



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

基于之前理事会第 325 届会议(2015 年 11 月)，第 326 届会议(2016 年 3 月)和第 328 届会议(2016 年 11 月)的讨论，本文件提出一项经修订的关于修正 1947 年《联合国专门机构特权与豁免公约》附件 1 的大会决议草案。修正附件 1 的目的是为了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豁免，保护他们在涉及其隶属国或担任或曾担任该国代表的国家当局时在国际劳工组织的独立性和无碍的职权履行。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 11 段)。

相关的战略目标：跨部门。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：本组织的有效和高效治理。

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：无。

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.325/PV、GB.326/LILS/1、GB.326/PV、GB.328/LILS/1、GB.328/PV。

导 言

1. 回顾本议程项目在理事会第 325 届会议(2015 年 10 月), 第 326 届会议(2016 年 3 月)和第 328 届会议(2016 年 10 月至 11 月)期间已经审议。理事会在其第 328 届会议上注意到了修正后的 1947 年《联合国专门机构特权与豁免公约》(1947 公约)附件 1 决议草案, 特别考虑到一些政府提出需要额外时间在国家层面进一步进行磋商的要求, 决定将对该项目的进一步审议推迟至其第 331 届会议(2017 年 11 月)。三方筛选小组随后决定进一步推迟讨论并将该项目列入本届会议议程供讨论。
2. 根据筛选小组的决定, 此举应已允许充裕时间进行国家层面的磋商, 为考虑到理事会迄今为止所表达的意见, 本文件附录 1 提出了一项进一步修正的决议草案。为便于其审议, 劳工局在附录 2 中准备了各国政府要求澄清的关于放弃豁免的标准和程序的补充资料。

讨论简介

3. 在其第 325 届会议(2015 年 10 月)期间, 理事会审议了一份详细分析问题来源和当前法律状况的文件。文件特别阐述了 1947 年公约条例及其附件 1 中与国际劳工组织相关保护的不足之处, 以及国际劳工组织处理这一问题的不同方式, 其中包括在第 54 届大会(1970 年)期间通过了《关于非政府代表参与国际劳工组织会议言论自由的决议》。
4. 文件提出了两个选项。第一个选项是修正 1947 年公约的附件 1, 以便为雇主和工人代表根据其隶属国情况提供特定的特权和豁免, 可借鉴议会豁免。或者, 大会可以通过有关这一议题的一项进一步决议, 回顾并强化 1970 年决议, 包括通过提供更详细的特权和豁免。修改 1947 年公约附件 1 的选项得到了雇主组织和工人组织的支持。拉丁美洲和加勒比国家集团(GRULAC)也认为这是一个虽非毫无问题、但确实可行的选项。其他政府在此选项上主要表达了顾虑。涉及一项新的大会决议的备选方案没有取得任何支持。¹
5. 在第 326 届会议(2016 年 3 月)期间, 理事会审议了一项对 1947 年公约附件 1 提出具体修正意见的文件²。根据修正后的附件 1, 参加大会的雇主和工人代表及顾问, 理事会的常任理事、副理事和替补理事在涉及其隶属国或担任或曾担任该国代表的国家当局的关系方面享有以下四种类型的豁免: (1) 在与国际劳工组织相关的履职期间和之后, 在执行公务期间发表的口头或书面形式的言论及行为, 都享有诉讼程序的豁免; (2) 在国际劳工大会或理事会履职期间, 以及在往返会议地点的行程中免遭个人逮捕或拘留的豁免; (3) 为出席相关会议免于受到行政限制或其他关于自由行动的限制; 以及(4) 在相关会议履职期间, 以及往返会议地点的途中, 所有文件不可遭受侵犯。

¹ GB.325/PV, 第 587 至 596 段。

² GB.326/LILS/1。

6. 工人和雇主组织皆对附件 1 提出的修正表示支持，但考虑到除国际劳工大会和理事会之外，特权和豁免也应适用于地区会议。政府基本认同保护雇主和工人在国际劳工组织会议期间言论自由的需要，但也表达了顾虑，特别是有关个人逮捕和拘留的提议豁免及其仿照议会豁免而建立之事实。尽管如此，工业化市场经济国家组(IMEC)已准备支持对附件 1 的拟议修正，条件是进行一些具体的修改以及对设想的放弃豁免的标准和程序加以澄清。³
7. 在其第 328 届会议(2016 年 10 月)期间，理事会审议了另一份文件，其中包含缩小了范围的新提案及一项解释性说明。更具体地，文件给予大会雇主和工人代表及理事会成员关于涉及与其隶属国的国家当局的关系方面的特权和豁免限于执行公务期间的口头或书面言论及行为的诉讼程序豁免，而非之前草案中提出给予的四项豁免；但是豁免的人员范畴扩大至涵盖参加国际劳工组织地区会议的雇主和工人代表及顾问。
8. 工人组织认为新提案给予的保护在一些方面是不足的。对于言论自由人权的保护应当与得到保护防止遭到逮捕或拘留、以及免遭和与会相关的行政限制或其他对自由行动的限制并行，以防止针对工人代表的可能报复行为。此外，限于会议场所内书面和口头形式的言论自由与 1970 年大会的决议不符。雇主组织对拟议的缩小了范围的豁免表示遗憾，但准备支持该提案，若上述提案有助解决之前讨论中政府提出的顾虑。政府方面，在工业化市场经济国家组(IMEC)表示支持的提案上，其他政府表达了关于区别公务行为和私人行为、对主权国家司法的可能影响等的顾虑，并相应要求额外时间进行内部磋商。⁴

