



第五项议程

标准倡议：关于为确保法律确定性而采取 进一步措施的建议以及关于强化监督 体系工作计划中其他行动的信息

文件的目的是

本文件记录了 2020 年 1 月举行的非正式三方协商的结果，其中包括三方就考虑采取进一步措施确保法律确定性的建议交换的意见，协商的基础是劳工局一份关于章程第 37 条第 2 款规定的独立机构运作的要素和条件的文件和基于协商一致的任何其他备选方案，以及第 37 条第 1 款程序。本文件还就执行工作计划的选定建议以加强监督机制的进展情况提供了进一步信息(见决定草案：第 74 段)。

相关的战略目标：所有四大战略目标。

主要相关成果目标：成果目标 2：国际劳工标准与权威高效的监督；保障性成果目标 B：对国际劳工组织进行有效和高效的治理。

政策影响：现阶段无。

法律影响：现阶段无。

财政影响：现阶段无。

需采取的后续行动：取决于理事会的决定。

作者单位：法律顾问办公室 (JUR) 和国际劳工标准司 (NORMES)。

相关文件：理事会文件 GB.337/INS/5、GB.337/PV、GB.335/INS/5、GB.335/PV、GB.334/INS/5、GB.334/PV、GB.332/INS/5(Rev.)、GB.332/PV、GB.331/INS/5、GB.331/INS/3、GB.331/POL/2、GB.331/PFA/5、GB.331/PV、GB.329/PV、GB.329/INS/5、GB.329/INS/5(Add.)(Rev.)、GB.328/PV、GB.328/LILS/2/2、GB.328/INS/6、GB.326/PV、GB.326/LILS/3/1、GB.323/PV、GB.323/INS/5。

目 录

	页 次
导 言.....	1
法律确定性、对国际劳工公约的解释和国际劳工组织的章程规则	1
以往的三方讨论.....	1
法律确定性原则.....	2
根据第 37 条第 1 款启动的国际法院咨询程序的主要特征	3
根据第 37 条第 2 款可能设立法庭的法律框架概要	8
以协商一致为基础的三方模式的作用	13
最终考量.....	14
经修订的强化监督体系的工作计划 — 更新选定的工作计划项目	15
监督体系的既定做法和编纂第 26 条程序指南(行动 1.1 和 2.1).....	15
决定草案.....	16
附 录	
I. 理事会在以下两届会议上就强化监督机制作出的决定	17
II. 供理事会讨论的有关强化监督体系的工作计划和时间表	20

导 言

1. 理事会于 2017 年 3 月批准的经修订的强化监督体系工作计划，¹ 在关于法律确定性的行动 2.3 下，就今后可能就《国际劳工组织章程》第 37 条第 2 款以及解释国际劳工公约的独立机构运作所需的要素和条件三方交换意见的方式寻求理事会的指导。在第 335 届会议(2019 年 3 月)上，理事会“关于审议采取进一步措施，确保法律确定性的建议：决定于 2019 年 10 月举行非正式协商，并且，为促进三方交换意见，要求劳工局编写一份文件，说明第 37 条第 2 款所规定的独立机构的运作要素和条件以及基于共识的任何其他备选方案”。²
2. 2020 年 1 月，劳工局在一份文件的基础上促进了关于进一步采取措施确保法律确定性的三方交换意见，该文件澄清了法律确定性的含义及其对公约解释的影响。三方交换意见有助于加强以下共同认识：(i) 第 37 条提供了唯一以章程为基础的机制，保证公约解释事项中的法律确定性；(ii) 本组织目前的章程规则规定，其三方成员有义务将与公约解释有关的任何问题或争议提交国际法院，或可能提交内部法庭。
3. 本文件进一步阐述了作为三方交换意见基础的文件，并力求解决交换过程中提出的问题。它还提供了经修正的加强监督机制工作计划中选定的行动的临时更新摘要。

法律确定性、对国际劳工公约的解释和国际劳工组织的章程规则

以往的三方讨论

4. 已经就可能诉诸章程第 37 条确定的可能性的条件和方式进行了广泛的讨论和协商，以解决与任何公约的解释有关的任何问题或争议。在理事会中已经进行了两次实质性讨论。
5. 第一次讨论是在 1993 年第 256 届会议上根据一份文件进行的，该文件回顾了第 37 条第 2 款的起源和宗旨；然后审议了如何处理解释问题及其局限性，最后审议了依第 37 条第 2 款设立法庭是否可以对现有机制作出有益的补充。³ 然而，尽管该文件受

¹ 理事会文件 [GB.329/INS/5\(Add.\) \(Rev.\)](#)。

² 理事会文件 [GB.335/INS/5](#)，第 84(g)段，经理事会订正。

³ 理事会文件 [GB.256/SC/2/2](#)。

到理事会成员的欢迎，但没有引发详细讨论，人们普遍认为，根据第 37 条第 2 款设立一个法庭的事宜需要进一步审议。⁴

6. 最近，理事会第 320 届会议(2014 年 3 月)请总干事编写一份文件，列出根据《国际劳工组织章程》第 37 条采取行动的可能方式、范围和费用，以解决在解释劳工组织公约时可能出现的争议或问题。劳工局的文件已提交给理事会第 322 届会议(2014 年 10 月至 11 月)，并按第 37 条第 1 款和第 2 款的顺序进行了处理。第一部分专门讨论第 37 条第 1 款，阐述了国际法院咨询职能的主要特点和程序方面。该文件所载的法律和实用信息仍然是完全有效和最新的。⁵ 2014 年 10 月文件的第二部分载有根据第 37 条第 2 款设立内部法庭的规约草案。经过讨论，理事会决定推迟进一步审议根据章程第 37 条第 2 款设立一个法庭的可能性。⁶
7. 理事会 2018 年 11 月和 2019 年 3 月的讨论反映了一个普遍共识，即需要确保与标准有关的事项的法律确定性，特别是在解决关于国际劳工标准解释的争议方面。⁷ 在同一背景下，一些成员要求解释法律确定性原则的含义和用途。⁸ 在这方面，回顾工人组和雇主组在 2017 年 3 月 13 日关于劳工组织监督机制的联合立场中指出，“关于公约解释的不同观点和争议仍然是一个现实”。⁹
8. 在所有先前讨论的基础上，并考虑到最近三方交换的意见，本文分析的目的是描述权威性和最终解决解释争议的章程框架的主要特点，并澄清章程框架内三方成员的酌处权。以下分析分三个部分展开。第一部分回顾了向国际法院寻求咨询意见的方式。第二部分阐明了内部法庭的设立和运作关键参数。第三部分就基于协商一致的三方模式在促进法律确定性方面的作用提出了一些思考。

