ομάδες πρέπει να είναι μεσαίου μεγέθους και να περιλαμβάνουν Κράτη άμεσα ενδιαφερόμενα για το ζήτημα, ανεξαρτήτως αν είναι μέλη του οργάνου που λαμβάνει την τελική απόφαση. Οι ομάδες αυτές είναι, σε κάθε περίπτωση, ανεπίσημης φύσης, διότι δεν κρατούν αρχεία, ούτε δημοσιεύουν τα πρακτικά εργασίας τους και, ως εκ τούτου, δεν παρέχουν στοιχεία σχετικά με την εσωτερική τους λειτουργία.

2.2. Η συμμετοχή παρατηρητών

Επίσης, στις εργασίες ενός διεθνούς οργανισμού μπορούν να μετέχουν και παρατηρητές (observers). Παρατηρητές μπορούν να είναι τρίτα κράτη,¹⁷ άλλοι διεθνείς οργανισμοί,¹⁸ εθνικοαπελευθερωτικά κινήματα, διεθνείς Μη-Κυβερνητικές Οργανώσεις, ακόμη και ιδιωτικές εταιρίες, που δεν έχουν την ιδιότητα του μέλους του διεθνούς οργανισμού.¹⁹ Η θέση των παρατηρητών ορίζεται από τον εσωτερικό κανονισμό του διεθνούς οργανισμού ή από σχετικές επί τούτου συμφωνίες. Συνήθως, όταν πρόκειται για ένα μικρό όργανο με τεχνικές αρμοδιότητες, ο ρόλος των παρατηρητών είναι πιο σημαντικός. Σταθερά, ωστόσο, οι παρατηρητές μετέχουν στις συνελεύσεις των οργάνων χωρίς να διαθέτουν δικαίωμα ψήφου.²⁰

¹⁷ Τρίτα κράτη γίνονται δεκτά στις συνεδριάσεις των οργάνων όταν τα ζητήματα είναι του άμεσου ενδιαφέροντός τους, μπορούν δε να έχουν πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα που έχουν σχέση με τα ζητήματα αυτά.

¹⁸ Ως παρατηρητές αποστέλλονται συνήθως ανώτερα στελέχη της Γραμματείας άλλου διεθνούς οργανισμού, αν και για σπουδαιότερα ζητήματα την εκπροσώπηση αναλαμβάνει ο επικεφαλής της Γραμματείας. Ειδικότερα, όσον αφορά στην σχέση Ο.Η.Ε. και Ειδικευμένων Οργανισμών, οι διμερείς συμφωνίες προβλέπουν αφενός την αμοιβαία αποστολή παρατηρητών, χωρίς δικαίωμα ψήφου, στις συζητήσεις όλων των οργάνων, αφετέρου ότι μόνο οι παρατηρητές του Ο.Η.Ε. έχουν δικαίωμα συμμετοχής χωρίς θεματικό περιορισμό, ενώ οι των Ειδικευμένων Οργανισμών μετέχουν μόνο σε ζητήματα του ενδιαφέροντός τους. Κατοχυρώνεται, επίσης, αμοιβαίο δικαίωμα πρότασης ζητημάτων προς εγγραφή στην ημερήσια διάταξη, οι δε Ειδικευμένοι Οργανισμοί μπορούν να ζητήσουν την σύγκληση ειδικής συνόδου του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου (ECOSOC) του Ο.Η.Ε.

¹⁹ Η ιδιότητα του παρατηρητή αποκτάται με την σύναψη ιδιαίτερης συμφωνίας, κυρίως όταν ο ενδιαφερόμενος είναι διεθνής οργανισμός, ή με την πρόσκληση οργάνου του διεθνούς οργανισμού, κύριου ή επικουρικού. Οι παρατηρητές μπορεί να παρακολουθούν τις εργασίες των συνόδων σε *ad hoc* βάση, ή σε μόνιμη και γενική βάση, οπότε και αποκτούν την ιδιότητα του μόνιμου αντιπροσώπου.

²⁰ Ως παράδειγμα αναφέρεται η Ιταλία που, προτού γίνει μέλος του Ο.Η.Ε., ήταν παρατηρητής στο Συμβούλιο Κηδεμονιών, επειδή είχε την κηδεμονία της Σομαλίας. Μάλιστα, ο ρόλος που

Οι παρατηρητές είναι κυρίως τρίτα κράτη, όπως συνέβαινε παλαιότερα με τη Δυτική Γερμανία και μέχρι πρόσφατα με την Ελβετία, σε σχέση με τον Ο.Η.Ε., ή με τη Φινλανδία, σε σχέση με τον ΟΟΣΑ. Μπορεί, όμως, να είναι και Κράτη-Μέλη, εφόσον μετέχουν στις εργασίες ενός οργάνου του διεθνούς οργανισμού, στο οποίο δεν είναι μέλη. Έτσι, ένα Κράτος-Μέλος του Ο.Η.Ε. δύναται να είναι παρατηρητής στο Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (ECOSOC) του οργανισμού, που αποτελείται από 54 μόνο μέλη.

Συμφωνίες με τον Ο.Η.Ε. ή με άλλους περιφερειακούς οργανισμούς συνάπτονται, κατά βάση, όταν υπάρχει επικάλυψη συμφερόντων, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του Συμβουλίου της Ευρώπης και του ΟΟΣΑ. Ιδιαίτερα η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αναπτύξει ένα ευρύτατο πλέγμα συνεργασίας και αποστολής παρατηρητών προς άλλους οργανισμούς.

Περαιτέρω, προβλέπεται η υπό όρους δυνατότητα συμμετοχής των διεθνών Μη-Κυβερνητικών Οργανώσεων, με συμβουλευτικό καθεστώς (status). Η εκπροσώπησή τους στον Ο.Η.Ε. επιτρέπεται χάρη στις αποφάσεις 1296 και 1963 του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου (ECOSOC). Η αναγνώριση της ιδιότητας του παρατηρητή στις διεθνείς Μη-Κυβερνητικές Οργανώσεις τους παρέχει το δικαίωμα να συμμετέχουν στις δημόσιες συνεδριάσεις του αρμοδίου οργάνου, να παρουσιάζουν γραπτές εισηγήσεις και να λαμβάνουν το λόγο σε ορισμένες Επιτροπές ή και στο ίδιο το όργανο του οργανισμού. Ειδικότερα, στον Ο.Η.Ε. οι οργανώσεις που εμπίπτουν στην κατηγορία Ι δύναται να ζητήσουν την εγγραφή ορισμένων ζητημάτων στην ημερήσια διάταξη του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου (ECOSOC).²¹

διαδραμάτιζε ήταν σημαντικός. Πάντως, οι παρατηρητές μπορούν να πείσουν ένα μέλος να υποβάλλει τις προτάσεις που θεωρούν σημαντικές. Η συμφωνία με την οποία ένας παρατηρητής αποδέχεται την πρόταση του χορηγεί συχνά το δικαίωμα να υποβάλλει και ο ίδιος προτάσεις. Βλ. Μπρεδήμας Αντ., «Διεθνείς Οργανισμοί», τεύχος Β', εκδ. Αντ Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 1990, σελ. 108-113.

²¹ Στην κατηγορία Ι εμπίπτουν οι οργανώσεις που συμμετέχουν στις περισσότερες δραστηριότητες του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου (ECOSOC) και είναι σε θέση να συμβάλλουν διαρκώς στους διακηρυγμένους σκοπούς, στον οικονομικό, κοινωνικό, πολιτιστικό, τεχνικό τομέα και σε άλλους σχετικούς τομείς. Οι οργανώσεις αυτές πρέπει να μετέχουν στην οικονομική και κοινωνική ζωή των λαών που αντιπροσωπεύουν και να έχουν μεγάλο αριθμό μελών, αντιπροσωπευτικό σημαντικών πληθυσμιακών ομάδων σε πολλά Κράτη (άρθρο 57 του Χάρτη των Η.Ε.).

Συμβουλευτική αρμοδιότητα μπορούν να έχουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, και οι ιδιωτικές εταιρίες. Παράδειγμα αποτελεί η συμμετοχή ορισμένων ιδιωτικών εταιριών του τομέα των τηλεπικοινωνιών στις Διεθνείς Συμβουλευτικές Επιτροπές της Διεθνούς Ένωσης Τηλεπικοινωνιών (ITU). Απολαμβάνουν δε όλων των δικαιωμάτων των μελών, πλην του δικαιώματος ψήφου, όταν μετέχουν τα Κράτη της υπηκοότητάς τους.

3. Τα συστήματα λήψης αποφάσεων

Όταν η συζήτηση του ζητήματος στην ατζέντα ολοκληρωθεί, ο Πρόεδρος κηρύττει τη λήξη των διαπραγματεύσεων. Το 1983, σε ένα μνημόνιο του Γραφείου Νομικών Υποθέσεων του Ο.Η.Ε. συζητήθηκαν οι συνέπειες της λήξης της διαπραγματευτικής περιόδου. Το μνημόνιο κατέληξε στη διαπίστωση ότι καμία περαιτέρω ουσιαστική δήλωση δεν επιτρέπεται, παρά μόνο προτάσεις επί της διαδικασίας. Η κήρυξη λήξης συνεπάγεται δε την υποχρέωση του Προέδρου να οριοθετήσει και να συγκεκριμενοποιήσει το πεδίο αναφοράς της υπό συζήτηση πρότασης. Όταν αυτό δεν συμβαίνει, *«θεωρείται ότι η πρόταση προορίζεται να έχει την ευρύτερη ενέργεια που μπορεί ευλόγως να της δοθεί»*.

Η έκφραση της αυτόνομης βούλησης των διεθνών οργανισμών ολοκληρώνεται με τη λήψη απόφασης, της οποίας το τελικό στάδιο είναι η ψηφοφορία, υπό τη γενική του όρου έννοια, που περιλαμβάνει διαζευκτικά την ψηφοφορία με καταμέτρηση των ψήφων και την συναινετική λήψη απόφασης (consensus).

Σε μια πρώτη φάση, όταν συνερχόταν η Συνδιάσκεψη των συμβαλλομένων μερών, κατά περιοδικά διαστήματα, για να επιληφθεί των όποιων ζητημάτων προέκυπταν, δίχως το στοιχείο της διάρκειας-μονιμότητας, ήταν φυσικό να επηρεάζεται ο τρόπος ψηφοφορίας από την πρακτική των διεθνών διπλωματικών διασκέψεων, των οποίων, άλλωστε, οι διεθνείς οργανισμοί υπήρξαν διάδοχοι.

Αργότερα, η ίδρυση συλλογικών μονίμων οργάνων στο πλαίσιο των διεθνών οργανισμών διευκόλυνε το πέρασμα από την αρχή της ομοφωνίας σε πλειοψηφικά συστήματα ψηφοφορίας. Η ύπαρξη «ίδιας βούλησης» των συλλογικών οργάνων, ξεχωριστής από τη βούληση των Κρατών-Μελών και προσανατολισμένης σε έναν

κοινό σκοπό, είχε ως αποτέλεσμα τα συλλογικά αυτά όργανα να εκφράζουν το διεθνή οργανισμό ως αυτόνομες οντότητες και όχι ως το σύνολο των επιμέρους Κρατών-Μελών. Οι αποφάσεις του διεθνούς οργανισμού δεν αποτελούσαν πλέον «σύμπτωση» των βουλήσεων των Κρατών-Μελών του, αλλά μια ενιαία ανεξάρτητη βούληση. Ήταν έτσι φυσικό να γίνει δεκτό, τουλάχιστον στην πλειονότητα των περιπτώσεων, ότι δεν χρειάζεται να συμφωνήσουν όλα τα Κράτη-Μέλη και, άρα, η πλειοψηφία ήταν αρκετή για να εκφραστεί η βούληση του διεθνούς οργανισμού.

3.1. Το consensus

Σήμερα, στους διεθνείς οργανισμούς οι αποφάσεις λαμβάνονται, κατά κανόνα, όχι με ψηφοφορία, αλλά με την συναίνεση (consensus) των Κρατών-Μελών.²² Η συναινετική ψήφος επιδιώκεται σε κάθε περίπτωση, αλλά αν αυτή δεν επέλθει, διεξάγεται ψηφοφορία. Η τελευταία θεωρείται πλέον ότι αποτελεί «άκομψο» τρόπο κατάληξης των διαπραγματεύσεων, καθώς ενέχει το στοιχείο της επικράτησης των πλειοψηφισάντων Κρατών έναντι των μειοψηφισάντων Κρατών, γι' αυτό δεν συνηθίζεται. Η τάση για υιοθέτηση απόφασης με συναινετική ψήφο παρατηρείται ιδιαίτερα από τη δεκαετία του '60.

Πώς, όμως, οδηγηθήκαμε στη λήψη αποφάσεων με consensus;

Οι κοινωνιολόγοι θεωρούν τη λήψη απόφασης με ομοφωνία ως χαρακτηριστικό των πρωτόγονων κοινωνιών. Ιστορικά, η μετάβαση στην αρχή της πλειοψηφίας οφείλεται στην ατέλεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων με ομοφωνία, που προβλεπόταν από τους Κανονισμούς των διεθνών οργανισμών του 19^{ου} αιώνα. Η ομοφωνία, που ήταν βασικός κανόνας για τη λήψη αποφάσεων στην Κοινωνία των Εθνών (ΚΤΕ), αντικατεστάθη από την πλειοψηφική ψήφο πρώτα από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ILO), που υπήρξε πάντοτε πρόδρομος εξελίξεων σε πολλά σημεία του δικαίου των διεθνών οργανισμών, και εν συνεχεία από τους άλλους διεθνείς οργανισμούς. Η εξέλιξη αυτή δικαιολογείται κυρίως από το πνεύμα

²² Αν και κατά κυριολεξία ο όρος "consensus" σημαίνει σύμπτωση (συμφωνία) βουλήσεων, στο πλαίσιο λήψης αποφάσεων στους διεθνείς οργανισμούς ορίζεται με αρνητικό τρόπο: Είναι η απουσία οποιασδήποτε αντίρρησης εκφρασμένης από έναν αντιπρόσωπο και υποβαλλόμενης από αυτόν ως αποτελούσας ένα εμπόδιο στην υιοθέτηση της υπό συζήτηση απόφασης (Κανόνας Διαδικασίας 69 παρ. 4, Διάσκεψη για την Ασφάλεια και την Συνεργασία στην Ευρώπη).

συνεργασίας που επικρατούσε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Ωστόσο, όπως αποδεικνύεται και από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο Ασφαλείας του Ο.Η.Ε., ήδη από το 1948, η αισιοδοξία του Jenks για τελική επικράτηση της πλειοψηφικής ψήφου απεδείχθη μάλλον πρόωρη.

Αιτία για την καθιέρωση της συναινετικής μεθόδου στάθηκε η αύξηση του αριθμού των μελών των διεθνών οργανισμών, που ακολούθησε την αποαποικιοποίηση τη δεκαετία του '60. Με την είσοδο των νέων Κρατών στους διεθνείς οργανισμούς, και με αφορμή την φιλοδοξία εγκαθίδρυσης της Νέας Διεθνούς Οικονομικής Τάξης (New International Economic Order), δημιουργήθηκε ένα δίπολο αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων κρατών. Επειδή, ακριβώς, τα αναπτυγμένα κράτη διέθεταν τα μέσα για την υλοποίηση του εν λόγω σχεδίου, θεωρήθηκε συνετό να προβλεφθεί το consensus. Ειδικά στους οργανισμούς που αποφασίζουν με σταθμισμένη ψήφο, το consensus θεωρήθηκε μέσο μετριασμού των αντιθέσεων.²³

Με το consensus τα Κράτη επιδιώκουν την επίτευξη μίας συνολικής συμφωνίας, χωρίς να προσφεύγουν σε τυπικές μεθόδους ψηφοφορίας. Πρόκειται, ουσιαστικά, για λήψη απόφασης συμβιβαστικής των επιμέρους συμφερόντων, δίχως την έγερση αντιρρήσεων. Ο ρόλος του Προέδρου της Συνέλευσης στην υιοθέτηση απόφασης με συναινετική ψήφο είναι σημαντικός. Αντικρουόμενα κρατικά συμφέροντα πρέπει να συγκλίνουν και είναι καθήκον του Προέδρου να καθοδηγεί αυτή τη διαδικασία.

Πρέπει να σημειωθεί ότι από το 1972 περισσότερα από τα μισά ψηφίσματα της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. έχουν υιοθετηθεί χωρίς ψηφοφορία. Η ψήφος προτιμάται όταν η πλειοψηφία των Κρατών-Μελών υποστηρίζει ένα πιο σαφές κείμενο. Οι αποφάσεις που υιοθετούνται με συναινετική ψήφο προτιμώνται όταν η

²³ Όπως επισημαίνει ο Buzan: «*Το βασικό πρόβλημα στη σύγχρονη διεθνή διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι το διαζύγιο της εξουσίας από τις πλειοψηφίες ψήφου*», όταν, δηλαδή, τα Κράτη που αποτελούν την ισχυρή πλειοψηφία των ψήφων βρίσκονται αντιμέτωπα με ισχυρές αποξενωμένες μειοψηφίες. Επίσης, αιτία για την καθιέρωση του consensus αποτέλεσε το γεγονός ότι η διεθνής κοινότητα στο παρελθόν δεν ήταν έτοιμη για πλειοψηφισμό. Ακόμη και σήμερα στις κοινωνικές συνθήκες της αποκεντρωμένης διεθνούς κοινότητας, όπου οι αξίες και τα συμφέροντα διαρκώς συγκρούονται με ζημιωμένο, τελικώς, το γενικό καλό (*volonté générale*), δεν πληρούνται οι απαιτήσεις για μια γενική εφαρμογή της πλειοψηφικής ψήφου. Ο κανόνας της πλειοψηφίας φαίνεται, λοιπόν, εφαρμόσιμος σε ένα πιο προχωρημένο επίπεδο κοινωνικής ολοκλήρωσης, επί του παρόντος δε σε ορισμένους περιφερειακούς οργανισμούς. Η εφαρμογή του κανόνα της πλειοψηφίας στους παγκόσμιους οργανισμούς περιορίζεται κυρίως σε διαδικαστικά και τεχνικά ζητήματα.

πλειοψηφία των Κρατών επιθυμεί να εξασφαλίσει την συνεργασία της μειοψηφίας κατά την εφαρμογή της απόφασης.

Παρόλο που οι Κανόνες Διαδικασίας των οργάνων των διεθνών οργανισμών συνεχίζουν να ορίζουν ως μέθοδο λήψης απόφασης την ψηφοφορία, ενώ ταυτοχρόνως οι ιδρυτικές συνθήκες δεν προβλέπουν τη διαδικασία αυτή, η λήψη απόφασης με συναινετική ψήφο τείνει να επισημοποιηθεί.²⁴ Ορισμένοι Κανόνες Διαδικασίας υποχρεώνουν τον Πρόεδρο να εξαντλεί κάθε δυνατότητα προς επίτευξη συναίνεσης, ενώ αλλού αναφέρεται ότι ο Πρόεδρος πρέπει να αναζητά τον βέλτιστο δυνατό συμβιβασμό των διαφορετικών συμφερόντων και να εισάγει αυτόν προς υιοθέτηση, χωρίς να θέτει το ζήτημα σε ψηφοφορία.

Πραγματικά, αυτό συνήθως οδηγεί σε συναίνεση, όπως φαίνεται από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Παγκόσμια Τράπεζα (IBRD) και στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF), όπου, όμως, όπως και στους άλλους διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς, ο Πρόεδρος οφείλει να λαμβάνει υπόψη τις ψήφους που εκπροσωπεί κάθε Κράτους-Μέλος. Σε αυτές τις περιπτώσεις, αν έστω και ένα μέλος του οργάνου ζητήσει ρητά τη διεξαγωγή τυπικής ψηφοφορίας, ο Πρόεδρος είναι υποχρεωμένος να το δεχτεί.

Και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αν και προβλέπεται από τους Κανόνες Διαδικασίας η προσφυγή στην ψηφοφορία, η μέθοδος λήψης απόφασης που εφαρμόζεται κατά κόρον είναι η συναινετική ψήφος. Η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας του 1957 όριζε ότι η απαίτηση ομοφωνίας για τη λήψη απόφασης στο Συμβούλιο θα αντικαθίστατο από την απαίτηση μίας περιορισμένης πλειοψηφίας όταν επρόκειτο για την ψήφιση ορισμένων προτάσεων (πολιτικής), που έθιγαν άμεσα ζωτικά εθνικά συμφέροντα.

Στην κρίση που οδήγησε στις Συμφωνίες του Λουξεμβούργου (Luxembourg Accords) της 29^{ης} Ιανουαρίου του 1966, τα Κράτη-Μέλη «συμφώνησαν στο να διαφωνούν», αποδεχόμενα ότι όταν διακυβεύονται πολύ σημαντικά συμφέροντα ενός ή περισσοτέρων εταίρων, τα μέλη του Συμβουλίου θα προσπαθούν, εντός

²⁴ Το consensus χρησιμοποιήθηκε ευρύτατα στο Συμβούλιο Ασφαλείας του Ο.Η.Ε. Από τις 179 αποφάσεις που υιοθετήθηκαν την περίοδο 1946-1970, οι 50 υιοθετήθηκαν με consensus, ενώ από αυτές οι 43 υιοθετήθηκαν μεταξύ των ετών 1964-1970. Στη δε Γενική Συνέλευση, από το 1970 μέχρι το 1978, από τις 1.900 αποφάσεις οι 932 υιοθετήθηκαν με consensus. Βλ. Μπρεδήμας Αντ., «Διεθνείς Οργανισμοί», τεύχος Β', εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα, 1990, σελ. 186-187.

εύλογου χρόνου, να φτάσουν σε λύση που θα τυγχάνει καθολικής υποστήριξης. Ωστόσο, η γαλλική αντιπροσωπεία συμπεριέλαβε δήλωσή της κατά την οποία όταν διακυβεύονται πολύ σημαντικά εθνικά συμφέροντα, η συζήτηση πρέπει να συνεχίζεται μέχρι επίτευξης ομόφωνης συμφωνίας. Αυτό σηματοδότησε την έναρξη μίας παρατεταμένης περιόδου λήψης αποφάσεων με συναίνεση στο Συμβούλιο, η οποία τερματίστηκε τη δεκαετία του '80, εν μέρει λόγω της διεύρυνσης της Κοινότητας σε δώδεκα μέλη. Και τούτο γιατί, όπως χρησιμοποιείτο η συναινετική ψήφος υπό τις Συμφωνίες αυτές, καμία απόφαση δε θα μπορούσε να ληφθεί αν δεν υπήρχε consensus.

Το consensus αποτελεί τη μόνη λύση στο πρόβλημα που δημιουργείται από τα συνήθη αδιέξοδα των διαπραγματεύσεων μεταξύ των Κρατών-Μελών ενός διεθνούς οργανισμού. Η συναίνεση, ως έκφραση συγκερασμού συμφερόντων, αποδίδει σεβασμό στην κρατική κυριαρχία και στην κυρίαρχη ισότητα των Κρατών. Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, αυτή ευνοεί την ιδιωτικότητα των διαπραγματεύσεων, δημιουργώντας προβλήματα ερμηνείας στον μελλοντικό θεωρητικό και μελετητή του διεθνούς δικαίου. Επιπλέον, πέραν του χρονοβόρου της διαδικασίας, αλλοιώνεται η ποιότητα των αποφάσεων, άλλοτε σε μεγαλύτερο και άλλοτε σε μικρότερο βαθμό, και η διατύπωση είναι συνήθως γενικόλογη, με αποτέλεσμα η ουσιαστική αποτύπωση των διαπραγματεύσεων να είναι περισσότερο συντηρητική, παρά ρηξικέλευθη και προοδευτική για τη διεθνή κοινότητα και το διεθνές δίκαιο.

Επιπροσθέτως, λόγω της νομικής φύσης του consensus, επιτρέπεται η διατύπωση επιφυλάξεων. Στην πρακτική, όμως, η διατύπωση επιφυλάξεων, που δεν πρέπει να αναφέρονται σε βασικά σημεία της απόφασης, έχει δημιουργήσει σοβαρές ανισοροπίες στην σχέση αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων κρατών, καθώς όταν τα ισχυρά κράτη καταλήγουν σε συμβιβασμό, καταφεύγουν στις επιφυλάξεις προκειμένου να μη δεσμευθούν-έστω και έμμεσα-από τις αποφάσεις, οι δε επιφυλάξεις καλύπτουν σημαντικά ζητήματα, όπως, για παράδειγμα, εθνικοποιήσεις αλλοδαπών επιχειρήσεων.²⁵

²⁵ Ο θεσμός του consensus έχει ουσιαστικά αποδυναμωθεί. Απέναντι δε στους θιασώτες του νομικού χαρακτήρα του θεσμού, η απάντηση είναι ότι πρόκειται περισσότερο για έναν πολιτικό θεσμό και ότι αμφισβητείται το αν θα αποτελέσει στο μέλλον κανόνα διεθνούς εθμικού δικαίου αφ' ης στιγμής δεν υπάρχουν ενιαίοι κανόνες διαμόρφωσης της βούλησης όλων των διεθνών οργανισμών.

3.2. Η ομοφωνία

Η ομοφωνία, από την άλλη πλευρά, έχει, επίσης, πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Αφενός μεν ευνοείται η πιο ενεργή συμμετοχή των Κρατών στο στάδιο των διαπραγματεύσεων, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για οργανισμό που λαμβάνει δεσμευτικές αποφάσεις, αφετέρου δε η εφαρμογή τέτοιων αποφάσεων κρίνεται ευκολότερη, αφού θα τυγχάνουν της πρωτογενούς και αυθεντικής αποδοχής της συντριπτικής πλειονότητας των Κρατών. Υπάρχει, όμως, ο κίνδυνος οι παρατεταμένες διαπραγματεύσεις να οδηγήσουν σε λεπτούς συμβιβασμούς ή να μην οδηγήσουν σε τελική απόφαση. Η όλη διαδικασία καθίσταται ακόμη δυσχερέστερη όταν υπαισέρχεται το δικαίωμα αρνησικυρίας (veto) των Κρατών-Μελών, το οποίο μπορεί να παραλύσει τη διαδικασία.

Η ομοφωνία, που καθιερώθηκε για πρώτη φορά στο πλαίσιο της Κοινωνίας των Εθνών (ΚΤΕ), δεν αποτέλεσε τη μέθοδο ψηφοφορίας στον Ο.Η.Ε., αφού ο Χάρτης προβλέπει ότι όλες οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με πλειοψηφία, με την εξαίρεση των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας. Το αυτό προβλέπεται και για τους Ειδικευμένους Οργανισμούς. Στους μικρούς οργανισμούς, καθώς και σε υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση, ο Οργανισμός Αμερικανικών Κρατών και η Αφρικανική Ένωση, αλλά και το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο Οργανισμός Βορειοατλαντικού Συμφώνου (ΝΑΤΟ), ο ΟΟΣΑ και η Benelux, απαιτείται ομοφωνία σε πολλές περιπτώσεις, λόγω και της νομικής ισχύος των αποφάσεων που οι τελευταίοι εκδίδουν.

Στο Συμβούλιο Ασφαλείας του Ο.Η.Ε., όπου απαιτείται ομοφωνία εκ μέρους των μόνιμων μελών, τα μέρη σε μια διαφορά πρέπει να απέχουν από το να ψηφίζουν για αποφάσεις που αφορούν στην ειρηνική διευθέτηση αυτής της διαφοράς (άρθρο 27 παρ. 3 του Χάρτη των Η.Ε.). Υπό το διεθνές δίκαιο, τα άλλα μέρη σε μια διεθνή συνθήκη δικαιούνται, με ομόφωνη συμφωνία, να αναστέλλουν τη λειτουργία μίας συνθήκης σε σχέση με το Κράτος που απέχει. Ωστόσο, τα ενδιαφερόμενα Κράτη συνήθως συμμετέχουν στην ψηφοφορία, όπως διαπιστώνεται από τα έγγραφα του Συμβουλίου Ασφαλείας, από τα οποία συνάγεται ότι μόνο η Αργεντινή έχει απόσχει από την ψηφοφορία, βάσει του άρθρου 27 παρ. 3 του Χάρτη, όταν το 1960 παρουσίασε η ίδια ένα σχέδιο

απόφασης στο Συμβούλιο Ασφαλείας σχετικά με την απαγωγή του Eichmann από τις δυνάμεις του Ισραήλ, από το έδαφος της Αργεντινής. Έτσι, καίτοι στους περισσότερους διεθνείς οργανισμούς εισάγεται τέτοια εξαίρεση στην ομοφωνία, οι αντιπρόσωποι δεν αποκλείονται από το να ψηφίζουν όταν μια απόφαση επηρεάζει άμεσα το Κράτος τους.

3.3. Η σταθμισμένη ψήφος

Οι διεθνείς οργανισμοί στηρίζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, κατά πλειοψηφία, στην αρχή της ισότητας της ψήφου (voting power) όλων των Κρατών-Μελών.²⁶ Η αρχή αυτή, απόρροια της αρχής της κυρίαρχης ισότητας των Κρατών, που αποτελεί θεμελιώδη αρχή και του Χάρτη των Η.Ε. (άρθρο 2 παρ. 1), εκφράζεται στην πράξη με το σχήμα «ένα κράτος-μια ψήφος». Υπάρχουν, ωστόσο, ορισμένες περιπτώσεις όπου αυτή η εξουσία των μελών περιορίζεται. Υπάρχουν, επίσης, περιπτώσεις κατά τις οποίες ψηφίζουν και διαμορφώνουν πολιτική άτομα που δε λειτουργούν ως αντιπρόσωποι των εθνικών κυβερνήσεων. Στην περίπτωση αυτή υπάγονται οι αντιπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων, που συμμετέχουν σε όλα τα όργανα της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ILO), καθώς και αυτοί που συμμετέχουν στα ευρωπαϊκά κοινοβουλευτικά όργανα.²⁷

Η μέθοδος κατανομής των ψήφων βάσει του συγκεκριμένου συστήματος είναι, λοιπόν, η ακόλουθη: κάθε Κράτος-Μέλος διαθέτει έναν ορισμένο αριθμό ψήφων (βασικές ψήφοι), ίσο για όλα τα μέλη. Επιπλέον, διαθέτει έναν αριθμό ψήφων που κυμαίνεται ανάλογα με το εφαρμοζόμενο κριτήριο (συμπληρωματικές ψήφοι). Όσο

²⁶ Ωστόσο, η αρχή της ισότητας της ψήφου των Κρατών-Μελών αποτελεί, μάλλον, ανεδαφική βάση της διαδικασίας λήψης απόφασης, αν δεν συνοδεύεται από την ισότητα κρίσης (equality of judgment) ή από την ισότητα συμφερόντων (parity of interest). Ισότητα κρίσης υπάρχει όταν όλοι οι συμμετέχοντες στην ψηφοφορία λαμβάνουν υπόψη τους κάθε εμπλεκόμενο συμφέρον, όπως συμβαίνει συνήθως στις συνελεύσεις μη-διορισμένων εμπειρογνομόνων. Όμως, η ισότητα συμφερόντων σπανίως διαπιστώνεται στους διεθνείς οργανισμούς, λόγω των διαφορετικών δεδομένων ισχύος των Κρατών-Μελών.

²⁷ Σε ορισμένους διεθνείς οργανισμούς που αποδέχονται την ψηφοφορία δι' αντιπροσώπου (voting by proxy) επιτρέπεται η μεταβίβαση της εξουσίας ψήφου στην αντιπροσωπεία ενός άλλου Κράτους-Μέλους.

μεγαλύτερη είναι η αναλογία των δύο, τόσο η σταθμισμένη ψήφος τείνει προς την αρχή της ισότητας.²⁸

Έτσι, προβλέφθηκαν από τις ιδρυτικές συνθήκες πολλών διεθνών οργανισμών διάφορα συστήματα που επιφέρουν, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, μια ισορροπία συμφερόντων. Ένα σύστημα έγκειται στη διατήρηση της αρχής της ισότητας στο πλήρες όργανο (Γενική Συνέλευση) και στον περιορισμό του αριθμού των μελών στο Συμβούλιο, όπου προβλέπεται καταστατικά η συμμετοχή των ισχυροτέρων Κρατών-Μελών. Ένα άλλο σύστημα αναφέρεται στην καθιέρωση της ανισοβαρούς ή σταθμισμένης ψήφου (“weighted voting”), δια της ενίσχυσης της εξουσίας συγκεκριμένων Κρατών, με την παραχώρηση σε αυτά πολλαπλής ιδιότητας μέλους (plural membership), ήτοι του δικαιώματος εκπροσώπησης²⁹ από περισσότερους αντιπροσώπους με πλήρη δικαιώματα ψήφου (σταθμισμένη αντιπροσώπευση-“weighted representation”), ή δια της προσφοράς σε αυτά μονίμων εδρών σε όργανα περιορισμένης σύνθεσης. Οι ιδρυτικές συνθήκες ορισμένων διεθνών οργανισμών προβλέπουν ότι τα Κράτη-Μέλη διαθέτουν άνισο αριθμό ψήφων, που καθορίζεται σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια.³⁰ Επιπρόσθετα, η ψήφος του Προέδρου είναι μια συντηρητική μορφή σταθμισμένης

²⁸ Η δε σταθμισμένη κατανομή των εισφορών προσδιορίζεται με διάφορους συνδυασμούς κριτηρίων, όπως το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν (ΑΕΠ), τα νομισματικά αποθέματα, τις εισαγωγές. Βλ. Μπρεδήμας Αντ. „Διεθνείς Οργανισμοί», τεύχος Β', εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, 1990, σελ. 185.

²⁹ Σαν παράδειγμα μπορούμε να αναφέρουμε την εκπροσώπηση της ΕΣΣΔ στη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. από τρεις αντιπροσώπους, δηλαδή από τη Ρωσία, την Ουκρανία και τη Λευκορωσία. Το σύστημα σταθμισμένης αντιπροσώπευσης αφορά κυρίως σε ορισμένα όργανα ελέγχου-κοινοβουλευτικά όργανα-και σπανιότατα στα όργανα διάσκεψης. Παραλλαγή αυτού του συστήματος αποτελούσε η συμμετοχή με δικαίωμα ψήφου σε ορισμένους διεθνείς οργανισμούς, όπως, για παράδειγμα, στην Παγκόσμια Ταχυδρομική Ένωση (UPU) και στη Διεθνή Ένωση Τηλεπικοινωνιών (ITU), εδαφών που δεν είχαν αποκτήσει μέχρι τότε κρατική υπόσταση, με το Κράτος, επομένως, και τις αποικίες του να διαθέτουν περισσότερες ψήφους. Βλ., *ibid*, σελ. 183.