修正后提案的内容

9. 修订后的提案反映了之前讨论中表达的各种提议，特别是拟议豁免所涉的物和人的范畴。相应地，拟议豁免将涵盖：(1) 参加国际劳工大会的雇主和工人代表及顾问；(2) 参加国际劳工组织地区会议的雇主和工人代表及顾问；(3) 理事会雇主和工人常任理事、副理事及其替补理事。上述豁免限于：(1) 在与国际劳工组织相关的履职期间和之后，在国际劳工大会、地区会议、理事会或上述会议的任何委员会、分委员会或其他机构的会议期间、公务范围内发表的口头或书面形式的言论及行为，享有诉讼程序的豁免；(2) 在国际劳工大会或理事会的会议履职期间，以及往返会议地点的行程中，免遭个人逮捕或拘留的豁免；(3) 为出席相关会议免于受到行政限制或其他关于自由行动的限制。最后，拟议豁免不适用于相关人员陷入实施犯罪行为(*in flagrante delicto*)的情况，并且始终可以按照既定程序由理事会或大会予以放弃。
10. 在恢复对本事项的讨论之际，应谨记关于 1947 年公约附件 1 拟议修正的一些要点：

³ GB.326/PV，第 441 至 458 段。

⁴ GB.328/PV，第 553 至 567 段。

- 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的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。通过保护大会雇主和工人代表以及理事会雇主和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。
- 1947年公约第17节规定，成员国非政府代表的特权和豁免在与其本国当局关系方面不适用。若其可能在本国被忽视，对大会代表和理事会成员的言论自由的完全保护似乎不可能，因此，需要对1947年公约进行调整以符合大会对1970年决议中表达的第40条的理解。实现途径就是通过修正公约的附件1，此项文书使国际劳工组织能够根据自身具体需求实施1947年公约。
- 面向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，此为全世界大部分民主体制认可的概念。相反，它不包括议会豁免的“不可侵犯性”形式，该形式赋予议员特殊的法律保护——通常为面向议会职能之外但在任职期内的行为免遭逮捕，拘留和起诉。针对出席大会(通常称为世界劳工议会)的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，来寻求维护本组织三方结构的完整性和自治性。
- 拟议的诉讼程序豁免为非政府代表在大会或地区会议期间表达的意见(口头或书面)、实施的行为和表决，以及履职期间的理事会理事提供在司法程序或其他任何法律行动方面的保护。例如，豁免可适用于雇主和工人代表的言论和演讲，书面报告，投诉和表决等动议，但不应延伸到与其作为雇主和工人代表的职能没有直接关系的私人言论和行为。
- 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会议，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。但不包括在会议期间向新闻界或社交媒体、电视或电台辩论、采访和政治会议发布的言论。
- 拟议的对相关人员在担任大会代表或顾问、理事会成员或地区会议代表或顾问任期内表达的意见和表决的诉讼程序豁免，在其任期结束后，对其上述行为继续适用。
- 拟议的在往返参加国际劳工组织会议路程中的免遭个人逮捕或拘留的豁免，以及对与其参与国际劳工会议相关的任何形式对个人自由行动的行政限制的豁免，

旨在解决雇主或工人代表因被任意逮捕或拘留而履行其国际劳工组织的使命受阻，或例如因有效护照或获准离国等行政原因而被阻挠出席年度大会、理事会或地区会议的情况。

- 最后，拟议豁免不适用于相关人员陷入实施犯罪行为 (*in flagrante delicto*) 的情况，并且始终可以按照既定程序由理事会或大会予以放弃，若情况如是，采用目前成员国须根据 1947 年公约第 16 节作出类似决定时所适用的相同规则。附件 1 以文本形式重申此条。附件 2 列明了放弃大会代表或理事会成员豁免的程序的可能要素。一旦最后确定和通过，这一程序可作为一项新的附件纳入适用国际劳工局理事会的规则汇编，也应酌情反映在国际劳工大会的常设规则中。
- 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至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至联合国秘书长，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。这将是国际劳工组织首次提出的修正附件。然而，其他例如世界卫生组织、世界气象组织和联合国粮食及农业组织等的专门机构，已几次为扩大特权和豁免覆盖至特定类别的人员而修正了各自的附件。最后，应该注意到任何批准 1947 年公约的会员在通过修正附件之后，不会自动受该附件约束，并仍可选择 1947 年附件 1 的最初版本作为对自身的约束。

