

BERICHTE UND URKUNDEN

Das Verfahren gegen Griechenland als Beispielsfall einer Beschwerde im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation

I. Einleitung

Als am 21. April 1967 in Griechenland eine Militärjunta die Macht ergriff, wurden im Rahmen des Ausnahmezustandes verschiedene Gewerkschaftsorganisationen aufgelöst und ihre Führer verhaftet. Zur Bekämpfung einer angeblichen kommunistischen Umsturzgefahr wurden zahlreiche Grundrechte der Verfassung von 1952 außer Kraft gesetzt, die jedoch teilweise, wie z. B. die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit durch die neue Verfassung von 1968, *de iure* wiederhergestellt wurden. In zwei gesetzgebenden Beschlüssen von 1969 wurden die Voraussetzungen für Amtsausübung, Besoldung und Entlassung von Gewerkschaftsfunktionären festgesetzt, das Streikrecht, die Aushandlung von Kollektivverträgen und die Finanzierung der Gewerkschaften neu geregelt¹⁾.

Am 25. Juni 1968 richteten Arbeitnehmervertreter bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) aus der BRD, Dänemark, Norwegen und Schweden eine gemeinsame Beschwerde an das Internationale Arbeitsamt auf Grund von Art. 26 der Verfassung der IAO. Eine weitere Beschwerde eines tschechischen Arbeitnehmervertreters ging am selben Tag beim Internationalen Arbeitsamt ein. Die Beschwerdeführer rügten, daß Griechenland die Konvention von 1948 über die Vereinigungsfreiheit und das Recht, sich in Gewerkschaften zu organisieren (Nr. 87 des Internationalen Arbeitskodex), und die Konvention über das Recht zur Aushandlung von Kollektivverträgen von 1949 (Nr. 98 des Internationalen Arbeitskodex) verletzt habe²⁾. Beide Konventionen hatte Griechenland am 30. März 1962 ratifi-

¹⁾ Dekret N.185/1969 und 186/1969, vgl. Bureau International du Travail, Bulletin Officiel Suppl. Spécial (zit. Bull. Off.) Bd. 54 (1971) N.2, S. 87—99.

²⁾ Eine Sammlung der ersten 100 von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) verabschiedeten Konventionen findet sich in The International Labour Code 1951 (Genf 1952).

ziert, und sie waren am 30. März 1963 in Griechenland in Kraft getreten³⁾).

Die Beschwerdeführer trugen vor, nach dem 21. Mai 1967 sei eine große Zahl von Gewerkschaften durch die Militärbehörden illegal aufgelöst worden. Ihr Vermögen sei eingezogen und auf Nachfolgeorganisationen übertragen worden, die von den Militärbehörden kontrolliert würden. Mehr als 1500 Gewerkschaftsführer seien ohne Haftbefehl verhaftet und deportiert oder ins Gefängnis geworfen worden. Ein Teil von ihnen sei mehr als drei Jahre im Gefängnis festgehalten worden, ohne daß ein Verfahren gegen sie eröffnet worden sei. Andere Gewerkschaftsführer seien entlassen worden oder zur Aufgabe ihrer gewerkschaftlichen Tätigkeiten gezwungen worden. Außerdem werde allgemein die Gewerkschaftsarbeit behindert. Vor jedem Treffen sei die Tagesordnung der Polizei bekanntzugeben. Auf jeder Sitzung sei die Polizei anwesend, sie zensiere vorgelegte Dokumente und verhindere jede Ausübung des Rechts auf Meinungsäußerung.

Während des Verfahrens machten die Beschwerdeführer schließlich geltend, durch die gesetzliche Neuregelung von 1969 werde jede freie Gewerkschaftsarbeit ausgeschaltet. Durch die Bestimmungen über Amtsausübung und Finanzierung von Funktionären und Gewerkschaften werde eine Regierungskontrolle der Gewerkschaften eingerichtet. Das Streikrecht sei praktisch abgeschafft. Das Recht zur Aushandlung von Kollektivverträgen werde nur regierungstreuen Gewerkschaften gegeben⁴⁾. Griechenland verteidigte sich im wesentlichen damit, daß nur solche Gewerkschaften aufgelöst worden seien, die unter kommunistischen Einfluß geraten seien. Niemand sei wegen seiner Gewerkschaftstätigkeit verhaftet worden, sondern lediglich wegen kommunistischer Umtriebe. Alle Verfahren seien nach dem Ausnahmerecht erfolgt. Rechtsstaatliche Sicherheiten würden durch die Militärgerichte, die unter dem Vorsitz ordentlicher Richter tagten, gewährleistet⁵⁾. Im übrigen berief sich die griechische Regierung auf ein Notstandsrecht, soweit sie nicht die Fakten der Darstellung der Beschwerdeführer bestritt⁶⁾.

³⁾ Die Konvention Nr. 87 gewährt Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden das Recht, sich eine eigene Satzung zu geben, ihre Vertreter frei zu wählen, ihre Verwaltung und ihre Tätigkeit zu organisieren und ihr Programm zu formulieren. Die öffentlichen Behörden werden verpflichtet, sich jeder Behinderung dieser Rechte zu enthalten. Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen dürfen durch Verwaltungsbehörden nicht aufgelöst oder suspendiert werden. Die Konvention Nr. 98 sieht vor, daß Maßnahmen zur Schaffung eines Verfahrens zur Aushandlung freier Kollektivverträge zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen ergriffen werden sollen (vgl. Bull. Off. Suppl. Spécial, Bd. 54, S. 2 f.).

⁴⁾ Bull. Off. Suppl. Spécial, Bd. 54, S. 71 f., 73 f.

⁵⁾ Vgl. die Stellungnahme der griechischen Regierung vom 14. 1. 1969 zur Beschwerde, a.a.O., S. 77 ff. (Annex III).

⁶⁾ Dazu unten S. 561 f.