³⁰ Στην Ευρωπαϊκή Ένωση εφαρμόζεται το σύστημα της σταθμισμένης ψήφου για τις περισσότερες αποφάσεις του Συμβουλίου όπου απαιτείται ειδική πλειοψηφία. Από 1/1/2005 ορισμένα από τα ιδρυτικά Κράτη-Μέλη του οργανισμού έχουν 29 ψήφους, ενώ η Ελλάδα έχει 12. Μια απόφαση μπορεί να υιοθετηθεί από το Συμβούλιο με τουλάχιστον 169 θετικές ψήφους από τουλάχιστον τα 2/3 των Κρατών-Μελών. Προκειμένου να προστατευθούν τα συμφέροντα των μικρότερων Κρατών-Μελών, εισήχθη πρόβλεψη στην Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μετά την αναθεώρηση της Νίκαιας και ενόψει της διεύρυνσης της Ένωσης, όπου πλέον για την υιοθέτηση απόφασης βάσει μίας πρότασης της Επιτροπής απαιτούνται 169 θετικές ψήφοι σε σύνολο 237, οι οποίες πρέπει να εκφράζουν την πλειοψηφία των Κρατών-Μελών (53%) και τουλάχιστον το 62% του πληθυσμού. Όμως, η αναστέλλουσα μειοψηφία είναι 69 ψήφοι στους 237, η οποία μπορεί να εξευρεθεί από τρία μόλις Κράτη-Μέλη, τα οποία εκπροσωπούν το 32,6% του συνολικού πληθυσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης (“blocking minority”). Βλ. Τσινισιζέλης Μ., “Quo Vadis Europa?”, Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις, 2001, σελ. 334-343.

ψήφου, που παρατηρείται μόνο σε περιπτώσεις όπου οι διαπραγματεύσεις οδηγούνται σε αδιέξοδο. Τότε ο Πρόεδρος διαθέτει διπλή ψήφο προς άρση του αδιεξόδου.

Το κύριο επιχείρημα υπέρ της σταθμισμένης ψήφου είναι η ουσιαστική ισότητα, αφού θεωρείται άδικο τα συμφέροντα ενός πολυπληθούς Κράτους να υποχωρούν έναντι των συμφερόντων κατά πολύ μικρότερων Κρατών, επί τη βάση της κυρίαρχης ισότητας. Ένα άλλο επιχείρημα υπέρ της ψήφου αυτής είναι ότι σε Κράτη που δεν είναι άμεσα ενδιαφερόμενα για συγκεκριμένα ζητήματα παρέχονται λιγότερες ψήφοι. Αντίθετα, ένα εκ των κυρίων προβλημάτων της είναι το κριτήριο βάσει του οποίου μοιράζονται οι ψήφοι. Ως το καταλληλότερο κριτήριο προτείνεται ο πληθυσμιακός όγκος των Κρατών, μολονότι διαφέρουν τα συμφέροντά τους, ενώ το κριτήριο κατά το οποίο ο αριθμός των ψήφων πρέπει να είναι ανάλογος της οικονομικής εισφοράς (subscription)³¹ στον προϋπολογισμό του διεθνούς οργανισμού υπέρμετρα ευνοεί τα πλουσιότερα Κράτη.³²

Κατά τον Jenks, η σταθμισμένη ψήφος είναι πιθανόν, λόγω των ποικίλων παραγόντων στους οποίους αποδίδεται η διαφοροποιημένη βαρύτητα των ψήφων, να αποτελέσει αντικείμενο οξείας διαμάχης. Ο βασικός λόγος για την υιοθέτηση του συστήματος της σταθμισμένης ψήφου είναι η ανάγκη να εξασφαλισθεί η συνεργασία συγκεκριμένων Κρατών. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Παγκόσμιας Τράπεζας (IBRD) και των περιφερειακών Τραπεζών Ανάπτυξης, όπου αν τα δωρίζοντα Κράτη δεν απολάμβαναν αυξημένης επιρροής³³ στη λήψη αποφάσεων, δε θα διέθεταν και τα απαραίτητα χρηματικά κεφάλαια.

³¹ Σε αυτή την περίπτωση το ύψος της εισφοράς δεν προσδιορίζεται από την ιδρυτική συνθήκη του διεθνούς οργανισμού, αλλά είτε αφήνεται στη βούληση των Κρατών-Μελών, είτε καθορίζεται με βάση ένα σχήμα σταθμισμένης κατανομής. Μια ειδικότερη περίπτωση σταθμισμένης ψήφου συναντάται στους διεθνείς οργανισμούς για τα βασικά προϊόντα, όπου κάθε Κράτος διαθέτει έναν αριθμό ψήφων κατ' αναλογία της συμμετοχής του στις εξαγωγές ή εισαγωγές του συγκεκριμένου προϊόντος. Βλ., Μπρεδήμας Αντ., «Διεθνείς Οργανισμοί», τεύχος Β', εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, 1990, σελ. 184-185.

³² Μια άλλη μορφή σταθμισμένης ψήφου έχουμε όταν, επιπροσθέτως στην πλειοψηφία ψήφων, απαιτείται από τα Κράτη που υπερψηφίζουν μια πρόταση να καταβάλλουν συλλογικά την πλειονότητα των εισφορών στο διεθνή οργανισμό. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί η ασάφεια που υπάρχει και που θα πρέπει να εξαλειφθεί σχετικά με το αν προορίζεται να επεκταθεί η εφαρμογή του συστήματος αυτού στα επικουρικά όργανα των οργανισμών.

³³ Στη Διααμερικανική Τράπεζα Ανάπτυξης, για παράδειγμα, κάθε Κράτος-Μέλος έχει 133 βασικές ψήφους, ενώ στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF) και στην Παγκόσμια Τράπεζα (IBRD) 250 ψήφους. Βλ. Μπρεδήμας Αντ., *ibid*, σελ. 184.

Επίσης, μεταξύ των Ειδικευμένων Οργανισμών, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF) και η Παγκόσμια Τράπεζα (IBRD) χρησιμοποιούν την σταθμισμένη ψήφο για τη λήψη όλων των αποφάσεών τους. Η ψήφος αυτή δεν στηρίζεται εξ ολοκλήρου σε οικονομικά κριτήρια, αλλά και σε πολιτικούς παράγοντες, με αποτέλεσμα Κράτη με διαφορετικό βαθμό οικονομικής ανάπτυξης να βρίσκονται στην ίδια μοίρα.³⁴ Φυσικά, δε λείπουν οι αντιδράσεις από τα Κράτη-Μέλη των οργανισμών αυτών, και, ως εκ τούτου, όποτε είναι δυνατόν, αποφεύγεται η διεξαγωγή ψηφοφορίας. Στη Διεθνή Επιτροπή Ατομικής Ενέργειας (ΙΑΕΑ), κάθε Κράτος-Μέλος διαθέτει τρεις ψήφους—ενδεικτικό της κυρίαρχης ισότητας—και επιπλέον από μια έως σαράντα οκτώ ψήφους, σύμφωνα με το στοιχείο του συμφέροντος στην κατανάλωση πετρελαίου.

Το σύστημα της σταθμισμένης ψήφου απετέλεσε³⁵ και αποτελεί αντικείμενο σφοδρών συγκρούσεων ανάμεσα στα αναπτυγμένα και στα αναπτυσσόμενα κράτη, ιδιαίτερα αναφορικά με ορισμένους διεθνείς οργανισμούς, που, λόγω των κεφαλαίων³⁶ που διαθέτουν και του ρόλου που διαδραματίζουν στις διεθνείς οικονομικές σχέσεις, αποτελούν πολύ σημαντικούς θεσμικούς «μοχλούς» των διεθνών σχέσεων. Τα Κράτη του Τρίτου Κόσμου επιδιώκουν, στο πλαίσιο της Νέας Διεθνούς Οικονομικής Τάξης, αν όχι μια κατάργηση του συστήματος της σταθμισμένης ψήφου, τουλάχιστον μια αναδιάρθρωσή του προς όφελός τους.³⁷

³⁴ Ιδιαιτερότητες παρουσιάζει η κατανομή των ψήφων σε ορισμένους διεθνείς οργανισμούς. Στους οργανισμούς, για παράδειγμα, για τη διαχείριση των συμφωνιών για τα βασικά προϊόντα, οι ψήφοι διατηρούνται ανά χίλιοι ανάμεσα στις δύο ομάδες, εξαγωγέων και καταναλωτών του προϊόντος. Η δε σταθμισμένη κατανομή των ψήφων γίνεται χωριστά μέσα σε κάθε ομάδα. Ιδιαίτερο καθεστώς ψηφοφορίας επικρατεί στο Διεθνές Ταμείο Γεωργικής Ανάπτυξης (IFAD). Βλ. Blokker N. M., Schermers H.G., "International Institutional Law," Nijhoff Publication, Hague, 1997, p. 524.

³⁵ Η αρχή της σταθμισμένης ψήφου χρονολογείται από τις διεθνείς συνδιασκέψεις του 19^{ου} αιώνα (Διεθνής Επιτροπή του Ρήνου και του Έλβα), όπου, όμως, η κατανομή των ψήφων γινόταν με πολιτικά κριτήρια. Βλ. Μπρεδήμας Αντ., «Διεθνείς Οργανισμοί», τεύχος Β', εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, 1990, σελ. 184-185.

³⁶ Τα στοιχεία στα οποία στηρίζεται η σταθμισμένη ψήφος είναι η κυρίαρχη ισότητα των Κρατών (στη Διααμερικανική Τράπεζα Ανάπτυξης το στοιχείο αυτό είναι ασθενέστερο) και το συμφέρον κάθε Κράτους. Πρόκειται για τη λεγόμενη «διπλή σταθμισμένη ψήφος» ("double weighted voting").

³⁷ Βλ. σχετικά Res/3202/S-VI της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε.

3.4. Το δικαίωμα αρνησικυρίας

Ένα άλλο σύστημα που καθιερώνει την ανισότητα των ψήφων είναι ο θεσμός της αρνησικυρίας (veto). Σε ορισμένες περιπτώσεις, όταν η απόφαση λαμβάνεται κατά πλειοψηφία, πρέπει να τυγχάνει της θετικής ψήφου συγκεκριμένων Κρατών-Μελών του οργανισμού, των οποίων η συνεργασία είναι ουσιώδης για την εφαρμογή των αποφάσεων. Τα Κράτη αυτά εκπροσωπούνται στο διεθνή οργανισμό από έναν αντιπρόσωπο, η ψήφος, όμως, αυτού έχει μεγαλύτερη ισχύ.

Το πιο γνωστό παράδειγμα δικαιώματος αρνησικυρίας ανήκει στο Συμβούλιο Ασφαλείας του Ο.Η.Ε., όπου καμία σημαντική απόφαση δε μπορεί να υιοθετηθεί αν σε αυτήν αντιτίθεται ένα εκ των πέντε μονίμων μελών. Εξαίρεση προβλέπεται για τα διαδικαστικά ζητήματα (procedural questions), γεγονός που προκάλεσε συζητήσεις σχετικά με το ποια ζητήματα θεωρούνται διαδικαστικά.³⁸ Τα μικρότερα Κράτη-Μέλη προσπαθούσαν εξ αρχής να διευρύνουν την κατηγορία των διαδικαστικών ζητημάτων προκειμένου να μειώσουν το πεδίο εφαρμογής του βέτο. Έτσι, τον Απρίλιο του 1949, η Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. υιοθέτησε ένα ψήφισμα, με το οποίο κατηγοριοποιούνται τα ζητήματα και οριοθετείται διασταλτικά η έννοια «διαδικαστικά».³⁹

Κατά το άρθρο 27 παρ. 3 του Χάρτη των Η.Ε., το δικαίωμα αρνησικυρίας δε μπορεί να χρησιμοποιηθεί από ένα εκ των πέντε μονίμων μελών του Συμβουλίου

³⁸ Ωστόσο, παραμένει το ερώτημα ποιες προτάσεις που υποβάλλονται ενώπιον του Συμβουλίου Ασφαλείας του Ο.Η.Ε. θεωρούνται διαδικαστικές ή μη. (Βλέπουμε το σχετικό άρθρο 27 του Χάρτη των Η.Ε.) Σύμφωνα με την αρχική τους πρόθεση, τα μόνιμα μέλη του Συμβουλίου θα είχαν, επίσης, δικαίωμα να θέτουν βέτο σε οποιαδήποτε εισήγηση στην οποία περιέχεται μια διαδικαστική πρόταση. Αυτό είναι το επονομαζόμενο «διπλό βέτο» που θα παρείχε εγγύηση σε ένα εκ των μονίμων μελών του Συμβουλίου Ασφαλείας κατά οποιασδήποτε σημαντικής πρότασης που δε θα μπορούσε να ψηφισθεί ενάντια στη βούλησή του, με τη δήλωση του μέλους του Συμβουλίου Ασφαλείας ότι πρόκειται για διαδικαστικό ζήτημα. Οι φόβοι ότι το «διπλό βέτο» οδηγεί στην αόριστη διεύρυνση ουσιαστικών ζητημάτων, υποκείμενων στο βέτο, δεν έχουν αποδειχθεί.

³⁹ Στα διαδικαστικά ζητήματα περιλαμβάνονται η υποβολή στη Γενική Συνέλευση οποιουδήποτε ζητήματος σχετικού με τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, η αίτηση στον Γενικό Γραμματέα για την σύγκλιση μίας ειδικής συνόδου της Γενικής Συνέλευσης, η αποδοχή των διαπιστευτηρίων (approval of credentials), η εγκαθίδρυση επικουρικών οργάνων, οι αποφάσεις για τους Κανόνες Διαδικασίας, η κατάρτιση της ατζέντας των Συνόδων, καθώς και οι προσκλήσεις στα Κράτη για να μετέχουν στις συνομιλίες του Συμβουλίου Ασφαλείας.

Ασφαλείας, όταν αυτό είναι εμπλεκόμενο μέρος σε μια διαφορά που οδηγείται προς ειρηνική διευθέτηση ενώπιον του Συμβουλίου. Στην πρακτική το βέτο έχει χρησιμοποιηθεί σε πιο περιορισμένη έκταση από ότι θα περίμενε κανείς. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, κατά την περίοδο 1945-1987, από τα 186 μη-διαδικαστικά ζητήματα με τα οποία ασχολήθηκε το Συμβούλιο Ασφαλείας, μόνο σε 59 ζητήματα τέθηκε βέτο. Όπως εύστοχα διαπιστώνει ο Bailey: «Οι ισχυρισμοί ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας είναι ανίκανο να λειτουργήσει εξαιτίας του βέτο δεν αποδεικνύονται βάσιμοι».

Το βέτο μπορεί να νοηθεί και σε συλλογικό επίπεδο. Στην περίπτωση, για παράδειγμα, των διεθνών οργανισμών για τα βασικά προϊόντα, η ψηφοφορία διεξάγεται χωριστά στις δύο ομάδες Κρατών που συγκροτούν τον οργανισμό, δηλ. στους εξαγωγείς και στους καταναλωτές, και η άρνηση υπερψήφησης μίας απόφασης από τη μια ομάδα εμποδίζει την υιοθέτησή της.⁴⁰

Πάντως, η ευρεία χρησιμοποίηση του βέτο στους διεθνείς οργανισμούς, και ιδιαίτερα στο Συμβούλιο Ασφαλείας του Ο.Η.Ε., έχει προκαλέσει την έντονη αντίδραση των Κρατών του Τρίτου Κόσμου. Στην Συνδιάσκεψη Κορυφής των Αδεσμεύτων Κρατών, στο Κολόμπο το 1976, υιοθετήθηκε απόφαση με την οποία καταδικάζεται ρητά η καταχρηστική άσκηση του βέτο. Η κατάργηση του βέτο, ως ζήτημα ουσίας για τον Ο.Η.Ε., είναι, από νομικής απόψεως, αδύνατη δίχως την συγκατάθεση των ίδιων των μονίμων μελών του Συμβουλίου Ασφαλείας. Τα μόνιμα μέλη τηρούν αδιάλλακτη στάση, όντας απρόθυμα, για ευνόητους λόγους, να θυσιάσουν τα κατεστημένα συμφέροντά τους χάριν του συνολικού οφέλους.

3.5. Η απαρτία

Η έννοια της απαρτίας (quorum) αποβλέπει στο να καταστεί αδύνατη η λήψη αποφάσεων από ένα ελάχιστο μέρος των μελών του διεθνούς οργανισμού. Παράλληλα, όμως, επιτρέπει τη λήψη αποφάσεων με πλειοψηφίες που δεν

⁴⁰ Το βέτο δεν πρέπει να ταυτίζεται με τη λεγόμενη «μειοψηφία αποκλεισμού», όπου ένα Κράτος ή μια ομάδα Κρατών μπορεί, όταν διαθέτει μεγάλο ποσοστό ψήφων, να παρεμποδίσει την υιοθέτηση μίας απόφασης. Η διαφορά του βέτο από τη «μειοψηφία αποκλεισμού» έγκειται στο ότι το βέτο προβλέπεται ρητά από την ιδρυτική συνθήκη του διεθνούς οργανισμού και αποτελεί μόνιμη κατάσταση, ενώ η «μειοψηφία αποκλεισμού» είναι μια de facto κατάσταση με, τουλάχιστον, θεωρητικό χαρακτήρα.

εκφράζουν την πλειονότητα των μελών του διεθνούς οργανισμού. Έτσι, αν ένας διεθνής οργανισμός έχει 100 μέλη και απαιτείται απαρτία της πλειοψηφίας ή των 2/3 των μελών, ήτοι 51 και 61 παρόντες αντιστοίχως, η απόφαση μπορεί να ληφθεί με 26 ή 34 θετικές ψήφους αντιστοίχως. Σε πολύ σπάνιες περιπτώσεις είναι απαραίτητη η παρουσία όλων των μελών, όπως προβλέπεται για τη Διευθυντική Επιτροπή της Οικονομικής και Τελωνειακής Ένωσης της Κεντρικής Αφρικής, και για ορισμένες περιπτώσεις, στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Ορισμένες φορές, απαιτείται για την επίτευξη απαρτίας η παρουσία της πλειονότητας των μελών, όπως συμβαίνει στη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε., στη FAO και στο Διεθνή Οργανισμό Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO). Κατά κανόνα, όμως, απαιτείται ενισχυμένη πλειοψηφία των μελών, που κυμαίνεται ανάλογα με το διεθνή οργανισμό. Συνήθως προβλέπεται απαρτία των 2/3 των μελών (στο Συμβούλιο της Ευρώπης και στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων). Άλλοτε χρειάζεται απαρτία των 3/4 των μελών, όπως ισχύει στο Διεθνή Ναυτιλιακό Συμβουλευτικό Οργανισμό και στην Αφρικανική Τράπεζα Ανάπτυξης, ή των 8/10 των μελών (στη Βόρεια Τράπεζα Ανάπτυξης).

3.6. Τα πλειοψηφικά συστήματα

Ο όρος «πλειοψηφία» αναφέρεται σε τέσσερα είδη ψηφοφορίας, το προϊόν των οποίων τυγχάνει της αποδοχής της πλειονότητας των Κρατών. Αυτά τα είδη είναι τα εξής:

- α) η απλή πλειοψηφία (simple majority), που είναι η μικρότερη δυνατή πλειοψηφία και περιλαμβάνει περισσότερες από τις μισές ψήφους. Με απλή πλειοψηφία λαμβάνονται οι αποφάσεις που αφορούν σε διαδικαστικά ζητήματα, με εξαίρεση το Συμβούλιο Ασφαλείας του Ο.Η.Ε., όπου για τέτοια ζητήματα απαιτούνται 9 εκ των 15 ψήφων, δηλαδή απόλυτη πλειοψηφία. Με απλή πλειοψηφία λαμβάνονται, επίσης, οι ουσιαστικές αποφάσεις των κατωτέρων οργάνων των διεθνών οργανισμών.
- β) η ενισχυμένη ή περιορισμένη πλειοψηφία (qualified majority), που προβλέπεται ρητά από την ιδρυτική συνθήκη ή από τους Κανόνες Διαδικασίας ενός διεθνούς οργανισμού, και που ορίζει ότι μια πρόταση μπορεί να υιοθετηθεί

μόνο με ένα δεδομένο ποσοστό των ψήφων, που είναι μεγαλύτερο από αυτό που απαιτείται στην απλή πλειοψηφία (δύο τρίτα, τρία τέταρτα ή τρία πέμπτα). Με αυτή την πλειοψηφία λαμβάνονται οι αποφάσεις για τα πιο σημαντικά ζητήματα των διεθνών οργανισμών.

γ) η σχετική πλειοψηφία (relative majority) απαιτεί, αναλογικά, περισσότερες ψήφους από οποιοδήποτε άλλο πλειοψηφικό σύστημα για συγκεκριμένη πρόταση. Όταν τα Κράτη έχουν να επιλέξουν μεταξύ δύο εναλλακτικών, η σχετική πλειοψηφία εξισώνεται με την απλή πλειοψηφία. Όμως, αν τίθεται ζήτημα επιλογής μεταξύ περισσοτέρων των δύο εναλλακτικών, απαιτούνται σημαντικά λιγότερες ψήφοι από ότι σε μια απλή πλειοψηφία.

δ) η απόλυτη πλειοψηφία (absolute majority) είναι ένας αριθμός ψήφων μεγαλύτερος από εκείνον που μπορεί ταυτοχρόνως να κατοχυρωθεί για οποιαδήποτε άλλη πρόταση. Αν πρέπει να γίνει επιλογή μεταξύ δύο ή περισσοτέρων εναλλακτικών, η απόλυτη πλειοψηφία εξομοιώνεται με την απλή πλειοψηφία, αλλά η κατάσταση διαφοροποιείται όταν οι διάφορες εναλλακτικές προτάσεις μπορούν να ψηφιστούν ταυτοχρόνως από ένα Κράτος, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των πολλαπλών εκλογών (multiple elections). Απόλυτη πλειοψηφία χρειάζεται για την εκλογή των μελών του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης από τη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. και από το Συμβούλιο Ασφαλείας, καθώς και σε ορισμένους περιφερειακούς οργανισμούς.

Αν και ορισμένοι διεθνείς οργανισμοί δε διακρίνουν ανάμεσα στην απλή και στην απόλυτη πλειοψηφία, τόσο η Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε., όσο και το Συμβούλιο Ασφαλείας προσδιορίζουν την απλή πλειοψηφία ως την πλειοψηφία των ψήφων που έχουν κατατεθεί, και την απόλυτη πλειοψηφία ως την (απλή) πλειοψηφία του συνόλου των εν δυνάμει ψηφοφόρων του διεθνούς οργανισμού (majority of membership). Εξάλλου, το μόνο επίσημο κείμενο του Ο.Η.Ε. που χρησιμοποιεί τον όρο «απόλυτη πλειοψηφία» είναι το Καταστατικό του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης, όταν αναφέρεται στην εκλογή των Δικαστών.⁴¹

Άλλη περίπτωση πλειοψηφιών είναι οι κατανεμημένες (distributive) πλειοψηφίες. Για παράδειγμα, στο Διεθνές Ταμείο για τη Γεωργική Ανάπτυξη (IFAD), η πλειοψηφία ανέρχεται στα τρία πέμπτα των ψήφων, που περιλαμβάνουν,

⁴¹ Βλ. τα άρθρα 10 και 12 του Καταστατικού του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης.

όμως, το ήμισυ τουλάχιστον των τριών κατηγοριών μελών που το απαρτίζουν. Στους δε διεθνείς οργανισμούς που συνάπτουν συμφωνίες για τα βασικά προϊόντα προβλέπεται ότι για τη λήψη αποφάσεων απαιτείται η κατανεμημένη–απλή ή ενισχυμένη–πλειοψηφία, που σημαίνει ότι πρέπει να σχηματίζονται οι ανωτέρω πλειοψηφίες και στις δύο κατηγορίες μελών–εξαγωγέων και καταναλωτών.

Τέλος, ορισμένοι διεθνείς οργανισμοί απαιτούν διπλή πλειοψηφία (double majority). Αυτό ισχύει για τους οργανισμούς που χρησιμοποιούν την σταθμισμένη ψήφο και απαιτούν ταυτοχρόνως πλειοψηφία των ψήφων και των Κρατών-Μελών (άρθρο 28 του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου).

Σε άλλες περιπτώσεις επιδιώκεται, μαζί με την πλειοψηφία των Κρατών-Μελών, και η ικανοποίηση των Κρατών εκείνων των οποίων τα συμφέροντα επηρεάζονται άμεσα από τη ληφθείσα απόφαση. Παράδειγμα αποτελεί η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (Ε.Κ.Α.Χ.), όπου το Συμβούλιο λαμβάνει τις αποφάσεις του με απόλυτη πλειοψηφία, αλλά πρέπει να παρέχεται και η θετική ψήφος δύο εκ των Κρατών-Μελών που παράγουν, μεμονωμένα, τουλάχιστον ένα δέκατο της συνολικής αξίας της παραγωγής άνθρακα και χάλυβα.⁴²

3.7. Η αποχή

Τα μέλη που δεν ψηφίζουν υπέρ μίας πρότασης θεωρείται ότι αντιτίθενται σε αυτήν. Τα μέλη έχουν δύο επιλογές, είτε να ψηφίσουν υπέρ, είτε κατά μίας πρότασης. Η αποχή (abstention) υποδηλώνει ότι το Κράτος δεν επιθυμεί να υποστηρίξει, αλλά ούτε και να απορρίψει την πρόταση. Η αποχή θεωρείται–με εξαίρεση περιπτώσεις όπου απαιτείται ομοφωνία–ότι έχει το ίδιο αποτέλεσμα με την υποστήριξη. Και τούτο διότι μειώνεται ο αριθμός των ψήφων που κατετέθησαν και, συνακόλουθα, η απαιτούμενη πλειοψηφία για την υιοθέτηση της πρότασης. Η αποχή δεν επηρεάζει την απαιτούμενη απαρτία.

Κατ' εξαίρεση, η αποχή καθιστά ανεφάρμοστη μια απόφαση σε εκείνα τα Κράτη-Μέλη που απείχαν. Στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF) και στον

⁴² Το Συμβούλιο της Ε.Κ.Α.Χ., όπου προβλέπεται ότι για τις αποφάσεις απαιτείται, κατά κανόνα, η θετική ψήφος των δύο μεγαλύτερων παραγωγών άνθρακα και χάλυβα, είναι ένα πεδίο εφαρμογής του συστήματος του βέτο. Βλ. άρθρο 28 ECSC.

Σύνδεσμο των Αραβικών Κρατών (League of Arab States) η αποχή αποκλείει τα εν λόγω μέλη από όλες τις συνέπειες της διαδικασίας λήψης απόφασης. Αυτή η πρακτική, που διευκολύνει τη λήψη αποφάσεων στους οργανισμούς που απαιτούν ομοφωνία, μεταφέρθηκε στην Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης για τις μη δεσμευτικές συστάσεις.

Στο σύγχρονο δίκαιο των διεθνών οργανισμών, η αποχή θεωρείται συχνά ότι δεν εμποδίζει την ομοφωνία, ενώ στο παρελθόν γινόταν αντιληπτή ως αρνητική ψήφος.⁴³ Σε ορισμένους οργανισμούς που αποφασίζουν με πλειοψηφία (LAFTA), προβλέπεται ρητά ότι η αποχή δεν επηρεάζει την ομοφωνία, αρκεί οι ψήφοι αποχής να μην υπερβαίνουν το ένα τρίτο των μελών. Ανώτατο όριο έχουν θέσει και άλλοι οργανισμοί, όπως η Διεθνής Ένωση Τηλεπικοινωνιών (ITU) και η Παγκόσμια Ταχυδρομική Ένωση (UPU). Οι δε νομικές συνέπειες της απόφασης εκτείνονται και στα μέλη που απείχαν.

Στον Ο.Η.Ε., με τον όρο «μέλη παρόντα και ψηφίζοντα» εννοούνται τα μέλη που ψηφίζουν υπέρ ή κατά μίας πρότασης, με τα μέλη που απέχουν να θεωρούνται ως μη-ψηφίζοντα (Κανόνας Διαδικασίας 86). Ο ίδιος κανόνας εφαρμόζεται και σε άλλους διεθνείς οργανισμούς. Ο κανόνας ότι οι αποχές δεν εμποδίζουν την ομοφωνία έχει γίνει τόσο ισχυρός στον Ο.Η.Ε., που εφαρμόζεται ακόμη και στις περιπτώσεις όπου ο Χάρτης ορίζει ρητά ότι απαιτούνται οι «συμπίπτουσες ψήφοι» (concurring votes) των μονίμων μελών του Συμβουλίου Ασφαλείας.⁴⁴

Όσον αφορά στους λόγους που ωθούν τους αντιπροσώπους των Κρατών στο να απέχουν,⁴⁵ είναι περίπου οι ίδιοι με αυτούς που οδηγούν ένα Κράτος στο να

⁴³ Ως κατάλοιπο, όμως, της αντίληψης περί του αρνητικού περιεχομένου της αποχής, αυτή δεν επιτρέπεται σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως όταν διεξάγεται ψηφοφορία για ένα ζήτημα ουσιώδους σημασίας, ή από όλους τους διεθνείς οργανισμούς. Θεωρητικώς, μια απόφαση θα μπορούσε να ληφθεί ανεξαρτήτως αποχών. Από νομικής απόψεως η απόφαση θα ήταν έγκυρη, από πολιτικής, όμως, απόψεως θα ήταν εντελώς αποδυναμωμένη και γι' αυτό δεν παρατηρούμε τέτοιο φαινόμενο στην πρακτική.

⁴⁴ Στις 6 Μαΐου του 1965, υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο Ασφαλείας μια απόφαση για τη Νότια Ροδεσία (Res./202), με επτά ψήφους υπέρ (τον ελάχιστο απαιτούμενο αριθμό εκείνη την εποχή) και τέσσερις αποχές εκ μέρους των μονίμων μελών (πλην της Κίνας). Το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης απεδέχθη αυτή την πρακτική στη γνωμοδότησή του για την πρώην Νοτιοδυτική Αφρική (Ναμίμπια). Βλ. Blokker N. M., Schermers H.G., "International Institutional Law," Nijhoff Publication, Hague, 1997, p. 535.

⁴⁵ Αντίθετα, στην περίπτωση των Κρατών που ψηφίζουν αρνητικά, συχνά διαφέρει η πρώτη αιτία. Είναι μεν η αδιαφορία ή και η άγνοια των αντιπροσώπων των Κρατών για το ακριβές περιεχόμενο μίας πρότασης, αλλά τις περισσότερες φορές είναι η σύγκρουση των συμφερόντων τους με τα προωθούμενα, μέσω της πρότασης, συμφέροντα άλλων Κρατών. Υπάρχουν δε περιπτώσεις όπου

ψηφίσει αρνητικά: α) η αδιαφορία για την συγκεκριμένη πρόταση, και β) η αδυναμία υποστήριξης, για πολιτικούς λόγους, μίας πρότασης, έστω και αν τα Κράτη δε θέλουν να εμποδίσουν τη λήψη απόφασης.

3.8. Η μη-συμμετοχή ή απουσία

Για πολιτικούς λόγους, ορισμένα Κράτη-Μέλη δεν επιθυμούν να συμμετέχουν στην ψηφοφορία. Η μη-συμμετοχή (non-participation) διαφέρει από την αποχή, αφού τα Κράτη-Μέλη όχι μόνο δεν επιθυμούν να ψηφίσουν υπέρ ή κατά μίας πρότασης, αλλά επιπλέον η στάση τους είναι παθητική και διαχωρίζεται πλήρως από την ψηφοφορία. Παράδειγμα αποτελεί η γαλλική τοποθέτηση έναντι των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας και της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε., με τις οποίες οι Κομόρες (πρώην γαλλική αποικία) έγιναν δεκτές ως μέλος του Ο.Η.Ε. στα τέλη του 1975. Ο Γάλλος αντιπρόσωπος είχε τότε εξηγήσει στη Γενική Συνέλευση ότι η χώρα του είχε αποφασίσει να μην συμμετάσχει στην ψηφοφορία, επειδή δεν ήθελε να απέχει, δίνοντας την εντύπωση ότι παλινδρομούσε μεταξύ θετικής και αρνητικής ψήφου.

Αν απαιτείται η πλειοψηφία όλων των μελών του οργανισμού, η απουσία (absence) θα έχει το ίδιο αποτέλεσμα με την αποχή, δηλαδή το Κράτος που απουσιάζει από την ψηφοφορία θα θεωρείται ότι καταψηφίζει την πρόταση. Και τούτο γιατί και στην περίπτωση της απουσίας τίθενται προσκόμματα στην εξασφάλιση του απαιτούμενου αριθμού θετικών ψήφων. Η απουσία μπορεί να θεωρηθεί ότι παράγει αποτελέσματα σε περίπτωση σημαντικών αποφάσεων με δεσμευτική ενέργεια. Πάντως, υπαίτια για το φαινόμενο των πολλών απουσιών μπορεί να θεωρηθεί η δομή ή η οργάνωση της λειτουργίας πολλών οργανισμών. Θα έπρεπε τα επορευτώδη ζητήματα, αλλά και η προετοιμασία σημαντικών αποφάσεων, να ανατίθενται σε κατώτερα όργανα, ώστε οι σύνοδοι των ανωτέρων οργάνων να είναι πιο σύντομες και οι συζητήσεις να περιορίζονται στα μείζονα ζητήματα.

Η μόνη διαφορά μεταξύ της απουσίας και της αποχής έγκειται στο ότι η δεύτερη είναι μια μορφή συμμετοχής στην ψηφοφορία. Η δε μη-συμμετοχή μπορεί να

ένα Κράτος δεν ψηφίζει μια πρόταση που υποβλήθηκε από άλλο Κράτος γιατί διάκειται ανταγωνιστικά ή εχθρικά απέναντί του.

οφείλεται σε οποιονδήποτε λόγο, όπως, για παράδειγμα, σε ένσταση⁴⁶ αναρμοδιότητας συγκεκριμένου οργάνου να συζητήσει ένα ζήτημα, με αποτέλεσμα την αποχώρηση της αντιπροσωπείας από την αίθουσα συνεδριάσεων πριν από τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας,⁴⁷ όπως έχει συμβεί αρκετές φορές.