法律确定性原则

9. 法律确定性可以被定义为“法律体系中的清晰性、明确性和稳定性，允许体系内的人根据法律的规定来规范他们的行为”。¹⁰ 法律确定性是法治原则的核心要素，通

⁴ 理事会文件 GB.256/11/22，第 10-15 段和 GB.256/PV(Rev.)PP.VI/3 和 VI/4。

⁵ 理事会文件 GB.322/INS/5。

⁶ 理事会文件 GB.322/INS/5(Add.2)，第 1(4)段，经理事会订正。

⁷ 理事会文件 GB.335/PV，第 240 段。

⁸ 理事会文件 GB.334/PV，第 254 段。

⁹ 理事会文件 GB.329/PV，附录二，工人组和雇主组对劳工组织监督机制的联合立场，第 192 页。

¹⁰ 《布莱克法律词典》，第 10 版。

过在制定、解释或适用法律方面促进明确性(Certudo)、安全性(Securitas)和诚信(Fides)发挥三重作用。^{11 12}

10. 在解释国际劳工公约时，法律确定性意味着有能力就公约条款的范围和意义作出明确和果断的声明，以便缔约国或考虑批准的国家能够充分认识到因批约而产生的义务的性质和程度，并能够相应地调整国家法律和实践。
11. 从这个意义上说，诉诸国际法院的咨询职能和/或设立内部法庭将增强对公约含义理解的稳定性和可预测性，这反过来可能对公约的批准和执行产生积极影响；更广泛地说，对国际劳工组织的信誉以及标准监督体系的有效性和透明度产生积极影响。拥有能够迅速和明确解决解释争议的充分运作的程序，确实会加强对劳工组织标准体系作为一个综合和一致的“国际劳工法典”的认知。
12. 此外，鉴于越来越多的国际协定和争议解决机制对国际劳工标准有影响，但却在本组织之外运作，利用并遵守第 37 条的章程规定将使本组织能够通过一个众所周知并由三方成员控制的程序来平衡、控制或以其他方式影响这些现象。根据第 37 条第 1 款通过国际法院获得的权威性和有约束力的解释，或通过遵守第 37 条第 2 款规定的条件的内部司法机构获得的权威性和有约束力的解释，将保护和维护劳工组织标准机构的完整性，并有效降低劳工组织以外的实体在不受劳工组织任何影响的情况下“解释”劳工组织标准的风险。因此，第 37 条是确保法律确定性和避免对劳工组织公约的零散解释的关键。

根据第 37 条第 1 款启动的 国际法院咨询程序的主要特征

章程理论与实践

13. 《国际劳工组织章程》第 37 条第 1 款规定，将就章程或成员国根据章程条款通过的任何国际劳工公约的解释有关的“任何问题或争议”提交国际法院“裁决”。“问题”和“争议”这两个术语直接取自《国际联盟盟约》第十四条，该条规定“法院也可就理事会或大会提交给它的任何争议或问题发表咨询意见”，并被国际劳工立法委员会纳入后来成为章程第 37 条的内容中。《国联盟约》中使用这两个术语似乎

¹¹ 用联合国秘书长的话说，“法治[……]指的是这样一个治理原则：所有人、机构和实体[……]都对公开颁布、平等实施和独立裁决的法律负责[……]它需要采取措施确保遵守法律至高无上、法律面前人人平等、对法律负责、公正适用法律、[……]法律上的可靠性、避免任意性以及程序和法律透明的原则”；见秘书长“冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法报告”(S/2004/616)，第 6 段。

¹² 例如，见罗伯特·科尔布，“国际法中的法律确定性：理论方面”，《非洲国际法年鉴》，2020 年，第 10 卷，第 103 页。

并不意味着限制常设国际法院(常设法院)咨询职能的范围。因此,虽然国际法中的“争议”包括“在法律或事实上的分歧、法律观点的冲突或两者之间的利益冲突”,¹³但问题一词足够宽泛,足以允许向法院提交任何解释请求。¹⁴当然,这并不意味着可以或应该将任何事项提交国际法院。通常应由理事会决定是否存在导致提出咨询意见请求的争议或问题。有一个悬而未决的解释争议,它涉及1948年《结社自由和保护组织权利公约》(第87号)。

14. 解释争议可区别于仅仅或偶尔对国际劳工标准的含义表示不同意见以及向劳工局提出的澄清要求。在不一定质疑监督机构的评论、结论或建议的有效性或干预其提出此类评论、结论或建议的权力的情况下,可能会出现对某些条款的范围或含义持不同意见。至于向劳工局提出的请求,其主要通过仔细审查筹备工作,寻求澄清具体条款的含义。
15. 就章程理论和实践而言,第37条第1款一直被理解为赋予在此基础上获得的咨询意见以具有约束力和决定性的效力。在最初几年,国际劳工组织——实际上是应该组织要求行事的国际联盟——在1922年至1932年期间,根据1919年章程中纳入的条款——几乎与目前的第37条第1款相同——六次求助于常设国际法院的咨询职能。常设国际法院五次就章程的解释发表了咨询意见,一次就一项公约的解释发表了咨询意见(1919年《(妇女)夜间工作公约》(第4号)。所有六项咨询意见都被迅速接受和执行。例如,在常设国际法院解释第4号公约之后,劳工大会决定有必要修订第4号公约,因此通过了1934年《(妇女)夜间工作公约》(修订本)(第41号)。¹⁵
16. 所有六项声明都为本组织的任务、行动范围和规范职能提供了宝贵的投入和指导。关于章程第3条第5款的第一份咨询意见阐明了——并将继续阐明——劳工大会非政府代表的提名方法问题。关于妇女夜间工作的咨询意见导致了第4号公约的修订,而关于劳工组织权限的三项咨询意见确认,标准制订的范围可以扩大到农业工作,并可以规范雇主的活动。至于有关但泽自由市的咨询意见,它确定一个实体自由参与劳工组织活动的的能力,如批准国际劳工公约,是国家地位的先决条件,也意味着加入劳工组织的先决条件。
17. 迄今为止,劳工组织尚未将任何解释问题提交国际法院征求咨询意见,因为国际法院继承了常设国际法院。至于自1932年以来没有援引第37条的原因,应当回顾,1919年制定的最初章程包括区分三种规范性职能、采用国际劳工标准、监督其适用