II. Das Beschwerderecht nach Art. 26 der IAO-Verfassung

Nach Art. 26 kann jedes Mitglied der IAO beim Internationalen Arbeitsamt eine Beschwerde gegen ein anderes Mitglied einreichen, das nach seiner Überzeugung die Durchführung eines von beiden Teilen ratifizierten Übereinkommens nicht in befriedigender Weise sicherstellt. Das gleiche Verfahren kann nach Art. 26 IV vom Verwaltungsrat entweder von Amts wegen oder auf Grund der Klage eines zur Konferenz entsandten Delegierten angewendet werden. Die letztere Bestimmung ist von zentraler Bedeutung für die Effektivität des Verfahrens. Zu den zu Konferenzen entsandten Delegierten gehören nämlich nicht nur Regierungsvertreter, sondern auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter. Die Allgemeine Konferenz der Mitgliedstaaten setzt sich aus vier Vertretern jedes Mitgliedstaates zusammen. Von diesen sind aber nur zwei Regierungsdelegierte, von den anderen vertritt je einer die Arbeitgeber und Arbeitnehmer jedes Mitglieds. Bekanntlich sind Regierungen meist sehr zurückhaltend, andere Regierungen vor einem internationalen Forum anzuklagen. Dagegen vertreten die Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Interessen ihrer Gruppe, ohne nationale politische Erwägungen zu sehr in den Vordergrund zu stellen. In der bisherigen Arbeit der Gruppenvertreter hat sich denn auch gezeigt, daß die Funktion der Kontrolle von Mitgliedstaaten weniger von den Arbeitnehmervertretern eines Mitgliedstaates als von der gesamten Gruppe der Arbeitnehmervertreter bei der IAO wahrgenommen wird⁷⁾. Dadurch wird gesichert, daß die Interessen der unmittelbar am Arbeitsleben Beteiligten solidarisch gegenüber den Staatsinteressen zur Geltung gelangen. Dabei hat jeder Delegierte das Recht, über alle der Konferenz unterbreiteten Fragen für seine Person abzustimmen. Er kann also nicht von seiten der Regierung gezwungen werden, in einer bestimmten Frage die Regierungsansicht zu vertreten.

Der selbständigen Stellung der Konferenzdelegierten entspricht es auch, daß bei einer Beschwerde nach Art. 26 IV der Verwaltungsrat nicht prüft, ob die Staaten, denen die Beschwerdeführer angehören, Vertragsstaaten der Konventionen sind, deren Verletzung gerügt wird. Nur in dem Fall, wo ein IAO-Mitglied als solches Beschwerde einlegt, ist Voraussetzung seiner Beschwerdebefugnis, daß die fragliche Konvention für es selbst in Kraft getreten ist.

Das Verfahren nach Art. 26 ist in der Verfassung der IAO nicht näher geregelt. Der Verwaltungsrat kann sich zunächst, wenn er es für angebracht hält, mit der Regierung, gegen die sich die Klage richtet, in Verbindung

⁷⁾ E. A. Landy, *The Effectiveness of International Supervision* (London 1966), S. 190 f.

setzen und sie zur Stellungnahme auffordern. Daraufhin kann er eine Untersuchungskommission einsetzen, die die Beschwerde zu prüfen und darüber einen Bericht zu verfassen hat, der sämtliche für die Beschwerde bedeutsamen Fakten und die geeigneten Abhilfemaßnahmen zu enthalten hat. Der Untersuchungsbericht wird dem Verwaltungsrat und jeder am Streitfall interessierten Regierung mitgeteilt und veröffentlicht. Jede Partei des Beschwerdeverfahrens hat die Möglichkeit, die im Bericht enthaltenen Empfehlungen anzunehmen oder abzulehnen und im letzteren Fall den Streitfall dem IGH zu unterbreiten. Der IGH ist befugt, etwaige Schlußfolgerungen oder Empfehlungen der Untersuchungskommission zu bestätigen, abzuändern oder aufzuheben. Seine Entscheidung ist endgültig⁸⁾.

Die Verfassung der IAO gibt dem Verwaltungsrat keine Ermächtigung, eine ständige Verfahrensordnung für das Beschwerdeverfahren nach Art. 26 zu erlassen. Dementsprechend ist für jede Beschwerde eine *ad hoc*-Verfahrensregelung durch Verwaltungsrat und Untersuchungskommission erfolgt.

Zur Durchführung eines Beschwerdeverfahrens nach Art. 26 kam es erstmals im Jahre 1961, als die Regierung Ghanas eine Beschwerde bei der IAO einreichte, daß Portugal in seinen afrikanischen Territorien Mozambique, Angola und Guinea die Konvention über die Abschaffung der Zwangsarbeit von 1957 nicht einhalte⁹⁾. Im selben Jahre klagte Portugal Liberia an, daß es die Konvention über die Zwangsarbeit von 1930 verletze¹⁰⁾. In beiden Fällen hatten der Verwaltungsrat und die nach Art. 26 eingesetzten Kommissionen grundsätzliche Entscheidungen über Sinn und Zweck des Verfahrens und den *modus procedendi* zu treffen. Wenn die dabei niedergelegten Regeln auch nur für das jeweilige Verfahren bindend sind, so ist doch zu beachten, daß im Verfahren gegen Griechenland weitgehend auf die in diesem Verfahren erarbeiteten Grundsätze zurückgegriffen wurde.

III.

Das Beschwerdeverfahren im Rahmen des Überwachungssystems der IAO

Wenn für viele Jahre das Beschwerdeverfahren nach Art. 26 nicht angewandt wurde, so kann das nur im Zusammenhang mit dem allgemeinen Überwachungssystem der Verfassung der IAO verstanden werden.

Alle Mitgliedstaaten haben sich in Art. 22 verpflichtet, dem Internationalen Arbeitsamt jährlich einen Bericht über ihre Maßnahmen zur Durchfüh-

⁸⁾ Art. 26, 28, 29, 31, 32 der Verfassung der IAO (UNTS Bd. 15, S. 40 in Verbindung mit UNTS Bd. 191, S. 143).

⁹⁾ Bull. Off. Suppl. II Bd. 45 (1962) N.2, S. 1 ff.

¹⁰⁾ Bull. Off. Suppl. II Bd. 46 (1963) N.2, S. 1 ff.

zung der Abkommen, denen sie beigetreten sind, vorzulegen¹¹⁾. Die Form dieser Berichte bestimmt der Verwaltungsrat, der wie die Konferenz zu gleichen Teilen aus Regierungsvertretern und Verbandsvertretern zusammengesetzt ist. Der Verwaltungsrat stellt einen Fragebogen auf, den die Berichte zu beantworten haben. Eine Zusammenfassung dieser Berichte wird zusammen mit einem Bericht eines Expertenkomitees auf der nächsten Tagung der Konferenz vorgelegt. Das Expertenkomitee wird vom Verwaltungsrat auf drei Jahre ernannt und besteht aus anerkannten Fachleuten des Arbeitsrechts und der Praxis. Es hat die Aufgabe, die nationalen Rechtsordnungen und Praktiken auf ihre Übereinstimmung mit ratifizierten Konventionen zu überprüfen. Die Konferenz der Mitgliedstaaten, die sich mit diesen Berichten zu befassen hat, ist naturgemäß nicht in der Lage, die Durchsetzung der Konventionen und Empfehlungen zu überwachen¹²⁾. Sie schuf daher einen Konferenzausschuß, der an Hand der vorgelegten Berichte und Stellungnahmen der Mitgliedstaaten die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten untersucht und seine Beobachtungen der Konferenz mitteilt¹³⁾.

Dieses Verfahren hat sich jedenfalls insofern als effektiv erwiesen, als die Übereinstimmung der nationalen Rechtsordnung mit ratifizierten Konventionen betroffen ist. In zahlreichen Fällen wurden Diskrepanzen zwischen der nationalen Gesetzgebung und dem Vertragsrecht durch den Konferenzausschuß gerügt und daraufhin durch die Mitgliedstaaten behoben¹⁴⁾. Die Wirkung des Ausschusses beruht aber auf keiner irgendwie gearteten justiziellen Entscheidungsbefugnis, sondern allein auf seiner Funktion als »Organ der internationalen öffentlichen Meinung« und seiner Autorität als »Gewissen der Organisation«¹⁵⁾.

