



理 事 会

第 347 届会议，2023 年 3 月 13-23 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2023 年 2 月 27 日

原文：英文

第五项议程

关于强化监督体系的工作计划： 关于为确保法律确定性而采取进一步措施的建议

文件目的

本文件基于理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)的决定，载有根据《章程》第 37 条第 1 款将有关国际劳工公约解释的问题或争议提交国际法院的程序框架草案。本文件还载有关于根据《章程》第 37 条第 2 款可能设立内部法庭以迅速裁决解释问题或争议的进一步考虑和建议。在编写本文件时考虑到了在 2022 年 11 月至 12 月和 2023 年 1 月至 2 月举行的多次非正式协商期间发表的意见(见决定草案：第 62 段)。

相关战略目标：全部四大目标。

主要相关成果目标：成果 2：国际劳工标准与权威有效的监督。

政策影响：本阶段无。

法律影响：本阶段无。

财政影响：本阶段无。

需采取的后续行动：取决于理事会决定。

作者单位：法律顾问办公室(JUR)。

相关文件：理事会文件 GB.344/PV、GB.344/INS/5、GB.335/INS/5、GB.329/INS/5(Add.)(Rev.)、GB.329/PV、GB.323/PV、GB.322/INS/5、GB.320/PV。

▶ 目录

	页次
导言.....	5
1. 根据第 37 条第 1 款将解释问题或争议提交国际法院的程序框架	6
1.1. 咨询程序简介	6
1.2. 程序框架——关键考虑因素	7
2. 实施关于成立内部法庭以快速裁决解释问题或争议之第 37 条第 2 款的补充建议.....	10
2.1 基本原则.....	10
2.2 第 37 条第 2 款的起源和管辖权	11
2.3 结构和组成.....	13
2.4 法官的甄选和任命	14
2.5 程序规则——程序的启动和实施.....	14
2.6 与监督机构的关系	15
2.7 裁判的法律效力.....	16
2.8 下一步工作.....	16
决定草案	17

附录

一. 根据《章程》第 37 条第 1 款将解释问题或争议移交国际法院.....	19
二. 程序框架图示	23
三. 关于第 37 条的辩论—概述和关键日期.....	24
四. 根据第 37 条向常设国际法院提出解释请求的六项先例	25

► 导言

1. 理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)认为,根据《国际劳工组织章程》(《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,要求劳工局促进三方协商,以期拟定:(a)关于根据第 37 条第 1 款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的若干建议;(b)关于实施第 37 条第 2 款的补充建议。¹
2. 该决定基于这样一项普遍理解,即“第 37 条的措词毫无疑问地表明,本组织……有义务通过诉诸司法手段来解决解释方面的争议,目前只有国际法院有权做出明确和有约束力的解释”。²
3. 当前的讨论是在执行有关强化监督体系工作计划的框架内进行的,该计划于 2017 年 3 月启动,是“标准倡议”的两个组成部分之一。强化监督体系的工作计划包括考虑采取进一步措施,确保标准倡议行动 2.3 下的法律确定性,³作为理事会第 323 届会议(2015 年 3 月)决定的后续行动,暂不依照《章程》第 37 条采取任何行动,解决《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)与罢工权利有关的解释问题。⁴
4. 理事会在第 335 届会议(2019 年 3 月)期间,首次讨论了有关强化监督体系工作计划的法律确定性部分。在该届会议上,理事会决定举行非正式协商,并为便于三方交换意见,要求劳工局编写一份文件,说明根据《章程》第 37 条第 2 款设立的一个独立机构运作的要素和条件、任何其他协商一致的备选方案实施的要素和条件以及第 37 条第 1 款规定的程序。⁵2020 年 1 月三方进行了此类非正式协商和意见交流,为理事会第 338 届会议(2020 年 3 月)期间讨论所编写的一份文件对其成果进行了报告。⁶鉴于第 338 届会议因新冠疫情而取消,理事会仅在第 344 届会议(2022 年 3 月)上恢复了对该事项的审议。⁷附录三提供了以往关于第 37 条讨论的简要年表,其中包括获取所有相关背景文件的链接。

¹ 理事会文件 GB.344/PV, 第 201 段。

² 理事会文件 GB.344/INS/5, 第 66 段。同一文件还指出,“《国际劳工组织章程》第 37 条体现了更为人所熟知的‘争端解决条款’…因此,就其性质而言,争端解决条款规定的是强制性行动而非任择行动;它或多或少地详细规定了一种特定的法律解决办法,而排除了其他办法。”(第 19 段)。授予国际法院对所有解释事项的此种“强制”管辖权与劳工组织的所有成员国相关,并且在 1953 年,当苏联希望在保留这种管辖权的情况下加入劳工组织时,该保留未被允许;见《官方公报》,第 37 卷,1954 年 12 月 31 日,第三十七卷,第 7 号,第 228 页。

³ 理事会文件 GB.329/INS/5(Add.)(Rev.)、GB.329/PV, 第 95-148 段。

⁴ 理事会文件 GB.323/PV, 第 84 段。在理事会第 322 届会议(2014 年 11 月)就第 37 条第 1 款规定的行动方式、范围和费用进行讨论后,以及在 2015 年 2 月举行的关于《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)的三方会议上,就罢工权利和国家一级的罢工行动方式和做法进行讨论后,该决定暂时中止了对可能提交法院的审议。

⁵ 理事会文件 GB.335/INS/5, 第 84 段(g)项。

⁶ 理事会文件 GB.338/INS/5。

⁷ 理事会文件 GB.344/INS/5。

5. 根据理事会 2022 年 3 月提出的要求，劳工局于 2022 年 11 月至 12 月和 2023 年 1 月至 2 月举行了一系列非正式协商。考虑到三方成员表达的意见以及历史先例和国际法院的相关实践，⁸ 劳工局根据第 37 条第 1 款起草了一份程序框架草案，并按照第 37 条第 2 款起草了补充建议，以便于就这些事项展开进一步讨论和今后可能采取行动。根据第 37 条第 1 款将解释问题或争议提交国际法院的程序框架草案及其所附的介绍性说明见附录一。
6. 在这方面应当指出，虽然理事会的决定提到了提交有关国际劳工公约的解释问题或争议，但拟议的程序框架也适用于与解释《章程》有关的任何问题或争议。
7. 此外，本文件还就是否根据《章程》第 37 条第 2 款可能设立一家内部法庭以迅速裁决解释问题或争议提出了进一步考虑和建议，以便于理事会能够决定是否继续审查第 37 条第 2 款的实施情况，如果继续审查，其时间范围为何。
8. 作为背景资料，本文件还载有拟议程序框架的图示(附录二)和劳工组织在 1922-1932 年期间根据第 37 条向常设国际法院提出的六项解释请求先例的扼要内容(附录四)。

► 1. 根据第 37 条第 1 款将解释问题或争议提交国际法院的程序框架

1.1. 咨询程序简介

9. 为了便于审议拟议的程序框架，回顾《国际法院规约和规则》以及既定惯例所反映的国际法院咨询职能的主要方面是颇有裨益的。⁹
10. 咨询意见的目的不是解决国家之间的争议，而只是向提出请求的组织提供权威性的法律咨询。咨询意见的请求必须以有关组织主管机关的决定为依据，其中载有向国际法院提出的问题。请求必须附有档案资料，其中载有有关组织认为应提请国际法院了解的所有背景文件。
11. 国际法院的咨询管辖权对联合国大会授权的专门机构开放，其中包括根据《1946 年联合国-国际劳工组织关系协定》第九条第 2 款获得授权的劳工组织。由于国际法院的费用由联合国承担，征求咨询意见的请求只需支付最低限度的费用(文件印制费和参加口头诉讼的差旅费)。向国际法院提出的问题必须是法律性质的，与该组织的活动直接相关，并涉及属于其职权范围内的问题。问题可能模糊不清或不明确，或请求可能含有政治动机，但这对确立国际法院的管辖权没有决定性作用。

⁸ 关于国际法院咨询管辖权的一般资料，见《国际法院手册》，2019 年，第 81-93 页。另见 Khawar Qureshi、Catriona Nicol 和 Joseph Dyke：《国际法院的咨询意见》(伦敦：威尔迪，西蒙兹和希尔出版社，2018 年)；Hugh Thirlway，“咨询意见”，载于《马克斯·普朗克国际公法百科全书》(牛津：牛津大学出版社，2006 年)。