Το μέλος της εθνικής αντιπροσωπείας που είναι παρόν στη διάσκεψη και που δεν εκφράζεται υπέρ ή κατά μίας πρότασης ή απέχοντας από αυτήν, καταγράφεται ως απόν. Ωστόσο, δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο εξεύρεσης συμβιβαστικών λύσεων προς επίρρωση της αποτελεσματικότητας των εργασιών μίας συνόδου. Έτσι, όταν στις 29 Σεπτεμβρίου του 1950, η ΕΣΣΔ αρνήθηκε να συμμετάσχει σε συνελεύσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας του Ο.Η.Ε., επειδή η Κίνα, όπως ισχυριζόταν, αντιπροσωπευόταν παρανόμως από το καθεστώς του Τσανγκ Κάι Σεκ (Φορμόζα), το Συμβούλιο Ασφαλείας αποφάσισε ότι η απουσία ισοδυναμούσε με αποχή.⁴⁸

Παρόλα αυτά, όταν το 1965 η Γαλλία αρνήθηκε να συμμετάσχει σε συνελεύσεις του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, υιοθετώντας την

⁴⁶ Στο Συμβούλιο Ασφαλείας του Ο.Η.Ε., πριν από το 1971 υπήρχαν Κράτη που δεν συμμετείχαν στην ψηφοφορία σε αρκετές περιπτώσεις, σαν μια μορφή διαμαρτυρίας κατά της νομιμότητας της διαδικασίας, ή στην περίπτωση που το μη-συμμετέχον Κράτος ήταν εμπλεκόμενο μέρος σε μια διαφορά. Στην περίπτωση της Κομμουνιστικής Κίνας το 1971, την χρονιά που κατείχε τη μόνιμη έδρα της Κίνας στο Συμβούλιο Ασφαλείας, αυτή απείχε όταν ψηφίζόταν μια πρόταση, στηριγμένη σε αποφάσεις που είχαν υιοθετηθεί, όταν η Εθνικιστική Κίνα κατείχε την έδρα αυτή. Μάλιστα, η πρακτική αυτή εκ μέρους της Κίνας συνεχίστηκε για περίπου δέκα χρόνια και ακολουθήθηκε και από άλλα Κράτη-Μέλη. Η Συνθήκη της Διεθνούς Ένωσης Τηλεπικοινωνιών (ITU) προβλέπει ρητά τη μη-συμμετοχή στην ψηφοφορία στο Νο.414, όπου επιπλέον επισημαίνεται ότι η μη-συμμετοχή δεν πρέπει να ισοδυναμεί με απουσία, προκειμένου να είναι εφικτό να καθορισθεί αν σχηματίζεται ή όχι απαρτία. Αποτέλεσμα ήταν να μην υπάρξουν συμμετοχές στην ψηφοφορία σε περισσότερες από 100 περιπτώσεις μεταξύ των ετών 1971-1986. Βλ. Blokker N. M., Schermers H.G., "International Institutional Law", Nijhoff Publications, Hague, 1997, p. 537.

Από ό,τι φαίνεται, λοιπόν, η στάση των διεθνών οργανισμών απέναντι στο ζήτημα της απουσίας (absence) δεν επηρεάζεται πάντοτε από την πολιτική επιρροή ή από την οικονομική ισχύ του απόντος Κράτους στο πλαίσιο της διεθνούς κοινότητας. Βλ., αναλυτικά, περιπτώσεις απουσίας στον Μπρεδής Αντ., «Διεθνείς Οργανισμοί», τεύχος Β', εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, 1990, σελ.180-181.

⁴⁷ Αυτό έχει συμβεί πλειστάκις στο παρελθόν, όταν Αφρικανοί αντιπρόσωποι αποχωρούσαν μόλις το λόγο έπαιρνε ο αντιπρόσωπος της Νότιας Αφρικής.

⁴⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 27 παρ. 3 του Χάρτη των Η.Ε., στο Συμβούλιο Ασφαλείας οι αποφάσεις ουσίας λαμβάνονται με την πλειοψηφία εννέα εκ των δεκαπέντε μελών, περιλαμβανομένων και των θετικών (affirmative) ψήφων των μόνιμων μελών του. Το Συμβούλιο Ασφαλείας, εν απουσία της ΕΣΣΔ, υιοθέτησε δύο αποφάσεις σχετικά με το ζήτημα της Κορέας. Οι έντονες αντιδράσεις, όμως, της ΕΣΣΔ και της Κίνας οδήγησαν σε κρίση τον οργανισμό, η οποία, τελικά, αποσοβήθηκε χάρη στην Απόφαση (Resolution) "United for Peace". Το δε Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης, σε γνωμοδότησή του το 1951, θεώρησε ότι τόσο η αποχή, όσο και η απουσία δε θεωρούνται εκδήλωση αρνησικυρίας, που μπορεί να ασκηθεί μόνο με τη μορφή αρνητικής ψήφου. Βλ. Μπρεδής Αντ., *ibid*, σελ.180.

πολιτική της «άδειας πολυθρόνας», και ζητώντας την εφαρμογή της αρχής της ομοφωνίας για τις αποφάσεις που θίγουν άμεσα ζωτικά εθνικά συμφέροντα, το Συμβούλιο της Ε.Ο.Κ. δέχθηκε ότι χωρίς την συμμετοχή της Γαλλίας δε θα μπορούσε να λάβει αποφάσεις, αρνούμενο να εξισώσει την απουσία με την αποχή, κατ' ακολουθία της ανωτέρω πρακτικής του Ο.Η.Ε. Η δε Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/Ενωσης προβλέπει ρητά ότι η αποχή δεν πρέπει να εμποδίζει την υιοθέτηση αποφάσεων που απαιτούν ομοφωνία.

Ο αριθμός των περιπτώσεων όπου αποφάσεις έχουν ληφθεί απουσία ενός μέλους είναι τόσο μικρός, ώστε δε θεμελιώνεται κανόνας εθιμικού δικαίου. Είναι γεγονός ότι όταν υπάρχει καταστατικός κανόνας που απαιτεί την παρουσία όλων των μελών σε μια ψηφοφορία, οποιοδήποτε μέλος είναι ικανό να μπλοκάρει πλήρως τη λειτουργία του διεθνούς οργανισμού, μόνο δια της απουσίας του. Προς αποφυγή τέτοιου αδιεξόδου, στον Οργανισμό Χωρών Εξαγωγής Πετρελαίου (ΟΡΕΚ), οι αποφάσεις μπορούν να λαμβάνονται ομοφώνως, απουσία ενός ή δύο μελών, αλλά τα απόντα μέλη δύνανται να αντιταχθούν στις αποφάσεις αυτές έως και δέκα ημέρες πριν από τη δημοσίευσή τους.

4. Η ψηφοφορία

Είναι γενικώς δύσκολο να εξαχθεί ένα συμπέρασμα σχετικά με το πλέον επιθυμητό πλειοψηφικό σύστημα για τη λήψη αποφάσεων. Διαφορετικοί πολιτικοί παράγοντες παίζουν ρόλο σε κάθε διεθνή οργανισμό. Σε μια ψηφοφορία τίθεται συχνά το δίλημμα της επιλογής ανάμεσα στην καθεστηκυία τάξη (status quo) και στην τροποποίησή της. Η απαίτηση για περιορισμένη πλειοψηφία ή ομοφωνία ευνοεί το status quo, η υπεράσπιση του οποίου, όμως, δεν ενδείκνυται πάντοτε. Ορισμένες φορές κρίνεται απαραίτητη η λήψη μίας ριζοσπαστικής απόφασης για την συνέχιση της λειτουργίας του οργανισμού. Πάντως, ακόμη και σε περίπτωση αδιεξόδου των διαπραγματεύσεων μεταξύ των Κρατών, μια λανθασμένη απόφαση είναι καλύτερη από τη μη-λήψη απόφασης. Σε αυτή την περίπτωση οι αποφάσεις πρέπει να περιορίζονται σε απλή πλειοψηφία.⁴⁹

⁴⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 18 παρ. 2 του Χάρτη των Η.Ε., περιορισμένη πλειοψηφία (δύο τρίτων) απαιτείται, μεταξύ άλλων, για τις εκλογές στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Στο παρελθόν αυτό, όπως ήταν αναμενόμενο, είχε προκαλέσει προβλήματα, όταν δε μπορούσε να σχηματισθεί αυτή η

Εφόσον οι αποφάσεις δεν είναι δεσμευτικές, όπως ισχύει, κατά κανόνα, στους διεθνείς οργανισμούς, ισχυρές αντιδράσεις μπορούν να εγερθούν μόνο στο χρονικό διάστημα που ακολουθεί τη διαδικασία λήψης μίας απόφασης. Από την άλλη πλευρά, μπορεί να θεωρηθεί άτοπη η προσπάθεια προώθησης μίας απόφασης που θα επηρεάζει άμεσα τα μέλη, χωρίς την πλήρη υποστήριξη όλων των ενδιαφερομένων Κρατών, την οποία μπορεί να εγγυηθεί η απαίτηση για ομοφωνία. Μόνο αν πρόκειται για οργανισμό ολοκλήρωσης, μπορούν να ληφθούν δεσμευτικές αποφάσεις με το πλειοψηφικό σύστημα.⁵⁰ Διαφορετικά, αυτές ενδέχεται να δημιουργήσουν εντάσεις, ικανές να θέσουν σε κίνδυνο την ίδια την υπόσταση του διεθνούς οργανισμού. Ακόμη, όμως, και σε αυτούς τους διεθνείς οργανισμούς μπορεί να επέλθει κρίση, όπως συνέβη στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το 1966.

Στον Ο.Η.Ε. οι δεσμευτικές αποφάσεις που λαμβάνονται με πλειοψηφία είναι λίγες. Η πιο χαρακτηριστική απόφαση είναι αυτή με την οποία εγκρίνεται ο προϋπολογισμός του οργανισμού και επιμερίζονται οι συνεισφορές των Κρατών-Μελών, βάσει του άρθρου 17 του Χάρτη των Η.Ε. Κατά το άρθρο 18 παρ. 2 του Χάρτη των Η.Ε., οι αποφάσεις για θέματα προϋπολογισμού λαμβάνονται με την πλειοψηφία των 2/3 των παρόντων και ψηφίζόντων μελών. Παρόλα αυτά, η προσπάθεια που έγινε το 1964 να ληφθεί δεσμευτική απόφαση, μετά την άρνηση της ΕΣΣΔ και της Γαλλίας να συνεισφέρουν στις έκτακτες δαπάνες του οργανισμού για την ειρηνευτική επιχείρηση στο Κονγκό, οδήγησε τον οργανισμό σε κρίση.

Γενικώς, η λήψη απόφασης με πλειοψηφία είναι αποδεκτή, όταν όλες οι αντιπροσωπείες εργάζονται προς το ίδιο, γενικό, συμφέρον. Αυτό είναι πιθανότερο να συμβεί στα διαδικαστικά και τεχνικά ζητήματα, γιατί είναι συνήθως προς το συμφέρον όλων των αντιπροσωπειών να προωθήσουν την αποτελεσματική

πλειοψηφία για την εκλογή υποψηφίου για μια συγκεκριμένη θέση, όπως συνέβη το 1947. Αν και οι συντάκτες του Χάρτη είχαν προβλέψει τον κίνδυνο ενός τέτοιου αδιεξόδου, τον προτίμησαν από τον κίνδυνο μια ομάδα πλειοψηφίας να αποφασίζει την σύνθεση του οργάνου.

⁵⁰ Η ομοφωνία προβλέπεται για πολλές αποφάσεις στις Συνθήκες και στους Κανόνες Διαδικασίας των οργανισμών ολοκλήρωσης πολύ συχνότερα από ότι στους υπόλοιπους διεθνείς οργανισμούς. Όπου προβλέπεται πλειοψηφία, απαιτείται συνήθως περιορισμένη πλειοψηφία. Αυτό είναι μια συνέπεια της ισχυρούς δεσμευτικής ενέργειας των αποφάσεων αυτών των οργανισμών. Για παράδειγμα, στο Συμβούλιο της Ευρώπης οι εκπρόσωποι αποφασίζουν για έναν αριθμό ζητημάτων ομοφώνως. Απουσία δε ομοφωνίας η Επιτροπή των Υπουργών καλείται να αποφασίσει. Στην πράξη, ωστόσο, οι αποφάσεις υιοθετούνται τις πιο πολλές φορές με την τεχνική του consensus, επομένως η συζήτηση αυτή χάνει ένα μέρος της αξίας της.

διεξαγωγή των συνόδων και, κατ' επέκταση, την αποτελεσματική λειτουργία του οργανισμού. Ωστόσο, όταν επίκειται η λήψη απόφασης για ουσιαστικό ζήτημα, ιδίως αν αυτό είναι μείζονος σημασίας, η διαφορετικότητα των συμφερόντων, που αντιπροσωπεύονται στην Συνέλευση, αντιμάχεται την φιλοσοφία του πλειοψηφικού συστήματος, ειδικά όταν η απόκλιση των ψήφων κυμαίνεται σε μικρή έκταση.

Όπου υπάρχουν δύο ομάδες άνισου μεγέθους σε έναν οργανισμό, η πλειοψηφική ψήφος μπορεί να λειτουργήσει μόνο όταν ο βαθμός αλληλεγγύης (degree of solidarity) είναι τέτοιος που να θεωρείται δεδομένο ότι η πλειοψηφία θα δώσει βαρύνουσα προσοχή στα συμφέροντα της μειοψηφίας. Αυτό επιτυγχάνεται με συνεχιζόμενες συνομιλίες μέχρι να επιτευχθεί συμβιβασμός. Η διαδικασία αυτή έχει επισημοποιηθεί στην Συνδιάσκεψη του Ο.Η.Ε. για το Εμπόριο και την Ανάπτυξη (UNCTAD) με την πρόβλεψη μίας διαδικασίας συμφιλίωσης (conciliation procedure) πριν από την ψηφοφορία, όταν η μειοψηφία δεν συμφωνεί. Ωστόσο, αυτή η διαδικασία δεν επιλύει πραγματικά το πρόβλημα. Όσο ο συμβιβασμός αυτός δεν είναι δεσμευτικός, τα συμφέροντα της μειοψηφίας μπορούν ακόμη να ανατραπούν. Καλύτερη προστασία⁵¹ για την ασθενή-σε οικονομικό, κατά βάση, και πολιτικό επίπεδο-μειοψηφία μοιάζει να προσφέρει η απαίτηση για περιορισμένη πλειοψηφία ή η εισαγωγή του συστήματος της σταθμισμένης ψήφου, με τέτοιο τρόπο που καμία ομάδα να μην καταλήγει να μειοψηφεί διαρκώς.⁵²

4.1. Οι μέθοδοι ψηφοφορίας

Γίνεται αντιληπτό ότι η διαδικασία που ακολουθείται κατά την ψηφοφορία μπορεί να είναι καθοριστική για το τελικό αποτέλεσμα. Αρχικώς, χρησιμοποιείται η μέθοδος της «δι' ανατάσεως» ψηφοφορίας, δηλαδή με την έγερση των χεριών ή των ίδιων των αντιπροσώπων. Η ψηφοφορία διεξάγεται δημόσια, παρουσιάζει δε το πλεονέκτημα της ταχύτητας και το μειονέκτημα της αυξημένης πιθανότητας λανθασμένης καταμέτρησης, εξαιρέσει της περιπτώσεως χρησιμοποίησης

⁵¹ Στα διαδικαστικά ζητήματα μια ειδική προστασία χορηγείται συχνά στις μειοψηφίες. Έτσι, στη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. οι αναφορές (reports) των Κυρίων Επιτροπών δεν συζητούνται συνήθως. Ωστόσο, μια τέτοια συζήτηση θα λάβει χώρα, αν ζητηθεί από το ένα τρίτο των Κρατών-Μελών του οργανισμού (Κανόνας Διαδικασίας 66 της Γενικής Συνέλευσης).

⁵² Βλ. Cox R.W., Jacobson H. R., "Decision-Making," *International Social Science Journal*, No. I., 1977, pp. 115-135.

ηλεκτρονικού συστήματος. Η ανοικτή, όμως, ψηφοφορία έχει το μειονέκτημα ότι οι αντιπρόσωποι των Κρατών που δεν έχουν διαμορφώσει ξεκάθαρη στάση και εξαρτούν την ψήφο τους από την στάση των υπολοίπων Κρατών, βρίσκονται σε αμηχανία σχετικά με το πώς πρέπει να ψηφίσουν. Στον Ο.Η.Ε. και σε ορισμένους μεγάλους διεθνείς οργανισμούς η ψηφοφορία γίνεται με ηλεκτρονικά μέσα για συντομία χρόνου. Ο αντιπρόσωπος πιάζει το αντίστοιχο κουμπί–ναι, όχι, αποχή–και το αποτέλεσμα καταγράφεται σε ηλεκτρονικό πίνακα, αναρτημένο εντός της αίθουσας συνεδριάσεων. Δεν τηρούνται πρακτικά με αναφορά στην ψήφο εκάστου Κράτους.

Άλλη μέθοδος είναι η ψηφοφορία με ονομαστική κλήση (roll-call ή recorded vote). Κάθε αντιπροσωπεία καλείται ονομαστικά (με αλφαβητική σειρά) να ψηφίσει υπέρ ή κατά της πρότασης ή να δηλώσει αποχή. Όπως και οι προηγούμενες ψηφοφορίες, είναι φανερή, δεν είναι, όμως, ταυτόχρονη. Παρουσιάζει το πλεονέκτημα ότι αποφεύγονται οι λανθασμένες καταμετρήσεις. Στα μειονεκτήματά της υπολογίζεται το ότι είναι χρονοβόρα, γι' αυτό δεν εφαρμόζεται παρά μόνο για τις σημαντικές αποφάσεις, καθώς και το ότι όσοι καλούνται να ψηφίσουν πρώτοι δεν είναι σε θέση να γνωρίζουν τι θα ψηφίσουν οι υπόλοιποι. Ωστόσο, ο τρόπος με τον οποίο ψηφίσε εκάστη αντιπροσωπεία καταχωρείται στα πρακτικά.

Μια άλλη διαδεδομένη μέθοδος είναι η μυστική ψηφοφορία, που χρησιμοποιείται από τους περισσότερους διεθνείς οργανισμούς μόνο για την εκλογή ατόμων, όπως προβλέπεται και στο πλαίσιο του Ο.Η.Ε. Σε ορισμένους, όμως, διεθνείς οργανισμούς μπορεί να εφαρμοσθεί για κάθε είδους ζήτημα, εφόσον το ζητήσει ένας αριθμός μελών που μπορεί να ανέρχονται σε δύο, όπως ισχύει στην Παγκόσμια Οργάνωση Μετεωρολογίας (WMO), σε πέντε, όπως στη Διεθνή Ένωση Τηλεπικοινωνιών (ITU), ή στην πλειοψηφία των μελών, όπως στην Αφρικανική Ένωση (AU) και στην Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας (WHO).

Το πλεονέκτημα της μεθόδου της μυστικής ψηφοφορίας⁵³ είναι εμφανές: ο καθένας ψηφίζει χωρίς να υπόκειται στις πιέσεις που ασκεί η φανερή ψήφος. Δεν

⁵³ Η ακυρότητα ψήφων είναι συνήθης στις γραπτές ψηφοφορίες, ενώ εξαρτάται από τους εσωτερικούς κανόνες κάθε διεθνούς οργανισμού. Μια αντιπροσωπεία ενδέχεται να «ρίξει» άκυρη ψήφο με σκοπό να αποσοβηθεί μια πολιτική σύγκρουση, γεγονός που συμβαίνει συχνά. Η δε άκυρη ψήφος έχει την ίδια ενέργεια με την αποχή. Βλ. Blokker N. M., Schermers H.G., "International Institutional Law", Nijhoff Publications, Hague, 1997, p. 541.

υπάρχει φόβος να προσβάλλει άλλες αντιπροσωπείες ή να προκαλέσει πολιτικές συγκρούσεις. Αντιθέτως, όμως, συμβάλλει στην αποσύνθεση της αλληλεγγύης μεταξύ των μελών μίας ομάδας Κρατών, και κυρίως των Κρατών του Τρίτου Κόσμου. Αναφέρεται χαρακτηριστικά το παράδειγμα της ψηφοφορίας για την απομάκρυνση της Νότιας Αφρικής από την Συνέλευση της Παγκόσμιας Ταχυδρομικής Ένωσης (UPU) τον Ιούνιο του 1964, όπου η φανερή ψηφοφορία απέδωσε 58 ψήφους υπέρ, 30 κατά και 26 αποχές, ενώ η μυστική ψηφοφορία, που διεξήχθη μερικές ημέρες αργότερα για το ίδιο ζήτημα, έδωσε πολύ διαφορετικό αποτέλεσμα: 56 ψήφους υπέρ, 58 κατά και 3 αποχές.

Σε ορισμένα περιφερειακά όργανα, όπως, για παράδειγμα, στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διεξάγεται ένα διαφορετικό είδος μυστικής ψηφοφορίας. Τα μέλη ψηφίζουν προφορικά και ανοικτά, αλλά δεν αποκαλύπτουν την ψήφο τους δημοσίως. Έτσι, τηρείται μυστικός ο τρόπος ψήφησης των αντιπροσώπων και, με αυτό τον τρόπο, αποφεύγεται η κριτική και ο πολιτικός έλεγχος. Η διαδικασία αυτή μοιάζει αποδεκτή για τα δικαστικά όργανα, αλλά όχι και για τα υπουργικά όργανα, που καθίστανται υπόλογα στα Κοινοβούλιά τους. Παρόλα αυτά, αυτή η μυστικότητα βοηθά τους Υπουργούς να προβαίνουν σε παραχωρήσεις, διευκολύνοντας τη λήψη απόφασης.

Ένας τελευταίος και μάλλον σπάνιος τρόπος ψηφοφορίας είναι η ψήφος με αλληλογραφία.⁵⁴ Η λήψη απόφασης με τέτοιου είδους ψηφοφορία αποφασίζεται συνήθως από τον Πρόεδρο του οργάνου, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις αρκεί η αντίρρηση ενός Κράτους-Μέλους για να ματαιωθεί η ψηφοφορία δι' αλληλογραφίας. Συνήθως, για τα σπουδαιότερα ζητήματα αποστέλλονται στα μέλη οι προτάσεις και το διαθέσιμο πληροφοριακό υλικό και ζητείται η γνώμη τους μέσα σε ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Τα σχόλια των αντιπροσώπων κυκλοφορούν μεταξύ των μελών του οργάνου και, αν χρειαστεί, ο Πρόεδρος τροποποιεί τις προτάσεις και ζητά πρόσθετα σχόλια. Όταν θεωρηθεί ότι οι

⁵⁴ Μια από τις πιο λεπτομερείς διαδικασίες ψηφοφορίας δι' αλληλογραφίας είναι αυτή που προβλέπεται από την Παγκόσμια Οργάνωση Μετεωρολογίας (WMO). Βλ., αναλυτικά, Blokker N. M., Schermers H.G., *ibid*, p. 560.

προτάσεις δεν χρειάζονται περαιτέρω τροποποιήσεις, ο Πρόεδρος στέλνει στους αντιπροσώπους ψηφοδέλτια για να απαντήσουν εντός χρονικού ορίου.⁵⁵

Το πλεονέκτημα του συστήματος αυτού είναι ότι η ψηφοφορία για επείγοντα ζητήματα μπορεί να ολοκληρωθεί στο χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ των συνόδων του οργάνου. Έχει, όμως, το μειονέκτημα ότι δεν προηγείται εκ του σύνεγγυς συζήτηση, που διαφωτίζει τις διάφορες όψεις του ζητήματος και διευκολύνει τη διάδραση των αντιπροσωπειών. Στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης καμία απόφαση με ψηφοφορία δι' αλληλογραφίας δε μπορεί να ληφθεί αν αντιτίθεται έστω ένα μέλος σ' αυτήν (Κανόνας Διαδικασίας 115 του Συμβουλίου). Στον Ο.Η.Ε. η ψηφοφορία με αλληλογραφία διεξάγεται σπανίως. Στο Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης οι Δικαστές μπορούν να ψηφίζουν δι' αλληλογραφίας αν συμμετείχαν ουσιαστικά στις διαδικασίες μίας υπόθεσης.

4.2. Η στάση των Κρατών κατά τη διαδικασία

Ζήτημα έχει προκύψει σχετικά με το αν μπορεί μια αντιπροσωπεία να μεταβάλλει την ψήφο της αφότου έχει ψηφίσει. Σε σπάνιες περιπτώσεις μια μεταβολή της ψήφου έχει επιτραπεί με πλήρη αναδρομική ισχύ ως προς την ληφθείσα απόφαση. Σε πολλές, ωστόσο, περιπτώσεις καμία νομική συνέπεια δε δίδεται σε μια μεταβολή της ψήφου που πραγματοποιείται μετά την ανακοίνωση του αποτελέσματος της ψηφοφορίας. Αν ένα Κράτος-Μέλος δεν συμμετείχε στην ψηφοφορία και επιθυμεί εν συνεχεία να εκφράσει την άποψή του, προστίθεται μια υποσημείωση στον πίνακα ταξινόμησης των ψήφων. Αν ένα Κράτος δεν είναι ικανοποιημένο από την ψήφο του, η μόνη λύση είναι να προτείνει μια επανεξέταση της ψήφου από το όργανο που έλαβε την απόφαση. Αν η πρόταση γίνει δεκτή, η νέα ψήφος αντικαθιστά την προηγούμενη. Μετά, όμως, την καταγραφή των ψήφων το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας δε μεταβάλλεται.

⁵⁵ Το 1980 ανέκλυσε το ζήτημα στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF) και στην Παγκόσμια Τράπεζα (IBRD) σχετικά με το αν τα Κράτη-Μέλη έχουν δικαίωμα να αποσύρουν τις ψήφους τους υπό τη διαδικασία ψηφοφορίας δι' αλληλογραφίας. Αν ένα τέτοιο δικαίωμα γινόταν δεκτό, δε θα σχηματιζόταν απαρτία. Τα Εκτελεστικά Συμβούλια των διεθνών αυτών οργανισμών αποφάσισαν ότι τα Κράτη-Μέλη δεν είχαν δικαίωμα να αποσύρουν τις ψήφους τους. Πάντως, θεωρείται ότι η ψηφοφορία δι' αλληλογραφίας, χωρίς μακρόχρονες συνομιλίες και ενδεχόμενες συγκρούσεις, είναι η καλύτερη μέθοδος ψηφοφορίας.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ορισμένες αντιπροσωπείες θέτουν όρους για την εκ μέρους τους αποδοχή μίας απόφασης. Ωστόσο, οι αποφάσεις των διεθνών οργανισμών έχουν μια αυτοτελή νομική ισχύ και δε μπορούν να μεταβληθούν από τους αποδέκτες τους. Το συμπέρασμα είναι, επομένως, ότι η υπό όρους ψήφος (conditional voting) είναι ανεπίτρεπτη στο πλαίσιο των διεθνών οργανισμών.⁵⁶ Και τούτο γιατί τα Κράτη-Μέλη ψηφίζουν ως συστατικά στοιχεία του διεθνούς οργανισμού και όχι ως εταίροι σε μια σύμβαση. Οι έννομες συνέπειες μίας απόφασης είναι ίδιες για όλα τα Κράτη-Μέλη, ανεξαρτήτως αν ψήφισαν υπέρ ή κατά μίας πρότασης.

Τέλος, τα Κράτη-Μέλη εκδίδουν συχνά μια «διακήρυξη ψήφου» (“declaration of vote”) είτε πριν, είτε μετά την ψηφοφορία. Αυτή διαφέρει από την υπό όρους ψήφο στο ότι στοχεύει στην συμπερίληψή της στα πρακτικά και όχι στον περιορισμό των ενδεχόμενων δυσμενών συνεπειών μίας απόφασης. Η «διακήρυξη ψήφου» βοηθά μια Κυβέρνηση να υπερασπισθεί την στάση της στο εσωτερικό του Κράτους (ενώπιον του Κοινοβουλίου) ή στους άλλους διεθνείς οργανισμούς.

5. Η νομική φύση των αποφάσεων των διεθνών οργανισμών

Οι αποφάσεις των διεθνών οργανισμών τίθενται σε ισχύ (entry into force) μόλις υιοθετηθούν. Οι δεσμευτικές αποφάσεις τίθενται συνήθως σε ισχύ μετά από μια ορισμένη περίοδο. Οι αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι πάντοτε δεσμευτικές ισχύουν από την ανακοίνωση (notification) προς τα Κράτη-Μέλη της. Οι δε κανονισμοί, που είναι, επίσης, δεσμευτικοί, ισχύουν από μια προκαθορισμένη ημέρα ή, διαφορετικά, από την εικοστή ημέρα που έπεται της δημοσίευσής τους.

Ποιες είναι, όμως, οι αποφάσεις που δεσμεύουν τα Κράτη-Μέλη;

Η εξέταση της νομικής φύσης των αποφάσεων των διεθνών οργανισμών σημαίνει εξέταση του ερωτήματος αν οι διεθνείς οργανισμοί έχουν δικαιοθετική ικανότητα, δηλ. την ικανότητα να δεσμεύουν με τις αποφάσεις τους τα Κράτη-

⁵⁶ Σύμφωνα με το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Δ.Ε.Κ.), τέτοιου είδους δηλώσεις δεν έχουν έννομες συνέπειες. Ειδικότερα, το 1973 απεφάνθη ότι: «*Δε γίνεται αποδεκτό ότι ένα Κράτος-Μέλος μπορεί να εφαρμόζει με ατελή ή επιλεκτικό τρόπο τις διατάξεις των Κοινοτικών Κανονισμών, έτσι ώστε να καθίσταται απαλλαγμένο από ορισμένες διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας στις οποίες αντιτάχθηκε μεταγενέστερα ή τις οποίες θεώρησε αντίθετες στα εθνικά του συμφέροντα*». (Case 39/72, Premiums for slaughtering cows)

Μέλη. Οι πηγές του διεθνούς δικαίου, όπως διατυπώνονται στο άρθρο 38 του Καταστατικού του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης, είναι το διεθνές έθιμο και η διεθνής συνθήκη, δευτερευόντως δε οι γενικές αρχές του δικαίου των «πολιτισμένων εθνών», οι δικαστικές αποφάσεις και οι απόψεις των πιο σημαντικών θεωρητικών του διεθνούς δικαίου. Το άρθρο 38 δε μνημονεύει τις αποφάσεις των διεθνών οργανισμών ως αυτοτελή πηγή του διεθνούς δικαίου, άρα συνάγεται ότι αυτές δε μπορούν να έχουν έννομα δεσμευτικά αποτελέσματα για τα Κράτη-Μέλη.

Η άποψη αυτή, εκφορά της παραδοσιακής, συντηρητικής, αντίληψης για τους διεθνείς οργανισμούς, θεωρεί ότι τα Κράτη-Μέλη δε μπορούν να δεσμευθούν παρά μόνο με την συναίνεσή τους, είτε άμεσα, με την σύναψη διεθνούς συνθήκης, είτε έμμεσα, μέσω του διεθνούς εθίμου, ως η έκφραση της «πεποίθησης δικαίου» (“*opinio juris*”). Δεσμευτική ισχύ γίνεται δεκτό ότι έχουν μόνο οι αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας του Ο.Η.Ε., που λαμβάνονται βάσει του άρθρου 25 και του κεφαλαίου VII του Χάρτη (εξαναγκαστικά μέτρα για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας),⁵⁷ καθώς και οι αποφάσεις⁵⁸ της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. που αφορούν σε ζητήματα προϋπολογισμού και που λαμβάνονται δυνάμει του άρθρου 17 του Χάρτη. Αποφάσεις δεσμευτικής ισχύος για ζητήματα διατήρησης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας μπορεί να λαμβάνει και ο Οργανισμός Αμερικανικών Κρατών (OAS).

⁵⁷ Οι αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας μπορούν να δεσμεύσουν και τρίτα κράτη σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 6 και το άρθρο 35 παρ. 2 του Χάρτη των Η.Ε. Πάντως, οι αποφάσεις αυτές, ενώ είναι δεσμευτικές, δεν εντάσσονται αυτομάτως στην εσωτερική έννομη τάξη των Κρατών-Μελών. Χρειάζεται να κυρωθούν με νόμο που θα τους προσδώσει χαρακτήρα κανόνων εθνικού δικαίου δεσμευτικών για τους υπηκόους των Κρατών-Μελών. Ως παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί ο ελληνικός Νόμος 95/1967 με τον οποίο οι αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας για τη λήψη μέτρων σχετικά με τη Νότια Ροδεσία μετετράπησαν σε εσωτερικό κανόνα δικαίου και δέσμευαν τους Έλληνες υπηκόους όσον αφορά, για παράδειγμα, στη διακοπή των εμπορικών σχέσεων με τη Νότια Ροδεσία.

⁵⁸ Κατά τον Μπρεδήμα, ασκείται μια νομοθετική αρμοδιότητα εκ μέρους της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. και, μάλιστα, κατά τρόπο αρνητικό, δηλ. συμβάλλοντας στην αποσταθεροποίηση και, τελικώς, στην κατάργηση ενός διεθνούς εθιμικού κανόνα. Όπως επισημαίνει ο Pellet: «*Ορισμένες αποφάσεις διατυπώνουν την ιδεολογία επί της οποίας στηρίζεται το διεθνές δίκαιο ανάπτυξης. Δείχνουν τους μέλλοντες προσανατολισμούς και μπορεί κανείς συχνά να διαπιστώσει, μετά από μερικά χρόνια, ότι αυτές οι διακηρύξεις γίνονται αναπόσπαστο μέρος του θετικού δικαίου*». Βρισκόμαστε μπροστά σε ένα νομικό φαινόμενο, στο λεγόμενο “soft law”, που δεν εξηγείται βάσει των κλασικών αντιλήψεων περί διεθνούς δικαίου. Το παράδειγμα των διεθνών κανόνων που αφορούν στην εθνικοποίηση των αλλοδαπών επιχειρήσεων είναι χαρακτηριστικό. Βλ. Μπρεδήμας Αντ., «Διεθνείς Οργανισμοί», τεύχος Β’, εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, 1990, σελ. 199-203.

Η θεωρία και η πρακτική του δικαίου των διεθνών οργανισμών έχουν καταλήξει στο ότι οι αποφάσεις (resolutions) των διεθνών οργανισμών μπορούν να διακριθούν: α) σε αποφάσεις με δεσμευτική ισχύ (decisions)⁵⁹, β) σε διεθνείς συμβάσεις που δεσμεύουν υπό ορισμένες συνθήκες και γ) σε αποφάσεις χωρίς δεσμευτική ισχύ, ήτοι στις συστάσεις (recommendations), μερικές από τις οποίες μπορούν, υπό όρους, να αποκτήσουν νομική δεσμευτικότητα.⁶⁰

Μια απόφαση χαρακτηρίζεται ως δεσμευτική όταν μεταβάλλει μια προηγούμενη νομική κατάσταση. Η απόφαση μπορεί να αναφέρεται: 1^{ov}) σε κανόνες που σχετίζονται με την εσωτερική λειτουργία του διεθνούς οργανισμού, 2^{ov}) στην υιοθέτηση κανόνων υποχρεωτικών για τα Κράτη-Μέλη και 3^{ov}) στην υιοθέτηση κανονισμών (regulations) που εφαρμόζονται κατευθείαν στην εσωτερική έννομη τάξη των Κρατών-Μελών.⁶¹

Η εσωτερική λειτουργία ενός διεθνούς οργανισμού διέπεται, καταρχήν, από τις διατάξεις που περιλαμβάνονται στην ιδρυτική του συνθήκη, η οποία, όμως, λόγω της γενικότητάς της, δε μπορεί να καλύπτει όλες τις ανάγκες του οργανισμού. Έτσι, οι μισές αποφάσεις που ελήφθησαν στο πλαίσιο του Ο.Η.Ε. μέχρι το 1970 αφορούσαν στο λεγόμενο «εσωτερικό δίκαιο» του οργανισμού. Το «εσωτερικό δίκαιο» περιλαμβάνει, κυρίως, κανόνες που αφορούν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (όπως στην ψηφοφορία, στην απαρτία, στο ρόλο του Προεδρείου), στη δημιουργία επικουρικών οργάνων και στον καθορισμό των αρμοδιοτήτων τους, στην εκλογή των μελών ενός οργάνου, στην εισδοχή και στην αποβολή των μελών,

⁵⁹ Η απόφαση που υιοθετείται καθ' υπέρβαση αρμοδιότητας (ultra vires) ενός οργάνου δε μπορεί να είναι δεσμευτική. Η απόφαση πρέπει να λαμβάνεται σύμφωνα με τις προβλέψεις του Καταστατικού Χάρτη και των Κανόνων Διαδικασίας για την ψηφοφορία, αλλιώς είναι άκυρη (null and void). Ωστόσο, με τη γνωμοδότηση στην "Case of Certain Expenses", το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης απεφάνθη ότι μια απόφαση, κατά παράβαση των κανόνων αρμοδιότητας ενός οργάνου, δεν συνεπάγεται αυτομάτως ότι είναι άκυρη απέναντι σε τρίτα κράτη (Advisory Opinion, ICJ Reports). Βλ. Lagoni Rainer, "Resolution, Declaration, Decision, United Nations: Law Politics and Practice", Nijhoff, 1995, pp. 1081-1086.