Naturgemäß ist dieses Verfahren weniger geeignet, die Vereinbarkeit der staatlichen Praxis mit den Konventionen zu überprüfen. Man hat dem abzuhelpen versucht in der revidierten Verfassung von 1946 durch eine neue Bestimmung, wonach die Regierungen Abschriften ihrer Jahresberichte den

¹¹⁾ Aus praktischen Gründen ging man im Jahre 1959 dazu über, nur alle zwei Jahre einen detaillierten Bericht von den Mitgliedstaaten zu verlangen, vgl. L a n d y, a.a.O., S. 151 f.

¹²⁾ Bis zum 1. 7. 1970 waren von der Allgemeinen Konferenz 132 Konventionen und 136 Empfehlungen verabschiedet worden; freilich sind mangels einer ausreichenden Zahl von Ratifikationen noch nicht alle Konventionen in Kraft getreten. Siehe dazu J o h n s t o n, The International Labour Organisation (London 1970), S. 310 ff.

¹³⁾ Zur Arbeitsweise des Ausschusses ausführlich L a n d y, a.a.O., S. 36 ff.

¹⁴⁾ In etwa 3/4 aller Fälle wurden keine Diskrepanzen gefunden; in den anderen Fällen wurden zu etwa 60 % Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten getroffen, um diese Diskrepanzen zu beseitigen, vgl. J o h n s t o n, a.a.O., S. 102 f.

¹⁵⁾ L a n d y, a.a.O., S. 37.

nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden mitzuteilen haben. Etwaige Stellungnahmen dieser Verbände zu den Berichten sind der IAO ausdrücklich bekanntzugeben. Allerdings haben die Verbände nur in wenigen Fällen von dieser Befugnis zur Stellungnahme Gebrauch gemacht, obwohl die Organisation verschiedentlich Anstrengungen unternommen hat, die Mitwirkung der Verbände zu intensivieren ¹⁶⁾.

Trotz dem moralischen Druck, den die Organisation mit ihren Untersuchungsberichten auf die Mitgliedstaaten ausübt, kommt es vor, daß Staaten ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommen. Für diesen Fall hat die Konferenz im Jahre 1957 die Institution einer »schwarzen Liste« geschaffen. In diese Liste werden alle Staaten eingetragen, bei denen die üblichen Methoden der Diskussion und Überredung keinen Erfolg gehabt haben. Mit der Veröffentlichung der Liste wird ein zusätzliches moralisches Druckmittel geschaffen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß Staaten in den meisten Fällen Maßnahmen unternommen haben, um ihren vertraglichen Pflichten besser gerecht zu werden ¹⁷⁾.

In der Regel, aber nicht notwendig, geht einem förmlichen Beschwerdeverfahren die Aufnahme in die schwarze Liste voraus. So wurde Griechenland von der Konferenz 1968 auf die Liste unter der Kategorie der Länder eingetragen, bei denen das Konferenzkomitee zum Ergebnis gekommen ist, daß sie mehrfach in ernster Weise gegen die Verpflichtungen ratifizierter Konventionen verstoßen haben ¹⁸⁾.

Versagt auch dieses Mittel, so bleiben nur die förmlichen Verfahren nach Art. 24 und 26 der Verfassung. Art. 24 gibt den Berufsverbänden von Arbeitgebern und Arbeitnehmern eine besondere Beschwerdebefugnis. Das Verfahren unterscheidet sich von dem nach Art. 26 dadurch, daß keine *ad hoc*-Untersuchungskommission eingesetzt werden kann, die zum Ausspruch verbindlicher Empfehlungen berechtigt ist. Der Verwaltungsrat hat lediglich die Möglichkeit, die Beschwerde der Regierung zu übermitteln und sie zur Stellungnahme aufzufordern. Geht von der betreffenden Regierung binnen angemessener Frist keine Erklärung ein oder hält der Verwaltungsrat die erhaltene Erklärung nicht für befriedigend, so hat er das Recht, die Beschwerde und gegebenenfalls die Antwort zu veröffentlichen ¹⁹⁾.

Sollte der Verwaltungsrat aus irgendeinem Grunde einer formalen Ak-

¹⁶⁾ L a n d y, a.a.O., S. 38.

¹⁷⁾ L a n d y, a.a.O., S. 170 f.

¹⁸⁾ Conférence Internationale du Travail, Compte Rendu des Travaux zit. ConfIT, 52. Sitzung, Genf 1968, S. 650.

¹⁹⁾ Bis zum Jahre 1966 waren sechs Verfahren nach Art. 24 in Gang gebracht worden, L a n d y, a.a.O., S. 174.

tion nach Art. 24 oder 26 abgeneigt, aber dennoch der Überzeugung sein, daß die Fakten eines Falles eine genaue Untersuchung erfordern, so kann er nach Art. 10 die Durchführung einer Sonderuntersuchung anordnen. Dazu ist keine förmliche Beschwerde eines Mitgliedstaates erforderlich. Die Funktion dieser Untersuchungen ist häufig sehr verschieden. In manchen Fällen dienen sie unmittelbar zur Schlichtung eines konkreten Streites, in anderen Fällen zur bloßen Informationsbeschaffung. So untersuchte 1964 eine Fact-Finding and Conciliation Commission einen Disput bezüglich der Vereinigungsfreiheit für Regierungsangestellte in Japan. Die Frage der Zwangsarbeit wurde von 1951-1953 in 24 Ländern durch einen *ad hoc*-Ausschuß untersucht²⁰⁾. Ein ständiger Ausschuß befaßt sich seit 1951 mit der Vereinigungsfreiheit. Im Beschwerdeverfahren haben die Berichte dieser Ausschüsse eine nicht unerhebliche Bedeutung als Informationsquelle für die Untersuchungskommissionen.

Die Kombination des dauernden Überwachungssystems mit dem Beschwerdeverfahren führt zu einer Stärkung beider²¹⁾. Die Möglichkeit, eine formelle Beschwerde einzureichen, gibt zusätzlichen Spielraum, wenn die schwarze Liste fehlgeschlagen hat. Wenn auch das Nebeneinander einer administrativen und einer justizförmigen Kontrolle dazu führt, daß die administrative Kontrolle überwiegt und die justizförmige verdrängt, so ist doch der potentielle Faktor des förmlichen Beschwerdeverfahrens nicht zu unterschätzen²²⁾. Gerade die relative Seltenheit des Beschwerdeverfahrens bewirkt, daß es in der öffentlichen Meinung besondere Beachtung findet. Diese Funktion hat der stellvertretende Vorsitzende des Konferenzausschusses im Jahre 1960 betont, als er von Liberias klarer Verletzung der Konvention über die Zwangsarbeit sprach und die Entschlossenheit der Arbeitnehmervertreter bekanntgab:

«... le groupe des travailleurs de la Conférence est bien décidé, au cas où, l'année prochaine, cette convention ne serait pas encore appliquée, à faire appel à l'article 26 de la Constitution et à déposer plainte auprès de l'O.I.T. Nous espérons que cet avertissement solennel suffira pour faire comprendre à ce gouvernement que le moment est venu d'appliquer les conventions ratifiées»²³⁾.