⁹ 从 1948 年到 2022 年，国际法院应联合国和教科文组织、海事组织、世卫组织和农发基金四个专门机构的请求，共发表了 27 项咨询意见。所有咨询意见的全文可在[国际法院咨询程序网页](#)上查阅。最近一次咨询意见请求是联合国大会通过 2022 年 12 月 30 日第 77/247 号联大决议提出的，并由联合国秘书长通过 2023 年 1 月 17 日的信函转交国际法院院长。

12. 如果国际法院决定举行听证会，参与咨询程序包括提交书面陈述和口头辩论。如果提出明确的请求，国际法院准备加快咨询程序的进程。在决定邀请哪些国家、国际组织或其他实体参加咨询程序时，国际法院力求确保所有可能提供法院无法以其他方式获得的信息的行为体都与咨询程序有关。¹⁰
13. 与诉讼案的裁决相反，咨询意见本质上不具有约束力。尽管如此，国际法院始终对其任务的咨询性质与请求组织可能希望赋予咨询意见的特定效果加以区分。事实上，根据《章程》第 37 条的文字和精神(“……任何问题或争议，须提交国际法院判决)，并正如三方成员一致重申的那样，国际法院应劳工组织的请求提出的咨询意见被视为具有权威性的最终裁决，并应以此方式予以执行。¹¹

1.2. 程序框架——关键考虑因素

14. 似乎普遍同意，在拟订根据《章程》第 37 条第 1 款将解释问题或争议提交国际法院的工作程序时，应当适当考虑到以下几点：
 - (i) 第 37 条的章程规定具有压倒性特点，法律确定性对劳工组织作为一个标准制订组织的信誉至关重要；
 - (ii) 通过诉诸符合法律专业知识、诚信和独立最高标准的司法手段，在解释问题上具有最终性和稳定性；
 - (iii) 根据第 37 条第 1 款采取行动，解决严重和持续的解释争议，由此证明有理由诉诸联合国主要司法机关。
15. 此外，多次协商似乎确认，程序框架应当：
 - (i) 尽可能与第 37 条第 1 款的文字和精神相一致；
 - (ii) 避免引入违反《章程》和可能造成复杂情况的工作安排；
 - (iii) 确保在所有阶段进行包容性讨论并作出知情和有时限的决定。
16. 一个商定的框架将具有很大的实用价值，缘于它将提供一个简单、明确和随时可用的方法，以便在咨询程序启动之前审查移交请求和作出决定，在程序启动之前和期间澄清劳工局的作用和责任，并在国际法院提出咨询意见之后规划任何后续行动。该框架将提高一致性、透明度和高效性，因为它将体现三方成员对遵循事先商定方式的普遍承诺，从而避免每次将移交请求提交

¹⁰ 关于国际法院咨询职能的主要特点和程序方面的更详细概述，见 GB.322/INS/5，第 7-47 段。

¹¹ 例如，见在理事会 2014 年 3 月会议上代表拉加集团所作的发言，即“根据《劳工组织章程》第 37 条第 1 款，对国际劳工公约具有法律约束力的解释[属于]国际法院的专属管辖权”(GB.320/PV，第 585 段)。另见雇主发言人 2002 年在标准实施委员会上的发言，其中指出，“只有国际法院有权对公约和建议书作出具有约束力的解释，这种解释权显然源自《章程》第 37 条……”(劳工组织，会议记录，国际劳工大会，第 90 届会议，2002 年，第 28/13 页，第 45 段)或工人发言人 1991 年在同一委员会上的发言，大意是监督机构的评估和意见被普遍接受，“但须由国际法院作出明确解释”(劳工组织，会议记录，国际劳工大会，第 78 届会议，1991 年，第 24/4 页，第 16 段)。有关类似声明的汇编，请参见[此处](#)。

给三方审议时，对程序进行耗时的讨论。然而，通过该程序框架无论如何不得视为请求国际法院发表咨询意见的先决条件，因为该程序框架不能凌驾于章程规定之上。

17. 在非正式协商期间，有三个主要问题引起了三方成员的注意：(i) 在理事会就移交之事启动全面讨论的支持程度(或“门槛”)；(ii) 理事会就可能的移交应作出决定的时限；(iii) 国际劳工大会在移交过程中的作用。
18. 第一，关于可能对移交请求进行筛选的问题，似乎有足够的意见支持设定一个指标性而非规定性的门槛，即应提出移交请求供理事会审议的理事会成员数或成员国数。向理事会提出移交请求的这一指标性门槛不应与理事会关于可能提交给法院的最终决定相混淆。一些三方成员表示倾向于提高门槛，而另一些三方成员则认为，在就提高门槛问题可能进行审议之前，有关公约的大多数缔约国应当赞成移交请求。应当指出，《章程》规定，与任何公约的解释有关的任何争议必须提交国际法院裁决，而没有直接或间接提到移交请求应得到的支持程度。然而，在实践中，移交需要理事会进行辩论和作出决定，这本身就确认并非所有解释争议都要提交国际法院。¹²
19. 即便如此，从法律上来说，拟议的指标性门槛不能也不会设定一个有约束力的受理规则，而是为了提高工作效率和精简程序，由三方成员就未来方向达成一项共同可靠的谅解。未达到指标性门槛的任何移交请求仍将呈交理事会负责人，后者可建议采取适当的后续行动。
20. 第二，关于理事会在就移交问题作出决定之前进行讨论的时间，许多三方成员认为，有必要将这一进程保持在一个具体的时间范围内，而另一些三方成员则认为，不应规定任何限制，尤其是如果理事会无法在固定期限内作出决定的话，结果会是不确定的。在这方面，不妨回顾，理事会关于可能移交问题的讨论，通常是在持续存在分歧的情况下进行的，因此，可以合理假设，所有人都已充分了解有关问题和不同意见，或者本组织内部已就该事项进行了辩论。因此，假定在出现严重和持续性解释争议时，诉诸第 37 条第 1 款将被视为最后手段，期望理事会的讨论在规定时限内结束是明智且现实的，特别是如果要求国际法院根据其《规则》第 103 条作出“紧急答复”。从这一角度来看，将关于移交请求的辩论与关于将提交国际法院的法律问题的辩论分开进行是不可取的，因为这将拖延进程。
21. 第三，对于应当由哪个机构作出移交决定，各方表达了不同意见。虽然承认理事会有权根据 1949 年大会的一项授权决议请求提供咨询意见，但许多三方成员强烈赞成理事会的决定须经国际劳工大会确认或批准，因为国际劳工大会是劳工组织三方成员的最高执行机构和最具代表性的机构。对一些三方成员来说，任何实质性讨论都应当在劳工大会上进行，而对另一些三方成员来说，劳工大会并非是一个适当的论坛，因为它已授权理事会就这些事项作出决定。
22. 在这方面，可以指出，由于理事会的运作方式，且正如过去的做法所证实的那样，理事会可能更适合对移交请求加以甄别，深入分析解释争议的主题事项，辩论向国际法院提出请求的利弊，

¹² 例如，1932 年，理事会根据联合国政府的请求考虑提交一个关于妇女夜间工作的问题，德国政府也要求提交一个单独但相关的问题。理事会认为，德国的问题应推迟到劳工局仔细研究之后再讨论。德国政府不同意推迟审议的提议，最后进行表决，决定推迟审议德国政府提出的问题。见 1932 年理事会第 58 届会议的记录，第 401 页。

并可能确定向国际法院提出的法律问题。¹³ 然而，在特定情况下，考虑到所涉争议的体制重要性或严重性，可请劳工大会批准理事会的决定(无需重新审查移交请求的利弊)，并代表劳工组织全体成员国授权移交。¹⁴ 在这种情况下，理事会在(以协商一致或简单多数表决)就移交一事作出决定后，将进一步决定就一项决议草案转交劳工大会下届会议通过。该决议将通过总务委员会提交全体会议，其中将确认这项请国际法院发表咨询意见的决定，包括向国际法院提出的问题，并将指示总干事根据适用规则将这些问题转交国际法院书记官长或院长。

