



第一项议程

**关于在涉及与其隶属国或担任该国代表的国家  
当局的关系方面保护国际劳工大会雇主和  
工人代表以及理事会成员的后续讨论**

**文件的目 的**

继本项议程在第 325 届(2015 年 11 月)和第 326 届(2016 年 3 月)理事会会议上讨论之后，本文件提出大会决议修正草案以修订 1947 年《联合国专门机构特权和豁免公约》附件 1，给予国际劳工大会和地区会议的雇主和工人代表以及理事会雇主与工人理事有限的司法豁免，保护他们在涉及其隶属国时在国际劳工组织的职权履行。

邀请理事会批准附件 1 中的决议草案，以便提交下届国际劳工大会(见决定草案第 9 段)。

相关的战略目标：跨部门。

政策影响：无。

法律影响：可能向国际劳工大会提交对《联合国专门机构特权与豁免公约》附件 1 加以修正的决议草案。

财政影响：无。

需采取的后续行动：向国际劳工大会提交决议草案以备通过。

作者单位：法律顾问办公室 (JUR)。

相关文件：理事会文件 GB.325/LILS/1；GB.319/LILS/2/2。

1. 回顾本项议程在理事会第 325 届(2015 年 11 月)和第 326 届(2016 年 3 月)会议上的讨论情况。第 326 届会议注意到了法律顾问办公室提交的具体议案,<sup>1</sup>即关于采纳修改 1947 年制定的《联合国专门机构特权与豁免公约》(1947 年公约)附件 1 的大会决议草案,并决定推迟就本项议程做出决定,为三方协商(包括国家层面在内)争取时间。<sup>2</sup>
2. 为更好地进行协商,法律顾问办公室准备和分发了试图考虑到在理事会中所表达的意见的经修订的决议草案(附件 1)。法律顾问办公室还以问答的形式准备了解释性说明(附件 2),论述 1947 年公约附件 1 的拟议修正案的法律和实际影响。
3. 修订后的决议草案与理事会第 326 届会议(2016 年 3 月)上提出的拟议决议草案<sup>3</sup>有以下不同:
  - 前言已略作重述与修改,以更严谨地遵循 1970 年决议中有关参加国际劳工组织会议的非政府代表言论自由的措辞。
  - 授予大会雇主和工人代表以及理事会成员涉及与其隶属国当局关系时的特权与豁免,现仅限于他们以公务资格发表的口头或书面的言论或所实施的一切行为豁免诉讼程序;
  - 豁免的个人范围已扩展至涵盖国际劳工组织地区会议的雇主与工人代表和顾问。
  - 该豁免的具体适用范围已明确限于国际劳工大会、理事会或地区会议、或者委员会、分委员会或这些机构的其他组织(后者尤其涵盖各组会议)所发表的口头或书面的言论或所实施的一切行为。
4. 修订后的提案基于以下考虑:正如理事会上和在国际劳工组织成员国中的公开讨论那样,特权与豁免日益受到批评,认为是被经常滥用的不正当特权。因此,将新的拟议特权豁免严格限制在国际劳工组织正常运转所必需的范围之内或许更为实际。20 世纪 40 年代国际劳工组织的特权与豁免讨论与今天对此的讨论一样,言论自由的全面保障通常成了有关国际劳工大会代表和理事会成员特权和豁免讨论的主要焦点。国家和国际议员依然广泛拥有这种豁免权,而且看起来最没有异议。因此建议,仅限于将他们以公务资格发表的口头或书面的言论或所实施的一切行为豁免诉讼程序。这种安排不仅描述了对国际劳工组织正常运转必不可少的雇主与工人豁免,而且完全符合 1970 年国际劳工大会决议所呼吁的保护范围,该决议得到一致通过,其适当性也从未受到质疑。