²⁰⁾ Bull. Off. Suppl. I Bd. 39 N.4, S. 1 ff.; J e n k s, Human Rights, Social Justice and Peace, The broader significance of the I.L.O. experience, in: International Protection of Human Rights, Nobel Symposium Bd. 7 (1968), S. 243.

²¹⁾ L a n d y, a.a.O., S. 175.

²²⁾ J u v i g n y, L'Organisation Internationale du Travail et les Droits de l'Homme, in: René Cassin, Amicorum Discipulorumque Liber (Paris 1969), S. 120.

²³⁾ ConfIT, 44. Sitzung 1960, S. 473.

IV. Das Beschwerdeverfahren gegen Griechenland

a) Die Tätigkeit des Verwaltungsrats

Nach Eingang der Beschwerde faßte der Verwaltungsrat auf seiner Sitzung im November 1968 folgende Beschlüsse:

1. Griechenland wird aufgefordert, seine Stellungnahme dem Direktor des Internationalen Arbeitsamts mitzuteilen.
2. Griechenland soll einen Vertreter zur Teilnahme am Verfahren im Verwaltungsrat entsenden.
3. Der Verwaltungsrat soll auf seiner nächsten Sitzung entscheiden, ob die Beschwerde einer Untersuchungskommission zu unterbreiten sei.

Der tschechische Beschwerdeführer hatte vorgeschlagen, nach Art. 26 II sofort eine Kommission einzusetzen, ohne erst die Beschwerde der griechischen Regierung zur Stellungnahme zu übermitteln. Das hätte wenigstens eine oberflächliche Prüfung der Beschwerde durch den Verwaltungsrat erfordert. Der Verwaltungsrat war jedoch, wie in früheren Verfahren, der Meinung:

«En effet, il serait incompatible avec le caractère judiciaire de la procédure prévue à l'article 26 et aux articles suivants de la Constitution qu'une discussion ait lieu, au Conseil d'administration, au sujet du fond de plaintes alors que le Conseil d'administration ne dispose pas de considérations du gouvernement contre lequel ces plaintes ont été présentées, ni de l'appréciation objective de l'ensemble du cas de la part d'un organisme indépendant. En outre, une telle discussion serait inappropriée, pendant qu'une proposition de renvoyer les plaintes devant une commission d'enquête est en attente devant le Conseil d'administration, ou pendant que l'affaire est encore pendante devant une commission d'enquête. Si une commission d'enquête doit être instituée — ce qu'il appartiendra au Conseil d'administration de décider en vertu de l'article 26, paragraphe 4, de la Constitution —, c'est lorsque celle-ci aura présenté son rapport sur le fond des plaintes que le Conseil d'administration pourra être appelé à prendre des mesures à leur sujet»²⁴⁾.

Der Verwaltungsrat stellte dementsprechend lediglich das Vorliegen widersprechender Stellungnahmen der Beschwerdeführer und der griechischen Regierung fest. Da die Gewerkschaftssituation in Griechenland in den vergangenen Jahren eine Frage von besonderer Bedeutung geworden sei, mit der sich die Organisation schon wiederholt habe befassen müssen, sei eine Prüfung durch eine Untersuchungskommission nach Art. 26 notwendig.

Es ist zweifelhaft, ob sich darin die prozessualen Voraussetzungen für

²⁴⁾ Bull. Off. Suppl. Spécial Bd. 54 N.2, S. 83 f.

die Inangsetzung eines förmlichen Verfahrens nach Art. 26 erschöpfen. Im Verfahren Ghana gegen Portugal tauchte die Frage auf, ob eine nicht ausreichend spezifizierte Beschwerde die Grundlage eines Verfahrens nach Art. 26 bilden könne. Die ghanaische Regierung hatte zu Beginn des Verfahrens lediglich in allgemeiner Form Konventionsverletzungen durch Portugal behauptet. Dennoch wurde vom Verwaltungsrat eine Untersuchungskommission eingesetzt. Die Untersuchungskommission charakterisierte die Beschwerde folgendermaßen:

«La plainte déposée à l'origine était rédigée en termes tout à fait généraux et n'était pas appuyée par des éléments de preuve».

Die mangelnde Konkretisierung bezog sich offenbar sowohl auf die Faktenbehauptungen als auch auf das Beweismaterial²⁵⁾. Die Kommission forderte Ghana wiederholt vergeblich auf, Beweise für ihre Behauptungen zu bieten. Die ghanaische Regierung wandte ein, es sei nicht ihre Aufgabe, Beweise zu liefern, da sie keinen Zugang zu Angola und Mozambique habe und keine Möglichkeit bestehe, eventuelle Informanten vor Maßnahmen der portugiesischen Regierung zu schützen. Die Kommission akzeptierte diese These nicht. Sie führte aus, sofern die Beschwerdeführer nicht bei Einreichung der Beschwerde unterstützende Ausführungen (*éléments appuyant la plainte*) machten, habe die Organisation volles Ermessen, ob sie der Sache nachgehe oder nicht. Danach müßten im Interesse einer gerechten Behandlung beider Parteien und zum Schutz der Organisation sowohl Verwaltungsrat wie Kommission in jedem Verfahrensstadium das Recht haben, eine Untersuchung einzustellen. Wenn die Kommission es dennoch für nützlich hielt, mit der Untersuchung des Falles fortzufahren, so wies sie doch darauf hin, daß eine derartige Untersuchung angesichts des Fehlens substantiierten Vorbringens nicht als *comme allant de soi* betrachtet werden könne²⁶⁾.

Im März 1969 beschloß der Verwaltungsrat, eine Untersuchungskommission, bestehend aus Lord Devlin (Großbritannien), Jacques Ducoux (Frankreich) und M. K. Vellodi (Indien), einzusetzen. Der Verwaltungsrat folgte dabei den in den früheren Verfahren aufgestellten Grundsätzen. Die drei Mitglieder der Kommission sollten in persönlicher Eigenschaft tätig werden, ausgewählt nach ihrer unparteiischen Haltung, ihrer Integrität und Qualifikation. Durch eine feierliche Erklärung, ähnlich derjenigen der Richter des IGH, sollten sie sich verpflichten, ihre Funktionen und Machtbefug-

²⁵⁾ Die portugiesische Regierung lehnte eine rechtliche Erwiderung auf die ghanaische Beschwerde ab, mit der Begründung, diese sei weder auf irgendwelche Fakten noch irgend-eine Begründung gestützt, vgl. Bull. Off. Suppl. II Bd. 45 (1962) N.2, S. 244.