¹³ “马夫罗马提斯所涉巴勒斯坦特许经营权”,《裁决书》,A辑,第2号,第11页。

¹⁴ 国联《盟约》第十四条中的“问题”一词通常被理解为指争议或单独审议的争议的具体方面以外的事项,或任何争议之外产生的法律问题;见 Robert Kolb(主编),《国联盟约评论》,2014年,第593页。

¹⁵ 对1919年《(妇女)夜间工作公约》的解释(“咨询意见25”,《常设国际法院案例汇编》A/B辑,第50号)。

和解释。渐渐地，特别是在 1946 年章程改革之后，监督机构在履行其职责时，在“解释”国际劳工标准方面承担了更突出的作用。在很长一段时间里，监督机构的观点总的来说被认为足以维持法律的确定性。然而，最近的经验表明，在那些被认为监督机构的意见或结论不足以维持法律确定性的情况下，需要诉诸第 37 条第 1 款，以防止解释争议产生一定程度的法律争议和不确定性，从而损害本组织规范活动的和谐进行。

18. 可回顾，可根据第 37 条第 1 款，就“问题或争议”的解释，或根据 1946 年《联合国 - 国际劳工组织关系协定》第九条第 2 款，就“[劳工组织]活动范围内的法律问题”，征求这种咨询意见。

第 37 条的法律性质

19. 《国际劳工组织章程》第 37 条规定了更为人所知的“争议解决条款”，即规定了解决未来因适用或解释国际条约而产生的分歧的方法、技术或程序。因此，就其性质而言，争议解决条款规定了强制性行动，而不是选择性行动；它或多或少详细规定了排他性的特定法律解决方案。
20. 特别是在第 37 条的情况下，无限定性措词使得直接法律义务的概念更加强烈：“任何”解释争议均应提交国际法院裁决(*toutes les questions seront soumises*)。如果意图是为酌处权留有余地，起草者会规定一个问题“可以提交”给国际法院，或者会将无法通过其他方式解决问题作为提交的条件。例如，《专门机构特权和豁免公约》就是这种情况，该公约第 32 节规定，“除经当事各方商定援出另一种解决方式外”，所有分歧都应提交国际法院。¹⁶
21. 在《国际劳工组织章程》起草者建立的自成一体的法律框架中，诉诸国际法院的咨询职能似乎在所有情况下都是强制性的。从程序上说，移交需要由适当的机关讨论和决定，而解决的论坛和方法是根据第 37 条第 1 款具体确定的。第 37 条第 2 款在 1946 年为这一框架增加了一种可能性，即在“争议点非常细致，不值得诉诸国际社会主要司法机关”的情况下，为迅速解决与公约解释有关的争议建立一个单独的司法机构。¹⁷ 只要这种可能性没有实现，根据第 37 条第 1 款向国际法院提交咨询意见仍然是权威解决解释争议的唯一符合章程的途径。因此，尽管存在普遍公认的解释争议，但不使用第 37 条很难以章程为依据进行辩护。

¹⁶ 另见《世界卫生组织(世卫组织)组织法》第 75 条，该条规定，任何因解释或适用本组织法而起之争议或问题“如不是通过谈判或卫生大会解决的”，“除当事国另有协议解决方法外”，应提交国际法院。同样，《粮食及农业组织(粮农组织)章程》第十七条规定，“如果大会不能解决”《章程》的解释问题或争议，应将其提交国际法院。

¹⁷ 国际劳工大会，1945 年第 27 届会议，报告四(1)，第 108 页。

启动法律程序

22. 咨询程序可通过劳工局向国际法院书记官提出书面请求后启动。在这样做时，劳工局必须根据理事会的决定，提供一份问题的确切陈述，并就此提出意见，还必须附上所有可能有助于澄清问题的文件。该文件应包含有关潜在争议的所有背景信息。¹⁸

管辖权和可受理性

23. 为使法院拥有管辖权，问题必须与提出请求的组织的活动直接相关，并且必须涉及属于其职权范围或专长的问题。要使问题可以受理，向国际法院提出的问题必须是法律性质的。问题可能具有政治层面，或者是抽象的或不明确的，这一事实原则上不足以使法院拒绝发表意见。应该指出的是，国际法院为了能够发表意见，可以酌情重新拟订或解释这个问题。

通知、参加诉讼程序的邀请

24. 国际法院一直特别重视确保向其提供的信息足够全面和充分，使其能够履行司法职能。请所有有权出庭的国家和国际法院认为有可能就该问题提供资料的国际组织提供书面陈述或口头陈述，但它们没有义务这样做。
25. 因此，如果请求就国际劳工组织公约的解释发表咨询意见，所有成员国 — 无论是否批准了该公约 — 都有可能积极参与诉讼，并向国际法院通报相关信息。

国际雇主组织和国际工人组织的参与

26. 社会伙伴是否可以参加咨询程序的问题一直是关于能否将关于公约解释的争议提交国际法院的辩论的核心问题。
27. 虽然对于允许哪些“国际组织”提交案情摘要或在法院出庭 — 这一术语原则上排除非政府组织的参与 — 可能存在一些疑问，但法院不太可能就国际雇主组织和国际工人组织可能参与劳工组织发起的咨询程序对这一术语作出狭义解释。

¹⁸ 例如，在就第 4 号公约的解释征求咨询意见时，劳工组织提交了以下摘录：国际法委员会的逐字记录、理事会的会议记录、公约草案、劳工局的报告和三方成员的书面陈述。

28. 事实上，在 1922 年至 1932 年期间，每当征求关于劳工组织的意见时，国际雇主组织和国际工人组织都被允许参加诉讼。¹⁹ 目前的《国际法院规约》第六十六条第二款照搬了经修订的《常设国际法院规则》第七十三条。
29. 此外，最近的判例法支持这样一种观点，即考虑到案件的具体背景，考虑到公平和正义，同时考虑到需要获得尽可能充分的信息，国际法院准备向国家和国际政府间组织以外的行为者开放其咨询程序，每次这些行为者的参与在实质上 and 程序上都是必不可少的。²⁰ 现在人们普遍认识到，国际法院采取务实的做法，以确保所有利益攸关者都能表达意见，并对听取国家以外的行为者的意见表现出一定的灵活性。
30. 无论如何，在最终提交案件的情况下，劳工局可以在需要与请求一起提交的“卷宗”中纳入雇主组和工人组可能希望法院了解的任何简报、立场文件或其他文件。