决定草案

11. 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。

附件 1

关于修正 1947 年《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 2018 年 6 月召开其第 107 届会议，

注意到，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，并向其在隶属国的组织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、副理事以及替补理事在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：

- (a) 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言论和所实施的一切行为的诉讼程序豁免；
- (b) 在国际劳工大会、地区会议或理事会履职期间，以及在往返会议地点的行程中，除被发现从事犯罪行为的情况，免遭个人逮捕或拘留的豁免；以及
- (c) 与其出席相关会议有关，免受行政限制或其他关于自由行动的限制。

(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；

邀请非公约缔约方的成员国加入该公约，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

放弃豁免的程序之可能要素

概 述

1. 审议成员国对作为其本国公民的大会雇主和工人代表以及理事会会员放弃豁免要求的程序，应当在一套清晰的程序规则的治理下，可能作为适用理事会的规则汇编的一项单独附件通过，基于以下主要原则：
 - (i) 大会的非政府代表和理事会成员自由表达自身的权利，对实施《国际劳工组织章程》第 40 条至关重要；
 - (ii) 若有充分理由怀疑启动诉讼程序的唯一目的是阻止相关理事会代表或成员代表国际劳工组织履行职责，放弃豁免的要求将被驳回；
 - (iii) 应始终保证程序的公正性和及时性；
 - (iv) 任何放弃豁免的要求都必须有实质性证据支持；
 - (v) 在国际劳工组织主管机构审查所提出的放弃要求期间，不准对被要求放弃豁免的人员采取行动；
 - (vi) 国际劳工组织应充分说明其作出的决定之理由。

法律基础

2. 1947 年公约修正后的附件 1 应当明确规定会员国就对作为其本国公民的大会和地区会议非政府代表以及理事会成员放弃豁免而正式提出一项正式要求的可能性。

提 请 要 求

3. 任何关于放弃大会或地区会议雇主或工人代表，或理事会雇主或工人理事的诉讼程序豁免的正式要求之动议都应由相关人员的隶属国、担任或曾担任该国代表的国家政府提出。提出放弃要求的源起可以是提请诉讼程序豁免所属的国家法庭，或代表大会和地区会议代表或理事会理事而主张豁免的劳工局外交通信。一项完全合理的放弃要求须经普通外交渠道提交给国际劳工组织总干事，并由其提交主管机构审议和决定。

程 序

4. 除在大会进行期间、大会应对其负责的对该大会的代表放弃豁免的要求之外，所有的要求都应提交并由理事会审议(例如，有关理事会成员、地区会议代表和大会休会期间大会代表的要求)。在理事会确定的具体条件下，可以考虑引入理事会将某些职能委托给其负责人的可能性，以便在例如劳工局于休会期间收到紧急请求的情况下加快处理过程。

5. 在收到成员国政府提出的放弃豁免的要求之际，总干事应在必要和尽可能的程度上从该政府、相关人员和相关组织秘书处寻求搜集包括文件或其他证据在内的所有相关信息。总干事应及时准备和提交一份包含所有背景信息的报告，作为理事会或大会审议的基础，若情况如是。
6. 取决于要求是提交至理事会还是大会，程序应有区别。相关成员国、代表或理事会成员都不应参与决策过程。
7. 若由理事会处理该要求，则总干事报告应首先在严格保密的基础上呈递给理事会负责人，在理事会确定的条件下由他们向理事会报告其发现和建议。放弃的要求应由机构部分私下审议，并按照正常的决策规则和惯例作出决定。
8. 若有关放弃的要求涉及大会代表，且年度大会正在进行中，则此要求应第一时间被转至总务委员会，其能够决定将该事项提交至一个三方性的分委员会进行初步审议。收到分委员会报告和建议之际，总务委员会应决定是否将此问题转送至大会作最后决定。按照惯例，原则上大会将基于简单多数投票一致同意或未能一致同意通过其决定。若大会未能及时完成审议该放弃要求，其可决定将该事项推迟至理事会。
9. 基于总干事报告或总务委员会分委会报告的事实和考虑，若情况如是，理事会或大会应当审议：
 - (1) 相关成员国是否已经接受经修订的 1947 年公约附件 1，该附件给予非政府大会代表和理事会成员相对其隶属国的国家政权的豁免；
 - (2) 相关人员的涉嫌犯罪行为是否从属于经修订的附件 1 所指明的关于人或物的豁免范畴；
 - (3) 司法豁免是否妨碍正义的进行，以及是否可以在不损害给予豁免的本旨的情况下而将其抛弃。
10. 若对三个问题的回答皆为肯定，则该要求应被同意。若对三个问题中任一问题的回答为否定，则要求应被驳回。
11. 总干事应将理事会或大会动机充分的决定告知相关的成员国政府，若情况如是。
12. 若相关成员国政府不赞同理事会或大会作出的决断，其可决定通过 1947 年公约第 7 条第 24 节中所规定的关于滥用特权的程序追诉该问题。