²⁶⁾ *Ibid.*, S. 244 f.

nisse als Mitglieder der Kommission «en tout honneur et dévouement, en pleine et parfaite impartialité et en toute conscience» auszuüben²⁷⁾. Die Kommission sollte ihr eigenes Verfahren im Einklang mit der Verfassung und dem Bericht des Verwaltungsssekretariats bestimmen. Dabei sollte sie sich an folgende Richtlinien halten:

«La Commission commencera ses travaux par un examen des observations présentées par le gouvernement de la Grèce en vue de déterminer les points sur lesquels elle aurait besoin d'informations plus détaillées. La commission consultera alors, par l'intermédiaire du Directeur général, le gouvernement de la Grèce, les organisations appropriées ayant le statut consultatif auprès de l'OIT et les auteurs des plaintes, mais sans être liée par les opinions des uns ou des autres, au sujet des arrangements nécessaires pour qu'elle dispose d'informations complètes et objectives sur les questions en cause; au cas où une difficulté se présenterait, la commission en informerait par un rapport le Conseil d'administration»²⁸⁾.

b) Die Verfahrensregelung durch die Untersuchungskommission

Das Verfahren der Kommission läßt sich in drei Stadien unterteilen: 1. Prüfung des Parteivorbringens, Festsetzung des weiteren Verfahrens und Informationsbeschaffung²⁹⁾ — 2. Beweisaufnahme durch Zeugenvernehmung, Augenschein und Entgegennahme schriftlicher Stellungnahmen von Parteien, Regierungen und internationalen Organisationen — 3. Verabschiedung des Schlußberichts mit Empfehlungen.

Bei der Festsetzung des weiteren Verfahrens lehnte sich die Kommission eng an die im Verfahren Ghana - Portugal erarbeiteten Grundsätze an. Dort hatte eine Kommission den *caractère judiciaire* des Beschwerdeverfahrens betont und ausgeführt, daß die Kommission nicht beschränkt sei auf eine Prüfung der Parteibehauptungen und der dafür vorgebrachten Beweise, sondern daß sie alle notwendigen Maßnahmen ergreifen könne zur Erlangung von «informations complètes et objectives sur les questions en cause». Folgende drei Hauptelemente sollten das weitere Verfahren bestimmen: «1. le caractère judiciaire de la procédure, 2. la nécessité de mettre les faits pleinement en lumière, 3. la rapidité»³⁰⁾.

²⁷⁾ Bull. Off. Suppl. Spécial Bd. 54 N.2, S. 83.

²⁸⁾ A.a.O., S. 84.

²⁹⁾ So forderte die Kommission z. B. benachbarte Staaten Griechenlands, die wichtigsten Handelspartner Griechenlands und zahlreiche nationale und internationale Organisationen zur Stellungnahme auf.

³⁰⁾ Bull. Off. Suppl. II Bd. 45 N.2, S. 9 f.

c) Zeugenvernehmung

Die Kommission hat ihre Bereitschaft erklärt, jeden Zeugen zu hören, der wichtige Hinweise im vorliegenden Fall geben könne. Dabei beschränkte sich die Kommission aber nicht auf die von den Parteien benannten Zeugen, sondern stellte selbst eine Zeugenliste auf. Dazu gehörten insbesondere griechische Minister und hohe Verwaltungsbeamte. Im Verfahren Ghana-Portugal wurden selbst Zeugen vernommen, die weder von den Parteien, noch von der Kommission, sondern von einer privaten Vereinigung benannt worden waren. Die Kommission hat für die Vernehmung von Zeugen folgende Grundsätze aufgestellt:

1. Alle Zeugenvernehmungen sind nicht öffentlich.
2. Die Vertreter der Parteien haben das Recht, während der Vernehmung jedes Zeugen anwesend zu sein.
3. Zeugen ist die Anwesenheit nur während ihrer Vernehmung gestattet.
4. Die Kommission behält sich das Recht vor, Parteienvertreter bei jeder Frage zu konsultieren, wenn sie es für erforderlich hält.
5. Die Vernehmung der Zeugen dient allein der Wahrheitsermittlung. Politische Stellungnahmen dürfen daher von den Zeugen nicht abgegeben werden.
6. Die Zeugen haben ihre Aussage entsprechend dem Reglement des IGH zu beenden.
7. Jeder Zeuge ist zunächst aufzufordern, dem Ausschuss ein Exposé seiner Aussage zu unterbreiten. Danach wird er nach einer von der Kommission festgelegten Reihenfolge von den Parteien befragt. Alle Fragen unterliegen der Kontrolle der Kommission. Jedes Mitglied der Kommission hat zu jeder Zeit ein Fragerecht.
8. Die Kommission wird jeden Mangel, eine Frage in zufriedenstellender Weise zu beantworten, zur Kenntnis nehmen³¹⁾.

Die unter Ziff. 7 erwähnte Ordnung sah vor, daß die Zeugen des Beschwerdeführers zuerst vernommen werden sollten. Danach schloß sich eine Befragung durch die Gegenpartei an. Jede Partei hatte vor Beginn der Sitzung eine Liste ihrer Zeugen mit deren Namen und Stand der Kommission mitzuteilen. Die Kommission hat aber diese Regeln über Zeugenvernehmung nicht im Sinne einer starren Verfahrensordnung ausgelegt, sondern Abweichungen zugelassen, wenn sie es für erforderlich hielt. So wurden z. B. im Verfahren Ghana-Portugal die Zeugen Portugals zuerst vernommen, weil Ghana keine Zeugen angekündigt hatte. Als Ghana später Zeugen benannte, ohne sie in einer Liste anzukündigen, widersprach Portugal. Es war

³¹⁾ Bull. Off. Suppl. Spécial Bd. 54 N.2, S. 14 f.

der Meinung, eine Partei dürfe nicht in Widerspruch zu den Verfahrensregeln ihre Zeugen später unerwartet in der Sitzung präsentieren, weil die andere Partei nicht in der Lage sei, ihre Gegenzeugen zu benennen. Die Kommission wies diesen Einwand jedoch zurück mit der Bemerkung, die Nichteinhaltung von Fristen als solche habe keinen präkludierenden Charakter³²⁾.

Ähnlich wurde im Verfahren gegen Griechenland einem Einwand der griechischen Regierung gegen eine Zeugenvernehmung nicht stattgegeben. Obwohl der Zeuge nicht vorher ordnungsgemäß benannt worden war, hielt die Kommission sich für berechtigt, jeden Zeugen zu hören. Sie führte aus, das oberste Verfahrensziel sei die Sammlung möglichst umfassender Informationen. Dementsprechend müsse das Verfahren so flexibel wie möglich gehalten werden³³⁾. Die griechische Regierung zog daraufhin ihre Zeugenliste zurück und gab jede weitere Zusammenarbeit mit der Kommission auf.