书面意见和口头辩论

31. 法院通过命令确定应邀参加的国际组织提交书面陈述的时限。《法院规约》规定，参与咨询程序的实体有可能被授予对其他实体提交的陈述进行答辩的权利。法院可酌情决定举行公开听证会进行口头辩论。

紧急请求

32. 如果提出紧急请求(例如缩短书面陈述的时限，和/或不举行听证会)，法院可以在快速程序后发表咨询意见。法院逐案审查快速咨询的必要性。

¹⁹ 1922 年，在关于在国际劳工大会第三届会议上指定荷兰工人代表的咨询程序中，法院邀请了国际工人法律保护协会、国际基督教工会联合会和国际工会联合会。在关于“劳工组织对农业就业人员劳动条件的国际监管权限”的咨询程序中，法院邀请下列六个组织参加：国际农业工会联合会、国际农业协会联盟、国际农场工人基督教工会联合会、国际农场工人联合会、国际工会联合会和国际工人法律保护协会。在 1926 年关于“国际劳工组织管理雇主个人工作的权限”咨询程序中，有三个组织获准参加：国际工业雇主组织、国际工会联合会和国际基督教工会联合会。在 1932 年“关于解释 1919 年《(妇女)夜间工作公约》的咨询意见”中，国际工会联合会和国际基督教工会联合会提交了书面和口头声明。

²⁰ 例如，在最近的咨询程序(在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，2003 年 12 月 19 日的命令，《2003 年国际法院案例汇编》，第 429 页和科索沃临时自治机构单方面宣布独立是否符合国际法，2008 年 10 月 17 日的命令，《2008 年国际法院案例汇编》，第 410 页)中，法院接受了国家和国际公共组织以外的实体提交的材料。另见迪娜·谢尔顿，“非政府组织参与国际司法程序”，《美国国际法杂志》，第 88 卷，1994 年，第 623 页。

费用

33. 除了劳工局参加法院口头诉讼程序所产生的费用外，咨询意见请求不涉及任何费用。国际法院的运作完全由联合国提供资金。唯一的费用最终将涉及按照书记官处要求复制“卷宗”的份数，以及可能参加口头诉讼的请求组织代表的出差费用。

咨询意见的法律效力和机构跟进

34. 虽然咨询意见本身并不具有约束力，但可通过例如一项具体条款予以此种接受。国际法院一向对其任务的咨询性质和现有争议各方可能希望赋予咨询意见的特殊效果加以区分。作为章程性惯例，劳工组织一直认为咨询意见具有约束力。在实践层面，将由劳工组织执行机关决定和实施必要的措施——法律、政治、行政或其他措施——以便充分实施司法裁决。例如，人们记得，对第4号公约的修订最终导致通过了关于妇女夜间工作的第41号公约，该修订是在适用国际常设法院就第4号公约第3条的解释发表的咨询意见后启动的。²¹
35. 至于机构后续行动，法院一贯认为，咨询意见的实际效用完全是请求机关的事，一旦法院阐明了法律，就应该由提出请求的机构从法院的调查结果中得出结论。
36. 就应劳工组织的请求发表的六项咨询意见而言，它们都发表在《官方公报》上，并在总干事提交大会的报告中提及。它们也在实践中得到迅速实施。例如，在常设国际法院就1919年《(妇女)夜间工作公约》(第4号)的解释发表咨询意见后，理事会于1933年决定提议修订该公约，最终导致1934年通过第41号公约。²²

根据第37条第2款可能设立法庭的法律框架概要

章程参数

37. 章程第37条第2款规定如下：“尽管有本条第1款的规定，理事会仍可制订下列规则并提请大会批准，即成立裁判庭以快速裁决由理事会或按公约规定向该裁判庭提出的关于解释公约方面所存在的任何争议或问题。国际法院的任何可适用的判决或咨询意见，对于按本款成立的裁判庭须有约束力。此类裁判庭所作的裁决书应分送本组织各成员国，各成员国对该判决书如有意见可提交大会”。

²¹ 见脚注14。

²² 见理事会议事录，第64届会议(1933年)，第20页；国际劳工大会，第十八届会议，会议记录(1934年)，第196-202页。

38. 该条对法庭的组织和运作提供了有限的指导，因此给予理事会相当大的酌处权，根据需求和偏好来塑造法庭。然而，章程以无条件的方式界定了某些关键参数，这些参数确定了理事会在设立这种法庭时能够行使酌处权的框架。
39. 首先，根据第 37 条第 2 款的规定，将要设立的独立机构只能是一个法庭，而不能是任何其他类型的专家机构，即便它要履行准司法职能。法庭被定义为“法院或其他裁决机构”²³或“为根据法律规则发布具有约束力的裁决来裁决争议而设立的司法机关”。²⁴同样，应该注意的是，仲裁处作出的裁决是“旨在以明确和有约束力的方式作出裁决的司法行为”。²⁵因此，第 37 条第 2 款所指的法庭应由符合法律专业知识、廉正和公正高标准的法官组成。参加 2020 年 1 月三方交换意见的三方成员强调了法官达到这些标准的重要性，并普遍认为法庭由三方组成是不合适的。
40. 正如筹备工作所证实的那样，²⁶第 37 条第 2 款中使用的“法庭”和“裁决”一词意味着司法裁决，毫无疑问，法庭的裁决对所有人都具有约束力和可抗诉性，但须遵守国际法院的任何相关判决或咨询意见。²⁷
41. 第二，法庭的目的是确保“迅速裁定”任何与公约解释有关的争议或问题。这确实意味着某些解释问题将由内部法庭迅速处理。在导致 1946 年章程修正案的大会讨论中，可提交法庭的问题的性质与应提交国际法院的问题有所不同。尽管原则上——如果设立法庭——任何问题或争议都可以由理事会酌情提交给任何一个机构，但人们普遍认为，关于国际劳工公约条款的范围或含义的一些问题可能不值得提交给联合国的主要司法机关。²⁸因此，可以假定，对本组织及其以外具有更广泛系统影响的问题可以提交国际法院，而在有关公约范围之外影响有限的狭义技术性问题可以首先提交法庭。