23. 《章程》第 33 条、第 37 条第 2 款和第 38 条第 2 款载有一种涉及连续决策的类似“两阶段办法”，即先由理事会作出决定，然后再由劳工大会作出决定，其中规定由劳工大会根据理事会拟订的建议或规则草案予以核准或确认。¹⁵ 在所有这三种情况下，基本的理由似乎都是，鉴于劳工大会的代表性和对全体成员国的重大影响，有必要与劳工大会沟通。¹⁶ 因此，在程序框架中似宜明确规定，可由劳工大会核准移交决定，这有待理事会逐案决定。
24. 除了上文强调的这些主要方面外，三方交流期间还讨论了其他三个相关的问题，即：非理事会成员的成员国是否应当被允许参加相关讨论；劳工局是否应当在移交过程和咨询程序中采取严格中立和公正的立场；最后，移交是否应当对监督机构就有关公约的工作产生暂缓效力。
25. 第一，关于所有具有利害关系的政府参加理事会讨论的可能性，应当澄清的是，现行规则(《议事规则》第 4.3 条)允许理事会作为全体委员会举行会议，在理事会中没有代表的政府可以获得机会发表意见。或者，也可邀请非理事会成员在理事会规定的范围内提交书面意见，这些意见将在理事会第一次讨论移交请求之前提供给理事会。有人建议，后一种可能性，再加上将该事项提交劳工大会批准的另一种选择，将保证一个包容性的进程，因而不会给理事会的审议工作造成过重负担或延长审议时间。
26. 第二，关于劳工局保持中立和公正的义务，实际上，它必须避免采取任何可能被视为支持或帮助解释争议中任何一方的行为。重要的是避免在解释争议之外增加关于劳工局角色和责任的争

¹³ 正如来自议事规则委员会的报告员于 1949 年所指出的那样，劳工大会“召开的时间很短。它每年开会约三个星期，可能发生的情况是，它在不开会时有必要请国际法院提供咨询意见，在这种情况下，理事会宜能请国际法院发表此种意见”。见劳工组织，[会议记录](#)，国际劳工大会，第 32 届会议，1949 年，第 245 页。

¹⁴ 在这方面，应当指出，正如劳工局在 1949 年劳工大会上给议事规则委员会的说明所阐明的那样，“理事会在公约的实施方面行使重要职能，在此过程中，理事会可能认为应将某一事项提交国际法院。……理事会显然不会在未了解清楚大会的意见之前就主要应由劳工大会负责的事项与法院接触，根据这一理解，理事会认为，原则上不会反对普遍授权，也没有任何实际不利之处”。见劳工组织，[会议记录](#)，国际劳工大会，第 32 届会议，1949 年，第 391-392 页。

¹⁵ 劳工局最初对第 33 条的建议规定，若一个成员国不执行调查委员会的建议，理事会将建议采取措施。会议通过了一项修正案，以澄清应向大会建议这些措施，但有一项理解，即这些建议将处理“非常严重的情况”，因此“似宜得到大会全体会议的支持”，作为“本组织的主导机构”。关于第 37 条第 2 款，在讨论了裁判庭裁决对所有成员国的约束力以及因此需要规定大会的作用之后，提到了劳工大会对理事会制定的规则的批准。见劳工组织，[《官方公报》](#)，1946 年，第二十七卷，第 3 号，第 606 页、770 页和 860 页。

¹⁶ 还可以参考《1986 年国际劳工组织章程修正文书》(尚未生效)中的相关规定，即虽然总干事仍由理事会负责任命，但必须提交给出席劳工大会的全体成员批准。见劳工组织，[会议记录](#)，国际劳工大会，第 72 届会议，1986 年，第 18 页。教科文组织和世卫组织也采用同样的两阶段任命行政首长程序。

议。¹⁷ 具体而言，拟提交国际法院的综合档案或卷宗将完全由总干事负责编写，而不会提交三方各组进行审查。此外，劳工局不应向可能参与国际法院诉讼的三方成员组或成员国的任何一方提供任何物质帮助、法律咨询或财政支持(例如，编写书面呈件、法律代理、差旅费等)。至于劳工局参与国际法院可能组织的任何口头诉讼程序，其目的是忠实地反映移交前的机构惯例和判例，并澄清事实(例如历史背景、章程理论、组织结构和责任、标准制订进程、劳工组织的规范体系等)。¹⁸

27. 第三，关于移交对核心监督职能和程序的影响，不妨指出，由于咨询程序将标志着持续争议的最后阶段，没有理由在这一特定阶段暂停正常监督。因此，在征求咨询意见的请求尚待处理期间，可以继续采用促进遵守的程序，监督机构也可以继续履行职责，其方式与争议首次出现以来这些程序和机构的运作方式完全相同。然而，虽然在咨询程序期间暂停监督机构的正常工作可能会造成混乱，因而不可取，但有关监督机构可能会自行决定，在法院尚未发表意见的情况下，就个案而定，暂停对公约实施的某一特定方面的审查。

► 2. 实施关于成立内部法庭以快速裁决解释问题或争议之第 37 条第 2 款的补充建议

2.1 基本原则

28. 在理事会第 322 届会议(2014 年 10 月至 11 月)上，劳工局提交了设立内部法庭以快速裁决与国际劳工公约解释有关的问题或争议的详细建议，并附有一份规约草案，该草案是在全面审查主要国际法院和法庭结构的基础上提出的。¹⁹ 为理事会第 338 届会议(2020 年 3 月)准备的文件中提供了关于该法庭组织和运作的方面的更多内容。²⁰
29. 如前几份文件所述，《章程》规定了指导理事会执行第 37 条第 2 款的六个关键参数：
- (i) 有待设立的裁决机构应当是一个由法官组成的法庭；

¹⁷ 这远非是某种假设情况。事实上，在关于劳工组织在《农业从业人员劳动条件国际条例》方面的权限的咨询程序中，理事会的一名理事于 1922 年 6 月 17 日直接写信给法院，批评劳工局总干事提交的备忘录缺乏客观性和中立性，而且缺少协商。见《与法院判决和咨询意见有关的法令和文件》，第 1 号，第一届常会，1922 年 6 月 15 日至 1922 年 8 月 12 日，B 节，与第 2 号咨询意见有关的文件，第 494 页。

¹⁸ 在这方面，值得忆及的是劳工局在有关《1919 年(妇女)夜间工作公约》(第 4 号)的会议进程中提交的书面陈述，其部分内容如下：“本诉状将包括：第一，对事实的历史叙述；第二，对双方争论的陈述。[……]国际劳工局在本诉状中努力尽可能准确地报告与法院审理的问题有关的事实和论点。国际劳工局不应得出任何形式的结论”(《常设国际法院案例汇编》，C 辑：《与法院判决和咨询意见有关的法令和文件》；书面会议记录文件，第一部分。第 162 页和第 180 页)。Edward Phelan 在其口头发言中指出：“国际劳工局已经向您提交了一份书面声明，其目的是尽可能公正地将提交给法院解决的问题的所有要素[……]国际劳工局注意到对于该公约的解释存在分歧；其对这些解释上的分歧表示遗憾，其出庭的目的之一是促进通过一个符合法规的问题解决方案”(《常设国际法院案例汇编》，C 辑：《与法院判决和咨询意见有关的法令和文件》，公开开庭审和书状，第 208 页)。

¹⁹ 理事会文件 GB.322/INS/5，第 50-101 段和附录二。

²⁰ 理事会文件第 338/INS/5，第 37-59 段。

- (ii) 该法庭的任务是迅速裁决理事会认为不应提交国际法院的与公约解释有关的任何问题或争议；
- (iii) 设立该法庭的规则应当由理事会拟订并经劳工大会核准；
- (iv) 将任何问题或争议提交该法庭的事项将由理事会决定或根据有关公约的条款决定；
- (v) 任何适用的国际法院判决或咨询意见对该法庭具有约束力；
- (vi) 该法庭作出的裁决应当分发给各成员国征询意见，然后提交国际劳工大会。