Eine Anhörung der Parteien nach Abschluß der Zeugenvernehmung, wie sie in früheren Verfahren praktiziert worden war, fand im Griechenland-Verfahren nicht statt. In den vorausgegangenen Verfahren war beiden Parteien Gelegenheit gegeben worden, sich zu den Ergebnissen der Zeugenvernehmungen zu äußern und Anfragen an die Kommission zu richten.

d) Ortsbesichtigung und Augenschein

Die Frage einer Überwachung der arbeitsrechtlichen Konventionen durch internationale Inspektion in den einzelnen Mitgliedstaaten tauchte schon früh in der IAO auf³⁴⁾. Im Jahre 1947 schlug der französische Berichterstatter des Konferenzausschusses Scelle vor, daß das Internationale Arbeitsamt in die Mitgliedstaaten Vertreter entsenden sollte, die in dauerndem Kontakt mit den nationalen Arbeitsbehörden stehen und die IAO dauernd über ihre Beobachtungen hinsichtlich der Anwendung der Konventionen unterrichten sollten³⁵⁾.

Im Ausschuß wurde diesem Vorschlag entgegengehalten, er enthielte den Kern eines internationalen Überwachungssystems und könnte daher die staatliche Souveränität beeinträchtigen und den Fortgang der internationalen Arbeitsgesetzgebung verzögern³⁶⁾. Wenn auch vom Erfolg dieser und anderer Bemühungen klar wurde, daß die Staaten sich einer internationalen Inspektion auf einer Routinebasis widersetzen würden, so wurden anderer-

³²⁾ Bull. Off. Suppl. II Bd. 45 N.2, S. 19.

³³⁾ Bull. Off. Suppl. Spécial Bd. 54 N.2, S. 17 f.

³⁴⁾ L a n d y, a.a.O. (oben Anm. 7), S. 159 f.

³⁵⁾ ConfIT, 30. Sitzung, 1947, S. 529.

³⁶⁾ A.a.O.

seits gegen eine Durchführung von Ortsbesichtigungen durch *ad hoc* eingesetzte Untersuchungskommissionen keine prinzipiellen Einwände vorgebracht. Einen Präzedenzfall für die Anwendung des Art. 26 stellt der Besuch der afrikanischen Kolonien Angola und Mozambique durch die Kommission im Beschwerdeverfahren gegen Portugal dar. Als Hauptzweck des Besuchs betrachtete die Kommission

«de lui permettre de se former une impression directe de la situation existant dans les territoires visés par la plainte et de connaître les conditions pratiques dans lesquelles se déroulent les principales activités économiques au sujet desquelles des allégations ont été formulées, tout en lui permettant d'effectuer des sondages pour vérifier la justesse de ces allégations»³⁷⁾.

Die Kommission war sich der Grenzen, die der Bildung eines objektiven Eindrucks entgegenstehen, wohl bewußt. Portugal gab bekannt, daß die Kommission sich, wohin immer sie wolle, begeben könne, und schlug vor, daß die Besuche ohne seine vorherige Kenntnis der Reiseroute stattfinden sollten. Die Kommission hielt dies aus praktischen Gründen für undurchführbar und teilte daher die Reiseroute der portugiesischen Regierung mit. Sie beschloß aber an Ort und Stelle, was sie sehen und mit wem sie sprechen wollte³⁸⁾. Dabei wurde sie nur von portugiesischen Verbindungsleuten begleitet. Eine Anwesenheit der Parteivertreter hielt die Kommission für entbehrlich. In vielen Fällen fanden auch spontane Unterhaltungen mit Arbeitern ohne Beisein von Behördenvertretern oder der Firmenleitung statt. Im ganzen zeigte sich aber klar, daß eine Inspektion an Ort und Stelle nur auf Grund bereitwilliger Zusammenarbeit der portugiesischen Regierung möglich wurde. Im Verfahren gegen Griechenland gab die Kommission daher ihren Plan, Griechenland zu besuchen auf, als die griechische Regierung ihren Entschluß, nicht mehr mit der Kommission zusammenzuarbeiten, kundgetan hatte³⁹⁾.

e) Zahl der zugelassenen Beweismittel

Die Kommission hat wiederholt betont, daß ein Hauptziel des Verfahrens die Sammlung möglichst umfassender Informationen sei⁴⁰⁾. Dementsprechend ist die Beweisaufnahme nicht strafprozeßartig festgelegt. Die Kommission hat keine festen Regeln über die Zahl der zugelassenen Beweismittel und die Art der Beweisaufnahme aufgestellt. So hat die Kommis-

³⁷⁾ Bull. Off. Suppl. II Bd. 45 N.2, S. 22.

³⁸⁾ A.a.O., S. 23 f.

³⁹⁾ Bull. Off. Suppl. Spécial Bd. 54 N.2, S. 19.

⁴⁰⁾ Bull. Off. Suppl. Spécial Bd. 54 N.2, S. 18, 12.

sion im Verfahren Portugal - Liberia z.B. Auszüge aus Artikeln und eidesstattliche Erklärungen dritter Personen als Beweismittel zugelassen⁴¹⁾. Das Beweismaterial wurde in der Regel den Parteien zugänglich gemacht, jedoch wurden Protokolle von Ortsbesichtigungen und auswärtigen informatorischen Anhörungen nicht angefertigt. Die Kommission hielt sich auch für frei, Beweisanträge nach ihrem Ermessen abzulehnen. So wurde ein Antrag der ghanaischen Regierung, Tanganyika zu besuchen, als »nicht notwendig« abgelehnt⁴²⁾.

V. Die Auslegung der Vertragspflichten durch die Kommission

Auf ihrer 4. Sitzung im Oktober 1970 hatte die Kommission zu entscheiden, ob das gesammelte Beweismaterial den Schluß auf vertragswidriges Handeln Griechenlands zuließ. Dabei tauchten zwei Fragen auf: Einmal die grundsätzliche Frage nach dem Umfang der Verpflichtung der Mitgliedstaaten gemäß Art. 19 § 5 *lit. d* der Verfassung der IAO, die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung der Bestimmungen des betreffenden Übereinkommens vorzunehmen. Dieses Problem war schon in dem vorausgegangenen Verfahren Ghana - Portugal aufgetaucht und dort eingehend behandelt worden. Die zweite Frage betraf die Berufung Griechenlands auf ein Notstandsrecht, um sich den internationalen Vertragspflichten zu entziehen.

a) Die Berufung auf Notstand

Die griechische Regierung argumentierte, daß durch die Ratifizierung der internationalen Konventionen Griechenland keine Verpflichtung übernommen habe, Art. 91 der Verfassung von 1952, der ein Notstandsrecht vorsieht, außer Kraft zu setzen. Das Notstandsrecht sei im öffentlichen Recht ebenso anerkannt wie das Prinzip der höheren Gewalt im Zivilrecht. Über das Vorliegen einer Notstandslage könne aber nur die nationale Regierung, nicht jedoch eine internationale Schiedsinstanz entscheiden⁴³⁾.