²³ 《布莱克法律词典》，第 10 版。

²⁴ 《国际公法词典》，布鲁兰特，2001 年。

²⁵ 同上。

²⁶ 1946 年讨论第 37 条第 2 款的有关章程问题的三方会议代表团强调需要统一解释，并表示法庭的任何裁决都应对所有成员国具有约束力。

²⁷ 见第 37 条第 2 款。国际法院不是任何国际法庭的常规上诉法院(见 <https://www.icj-cij.org/en/frequently-asked-questions>)。但是，关于法庭裁决的意见将提交大会(第 37 条第 2 款)。如果对法庭裁决提出质疑，仍可根据第 37 条第 1 款寻求国际法院的咨询意见。

²⁸ 国际劳工大会，1945 年第 27 届会议，报告四(1)，第 107-108 页。

42. 第三，设立法庭的规则 — 其中将包括作为组成文书的“规约”和程序规则 — 将由理事会起草并经大会批准。劳工局可以借鉴受权解释国际条约的其他国际法庭的做法，协助编写这些规则。
43. 第四，任何争议或解释问题只能由理事会或根据有关公约的条款提交法庭。按照目前的情况，法庭只能处理理事会提交的解释问题。如果设立了法庭，可以在未来公约的最后条款中列入一项标准条款，规定将任何解释争议应提交该法庭。
44. 第五，国际法院的任何适用判决或咨询意见将对法庭具有约束力，这意味着法庭作出的裁决可能通过向国际法院提出“上诉”而予以质疑。
45. 第六，法庭作出的判决将分发给本组织的成员国，以便其能够提出意见提交大会。起草者的意图似乎是确保国际劳工组织所有成员国都能得到对法庭裁决的评价，并有机会在大会上发表意见。原则上，将成员国的意见传达给大会并不意味着重新讨论实质性解释问题，除非成员国希望对裁决提出“上诉”，并寻求将此事提交国际法院作最终裁决。因此，重点既在于程序的公开性，也在于劳工组织成员国和大会推论出法庭作出的特定解释的后果，包括修订经法庭解释的公约的可能性。按照其他国际法院和法庭的惯例，诉讼程序可以公开，可能在理事会或法庭本身规定的范围之内。
46. 在这些章程的参数范围内，强调内部法庭的特殊性会是有益的。一个法庭可以加强三方机制在解释方面中的作用，并在具有约束力并适用于所有成员国的决定方面为三方成员提供重要保障。首先，根据第 37 条第 2 款制定和通过任命法庭的规则将使三方成员能够影响权威解释机制的建立，并将其纳入整个标准监督系统。更重要的是，制定对抗程序和口头诉讼可能性的规则使三方成员能够积极推动就事关标准的重大事项制定一套解释体系。
47. 还应回顾，法庭的主要目的是为了允许迅速解决与公约解释有关的任何问题或争议。与国际法院每年必须审理大量诉讼案件和咨询意见请求相反，法庭随时可以启用，专门处理理事会提交给它的解释请求，这一事实将确保该进程的快速性。法庭的另一个重要特点是，理事会将保持对其结构和程序的控制，从而提供比国际法院更大的灵活性。此外，如前所述，可以委托法庭处理所有被认为不适合移交联合国主要司法机关处理的解释问题。

结构和组成

48. 理事会必须决定是否希望建立一个常设机构。这在很大程度上取决于预计的法庭工作量。由于可能无法准确预测未来解释需求的确切数量，因此不妨考虑设立一个待命机制，或为期 3 至 5 年的试行机制。
49. 由于第 37 条第 2 款没有提到内部法庭的组成(即法官的人数/资格)，应由理事会规定法官的人数(可能在 3 至 7 人之间)和资格标准。国际法庭的组成通常需符合两项必要

标准：挑选品德高尚、具有杰出专业资格的法官；确保性别和地域平衡。理事会还可以考虑任命由雇主组和工人组挑选的专家陪审员，他们的具体任务是提供技术性的投入，但没有任何决策权。《法庭规约》还需要就一些与法官有关的问题定出规则，如不相容、辞职、利益冲突和回避、免职和酬金。

法官的遴选和任期

- 50.** 理事会必须就法官的遴选和任命起草相关规则，例如，涉及到劳工局的招考、总干事提交的建议、理事会对可任命候选人的审查以及大会的批准。
- 51.** 法官的任期应在《法庭规约》中予以确定。国际法院和法庭的做法在任期年限和续签的可能性方面都有很大差异。考虑到工作量无法预见和确保司法独立的重要性，可以设想一个 5 至 10 年相对较长的任期区间。

行政安排和费用

- 52.** 法庭的所在地将设在国际劳工组织日内瓦总部。总干事将负责为法庭的运作做出行政安排。理事会应决定是否需要一个常设登记处。如果建立了特设或待命机制，为劳工组织行政法庭服务的劳工组织工作人员可以视需要调用，以便向该法庭提供文秘协助。
- 53.** 开支将取决于理事会保有的结构类型(长期或随时启用)和其他方式(常设登记处或人员临时调任)，以及提交法庭的案件数量。费用可以保持在相当低的水平。例如，可以决定法官将不会得到任何酬金，除非当选为合议庭成员，而且只根据需要寻求支助和登记服务。²⁹

与监督机构的关系

- 54.** 在以前关于内部法庭对监督机构的地位和权力的影响的讨论中，经常有人提出关切。归根结底，这个问题取决于三方成员，需要根据任命法庭的规则来解决。这些规则可包含必要的程序保障，以确保法庭的职能和责任与监督机构的职能和责任相区别。³⁰

²⁹ 据 2014 年估计，一个专为受理和审查解释请求而设计的法庭只有在理事会提交问题或争议时才开庭，因此只在组成审理案件的合议庭的情况下才运作，每个案件的费用最多在 124,100 至 139,100 瑞郎之间(见 GB.322/INS/5，第 100 段)。

³⁰ 另见实施公约与建议书专家委员会和结社自由委员会主席的联合报告，GB.326/LILS/3/1，第 131-136 段。

程序规则 — 提起诉讼

55. 根据第 37 条第 2 款，提交解释请求是理事会的特权。理事会在评估是否提出解释请求时，可考虑其认为相关的所有实际、法律和政治情况。在起草规则时，理事会还可以规定可受理性标准(例如，通过基于共识的方式解决解释问题的尝试失败，从监督机构或外部机构或组织收到的具体请求)。如前所述，规则可以允许监督机构或有待确定的其他实体向理事会提出请求，就解释问题向仲裁庭提出申诉。事实上，应该回顾，早些年，专家委员会和大会标准实施委员会提请理事会注意公约解释中的一些困难。³¹