- 30.** 从体制角度看，设立这样一个劳工组织内部法庭将落实《章程》规定的处理解释争议的一个要素，而该要素目前是缺失的。它应对国际劳工公约的解释问题作出迅速、合理和权威性的裁决，也应是对认为不适合提交联合国主要司法机关——国际法院的任何问题或争议的一个稳妥和有效的替代办法。内部法庭将是一个随时可以利用的高度专业化机构，其管辖权仅限于对劳工组织各项公约的解释。此外，劳工组织的充分主导权将得到保障，概缘于劳工组织的执行机关将保持对其结构和程序的掌控。
- 31.** 在为筹备本次讨论所举行的三方协商期间，一些三方成员认为，在此关头详细审查设立内部法庭的方式没有什么价值，因为解决目前对《1948年结社自由和保护组织权利公约》(第87号)关于罢工权利的解释争议不能委托给这样一个法庭。然而，其他三方成员认为，应挖掘内部法庭的全部潜力，作为将此事提交国际法院的真正替代办法。
- 32.** 三方成员还对提出1946年章程修正案时引入第37条第2款的理由，特别是对赋予内部法庭的管辖权的任何限制表现出兴趣。
- 33.** 下文概述的补充建议澄清了内部法庭的某些方面，如可提交给内部法庭的解释问题类型和法官的甄选程序，还概述了可能的下一步工作。

2.2 第37条第2款的起源和权限

- 34.** 设立一个特别法庭来处理国际劳工公约解释问题的想法，起源于理事会关于能否设立一种特别程序的讨论，该程序“介于咨询劳工局的非正式程序与诉诸常设法院的章程程序之间，是一种中间程序，虽然它并不具备国际法院那样的最高权威，但它给予劳工组织成员国比劳工局的意见所能提供的更大的保障”。²¹
- 35.** 这一想法的形成恰逢联合国成立之时以及随后讨论劳工组织与其他国际机构的关系，包括将《国际劳工组织章程》赋予常设国际法院的管辖权移交给国际法院之时。当时的劳工组织法律顾问威尔弗雷德·詹克斯编写了一份关于《国际劳工组织章程》和章程惯例的未来发展的备忘录，其中提到需要“提供便利，以确定重要性不足以使其有理由提交给常设国际法院的解释问题”。²² 劳工局为劳工大会编写的一份关于章程问题的报告也提出了同样的观点：

²¹ 理事会第57届会议议事录，1932年4月，第344-345页。

²² 添加了重点标识。理事会章程问题委员会第一届会议，《官方公报》，1945年12月10日，第二十七卷，第128页。

对于与公约解释有关的问题或争议，适用不同的考虑。这类案件中的争议点往往非常细致，不值得诉诸国际社会的主要司法机构……国际劳工局对公约进行非正式解释的成熟做法令人十分满意，今后应当继续下去。但这些意见不具有约束力，理事会认为无法承担解释公约的责任，也不认为授权实施公约与建议书专家委员会作出此类解释是恰当的。在这种情况下，某些公约确切含义的不确定性严重阻碍了这些公约的普遍批准。²³

36. 除了有助于解决不太突出但对促进标准同样重要的解释问题外，采用新的程序还有三个主要理由：劳工组织能否不受阻碍地诉诸国际法院的不确定性；其他当代政府间机构章程载有类似条款；以及应对特殊和紧急情况的必要性。²⁴ 人们还普遍同意，该法庭的裁决应当对所有成员国具有约束力，因为解释的统一性是必不可少的，而且法庭不应当成为一个为处理每一个案件而单独设立的机构，而应当成为一个常设机构。²⁵
37. 至于内部法庭的权力范围，起草者的意图显然是规定一种灵活的安排，为司法机构的公正性提供一切保障，并有权审查被认为敏感性或重要性不足以提交国际法院的解释问题。²⁶
38. 可以拟订规则，具体规定可以提交该法庭的问题或争议的性质。然而，由于提交案件最终仍将是理事会的特权，因此不应当将法庭的权限界定得过窄，以使其能够行使酌处权。国际法院和内部法庭都将有权审查解释问题，并有望实现职能互补，特别是理事会可能会临时决定请国际法院就法庭已经作出裁决的问题发表咨询意见。
39. 提交理事会第 256 届会议(1993 年 5 月)关于第 37 条第 2 款的文件提供了引起严重困难的解释问题的示意性清单。²⁷ 不妨列举一些请求劳工局提供非正式意见的例子，这些请求本可要求内部法庭加以审查：²⁸
- (i) 根据《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)第 2 条第 2 款(a)项，各种形式的半军事服务是否可被视为例外？
 - (ii) 《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)是否涵盖了与工伤事故有关的措施，并产生了依照国家法律对保险基金的相应权利？

²³ 劳工组织，章程委员会工作中出现的问题：第一部分，“劳工组织与其他国际机构的关系”，报告四(1)，国际劳工大会，第 27 届会议(蒙特利尔，1945 年)，第 108 页。

²⁴ 章程问题代表团会议第一次会议，《官方公报》，1946 年 12 月 15 日，第二十七卷，第 3 号，第 729 页和 767-768 页。

²⁵ 《官方公报》，第二十七卷，第 3 号，第 770 页。

²⁶ 正如为理事会第 322 届会议(2014 年 11 月)编写的文件所解释的那样，“将有两种机制可用于解释问题和争议，具体选择取决于主题事项的性质和重要性。虽然联合国应选择由国际法院处理更广泛的法律问题，包括章程性质的事项，但内部法庭一旦设立，应提供一种技术上更专门的机制，以迅速裁定可能不太敏感的具体解释请求”；见理事会文件 GB.322/INS/5，第 56 段。

²⁷ 理事会文件 GB.256/SC/2/2，第 50 段。

²⁸ 非正式意见一向被视为成员国可期望从劳工组织秘书处获得的行政援助的一部分，但有一项理解，即《章程》并未赋予秘书处解释国际劳工公约的任何特别权限。有关详细信息，请参阅“非正式意见”。另见 J.F. McMahon，“国际劳工组织的立法技巧”，《英国国际法年鉴》，第 41 卷(1965-1966 年)，第 87-101 页。

- (iii) 加入《2003 年海员身份证件公约(修订本)》(第 185 号)的成员国有义务承认根据《1958 年海员身份证件公约》(第 108 号)签发的海员身份证件?
- (iv) 根据经修正的《2006 年海事劳工公约》，海员在不休假的情况下可以在船上连续服务的最长时间应是多少?²⁹

2.3 结构和组成

- 40. 内部法庭可以是一个常设机构，也可以是一个特设安排。因此，常设法庭应当理解为根据组成法案文(规约)正式设立的司法机构，只有在向其提交具体的解释问题或争议时，才召集其成员(视情况而定，亲自到场或远程参与)。换言之，它可以是一个常设机构，由任期固定且仅在需要时履职(应召或待命)的法官组成。
- 41. 与此相反，临时设立的法庭将由一个专门挑选和任命的法官小组组成，以审查具体的解释问题或争议，如调查委员会审查根据《章程》第 26 条提出的申诉。这一安排的临时性质将拖延这一进程，以致甄选和任命法官的时间有时可能比裁定解释问题的时间还要长。因此，这将违背“快速裁决”解释问题或争议的目标，还可能影响法庭判例法的总体一致性。³⁰
- 42. 如果决定设立一个常设机构，可任命总共八名法官，任期五至七年，不得连任，以确保法官的独立性、地域分配的均衡性和在出现意外空缺时法庭运作的不受阻碍。虽然三名法官是组成分庭的最低限度，但也可以考虑多于三名的奇数，例如五名法官。
- 43. 关于法官的资格标准，劳工局此前强调了四个关键方面：裁判员应具有的崇高道德品格和独立性；杰出的专业资格；在主题事项上有足够的能力，特别是在劳工法和国际法方面有突出的专长；并精通三种官方语言中的一种(掌握另一种语言者优先)。此外，法官应当具有不同的国籍，其组成应当尽可能体现各主要法系的代表性、地域分配的公平性和性别的平衡性。
- 44. 三方协商确认，这些标准得到普遍接受，反映了国际法院和法庭规约中规定的标准要求。一些三方成员认为，应当扩大标准，特别包括雇主组织和工人组织的经验，对此，法庭将负责对抽象的法律解释问题作出司法裁决，而不是解决个别的劳动争议。至于有人建议，某些职务，例如曾担任实施公约与建议书专家委员会成员或受雇于劳工组织，将与法官的任命不相容，这一问题以前曾强调过，为了保障法官的独立性和公正性，确实应该加以解决。³¹