Die Kommission wies diese Ansicht zurück. Sie ging aus von dem allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsatz, daß ein Staat sich nicht auf das nationale Recht berufen könne, um die Nichterfüllung einer völkerrechtlichen Verpflichtung zu rechtfertigen. Vielmehr werde das Ausmaß völkerrechtlicher Verpflichtungen allein durch vertragliches und allgemeines Völkerrecht, insbesondere Gewohnheitsrecht und die *principes généraux* be-

⁴¹⁾ Bull. Off. Suppl. II Bd. 46 (1963) N.2, S. 44.

⁴²⁾ Bull. Off. Suppl. II Bd. 45 N.2, S. 32.

⁴³⁾ Bull. Off. Suppl. Spécial Bd. 54 N.2, S. 24 f.

grenzt. Sie kam zum Schluß, daß keine der in Frage stehenden Konventionen eine Berufung auf eine Notstandslage erlaubten. Nach allgemeinem Völkerrecht könne eine Vertragsverletzung nur unter dem Gesichtspunkt der höheren Gewalt oder der Selbstverteidigung gerechtfertigt sein. In beiden Fällen sei aber erforderlich, daß keine andere Möglichkeit als die der Vertragsverletzung bestehe und die Maßnahmen zeitlich und umfangmäßig auf das absolut Notwendige beschränkt werden. Die Voraussetzungen für das Vorliegen dieser Rechtfertigungsgründe seien aber in jedem Fall einer Nachprüfung durch internationale, unparteiische Instanzen zugänglich. Da keine Anhaltspunkte für das Vorliegen eines völkerrechtlichen Rechtfertigungsgrundes in Griechenland ersichtlich seien, entschied die Kommission, daß Griechenland sich nicht auf Notstand berufen könne⁴⁴⁾.

b) Das Ausmaß der vertraglichen Verpflichtungen

Sowohl im Griechenland-Verfahren als auch im vorausgegangenen Verfahren Portugal - Liberia griff die Kommission auf die im ersten Verfahren Ghana - Portugal erarbeiteten Grundsätze über die Auslegung von Art. 19 § 5 *lit. d.* zurück⁴⁵⁾. Dort hatte die Untersuchungskommission diese Bestimmung als Pflicht ausgelegt, sowohl in faktischer wie in rechtlicher Hinsicht die Vorschriften der Konvention effektiv zu machen. Danach ist einmal erforderlich, daß die nationale Gesetzgebung der Konvention voll entspricht. Eine Situation, bei der eine mit einer Konvention unvereinbare Norm existiert, die aber nicht angewandt wird, kann nach Ansicht der Kommission nicht als ausreichend betrachtet werden. Sogar wenn Rechtsbestimmungen als aufgehoben gelten wegen der späteren Ratifikation einer Konvention, bliebe die Gefahr, daß die nationalen Behörden weiterhin das früher geltende Gesetz anwenden. Noch größer sei die Gefahr, wenn die nationalen Bestimmungen durch die Ratifikationen nicht aufgehoben wurden, sondern lediglich *de facto* keine Anwendung finden. Nur eine ausdrückliche Aufhebung der entgegenstehenden nationalen Gesetzgebung entspreche daher den internationalen Verpflichtungen in vollem Umfang⁴⁶⁾.

Ebenso ist es nach Meinung der Kommission erforderlich, daß das internationale Vertragsrecht voll und ausnahmslos in der Praxis angewandt wird. Das sei aber nur möglich, wenn ein effektives Überwachungssystem durch unabhängige Funktionäre bestehe. Außerdem sei erforderlich, daß die neuen Vorschriften allen Interessierten bekanntgegeben würden und der Öffentlichkeit durch Anschläge oder Publizierung ein klares Bild ihrer Rechte und

⁴⁴⁾ A.a.O., S. 25 f.

⁴⁵⁾ Vgl. Bull. Off. Suppl. II Bd. 46 N.2, S. 180 f.

⁴⁶⁾ Bull. Off. Suppl. II Bd. 2 N.2, S. 246 f.

Pflichten verschafft werde. Weiterhin müsse ein effektives Beschwerdesystem hinsichtlich der Verletzung geschützter Individualrechte garantiert werden. Nur wenn diese Bedingungen erfüllt seien, könne eine Regierung nicht als vertragsbrüchig angesehen werden, wenn ein Arbeitgeber oder Beamter internationalen Vorschriften zuwiderhandelt, vorausgesetzt, daß disziplinare oder justizielle Maßnahmen gegen ihn eingeleitet würden. Im übrigen könne sich eine Regierung nicht entlastend auf Fehler von Arbeitgebern oder Beamten berufen ⁴⁷⁾.

VI. Die Empfehlungen der Kommission

Nach Art. 28 der Verfassung der IAO hat die Kommission in ihrem Schlußbericht die Fakten des Falles darzulegen und die Maßnahmen zu empfehlen, durch die nach ihrer Ansicht der Beschwerde abgeholfen werden könnte, einschließlich der Zeit, in der diese Maßnahmen getroffen werden sollen.

Die Kommission kam in vorliegendem Fall zum Ergebnis, daß Griechenland durch zahlreiche praktische und rechtliche Maßnahmen gegen Art. 3 und 4 der Konvention über die Vereinigungsfreiheit und Art. 4 der Konvention über das Kollektivvertragsrecht verstoßen hat. Die Kommission war sich darüber im klaren, daß es kaum Erfolg verspräche, Griechenland die Aufhebung aller im einzelnen aufgeführten, beanstandeten Maßnahmen zu empfehlen.

Die Kommission machte statt dessen konkrete Vorschläge zur Änderung der neueren griechischen Gesetzgebung und entwickelte ein »Minimalprogramm« zur Annäherung Griechenlands an den internationalen Standard. Griechenland wurde aufgefordert, in seinen Jahresberichten nach Art. 22 die Aktivitäten anzugeben, die es unternommen hat, um diesen Empfehlungen gerecht zu werden. Die Form und der Zeitpunkt der Berichte sollten dem Ermessen des Expertenausschusses über Anwendung der Konventionen und Empfehlungen überlassen werden. Die Kommission betonte schließlich, daß alle diese Maßnahmen noch nicht ausreichend seien, um die arbeitsrechtliche Situation in Griechenland mit den internationalen Normen in Einklang zu bringen. Da die Stellung der Gewerkschaften und Arbeiter mit der allgemeinen Rechtslage untrennbar verknüpft sei, sei es erforderlich, ein allgemeines Klima der Freiheit wiederherzustellen, in der die Meinungs-, Rede- und Versammlungsfreiheit geschützt werde und willkürliche Verhaftungen ausgeschlossen seien. Die Zwangslage werde aber ungeachtet aller arbeitsrechtlichen Gesetzgebung weiterbestehen, solange das Notstandsrecht wei-

⁴⁷⁾ A.a.O., S. 247.

ter in Kraft sei und die Bestimmungen der neuen Verfassung nicht effektiv würden. Abschließend stellt die Kommission in Aussicht, eine IAO Fact Finding-Kommission nach Griechenland zu entsenden, sobald die griechische Regierung überzeugt sei, daß die Vereinigungsfreiheit wieder voll hergestellt worden sei⁴⁸⁾).