进行诉讼

56. 如果理事会要求解释，严格来说，不会有“争端当事方”。法庭的规约或规则可以规定三方全面参与诉讼。规约或规则可以允许任何成员国政府以及雇主组和工人组向法庭提交它们的意见。理事会遵照其他国际法庭的做法，可决定允许享有一般咨商地位的组织、公共国际组织或国际非政府组织提交通常称为“法庭之友”(amicus curiae)的案情摘要，或允许法庭邀请这些组织向其提供任何相关信息。
57. 理事会制定的规则应规定一般时限、书面陈述的形式和数量、口头陈述的长度。这些问题或其中的一些细节也可以交由法庭来决定。

解释的手段

58. 理事会还可决定通过有关规定法庭适用的解释手段的规定。例如，可以设想，在断定与国际劳工公约的解释有关的争议或问题时，法庭除适用有关公约外，还应适用任何其他相关的国际法规则(其中可包括相关的国际公约、国际惯例法，如 1969 年《维也纳条约法公约》的解释规则、国际法院和法庭的一般原则和判例)以及有关公约的准备工作文件和劳工组织监督机构的评论、报告或结论。

通过决定

59. 理事会必须决定法庭裁决有效的法定人数以及所需的多数。在实践中，大多数国际法院和法庭以多数票通过裁决，庭长有权投决定性的一票。理事会可以在民法方法与英美法系国家的做法之间做出选择，前者由仲裁庭作出裁决，而不允许法官附上同意、单独意见或反对意见，后者也适用于存在这种可能性的国际性法院，如国际法院。

³¹ 关于适用《和平条约》第 423 条的说明，议事规则委员会，1931 年 10 月 15 日，第 1 页。

以协商一致为基础的三方模式的作用

60. 《国际劳工组织章程》规定了两种具体程序，对国际劳工公约做出权威性和有约束力的解释。如上所述，如果解释事项中的法律确定性被理解为能够就常规条款的范围和含义作出最后声明，则第 37 条明确规定了能够提供这种确定性的唯一两种机制。
61. 在这方面，只能探讨以协商一致为基础的模式，将其作为(1)在将事项提交国际法院或内部法庭解释之前通过三方讨论力图调和不同意见的一种方式，或(2)对国际法院的咨询意见或内部法庭的裁决采取后续行动的一种方式。
62. 第一种模式是基于共识的模式，目的是在将解释问题提交第 37 条程序之前调和不同意见，曾于 2014-15 年谋求过，最终导致召开有关 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)三方会议，它涉及罢工权以及国家一级罢工行动的模式和做法。三方会议发表了一份社会合作伙伴的联合声明，涉及一系列可能的措施，以找到打破监督体系现有僵局的可能途径，并为“标准倡议”奠定了基础。³²
63. 特别三方会议的经验表明，这种机制在功能上是有效的，这些机制虽然没有提供符合上文概述的法律确定性标准的解释，但成功地达成了足够强大的“政治”共识，足以暂时减轻法律争议的影响，而不是解决它。为了使这种“三方协定”在其限定范围内在体制上发挥作用，似乎至少会议是由具有明确授权的理事会召集的，并且代表了足够多的劳工组织成员数量。³³ 监督机构之间的定期对话已作为加强监督制度³⁴的工作计划中的一个行动提出来，可能会继续增进相互了解和围绕监督机构的工作方法建立共识，包括它们在监督成员国适用公约时赋予公约的含义。然而，当归属意义上的差异持续存在且无法弥合时，就会出现法律解释争议，对此，理事会义务根据第 37 条寻求解决办法。
64. 第二种方式是对咨询意见或裁决采取后续行动的协商一致方式，目的是通过修订第 4 号公约的第 41 号公约，对常设高级法院就第 4 号公约的解释提出的咨询意见采取后续行动。³⁵
65. 最后，在通过公约、议定书和建议书之前建立共识的常规标准制订过程，在任何时候都可以用来解决解释问题。例如，1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)最初预见了一些条件下继续使用强迫劳动的过渡期的结束，但未就其界定时间，《第 29 号公

³² [TMFAPROC/2015/2](#)。

³³ 三方会议是对理事会第 322 届会议作出的一项决定(GB.322/INS/5(Add.2))的后续行动，来自国际劳工组织 32 个成员国政府的与会者、理事会雇主组和工人组分别提名的 16 名雇主与会者和 16 名工人与会者会聚一堂。

³⁴ 见附录 II，行动 1.2。

³⁵ 见脚注 12。

约的 2014 年议定书》明确指出，该过渡期已正式结束。然而，涉及标准制订的基于共识的模式不能也不会产生《国际劳工组织章程》第 37 条规定的法律确定性。根据国际法，建议书就其本质而言并不产生具有约束力的结果。一项基于协商一致结果的公约或议定书只对那些最终批准这些公约或议定书的成员国具有约束力。因此，只要成员国不能批准新通过的公约或议定书，法律上的不确定性将继续存在，因为它们已经批准了公约，但存在法律争议。

最终考量

66. 总而言之，围绕《国际劳工组织章程》第 37 条的讨论可以下列考量为指导：

- (1) 关于公约条款范围和含义的分歧或争议是一个法律问题，因此需要通过法律手段求得法律答复。
- (2) 第 37 条的措辞毫无疑问地表明，劳工组织 — 即其三方成员和执行或审议机关 — 有义务通过诉诸司法手段解决解释争议，目前作出最终和具有约束力的解释的权力完全掌握在国际法院手中。劳工局非正式意见的既定做法不会影响，也未影响到这种章程义务的有效性，因为劳工局一直在一项标准保留意见前提下提供非正式意见，即国际法院是解释国际劳工公约的唯一主管机构。劳工组织还利用各机构在履行其任务的过程中对国际法条款赋予意义并表示理解，即监督这些条款在成员国的法律和实践中的实施。
- (3) 第 37 条规定的机制是唯一能够保证法律确定性的方法，因为法律解释最终采取的是不可上诉的最终司法宣判形式。法律确定性是一种信心和信任情感，它促成了一套清晰明了并一贯执行的规则。法律确定性 — 在许多方面等同于安全、稳定、可预测和诚信的理想 — 是国际规范组织运作和信誉的必要条件。
- (4) 第 37 条第 1 款将解释争议的解决与国际法院的咨询职能联系起来，国际法院的咨询职能受《法院规约》和《法院规则》的管辖。这是一种久经考验、享有盛誉和免费的程序，联合国和专门机构过去曾多次使用过。
- (5) 第 37 条第 2 款对司法性质的机构提出了明确的要求：它应由达到最高独立和公正标准的法官组成，但在其组织设置及其程序规则(例如法官人数、资格标准、遴选和任命程序、登记、适用法律等)方面提供了广泛的酌处权。
- (6) 不按照章程规定对解释争议采取行动造成了一种误解，认为解决这些争议的法律手段要么不存在，要么已经失效。
- (7) 法律上的不确定性不仅影响标准和监督体系的可信度，而且也是对劳工组织整体治理的挑战。