<sup>1</sup> 理事会文件: GB/326/LILS/1。

<sup>2</sup> 理事会文件: GB.326/PV, 第 458 段。

<sup>3</sup> 理事会文件: GB.326/LILS/1, 附件。

5. 鉴于在理事会第 326 届会议的讨论过程中有关代表和理事何时发表言论和采取行动会被认为在履行职权而不是个人行为时所表达的疑虑，特提议将豁免范围限定在各机构“举行会议”时发表的口头或书面言论或所实施的一切行为。例如，这将包括在非正式小组或会议间隙的谈话，但通常不包括会议场所以外或对媒体发表的言论。后者将被视为受到结社自由原则、适用文书和监督程序的保护的纯粹的国家行为。此外，1970 年的决议仍然适用，并在拟议决议的前言中重申了其所载原则。
6. 根据雇主组和工人组的要求，诉讼程序拟议豁免的范围已扩展至涵盖参加国际劳工组织地区会议的代表和顾问。根据上一轮地区会议的情况，每个成员国平均增加 3-4 人在为期四天的地区会议上所发表的口头或书面的言论或所实施的一切行为，有权豁免诉讼程序。
7. 关于工业化市场经济国家集团提出的决议修正案，其大部分与拟议的个人的逮捕和拘留豁免相关，而拟议决议中已不再包含这一内容，从而使其失去实施对象。有关公约附件 1 拟议新条款的重新编号以及有关公约和修订附录的临时适用的提案已经开始实施，但后者的行文略有改写。
8. 但是，不建议删除拟修订附录第一段乙(ii)中“在……看来”这样的字眼。根据一项原则，应该由国际组织自己通过负责取消豁免的机构来评估这样做的条件是否得到满足，这项原则得到广泛采用，并被认为对保护国际组织的独立性至关重要。它被纳入众多特权与豁免文件之中，<sup>4</sup>包括 1947 年公约本身，即附件 1 第 22 节第 3 段的 (d)(iii) 中，以及该公约其他九个附录中<sup>5</sup>关于出公差专家的类似条款。如果一成员国不同意本组织关于它在某个特定情况下不能放弃豁免的意见，它可认为这构成滥用特权，并通过公约第 24 节第 7 条提供的程序与本组织解决这一情况。

## 决定草案

9. 理事会批准附件 1 中的决议草案，并提交下届国际劳工大会。

<sup>4</sup> 例如：《联合国特权和豁免公约》(1946 年)，第 20 和 23 部分；《非洲统一组织关于特权和豁免一般公约》(1965 年)，第 VI(4)和 VII(2)条；《美洲国家组织关于特权和豁免协定》(1949 年)，第 14 条；《东南亚国家联盟关于特权和豁免协定》(2009 年)，第 4(6)和 5(2)条；《欧洲理事会关于特权和豁免协定》(1949 年)，第 19 条及其第二个议定书(1965 年)，第 4 条；《欧共体关于特权和豁免议定书》，第 17 条。

<sup>5</sup> 附录 II(粮农组织)、III(国际民航组织)、IV(教科文组织)、VII(世卫组织)、XII(国际海事组织)、XV(世界知识产权组织)、XVI(国际农业发展基金)、XVII(联合国工业发展组织)和 XVIII(世界旅游组织)。

## 附件 1

### 关于修正《联合国专门机构特权与豁免公约》 附件 1 的决议草案

国际劳工组织大会，于 20 年 6 月召开其第 届会议。

根据《国际劳工组织章程》第 40 条规定，国际劳工大会代表和理事会成员应享有独立行使与本组织职务相关的所必要的特权与豁免。

回顾 1970 年第 54 届国际劳工大会通过的国际劳工组织非政府代表言论自由决议，该决议强调了大会雇主和工人代表以及理事会成员可以在国际劳工组织的权限范围内自由表达自己及其所属团体和组织的观点，并向其隶属国组织的成员自由通报前述观点。

重申实施《国际劳工组织章程》第 40 条的重要性，全面保障大会雇主和工人代表以及理事会成员在国际劳工组织权限范围内自由发表言论的权利；

决定修订《联合国专门机构特权与豁免公约》附件 1，在上述附件插入新条款 1 乙如下：

“1 乙(1)虽有第 5 条第 17 节规定，按照《国际劳工组织章程》第 38 条规定召开的国际劳工大会或地区会议，其雇主和工人代表以及顾问与理事会及其代理机构的雇主和工人理事以及副理事在有关人员与其隶属国或现任或曾任该国代表的国家当局的关系上应享有诉讼程序豁免，此种豁免，包括其在任期间和卸任后在国际劳工大会、地区会议，或理事会会议，或其他任何委员会、分委员会或其他机构会议上执行公务期间所发表的口头或书面的言论和所实施的一切行为。