⁶⁰ Κατά τον Εμ. Ιωάννου, οι συστάσεις δεν είναι πάντοτε μη-δεσμευτικές και, αντιστρόφως, οι αποφάσεις (resolutions) δεν επισύρουν πάντοτε δεσμεύσεις για τα Κράτη-Μέλη. Οι αποφάσεις, των οποίων το περιεχόμενο είναι ζήτημα πολιτικών συσχετισμών, μπορεί να προσομοιάζουν με προτάσεις-συστάσεις και δεν συνεπάγονται την επιβολή κυρώσεων. Είναι ζήτημα ερμηνείας (interpretation). Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστούν οι Resolutions του Συμβουλίου Ασφαλείας του Ο.Η.Ε. σχετικά με την τουρκική εισβολή στην Κύπρο το 1974.

⁶¹ Μια κατηγορία δεσμευτικών αποφάσεων περιέχεται στις ιδρυτικές συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και είναι γνωστές ως κατευθυντήριες οδηγίες (directives). Οι αποφάσεις αυτές δεσμεύουν τα Κράτη-Μέλη μόνο ως προς το περιεχόμενό τους, ενώ αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια των Κυβερνήσεων να επιλέγουν τον τρόπο και τις μεθόδους εφαρμογής τους στην εσωτερική έννομη τάξη των Κρατών.

στην πρόσληψη και στο εν γένει νομικό καθεστώς των διεθνών υπαλλήλων του οργανισμού, καθώς και στα ζητήματα που σχετίζονται με ορισμένες διεθνείς δραστηριότητες του οργανισμού. Οι κανόνες που υιοθετούνται δεσμεύουν όχι μόνο το διεθνή οργανισμό, αλλά και τα Κράτη-Μέλη του.

Επίσης, το ποσοστό συμμετοχής στις δαπάνες του διεθνούς οργανισμού καθορίζεται μερικές φορές από την ιδρυτική συνθήκη ή και με συμφωνία μεταξύ των Κρατών-Μελών, συνήθως, όμως, καθορίζεται με εσωτερική απόφαση του αρμοδίου οργάνου. Δεν υπάρχει καμία αντίρρηση ως προς τη δεσμευτικότητα των αποφάσεων που αφορούν στην τακτική εισφορά των Κρατών-Μελών στον προϋπολογισμό του διεθνούς οργανισμού. Πρόβλημα έχει υπάρξει ως προς την συμμετοχή στις έκτακτες δαπάνες του οργανισμού. Το ζήτημα προέκυψε σε σχέση με την καταβολή, από τα Κράτη-Μέλη του Ο.Η.Ε., των δαπανών στις οποίες προέβη ο οργανισμός για την ειρηνευτική αποστολή στο Κονγκό τα έτη 1961-1963. Η ΕΣΣΔ, η Γαλλία, αλλά και άλλα Κράτη αρνήθηκαν να καταβάλουν το ποσοστό των δαπανών που τους αναλογούσε, προβάλλοντας, μεταξύ άλλων, το επιχείρημα ότι οι δαπάνες προβλέφθηκαν βάσει απλών συστάσεων της Γενικής Συνέλευσης.

Έπειτα από την προσφυγή στο Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης, με αίτημα γνωμοδότησης, το τελευταίο—με 9 θετικές ψήφους και 5 ψήφους κατά—απεφάνθη ότι ο οργανισμός μπορεί να λαμβάνει δεσμευτικές αποφάσεις για τις έκτακτες δαπάνες, καθώς, σύμφωνα με το άρθρο 17 του Χάρτη των Η.Ε., η Γενική Συνέλευση μπορεί να λαμβάνει δεσμευτικές αποφάσεις για ζητήματα προϋπολογισμού. Η λέξη «προϋπολογισμός» καλύπτει και τις διοικητικές και επιχειρησιακές δαπάνες του οργανισμού, πράγμα που προκύπτει από τη διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 17 παρ. 1 και 3, όπου δε γίνεται σχετική διάκριση. Φυσικά, τα Κράτη-Μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να πληρώνουν οποιαδήποτε έκτακτα έξοδα του οργανισμού, αλλά μόνο τα έξοδα που προορίζονται για την εκπλήρωση των διακηρυγμένων σκοπών του, εν προκειμένω για τον σκοπό της διατήρησης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας.

Το χαρακτηριστικό των αποφάσεων δεσμευτικής ισχύος είναι ότι, ενώ δεσμεύουν τα Κράτη-Μέλη, δεν περιορίζουν άμεσα την εθνική κυριαρχία τους,

όπως συμβαίνει με τους κανονισμούς (regulations) της Ευρωπαϊκής Ένωσης,⁶² γιατί είναι απαραίτητη η μετατροπή τους—με νόμο ή με άλλο τρόπο—σε κανόνες του εσωτερικού δικαίου.⁶³

Μια άλλη κατηγορία αποφάσεων των διεθνών οργανισμών που δεσμεύουν τα Κράτη-Μέλη σχετίζεται με το περιεχόμενο της ιδρυτικής τους συνθήκης. Διεθνείς οργανισμοί, όπως, για παράδειγμα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF) και πολλές Διεθνείς Τράπεζες Ανάπτυξης, μπορούν να ερμηνεύουν αυθεντικά τις διατάξεις της ιδρυτικής τους συνθήκης και η ερμηνεία αυτή να δεσμεύει τα Κράτη-Μέλη. Άλλοι οργανισμοί, όπως η UNESCO, η Παγκόσμια Οργάνωση Μετεωρολογίας (WMO) και η FAO, μπορούν να τροποποιούν διατάξεις της ιδρυτικής τους συνθήκης, με ενισχυμένη πλειοψηφία, και οι τροποποιήσεις αυτές να δεσμεύουν τα Κράτη-Μέλη.

Τέλος, παρατηρείται μια ιδιομορφία σε σχέση με ορισμένες αποφάσεις των διεθνών οργανώσεων του Bretton Woods (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Παγκόσμια Τράπεζα), με τις οποίες οι διεθνείς οργανώσεις καθορίζουν τους όρους υπό τους οποίους παρέχεται η βοήθειά τους προς τα Κράτη-Μέλη. Οι αποφάσεις αυτές δεσμεύουν τις διεθνείς οργανώσεις στις διαπραγματεύσεις με τα άλλα Κράτη-Μέλη. Αυτά, όμως, δε δεσμεύονται. Αν, ωστόσο, τα Κράτη επιδιώκουν την εξασφάλιση δανείου, είναι υποχρεωμένα να συμμορφώνονται με τους όρους που επιβάλλει η Παγκόσμια Τράπεζα (IBRD) ή το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF). Πρόκειται για περίπτωση έμμεσης δεσμευτικότητας.

⁶² Οι κανονισμοί είναι αποφάσεις άμεσα δεσμευτικές, ισχύουν δηλαδή απευθείας στην εσωτερική έννομη τάξη των Κρατών-Μελών, χωρίς να χρειάζεται επί τούτου κρατική παρέμβαση.

⁶³ Έτσι, οι κανονισμοί που εκδίδει η Επιτροπή (Junta) του Συμφώνου των Ανδεων χρήζουν μεσολάβησης της νομοθετικής εξουσίας των Κρατών-Μελών του για την εφαρμογή τους. Οι κανονισμοί της Συνέλευσης της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας (WHO) δεσμεύουν τα Κράτη-Μέλη από την κοινοποίησή τους, εκτός αν αυτά δηλώσουν μέσα σε ένα ορισμένο χρονικό διάστημα ότι δε δέχονται την απόφαση ή αν εκφράσουν επιφυλάξεις επί αυτής. Οι κανόνες του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO) δεν υπόκεινται σε επικύρωση, μπορούν, όμως, τα Κράτη-Μέλη να δηλώσουν αμέσως ότι δεν είναι σε θέση να τους εφαρμόσουν σε όλη τους την έκταση. Οι διοικητικοί κανονισμοί της Διεθνούς Ένωσης Τηλεπικοινωνιών (ITU) δεσμεύουν όλα τα Κράτη-Μέλη, αποκτούν, ως εκ τούτου, αυτόματα και υποχρεωτικά ισχύ σε μια δεδομένη ημερομηνία, καθοριζόμενη από τη Διοικητική Συνδιάσκεψη, αλλά χρειάζεται—και αυτό αποτελεί αντίφαση—να εγκριθούν από τα Κράτη-Μέλη. Τέλος, στην περίπτωση της Παγκόσμιας Οργάνωσης Μετεωρολογίας (WMO) οι Τεχνικοί Κανονισμοί, που υιοθετούνται από το πλήρες όργανο, διακρίνονται σε «standard μετεωρολογικές πρακτικές και διαδικασίες» και σε «συστημένες πρακτικές και διαδικασίες». Οι «standard πρακτικές» είναι υποχρεωτικές για τα Κράτη-Μέλη, χωρίς να απαιτείται καμία μεταγενέστερη πράξη έγκρισης, μπορούν, όμως, τα Κράτη να θεωρήσουν ότι βρίσκονται σε αδυναμία θέσης εν ισχύει ορισμένης διάταξης.

Δεσμευτικές⁶⁴ αποφάσεις λαμβάνονται και με τις διεθνείς συμβάσεις που συντάσσονται από διεθνείς οργανισμούς. Στη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ILO), για παράδειγμα, η Συνδιάσκεψη υιοθετεί μια διεθνή σύμβαση, που υπογράφεται από τον Πρόεδρο της Συνδιάσκεψης και από τον Γενικό Διευθυντή της ΔΟΕ, όχι, όμως, και από τους αντιπροσώπους των Κρατών-Μελών. Η υποχρέωση των Κυβερνήσεων συνίσταται στην υποβολή της διεθνούς σύμβασης—εντός έτους ή, κατ' εξαίρεση, εντός δεκαοκτώ μηνών—στις αρμόδιες αρχές για τη λήψη νομοθετικών ή άλλων μέτρων για την εφαρμογή της στην εσωτερική έννομη τάξη. Υπάρχει, δηλαδή, υποχρέωση υποβολής, όχι, όμως, και επικύρωσης της διεθνούς σύμβασης.

Οι συστάσεις (recommendations) δεν έχουν δεσμευτική ισχύ για τα Κράτη-Μέλη. Απλώς υποδεικνύουν ότι τα τελευταία οφείλουν να υιοθετήσουν μια ορισμένη στάση απέναντι στο συσταθέν ζήτημα. Οι συστάσεις απευθύνονται κατά κανόνα στα Κράτη-Μέλη, ορισμένες δε φορές σε ένα άλλο όργανο του οργανισμού, λ.χ. σύσταση της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. προς το Συμβούλιο Ασφαλείας. Κατ' εξαίρεση, τα όργανα ενός διεθνούς οργανισμού μπορούν να απευθύνουν συστάσεις για ζητήματα που αφορούν στην οργάνωση και στη λειτουργία τους, όπως είθισται να κάνει η Γενική Συνέλευση και το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (ECOSOC) του Ο.Η.Ε.⁶⁵

Ωστόσο, η πολιτική σημασία των συστάσεων είναι δεδομένη. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των συστάσεων που απηύθυνε η Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. στους Ειδικευμένους Οργανισμούς, από το 1966 και μετέπειτα, σχετικά με τη διακοπή των δραστηριοτήτων τους σε Κράτη, όπως η Νότια Αφρική, η Νότια

⁶⁴ Εξίσου δεσμευτικές είναι οι διεθνείς συμβάσεις που συνάπτονται από την UNESCO, την FAO, την Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας (WHO) και το Συμβούλιο της Ευρώπης, συνεπάγονται, όμως, λιγότερες υποχρεώσεις για τα Κράτη-Μέλη των οργανισμών από ότι οι συμβάσεις της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ILO), αφού τα Κράτη-Μέλη δεν υποχρεούνται να υποβάλλουν περιοδικές εκθέσεις στους διεθνείς οργανισμούς περί της εφαρμογής των Συμβάσεων.

⁶⁵ Σύμφωνα με τα άρθρα 10-14 του Χάρτη των Η.Ε., η Γενική Συνέλευση μπορεί να κάνει συστάσεις για ζητήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της. Το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης στην Υπόθεση της πρώην Νοτιοδυτικής Αφρικής (Ναμίμπιας) το 1966, παρατήρησε ότι: «Οι αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. μπορούν μόνο να ασκήσουν πολιτική επιρροή στα Κράτη» (Judgment, ICJ Reports 1966). Η Γενική Συνέλευση (άρθρο 17 παρ. 3) και το ECOSOC (άρθρα 62 και 63) μπορούν να κάνουν συστάσεις στους Ειδικευμένους Οργανισμούς. Οι συμφωνίες συντονισμού προβλέπουν ότι οποιαδήποτε σύσταση πρέπει να έπεται προηγούμενης διαβούλευσης μεταξύ τους για το αφορών ζήτημα. Βλ. Lagoni Rainer, "Resolution, Declaration, Decision, United Nations: Law Politics and Practice", Nijhoff, 1995, pp. 1087-1091.

Ροδεσία και η Πορτογαλία, που παραβίαζαν συστηματικά τους διεθνείς κανόνες και τις διατάξεις του Χάρτη για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Όλοι οι Ειδικευμένοι Οργανισμοί, εκτός από την Παγκόσμια Τράπεζα, ακολούθησαν τις συστάσεις αυτές. Η Παγκόσμια Τράπεζα (IBRD) επικαλέσθηκε το επιχείρημα ότι δε δεσμεύεται από τις συστάσεις της Γενικής Συνέλευσης.⁶⁶ Πάντως, η πολιτική σημασία των συστάσεων εξαρτάται και από το όργανο που τις εκδίδει. Σημαντική πολιτική ισχύ μπορεί να προσδώσει στην σύσταση η υποστήριξή της από τις Μεγάλες Δυνάμεις.⁶⁷

Πολλές φορές η σύσταση αποκτά νομική δεσμευτικότητα.⁶⁸ Άλλοτε αυτή η νομική δεσμευτικότητα είναι άμεση, αποτελεί δηλαδή αυτοτελή πηγή του διεθνούς δικαίου. Άμεσα δεσμευτική είναι μια σύσταση σε σχέση με τα όργανα που την υιοθέτησαν, καθώς και με τα κατώτερα ιεραρχικώς όργανα (Γραμματεία, επικουρικά όργανα, κ.ά.). Πρόβλημα προκύπτει όταν τα όργανα τελούν σε σχέση ισότητας, όπως συμβαίνει ανάμεσα στη Γενική Συνέλευση και στο Συμβούλιο Ασφαλείας του Ο.Η.Ε. Στην περίπτωση αυτή η δεσμευτική ισχύς δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένη. Επίσης, δεσμευτικές συνέπειες μπορούν να επέλθουν για τα Κράτη-Μέλη από την υιοθέτηση μίας σύστασης για την εφαρμογή της οποίας είναι υποχρεωμένα να πληροφορούν το διεθνή οργανισμό.⁶⁹

Άλλοτε η νομική δεσμευτικότητα είναι έμμεση και προκύπτει μέσω των διακηρύξεων (declarations) των διεθνών οργανισμών. Τέτοιες διακηρύξεις είναι η Διακήρυξη της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. σχετικά με την χορήγηση ανεξαρτησίας στους αποικιακούς λαούς (Res./1514) του 1962, η Διακήρυξη του ίδιου οργάνου σχετικά με τους κανόνες που διέπουν τις φιλικές σχέσεις μεταξύ των

⁶⁶ Η επιρροή, όμως, των συστάσεων ασκήθηκε ουσιαστικά και στην Παγκόσμια Τράπεζα (IBRD) η οποία απέφυγε εν συνεχεία την χορήγηση δανείου στα Κράτη αυτά έως ότου ακολουθηθεί πολιτική ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

⁶⁷ Κατά την κλασική αντίληψη περί διεθνούς δικαίου οι συστάσεις αποτελούν ευχολόγιο. Οι συστάσεις, αν και δεν καλύπτουν νομικά μια κατάσταση, ενδέχεται να παρέχουν μια ηθική ή «νομιμοποιητική» κάλυψη. Για παράδειγμα η Ινδία ίσως να μην επενέβαινε το 1961 στη Γκόα (τέως πορτογαλικό έδαφος της ινδικής χερσονήσου), αν η Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. δεν είχε καταδικάσει προηγουμένως την Πορτογαλία για την συνεχή κατάληψη του εδάφους αυτού.

⁶⁸ Συνήθως στα ζητήματα τεχνικής φύσεως η μη δεσμευτικότητα των συστάσεων δεν επηρεάζει την εφαρμογή τους. Αυτό οφείλεται στο ότι οι συστάσεις τεχνικής φύσεως συντάσσονται από ομάδες εμπειρογνομόνων, γεγονός που τους προσδίδει ιδιαίτερο κύρος, όπως συμβαίνει με τις συστάσεις της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας (WHO).

⁶⁹ Αυτό ισχύει, για παράδειγμα, στην UNESCO, στη FAO και στη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ILO).

Κρατών (Res./2625) του 1970, καθώς και η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Res./217) του 1948.⁷⁰ Δεσμευτικότητα που αρύεται όχι από την ίδια τους την φύση, αλλά από το γεγονός ότι εκφράζουν κανόνες του διεθνούς δικαίου που βασίζονται σε αναγνωρισμένη πηγή, έχουν, κατά κοινή αποδοχή, οι διακηρύξεις που: α) αποτελούν δηλώσεις της συντριπτικής πλειονότητας των Κρατών για το περιεχόμενο διεθνούς εθιμικού ή συμβατικού κανόνα δικαίου, β) έχουν οι ίδιες ενσωματωθεί στο διεθνές εθιμικό δίκαιο, γ) αποτελούν έκφραση ενός υπό διαμόρφωση διεθνούς εθιμικού κανόνα και δ) αποτελούν γενικώς αποδεκτή ερμηνεία του Καταστατικού Χάρτη.

6. Η τροποποίηση των αποφάσεων των διεθνών οργανισμών

Αναφορικά με την τροποποίηση (amendment) των αποφάσεων που έχουν ληφθεί, η σχετική πρωτοβουλία μπορεί να ρυθμίζεται στο κείμενο της ιδρυτικής συνθήκης του διεθνούς οργανισμού, όπως στο άρθρο 109 παρ. 3 του Χάρτη των Η.Ε. Η τροποποίηση των μη-δεσμευτικών αποφάσεων των διεθνών οργανισμών δεν προκαλεί προβλήματα, καθώς δεν επιφέρει μεταβολή στο διεθνές ή και εθνικό νομικό status quo. Ζήτημα προκύπτει όταν τροποποιούνται οι δεσμευτικές αποφάσεις των διεθνών οργανισμών. Η τροποποίηση αυτών γίνεται με την ίδια ακριβώς διαδικασία με την οποία υιοθετήθηκε η πρωτογενής απόφαση.

Από την άλλη πλευρά, ο Γενικός Γραμματέας ενός διεθνούς οργανισμού δεν έχει την εξουσία να τροποποιεί αποφάσεις. Ο Γραμματέας του οργανισμού μπορεί να διορθώσει τα γλωσσικά λάθη ενός κειμένου, αλλά οποιαδήποτε πρωτοβουλία καθ' υπέρβαση των αρμοδιοτήτων του καθιστά την τροποποιηθείσα απόφαση άκυρη. Το ίδιο ισχύει και για οποιοδήποτε άλλο όργανο που λειτουργεί καθ' υπέρβαση των αρμοδιοτήτων του. Η τροποποίηση γίνεται, κατά κανόνα, από το όργανο που υιοθέτησε την απόφαση.

⁷⁰ Η Διακήρυξη 1514/XV, με τη διαρκή μεταγενέστερη επίκλησή της από άλλες αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε., συνετέλεσε στη δημιουργία ενός διεθνούς εθιμικού κανόνα, σύμφωνα με τον οποίο η αποικιοκρατία αντιβαίνει στο διεθνές δίκαιο. Εξάλλου, ο δεσμευτικός χαρακτήρας της Διακήρυξης 2625/XXV κατ' άλλους μεν στηρίζεται στο ότι αποκρυσταλλώνει προϋπάρχοντες εθιμικούς κανόνες δικαίου, κατ' άλλους δε στο γεγονός ότι αποτελεί αυθεντική ερμηνεία του Χάρτη των Η.Ε.

Η πιο δραστική τροποποίηση μίας απόφασης είναι η ανάκλησή της (revocation). Αυτό, όμως, συμβαίνει σπανίως, καθώς η πλειονότητα των αποφάσεων δεν είναι δεσμευτικές και, άρα, δεν εγείρεται ουσιαστική ανάγκη ανάκλησης. Στον αντίποδα, οι δεσμευτικού χαρακτήρα αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανακαλούνται συχνά, γεγονός που δημιουργεί προβλήματα ως προς τα αντλούμενα από αυτές δικαιώματα. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δ.Ε.Κ.) ποτέ δε θεώρησε παράνομη μια ανάκληση.

7. Οι συνέπειες αποχώρησης ενός Κράτους-Μέλους από διεθνή οργανισμό

Όταν ένα Κράτος αποσύρεται από ένα διεθνή οργανισμό, δεν παραμένει δεσμευμένο από τις αποφάσεις που ελήφθησαν ενόσω ήταν μέλος, εκτός αν έχει προηγηθεί ειδική συμφωνία περί του αντιθέτου. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν προβλέπει στην συνθήκη της για την απόσυρση μέλους (withdrawal of membership). Το αποσυρόμενο Κράτος παραμένει, επομένως, δεσμευμένο από τις συνθήκες του οργανισμού που έχει επικυρώσει, αφού τα έννομα αποτελέσματα αυτών δεν περιορίζονται μόνο στα Κράτη-Μέλη. Η Καταστατική Συνθήκη της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ILO) προβλέπει ρητά ότι η απόσυρση από τον οργανισμό δεν επηρεάζει την εγκυρότητα των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τις Συμβάσεις.

Επιπλέον, οι δεσμευτικές αποφάσεις των διεθνών οργανισμών μπορεί να έχουν ήδη ενσωματωθεί στην εσωτερική έννομη τάξη του Κράτους. Το αν αυτές οι αποφάσεις μπορούν να παραμείνουν εντεταγμένες στην εθνική έννομη τάξη μετά τον τερματισμό της ιδιότητας του μέλους, είναι ζήτημα εθνικού δικαίου. Τα Κράτη, από ηθική υποχρέωση, εξακολουθούν συνήθως να δεσμεύονται από τις αποφάσεις αυτές. Πάντως, η απόσυρση του Κράτους δε μπορεί να ανατρέψει όλες τις δεσμεύσεις που αυτό έχει αναλάβει έναντι ενός διεθνούς οργανισμού, επομένως, επί παραδείγματι, οι οφειλόμενες εισφορές προς τον οργανισμό πρέπει να καταβληθούν και τα δάνεια να αποπληρωθούν.⁷¹

⁷¹ Βλ. Blokker N. M., Schermers H.G., “International Institutional Law”, Nijhoff Publications, Hague, 1997, pp. 573-574.

8. Ο έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων

Όλα τα όργανα που εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης απόφασης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο, συνήθως, όμως, το ανώτερο όργανο είναι αυτό που έχει την αρμοδιότητα να υιοθετεί, να τροποποιεί ή να απορρίπτει την απόφαση. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου δύο όργανα εμπλέκονται στη λήψη απόφασης και πρέπει να φτάσουν σε μεταξύ τους συμφωνία. Παράδειγμα είναι η συμφωνία ανάμεσα στο Συμβούλιο Ασφαλείας και στη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. για την είσοδο νέων μελών στον οργανισμό και για τους υποψηφίους για το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης.⁷²

Σε άλλες περιπτώσεις η απόφαση λαμβάνεται από ένα όργανο, αλλά απαιτείται η έγκριση (approval) του άλλου οργάνου προτού αυτή τεθεί σε ισχύ. Αυτή η έγκριση είθισται να δίνεται όταν δύο όργανα έχουν διαφορετικά πεδία αρμοδιοτήτων. Οι συμφωνίες συντονισμού ανάμεσα στον Ο.Η.Ε. και στους Ειδικευμένους Οργανισμούς συνάπτονται από το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (ECOSOC), αλλά πρέπει να εγκρίνονται από τη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. Τέλος, απουσία ειδικών διατάξεων, οι αποφάσεις των επικουρικών οργάνων, που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς τους, δεν απαιτούν την έγκριση του ανωτέρου οργάνου στο οποίο τα όργανα αυτά υπάγονται, αν οι ληφθείσες αποφάσεις δεν καλούν να προβεί σε ενέργεια το ανώτερο αυτό όργανο.

Ορισμένες αποφάσεις των διεθνών οργανισμών απαιτούν τη ρητή συμφωνία των Κρατών-Μελών προκειμένου να τεθούν σε ισχύ. Κατά πρώτον, αυτό εγγυάται ότι όλα τα μέλη εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης απόφασης προτού δεσμευθούν από αυτήν. Τα μέλη που ενδεχομένως απουσίαζαν κατά τη λήψη της απόφασης έχουν ακόμη την ευκαιρία να μελετήσουν το κείμενο. Κατά δεύτερον, δίνεται ένα επαρκές περιθώριο χρόνου στις Κυβερνήσεις των Κρατών-Μελών να μελετήσουν εμπειριστατώμενα την απόφαση, προτού αυτή καταστεί δεσμευτική, και να συντονιστούν καλύτερα.⁷³

⁷² Βλ. το άρθρο 4 του Χάρτη των Η.Ε. και το άρθρο 10 του Καταστατικού του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης αντιστοίχως.

⁷³ Η προστασία των Κρατών-Μελών του οργανισμού, ωστόσο, που δεν συμμετείχαν στην ψηφοφορία, θα έπρεπε να περιορίζεται στο ελάχιστο. Η ιδιότητα του μέλους ενός οργανισμού συνεπάγεται μια ηθική υποχρέωση (moral obligation) του Κράτους να συμμετέχει στις εργασίες του οργανισμού. Απέχοντας ένα μέλος παραμελεί ουσιαστικά το γενικό καθήκον που απορρέει από την

Σε ορισμένους διεθνείς οργανισμούς το ανώτερο όργανο έχει την εξουσία να ακυρώνει τις αποφάσεις των υπολοίπων οργάνων εντός ορισμένης χρονικής περιόδου, εφόσον οι αποφάσεις αυτές αμφισβητούνται από ένα ή περισσότερα Κράτη-Μέλη. Πέραν της πολιτικής ακύρωσης, όμως, υπάρχει και η έννοια της δικαστικής ακύρωσης μίας απόφασης. Ένα ή περισσότερα μέλη της μειοψηφίας μπορούν να ισχυρισθούν ότι μια απόφαση έχει ληφθεί κατά παραβίαση της συνθήκης του διεθνούς οργανισμού. Αν αυτό αποδειχθεί, η απόφαση κρίνεται άκυρη (*null and void*) και κανένα Κράτος-Μέλος δεν υποχρεούται να την εφαρμόσει. Ενδεχόμενη μονομερής αμφισβήτηση της εγκυρότητας μίας απόφασης ενός διεθνούς οργανισμού, που οδηγεί σε μη εφαρμογή της εκ μέρους του Κράτους, αντιτίθεται, φυσικά, στην εφαρμογή του δικαίου των διεθνών οργανισμών.⁷⁴

Από τις αποφάσεις των διεθνών οργανισμών, εκείνες που αφορούν στο υπαλληλικό προσωπικό των οργανισμών μπορούν να ακυρωθούν από τα διοικητικά δικαστήρια, κατόπιν προσφυγής των υπαλλήλων ενώπιόν τους, όπως συμβαίνει με το UNAT (United Nations Administrative Tribunal). Οι αποφάσεις του Ο.Η.Ε. και των Ειδικευμένων Οργανισμών δε μπορούν να ακυρωθούν από κανένα δικαστήριο. Βεβαίως, η εγκυρότητα μίας απόφασης μπορεί να κριθεί από το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης, βάσει γνωμοδότησης. Σε καμία περίπτωση το Διεθνές Δικαστήριο δεν αποφαινεται επί της ουσίας.

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Δ.Ε.Κ.) μπορεί να ακυρώσει τις δεσμευτικές αποφάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής, μόνο αν φτάσουν ενώπιόν του εντός δύο μηνών από την υιοθέτησή τους. Η ακύρωση μπορεί να οφείλεται σε παραβίαση των ιδρυτικών συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου που σχετίζεται με την

ιδιότητά του αυτή. Τα δικαιώματα των απόντων Κρατών-Μελών μπορούν να προστατευθούν δια της αντιπροσώπευσης από άλλο Κράτος, δια της *a priori* ανακοίνωσης των σημαντικών προτάσεων που θα συζητηθούν και δια της διανομής του κειμένου στις Κυβερνήσεις αρκετό χρόνο πριν από την συζήτηση της πρότασης. Αν οι συζητήσεις κατά την Συνέλευση οδηγούν σε στοιχειώδεις αλλαγές στις προτάσεις, θα έπρεπε να αναβάλλεται η υιοθέτηση της απόφασης για μια μελλοντική σύνοδο, ώστε όλα τα μέλη να μπορέσουν να ενημερωθούν για τις αλλαγές που επήλθαν. Ήδη πολλοί διεθνείς οργανισμοί προβλέπουν μια τέτοια αναβολή της συνόδου.

⁷⁴ Βλ. Blokker N. M., Muller S. (eds), "Towards More Effective Supervision by Internationals Organizations", Essays in Honor of Henry G. Schermers, Vol I, Nijhoff, 1994. Σύμφωνα με τους προαναφερθέντες θα πρέπει να προβλεφθεί η ίδρυση διεθνών δικαστικών οργάνων που θα αποφαίνονται επί της νομιμότητας των (δεσμευτικών) αποφάσεων των διεθνών οργανισμών.

εφαρμογή της απόφασης, σε παραβίαση ενός ουσιώδους διαδικαστικού κανόνα, καθώς και σε έλλειψη αρμοδιότητας του οργάνου που εξέδωσε την απόφαση.

Εν κατακλείδι, επιχειρήθηκε μια διάκριση ανάμεσα στο ρόλο των Κρατών ως ανεξάρτητων οντοτήτων και στο ρόλο τους ως μελών, συστατικών μερών των διεθνών οργανισμών. Αυτός ο λειτουργικός διαχωρισμός (dédoublement fonctionnel) είναι ολοφάνερος στους κανόνες για τη λήψη απόφασης που επιβάλλουν περιορισμούς στην ικανότητα των Κρατών-Μελών να ελέγχουν τη λήψη αποφάσεων στο διεθνή οργανισμό. Και τούτο γιατί οι διεθνείς οργανισμοί έχουν συσταθεί προκειμένου να εκτελούν έναν αριθμό λειτουργιών που δε μπορούν τα Κράτη αποσπασματικά να προάγουν. Τα όργανα του διεθνούς οργανισμού χρησιμοποιούν τις αρμοδιότητές τους για να εκπληρώσουν αυτές τις λειτουργίες σε έναν τάχιστα μεταβαλλόμενο κόσμο. Παρόλα αυτά τα Κράτη παραμένουν κυρίαρχα και προσπαθούν να ελέγξουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων κατά τον βέλτιστο τρόπο. Είναι, όμως, τελικώς, οι ίδιοι οι κανόνες για τη λήψη των αποφάσεων που καθορίζουν εν μέρει την έκταση στην οποία αυτός ο έλεγχος μπορεί να ασκηθεί.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

1. Η ίδρυση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ)

Η ίδρυση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ), όπως και πολλών άλλων διεθνών εξειδικευμένων οργανώσεων, χρονολογείται παράλληλα με την ίδρυση του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.). Οι πρώτες, ωστόσο, προσπάθειες αντιμετώπισης των προβλημάτων των εργαζομένων, απόρροια της βιομηχανικής εξέλιξης, ξεκίνησαν από ιδιωτικές πρωτοβουλίες. Στην Ελβετία, ο Colonel Fery, μετέπειτα πρόεδρος της Ελβετικής Συνομοσπονδίας, απηύθυνε το 1870 ενώπιον της Ελβετικής Βουλής ερώτημα για τη δυνατότητα της Ελβετίας να αναλάβει την επεξεργασία μίας συνθήκης για την ρύθμιση των συνθηκών εργασίας στα βιομηχανικά κράτη. Μια δεκαετία αργότερα πρότεινε τη θέσπιση διεθνούς εργατικού δικαίου, γεγονός που οδήγησε το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο να απευθυνθεί στις ελβετικές πρεσβείες στο Παρίσι, στο Βερολίνο, στη Βιέννη και στη Ρώμη, καθώς και στα ελβετικά προξενεία στο Ηνωμένο Βασίλειο και στις Βρυξέλλες, προκειμένου να ενεργήσουν σχετικά με την πρόθεση συνεργασίας των Κρατών αυτών ως προς τη διεθνή διευθέτηση του ζητήματος. Η πρωτοβουλία αυτή βρήκε απήχηση και, με εξαίρεση το Βέλγιο, όλες οι υπόλοιπες χώρες κατέθεσαν τις απόψεις τους, άλλες λιγότερο και άλλες περισσότερο ένθερμες.

Η χώρα που ακολούθησε την ελβετική κίνηση ήταν η Γαλλία, όπου μια αντιπροσωπεία κατέθεσε νομοσχέδιο το 1885 για την ίδρυση ενός διεθνούς γραφείου εργασίας αλλά απερρίφθη. Ίδια πρόταση κατετέθη το 1886 στον Ανώτατο Καγκελάριο της Γερμανίας, αλλά για άλλη μια φορά απερρίφθη.⁷⁵ Οι πρωτοβουλίες αυτές, παρά την αρνητική τους έκβαση, δημοσιοποίησαν την ιδέα μίας διεθνούς κανονιστικής ρύθμισης των εργατικών ζητημάτων.

Το 1889, λοιπόν, η Ελβετία προχώρησε στην προετοιμασία ενός διεθνούς συνεδρίου αλλά, καθώς δεν υπήρχε ομοφωνία ανάμεσα στα Κράτη ως προς τα προς συζήτηση ζητήματα, αποφασίστηκε ότι το συνέδριο θα ασχοληθεί αποκλειστικά με το ζήτημα της κυριακάτικης εργασίας, καθώς και της γυναικείας και της παιδικής εργασίας. Ωστόσο, το συνέδριο του Μαΐου ακυρώθηκε την τελευταία στιγμή, διότι επενέβη ο Υπουργός Εξωτερικών της Γερμανίας.

⁷⁵ Βλ. Johnston G.A., "The International Labour Organisation. Its Work for Social and Economic Progress", Europa Publications, London, 1970, p. 7.