(8) 以协商一致为基础的方式只能起到以下两种作用：(1)在考虑将问题提交国际法院或内部法庭解释之前，通过三方讨论力图调和不同的观点；(2)对国际法院的咨询意见或内部法庭的裁决采取后续行动。

67. 2020年1月举行的三方意见交流会表明，各方一致关注需要根据适用的章程规定确保解释标准的法律确定性。在这方面，考虑到一些组仅表达了初步意见，当对公约的解释产生问题或争议时，根据第37条第1款诉诸国际法院的可能性有了支持的依据。就第37条第2款的执行提出了值得进一步研究的问题。特别是，有的要求澄清设立法庭的必要性和设立法庭的方式。

68. 因此，理事会不妨在第340届会议(2020年11月)上审议一种可能的程序框架，以便根据第37条第1款将解释争议提交国际法院征求咨询意见，并考虑到理事会提供的指导意见，审议第37条第2款执行工作的其他方面。

经修订的强化监督体系的工作计划

一 更新选定的工作计划项目

69. 从一开始就预见到，该工作计划的执行情况将由理事会根据其治理作用进行监测。理事会不妨在第341届会议(2021年3月)上审查工作计划中的所有行动，该工作计划继续依照决定执行，包括在第334届会议(2018年3月)上决定在国家一级试行可选择的自愿调解或其他措施，以实施章程第24条规定的申诉程序(见附录 I)。

监督体系的既定做法和编纂第26条程序指南(行动1.1和2.1)³⁶

70. 在第335届会议(2019年3月)上，理事会“关于编纂第26条程序的提案，回顾了关于考虑在监督体系指南提供给三方成员后将采取的步骤的决定，并请劳工局在2020年3月向理事会提供这方面的进一步信息”(见附录 I)。

71. 在第331届会议(2017年11月)上，理事会批准制定一份指南，即“一份方便用户、清晰的监督体系指南，汇集有用的信息，确保公平的知识竞争环境。实际上，这种指南将建立在对监督体系及其程序的现有描述的基础上”。³⁷

72. 考虑对章程第26-34条规定的控诉程序进行编纂的建议源于如下事实，即从提交控诉到理事会决定设立一个调查委员会或终止程序不设立调查委员会之间的程序遵循的是惯例，而不是编撰的规则。理事会已就分阶段实施办法达成共识，作为第一阶段，将通过《既定做法指南》澄清现有规则和做法以及与其他程序的联系。如果事实证

³⁶ 理事会文件 GB.329/INS/5。

³⁷ 理事会文件 GB.329/INS/5，第15段。

明这一做法不够充分，可以在稍后阶段继续就可能编纂第 26 条程序的问题进行三方讨论。

73. 劳工局与劳工组织都灵国际培训中心合作，以三种正式语文编写了一份指南草案，其中包括一个基于网络的工具和一个完全定制的平板电脑和智能手机应用程序。在 2019 年 1 月的非正式协商期间，向理事会成员提交了该工具和应用程序的测试版，并于 2019 年 4 月向三方成员各组分发了可下载格式的预发文本，以征求意见。到 2019 年底，劳工局收到了三方成员各组的广泛意见。目前预计该工具和应用程序的最后版本将在大会第 109 届会议之前发布，以便理事会能够在即将举行的会议上审议是否需要就可能编纂第 26 条程序的问题进行三方讨论。

决定草案

74. 理事会认为，根据《国际劳工组织章程》第 37 条解决与国际劳工公约解释有关的争议是有效监督国际劳工标准的根本，因此要求劳工局：
- (a) 根据第 37 条第 1 款，就关于将国际劳工公约解释的问题或争议提交国际法院裁决的程序框架提出建议；
 - (b) 考虑到理事会的指导意见和三方意见交流会上表达的观点，为执行第 37 条第 2 款编写补充建议；
 - (c) 在第 340 届会议(2020 年 10 月至 11 月)上报告“监督体系既定做法指南”的发布情况，并提交一份工作计划执行情况的审查报告，供第 341 届会议(2021 年 3 月)审议。

附录 I

理事会就强化监督机制作出的决定

第 334 届会议(2018 年 10 月至 11 月)

基于理事会文件 GB.334/INS/5 和 GB.332/INS/5(Rev.)中所列出的建议以及在讨论和三方协商中所提供的进一步指导：

- (1) 批准了以下关于《章程》第 24 条申诉程序运行的措施：
 - (a) 旨在容许国家层面的可选择的自愿调解或其他措施的安排，这些安排将导致暂时中止特设三方委员会对申诉的实质问题的审查，最长期限为六个月。中止审查须经申诉方在申诉表格中表示同意以及政府同意。这些安排将由理事会在两年的试行期之后进行评估；
 - (b) 在理事会 3 月和 11 月会议期间发布一份关于待办申诉状况的参考文件；
 - (c) 第 24 条特设三方委员会成员需在其会议之前十五天收到劳工局提供的所有信息和相关文件，理事会理事应在其需通过结论之前三天收到第 24 条特设三方委员会的最终报告；
 - (d) 将批准相关公约作为政府担任特设三方委员会成员的条件，除非没有理事会政府正理事或副理事批准相关公约；
 - (e) 保持现有措施并探讨其他待理事会商定的可行措施，这些措施旨在维护程序的完整性并保护特设三方委员会成员免遭不当干扰；
 - (f) 强化将后续措施纳入委员会建议，并定期更新关于这些建议实施情况的参考文件，以供理事会参考，以及继续探讨有关理事会就申诉所通过的建议的后续行动方式。
- (2) 核准关于精简已批准公约报告的拟议措施，这些公约涉及：
 - (a) 出于报告目的，在六年周期下对技术性公约按主题分组，但专家委员会将进一步审议、澄清和扩大打破技术性公约报告周期的可能性；
 - (b) 一个关于简化报告的新报告表格(GB334/INS/5，附件 II)。
- (3) 决定继续探讨具体和实际措施来改进章程第 19 条第 5(e)款和第 6(d)款的用途，包括旨在加强一般性调查的作用并改进其讨论和后续行动的质量。
- (4) 指示结社自由委员会审议其关于第 24 条申诉的工作方法，并向理事会建议任何必要措施或调整，以便确保按照有关《国际劳工组织章程》第 24 条和第 25 条申诉审查程序的议事规则所规定的方式来审查向该委员会转交的第 24 条申诉。
- (5) 鼓励专家委员会在综合评论中审议与主题相关的问题；并请该委员会就其可能为优化利用章程第 19 条第 5(e)款和第 6(d)款而作出的贡献提出建议，特别是通