(2) 此条款下的特权和豁免是专为保障独立行使与国际劳工组织相关的职权而给予有关人员的，并非为关系个人本身的私人利益而给予的。因此，倘遇有任何情形，认为给予豁免待遇有碍司法的进行，而抛弃豁免并不妨害给予豁免的本旨时，本组织有权利和责任视情况通过国际劳工大会或理事会对雇主或工人代表放弃豁免。”

要求局长按照公约第 38 节向联合国秘书长转交修订后的附件 1；

根据第 11 条第 47 节第一项，邀请成员、公约缔约方通知秘书长其接受本修订后的附件，以及在等待通知过程中将修订后的条款在尽可能广的范围适用；

邀请成员而非公约缔约方加入，该公约，并在加入过程中在其领土内在尽可能广的范围内适用本公约和修订后附件的规定。

## 附件 2

### 在涉及与其国籍国或现任该国代表的国家当局的关系时， 对大会和地区会议的雇主和工人代表以及 理事会雇主和工人理事的拟议保护

#### 问题与答复

##### 涵盖什么？(适用范围)

免于诉讼程序的拟议豁免将为在执行公务期间所发表的口头或书面言论和大会非政府代表和理事会成员所实施的一切行为以及表决，在司法诉讼或其他法律行动方面提供保护。例如，该豁免将适用于陈述和演讲、书面报告、进行投诉和投票等举措。但是，豁免不会适用于与雇主和工人代表行使职权无关的私人言论和行为。举例来说，大会某位工人或雇主代表可能因签署了根据第 26 条对其国籍国所做的控诉而受到其自己国家当局的指控，他/她将获得诉讼程序豁免。

##### 涉及到谁？(人员范围)

根据章程第 3 条规定，新条款将首先使国际劳工大会雇主和工人代表受益。鉴于大会前五届会议注册的代表和顾问人数，考虑到成员国只需将新条款适用于自己的会议代表团，每个成员国将平均涉及六人(鉴于代表团的实际规模大小不一)。第二，新豁免将适用于理事会雇主和工人理事(28人)和副理事(38人)及代理理事。这意味着每个成员国不超过两名代表，至少多数情形如此。第三，至于地区会议，与国际劳工大会一样由三方国家代表团组成，新条款通常涉及三到四名代表。

##### 在何地发表言论和实施行为才能获得豁免？(空间范围)

本拟议豁免仅限于在举办大会会议、理事会会议或地区会议的场所(例如，联合国万国宫、国际劳工组织总部大楼、或召开地区会议的会议中心)发表的言论和实施的行为。包括在全体会议、小组会议、委员会会议和工作组等附属机构以及用于召开大会、理事会会议或地区会议的其他正式工作场所记录下来的言论和表决。但不包括在会议召开之际对新闻界或社交媒体、电视或广播辩论、采访、政治集会或书面发表的声明，即使这些声明仅是重复国际劳工组织会议上的发言。举例来说，理事会的一名工人或雇主理事若因其在日内瓦三月份的理事会会议上谴责其国籍国的立法改革并呼吁对该国进行国际禁运并接受瑞士的电视采访，如果其自己的国家要启动法律程序，则该理事不能行使诉讼豁免。

##### 豁免多久？(时间范围)

在担任大会代表或顾问、理事会理事或地区会议代表或顾问期间，本拟议豁免防止任何类型的针对相关人员言论和表决的司法程序。但在任期结束后，本豁免仍然继续适用于那些行为。

为何需要本拟议豁免？

本拟议豁免旨在保护大会和地区会议的非政府代表和理事会非政府理事的言论自由和独立性。意见和言论自由是社会对话和三方协商的关键，正如大会 1970 年决议和结社自由委员会多次强调的那样。