Στις 4 Φεβρουαρίου του 1890, ο Kaiser κάλεσε τον Bismarck για να του αναθέσει να προβεί σε μέτρα για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των εργατών και να προωθήσει την συνεργασία ιδιαιτέρως με το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, το Βέλγιο και την Ελβετία. Όταν ο Bismarck ανακάλυψε ότι ο Αυτοκράτορας ήταν διατεθειμένος να προχωρήσει σε ουσιαστικές αλλαγές, έστειλε προσκλήσεις προς εννέα Κυβερνήσεις αλλά, καθώς δεν ενέκρινε την πολιτική του ανωτέρου του, φρόντισε έτσι ώστε το επικείμενο συνέδριο να αποτελέσει απλά ένα ευχετήριο αλλαγών. Έτσι, λοιπόν, στις 15 Μαρτίου του 1890 πραγματοποιήθηκε στο Βερολίνο η πρώτη Συνδιάσκεψη με την συμμετοχή 14 κρατών.⁷⁶ Οι Ελβετοί ήταν οι μοναδικοί που πρότειναν τη λήψη μέτρων. Η πρόταση τους ήταν η εξής:

*«Θα πρέπει να ληφθούν μέτρα προκειμένου να δοθεί μια δυναμική στις διατάξεις του Συνεδρίου. Μάλιστα, θα πρέπει να προβλεφθεί ότι θα υπάρχει υποχρεωτική ρήτρα για τα Κράτη ως προς τη λήψη μέτρων. Τα μέτρα θα λάβουν τη μορφή εσωτερικής νομοθεσίας των Κρατών και, στην περίπτωση που δε θα είναι επαρκή, τα Κράτη θα αναλαμβάνουν περαιτέρω δράση. Θα είναι ακόμη ορθό να προβλεφθεί η ίδρυση ενός ειδικού γραφείου που θα λειτουργεί ως κέντρο εποπτικό των ανωτέρω και θα συγκεντρώνει στατιστικά στοιχεία...».*⁷⁷

Η πρόταση των Ελβετών υπήρξε πρώιμη αλλά οι ιδιωτικές πρωτοβουλίες, που ακολούθησαν, όπως οι συνδιασκέψεις των εργαζομένων στη Ζυρίχη και των καθηγητών, καθώς και των ιδιωτικών υπαλλήλων στις Βρυξέλλες το 1897, οδήγησαν το 1901 στη δημιουργία ενός υβριδικού θεσμικού μηχανισμού, της Διεθνούς Ενώσεως για τη Νομική Προστασία των Εργαζομένων, που θεωρείται ο προκάτοχος της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ).

Η Διεθνής αυτή Ένωση ήταν κυρίως το αποτέλεσμα της δραστηριότητας ιδιωτικών φορέων. Πρωτεργάτες υπήρξαν ο Γάλλος Leon Bourgeois και ο Βέλγος Ernest Mahaim. Η έδρα της Ένωσης ορίστηκε στη Βασιλεία της Ελβετίας και είχε την προοπτική δημιουργίας αντίστοιχων εθνικών γραφείων. Σκοπός της Ενώσεως ήταν να αποτελέσει «τον σύνδεσμο ανάμεσα σε εκείνους, από διαφορετικά

⁷⁶ Βλ., *ibid*, p. 8.

⁷⁷ Βλ. Shotwell James T., “The Origins of the International Labour Organisation”, Vol. I, New York, Columbia University Press, 1934, pp. 24-25.

βιομηχανικά κράτη, που υποστήριζαν ότι η νομοθεσία για το δίκαιο των εργατών ήταν απαραίτητη». Μέλημά της ήταν να διεξάγει έρευνα πάνω στο εργατικό δίκαιο, να προωθήσει την προστασία των εργατών στις εσωτερικές νομοθεσίες των Κρατών και να οργανώσει διεθνή συνέδρια.⁷⁸ Μάλιστα, ο θεσμικός αυτός μηχανισμός απέκτησε και ένα Διεθνές Γραφείο Εργασίας που λειτουργούσε ως Γραμματεία της Ενώσεως και που ξεκίνησε τις προετοιμασίες για τη διενέργεια νέου διεθνούς συνεδρίου. Παράλληλα, η κυβερνητική υποστήριξη των εργασιών της Ενώσεως άρχισε να αυξάνεται.

Έτσι, το 1906, σε μια Διεθνή Συνδιάσκεψη στη Βέρνη, υιοθετήθηκαν δύο σχέδια συνθήκης: Το ένα αφορούσε την χρήση του φωσφόρου στην κατασκευή των σπέρτων και το δεύτερο την απαγόρευση της νυχτερινής εργασίας των γυναικών. Για πρώτη φορά στην ιστορία έχουμε διεθνή ρύθμιση των συνθηκών εργασίας, καθώς μεγάλος αριθμός βιομηχανικών κρατών αποδέχθηκαν τα προαναφερθέντα σχέδια της συνθήκης. Ακολούθησε το 1913 ξανά στη Βέρνη ένα διεθνές συνέδριο, τεχνικής φύσης, που προετοίμασε σχέδια συνθήκης για την απαγόρευση της νυχτερινής εργασίας των νεαρών ατόμων και για την αυστηρή απαγόρευση της νυχτερινής εργασίας των ατόμων κάτω των 14 ετών. Επιπλέον, το συνέδριο οριστικοποίησε το ωράριο εργασίας των εργατών κάτω των 16 ετών, καθώς και των γυναικών. Τα δύο αυτά σχέδια θα κατετίθεντο για έγκριση στο επόμενο διπλωματικό συνέδριο, αλλά η έναρξη του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου πάγωσε κάθε ενέργεια.⁷⁹

Η Διεθνής Ένωση για τη Νομική Προστασία των Εργαζομένων είχε εγγενείς αδυναμίες. Αυτές συνίσταντο στα εξής:

- α) Δεν περιελάμβανε στους κόλπους της αντιπροσώπους, ούτε των εργατών, ούτε των βιομηχάνων.
- β) Οι συμμετέχοντες, τόσο στις τεχνικές, όσο και στις διπλωματικές διασκέψεις, ήταν άτομα τα οποία ενεργούσαν υπό την επίσημη ιδιότητά τους, εκφράζοντας την κυβερνητική πολιτική⁸⁰ και

⁷⁸ Άρθρο 2 του Καταστατικού της Διεθνούς Ενώσεως για τη Νομική Προστασία των Εργαζομένων.

⁷⁹ Βλ. Johnston G. A., "The International Labour Organisation. Its Work for Social and Economic Progress", Europa Publications, London, 1970, pp. 9-10.

⁸⁰ Επρόκειτο για γιατρούς, καθηγητές, δικηγόρους ή δημοσίους υπαλλήλους.

γ)η συγκέντρωση στοιχείων για την κατάσταση των εργαζομένων υπήρξε ελλιπής.

Η Διεθνής Ένωση κατάφερε, ωστόσο, λόγω του θεσμικού πλαισίου και του έργου της, να επιβιώσει του πολέμου και να ακουστεί στην Συνδιάσκεψη Ειρήνης, όπου ετέθησαν τα θεμέλια για τη δημιουργία της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας.

Σύμφωνα και με το Προοίμιο στο Καταστατικό της ΔΟΕ, «η παγκόσμια και διαρκής ειρήνη δύναται να εδραιωθεί μόνο εφόσον βασίζεται επί της κοινωνικής δικαιοσύνης», ενώ στο θεμέλιο λίθο του κτιρίου της ΔΟΕ, το 1923, χαράχθηκε η φράση:

“Si vis pacem cole justitiam”

(«Αν θέλεις ειρήνη, καλλιέργησε τη δικαιοσύνη.»)

Έτσι, η Συνδιάσκεψη Ειρήνης ανέθεσε την εξέταση των αναφερόμενων ζητημάτων σε μια ειδική επιτροπή, γνωστή ως «Επιτροπή Διεθνούς Εργατικής Νομοθεσίας». Πρόεδρος της Επιτροπής ήταν ο Αμερικανός Samuel Gompers, Αντιπρόεδρος ο Βρετανός G. N. Barnes, Γενικός Γραμματέας ο Γάλλος Arthur Fontaine και βοηθός γενικού γραμματέα ο, επίσης Βρετανός, Harold Butler. Η Επιτροπή ξεκίνησε τις εργασίες της την 1^η Φεβρουαρίου του 1919 με την αμερικανική αντιπροσωπεία να αναλαμβάνει καθοριστικό ρόλο.⁸¹ Τα κύρια προβλήματα που απασχόλησαν την Επιτροπή ρύθμισης ήταν πρωτίστως το αν θα έθετε τα θεμέλια ενός μόνιμου οργάνου ρύθμισης των εργατικών ζητημάτων ή αν απλά θα προετοίμαζε έναν Χάρτη Εργασίας. Κατά δεύτερον, ο ορισμός των ομάδων των αντιπροσώπων και, κατά τρίτον, το αν θα υπήρχε υποχρέωση των Κρατών να εφαρμόζουν τις αποφάσεις του νέου οργανισμού.⁸² Προβλήματα που σχετίζονταν άμεσα με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων αφού, τόσο ο ορισμός των συμμετεχόντων στο νέο όργανο, όσο και η δεσμευτικότητα των αποφάσεών του, επηρέαζαν την ποιότητα και τη μορφή των αποφάσεων της Οργάνωσης.

⁸¹ Στην αμερικανική αντιπροσωπεία ενσωματώνονταν ο James T. Shotwell και ο A. N. Robinson, επιφανής εργοδότης. Επιπλέον, οι αποστολές γνώριζαν ότι οι στόχοι της Επιτροπής απολάμβαναν τη θερμή υποστήριξη του Προέδρου Wilson.

⁸² Βλ. Valtikos N. & G. von Potobsky, «Διεθνές Εργατικό Δίκαιο», β' έκδοση, 1995, σελ. 2. Βλ., επίσης, τη μετάφραση από ομάδα φοιτητών του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Τομέα β' Ιδιωτικού Δικαίου στο Εργατικό Δίκαιο (1998-1999), με γενική επιμέλεια της Χρυσούλας Ξένου και του Παναγιώτη Παρασκευά.

Τελικώς, η Επιτροπή ολοκλήρωσε τις εργασίες της στις 24 Μαρτίου του 1919, μετά από 35 συνεδριάσεις. Από την πρακτική της Διεθνούς Ενώσεως διατήρησε τρεις συνιστώσες:

- α) Τις περιοδικές συναντήσεις για επεξεργασία διεθνών συνθηκών,
- β) την ύπαρξη ενός κέντρου για την συγκέντρωση πληροφοριών και για την προετοιμασία των συνεδρίων και
- γ) την επίβλεψη για την εφαρμογή των επικυρωθεισών συνθηκών.

Το αποτέλεσμα των εργασιών της Επιτροπής ήταν να συμπεριληφθεί στην Συνθήκη των Βερσαλλιών, καθώς και στις υπόλοιπες Συνθήκες Ειρήνης, το Μέρος XIII, το οποίο αποτελούνταν από δύο κείμενα. Το πρώτο ήταν το αποτέλεσμα κυβερνητικής συμφωνίας το οποίο θα παρείχε το μηχανισμό για την επίτευξη μίας μακροχρόνιας προόδου και που αφορούσε την ίδρυση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ). Το πνεύμα του δευτέρου κειμένου ήταν εντελώς διαφορετικό, καθώς ενσωμάτωνε τον Χάρτη Εργασίας που είχε υιοθετηθεί στη Διεθνή Εργατική Συνδιάσκεψη της Βέρνης το 1906 και που αποτελούσε επιθυμία των εργατών να συμπεριληφθεί στην Συνθήκη ως κείμενο αρχών. Τα δύο αυτά κείμενα, πέραν του ότι υιοθετήθηκαν ξεχωριστά, στις 11 και 28 Απριλίου του 1919 αντιστοίχως, στην τροποποίηση του Καταστατικού της ΔΟΕ το 1946, το δεύτερο κείμενο παραλείφθηκε, γεγονός που υποδείκνυε από νωρίς την φύση και το μέλλον της οργάνωσης.

Το σημαντικό είναι ότι δημιουργήθηκε ένας διεθνής οργανισμός που συνέρχονταν μια φορά τον χρόνο, εκτός από την περίοδο του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, ο οποίος, όμως, δεν κατόρθωσε να σταματήσει το έργο του. Αντιθέτως, έδωσε ένα νέο “*raison d’être*” στη ΔΟΕ, ως σύμβολο απελευθέρωσης των εργατικών σωματείων. Επιπλέον, η Οργάνωση είχε μια «προβλεπτική» ικανότητα των καταστάσεων.⁸³ Μάλιστα, η ΔΟΕ κατά τη διάρκεια του πολέμου μετέφερε τα γραφεία της στο Μόντρεαλ, έτσι ώστε να μπορεί να συνεχίσει απρόσκοπτα το έργο της.⁸⁴ Στην ειδική σύσκεψη της ΔΟΕ στη Νέα Υόρκη το 1941 προσετέθη στο

⁸³ Για παράδειγμα, ήδη από τον Σεπτέμβριο του 1938, με την κρίση στο Μόναχο, η ΔΟΕ άρχισε να προετοιμάζεται προσεκτικά για να λειτουργήσει υπό συνθήκες πολέμου. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε Ghebali Victor-Yves, “La France en Guerre et les Organisations Internationales”, 1939-1945, Paris, Mouton, 1969, p. 18.

⁸⁴ Βλ. Jenks C. W., “The ILO in Wartime”, Ottawa, Canada, Department of Labour, 1989.

Καταστατικό της ότι: «*Η νίκη των ελεύθερων προσώπων στον πόλεμο έναντι των ολοκληρωτικών καθεστώτων αποτελεί αναπόσπαστη προϋπόθεση των στόχων της ΔΟΕ*». Το σημείο αυτό αποτελεί και το σημείο στροφής της ΔΟΕ προς πιο ενεργητικές πολιτικές, ειδικότερα στην οικονομική και στην κοινωνική ανοικοδόμηση των Κρατών μετά τη λήξη του πολέμου.

Έτσι, με τη Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας, το 1944, η ΔΟΕ επαναπροσδιόρισε τους σκοπούς της οργάνωσης. Στην Συνδιάσκεψη αυτή συμμετείχαν 41 κυβερνητικές αντιπροσωπείες, πολλές εξ αυτών με τριμερή εκπροσώπηση (αντιπρόσωποι του Κράτους, των εργοδοτών και των εργαζομένων). Η ΔΟΕ τόνισε ότι «*Η ελευθερία λόγου και η συνδικαλιστική ελευθερία είναι απαραίτητοι όροι για την σταθερή πρόοδο...Η φτώχεια, οπουδήποτε υπάρχει, αποτελεί κίνδυνο για την ευημερία όλων*». Καθόρισε, λοιπόν, με σαφήνεια τους στόχους της οργάνωσης. Διακήρυξε την ανεξαρτησία της, με τη δυνατότητα εισδοχής και αποχώρησης των Κρατών-Μελών της, και προέβλεψε τις δημοσιονομικές προοπτικές της και τη θεσμική της συγκρότηση. Το πλέον αναμενόμενο ήταν, στις 30 Μαΐου του 1946, η ΔΟΕ να κατατάσσεται πρώτη στους Ειδικευμένους Οργανισμούς του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών σύμφωνα με το άρθρο 57 του Καταστατικού του Ο.Η.Ε.⁸⁵

2. Η εκπροσώπηση στη ΔΟΕ

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας αποτελεί ένα διεθνή διακυβερνητικό οργανισμό, παγκόσμιας εμβέλειας. Τα 42 πρώτα Κράτη-Μέλη της ΔΟΕ ήταν, σύμφωνα και με την Συνθήκη των Βερσαλλιών, τα ιδρυτικά μέλη της Κοινωνίας των Εθνών (ΚΤΕ).⁸⁶ Στα ιδρυτικά μέλη, όμως, δεν συμπεριλαμβάνονταν οι ΗΠΑ, ούτε η ΕΣΣΔ, αφού τα δύο αυτά Κράτη έγιναν μέλη της ΔΟΕ το 1934, ούτε ένας μεγάλος αριθμός Κρατών, όπως η Γερμανία, η Αυστρία, η Βουλγαρία, η Φινλανδία, η Ουγγαρία, το Μεξικό και η Τουρκία. Οι απουσίες αυτές δημιούργησαν σοβαρό κενό στην οργάνωση, καθώς δεν ήταν δυνατό να επιτευχθεί ομοφωνία ως προς την

⁸⁵ Βλ. Gheballi Victor-Yves, "The International Labour Organisation. A Case Study on the Evolution of U.N.Specialised Agencies", The Graduate Institute of International Studies, Geneva, 1989, pp.17-24.

⁸⁶ 29 Κράτη που υπέγραψαν την Συνθήκη των Βερσαλλιών και 13 Κράτη που προσκλήθηκαν. Στο παράρτημα υπάρχει κατάλογος των σημερινών Κρατών-Μελών της ΔΟΕ.

επίλυση των εργατικών ζητημάτων, όταν από τη δομή της ΔΟΕ απουσίαζαν τρεις από τις πιο αναπτυγμένες βιομηχανικά χώρες, οι οποίες, μάλιστα, διαφοροποιούνταν μεταξύ τους όσον αφορά το θεσπισμένο εργατικό τους δίκαιο και την πολιτική τους περί εμπορικών σχέσεων.

Στην πρώτη Συνδιάσκεψή της στην Ουάσιγκτον το 1919, λοιπόν, η ΔΟΕ ενέκρινε την εισδοχή της Αυστρίας και της Γερμανίας, μολονότι δεν ήταν μέλη της Κοινωνίας των Εθνών. Ωστόσο, για μια μικρή περίοδο μετά το 1926, η συμμετοχή στη ΔΟΕ και στην Κοινωνία των Εθνών έμοιαζε ταυτόσημη, καθώς η Αυστρία έγινε μέλος της Κοινωνίας των Εθνών το 1920 και η Γερμανία έγινε μέλος της το 1926. Ένα επιπλέον πρόβλημα δημιουργήθηκε το 1920 με την συμμετοχή του Ελ Σαλβαδόρ που, αν και έγινε μέλος της Κοινωνίας των Εθνών, τόνισε ότι, εφόσον δεν είχε υπογράψει τις Συνθήκες Ειρήνης του 1919, δεν ήταν υποχρεωμένο να συμμετέχει στη ΔΟΕ. Τελικά, παρά τις νομικές αντιρρήσεις του, αποδέχθηκε την συμμετοχή του στη ΔΟΕ, στέλλοντας συνεισφορά και αντιπροσώπους στα συνέδρια.⁸⁷

Αντίστροφο πρόβλημα προέκυψε το 1926, όταν δύο Κράτη, η Ισπανία και η Βραζιλία, δήλωσαν ότι θα αποχωρούσαν από την Κοινωνία των Εθνών, αλλά επιθυμούσαν να παραμείνουν μέλη της ΔΟΕ. Στην περίπτωση της Βραζιλίας δεν χρειάστηκαν περαιτέρω μέτρα, καθώς το κράτος επέστρεψε στην Κοινωνία των Εθνών το 1928, πριν προλάβει να λήξει η διετής προθεσμία που του είχε δοθεί από την οργάνωση. Όσον αφορά την Ισπανία, παρά τις προσπάθειες του Γενικού Γραμματέα της Κοινωνίας των Εθνών και του Γενικού Διευθυντή της ΔΟΕ, τα υπό συζήτηση συνταγματικά και νομικά ζητήματα παρέμειναν ανοιχτά, αλλά με δηλώσεις τους έγινε σαφές ότι η Ισπανία διατηρεί το δικαίωμα του μέλους της ΔΟΕ. Η περίπτωση της Κόστα Ρίκα για αποχώρηση από την Κοινωνία των Εθνών το 1927 είχε ως αποτέλεσμα την ταυτόχρονη αποχώρηση της χώρας και από τη ΔΟΕ, καθώς η ίδια δεν ήταν διατεθειμένη να παραμείνει μέλος της.

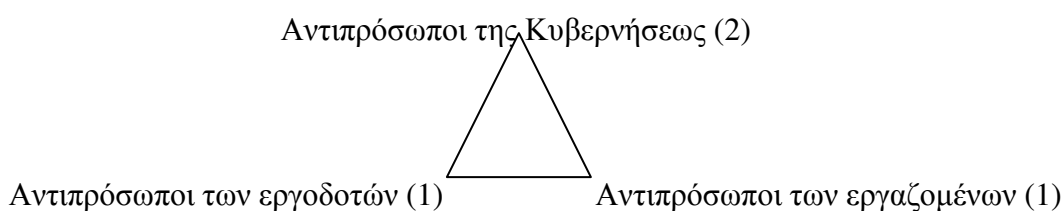
Η περίπτωση της Βραζιλίας υπήρξε σημαντική διότι, αν και ελλείψει θεσμικού υπόβαθρου, διατηρούσε την ιδιότητα του μέλους της ΔΟΕ. Η κατάσταση άλλαξε το

⁸⁷ Βλ. Johnston G. A., "The International Labour Organisation. Its Work for Social and Economic Progress", Europa Publications, London, 1970, pp. 17-18.

1934 με την εισδοχή των ΗΠΑ στη ΔΟΕ, οπότε και εγκαταλείφθηκε το δόγμα της παράλληλης συμμετοχής και στους δύο οργανισμούς.⁸⁸

Σύμφωνα, πάντως, με το Καταστατικό της ΔΟΕ,⁸⁹ ένα Κράτος μπορεί να αποκτήσει την ιδιότητα του μέλους στην οργάνωση, εφόσον α) γίνει μέλος του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.), με το να κοινοποιήσει προς τον Γενικό Διευθυντή της ΔΟΕ ότι αποδέχεται τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Καταστατικό Χάρτη της ΔΟΕ, ή εφόσον β) γίνει δεκτή η αίτηση συμμετοχής του με πλειοψηφία των 2/3 των εκπροσώπων που είναι παρόντες στην Σύνοδο, περιλαμβανομένων και των 2/3 των κυβερνητικών εκπροσώπων.

Το βασικό χαρακτηριστικό της ΔΟΕ, ως προς τη δομή της, είναι η αρχή της τριμερούς (tripartite) συνθέσεως των αντιπροσωπειών των Κρατών-Μελών της:



Η αρχή της τριμερούς σύνθεσης εκφράζει την προσπάθεια της ΔΟΕ να περιλάβει στους κόλπους της όλες τις «αντιμαχόμενες πλευρές». Μέσω της συμμετοχής κρατικών, οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων, η ΔΟΕ προσπαθεί να εμπνεύσει την εμπιστοσύνη μεταξύ των εργαζομένων και των εργοδοτών, να τους επιφορτίσει με υποχρεώσεις και να τους συνδέσει με την κυβερνητική δράση, με στόχο την επίτευξη κοινωνικής ευημερίας. Επίσης, η τριμερής σύνθεση διασφαλίζει τη δημοκρατικότητα ως νομιμοποιητικό στοιχείο της οργάνωσης και συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα των αποφάσεων, καθώς με την συμμετοχή όλων των εμπλεκομένων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αποφεύγονται τεχνοκρατικές λύσεις και αποφάσεις χωρίς πραγματικό αντίκρισμα.⁹⁰

Όπως τόνισε και ο Πάπας Παύλος ο VI, στην εναρκτήρια ομιλία του στην 15^η Επέτειο της ΔΟΕ, η αρχή της τριμερούς σύνθεσης έχει ως σκοπό να προωθήσει την συνεργασία σε ίση βάση των *«τριών δυνάμεων που σχετίζονται με το ανθρώπινο*

⁸⁸ Βλ. Johnston G. A., cit., 1970, p.18.

⁸⁹ Βλ. άρθρο 1 §§ 3 και 4.

⁹⁰ Βλ. Valtikos N. & G. von Potobsky, cit., 1995, σελ. 17-18.

*δυναμικό της σύγχρονης εργασίας».*⁹¹ Η αρχή αυτή στηρίζεται στην ιδέα της αλληλεγγύης ανάμεσα στις παραγωγικές δυνάμεις ενός Κράτους, σε συνδυασμό με ένα κλίμα κοινωνικής ειρήνης, για τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων και των συνθηκών εργασίας τους στην εσωτερική έννομη τάξη του Κράτους. Επομένως, δύο προϋποθέσεις απαιτούνται για την επιτυχή λειτουργία της οργάνωσης. Αυτές είναι: α) ένας σαφής διαχωρισμός των τριών μερών και β) η δημιουργία ομοίμορφων οικονομικοκοινωνικών συστημάτων ανάμεσα στα Κράτη-Μέλη.

Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο η αρχή της τριμερούς συνθέσεως άρχισε να ξεθωριάζει, καθώς αυξάνονταν η επιμονή των Κυβερνήσεων να διαχειριστούν τις εθνικές τους οικονομίες. Η ανάπτυξη του δημόσιου τομέα στην οικονομία ήταν το αποτέλεσμα της δράσης των Κυβερνήσεων κατά τη διάρκεια του πολέμου. Στις χώρες με κεντρικά σχεδιασμένες οικονομίες (state centric system), αυτή η ανάμιξη θεωρούνταν δεδομένη, λόγω του πολιτικού τους συστήματος. Αλλά, στα νέα Κράτη που εισχώρησαν στη ΔΟΕ, τις δεκαετίες 1950-1960, η απευθείας ανάμιξη του Κράτους σε όλα τα ζητήματα αποκτούσε διαφορετική υπόσταση και, επομένως, η ύπαρξη στην σύνθεση της ΔΟΕ εργαζομένων και εργοδοτών αποτελούσε σημαντικό σημείο δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Μολαταύτα πολλές προτάσεις συζητήθηκαν για την σύνθεση των εθνικών αντιπροσωπειών.⁹² Τελικά επικράτησε το 2+1+1 και επομένως τα Κράτη έχουν δύο αντιπροσώπους έτσι ώστε να έχουν ίση ισχύ με τους μη κυβερνητικούς εκπροσώπους. Επιπλέον, οποιαδήποτε αλλαγή στην σύνθεση των αντιπροσωπειών και, κατά συνέπεια, στον καταμερισμό ισχύος ανάμεσα στις τρεις ομάδες (Κράτος-εργοδότες-εργαζόμενοι) θα έθετε σε κίνδυνο την κυβερνητική ευθύνη όσον αφορά τη νομοθεσία, αλλά και την χρηματοδότηση. Το Κράτος, λοιπόν, παραμένει ο κύριος διαχειριστής των εργασιακών ζητημάτων.

⁹¹ "...the three forces at work in the human dynamics of modern labour." Record of Proceedings, ILC, 1969 Session, p. 79

⁹² Στην 27^η Σύνοδο της ΔΟΕ, το 1945, οι εκπρόσωποι των εργαζομένων των Κρατών της Λατινικής Αμερικής πρότειναν να προστεθεί στην σύνθεση των Επιτροπών ένας επιπλέον εργαζόμενος (2+1+2), προκειμένου να επέλθει μια σχετική ισορροπία στα Κράτη όπου υπήρχαν εθνικές επιχειρήσεις. Η Γαλλία και το Βέλγιο πρότειναν 2+2+2, όπου ο ένας εκπρόσωπος των εργαζομένων (workers) θα επιλέγονταν από το δημόσιο τομέα (αν υπάρχει) και ο δεύτερος από τη μειοψηφία των συνδικαλιστικών οργανώσεων. (Βλ. Record of Proceedings, ILC, 27th Session.) Και οι δύο προτάσεις απερρίφθησαν στην Συνεδρίαση των Παρισίων. (Βλ. Record of Proceedings, ILC, 29th Session.)

Ένα άλλο πρόβλημα υφίσταται ως προς τον ορισμό των μη κυβερνητικών εκπροσώπων. Αναφορικά με τους εκπροσώπους των εργαζομένων, το πρόβλημα εντοπίζεται από τη μια μεριά στην πλειονότητα των συνδικαλιστικών οργανώσεων σε ορισμένα Κράτη και από την άλλη μεριά στην έλλειψη αυτών στα Κράτη με κεντρικά συστήματα όπου το σύστημα των συνδικαλιστικών οργανώσεων απορρέει από την αρχή της συνδικαλιστικής ελευθερίας η οποία δεν κατοχυρώνονταν συνταγματικά στο πολιτικό τους σύστημα.

Στην περίπτωση της πλειονότητας των συνδικαλιστικών οργανώσεων, πρόβλημα δημιουργήθηκε με την Ολλανδία. Η ΔΟΕ αναγκάστηκε να ζητήσει γνωμοδότηση από το Διαρκές Δικαστήριο Διεθνούς Δικαιοσύνης (ΔΔΔΔ), καθώς στην Ολλανδία υπήρχαν πέντε συνδικαλιστικές οργανώσεις που διαφωνούσαν για τον εκπρόσωπό τους. Τελικά, διορίστηκε από το Κράτος ως εκπρόσωπος των συνδικαλιστικών οργανώσεων εκείνος που είχαν προτείνει οι τρεις από τις πέντε συνδικαλιστικές οργανώσεις. Οι τρεις αυτές οργανώσεις αριθμούσαν, όμως, λίγα περισσότερα μέλη από τις άλλες δύο και οι τελευταίες αμφισβήτησαν το διορισμό.

Το Διαρκές Δικαστήριο αποφάνθηκε το 1922 ότι: *«Οι αντιπρόσωποι των εργαζομένων εκπροσωπούν όλους τους εργαζομένους ενός Κράτους-Μέλους»* και ότι η παρέμβαση των επαγγελματικών οργανώσεων στην περίπτωση αυτή έχει ως σκοπό *«να εξασφαλίσει, κατά το δυνατόν, ότι οι Κυβερνήσεις υποδεικνύουν πρόσωπα των οποίων οι απόψεις εναρμονίζονται με αυτές των εργοδοτών και των εργαζομένων αντίστοιχα. Ωστόσο, αν σε ένα Κράτος υπάρχουν πολλές επαγγελματικές οργανώσεις που εκπροσωπούν τις εργατικές τάξεις, η Κυβέρνηση πρέπει να τις λαμβάνει όλες υπόψη της, όταν αποφασίζει για το άτομο που θα υποδείξει ως αντιπρόσωπο των εργαζομένων και ως τεχνικό σύμβουλο αυτού»*.

Το Δικαστήριο παρατήρησε ότι *«δεν προκύπτει από κανένα σημείο της Συνθήκης ότι μόνο μια οργάνωση πρέπει να εκπροσωπείται, απεναντίας η Συνθήκη αναφέρει ρητά (...) την εκπροσώπηση των εργαζομένων κάθε Κράτους»*. Επομένως, αν και αποτελεί ιδεώδες η συμφωνία όλων των συνδικαλιστικών οργανώσεων, η Κυβέρνηση οφείλει να επιτύχει μια συμφωνία που να θεωρείται η προσφορότερη προκειμένου να εξασφαλισθεί η αντιπροσώπευση των εργαζομένων του Κράτους.⁹³

⁹³ Βλ. Valtikos N. & G. von Potobsky, cit., 1995, σελ.18-19.

Το ζήτημα της τριμερούς συνθέσεως των αντιπροσωπειών ετέθη ξανά το 1954, όταν η ΕΣΣΔ έγινε ξανά μέλος της ΔΟΕ και μαζί με αυτήν εντάχθηκαν και άλλα σοσιαλιστικά κράτη. Το ζήτημα προέκυψε καθώς στα Κράτη αυτά δεν υπήρχε συνδικαλιστική ελευθερία. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις υπάκουαν στο Κράτος και αυτό είχε ως αποτέλεσμα να τίθενται ενστάσεις ως προς τα διαπιστευτήρια των εργοδοτών και των εργαζομένων. Η ΔΟΕ όρισε, τότε, μια Επιτροπή για να εξετάσει το βαθμό ελευθερίας των αντιπροσωπευτικών επαγγελματικών οργανώσεων των εργοδοτών και των εργαζομένων από την κρατική κυριαρχία. Η Επιτροπή αυτή, που είναι γνωστή ως Επιτροπή McNair, από τον Πρόεδρό της, έδωσε μια ευρεία ερμηνεία στην τριμερή σύνθεση των αντιπροσωπειών.

Η Επιτροπή όρισε ότι εφόσον στα σοσιαλιστικά κράτη υπάρχουν άτομα που ασκούν κατά το πλείστον τα ίδια καθήκοντα με εκείνα στις δυτικές χώρες, τότε και αυτοί οι εκπρόσωποι έχουν να προσθέσουν στην προσπάθεια της ΔΟΕ. Ακόμη και αν μια μόνο συνδικαλιστική οργάνωση εργαζομένων υπάρχει σε μια χώρα, η Κυβέρνηση έχει εξουσία να ορίζει εκπροσώπους των εργαζομένων πάντοτε κατόπιν συμφωνίας με αυτήν την οργάνωση, αν πραγματικά θεωρείται ότι αυτή εκπροσωπεί την πλειοψηφία των εργαζομένων στην εν λόγω χώρα.⁹⁴ Ο βασικός στόχος της Επιτροπής McNair δεν ήταν απλά να οριστούν οι αντιπρόσωποι του Κράτους, των εργοδοτών και των εργαζομένων, αλλά να προσδιοριστεί μια λειτουργική συνύπαρξη των τριών ομάδων με στόχο την αποτελεσματικότητα. Δηλαδή, να περιληφθούν στην αντιπροσωπεία εκπρόσωποι που σχετίζονται με τον έλεγχο, τη διαχείριση και την εκτέλεση των προτεινόμενων δράσεων και των συναφθεισών Συμβάσεων της ΔΟΕ.