²⁹ 这一解释问题已引发了劳工局发表非正式意见，其中重申了实施公约与建议书专家委员会的评论意见，以及一项对《2006 年海事劳工公约》的拟议修正案，它由三方专门委员会第四次会议作了审议(2022 年 5 月)，但并未得出结论；见劳工组织，《实施公约与建议书专家委员会的报告》，ILC.108/III(A)，2019 年，第 105-113 段，以及供讨论的背景文件，STCMLC/Part II/2022/2，第 19 页。

³⁰ 在 1946 年的讨论中，法律顾问就限制向法庭移交特别紧急案件的拟议修正案发表了以下意见：“如果修正案[……]获得通过，就会产生一种含义，即为每一个特别紧急案件设立一个特别法庭，这些法庭将作出系列单一、互不相关的裁决，而不是一整套解释。如果这两段只规定特设法庭而不是一般授权，就会破坏该段最后一句所取得的成果”；《官方公报》，第二十七卷，第 3 号，第 768 页。

³¹ 理事会文件 GB.322/INS/5，第 71 段。

2.4 法官的甄选和任命

45. 甄选和任命法官的程序应当满足各种先决条件，包括透明性、包容性和三方主导性。在这方面，可以借鉴任命联合国争议法庭和联合国上诉法庭法官过程中的有益指导。这两个法庭的法官由联大根据独立机构内部司法理事会的建议任命。³²
46. 对于联合国两个法庭来说，这一进程的启动是在主要报刊网络版和印刷版以及内部司法办公室网站上刊登空缺职位广告。³³ 理事会审查申请，准备笔试，并邀请一些候选人参加，以测试他们的法律专门知识和起草能力。理事会根据书面评估筛选候选人进行面试，并与有关国家律师协会接洽，确认候选人的操守。理事会随后在提交劳工大会的报告中列出推荐候选人姓名，其中载有候选人职业生涯的简介和以标准摘要格式提交的简历。³⁴
47. 关于甄选过程的进一步指导，可参考最近采用的实施公约与建议书专家委员会成员的任命程序。法庭法官的甄选程序可以重复某些要求，例如：应当通过在劳工组织全球和区域公共网站上征集意向，广泛公布空缺职位；甄选过程不应接受劳工组织三方成员对候选人或甄选过程的任何干预或公开声明；总干事应当通知理事会主席团成员，并提交一份关于甄选过程的详细报告，供其在一次专门会议上审议。³⁵

2.5 程序规则——程序的启动和实施

48. 《章程》第 37 条第 2 款明确规定，理事会可将解释问题提交裁判庭，这意味着有必要进行甄别。这一过程应当简单，因为原则上需要快速裁决问题或争议。理事会进行一次讨论——必要时可参考劳工局编写的简要背景报告——就足以将案件移交该法庭。
49. 诉讼程序本身可遵循符合快速和成本效益高的主要目标的简化框架；原则上不超过三至六个月。法庭在收到解释问题后，将向所有成员国、两个非政府组织的秘书处和劳工局发出标准公函，请它们在规定时限内提出意见。法庭将具有要求提交补充材料或组织听证会的酌处权。它还应有权为紧急问题制定快速通道程序。
50. 程序规则将基于这样一个前提，即移交案件不是涉及申请方和答辩方的传统诉讼程序。所有相关各方都应有机会通过提供意见或其他有关资料进行参与。使用电子手段将提高透明度和便利性，并使法庭的运作更加灵活和节省费用。所有程序性来文和书面意见都应在专门网页上公布。
51. 关于解释方式，法庭将遵循《维也纳条约法公约》第 31 至 33 条所载的习惯国际法原则，同时考虑到劳工组织内部条约解释的特殊性。因此，在根据国际劳工标准的目的和宗旨分析这些标

³² 内部司法理事会负责寻找合适的候选人，并在适当顾及地域分配的情况下，为每个空缺职位向大会推荐二至三名候选人；见联合国大会 2007 年 12 月 22 日第 62/228 号决议，第 35-38 段。

³³ 空缺职位通知还随普通照会发送给纽约、日内瓦和维也纳的所有常驻联合国代表团，请它们提请各国首席法官或司法机构负责人注意空缺职位通知；见联合国大会 2010 年 12 月 24 日第 65/251 号决议，第 45 段。

³⁴ 例如，见《任命联合国上诉法庭和联合国争议法庭法官：内部司法理事会的报告》，A/70/190，2015 年 8 月 14 日。理事会不得从任何一个会员国推荐一名以上的候选人；见联合国大会 2008 年 12 月 24 日第 63/253 号决议，第 57 段。

³⁵ 理事会文件 GB.343/PV，第 556 段。

准所用术语和表述的一般含义时，将特别考虑到：通过有关标准之前的准备工作，特别是劳工局的报告和劳工大会各技术委员会的议事记录；在其他国际劳工文书中使用相同或类似的术语；劳工组织监督机构的任何有关评论；以及成员国的法律和惯例在多大程度上有助于澄清手头的解释问题。

52. 2022 年 3 月，一些三方成员要求澄清允许专家委员会和标准实施委员会将解释问题提交法庭的可能性。如果理事会决定为执行第 37 条作出特别安排，这可能导致监督机构，特别是以上两个委员会提请注意它们在履行职责时可能遇到的与公约解释有关的任何重大困难。这可能会促使某位理事会成员或某个成员国提议将某一特定问题提交法庭。
53. 2022 年 3 月，对于允许其他国际机构向法庭提出解释请求的建议，有人表达了强烈的保留意见。³⁶ 该建议的目的是使理事会在行使第 37 条第 2 款规定的酌处权时，能够处理其他监督机构或其他区域或国际法院越来越多地使用劳工组织公约的问题。与《章程》第 14 条在设定劳工大会议程方面的规定类似，理事会可以审议一家国际公共组织提出的关于将某一具体问题提交法庭的任何建议。这可能导致紧急移交：例如，当一家国际组织或一家国际专业机构要求对一项国际劳工公约的具体条款作出解释，而理事会认为必须维护和促进劳工组织在解释国际劳工标准领域的权威性时即是如此。理事会在收到此类请求后，将行使其特权，决定是否将问题提交法庭。

2.6 与监督机构的关系

54. 在早些时候的讨论中，一些三方成员对法庭可能对监督机构的工作产生影响表示关切。例如，有人提到，如果该程序被过度使用，就会产生意想不到的后果，而且有必要避免削弱专家委员会的作用。³⁷
55. 根据《章程》，监督标准实施和解释国际劳工公约是两个相互关联但又截然不同的过程：监督机构处理在国家一级执行已批准公约的具体问题，而国际法院和法庭则可处理解释方面的法律问题，重点是法律规定的范围和含义，而不是通过国家立法具体实施这些规定。然而，这两种进程应当以协调方式运行，以利于建立一个强有力的标准体系；正如理事会在 2022 年 3 月的决定中所指出的，根据《章程》第 37 条解决解释争议是有效监督国际劳工标准的根本。
56. 今后关于法庭的任何规则都必须在监督和解释这两种相辅相成的职能与受托履行这些职能的各机关的责任之间取得谨慎的平衡。与此同时，不应低估专门的司法机构在法律和道德权威方面的附加值，它可以提高劳工组织规范体系的美誉度和知名度。让杰出的裁判员通过具有约束力的快速裁决处理解释问题，将是劳工组织标准体系在质量上的一个重大发展。随着内部法庭发展其判例法和完善工作方法，以及监督机构的正常运作，可以合理地预期，标准的解释和监督之间的界限将会更加清晰。