过审议旨在改进一般性调查编排方式的措施，以便确保用户友好型的方式和格式，为三方成员提供最大价值。

- (6) 提请大会标准实施委员会通过关于其工作方法的非正式三方协商，审议加强关于一般性调查的讨论的措施。
- (7) 要求劳工局经与三方成员协商后向其第 335 届会议 (2019 年 3 月)提交：
 - (a) 旨在准备有关行动 1.2(监督机构之间的定期对话)和 2.3(审议保证法律确定性的进一步措施)的讨论的具体建议；包括但不限于在 2019 年下半年组织一次关于章程第 37 条第 2 款的三方意见交流会；
 - (b) 关于在编写监督体系惯例指南方面进展的报告，谨记所得到的关于行动 2.1(审议编纂第 26 条程序)的指导；
 - (c) 关于章程第 19 条第 5(e)款和第 6(d)款用途的进一步详细建议，包括与《根据国际劳工组织工作中基本原则和权利后续措施而开展的年度评估》相关的建议；
 - (d) 关于在拟订三方成员可通过电子途径使用监督体系(电子报告，理事会文件 GB.332/INS/5(Rev.)第 2.1 部分)的详细建议方面进展的报告，谨记三方成员在讨论中提出的关切；
 - (e) 关于为 2006 年《促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)建立基线的试点项目的更多信息(理事会文件 GB.332/INS/5(Rev.)第 2.2.2.2 部分)；以及
 - (f) 关于在完成理事会 2017 年 3 月修订的标准倡议工作计划方面的进展报告，包括关于监督机构为加强三方性、一致性、透明度和有效性而对其工作方法进行审查以及可能进一步改进工作方法方面的进展情况。

(理事会文件 GB.334/INS/5，第 21 段，经理事会订正)。

第 335 届会议(2019 年 3 月)

理事会：

- (a) 欢迎所有三方成员和劳工局为报告的有关标准倡议两个组成部分，即标准审议机制和加强监督体系的工作计划的实施进展情况而做出的努力；
- (b) 关于标准审议机制这一组成部分：注意到了所提供的关于经验教训和未来方向的信息；要求标准审议机制三方工作组在继续开展工作时考虑到其指导意见，并在 2020 年 3 月提交一份报告，供理事会对标准审议机制三方工作组运行情况进行第二次审议；并且，为保证该项工作的影响，再次要求劳工组织及其三方成员就其以往的所有建议采取适当后续措施；
- (c) 在根据强化监督体系的共同指导原则，对有关实施工作计划十项建议的进展情况报告进行审议之后，欢迎迄今为止取得的进展，并要求劳工局继续执行工作计划(应根据理事会的指导加以更新)；

- (d) 批准所采取的办法和拟议时间表，要求劳工局确保在以下方面采取行动：编写监督体系惯例指南，第 24 条程序的运行，精简报告，与其他组织分享信息，拟订监督机构的明确建议，在国家层面采取系统化后续行动以及审议第 19 条第 5(e)款和第 6(d)款的潜力；
- (e) 关于监督机构之间定期对话的建议，请结社自由委员会主席自 2019 年起向大会标准实施委员会提交其年度报告；
- (f) 关于编纂第 26 条程序的建议，忆及有关在向三方成员提供监督体系指南后再审议将采取的步骤的决定，要求劳工局 2020 年 3 月向其提供这方面的进一步信息；
- (g) 关于审议采取进一步措施确保法律确定性的建议，决定于 2019 年 10 月举行非正式协商，并且，为促进三方交换意见，要求劳工局编写一份文件，其中涉及按第 37 条第 2 款规定设立独立机构和基于共识的任何其他备选方案以及第 37 条第 1 款程序的运行要素和条件；
- (h) 关于监督机构对其工作方法进行审议的建议，请标准实施委员会、实施公约与建议书专家委员会以及结社自由委员会继续定期审议其工作方法。

(理事会文件 GB.335/INS/5，第 84 段，经理事会订正)。

附录 II.

供理事会讨论的有关强化监督体系的工作计划和时间表

	理事会 2018年3月	理事会 2018年10月至11月	理事会 2019年3月	理事会 2020年3月	理事会 2020年10月至11月
所作决定		GB.334/INS/5, 第21段	GB.334/INS/5, 第84段		
			审议标准倡议		
重点领域 1: 程序之间的关系					
1.1 关于监督体系惯例的指南			关于所采取行动的报告	关于所采取行动的报告	关于所采取行动的报告
1.2 监督机构间的定期对话			审议		
重点领域 2: 规则和惯例					
2.1 审议编纂第26条程序	关于《议事规则》可能性的指导	关于《议事规则》可能性的指导	关于所采取行动的报告	关于所采取行动的报告	
2.2 审议第24条程序的运行	按照指导进行讨论	按照指导进行讨论	审议		
2.3 审议确保法律确定性的进一步措施	关于是否继续进行讨论的指导	关于三方可能交换意见的指导	关于三方可能交换意见的指导	三方交换意见后的审议	2020年3月理事会决定的后续行动
重点领域 3: 报告和信息					
3.1 简化报告	继续审议备选方案	继续审议备选方案	审议	信息	
3.2 与各组织分享信息			审议		
重点领域 4: 范围和实施					
4.1 监督机构的明确建议			审议		
4.2 国家层面系统化后续行动			审议		
4.3 审议第19条的潜力	进一步指导	进一步指导	审议	信息	
监督程序对其工作方法的审议					
标准实施委员会	关于工作方法的非正式三方协商				
专家委员会	有关工作方法的持续讨论				
结社自由委员会	有关工作方法的持续讨论				