Λίγα χρόνια αργότερα, το 1959, δημιουργήθηκε η Επιτροπή Ago⁹⁵ για την ποιότητα των εργασιών της ΔΟΕ, καθώς ο ορισμός των μελών της τριμερούς αντιπροσωπείας εξακολουθούσε να δημιουργεί προβλήματα. Η Επιτροπή Ago, στοχεύοντας στην ενίσχυση του θεσμού της τριμερούς συνθέσεως, όρισε ένα σύστημα που διασφάλιζε την ίση μεταχείριση όλων των αντιπροσώπων, ιδιαιτέρως στις τεχνικές επιτροπές. Έτσι κάθε αντιπρόσωπος που έκανε αίτηση στην ομάδα

⁹⁴ Report of the Committee on Freedom of Employers and Workers' Organisations, OB vol. XXXIX, no 9, 1956, pp. 475-599

⁹⁵ Ago Report (1959), 141st Session of the Governing Body of ILO

του για να συμμετέχει σε μια Επιτροπή της ΔΟΕ, αυτομάτως συμπεριλαμβάνονταν στη λίστα των δικαιούχων πρότασης. Το πιο σημαντικό, όμως, στοιχείο που προσέθεσε η Επιτροπή Ago στο σύστημα εκπροσώπησης ήταν το δικαίωμα προσφυγής των αντιπροσώπων κατά των αποφάσεων των ομάδων τους. Στην περίπτωση αυτή, λοιπόν, ένα όργανο το οποίο αποτελούνταν από ανεξάρτητα άτομα, που ορίζονταν από τη ΔΟΕ, είχε τη δυνατότητα να προσθέτει έναν ή δύο εκπροσώπους στην εκλογική διαδικασία μίας Επιτροπής. Η απόφαση του οργάνου αυτού ήταν οριστική.⁹⁶

Η πρόταση της Επιτροπής Ago υιοθετήθηκε, στις 8 Ιουνίου του 1959, με 137 ψήφους υπέρ, 112 κατά και 12 αποχές. Οι εργοδότες, από τη μεριά τους, θεώρησαν ότι έκαναν μεγάλες παραχωρήσεις, ιδιαίτερα όσον αφορά την αυτόματη εγγραφή αυτών που έκαναν αίτηση στους καταλόγους των προς εκλογή εκπροσώπων στη ΔΟΕ. Αυτό το σύστημα εκπροσώπησης λειτούργησε ομαλά έως το 1967, αφού, μετά την υιοθέτηση της πρότασης της Επιτροπής Ago, οι αντιπρόσωποι των εργοδοτών δέχονταν να τοποθετούν τους εργοδότες από τα σοσιαλιστικά κράτη στις Επιτροπές στις οποίες έκαναν αίτηση. Το 1971 κατετέθησαν ταυτόχρονα δύο σχέδια ψηφίσματος προς ενίσχυση της τριμερούς σύνθεσης. Τα δύο αυτά σχέδια συγχωνεύθηκαν σε ένα σχέδιο που υιοθετήθηκε, στις 21 Ιουνίου του 1971, με 227 ψήφους υπέρ και 42 ήταν οι αποχές.⁹⁷ Το υιοθετούμενο κείμενο επαναβεβαίωσε την ακολουθούμενη πολιτική τονίζοντας τη μεγάλη συνεισφορά της στις εργασίες της ΔΟΕ, κυρίως διότι εξασφάλιζε την ανεξάρτητη επιλογή των μη κυβερνητικών εκπροσώπων και την αυτονομία τους από τις Κυβερνήσεις. Η αρχή της τριμερούς συνθέσεως ήταν, επομένως, συνυφασμένη με την αρχή της ελευθερίας των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

Το Ψήφισμα έδωσε έμφαση στην ύπαρξη καθολικών κριτηρίων προτείνοντας πρακτικές βελτίωσης της συμμετοχής των εργαζομένων και των εργοδοτών:

⁹⁶ Ο κ. Roberto Ago υποστήριξε ότι οι προσφυγές στην Συνδιάσκεψη θα οδηγούσαν σε ατελείωτες συζητήσεις με συναισθηματική φόρτιση και θα ήταν συχνά δύσκολο σε μια μεγάλη Συνέλευση να ληφθεί μια σοφή απόφαση, στηριζόμενη στη δικαιοσύνη και στην ισότητα. Πάνω απ' όλα, όμως, αυτές οι ατελείωτες συζητήσεις θα έστρεφαν την προσοχή της Συνδιάσκεψης από τα ουσιαστικά προβλήματα της ημερήσιας διάταξης και θα οδηγούσαν σε σπατάλη χρόνου. Βλ. Record of Proceedings, ILC (1959), p.44.

⁹⁷ Record of Proceedings, ILC (1971), 56th Session

- 1) Οι μη κυβερνητικοί εκπρόσωποι πρέπει να απολαμβάνουν δικαιωμάτων που είναι απαραίτητα για την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας των εργασιών τους, καθώς και ασυλίες.⁹⁸
- 2) Οι οργανώσεις των εργοδοτών και των εργαζομένων πρέπει να απολαμβάνουν ίσης συμμετοχής στα τριμερή όργανα της ΔΟΕ.
- 3) Οι πληροφορίες και οι αναφορές που στέλνονται στις Κυβερνήσεις από τη ΔΟΕ, σύμφωνα με τα άρθρα 19 και 22 του Καταστατικού της, πρέπει να μεταβιβάζονται στις οργανώσεις των εργοδοτών και των εργαζομένων.
- 4) Οι Κυβερνήσεις πρέπει να συμβουλευονται τις πιο αντιπροσωπευτικές οργανώσεις των εργοδοτών και των εργαζομένων πριν από την οριστικοποίηση της θέσεώς τους στα προς συζήτηση ζητήματα στη ΔΟΕ.
- 5) Οι αντιπροσωπείες στην Συνέλευση πρέπει να είναι τριμερείς με κάθε έναν εκπρόσωπο ανεξάρτητο από τον άλλο.⁹⁹

Επιπλέον, το Ψήφισμα έδινε έμφαση στην απευθείας συνεργασία της ΔΟΕ με τις οργανώσεις των εργοδοτών και των εργαζομένων, αλλά και στην συμμετοχή αυτών σε όλες τις ομάδες της ΔΟΕ, ακόμη και στις Επιτροπές έρευνας, καθώς και τεχνικής συνεργασίας, και στα προγράμματα περιφερειακών δράσεων. Επιπροσθέτως, το Ψήφισμα προέβλεπε τη δημιουργία περιφερειακών γραφείων της ΔΟΕ¹⁰⁰ προκειμένου να υπάρξουν διάλογοι επικοινωνίας με τους περιφερειακούς δρώντες. Το 1975 το σύστημα εμπλουτίστηκε ακόμη περισσότερο με την πρόβλεψη μέτρων δημιουργίας μηχανισμών τριμερούς σύνθεσης σε κάθε Κράτος, που στόχευε στην εφαρμογή των αποφάσεων της ΔΟΕ και στη μεγαλύτερη χρηματοδότηση των αντιπροσωπειών στην Συνέλευση.¹⁰¹ Το 1976 υπεγράφη η Σύμβαση Νο.144 της ΔΟΕ¹⁰² που, μαζί με την Σύσταση Νο. 152, που εξεδόθη το

⁹⁸ 5th Preamble of the 1971 Resolution, που στην ουσία επαναλαμβάνει το άρθρο 40 του Καταστατικού της ΔΟΕ

⁹⁹ Βλ. άρθρο 2 §§§§ c, d, e και g του Ψηφίσματος του 1971 όπου αναφέρονται οι πρακτικές αυτές.

¹⁰⁰ Περί συμμετοχής των οργανώσεων των εργοδοτών και των εργαζομένων στα προγράμματα περιφερειακών δράσεων και περί δημιουργίας περιφερειακών γραφείων της ΔΟΕ γίνεται λόγος στο άρθρο 2 § α και § g, εδ. iv, αντιστοίχως.

¹⁰¹ Record of Proceedings, ILC (1975), 60th Session

¹⁰² Convention concerning Tripartite Consultations to Promote the Implementation of International Labour Standards, adopted by the Conference in 1976

ίδιο έτος,¹⁰³ και με το Ψήφισμα του 1977,¹⁰⁴ ενίσχυσε την αρχή της τριμερούς σύνθεσης.

Τα προβλήματα, ωστόσο, δεν εξαλείφθηκαν. Τρανταχτό παράδειγμα αποτέλεσαν οι ΗΠΑ που αποχώρησαν το 1975 από τη ΔΟΕ με τη δικαιολογία ότι είχε διαβρωθεί η αρχή της τριμερούς σύνθεσης, εξαιτίας των διαφορετικών κοινωνικοοικονομικών συνθηκών που επικρατούσαν σε κάθε Κράτος. Την ίδια περίοδο παρατηρείται μια σταδιακή αύξηση των μη ολοκληρωμένων αντιπροσωπειών στη ΔΟΕ, λόγω, κυρίως, της έλλειψης χρηματοδότησης μελών των αντιπροσωπειών, προερχόμενων, στην πλειονότητά τους, από τα αναπτυσσόμενα κράτη, καθώς απαιτούνταν η συνεχής παρουσία τους στις εργασίες της οργάνωσης. Τέλος, δεν έλειπαν οι περιπτώσεις όπου αν και υπήρχε τριμερής εκπροσώπηση από Κράτη, τα τελευταία δεν σέβονταν την αρχή της ελευθερίας των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

Ωστόσο, σε παγκόσμιο επίπεδο, η αρχή της τριμερούς εκπροσώπησης βρίσκει ανταπόκριση μέσα στη ΔΟΕ. Άλλωστε, οι μη κυβερνητικοί εκπρόσωποι απολαύουν αυτονομίας. Σημείο αναφοράς αποτελεί η συμμετοχή των εργοδοτών στη Διεθνή Οργάνωση των Εργοδοτών,¹⁰⁵ η οποία ασκεί καθήκοντα γραμματείας σε όλες τις τριμερείς επαφές στη ΔΟΕ. Η αυτονομία των μη κυβερνητικών εκπροσώπων επεκτάθηκε χάρη στην τροποποίηση του άρθρου 19 των Κανόνων Διαδικασίας του 1979, ύστερα από πρόταση των εργαζομένων προς το Διοικητικό Συμβούλιο να προβεί στην αύξηση του αριθμού των μυστικών ψηφοφοριών, προκειμένου τα μέλη των αντιπροσωπειών να ψηφίζουν κατά συνείδηση και όχι σύμφωνα με τις κυβερνητικές οδηγίες. Το γεγονός αυτό δυσαρέστησε σε μεγάλο βαθμό τις Κυβερνήσεις, που συμφώνησαν να συζητηθεί το ζήτημα. Τελικώς, στις 20 Ιουνίου του 1979, υιοθετήθηκε ο κανόνας χρήσης της μυστικής ψηφοφορίας για την εκλογή του Προέδρου της Συνδιάσκεψης.

¹⁰³ Recommendation concerning Tripartite Consultations to Promote the Implementation of International Labour Standards and National Action relating to the activities of the International Labour Organisation, adopted by the Conference in 1976

¹⁰⁴ Resolution on strengthening of tripartism in ILO supervisory procedures relating to international labour standards and technical co-operation programmes, adopted by the Conference in 1977

¹⁰⁵ Η Διεθνής Οργάνωση των Εργοδοτών (International Organisation of Employers [IOE]) δημιουργήθηκε το 1920 και άνοιξε τις πύλες της σε όλα τα αναπτυσσόμενα κράτη.

3. Η θεσμική δομή της ΔΟΕ

Η ΔΟΕ έχει τρία κύρια όργανα: τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας, το Διοικητικό Συμβούλιο και το Διεθνές Γραφείο Εργασίας. Παράλληλα λειτουργούν Επιτροπές που υποβοηθούν το έργο της ΔΟΕ. Επιπλέον, πολλές συναντήσεις πραγματοποιούνται σε περιφερειακό επίπεδο. Για αρκετά χρόνια το ζήτημα της δομής της ΔΟΕ υπήρξε αντικείμενο συζητήσεων σε διάφορα όργανα της Οργάνωσης.

3.1. Η Διεθνής Συνδιάσκεψη Εργασίας

Η Συνδιάσκεψη είναι το κυριότερο όργανο της ΔΟΕ. Επεξεργάζεται και υιοθετεί Συμβάσεις και Συστάσεις και είναι υπεύθυνη για τον έλεγχο της εφαρμογής τους.¹⁰⁶ Αποφασίζει, επίσης, για την αποδοχή νέων Κρατών-Μελών, με εξαίρεση τις περιπτώσεις αυτόματης ένταξης των μελών του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών. Ψηφίζει το διετές πρόγραμμα και το διετή προϋπολογισμό της Οργάνωσης και συζητά την έκθεση του Γενικού Διευθυντή. Οι αποφάσεις της Συνδιάσκεψης λαμβάνονται με την πλειοψηφία των 2/3 των παρόντων αντιπροσώπων (σύμφωνα με το άρθρο 19, παρ. 2 του Καταστατικού Χάρτη). Η Συνδιάσκεψη συνεδριάζει, κατά κανόνα, τουλάχιστον μια φορά τον χρόνο, ωστόσο, κατ' εξαίρεση, μπορεί να διεξαχθούν δύο Σύνοδοι της Συνδιάσκεψης, όπως συνέβη το 1976, όπου η μια Σύνοδος ήταν τακτική και η άλλη αφορούσε ναυτικά ζητήματα.¹⁰⁷ Η Συνδιάσκεψη εκλέγει, επίσης, έναν Πρόεδρο και τρεις Αντιπροέδρους (σύμφωνα με το άρθρο 17, παρ. 1 του Καταστατικού Χάρτη), όπου ο κάθε Αντιπρόεδρος προέρχεται από τους εκπροσώπους των Κυβερνήσεων, των εργοδοτών και των εργαζομένων αντιστοίχως.

Ως προς τη δομή της, η Συνδιάσκεψη συγκεντρώνει τις αντιπροσωπείες όλων των Κρατών-Μελών της. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Καταστατικού Χάρτη, η Συνδιάσκεψη αποτελείται από τους τέσσερις αντιπροσώπους κάθε Κράτους-

¹⁰⁶ Βάσει μίας νομικής και τεχνικής εξέτασης, που πραγματοποιείται από ανεξάρτητα όργανα, καθώς και των οιονεί δικαστικών διαδικασιών που προβλέπονται στο άρθρο 19 του Καταστατικού Χάρτη της ΔΟΕ.

¹⁰⁷ Βλ. Valticos N. & G. Von Potobsky, «Διεθνές Εργατικό Δίκαιο», β' έκδοση, 1995, σελ. 22.

Μέλους, εκ των οποίων οι δύο είναι αντιπρόσωποι της Κυβέρνησης (Υπουργός ή ανώτερα κυβερνητικά στελέχη που είναι υπεύθυνα για ζητήματα εργασίας), ο ένας αντιπρόσωπος των εργοδοτών και ο άλλος των εργαζομένων, λόγω της τριμερούς σύνθεσης της ΔΟΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παρ. 5 του Καταστατικού Χάρτη, οι δύο τελευταίοι αντιπρόσωποι πρέπει να ορίζονται «*κατόπιν συμφωνίας με τις πιο αντιπροσωπευτικές οργανώσεις των εργοδοτών ή των εργαζομένων κάθε Κράτους*», με την επιφύλαξη ότι υπάρχουν τέτοιες οργανώσεις. Κάθε αντιπρόσωπος έχει δικαίωμα να ψηφίζει ατομικά και γι' αυτό είναι σύνηθες οι αντιπρόσωποι του ίδιου Κράτους να ψηφίζουν διαφορετικά σε ένα ζήτημα. Στην πραγματικότητα, οι αντιπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων έχουν σχηματίσει ξεχωριστές ομάδες εξέτασης των ζητημάτων στην Συνδιάσκεψη. Στην περίπτωση όπου μια εθνική αντιπροσωπεία δεν έχει αντιπρόσωπο των εργαζομένων, ο αντιπρόσωπος των εργοδοτών δεν έχει δικαίωμα ψήφου και αντιστρόφως. Πάντως, η συντριπτική πλειοψηφία των αντιπροσωπειών έχει τριμερή σύνθεση.

Κάθε αντιπρόσωπος μπορεί να συνοδεύεται από τεχνικούς συμβούλους που μπορούν να τον εκπροσωπούν στις Επιτροπές που ορίζει η Συνδιάσκεψη. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παρ. 2 του Καταστατικού Χάρτη, ο αριθμός των τεχνικών συμβούλων δε μπορεί να υπερβαίνει τους δύο για κάθε ζήτημα της ημερήσιας διάταξης της Συνόδου, ενώ όταν συζητούνται ζητήματα που αφορούν τις γυναίκες, ο ένας τουλάχιστον από τους τεχνικούς συμβούλους πρέπει να είναι γυναίκα. Αναφέρουμε ενδεικτικά ότι, το 1994, η Συνδιάσκεψη αποτελούνταν από 2.000 αντιπροσώπους των Κυβερνήσεων, των εργοδοτών και των εργαζομένων, που προέρχονταν από 158 Κράτη-Μέλη.¹⁰⁸

Η Συνδιάσκεψη εξετάζει τα διαπιστευτήρια των αντιπροσώπων και των τεχνικών συμβούλων και μπορεί να αρνηθεί, με πλειοψηφία των 2/3 των ψηφίζόντων, να δεχθεί οποιονδήποτε αντιπρόσωπο ή τεχνικό σύμβουλο, αν κρίνει ότι δεν ορίστηκε σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 3, παρ. 9 του Καταστατικού Χάρτη. Τα διαπιστευτήρια έγγραφα των αντιπροσώπων και των τεχνικών συμβούλων εξετάζονται από μια τριμελή Επιτροπή, την Επιτροπή Διαπιστευτηρίων

¹⁰⁸ Βλ. Valticos N. & G. Von Potobsky, «Διεθνές Εργατικό Δίκαιο», β' έκδοση, 1995, σελ. 23.

Εγγράφων, που αποτελείται από ένα μέλος προερχόμενο από τις Κυβερνήσεις, ένα από τους εργοδότες και ένα από τους εργαζομένους.¹⁰⁹

Η Συνδιάσκεψη ορίζει Επιτροπές, οι οποίες εξετάζουν προκαταρκτικά τα ζητήματα που έχουν τεθεί στην Συνδιάσκεψη και υποβάλλουν εκθέσεις για τις οποίες αποφασίζει η Ολομέλεια της Συνδιάσκεψης. Οι Επιτροπές αυτές έχουν τριμερή σύνθεση, εκτός από την Επιτροπή Οικονομικών, η οποία αποτελείται μόνο από εκπροσώπους των Κυβερνήσεων. Σημαντική είναι, επίσης, η Επιτροπή Προγραμματισμού που ρυθμίζει το πρόγραμμα της Συνδιάσκεψης. Σε όλες τις άλλες Επιτροπές, κάθε μια από τις τρεις ομάδες αντιπροσώπων έχει ίσο αριθμό ψήφων, ενώ εφαρμόζεται και ένα σύστημα σταθμισμένης ψήφου στις περιπτώσεις όπου κάθε μια από τις τρεις ομάδες αντιπροσώπων σε μια Επιτροπή έχει διαφορετικό αριθμό μελών. Σε κάθε Σύνοδο, η Συνδιάσκεψη ορίζει μια Επιτροπή για κάθε τεχνικό ζήτημα της ημερήσιας διάταξης, καθώς και μια Επιτροπή για την Εφαρμογή των Συμβάσεων και των Συστάσεων. Ορίζει, επίσης, μια Επιτροπή Αποφάσεων και μια Προπαρασκευαστική Επιτροπή για τη διατύπωση του τελικού κειμένου των Συμβάσεων και των Συστάσεων.

Κάθε Κράτος μπορεί να γίνει μέλος της ΔΟΕ με απόφαση της Συνδιάσκεψης που λαμβάνεται με πλειοψηφία των 2/3 των παρόντων αντιπροσώπων (άρθρο 1 παρ. 4 του Καταστατικού Χάρτη της ΔΟΕ). Σήμερα τα Κράτη-Μέλη φτάνουν τα 175. Προβλήματα συμμετοχής στη ΔΟΕ προέκυψαν κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70, τα οποία συνδέθηκαν με τη διαδικασία αποαποικιοποίησης των Κρατών της Αφρικής, με τα εθνικοαπελευθερωτικά κινήματα και με τον πόλεμο στη Μέση Ανατολή. Το 1974, η Οργάνωση για την Απελευθέρωση της Παλαιστίνης (PLO) υπέβαλε αίτημα εκπροσώπησής της στην Συνδιάσκεψη ως παρατηρητής (observer) σε όλες τις συνεδριάσεις και τις δραστηριότητες της ΔΟΕ. Βάσει μίας έκθεσης που είχε υιοθετήσει το Διοικητικό Συμβούλιο, η Συνδιάσκεψη, στην 60^η Σύνοδό της, υπό τεταμένη ατμόσφαιρα, ενέκρινε μια σειρά

¹⁰⁹ Βλ. τον Κανονισμό της Συνδιάσκεψης όπου καθορίζονται οι περιπτώσεις που δε γίνονται δεκτές ενστάσεις κατά των διαπιστευτηρίων εγγράφων. Όταν η Επιτροπή Διαπιστευτηρίων Εγγράφων αποφασίζει ομόφωνα να κάνει δεκτή μια ένσταση, η απόφασή της είναι οριστική και δεν επιδέχεται συζήτηση στην Σύνοδο της Συνδιάσκεψης.

τροποποιήσεων στον Καταστατικό Χάρτη της ΔΟΕ, επιτρέποντας στην PLO να ορίσει παρατηρητή για να παρακολουθεί τις συνεδριάσεις της.¹¹⁰

Μια από τις σημαντικότερες τροπολογίες που επιδιώχθηκε να εισαχθεί στον Καταστατικό Χάρτη της ΔΟΕ προέβλεπε την εισδοχή «*αντιπροσωπειών απελευθερωτικών κινήματων που αναγνωρίζονται από τον Οργανισμό Αφρικανικής Ενότητας (νυν Αφρικανικής Ένωσης) ή από την Λίγκα (Σύνδεσμο) των Αραβικών Κρατών, που είχαν προσκληθεί από την Συνδιάσκεψη ή το Διοικητικό Συμβούλιο να εκπροσωπηθούν στην Συνδιάσκεψη*».¹¹¹ Η διάταξη αυτή, όπως ήταν αναμενόμενο, προκάλεσε αντιδράσεις. Καταρχάς, πολλοί υποστήριξαν ότι η προϋπόθεση αναγνώρισης από δύο περιφερειακούς οργανισμούς αντέβαινε στην αρχή της ισότητας των Κρατών, αναγνωρίζοντας ορισμένα απελευθερωτικά κινήματα. Επιπλέον, η μη απαίτηση εγγυήσεων από τα απελευθερωτικά κινήματα, ιδίως της αναγνώρισης του δικαιώματος ύπαρξης σε όλα τα Κράτη-Μέλη, καθώς και άλλες τροποποιήσεις στον Καταστατικό Χάρτη, όπως και η απόφαση συμμετοχής της PLO στην Συνδιάσκεψη το 1975, οδήγησαν τις ΗΠΑ στην απόφασή τους να αποχωρήσουν από τη ΔΟΕ,¹¹² στην οποία, όμως, επανήλθαν στις αρχές του 1980.¹¹³ Η επανένταξη των ΗΠΑ ικανοποίησε ιδιαίτερα την Οργάνωση, καθώς η συνεισφορά των ΗΠΑ στον προϋπολογισμό της ΔΟΕ αγγίζει το 25%. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παρ. 5 του Καταστατικού, τα Κράτη-Μέλη μπορούν να αποχωρήσουν από τη ΔΟΕ, όπως συνέβη μέχρι σήμερα με τις περιπτώσεις της Νοτίου Αφρικής το 1966, της Αλβανίας το 1967 και του Λεσότο το 1971.

Η εξέλιξη της ΔΟΕ δεν επηρεάστηκε μόνο από τα νέα Κράτη που συμμετείχαν σ' αυτή ή από εκείνα που αποχώρησαν, αλλά και από το πλήθος των ζητημάτων με τα οποία έχει ασχοληθεί, καθώς και από το έργο που έχει παράγει. Η Επιτροπή Αποφάσεων είχε πολλάκις δυσκολευτεί στο έργο της εξαιτίας των πολυάριθμων κειμένων των Συμβάσεων και των Συστάσεων που εκαλείτο να επεξεργαστεί. Για

¹¹⁰ Βλ. Roberto Ago-Nicolas Valticos, "The International Labour Organisation: A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies, International Organization and the Evolution of World Society", by Victor-Yves Ghebali, vol. 3, Martinus Nijhoff Publishers, p. 155.

¹¹¹ Βλ. ο.π., p. 156.

¹¹² Βλ. Π. Νάσκου-Περράκη, «Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών-Η Θεσμική Διάσταση», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 160. Κατά την συγγραφέα, οι ΗΠΑ απεχώρησαν από τη ΔΟΕ το 1977 και επανήλθαν το 1979.

¹¹³ Βλ. Valticos N. & G. Von Potobsky, «Διεθνές Εργατικό Δίκαιο», β' έκδοση, 1995.

το λόγο αυτό, το 1963 υιοθετήθηκε μια διάταξη στον Κανονισμό της Συνδιάσκεψης με την οποία δίνονταν στην Επιτροπή Αποφάσεων η αρμοδιότητα να αποφασίζει την σειρά των υπό συζήτηση στην Συνδιάσκεψη ζητημάτων.¹¹⁴

Η επιδίωξη της Συνδιάσκεψης, ως το κυριότερο όργανο της ΔΟΕ, να διαδραματίσει πολιτικό ρόλο σε διεθνή ζητήματα και, ιδίως, σε διεθνείς συγκρούσεις, έχει προκαλέσει ποικίλες αντιδράσεις των Κρατών-Μελών της. Κράτη, όπως η ομάδα των 77 Κρατών και τα σοσιαλιστικά κράτη, υποστήριζαν ότι η Συνδιάσκεψη δικαιούται και οφείλει να εκφράζει την άποψη της ΔΟΕ επί σημαντικών διεθνών πολιτικών προβλημάτων που έχουν κοινωνικό αντίκτυπο. Ωστόσο, πολλά δυτικά, κυρίως, κράτη απέρριψαν αυτή τη θέση, υποστηρίζοντας ότι η ΔΟΕ δεν πρέπει να εμπλέκεται σε ζητήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών.¹¹⁵

3.2. Το Διοικητικό Συμβούλιο

Το Διοικητικό Συμβούλιο (Governing Body) της ΔΟΕ είναι ένα από τα αποτελεσματικότερα εκτελεστικά όργανα των Διεθνών Οργανισμών. Είναι αρμόδιο για τον συντονισμό όλων των δραστηριοτήτων της ΔΟΕ, συγκαλεί Συσκέψεις και αποφασίζει για τα ζητήματα της ημερήσιας διάταξης της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας, μολονότι και η ίδια η Συνδιάσκεψη δύναται, με πλειοψηφία των 2/3 των ψηφίζόντων, να συμπεριλάβει ένα ζήτημα στην ημερήσια διάταξη για την επόμενη Σύνοδό της.

Το Διοικητικό Συμβούλιο αποτελείται από 56 μέλη, εκ των οποίων τα 28 προέρχονται από τους αντιπροσώπους των Κυβερνήσεων, τα 14 από τους εργοδότες και τα 14 από τους εργαζομένους (σύμφωνα με το άρθρο 7 του Καταστατικού Χάρτη).¹¹⁶ Από τους 28 αντιπροσώπους των Κυβερνήσεων, τα 10 μέλη ορίζονται από τα ισχυρά βιομηχανικά κράτη που είναι οι ΗΠΑ, η Ρωσία, η

¹¹⁴ Βλ. Roberto Ago–Nicolas Valticos, “The International Labour Organisation: A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies, International Organization and the Evolution of World Society”, by Victor-Yves Ghebalí, vol. 3, Martinus Nijhoff Publishers, p. 157.

¹¹⁵ Βλ. ο.π., p. 158.

¹¹⁶ Η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε το 1972, καθώς προηγουμένως προέβλεπε 48 μέλη, τα 24 από τους αντιπροσώπους των Κυβερνήσεων, τα 12 από τους εργοδότες και τα 12 από τους εργαζομένους. Βλ. Π. Νάσκου-Περράκη, «Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών- Η Θεσμική Διάσταση», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 161.

Κίνα, η Ιαπωνία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία, η Γαλλία, η Βραζιλία, η Ιταλία και η Ινδία. Τα υπόλοιπα μέλη εκλέγονται από τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας, ενώ, όπως αναφέρεται στον Καταστατικό Χάρτη, δίνεται σημασία ούτως ώστε τα μη ευρωπαϊκά κράτη να τυγχάνουν ανάλογης εκπροσώπησης στο Διοικητικό Συμβούλιο.

Ο καθορισμός της λίστας των ισχυρών Κρατών-Μελών έχει αλλάξει αρκετές φορές κατά τη διάρκεια των ετών,¹¹⁷ ενώ αληθεύει ότι ενίοτε συνάντησε αντιδράσεις, οι οποίες έγιναν εντονότερες κατά την απουσία των ΗΠΑ από τη ΔΟΕ, από τα μέσα της δεκαετίας του '70 έως τις αρχές του 1980. Η Επιτροπή των Ειδικών, που συνεστήθη για να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της απουσίας, απέδωσε την κενή θέση στη Βραζιλία. Η Ισπανία, το ενδέκατο Κράτος-Μέλος στη λίστα της ΔΟΕ των κρατών με βιομηχανική σημασία, αντέδρασε στην πρόταση της εν λόγω Επιτροπής, υποστηρίζοντας ότι τα κριτήρια της ΔΟΕ, όπως το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, δεν ελάμβαναν υπόψη τα οικονομικά επιτεύγματα άλλων Κρατών που παρουσίαζαν σημαντική οικονομική ανάκαμψη.¹¹⁸ Επιπλέον, η Επιτροπή των Ειδικών αύξησε την αναλογία εθνικού εισοδήματος προς εργατικό δυναμικό από 3:1 σε 4:1, αλλάζοντας στη λίστα τη θέση της Βραζιλίας, που στηρίζει την οικονομία της στο εργατικό δυναμικό της, ενώ τηρουμένης της προηγούμενης αναλογίας η Βραζιλία θα ισοβαθμούσε στη δέκατη θέση με τον Καναδά. Στην πρόταση της Επιτροπής των Ειδικών αντέδρασαν Κράτη της Λατινικής Αμερικής.

Το Διοικητικό Συμβούλιο βρέθηκε προ διλήμματος, είτε να εγκρίνει την πρόταση της Επιτροπής των Ειδικών, είτε να την απορρίψει. Η γαλλική αντιπροσωπεία υποστήριζε ότι το παράδειγμα της Κίνας, της οποίας η μόνιμη θέση στο Διοικητικό Συμβούλιο παρέμενε κενή από το 1971, ήταν η καλύτερη διέξοδος από το πρόβλημα.¹¹⁹ Όταν η Κίνα αποφάσισε να συμμετέχει ξανά στο Διοικητικό Συμβούλιο από τον Ιούλιο του 1983, το Συμβούλιο συνέστησε μια νέα Επιτροπή Ειδικών που κατήρτισε λίστα με 34 Κράτη με βιομηχανική σημασία, συμπεριλαμβάνοντας τη Βραζιλία στα δέκα πρώτα Κράτη, χωρίς, όμως,

¹¹⁷ Βλ. Johnston G. A., "The International Labour Organisation – It's Work for Social and Economic Progress", Europa Publications, London, 1970, p. 49.

¹¹⁸ Βλ. Ghebalí Victor-Yves, "The International Labour Organisation. A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies", The Graduate Institute of International Studies, Geneva, 1989, p. 144.

¹¹⁹ Βλ. ο.π., p. 145.

να προσδιορίζεται επακριβώς η κατάταξή της. Η χώρα που έμεινε εκτός πρώτης δεκάδας, ο Καναδάς, διαμαρτυρήθηκε, όμως, συγκρατημένα, αφού του δόθηκε το δικαίωμα να συμμετέχει στο Διοικητικό Συμβούλιο μέχρι τις εκλογές του 1984.¹²⁰

Το Διοικητικό Συμβούλιο εκλέγεται κάθε τρία έτη από τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας και, όπως έχει προαναφερθεί, έχει τριμερή σύνθεση. Οι αντιπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων εκλέγονται από τους αντιπροσώπους τους στην Συνδιάσκεψη. Το Διοικητικό Συμβούλιο εκλέγει, μεταξύ των μελών του, έναν Πρόεδρο και δύο Αντιπροέδρους που εκπροσωπούν τις Κυβερνήσεις, τους εργοδότες και τους εργαζομένους αντιστοίχως. Ο Πρόεδρος προέρχεται συνήθως από τους αντιπροσώπους των Κυβερνήσεων. Επιπλέον, αυτός καταρτίζει τον Κανονισμό του Διοικητικού Συμβουλίου ο οποίος διέπει τη λειτουργία του.

Όσον αφορά τις συνεδριάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένων και των συνεδριάσεων των Επιτροπών του, πραγματοποιούνταν τρεις ή τέσσερις φορές τον χρόνο μέχρι το 1993. Το Μάιο του 1993, το Συμβούλιο εισήγαγε σημαντικές αλλαγές που αφορούσαν τη δομή των Επιτροπών του, τη διαδικασία καθορισμού των ζητημάτων της ημερήσιας διάταξης της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας, καθώς, επίσης, και την συχνότητα και τον χρόνο διεξαγωγής των Συνόδων του. Πιο συγκεκριμένα, αποφάσισε να καταργήσει την Σύνοδο του Μαΐου και να αναδιανείμει τις εργασίες του στην Σύνοδο του φθινοπώρου (του Νοεμβρίου) και στην Σύνοδο της άνοιξης (του Μαρτίου), ενώ μια σύντομη σύσκεψη αποφασίστηκε να πραγματοποιείται τον Ιούνιο, μετά από την Σύνοδο της Συνδιάσκεψης.¹²¹ Επιπλέον, μπορεί να συγκαλείται ειδική Σύνοδος του Διοικητικού Συμβουλίου (σύμφωνα με το άρθρο 7, παρ. 8 του Καταστατικού Χάρτη), εφόσον, τουλάχιστον, δώδεκα μέλη του Συμβουλίου ζητήσουν εγγράφως την σύγκληση ειδικής Συνόδου.

Το Διοικητικό Συμβούλιο είναι αρμόδιο για την εφαρμογή των αποφάσεων της Συνδιάσκεψης και είναι υπεύθυνο για τη διοίκηση της ΔΟΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 8 του Καταστατικού Χάρτη, διορίζει τον Γενικό Διευθυντή, ο οποίος τίθεται στη διάθεση του Συμβουλίου και είναι υπεύθυνος ενώπιόν του. Ο Γενικός Διευθυντής ή ο αναπληρωτής του παρίσταται σε όλες τις συνεδριάσεις του Διοικητικού

¹²⁰ Βλ. ο.π., p. 146.

¹²¹ Βλ. Valticos N. & G. Von Potobsky, «Διεθνές Εργατικό Δίκαιο», β' έκδοση, 1995, σελ. 24.

Συμβουλίου. Ο ρόλος του Γενικού Διευθυντή είναι σημαντικός, καθώς όχι μόνο προϊστάται του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας, αλλά και επιβλέπει την εφαρμογή των αποφάσεων του Διοικητικού Συμβουλίου και ενημερώνει το Συμβούλιο για γεγονότα που χρήζουν ανάληψης δράσης εκ μέρους του.