³⁶ 理事会文件 GB.344/PV，第 146 段。

³⁷ 理事会文件 GB.344/PV，第 146 段和 154 段。

2.7 裁决的法律效力

57. 根据《章程》，法庭一旦作出裁决，劳工局必须立即将裁决书分发给各成员国，也必须将从各成员国收到的所有观察意见转交劳工大会。
58. 关于法庭裁决的法律效力，导致 1946 年章程修正案的筹备工作确认，这类裁决旨在对所有人具有约束力且所有人可以提出异议。³⁸ 起草者设想了两个司法机构——一方面是国际法院，另一方面是内部法庭——它们在各自的职权范围内裁决理事会认为适当时提交给它们的解释争议，并作出具有约束力的裁定。
59. 筹备工作进一步证实，既没有打算也没有考虑设立上诉程序，这意味着内部法庭将是一审法庭。³⁹ 但是，第 37 条第 2 款有一项重要内容赞同国际法院与法庭之间的“纵向”关系：法庭不得忽视国际法院任何适用的判决书。因此，似乎没有什么可以阻止一个问题或争议在法庭审查之后提交国际法院。然而，允许对法庭裁决提出质疑的可能性带来了一种风险，无论这种风险多么理论化，即所有解释问题——甚至那些“不够重要”或“过于细致”的问题——最终都可能提交国际法院，这是不明智的，也不符合第 37 条所依据的法律确定性原理。

2.8 下一步工作

60. 如果理事会同意继续讨论第 37 条第 2 款的实施情况和为设立内部法庭奠定基础的问题，劳工局可以推动三方协商，以期借鉴先前的相关报告，编写一套规则草案，供理事会第 352 届会议 (2024 年 11 月) 审议。⁴⁰
61. 法庭可以临时设立，如初始期限为五年或七年。⁴¹ 在此试行期结束时，理事会可以评估法庭的运作情况，决定是否确认设立法庭，并对规则作出任何必要的调整。任何一套经修订的规则均将提交劳工大会核准。

³⁸ 理事会文件 GB.322/INS/5，第 96 段和脚注 35。

³⁹ 在负责审查某些章程修正案的三方工作组成员的倡议下，劳工局的原始提案中增加了提及国际法院判决书和咨询意见具有约束力的内容。工作组和劳工大会决定不提供向国际法院上诉的可能性。在 1946 年劳工大会届会期间，章程问题委员会审查该条款时，澳大利亚政府成员提出了一项修正案，规定“任何成员如对此种法庭的任何裁决不满”，均有权向国际法院提出上诉。该修正案未经讨论即被撤回；见《官方公报》，第二十七卷，第 3 号，第 729 页、767-768 页、770-771 页、834 页和 863 页。

⁴⁰ 2014 年提出了类似的办法(见理事会文件 GB.322/INS/5，第 53 段)。

⁴¹ 国际联盟行政法庭(在国际联盟解散后成为国际劳工组织行政法庭)于 1927 年 9 月通过国联大会决议设立，试行三年，通过其规约(国际联盟，《公报》，特别补编第 54 号，第 8 届大会记录，全体会议，第 478 页)。国联大会于 1931 年通过一项新的决议，确认该规约，不作任何修正，从而使该法庭成为国际联盟的一个常设机构(国际联盟，《公报》，特别补编第 93 号，第 12 届大会记录，全体会议，第 152 页)。同样，区域会议的规则由理事会原则上通过(见理事会文件 GB.267/LILS/1)，并于 2002 年经劳工大会确认，但作了一些修改(见国际劳工大会，第 90 届会议，临时记录第 2 号)。

▶ 决定草案

62. 理事会决定：

- (a) 批准 GB.347/INS/5 号文件附录一所载根据《国际劳工组织章程》第 37 条第 1 款将解释问题或争议提交国际法院的介绍性说明和程序框架；
- (b) 继续就有关第 37 条第 2 款的落实情况进行讨论，并为此要求总干事组织开展三方协商，以便为设立法庭拟定规则草案，供理事会在第 352 届会议(2024 年 11 月)上进行审议。

▶ 附录一

根据《章程》第 37 条第 1 款将解释问题或争议移交国际法院

介绍性说明

范围和目的

1. 根据《国际劳工组织章程》第 37 条第 1 款，将解释问题或争议提交国际法院(简称“法院”)的程序框架不得凌驾于《章程》第 37 条或《国际劳工大会议事规则》和《理事会议事规则》的规定之上。它提供了一套切实可行的模式，三方成员承诺忠实地予以实施，以促进在必要时采用一种健全、高效和具有时限的移交程序，接受国际法院的咨询管辖。
2. 具体而言，该程序框架涉及：(i) 咨询程序启动前的内部措施和决定；(ii) 劳工局在准备启动咨询程序和启动咨询程序期间的作用；(iii) 在法院发表咨询意见后应立即采取或计划采取的行动。

呈递移交请求

3. 根据既定的章程理论和实践，并非所有解释问题或争议都需要立即移交国际法院，而在这方面，理事会负责评估移交请求。移交程序将设法解决三方成员对《国际劳工组织章程》或国际劳工公约某项条款的解释长期存在的严重分歧，⁴²前提是试图通过三方对话达成一项可普遍接受的谅解的努力已证明未果，且在这种情况下，只有通过诉诸《章程》第 37 条第 1 款规定的争议解决程序，才能保证法律的确定性。
4. 三方讨论没有结果、调解举措或其他类似干预措施也未奏效，有可能表明有效解决争议的可能性很小，因此可能需要对解释问题作出权威性的裁定。应由理事会查明僵局，特别考虑到争议的持续时间和严重性。
5. 为了精简程序和提高效率，待由理事会审查的移交请求，应当得到三方成员一定程度的支持。这样做的目的是在第 37 条第 1 款的规定与防止该程序受到几乎不可能得到有利考虑的移交请求影响之间权衡利弊。由至少 20 名理事会正理事(即有表决权的理事)或至少 30 个成员国(无论其是否为理事会理事)共同发起的移交请求，代表某种指标性的支持度，将直接启动该程序的第一步，即在最多两个月内迅速编写一份劳工局报告，并转交理事会下届会议。任何未获得上述支持度的移交请求都将提交给理事会负责人，后者可建议适当的后续行动。
6. 监督机构不得直接向理事会强行提出移交请求。

⁴²为本程序框架之目的，“公约”一词应理解为也包括现有公约的议定书。

劳工局的报告

7. 劳工局的报告是一份技术性文件，载有关于问题或争议的详细背景资料，以便于理事会确定可能移交事项的利弊。该报告必须由总干事全权负责编写，无须事先与三方各组协商。

理事会的辩论和决定

8. 理事会在审议根据第 37 条第 1 款采取的行动时应当确信，鉴于有关争议持续存在，而且为通过三方对话达成一项可普遍接受的谅解所做的努力均告无效，除司法手段外别无其他可行的选择。
9. 为符合确保法律确定性以利本组织的总体目标，理事会的讨论不得超过连续两届会议。在这一时限内，理事会应当决定是否批准向法院移交事项，如果批准，将向法院提出哪些法律问题。按照标准做法，理事会应当尽可能以协商一致方式作出决定，否则，需要以简单多数表决作出决定。
10. 鉴于移交国际法院一事体制上的重要性，为了进行包容性讨论，应当允许所有感兴趣的成员国通过提交书面意见为理事会的讨论提供素材。特别重要的是征求那些已批准相关公约但在理事会中没有代表的成员国的意见。
11. 理事会可酌情决定将征求咨询意见的决定提交劳工大会下届会议核准。如果作出此种决定，理事会应当转交一份决议草案，包括拟向法院提出的法律问题，请劳工大会核准理事会的决定，包括拟向法院提出的法律问题，并请其授权提交。按照标准做法，劳工大会应当尽可能以协商一致方式作出核准决定，否则，需要以简单多数表决作出核准决定。
12. 无论是由理事会还是由劳工大会作出移交决定，都应当提供简明扼要的背景资料、请求法院提供指导的法律问题、对总干事的任何指示(例如需要紧急答复或应当明确请求法院授权允许国际雇主组织和工人组织参与)、以及在咨询意见发表之前拟采取的任何措施，例如继续对有关公约进行定期监督，呼吁所有三方成员真诚与法院充分合作，并承诺将法院的意见作为最终和具有约束力的裁决予以执行。