通过保护大会雇主和工人代表以及理事会工人理事的豁免待遇，国际劳工组织提高和保证本组织主要审议和执行机构的独立性、透明度和稳定性。

本拟议豁免并不寻求保护个人利益，而是通过保障他们在国际劳工组织所发挥的法定作用和职能的自主性和完整性，保护他们所属机构的利益。

相比议会豁免，拟议豁免如何？

保护国会议员以议员身份实施行为这一概念在世界大多数民主国家得到承认。在绝大多数国家，议员在履行议会职责发表言论和进行表决时享有绝对豁免，而且这一原则得到宪法的保护。从他们开始参加竞选或进行议会宣誓时起，这种保护就已生效，在其任期届满或议会解散时也不会结束，对其行使职权期间实施的行为仍然生效。

这种豁免形式(又称为“议会特权”、“非负责制”或“言论自由”)是要与严格意义上的豁免(又称为“不可侵犯权”)区分开来，后者给予议员特殊的法律保护，在其实施议会职责之外的行为时免遭逮捕、拘留和起诉。这种豁免是暂时的，仅在议员任职期间适用。此外，该豁免可被抛弃，也不适用于议员因犯罪而遭逮捕的情况(当场)。这种豁免形式更具争议性，各国的做法和规则也有很大差异。

针对大会雇主代表和工人代表以及理事会成员的本拟议豁免，反映了被广泛接受的“议会特权”或议会“非负责制”原则，因为该原则仅在他们履行国际劳工组织职责而发表言论和实施行为时提供保护。相反，它并未包括议会豁免的“不可侵犯权”形式。如果议会特权是基于保护代议民主和分权原则的需要，面向大会(通常称为世界劳工议会)非政府代表和理事会成员的本拟议豁免，通过保护雇主和工人代表免受过度压力和干扰，旨在维护本组织三方结构的完整性和自治性。

本拟议豁免如何放弃，由谁做此决定？

由国际劳工大会或理事会做出豁免放弃的决定，但是根据 1947 年公约第 16 节规定，在做此决定时，这些机构应适用目前成员国在必须做出类似决定时所适用的相同规则。拟议修正附件 1 在文本上再现了第 16 节的措辞，没有任何增加或删除。

何时批准经修订的附件 1，成员需要通过执行立法吗？

实施修订附件 1 的规定需要采取一些措施，立法或其他措施，视批准成员国的法律制度、程序和惯例而定。可以认为在大多数国家，要使本豁免能在国内法律秩序中有效适用，需要制定诸如法案、法令或规定等法律文书。

## 为何需要修正 1947 年公约附件 1？

根据 1970 年大会决议，国际劳工组织章程第 40 条的实施应全面保护大会代表和理事会成员在涉及国际劳工组织问题时的言论自由。然而，1947 年公约第 17 节使其特权和豁免在与其隶属国或现任该国代表的国家当局关系上无法适用。如果它在自己国家可能遭到无视，全面保护大会代表和理事会理事的言论自由则不太可能，1947 年公约需要改写以适应大会对第 40 条的理解。实现途径就是通过修正公约附件 1，这个文书使国际劳工组织能够让 1947 年公约适应其自身具体需求。

## 修正附件 1 的程序是什么？

如果得到理事会的批准，附件 1 拟议修正案将以决议草案的形式转交给大会进行审议或可能通过。如果大会通过，修正后的附件将由国际劳工局转交给联合国秘书长，按照 1947 年公约第 38 条和第 47 条第一项规定，成员国将向秘书长提交接受通知，修正后的附件对其产生约束力。

## 是否存在 1947 年公约附件 1 的其他修正案？

不存在，这是国际劳工组织首次提议的修订附件。然而，其他专门机构，如世界卫生组织、国际海事组织和粮农组织已经对其各自附件修正多次，以扩大某类人员享有特权和豁免的范围。

## 修正后的附件被采纳后，是否会自动对任何批准 1947 年公约的成员国产生约束？

不会。根据联合国这一公约保管机关的做法，成员国通过发布相应声明，仍然可以选择 1948 年附件 1 的最初版本作为对自身的约束。