Το Διοικητικό Συμβούλιο ορίζει, επίσης, πολλές Επιτροπές, οι οποίες συγκροτούνται από μέλη του και επικουρούν το έργο του. Σημαντικό έργο έχει ανατεθεί στην Επιτροπή Συνδικαλιστικών Ελευθεριών. Άλλες άξιες μνείας Επιτροπές είναι η Επιτροπή Προγραμματισμού, η Επιτροπή Διοίκησης και Οικονομίας, η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων και Αναφορών, η Επιτροπή Βιομηχανικών Δραστηριοτήτων, η Επιτροπή Διεθνών Οργανισμών, η Επιτροπή Πολυεθνικών Επιχειρήσεων, η Επιτροπή για τις Διακρίσεις, η Επιτροπή για την Απασχόληση. Σε όλες σχεδόν τις Επιτροπές επικρατεί το σύστημα σταθμισμένης ψήφου, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται ίση βαρύτητα ψήφου και στις τρεις ομάδες των αντιπροσώπων.¹²²

Όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων στο Διοικητικό Συμβούλιο, ο Κανονισμός του Συμβουλίου απαιτεί ειδική πλειοψηφία ή ομοφωνία, αναλόγως των περιπτώσεων. Εντούτοις, το σύννηθες είναι οι αποφάσεις να λαμβάνονται με consensus (συναίνεση), που είναι και το επιδιωκόμενο, ενώ οι τυπικές ψηφοφορίες διεξάγονται σπανίως.¹²³

Στις αρμοδιότητες του Διοικητικού Συμβουλίου εμπίπτει ο καθορισμός των ζητημάτων της ημερήσιας διάταξης της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας, αφού προηγουμένως εξεταστεί κάθε σχετική υποβαλλόμενη πρόταση Κυβέρνησης Κράτους-Μέλους της ΔΟΕ (σύμφωνα με το άρθρο 14, παρ. 1 του Καταστατικού Χάρτη). Το Διοικητικό Συμβούλιο εξασφαλίζει, επίσης, ότι, πριν από την ψήφιση των Συμβάσεων από την Συνδιάσκεψη, έχει παράσχει πλήρη τεχνική προπαρασκευαστική βοήθεια, λαμβάνοντας υπόψη και τη γνωμοδότηση των κυρίως ενδιαφερομένων μελών (σύμφωνα με το άρθρο 14, παρ. 2 του Καταστατικού Χάρτη). Επιπλέον, το Διοικητικό Συμβούλιο μεριμνά, με τη διατύπωση των σχετικών κανόνων, ώστε οι εκθέσεις που αφορούν κάθε ζήτημα της

¹²² Βλ. Roberto Ago-Nicolas Valticos, "The International Labour Organisation: A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies, International Organization and the Evolution of World Society," by Victor-Yves Ghebali, vol. 3, Martinus Nijhoff Publishers, p. 148.

¹²³ Βλ. ο.π., p. 150.

ημερήσιας διάταξης της Συνόδου της Συνδιάσκεψης, να διαβιβάζονται σε κάθε μέλος της Συνδιάσκεψης για να μπορούν να εξετασθούν εγκαίρως.

3.3. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας

Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας είναι η μόνιμη γραμματεία της ΔΟΕ. Προϊστάμενος του Γραφείου, όπως έχει ήδη αναφερθεί, είναι ο Γενικός Διευθυντής, που διορίζεται από το Διοικητικό Συμβούλιο. Ο Γενικός Διευθυντής πληρεί, επίσης, χρέη Γενικού Γραμματέα της Συνδιάσκεψης και αποστέλλει προς κάθε μέλος της Συνδιάσκεψης την ημερήσια διάταξη κάθε Συνόδου, τέσσερις μήνες πριν την έναρξή της (σύμφωνα με το άρθρο 15, παρ. 1 του Καταστατικού). Ο Γενικός Διευθυντής επικουρείται στο έργο του από δύο αναπληρωτές Γενικούς Διευθυντές και από οκτώ Γενικούς Υποδιευθυντές.¹²⁴ Πρώτος Γενικός Διευθυντής του Γραφείου ήταν ο Albert Thomas (1919-1932), του οποίου η ισχυρή προσωπικότητα και η πολιτική εμπειρία δημιούργησαν παράδοση πρωτοβουλίας και δυναμισμού συνδεδεμένη με το πρόσωπο του εκάστοτε Γενικού Διευθυντή του Διεθνούς Γραφείου.¹²⁵ Από την 1^η Μαρτίου του 1999, ο Γενικός Διευθυντής του Γραφείου είναι ο κ. Juan Somavia από την Χιλή.¹²⁶ Πρόκειται για τον ένατο Γενικό Διευθυντή του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας.

Το προσωπικό του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας εκλέγεται από το Γενικό Διευθυντή, βάσει κανόνων που θέτει το Διοικητικό Συμβούλιο (σύμφωνα με το άρθρο 9, παρ. 1 του Καταστατικού Χάρτη). Ο Γενικός Διευθυντής και το προσωπικό του Γραφείου είναι διεθνείς υπάλληλοι και εκτελούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία από τις Κυβερνήσεις ή από οποιαδήποτε Αρχή ξένη προς τη ΔΟΕ. Κάθε μέλος της ΔΟΕ υποχρεούται να σέβεται το διεθνή χαρακτήρα των καθηκόντων του Γενικού Διευθυντή και του προσωπικού του Γραφείου και να μην προσπαθεί, με οποιονδήποτε τρόπο, να τους επηρεάσει κατά την εκτέλεση του έργου τους. Το προσωπικό του Γραφείου δύναται να προσφύγει στο Διοικητικό Δικαστήριο της ΔΟΕ, όσον αφορά την τήρηση των συμβάσεων εργασίας και των

¹²⁴ Βλ. Π. Νάσκου-Περράκη, «Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών-Η Θεσμική Διάσταση», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 162.

¹²⁵ Βλ. Valticos N. & G. Von Rotobsky, «Διεθνές Εργατικό Δίκαιο», β' έκδοση, 1995, σελ. 24.

¹²⁶ Βλ. www.ilo.org.

διατάξεων του Κανονισμού.¹²⁷ Το προσωπικό του Γραφείου απαριθμεί δε γύρω στα 1.500 άτομα, περισσότερων των 100 εθνικοτήτων και στο προσωπικό περιλαμβάνονται περίπου 300 εμπειρογνώμονες, που ασχολούνται ιδίως με δραστηριότητες τεχνικής συνεργασίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Καταστατικού, μεταξύ των καθηκόντων του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας περιλαμβάνεται η συγκέντρωση και η παροχή πληροφοριών επί της διεθνούς ρύθμισης της κατάστασης των εργαζομένων και του καθεστώτος εργασίας. Το Διεθνές Γραφείο έχει, επίσης, αρμοδιότητα να θέτει στην Συνδιάσκεψη ζητήματα προς μελέτη, κυρίως τα ζητήματα εκείνα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενα ρύθμισης από μελλοντικές συναφθείσες Συμβάσεις. Επιπλέον, η Συνδιάσκεψη και το Διοικητικό Συμβούλιο μπορούν να αναθέσουν στο Διεθνές Γραφείο Εργασίας τη διεξαγωγή ειδικής έρευνας επί ενός ζητήματος.

Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας έχει στην αρμοδιότητά του, υπό την επιφύλαξη των κατευθύνσεων που του δίδει το Διοικητικό Συμβούλιο, την επεξεργασία των στοιχείων που σχετίζονται με τα ζητήματα της ημερήσιας διάταξης των Συνόδων της Συνδιάσκεψης, την παροχή στις Κυβερνήσεις της κατάλληλης βοήθειας για την επεξεργασία των εθνικών νομοθεσιών, με βάση τις αποφάσεις της Συνδιάσκεψης, την επίβλεψη της ορθής εφαρμογής των διατάξεων των Συμβάσεων, την σύνταξη και την έκδοση, στις γλώσσες που ορίζει το Διοικητικό Συμβούλιο, δημοσιευμάτων επί θεμάτων διεθνούς ενδιαφέροντος που αναφέρονται στη βιομηχανία και στην εργασία και, εν γένει, την εκτέλεση οποιουδήποτε έργου που του αναθέτει η Συνδιάσκεψη ή το Διοικητικό Συμβούλιο σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή των Συμβάσεων.

Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας προσφέρει, επίσης, βοήθεια στις Κυβερνήσεις, στο πλαίσιο των προγραμμάτων τεχνικής συνεργασίας που έχουν εντυπωσιακά επεκταθεί τις τελευταίες δεκαετίες. Αναπτύσσει, ακόμη, σημαντικές δραστηριότητες στο πεδίο της έρευνας, των δημοσιευμάτων και της εκπαίδευσης, κυρίως των εργαζομένων. Το Διεθνές Γραφείο εδρεύει στη Γενεύη, διαθέτει, όμως, δίκτυο γραφείων σε αρκετές περιοχές παγκοσμίως. Τα περιφερειακά γραφεία βοηθούν το Διεθνές Γραφείο Εργασίας στο έργο του, όπως με την παροχή

¹²⁷ Βλ. Valticos N. & G. Von Potobsky, «Διεθνές Εργατικό Δίκαιο», β' έκδοση, 1995, σελ. 25.

συμβουλών προς τις Κυβερνήσεις των Κρατών-Μελών. Ο ρόλος των περιφερειακών γραφείων είναι πιο εμφανής στα αναπτυσσόμενα κράτη και το έργο τους ποικίλλει από την καταχώρηση στοιχείων μέχρι την τεχνική συνεργασία και τις δημόσιες σχέσεις.¹²⁸

Οι πολλαπλές λειτουργίες του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας, στις οποίες περιλαμβάνεται η συγκέντρωση πληροφοριών για εργασιακά ζητήματα, η προετοιμασία του σχεδίου της ημερήσιας διάταξης της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας, καθώς και η παροχή τεχνικής συνεργασίας στα Κράτη-Μέλη και η ανάπτυξη δημοσίων σχέσεων, με τη μεσολάβηση των περιφερειακών γραφείων, καθιστούν το Διεθνές Γραφείο Εργασίας ένα σημαντικό θεσμό της ΔΟΕ, που, συγκρινόμενος με τις άλλες γραμματείες των διεθνών οργανισμών, ο ρόλος του είναι πολύ πιο αναβαθμισμένος.

3.4. Λοιπά όργανα

3.4.1. Τεχνικές Επιτροπές και Συσκέψεις

Εκτός από τις Επιτροπές που συγκροτούνται από την Συνδιάσκεψη και από το Διοικητικό Συμβούλιο, μεταξύ των μελών τους, καθώς και από τις Επιτροπές που ορίζονται για τον έλεγχο της εφαρμογής των Συμβάσεων και των Συστάσεων, έχουν δημιουργηθεί ορισμένες άλλες Επιτροπές για να συνδράμουν τη ΔΟΕ στο έργο της. Οι σημαντικότερες Επιτροπές είναι η Κοινή Επιτροπή Ναυτικών Θεμάτων, η Συμβουλευτική Επιτροπή για την Αγροτική Ανάπτυξη, η Κοινή Επιτροπή για τις Δημόσιες Συμβάσεις και οι Βιομηχανικές Επιτροπές. Για ορισμένα ζητήματα, η ΔΟΕ συγκαλεί, όποτε κρίνει σκόπιμο, τεχνικές συσκέψεις εμπειρογνομόνων.

¹²⁸ Βλ. Roberto Ago–Nicolas Valticos, “The International Labour Organisation: A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies, International Organization and the Evolution of World Society”, by Victor-Yves Ghebali, vol. 3, Martinus Nijhoff Publishers, pp.162-163.

3.4.2. Περιφερειακές Συσκέψεις

Οι Περιφερειακές Συσκέψεις συγκαλούνται σε τακτά χρονικά διαστήματα και αποτελούνται από τριμερείς αντιπροσωπείες από τα Κράτη της κάθε περιφέρειας, ακολουθώντας τις αρχές που ισχύουν για τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας. Οι Περιφερειακές Συσκέψεις δε μπορούν να υιοθετούν Συμβάσεις ή Συστάσεις, αλλά εξετάζουν εργασιακά ζητήματα της περιφέρειάς τους και διαμορφώνουν προγράμματα δράσης ή διατυπώνουν συστάσεις για τη δραστηριότητα της ΔΟΕ στην περιφέρειά τους. Μέχρι σήμερα έχουν συγκληθεί αρκετές Περιφερειακές Συσκέψεις στην Αμερική, στην Αφρική, στην Ασία αλλά και στην Ευρώπη.¹²⁹ Τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου που προέρχονται από την εκάστοτε περιφέρεια συνδέονται με τις προπαρασκευαστικές εργασίες για τις συσκέψεις των περιφερειών τους.

3.4.3. Το Διοικητικό Δικαστήριο

Το Διοικητικό Δικαστήριο ιδρύθηκε το 1927 ως Διαιτητικό Δικαστήριο της Κοινωνίας των Εθνών (ΚΤΕ), στο οποίο το προσωπικό της ΔΟΕ είχε δικαίωμα προσφυγής. Διατηρήθηκε μετά το 1946 ως Διοικητικό Δικαστήριο της ΔΟΕ με σκοπό την επίλυση διαφορών πάνω σε θέματα παραβίασης των συμβατικών δικαιωμάτων των διεθνών υπαλλήλων και επιδικάζει αποζημίωση σε περίπτωση που διαπιστωθεί παραβίαση. Το Διοικητικό Δικαστήριο αποτελείται από τρεις Δικαστές και από τρεις βοηθούς Δικαστών, διαφορετικών εθνικοτήτων, που διορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο για τρία έτη, και είναι αρμόδιο και για άλλες, περιφερειακές, διακυβερνητικές οργανώσεις, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ) και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Πυρηνικής Ενέργειας (CERN).¹³⁰

¹²⁹ Βλ. Valticos N. & G. Von Potobsky, «Διεθνές Εργατικό Δίκαιο», β' έκδοση, 1995, σελ. 26.

¹³⁰ Βλ. Π. Νάσκου-Περράκη, «Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών-Η Θεσμική Διάσταση», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 162.

4. Οι αρμοδιότητες της ΔΟΕ

Η βασική αρμοδιότητα της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, καθώς και ο σκοπός ίδρυσής της, είναι η ρύθμιση των συνθηκών εργασίας σε παγκόσμιο επίπεδο. Ειδικότερα, αρμοδιότητα της ΔΟΕ είναι η ενασχόλησή της με τα ζητήματα που ανακύπτουν για ορισμένες (ειδικές) κατηγορίες εργαζομένων, όπως είναι οι γυναίκες, οι νέοι, οι αγροτικοί και οι βιομηχανικοί εργάτες, οι μετανάστες και οι ανάπηροι. Κυρίως, όμως, η ΔΟΕ έχει δημιουργήσει ένα μεγάλο δίκτυο ελέγχου και εφαρμογής των Συμβάσεων Εργασίας σε όλο τον κόσμο, μελετώντας και καταγράφοντας τα προβλήματα που παρουσιάζονται.¹³¹

Όταν, όμως, η ΔΟΕ προσπάθησε να ασχοληθεί με ζητήματα, πέραν των συνθηκών εργασίας, η αρμοδιότητά της αμφισβητήθηκε από τα μέλη της, καθώς έθετε σε κίνδυνο την κυριαρχία των Κρατών-Μελών. Τέτοιου είδους ζητήματα ετέθησαν πολλές φορές προς διευθέτηση στο Διαρκές Δικαστήριο Διεθνούς Δικαιοσύνης. Η πρώτη, η σημαντικότερη, υπόθεση αφορούσε γεωργικές εργασίες και η ένσταση κατετέθη από τη Γαλλία. Το Διαρκές Δικαστήριο, στη δεύτερη γνωμοδότησή του, στις 12 Αυγούστου του 1922, υποστήριξε ότι το ζήτημα επαφίετο στην σαφή ανάγνωση της ιδρυτικής συνθήκης της ΔΟΕ, ήδη του Προοιμίου της. Το Διαρκές Δικαστήριο κατέληξε ότι: *«Η αρμοδιότητα της ΔΟΕ πράγματι επεκτείνεται στη διεθνή ρύθμιση των συνθηκών εργασίας των απασχολουμένων στη γεωργία»*. Άλλες γνωμοδοτήσεις του Διαρκούς Δικαστηρίου αφορούσαν ζητήματα των μέσων παραγωγής,¹³² της προσωπικής εργασίας των εργοδοτών,¹³³ καθώς και των γυναικών που κατείχαν διευθυντικές θέσεις.¹³⁴

¹³¹ Βλ. Π. Νάσκου-Περράκη, «Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών. Η Θεσμική Διάσταση», γ' συμπληρωμένη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, Αθήνα-Κομοτηνή.

¹³² Στην περίπτωση αυτή το Διαρκές Δικαστήριο έκρινε ότι *«η οργάνωση και η ανάπτυξη των μέσων παραγωγής δεν έχουν ανατεθεί στη ΔΟΕ»*, ωστόσο, *«η ενασχόληση με τα ζητήματα που της έχουν ανατεθεί ειδικά από την Συνθήκη δε μπορεί να αποκλεισθεί, λόγω του ότι αυτή μπορεί να συνεπάγεται την ενασχόλησή της με ορισμένες παραμέτρους των μέσων ή των μεθόδων παραγωγής ή των επιπτώσεων που ενδέχεται να έχουν τα προτεινόμενα μέτρα στην παραγωγή»*.

¹³³ Το ζήτημα αφορούσε την προστασία των εργαζομένων κατά τη διάρκεια της νυχτερινής εργασίας στα αρτοποιεία και, κατά συνέπεια, το αν θα μπορούσε να προβλεφθεί με Σύμβαση της ΔΟΕ η ίδια απαγόρευση και για τους εργοδότες. Το Διαρκές Δικαστήριο τόνισε τη βούληση των Κρατών να υιοθετούν ή να απορρίπτουν μια Σύμβαση ή μια Σύσταση της ΔΟΕ, καθώς και τη βούλησή τους να εναντιώνονται στην υπαγωγή ενός ζητήματος στις δραστηριότητες της ΔΟΕ. Υποστήριξε, όμως, επίσης, τον ευρύ χαρακτήρα της Συνδιάσκεψης της ΔΟΕ, καθώς τόνισε ότι η απαρίθμηση των αντικειμένων της ΔΟΕ, στο άρθρο 427 της Συνθήκης των Βερσαλλιών, δεν ήταν *«ούτε πλήρης, ούτε*

Το ζήτημα της αρμοδιότητας της ΔΟΕ λύθηκε με τη Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας του 1944, η οποία όχι μόνο αντικατέστησε, αλλά και επέκτεινε τις γενικές αρχές της Συνθήκης των Βερσαλλιών του 1919. Οι αρμοδιότητες της ΔΟΕ δεν περιορίζονται πλέον στα ζητήματα του εργατικού δικαίου ή, ευρύτερα, του κοινωνικού δικαίου, αλλά επεκτείνονται, γενικότερα, στις συνθήκες διαβίωσης, ορισμένες, μάλιστα, φορές σε συνεργασία με τις άλλες Διεθνείς Οργανώσεις, ενώ οι αρμοδιότητές της αφορούν όλες τις κατηγορίες των εργαζομένων, δηλ. τους υπαλλήλους, τους εργάτες, τους μισθωτούς και τους ελεύθερους επαγγελματίες, τους δημοσίους και τους ιδιωτικούς υπαλλήλους. Σύμφωνα, λοιπόν, με τη Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας,¹³⁵ στις αρμοδιότητες της ΔΟΕ εντάσσονται:

- α) η πλήρης απασχόληση των εργαζομένων και η εξύψωση του βιοτικού τους επιπέδου,
- β) η απασχόληση των εργαζομένων σε έργα που ανταποκρίνονται στις ικανότητες και στις γνώσεις τους και που στοχεύουν στην κοινωνική τους ευημερία,
- γ) η παροχή ευκολιών τεχνικής εκπαίδευσης και μετακίνησης των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένων της μετανάστευσης για εύρεση εργασίας και του εποικισμού,
- δ) η εφαρμογή πολιτικής για τους μισθούς και τα εισοδήματα, για τη διάρκεια και τις συνθήκες εργασίας, για την εξασφάλιση της δίκαιης συμμετοχής όλων των εργαζομένων και για ένα κατώτατο όριο μισθού (συντηρήσεως) για όλους τους εργαζομένους και για όσους έχουν ανάγκη του μισθού αυτού,
- ε) η αναγνώριση του δικαιώματος των συλλογικών διαπραγματεύσεων και η σύμπραξη των εργοδοτών και των εργαζομένων για την συνεχή βελτίωση της

οριστική». Τελικώς, το Δικαστήριο κατέληξε ότι: «Ανήκει στην αρμοδιότητα της ΔΟΕ να χαράζει και να προτείνει εργατική νομοθεσία που, προκειμένου να προστατεύει συγκεκριμένες ομάδες εργαζομένων, ρυθμίζει, επίσης, παρεμπιπτόντως, την αντίστοιχη εργασία των ίδιων των εργοδοτών.».

¹³⁴ Το ζήτημα αφορούσε την επέκταση της Σύμβασης Νο.4 του 1919 για τη νυχτερινή εργασία των γυναικών και στις γυναίκες που κατείχαν διευθυντικές θέσεις και δεν εκτελούσαν χειρωνακτική εργασία. Αυτήν τη φορά η αντίδραση προήλθε από τον Δικαστή Anzilotti, με τη dissenting opinion που διετύπωσε, το Διαρκές Δικαστήριο, όμως, απεφάνθη εκ νέου ότι η απαρίθμηση των αντικειμένων της ΔΟΕ δεν είναι πλήρης και, παρότι ο σκοπός του Μέρους XIII της Συνθήκης των Βερσαλλιών συνίστατο στην προστασία της χειρωνακτικής εργασίας, δε διαφαίνεται η πρόθεση των συμβαλλομένων να μην καλύψουν και ζητήματα εκτός της χειρωνακτικής εργασίας. Επομένως, δεν προκύπτει από καμία διάταξη ότι η ΔΟΕ αποκλείει άλλες κατηγορίες εργαζομένων.

¹³⁵ Διακήρυξη αφορώσα τους σκοπούς και τας επιδιώξεις της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας, 10^η Μαΐου 1944, 26^η Σύνοδος της Γενικής Συνδιάσκεψης

οργάνωσης της παραγωγής, καθώς και η συνεργασία των εργοδοτών με τους εργαζομένους για τη λήψη και την εφαρμογή των κοινωνικών και οικονομικών μέτρων,

στ) η επέκταση των μέτρων κοινωνικής ασφάλειας, όπως και η εξασφάλιση βασικού εισοδήματος στους έχοντες ανάγκη, καθώς και η παροχή πλήρους ιατρικής περίθαλψης,

ζ) η προστασία της ζωής και της υγείας όλων των εργαζομένων, σε οποιονδήποτε κλάδο εργασίας,

η) η προστασία της παιδικής ηλικίας και της μητρότητας,

θ) η παροχή ικανοποιητικών όρων διατροφής και κατοικίας, καθώς και η παροχή μέσων ψυχαγωγίας και μορφώσεως, και

ι) η εξασφάλιση ίσων δυνατοτήτων επιτυχίας στο μορφωτικό και επαγγελματικό πεδίο.

Ωστόσο, οι αρμοδιότητες της ΔΟΕ μπορούν να αναπροσαρμοσθούν, καθώς περιλαμβάνουν όλα τα εργασιακά ζητήματα και μπορεί να περιληφθούν και ζητήματα που δεν έχουν ακόμη ανακύψει. Ωστόσο, τα νομοθετικά μέσα δράσης που έχει στη διάθεσή της η ΔΟΕ, ήτοι τις Διεθνείς Συμβάσεις και τις Συστάσεις, σε συνδυασμό με τα διαφορετικά κοινωνικοπολιτικά συστήματα και τα συγκρουόμενα οικονομικά συμφέροντα των Κρατών-Μελών της, ωθούν τη ΔΟΕ στη θέσπιση, τουλάχιστον, των διεθνών κατώτατων ορίων προστασίας.

5. Τα μέσα δράσης της ΔΟΕ

Τα δύο βασικά μέσα δράσης της ΔΟΕ για την επίτευξη των στόχων της είναι η νομοθεσία και η πληροφόρηση. Πιο συγκεκριμένα, η Διεθνής Συνδιάσκεψη Εργασίας μπορεί να προβεί στην σύναψη Διεθνών Συμβάσεων ή στην υιοθέτηση Συστάσεων,¹³⁶ δηλ. στη νομοθετική διαδικασία, ενώ το Διεθνές Γραφείο Εργασίας είναι επιφορτισμένο με την συλλογή και τη διανομή των πληροφοριών,¹³⁷ δηλ. με την πληροφόρηση. Με το αναθεωρημένο Καταστατικό του 1946 προσετέθη στη ΔΟΕ ένα τρίτο μέσο δράσης. Το Διοικητικό Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει από το

¹³⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 19 του Καταστατικού της ΔΟΕ

¹³⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Καταστατικού της ΔΟΕ

Διεθνές Γραφείο Εργασίας να παρέχει στα Κράτη-Μέλη της ΔΟΕ τεχνική βοήθεια, στα πλαίσια της προπαρασκευαστικής υποστήριξης,¹³⁸ προκειμένου τα τελευταία να είναι σε θέση να λάβουν απόφαση στην επικείμενη Συνδιάσκεψη. Τα τρία αυτά μέσα δράσης της ΔΟΕ είναι αλληλοσυμπληρούμενα διότι η επιτυχία του ενός εξαρτάται από την σωστή λειτουργία του άλλου.

Ως προς τα νομοθετικά μέσα της ΔΟΕ, έμφαση πρέπει να δοθεί στη διαφορά ανάμεσα στις Συμβάσεις και στις Συστάσεις. Από νομικής απόψεως αποτελούν κείμενα διαφορετικής δεσμευτικότητας, τόσο ως προς τον τρόπο υιοθέτησής τους, και ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που δημιουργούν, όσο και ως προς την εφαρμογή τους:

- Η Σύμβαση υιοθετείται από την Συνδιάσκεψη και εν συνεχεία επικυρώνεται από τα Κράτη-Μέλη της ΔΟΕ. Δημιουργεί διεθνείς υποχρεώσεις μόνο στα Κράτη-Μέλη της ΔΟΕ που την έχουν επικυρώσει.
- Η Σύσταση υιοθετείται από την Συνδιάσκεψη για να εξεταστεί από τα Κράτη-Μέλη ο τρόπος εφαρμογής της κατά τη μετατροπή της σε αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού εθνικού δικαίου. Πρόκειται στην ουσία για κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες τα Κράτη-Μέλη οφείλουν να ακολουθήσουν.¹³⁹

Τα διεθνή αυτά κείμενα διαφέρουν, όχι μόνο μεταξύ τους, όσο, κυρίως, με τα αντίστοιχα των άλλων Διεθνών Οργανισμών, στοιχείο που αποδεικνύει την ιδιαιτερότητα της φύσης της ΔΟΕ. Αιτία της ειδοποιούς διαφοράς είναι το ότι η ΔΟΕ είναι μια εξειδικευμένη Διεθνή Οργάνωση, όπου, εκτός από τα Κράτη, συμμετέχουν σ' αυτήν και οι εκπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων, μόνο, όμως, στη διαδικασία δημιουργίας μίας Σύμβασης, αφού στην επικύρωσή της συμμετέχουν μόνο τα κοινοβουλευτικά όργανα των Κρατών-Μελών. Ένεκα της τριμερούς συμμετοχής στη διαδικασία υιοθέτησης της Σύμβασης, λοιπόν, όταν επικυρώνεται μια Σύμβαση, απαγορεύονται οι επιφυλάξεις εκ μέρους των Κρατών-Μελών. Καθώς τα συμφέροντα, τόσο ανάμεσα στα Κράτη, όσο και ανάμεσα στις συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργοδοτών και των εργαζομένων του κάθε Κράτους, είναι διαφορετικά και, πολλές φορές, συγκρουόμενα, είναι πολύ δύσκολο

¹³⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 14 του Καταστατικού της ΔΟΕ

¹³⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ. 5(α) και 6(α) του Καταστατικού της ΔΟΕ, όπου αναφέρεται στις Συμβάσεις και στις Συστάσεις αντίστοιχα.

να επιτευχθεί συμφωνία. Αυτήν είναι η αιτία για την οποία η ΔΟΕ ορίζει, μέσω των Συμβάσεων, κατώτατα όρια προστασίας. Εξάλλου, οι Συμβάσεις ήταν η μοναδική μορφή διεθνών αποφάσεων που συζητήθηκε κατά τη Διάσκεψη Ειρήνης του 1919 για την καθιέρωση του ισχύοντος συστήματος των διεθνών κατώτατων ορίων προστασίας.

Η ιδέα των Συστάσεων προτάθηκε πολύ αργότερα προκειμένου να αντιμετωπιστούν συγκεκριμένα ζητήματα, η διευθέτηση των οποίων δεν ήταν δυνατή ή πρόσφορη μέσω μίας Σύμβασης. Μετά από το αναθεωρημένο άρθρο 19 του Καταστατικού Χάρτη της ΔΟΕ, η Συνδιάσκεψη είναι εκείνη που αποφασίζει για το αν θα υιοθετηθεί μια Σύμβαση ή μια Σύσταση. Πολλές φορές, μάλιστα, μια Σύσταση οδήγησε χρόνια αργότερα στην υιοθέτηση μίας Σύμβασης πάνω στο ίδιο ζήτημα.¹⁴⁰ Ενδέχεται, ακόμη, μια Σύσταση να ακολουθεί μίας Σύμβασης, καθώς θα περιέχει τις λεπτομέρειες για την εφαρμογή των εκάστοτε κατώτατων ορίων προστασίας. Μερικές φορές μπορεί μια Σύσταση να θέτει υψηλότερα όρια προστασίας¹⁴¹ (standards) από ότι μπορεί να θέτει μια Σύμβαση. Η Σύσταση αντιμετωπίζει τη δυσκολία των διαφορετικών κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών συνθηκών που επικρατούν σε κάθε κράτος, αφού έχει την «ευλυγισία» να προσαρμόζεται στο νομοθετικό πλαίσιο κάθε Κράτους-Μέλους, αλλά, πολλές φορές, όταν είναι η μοναδική διεθνής απόφαση που υιοθετείται, μπορεί να αμφισβητηθεί από τα Κράτη, καθώς είναι ασθενέστερη νομικά σε σχέση με την Σύμβαση.

Πάντως, καθώς και τα δύο μαζί αποτελούν ένα σύνολο, θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι αποτελούν τον «*Διεθνή Κώδικα Εργασίας*».¹⁴²

6. Η διαδικασία υιοθέτησης Συμβάσεων και Συστάσεων της ΔΟΕ

Μέχρι σήμερα έχουν υιοθετηθεί 185 Συμβάσεις, 196 Συστάσεις, καθώς και 5 Πρωτόκολλα. Ωστόσο, ορισμένες Συμβάσεις δεν έχουν ακόμα τεθεί σε ισχύ. Η διαδικασία υιοθέτησης Συμβάσεων και Συστάσεων της ΔΟΕ χωρίζεται σε δύο περιόδους, καθώς από το 1940 έως το 1943 η διαδικασία διεκόπη λόγω του Β΄

¹⁴⁰ Παραδείγματος χάριν η Σύσταση Νο.20 του 1923 για την επιθεώρηση εργασίας

¹⁴¹ Παραδείγματος χάριν η Σύσταση Νο.30 του 1928 σχετικά με την Σύμβαση Νο.26 του 1928

¹⁴² Βλ. Valticos N. & G. Von Potobsky, «Διεθνές Εργατικό Δίκαιο», β΄ έκδοση, 1995, σελ. 32.

Παγκοσμίου Πολέμου. Κατά την πρώτη περίοδο της διαδικασίας, οι αρχές (standards) που υιοθετούνταν αφορούσαν αποκλειστικά τις συνθήκες πρόσληψης και εργασίας, όπως ήταν η καθιέρωση της οκτάωρης εργασίας ημερησίως και της σαράντα οκτάωρης εργασίας εβδομαδιαίως. Ακολούθησαν Συμβάσεις για τη νυχτερινή εργασία, τη μείωση των ωρών εργασίας στα πλοία, την εργασία των νεαρών ατόμων, την αγροτική εργασία, ενώ πρώτη φορά υιοθετήθηκαν Συμβάσεις για την κοινωνική ασφάλιση και για τις μεθόδους υπολογισμού κατώτατων μισθών. Από το 1919 έως και το 1939 υιοθετήθηκαν 67 Συμβάσεις και 66 Συστάσεις, που προσέφεραν μια νέα δυναμική στο ευρύ πεδίο των εργασιακών ζητημάτων που ανοιγόταν μπροστά. Από το 1944 και εφεξής το πεδίο δράσης της ΔΟΕ διευρύνθηκε σημαντικά με νέες κατηγορίες εργαζομένων και εργασιακών ζητημάτων.¹⁴³ Οι αρχές (standards) που υιοθετήθηκαν κατά τη δεύτερη περίοδο αφορούν, κυρίως, την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ελευθερία, στην ισότητα και στην αξιοπρέπεια.¹⁴⁴

Η διαδικασία που ακολουθείται για την υιοθέτηση των Συμβάσεων και των Συστάσεων περιλαμβάνει τέσσερα βασικά στάδια που είναι η εγγραφή ζητήματος στην ημερήσια διάταξη, η συζήτηση, η λήψη απόφασης που οδηγεί στην υπογραφή της Σύμβασης ή της Σύστασης και, τέλος, η επικύρωση. Πρόκειται για μια διαδικασία παρόμοια με αυτή που ακολουθείται στην σύναψη των Συνθηκών. Η διαδικασία απλουστεύει στην υιοθέτηση των Συστάσεων, καθώς οι τελευταίες δεν απαιτούν επικύρωση, αλλά ανακοινώνονται προς τα Κράτη-Μέλη για να ενταχθούν τα προτεινόμενα από την Σύσταση μέτρα στην εσωτερική έννομη τάξη των Κρατών-Μελών. Στην περίπτωση της ΔΟΕ, το πιο σημαντικό είναι ότι το Καταστατικό της, στο άρθρο 19, ορίζει ότι εντός ενός έτους, εκτός εάν υφίστανται εξαιρετικές περιστάσεις εντός δεκαοκτώ μηνών, τα Κράτη-Μέλη της ΔΟΕ οφείλουν να θέσουν σε ισχύ την Σύμβαση ή την Σύσταση. Η υποχρέωση αυτή ισχυροποιεί, από τη μια πλευρά, τη θέση της ΔΟΕ ως προς τη δημιουργία και προώθηση των αρχών, αλλά, από την άλλη πλευρά, εξηγεί την αιτία υιοθέτησης κατώτατων ορίων (minimum standards) ή την εκάστοτε επιλογή της Σύμβασης ή

¹⁴³ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Κεφάλαιο για τις αρμοδιότητες της ΔΟΕ στην παρούσα εργασία.

¹⁴⁴ Βλ. Valtikos N., "Fifty years of standard-setting activities by the International Labour Organisation", *International Labour Review*, 1996, Vol. 135, no. 3-4, pp. 393-414.

της Σύστασης. Επιπλέον, κατά τη διαδικασία υιοθέτησης των Συμβάσεων και των Συστάσεων της ΔΟΕ, και ανάλογα με το υπό εξέταση ζήτημα, διαφοροποιείται ο ρόλος των οργάνων της. Τον τελικό ρόλο έχει η Διεθνής Συνδιάσκεψη Εργασίας, αλλά η προεργασία του Διοικητικού Συμβουλίου και του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας αποτελεί το κλειδί της επιτυχίας της Συνδιάσκεψης.