咨询程序

13. 在整个移交过程和随后的咨询程序中，劳工局应当行使最大限度的自由裁量权，并在解释争议方面恪守中立和公正的义务。
14. 在将理事会或劳工大会的决定(视情况而定)和档案材料转交法院时，总干事应当明确请法院遵照《法院规约》第 66 条第 2 款的规定，通过“特别且直接方法通知”，允许在劳工组织享有一般咨商地位的国际雇主组织和工人组织参加书面和口述程序。总干事应当同一函信中说明，这是否是根据《法院规则》第 103 条提出的紧急请求。法院认为有可能就该问题提供资料的成员国政府，应当通过特别和直接通知的方式邀请其参加。未收到此种特别通知的成员国可以向法院提出具体请求。
15. 咨询程序的启动不得妨碍劳工局、监督机构或三方成员组继续履行各自与该公约有关标准的责任和职能。特别是考虑到法院诉讼的总体时间以及获得法院意见可能需要的的时间，不暂停监督程序旨在确保解释问题或争议，无论多么严重，都不会使关键的机构职能陷于停顿状态。

16. 为了透明起见，劳工局应当在整个诉讼期间确保有关文件和电子资源(如 NORMLEX 数据库)表明，在解释《国际劳工组织章程》或国际劳工公约的一项具体条款方面存在问题或争议，而且该事项已依据《章程》第 37 条第 1 款移交国际法院进行裁决。

咨询意见——后续行动

17. 依照尽早解决与《章程》或国际劳工公约的解释有关的争议可促进法律确定性这一指导原则，应当尽快将法院的意见以及对任何必要后续行动的适当分析提交理事会。
18. 除了传播法院的咨询意见外，是否需要或应当采取任何后续行动，将取决于向法院提出的问题的性质和法院的答复。理事会可自行决定应采取或建议采取何种措施来执行法院的意见。但理事会不得要求法院复核其意见。
19. 为了合理加快进程，理事会应当将其对法院咨询意见适当后续行动的审议限制在连续两届会议之内。劳工局提交理事会的报告还应当载有秘书处为咨询程序而承担的全部费用的详细资料。

程序框架

呈递移交请求

1. 应当向总干事提出向国际法院移交解释问题或争议的请求，并应当说明问题或争议的主题、《国际劳工组织章程》或有关国际劳工公约的规定，以及提出请求的理由。
2. 为使理事会按照本程序框架作出审查，至少应当有 20 个理事会正理事或至少 30 个成员国(无论是否为理事会理事)提出移交请求。

劳工局的报告

3. 总干事在收到提交解释问题或争议的请求后，必须通知理事会负责人，并必须编写一份报告提交理事会，以便尽快进行审议，但不得迟于收到移交请求后两个月内进行审议。
4. 劳工局的报告应当包括所有相关资料，特别是关于解释问题或争议的性质和起源、三方成员所表达的不同立场、有关条款的谈判历史、监督机构的意见以及最终可能提交法院的法律问题等方面的资料。

理事会的辩论和决定

5. 要将解释问题或争议移交法院，理事会应当确信，在《章程》或一项或多项国际劳工公约的某项规定的范围或含义方面存在严重和持续的分歧，而且三方成员为通过三方对话达成一项可普遍接受的谅解付出的努力未能奏效，而且不可能产生结论性的结果。
6. 理事会应当不迟于在审议和辩论劳工局报告的下一届会议上就移交请求作出决定。理事会应当同时就移交一事和向法院提出的法律问题作出决定。
7. 在无法协商一致时，必须以简单多数表决作出决定。

8. 任何未在理事会中派有代表的有关政府，均必须获得机会在有待理事会确定的限制范围内提交书面意见，以便参与辩论。
9. 将解释问题或争议移交法院的决定必须视为授权劳工局支付参加书面和口头诉讼的费用。
10. 理事会可以将其关于向法院移交解释问题或争议的决定提交劳工大会下届会议核准。

咨询程序

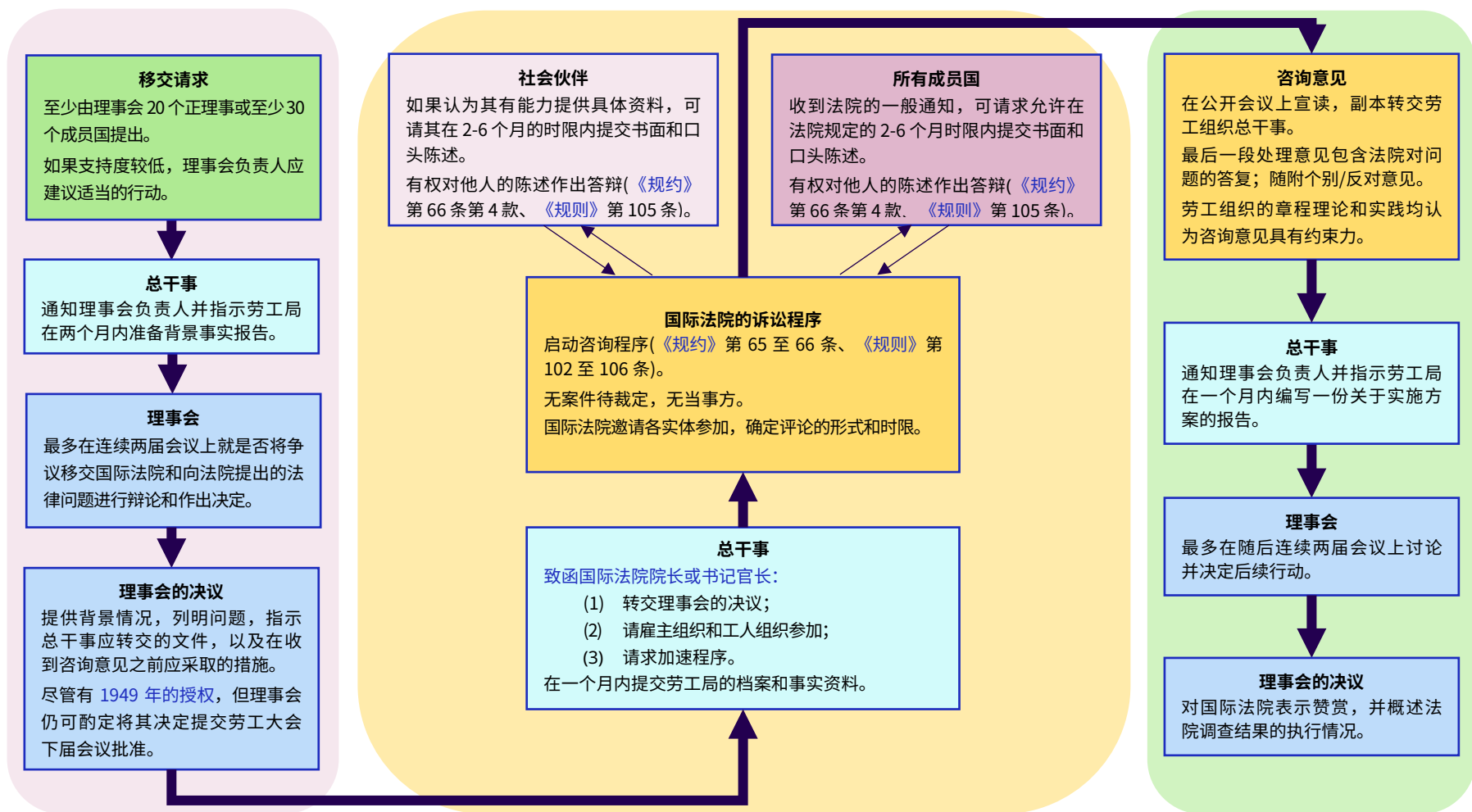
11. 一旦作出将解释问题或争议移交法院的决定，总干事必须立即将该决定的副本送交法院院长或书记官长，包括应当由法院审查的法律问题。
12. 总干事还必须尽快，但无论如何不得迟于正式发出咨询意见请求之日起的一个月内，向书记官长转交一份档案材料。档案材料必须提供所有相关背景资料，并必须解释导致移交案的过程和向法院提出的法律问题的范围。
13. 总干事在向法院转交决定和档案材料时，应当明确请求法院通过特别和直接信函，邀请在本组织享有全面咨商地位的国际雇主组织和工人组织参加诉讼，并应当说明是否需要对该请求作出紧急答复。
14. 劳工局必须在一个专门网页上公布总干事的送文函、档案材料和其他有关咨询程序的文件或资料。该网页必须定期加以更新。
15. 在整个咨询程序中，总干事必须协调秘书处对法院的任何请求作出答复，包括参加任何口头听证会。劳工局不得在三方成员参与诉讼方面发挥任何协调作用，并应当始终谨慎行事，严格保持中立和公正。
16. 劳工局不得干预诉讼程序，除非法院有明确要求。
17. 向法院移交解释问题或争议及随后的咨询程序，不得暂停或影响对可能成为这一程序主题的任何公约实施情况的监督。