Während im Verfahren gegen Griechenland die griechische Regierung die Zusammenarbeit mit der Kommission aufgab und zunächst keine Bereitschaft erkennen ließ, die Empfehlungen der Kommission zu beachten, zeigten sich in den beiden früheren Verfahren nach Art. 26 beträchtliche Erfolge der Kommissionsarbeit. In beiden Verfahren änderten die beklagten Regierungen schon während des Verfahrens Teile ihrer Gesetzgebung, um sie den internationalen Normen anzupassen⁴⁹⁾. In der Folgezeit unternahmen sowohl Portugal wie Liberia zahlreiche Maßnahmen, um den Empfehlungen der Kommission nachzukommen, wenn auch der Konferenzausschuß häufig zu einer sorgfältigeren Erfüllung der Berichtspflichten mahnen mußte und in keinem Fall eine einwandfreie Erfüllung der Empfehlungen der Kommission feststellen konnte⁵⁰⁾. Nach Abschluß des Verfahrens gab auch Griechenland seine ablehnende Haltung gegenüber der Arbeit der Untersuchungskommission auf. Im Januar 1971 erklärte Griechenland seine grundsätzliche Bereitschaft, die Empfehlungen des Kommissionsberichts zu beachten. Im Mai 1971 wurde eine neue Arbeitsgesetzgebung verabschiedet, die den Bedenken der Kommission Rechnung tragen sollte⁵¹⁾.

In der Verfassung ist die Frage, welche Möglichkeiten die IAO hat, um eine Beachtung ihrer Empfehlungen zu erzwingen, nicht geregelt. Art. 33 sieht lediglich vor, daß der Verwaltungsrat der Konferenz die Maßnahmen empfehlen kann, die ihm zur Sicherung der Ausführung dieser Empfehlungen zweckmäßig erscheinen. Die ursprüngliche Verfassung von 1919 sah vor, daß sowohl die Untersuchungskommission wie der StIGH *sanctions d'ordre économique* verhängen könnte⁵²⁾. Die jetzigen Funktionen des Verwaltungsrats schließen möglicherweise die Befugnis ein, den Fall dem UN-Sicherheitsrat zu unterbreiten⁵³⁾. Der Ausschluß aus der Organisation kann

⁴⁸⁾ Bull. Off. Suppl. Spécial Bd. 54 N.2, S. 66 ff.

⁴⁹⁾ Bull. Off. Suppl. II Bd. 45 N.2, S. 251 f., Bull. Off. Suppl. II Bd. 46 N.2, S. 106, 196.

⁵⁰⁾ Vgl. z. B. ConfIT, 47. Sitzung 1963, S. 585 f.; ConfIT, 48. Sitzung 1964, S. 708 f.; ConfIT, 50. Sitzung 1966, S. 622, 633 ff.; ConfIT, 52. Sitzung 1968, S. 639 f., 654 ff.

⁵¹⁾ International Herald Tribune vom 31. 5. 1971, S. 3.

⁵²⁾ Art. 414 II, siehe Bull. Off. Bd. 1 (1919/20), S. 346.

⁵³⁾ So der Bericht der Konferenzdelegation über konstitutionelle Fragen von 1946, die die jetzige Fassung des Art. 28 vorschlug, ConfIT, 29. Sitzung, Rappört II (1), S. 61.

dagegen kaum als mögliche Sanktion betrachtet werden, da eine solche Lösung dem Universalitätsprinzip der IAO widersprechen würde⁵⁴). Weniger einschneidende Sanktionen wären ferner die Einstellung technischer Hilfe und die Beschneidung des Stimmrechts eines Mitgliedstaates in Konferenz und Verwaltungsrat. Gegen die letztere Maßnahme spricht allerdings, daß die Interessen eines Mitgliedstaates nicht nur durch Regierungsvertreter, sondern auch durch Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter wahrgenommen werden. Denkbar ist jedenfalls nur eine Beschneidung der Rechte der Regierungsdelegierten. Keine dieser Maßnahmen ist jedoch bisher von der Organisation getroffen worden. Der Verwaltungsrat hat lediglich nach Eingang der Beschwerde gegen Griechenland beschlossen, keine technische Hilfe an Griechenland in den Angelegenheiten zu gewähren, die die Beschwerde betrafen⁵⁵).

Kay Hailbronner

Summary

The Complaint Procedures under the Constitution of the International Labour Organization (ILO) and the Complaints against Greece

Workers' delegates of the 1968 International Labour Conference filed a complaint with the International Labour Office concerning the nonobservance by Greece of the Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention 1948 (N. 87) and the Right to Organize and Collective Bargaining Convention 1949 (N. 98). A Commission of Inquiry appointed by the Governing Body of the ILO under Art. 26 of the Constitution of the ILO concluded in its report that a number of measures taken by the Greek Government had the effect of infringing upon freedom of association and amounted to breaches of the Convention N. 87.

Since the Constitution of the ILO does not provide for specific rules of procedure, the Governing Body and the Commission of Inquiry had to rely on the previous complaints relating to Portugal, Liberia and Ghana.

The author starts with a survey of the supervision and complaint procedures under the Constitution of the ILO. Based on the cases *Ghana v. Portugal* in 1961 and *Portugal v. Liberia* in 1962 the author undertakes to find out what rules of procedure have been followed in complaint-cases under Art. 26 of the Constitu-

⁵⁴) Landy, a.a.O. (oben Anm. 7), S. 179.

⁵⁵) Bull. Off. Suppl. Spécial Bd. 54 N.2, S. 83.

tion of the ILO. Three stages in the procedure followed by the Commission of Inquiry can be distinguished. In the first stage the Commission arranges its work and formulates its procedures. The second stage is essentially devoted to the hearing of witnesses and taking of written information. Special rules of procedure for these hearings were developed by various Commissions. In the *Ghana v. Portugal* case a Commission of Inquiry had visited Angola and Mozambique and established rules for taking evidence.

In the third stage the Commission sets out its findings on all relevant questions of fact and makes such recommendations as it may deem proper.

In the case of Greece the Commission had to deal with the contention of the Greek Government that it was relieved from the obligation of compliance with the Conventions by reason of a state of emergency.

The author examines in the last part of the article how effective the complaint procedures have been in the past. It is interesting to note that Greece has in spite of its decision to withdraw its cooperation from the Commission announced that it will respect the recommendations of the Commission and enact new labour legislation.

Kay Hailbronner