6.1. Η εγγραφή στην ημερήσια διάταξη

Το Διοικητικό Συμβούλιο (Δ.Σ.) είναι αρμόδιο για την εγγραφή των ζητημάτων στην ημερήσια διάταξη της επερχόμενης Συνδιάσκεψης της ΔΟΕ. Τα ζητήματα επιλέγονται ύστερα από πρόταση του Γενικού Διευθυντή του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας (Δ.Γ.Ε.), ο οποίος υποβάλλει μελέτη για το υπό εξέταση ζήτημα. Στη μελέτη αυτή εμπεριέχονται οι απόψεις των Κρατών-Μελών της ΔΟΕ και η υπάρχουσα νομοθεσία σχετικά με το ζήτημα αυτό στα Κράτη-Μέλη. Επιπλέον, θα πρέπει να αναφέρεται στη μελέτη και η νομοθεσία των άλλων διεθνών, παγκόσμιων ή περιφερειακών οργανισμών, για το υπό εξέταση ζήτημα, ειδικά στην περίπτωση των δεσμευτικών αποφάσεων για την εσωτερική νομοθεσία των Κρατών-Μελών, όπως συμβαίνει με την ευρωπαϊκή νομοθεσία.¹⁴⁵ Ο Γενικός Διευθυντής διερευνά, ακόμα, την πρόθεση των Κρατών-Μελών να θέσουν οποιοδήποτε ζήτημα υπό εξέταση στη ΔΟΕ και μεταβιβάζει οποιαδήποτε σύσταση των Κρατών-Μελών και των εκπροσώπων των εργοδοτών και των εργαζομένων στο Διοικητικό Συμβούλιο. Επιπλέον, υπάρχει η δυνατότητα να αναρτηθεί ένα ζήτημα στην ημερήσια διάταξη της ΔΟΕ μετά από την πρόταση μίας διεθνούς οργάνωσης δημοσίου δικαίου.¹⁴⁶

Από το 1984 και εφεξής υπάρχουν ορισμένοι κανόνες ως προς την επιλογή ενός ζητήματος για την ημερήσια διάταξη. Η απαρίθμηση των κανόνων δεν είναι, όμως, εξαντλητική:¹⁴⁷

- 1^{ος}) Ο αριθμός των εργαζομένων που επηρεάζονται.
- 2^{ος}) Η σημασία του ζητήματος σε παγκόσμιο επίπεδο,
- 3^{ος}) η σημασία του ζητήματος για τους κατώτερους οικονομικά εργαζομένους, τους ανοργάνωτους ή τους απροστάτευτους εργαζομένους,

¹⁴⁵ ILO, (1997), International Labour Conference, 85th Session, Report of the Director-General

¹⁴⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 14 του Καταστατικού της ΔΟΕ

¹⁴⁷ ILO, (1984), International Labour Conference, Report of the Director-General

4^{ος}) η ύπαρξη σχετικώς πρόσφατων διεθνών κειμένων επί του προτεινόμενου ζητήματος,

5^{ος}) ο βαθμός σοβαρότητας του ζητήματος και

6^{ος}) η έκταση που το συγκεκριμένο ζήτημα θα προωθήσει τα βασικά δικαιώματα των εργαζομένων.

Για να αναγραφεί το ζήτημα στην ημερήσια διάταξη της ΔΟΕ απαιτείται η πλειοψηφία των 2/3 των παρόντων αντιπροσώπων. Κάθε Κυβέρνηση έχει τη δυνατότητα να προβάλλει αντίρρηση ως προς την εγγραφή ενός ή περισσότερων ζητημάτων. Θα πρέπει, όμως, να αιτιολογήσει το αίτημά της στον Γενικό Διευθυντή, ο οποίος και θα ανακοινώσει τα υπό πρόταση ζητήματα στα μέλη της ΔΟΕ. Η Συνδιάσκεψη, τότε, είναι εκείνη που θα αποφασίσει, με πλειοψηφία των 2/3 των παρόντων αντιπροσώπων, αν θα διατηρήσει το ζήτημα στην ημερήσια διάταξή της.¹⁴⁸

6.2. Η συζήτηση

Μόλις ένα ζήτημα τεθεί στην ημερήσια διάταξη, ο Γενικός Διευθυντής στέλνει στα Κράτη-Μέλη και, μέσω των τελευταίων, στους μη κυβερνητικούς αντιπροσώπους, εφόσον έχουν οριστεί, την ημερήσια διάταξη εκάστης Συνόδου. Η ημερήσια διάταξη αποστέλλεται τέσσερις μήνες πριν από την έναρξη της Συνόδου.¹⁴⁹ Το Καταστατικό της ΔΟΕ δεν αναφέρει τους κανόνες που διέπουν τη διαδικασία της συζήτησης, δηλ. το προπαρασκευαστικό στάδιο για τη δημιουργία σχεδίου Σύμβασης ή Σύστασης. Το Διοικητικό Συμβούλιο είναι εκείνο που αποφασίζει κάθε φορά τους κανόνες. Η πρακτική, όμως, έχει δείξει ότι υπάρχουν τρεις βασικοί κανόνες. Αυτοί είναι:

1^{ον}) η τακτική και ενδελεχής μελέτη των προς συζήτηση ζητημάτων που στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια,

2^{ον}) η πλήρης διαπραγμάτευση των ζητημάτων αυτών με τις Κυβερνήσεις των Κρατών-Μελών και

¹⁴⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 16 του Καταστατικού της ΔΟΕ

¹⁴⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 15 του Καταστατικού της ΔΟΕ

3^{ov}) η εξασφάλιση της βούλησης των Κρατών-Μελών περί της συνέχισης των εργασιών της Συνδιάσκεψης.¹⁵⁰

Τα ζητήματα της Συνδιάσκεψης της ΔΟΕ συζητούνται σε δύο Συνόδους και έτσι έχουμε «διπλή» συζήτηση των ζητημάτων. Αφού γίνουν οι πρώτες προπαρασκευαστικές συζητήσεις τεχνικού χαρακτήρα, κάθε ζήτημα παραπέμπεται σε μια τριμελή Επιτροπή που ορίζεται από την Συνδιάσκεψη και που περιλαμβάνει έναν Πρόεδρο και τρεις Αντιπροέδρους (ένας αντιπρόσωπος των Κυβερνήσεων, ένας των εργοδοτών και ένας των εργαζομένων). Σκοπός της Επιτροπής είναι να εξετάσει κάθε ζήτημα της ημερήσιας διάταξης και να καταθέσει σχετική έκθεση. Για τη λήψη τελικής απόφασης απαιτείται συνήθως απλή πλειοψηφία των μελών, εκτός αν το Καταστατικό ορίζει αλλιώς.¹⁵¹

Βάσει των εκθέσεων, το Διεθνές Γραφείο Εργασίας προετοιμάζει ένα σχέδιο Σύμβασης ή Σύστασης που διαβιβάζεται στις Κυβερνήσεις των Κρατών-Μελών προκειμένου αυτές να υποβάλλουν ενδεχόμενες παρατηρήσεις. Το τελικό κείμενο επί του ζητήματος αποστέλλεται τρεις μήνες πριν από τη δεύτερη Συνδιάσκεψη στις Κυβερνήσεις των Κρατών-Μελών. Εν συνεχεία μια τεχνική Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τη διαμόρφωση του κειμένου που παραπέμπεται στην Ολομέλεια της Συνδιάσκεψης. Η Ολομέλεια είναι αρμόδια για την κατά άρθρο μελέτη του σχεδίου της Σύμβασης ή της Σύστασης.¹⁵² Άμα τη υιοθέτηση του σχεδίου της Σύμβασης ή της Σύστασης, αυτή αποστέλλεται στην προπαρασκευαστική Επιτροπή της Συνδιάσκεψης που δίδει την τελική μορφή στο κείμενο. Η πρακτική έχει δείξει ότι παρεμβάλλονται συνήθως τέσσερα χρόνια μέχρι ένα σχέδιο να λάβει τη μορφή της Σύμβασης ή της Σύστασης. Υπάρχει, φυσικά, σε εξαιρετικά επείγουσες καταστάσεις, η δυνατότητα του Διοικητικού Συμβουλίου να αποφασίσει να παραπέμψει το ζήτημα για μια μόνο συζήτηση. Στην περίπτωση αυτή απαιτείται η πλειοψηφία των 3/5 των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου. Ακολουθούνται,

¹⁵⁰ Βλ. Johnston G. A., "The International Labour Organisation – It's Work for Social and Economic Progress", Europa Publications, London, 1970, p. 93.

¹⁵¹ Σύμφωνα με το άρθρο 17 του Καταστατικού της ΔΟΕ

¹⁵² Σύμφωνα με το άρθρο 19 του Καταστατικού, η Συνδιάσκεψη είναι εκείνη που αποφασίζει αν θα υιοθετηθεί Σύμβαση ή Σύσταση.

πάντως, τα στάδια της προπαρασκευής του σχεδίου και της προετοιμασίας του τελικού κειμένου προς υιοθέτηση.¹⁵³

6.3. Η λήψη απόφασης / Υπογραφή

Για την υιοθέτηση μίας απόφασης της ΔΟΕ, είτε αυτή είναι Σύμβαση, είτε είναι Σύσταση, απαιτείται η πλειοψηφία των 2/3 των παρόντων μελών στην Συνδιάσκεψη.¹⁵⁴ Υπεύθυνα για την υπογραφή της Σύμβασης ή της Σύστασης είναι τα τρία αντιπροσωπευτικά μέρη στην Συνδιάσκεψη, δηλ. οι εκπρόσωποι των Κυβερνήσεων των Κρατών-Μελών, των εργοδοτών και των εργαζομένων. Υπογράφονται δύο αντίγραφα της Σύμβασης ή της Σύστασης από τον Πρόεδρο της Συνδιάσκεψης και από τον Γενικό Διευθυντή. Το ένα αντίγραφο κατατίθεται στα αρχεία του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας και το άλλο επιδίδεται στον Γενικό Γραμματέα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Επιπλέον, ο Γενικός Διευθυντής διαβιβάζει σε κάθε Κράτος-Μέλος της ΔΟΕ ένα αντίγραφο της Σύμβασης προς επικύρωση ή της Σύστασης προς εφαρμογή με τη μορφή εθνικού νόμου ή όπως αλλιώς ορίζει το Σύνταγμα κάθε Κράτους-Μέλους.¹⁵⁵

Στην περίπτωση που μια Σύμβαση ή Σύσταση δε λάβει την πλειοψηφία των 2/3 των παρόντων μελών της Συνδιάσκεψης, μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο διεθνούς συμφωνίας με συμβαλλόμενα μέρη τα Κράτη-Μέλη της ΔΟΕ που επιθυμούν την υιοθέτησή της.¹⁵⁶ Και σ' αυτήν την περίπτωση ακολουθείται η διαδικασία κατάθεσης του κειμένου στο Διεθνές Γραφείο Εργασίας και στον Ο.Η.Ε., σύμφωνα με το άρθρο 102 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Η ΔΟΕ δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην υιοθέτηση των Συμβάσεων και των Συστάσεων. Σημασία έχει να λαμβάνονται οι αποφάσεις από το σύνολο σχεδόν της διεθνούς κοινότητας (universality) και να υιοθετούνται καθολικά κριτήρια και αρχές. Καθώς, όμως, αυτό είναι δύσκολο να επιτευχθεί, υπάρχει μια ελαστικότητα που οδηγεί στην υιοθέτηση κατώτατων ορίων προστασίας των δικαιωμάτων των εργαζομένων (standards). Η ελαστικότητα επιτυγχάνεται με διάφορους τρόπους,

¹⁵³ Βλ. Wisskirschen Alfred, "The standard-setting and monitoring activity of the ILO: Legal questions and practical experience", *International Labour Review*, 2005, vol. 144, no 3, pp. 253-289.

¹⁵⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ. 2 του Καταστατικού της ΔΟΕ

¹⁵⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ. 3 του Καταστατικού της ΔΟΕ

¹⁵⁶ Κατά το άρθρο 21 του Καταστατικού της ΔΟΕ

όπως είναι η υιοθέτηση γενικών αρχών από τη ΔΟΕ και όχι εξειδικευμένων τεχνικών μέτρων. Ωστόσο, τα Κράτη-Μέλη υπέχουν ευθύνη λήψης ειδικότερων μέτρων, βάσει των εθνικών αναγκών, για την επίτευξη των σκοπών της ΔΟΕ. Η πρόβλεψη αυτή περιέχεται στο άρθρο 19 παρ. 3 του Καταστατικού της ΔΟΕ.¹⁵⁷

6.4. Η επικύρωση

Για να τεθεί σε ισχύ μια Σύμβαση ή μια Σύσταση απαιτείται, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η επικύρωσή της ή η ενσωμάτωσή της στην εσωτερική έννομη τάξη των Κρατών-Μελών με νόμο ή όπως αλλιώς το Σύνταγμα κάθε Κράτους ορίζει. Σύμφωνα με το άρθρο 19 του Καταστατικού της ΔΟΕ, τα Κράτη έχουν περιθώριο ενός έτους να πράξουν αναλόγως και υποχρέωση να ενημερώσουν τον Γενικό Διευθυντή του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας για τα ληφθέντα από αυτά μέτρα.¹⁵⁸ Επίσης, τα Κράτη έχουν υποχρέωση να μεταβιβάζουν στις αντιπροσωπευτικές οργανώσεις των εργοδοτών και των εργαζομένων τις πληροφορίες σχετικά με την επικύρωση των Συμβάσεων, καθώς και τις αντίστοιχες εκθέσεις.¹⁵⁹ Ειδικά δε στην περίπτωση όπου τα Κράτη έχουν υιοθετήσει την Σύμβαση Νο.144 του 1976 για τις τριμερείς διαβουλεύσεις, έχουν την υποχρέωση να διαβουλεύονται με τις αντιπροσωπευτικές οργανώσεις των εργοδοτών και των εργαζομένων για τις εκθέσεις που θα υποβάλουν στη ΔΟΕ για την σύμφωνη εφαρμογή με τις Συμβάσεις ή τις Συστάσεις της.

Η τριμερής σύνθεση των αντιπροσωπειών της ΔΟΕ δεν επιτρέπει την επίκληση επιφυλάξεων εκ μέρους των Κρατών-Μελών της κατά την επικύρωση, πράγμα που είναι λογικό αφού, στη διαδικασία επικύρωσης, δεν παρευρίσκονται οι αντιπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων. Ωστόσο, κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της ΔΟΕ, υπήρξαν δέκα περίπου παρόμοιες περιπτώσεις. Η πρακτική αυτή έχει εγκαταλειφθεί, καθώς αντίκειται στην υιοθέτηση καθολικών

¹⁵⁷ Η διαφοροποίηση προβλέπεται, παραδείγματος χάριν, λόγω των κλιματικών αλλαγών και της ελλιπούς ανάπτυξης της βιομηχανίας. Βλ. *Wisskirschen Alfred, cit., 2005.*

¹⁵⁸ Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο του Καταστατικού της ΔΟΕ, σε εξαιρετικές περιπτώσεις το περιθώριο χρόνου φτάνει τους 8 μήνες.

¹⁵⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 22 του Καταστατικού της ΔΟΕ

κατώτατων ορίων προστασίας των εργαζομένων.¹⁶⁰ Η εφαρμογή των Συμβάσεων και των Συστάσεων της ΔΟΕ ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο με το σύστημα των καταγγελιών και με τον ελεγκτικό μηχανισμό που προβλέπονται στο Καταστατικό της.¹⁶¹

¹⁶⁰ Βλ. Valticos N. & G. Von Potobsky, «Διεθνές Εργατικό Δίκαιο», β' έκδοση, 1995, σελ. 223-224.

¹⁶¹ Άρθρα 26-34 του Καταστατικού

Συμπέρασμα

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, καταλήγουμε στα εξής συμπεράσματα: Πρώτον, η διαδικασία λήψης αποφάσεων διαφοροποιείται τόσο σε σχέση με το επίπεδο πολιτικής (περιφερειακό, κρατικό, υπερεθνικό/διακρατικό), όσο και μέσα στα ίδια επίπεδα πολιτικής. Ειδικά, σε διακρατικό επίπεδο, η διαδικασία λήψης αποφάσεων προσδιορίζεται από την ίδια τη φύση του διεθνούς οργανισμού. Οι περισσότεροι διεθνείς οργανισμοί είναι διακρατικοί οργανισμοί και, επομένως, η συναίνεση των Κρατών-Μελών τους είναι εκείνη που αναζητείται κατά τη λήψη των αποφάσεων. Τα Κράτη είναι οι μόνοι πρωταγωνιστές στην υιοθέτηση των αποφάσεων, οι οποίες, στην πλειονότητά τους, καταλήγουν να είναι απλά ευχετήριες.

Δεύτερον, η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας αποτελεί μια ιδιαίτερη περίπτωση διεθνούς οργανισμού. Πρόκειται για μια εξειδικευμένη οργάνωση του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών, της οποίας η ιδιαιτερότητα έγκειται όχι μόνο στη μακροχρόνια ιστορία της, αλλά κυρίως στη τριμερή σύνθεση των αντιπροσωπειών των Κρατών-Μελών της. Η ΔΟΕ αποτελεί έναν οργανισμό που δε λύγισε υπό την πίεση του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, αλλά συνέχισε την εργασία του, μεταφέροντας την έδρα του στην Αμερική, για την εγκαθίδρυση της κοινωνικής δικαιοσύνης παγκοσμίως. Η υιοθέτηση ενός μεγάλου αριθμού Συμβάσεων και Συστάσεων και, κυρίως, η εφαρμογή τους δε θα μπορούσε να έχει επιτευχθεί χωρίς την αρχή της τριμερούς σύνθεσης των αντιπροσωπειών των Κρατών-Μελών της ΔΟΕ.

Τρίτον, η συμμετοχή κρατικών και μη κρατικών εκπροσώπων, ήτοι εκπροσώπων των εργοδοτών και των εργαζομένων, προσδίδει δημοκρατική νομιμοποίηση στη Διεθνή Οργάνωση. Η συνύπαρξη και η συνεργασία των «αντιμαχόμενων πλευρών» κατά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων στη ΔΟΕ συμβάλλει στην υιοθέτηση Συμβάσεων με πραγματικό αντίκρουσμα, αποφεύγοντας τεχνοκρατικές λύσεις. Η αποτελεσματικότητα των αποφάσεων οφείλεται στο ότι συμμετέχουν στη διαδικασία και κρατικοί δρώντες, που συνιστούν τη νομοθετική εξουσία στο εσωτερικό των Κρατών-Μελών της ΔΟΕ, και μη κυβερνητικοί δρώντες που θα κληθούν να εφαρμόσουν τη νομοθεσία. Επομένως, η ισχύς των εκπροσώπων, η

σύνθεση, δηλαδή, των αντιπροσωπειών και ο ορισμός των προσώπων, αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για τη λήψη μίας απόφασης.

Από την αρχή της ίδρυσης της ΔΟΕ πολλές συζητήσεις έγιναν για τον αριθμό των κρατικών εκπροσώπων, των εκπροσώπων των εργοδοτών και των εργαζομένων στην σύνθεση των αντιπροσωπειών των Κρατών-Μελών της. Τελικώς, επικράτησε η τριμερής σύνθεση των αντιπροσωπειών με δύο κυβερνητικούς εκπροσώπους, έναν εκπρόσωπο των εργοδοτών και έναν των εργαζομένων. Το Κράτος παρέμεινε ο κύριος ρυθμιστής των εργασιακών ζητημάτων. Επιπλέον, ακολούθησαν μελέτες, όπως η εκπονηθείσα από την Επιτροπή Αγο, για τη βελτίωση της τριμερούς σύνθεσης και υιοθετήθηκε Ψήφισμα που ενίσχυε την συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων και την απευθείας συνεργασία της ΔΟΕ με τους μη κυβερνητικούς εκπροσώπους.

Ως προς την ενεργό συμμετοχή μη κυβερνητικών εκπροσώπων υπήρξαν προβλήματα στα πρώτα στάδια λειτουργίας της ΔΟΕ που διήρκησαν μέχρι την πτώση του υπαρκτού σοσιαλισμού στις αρχές της δεκαετίας του '90, καθώς η αρχή της ελευθερίας των συνδικαλιστικών οργανώσεων δεν κατοχυρωνόταν στο νομικό σύστημα των Κρατών με κεντρικά σχεδιασμένες οικονομίες. Η ανάδειξη, λοιπόν, των μη κυβερνητικών εκπροσώπων και η εξασφάλιση της αυτονομίας της δράσεώς τους προσδίδουν ποιοτικό κριτήριο κατά τη λήψη των αποφάσεων στους κόλπους της ΔΟΕ. Αναλύοντας την σύνθεση των αντιπροσωπειών στα όργανα της ΔΟΕ παρατηρείται ότι ο αριθμός των μελών των Κυβερνήσεων ισοσταθμίζει με τον από κοινού αριθμό των μελών των εργοδοτών και των εργαζομένων, όπως φαίνεται ιδίως στη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας και στο Διοικητικό Συμβούλιο.

Ειδικότερα, στη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας μετέχουν τέσσερις αντιπρόσωποι από κάθε Κράτος-Μέλος. Το στοιχείο αυτό καθιστά τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας ως το πιο αντιπροσωπευτικό όργανο της ΔΟΕ. Ωστόσο, οι δύο αντιπρόσωποι προέρχονται από την Κυβέρνηση του Κράτους-Μέλους και έκαστος από τους άλλους δύο προέρχεται από την ομάδα των εργοδοτών και από την ομάδα των εργαζομένων αντιστοίχως. Σε αντιδιαστολή με τις Επιτροπές που ορίζει η Συνδιάσκεψη για να επικουρούν το έργο της, στην σύνθεση των οποίων τηρείται η αρχή της τριμερούς εκπροσώπησης, με εξαίρεση την σύνθεση της Επιτροπής Οικονομικών στην οποία μετέχουν μόνο οι εκπρόσωποι των

Κυβερνήσεων των Κρατών-Μελών. Κάθε μια, λοιπόν, από τις τρεις ομάδες έχει ίσο αριθμό ψήφων, ενώ εφαρμόζεται και ένα σύστημα σταθμισμένης ψήφου στις περιπτώσεις που κάθε μια από τις τρεις ομάδες έχει διαφορετικό αριθμό μελών.

Παρατηρώντας, επίσης, την σύνθεση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΔΟΕ, διαπιστώνουμε ότι από τα 56 μέλη του Συμβουλίου τα 28 μέλη προέρχονται από τους αντιπροσώπους των Κυβερνήσεων των Κρατών-Μελών και τα υπόλοιπα 28 μέλη από τους αντιπροσώπους των εργοδοτών και των εργαζομένων, 14 μέλη, δηλαδή, από την κάθε μια από τις δύο ομάδες. Το Διοικητικό Συμβούλιο έχει Πρόεδρο και δύο Αντιπροέδρους, που εκπροσωπούν αντιστοίχως τις Κυβερνήσεις, τους εργοδότες και τους εργαζομένους, ενώ ο Πρόεδρος προέρχεται συνήθως από τους αντιπροσώπους των Κυβερνήσεων των Κρατών-Μελών της ΔΟΕ. Τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου εκλέγονται από τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας, όπου οι αντιπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων εκλέγουν τους αντίστοιχους αντιπροσώπους στο Διοικητικό Συμβούλιο. Από τους 28 αντιπροσώπους των Κυβερνήσεων, οι 10 αντιπρόσωποι κατέχουν μια σχεδόν μόνιμη θέση χάριν της βιομηχανικής ισχύος που έχουν τα Κράτη-Μέλη που εκπροσωπούν, ενώ στον Καταστατικό Χάρτη της ΔΟΕ αναφέρεται ότι τα ευρωπαϊκά κράτη δε θα πρέπει να εκπροσωπούνται υπέρ του δέοντος στο Διοικητικό Συμβούλιο. Ωστόσο, στις Επιτροπές, που ορίζει το Διοικητικό Συμβούλιο, επικρατεί σύστημα σταθμισμένης ψήφου, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται ίση βαρύτητα ψήφου και για τις τρεις ομάδες αντιπροσώπων.

Σχετικά με τη λήψη αποφάσεων, στα πλαίσια της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας η απόφαση λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων των παρόντων αντιπροσώπων. Η σημασία, όμως, της τριμερούς εκπροσώπησης, στη διαδικασία λήψης αποφάσεων από την Συνδιάσκεψη, φαίνεται από το ότι όταν στην συζήτηση ενός ζητήματος απουσιάζει ο αντιπρόσωπος των εργαζομένων ενός Κράτους-Μέλους, τότε ούτε ο αντιπρόσωπος των εργοδοτών του Κράτους αυτού έχει δικαίωμα ψήφου και, φυσικά, ισχύει και το αντίστροφο.

Στα πλαίσια του Διοικητικού Συμβουλίου, η λήψη αποφάσεων απαιτεί ειδική πλειοψηφία ή ομοφωνία, αναλόγως της περιπτώσεως. Κατά κανόνα, όμως, οι αποφάσεις λαμβάνονται με την συναίνεση των μελών (consensus), ενώ οι τυπικές ψηφοφορίες σπανίζουν. Η αναζήτηση της συναίνεσης είναι, λοιπόν, το

χαρακτηριστικό στοιχείο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων από το Συμβούλιο το οποίο, βάσει της αρχής αυτής, προσπαθεί να εκτελέσει τις αποφάσεις της Συνδιάσκεψης.

Οι αποφάσεις της ΔΟΕ καλύπτουν όλα τα εργασιακά ζητήματα, ύστερα δε από τη Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας οι αρμοδιότητες της ΔΟΕ επεκτάθηκαν σε γενικότερα ζητήματα κοινωνικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των συνθηκών διαβίωσης και της συνεργασίας με τους άλλους διεθνείς οργανισμούς, ενώ οι αποφάσεις της ΔΟΕ απευθύνονται σε όλες τις κατηγορίες των εργαζομένων. Ο κατάλογος των αρμοδιοτήτων της ΔΟΕ δεν είναι εξαντλητικός. Υπάρχει δυνατότητα περαιτέρω διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της. Εξάλλου, η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα είναι τα στοιχεία που δίνουν τη δυναμική στη ΔΟΕ για να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις των καιρών. Για τους λόγους αυτούς οι αποφάσεις της ΔΟΕ εφαρμόζονται από τα Κράτη-Μέλη της και για τους ίδιους λόγους άντεξε η διεθνής οργάνωση στη διάρκεια του χρόνου.

Οι αποφάσεις που λαμβάνει η ΔΟΕ λαμβάνουν τη μορφή Συμβάσεων ή Συστάσεων. Η επιλογή της μορφής της απόφασης εξαρτάται από τη φύση του υπό διαπραγμάτευση ζητήματος και από το βαθμό αποδοχής της εκάστοτε απόφασης στο εσωτερικό των Κρατών-Μελών της ΔΟΕ. Τα συμφέροντα, τόσο μεταξύ των Κρατών, όσο και μεταξύ των αντιπροσωπευτικών οργανώσεων του ίδιου Κράτους (Κυβέρνηση, εργοδότες και εργαζόμενοι) είναι διαφορετικά και πολλές φορές συγκρουόμενα, γεγονός που καθιστά την επίτευξη συμφωνίας ιδιαίτερος δυσχερή. Στην προσπάθεια άρσης των δυσκολιών η ΔΟΕ οδηγείται στη θέσπιση κατώτατων ορίων προστασίας (standards).

Η υιοθέτηση των Συμβάσεων αποτέλεσε το μέσο, κατά την Συνδιάσκεψη Ειρήνης του 1919, για την καθιέρωση του ισχύοντος συστήματος των διεθνών κατώτατων ορίων προστασίας. Οι Συστάσεις προτάθηκαν πολύ αργότερα προκειμένου να επιλυθούν ορισμένα ζητήματα των οποίων η διευθέτηση μέσω μίας Σύμβασης δεν ήταν δυνατή ή πρόσφορη. Η Σύσταση προσαρμόζεται στις ιδιαίτερες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες κάθε Κράτους-Μέλους, ωστόσο η νομική της ισχύς μπορεί να αμφισβητηθεί, καθώς είναι ασθενέστερη νομικά από ότι είναι η Σύμβαση. Πάντως, αφού οι Συμβάσεις και οι Συστάσεις αποτελούν ένα

ενιαίο σύνολο, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι συνιστούν το «Διεθνή Κώδικα Εργασίας».

Το μέλλον της ΔΟΕ φαίνεται να είναι προδιαγεγραμμένο. Διανύοντας 87 χρόνια λειτουργίας, τα διεθνή πρότυπα (standards) που έχει θέσει η ΔΟΕ είναι ουσιαστικά και θεμελιώδη για την ύπαρξή της. Δικλείδα ασφαλείας έχει αποτελέσει η ύπαρξη μηχανισμού επιτήρησης της εφαρμογής των Συμβάσεων, καθώς και το ότι τα Κράτη-Μέλη της ΔΟΕ οφείλουν να εφαρμόζουν τις αποφάσεις της εντός ενός έτους ή, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, εντός δεκαοκτώ μηνών. Η ΔΟΕ αποτελεί το μοναδικό διεθνή οργανισμό που έχει εντάξει τέτοια ρήτρα στο Καταστατικό του, παράλληλα, όμως, οι επικυρώσεις των Συμβάσεων της υπερβαίνουν κατά πολύ τις αντίστοιχες επικυρώσεις στους άλλους διεθνείς οργανισμούς, ανερχόμενες σε 6.000.000. Κάθε έτος υποβάλλονται προς εξέταση περίπου 2.000 κυβερνητικές εκθέσεις περί της εφαρμογής των Συμβάσεων, στην σύνταξη των οποίων έχουν συμβάλει και οι εκπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων. Οι Επιτροπές Εξέτασης απολαύουν ανεξαρτησίας.

Τέλος, η άλλη κύρια συνεισφορά της ΔΟΕ έγκειται στο ότι έχει θεσμοθετήσει το διάλογο μεταξύ των βιομηχανικών κρατών, αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων. Μέχρι σήμερα έχει καλύψει το σύνολο σχεδόν των εργασιακών ζητημάτων, αλλά καθώς το ζήτημα της «κοινωνικής δικαιοσύνης» έχει τη δική του δυναμική, η ΔΟΕ έχει σημαντικό ρόλο να διαδραματίσει τα επόμενα χρόνια και, μάλιστα, θα μπορούσε να αποτελέσει παράδειγμα για τους άλλους διεθνείς οργανισμούς.

Υλικό Τεκμηρίωσης

Πράξεις της ΔΟΕ

- Record of Proceedings, ILC, 1969 Session
- Record of Proceedings, ILC, 27th Session
- Record of Proceedings, ILC, 29th Session
- Report of the Committee on Freedom of Employers and Workers' Organisations, OB vol. XXXIX, no 9, 1956
- Ago Report (1959), 141st Session of the Governing Body of ILO
- Record of Proceedings, ILC (1959), p.44
- Record of Proceedings, ILC (1971), 56th Session
- Record of Proceedings, ILC (1975), 60th Session
- Convention concerning Tripartite Consultations to Promote the Implementation of International Labour Standards, adopted by the Conference in 1976.
- Recommendation concerning Tripartite Consultations to Promote the Implementation of International Labour Standards and National Action relating to the activities of the International Labour Organisation, adopted by the Conference in 1976.
- Resolution on strengthening of tripartism in ILO supervisory procedures relating to international labour standards and technical co-operation programmes
- Διακήρυξη αφορά τους σκοπούς και τας επιδιώξεις της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας, 10^η Μαΐου 1944, 26^η Σύνοδος της Γενικής Συνδιάσκεψης
- ILO (1997), International Labour Conference, 85th Session, Report of the Director-General
- ILO (1984), International Labour Conference, Report of the Director-General

Βιβλιογραφία

- Gheballi V. Y., “La France en Guerre et les Organisations Internationales, 1939-1945”, Paris, Mouton, 1969
- Gheballi V. Y., “The International Labour Organisation. A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies”, The Graduate Institute of International Studies, Geneva, 1989
- Shotwell James T., “The Origins of the International Labour Organization”, Vol I, New York, Columbia University Press, 1934
- Jenks C. W., “The ILO in Wartime”, Ottawa, Canada, Department of Labour, 1989
- Jenks C. W., “Social Justice in the law of nations: The ILO impact after 50 years”, London, University Press, 1970
- Jenks C. W., “Human Rights and International Labour Standards”, London, Stevens, 1960
- Leary Virginia, “Lessons from the experience of the ILO”, in Philip Alston (ed.): “The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal”, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 580-619
- Johnston G. A., “The International Labour Organisation. Its Work for Social and Economic Progress”, Europa Publications, London, 1970
- Valtikos N. & G. von Potobsky, «Διεθνές Εργατικό Δίκαιο», β΄ έκδοση, 1995. Βλ., επίσης, και τη μετάφραση ομάδας φοιτητών του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Τομέα Β΄ Ιδιωτικού Δικαίου στο Εργατικό Δίκαιο (1998-1999), με γενική επιμέλεια της Χρυσούλας Ξένου και του Παναγιώτη Παρασκευά.
- Valtikos N., “Fifty years of standard-setting activities by the International Labour Organisation”, International Labour Review, 1996, Vol. 135, no.3-4
- Valtikos N., “Les Commissions d’Enquêtes de l’Organisation International du Travail”, Revue Générale de Droit International Public, 1987, Vol. 91, No. 3, pp. 847-879

- Valtikos N., “Un Système de Contrôle International : la mise en œuvre des conventions internationales du travail”, Académie de Droit International de l’ Haye, Recueil des Cours, Leyden, 1968, Vol. 123-I, pp. 311-405
- Valtikos N., International Labour Standards and Human Rights : Approaching the year 2000, International Labour Review, 1998, Vol. 137, No. 2, pp. 135-147
- Wisskirschen Alfred, “The standard-setting and monitoring activity of the ILO: Legal questions and practical experience”, International Labour Review, 2005, Vol. 144, no 3
- Swepston Lee, “The future of ILO standards. (International Labor Organization’s 75th Anniversary)”, Monthly Labor Review, 1994 , Vol. 117
- Smyth Don, “Achievements, new directions from 1994 ILO Conference”, Monthly Labor Review, 1994, Vol. 117
- Haberman W. F. (edited), “ILO-Nobel Lectures, Peace 1951-1970 (1969)”, Elsevier Publishing Company, Amsterdam, 1972
- Νάσκου-Περράκη Π., «Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών. Η Θεσμική Διάσταση», γ’ συμπληρωμένη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002
- Blokker N. M., Schermers H.G., , “International Institutional Law”, Nijhoff Publications, Hague, 1997
- Jenks C.W., “ Unanimity, The Veto, Weighted Voting, Special and Simple Majorities and Consensus as Modes of Decision in International Organization”, Essays in Honour of Lord McNair, Cambridge 48, 1965
- Cox R. W., Jacobson H. R., “Decision-Making”, International Social Science Journal, 1977
- Castaneda J, “Legal Effects at U.N. Resolutions”, New York, Columbia University Press, 1970
- Lagoni R., “Resolution, Declaration, Decision, at United Nations: Law Politics and Practice”, Nijhoff Publications, 1995
- Osieke E., “Ultra Vires Acts in International Organizations: The Experience of ILO”, XLVIII, BYIL, 1977

- Οικονομίδης Κ., “Nature Juridique des Actes des Organisations Internationales et leur effects en droit interne”, Revue H de Droit International, 1970
- “Towards More Effective Supervision by International Organizations”, Essays in Honor of Henry G. Schermers, Vol. I, edited by N. Blokker and S. Muller, Nijhoff Publications, 1994
- Μπρεδήμας Α., «Διεθνείς Οργανισμοί», τεύχος Β΄, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1990
- Τσινισιζέλης Μ., “Quo Vadis Europa?”, Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις, 2001

Ηλεκτρονική Διεύθυνση

[http:// www.ilo.org/public/english/about/history.htm](http://www.ilo.org/public/english/about/history.htm)