咨询意见——后续行动

18. 在收到法院的咨询意见后，为了便于就任何后续行动作出知情决定，总干事必须将法院提出的咨询意见的副本转交理事会负责人，并必须尽快，但不迟于收到法院咨询意见之日起一个月内，编写一份综合报告。
19. 劳工局的报告必须分析法院对法律问题的答复，并必须确定短期或长期落实咨询意见所需的或可取的任何措施。
20. 理事会必须不迟于在审议和辩论劳工局报告的下一届会议上，就任何适当的后续行动作出决定。

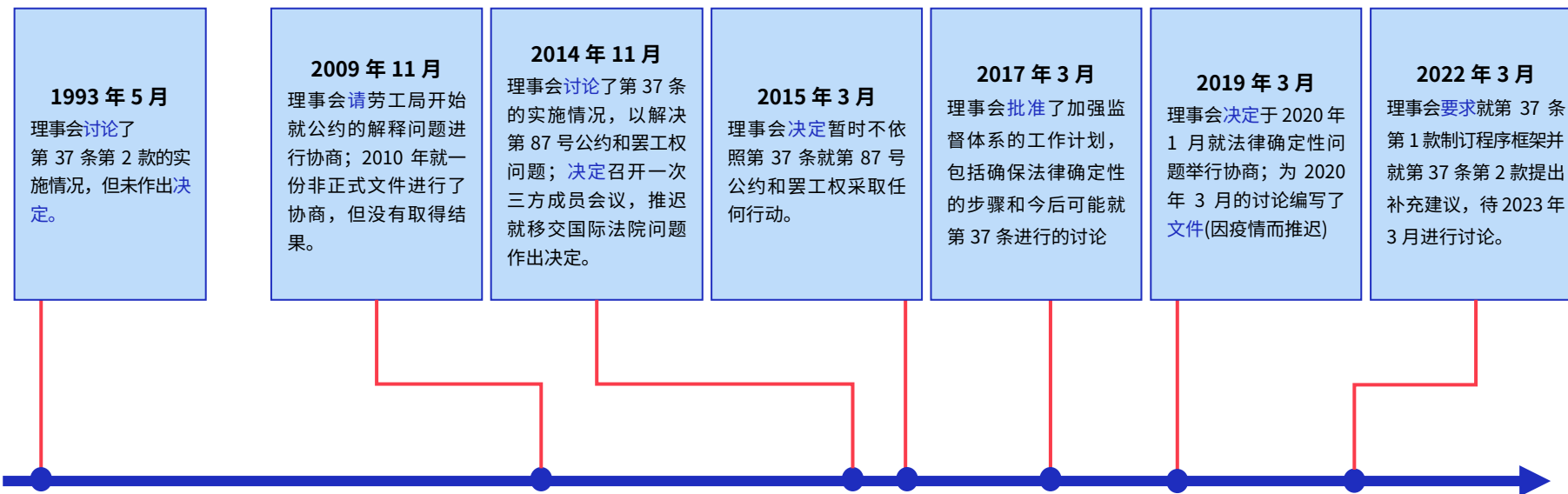
► 附录二

程序框架图示

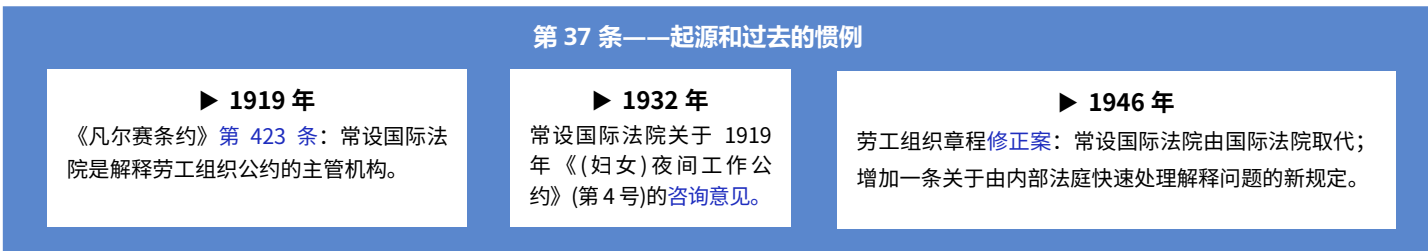


▶ 附录三

关于第 37 条的辩论——概述和关键日期



第 37 条——起源和过去的惯例



▶ 附录四

根据第 37 条向常设国际法院提出解释请求的六项先例

指派荷兰工人代表出席国际劳工大会第 3 届会议

1922 年 7 月 31 日的[咨询意见](#)

劳工大会[决议](#)提出的要求(1921 年 11 月 18 日)。

经理事会一致同意的移交[决定](#)(1922 年 1 月)。

诉讼持续时间：2.5 个月(1922 年 5 月 22 日至 7 月 31 日)。

三个国际组织应邀参加：国际法律保护工人协会、国际基督教工会联合会、国际工会联合会。两个组织作了口头陈述。

国际劳工组织在农业从业人员劳动条件国际条例方面的权限

1922 年 8 月 12 日的[咨询意见](#)

法国政府通过动议直接向国际联盟理事会提出请求(1922 年 1 月)。

理事会根据总干事的[口头报告](#)讨论了请求，但未作出决定。

诉讼持续时间：3 个月(1922 年 5 月 22 日至 8 月 12 日)。

八个国际组织应邀参加：国际农业工会联合会、国际农业协会联盟、国际农业委员会、国际基督教土地工人工会联合会、国际土地工人联合会、国际农业研究所、国际工会联合会、国际法律保护工人协会。一些组织提交了书面陈述，并参加了口头听证会。

国际劳工组织审查关于组织和发展农业生产方法的建议权限

1922年8月12日的[咨询意见](#)

法国政府在1922年6月13日通过直接致函国际联盟秘书长提出的请求。

劳工局向理事会提交了一份[报告](#)(1922年7月)，但并未进行讨论或作出决定。

诉讼持续时间：24天(1922年7月18日至8月12日)。

一个国际组织应邀参加：国际农业研究所，该研究所另外发送了一份来文。

劳工组织对雇主的个人工作进行附带管理的权限

1926年7月23日的[咨询意见](#)

雇主组于1926年1月8日通过信函向理事会提出的请求。

理事会[讨论](#)了移交问题，并通过[表决](#)作出决定(第30届会议，1926年1月)。

诉讼持续时间：4个月(1926年3月20日至7月23日)。

三个国际组织应邀参加：国际工业雇主组织、国际工会联合会、国际基督教工会联合会。两个组织提交了书面备忘录，三个组织都参加了听证会。

但泽自由市与劳工组织

1930年8月26日的[咨询意见](#)

在波兰政府于1930年1月20日来函请求但泽自由市加入劳工组织之后，劳工局提出的请求。

理事会[讨论](#)了移交问题，并通过表决作出[决定](#)(第48届会议，1930年4月)。

诉讼持续时间：4.5个月(1930年4月15日至8月26日)。

没有邀请任何国际组织参加。

对关于妇女夜间工作的《1919 年(妇女)夜间工作公约》(第 4 号)的解释

1932 年 11 月 15 日的[咨询意见](#)

大不列颠及北爱尔兰联合王国政府在 1932 年 1 月 20 日给理事会主席的信中提出的请求。

理事会[讨论](#)了移交问题，并通过表决作出[决定](#)(第 57 届会议，1932 年 4 月)。

诉讼持续时间：6 个月(1932 年 5 月 10 日至 11 月 15 日)。

三个国际组织应邀参加：国际工会联合会、国际基督教工会联合会、国际工业雇主组织。两个组织提交了书面陈述，并参加了口头听证会。

常设国际法院的咨询意见和诉状、口头辩论和提交法院的文件全文，可在[国际法院网站](#)上查阅。