



第一项议程

涉及雇主代表和工人代表在国际劳工大会上的代表权的法律和实际措施

1. 根据国际劳工大会证书委员会的建议，¹国际劳工大会在其第 96 届会议（2007 年）上，要求理事会审议经委任的代表人数和那些在大会上实际注册的代表人数之间出现的日益不一致的原因，以及这种不一致可能会对大会的正常运行产生影响的程度。
2. 本文件的目的旨在提供实际和法律背景情况，从而使理事会能够对大会的要求做出反应。

经委任和已注册人员之间的不一致

3. 尽管总人数²在 2000 年和 2008 年之间增加几乎 35%，但经委任人员（即列入提交给大会证书中的那些人员）和实际注册人员（即被认为出席大会的那些人员）之间的不一致情况保持稳定，在 11% 和 15% 之间。下面的表格反映了这些数目：

年	经委任人员	已注册人员
2008	4,838	4,212
2007	4,657	4,003
2006	4,500	3,828
2005	4,315	3,842
2004	4,180	3,696
2003	4,046	3,498
2002	3,778	3,306
2001	3,663	3,236
2000	3,581	3,115

¹ 《临时记录》第 4C 号，国际劳工大会，2007 年第 96 届会议，第 130 段。

² 这一术语包括成员国、国际组织、非政府组织、解放运动的所有代表和不考虑其在大会上的实际作用的观察员。

4. 由于证书是在大会开始之前相当一段时间确定的，因而，对如此大型的国际会议来说，这种不一致本身并不鲜见。此外，与会者总数的这一增长并不一定会对正式代表及其顾问人数的增长产生影响，因为其数目是根据《国际劳工组织章程》确定的。³
5. 然而，经委任代表或其代理人 and 那些实际注册人员之间的不一致会对大会的运行产生影响。

法定人数的问题

6. 遵照《章程》第 17 条，法定人数是以出席大会的代表数目为基础的。因而，除非在大会一开始时，经委任和已注册代表之间的不一致不会影响到法定人数。实际上，《大会议事规则》第 20 条规定，理事会主席可在大会开幕前一天在收到证书的基础上确定临时法定人数，这意味着根据已委任代表的人数。假如已委任代表在表决时尚未注册（例如，大会主席的选举），则所投赞成票和反对票的总数可能达不到法定人数。
7. 为减少这一风险，大会于 2008 年修订了其《议事规则》，以便能够先任命证书委员会，该委员会有权在出席代表的基础上确定法定人数。
8. 出席情况（与注册同义）近年来是在大会个人身份证的领取基础上用电子方式确定的，这种做法代表了一种确定法定人数的可靠方法。
9. 然而，证书委员会 2008 年遇到了这样的一种情况，表明存在着人为制造一种出席情况的可能性，并就纠正这一问题提出了具体的建议。在其向大会提交的第二份报告的第 118 段中，⁴证书委员会指出：

委员会注意到近年来逐步发展的一种做法，包括为方便与会者的抵达，允许成员国驻日内瓦的常驻代表团领取大会出席证。然而，委员会注意到，这种做法造成了一些困难，影响到证书委员会履行其权责。证书委员会在有些情况下需要了解经委任的某些代表或顾问是否出席了大会。当一名与会者的出席证被领走后，该与会者便同时在大会电子管理系统中注册为出席大会。因此，假如可由其它人代领出席证，则委员会无法完全依赖该系统中可得到的注册信息。而且，最重要的是，委员会忆及，其授权包括根据《章程》第 17 条第 3 款的规定，在出席大会代表数目的基础上确定表决的法定人数。假如注册为出席的代表实际上并未出席大会，则计算法定人数的基础便变得不准确，从而增加了表决由于达不到法定人数而失败的可能性。这便是委员会为什么一再呼吁

³ 《章程》第 3 条规定各成员国委派 4 名正式代表出席大会，根据会议的议程，每位代表可就每一项目随带 2 名顾问。劳工局在《大会指南》中指明了可允许随带顾问的数目，每位代表随带顾问的数目通常在 8 到 10 名之间。

⁴ 《临时记录》第 4C 号，国际劳工组织大会，2008 年第 97 届会议。

出席大会的代表在他们抵达时亲自注册并及时通知他们的离开日期的原因。鉴于为其他与会者代领出席证的做法与委员会的这一要求相佐，委员会建议对这一做法加以限制。除非有关的雇主和工人代表专门书面授权这样做，至少应要求常驻代表团的代表不要领取雇主代表和工人代表的出席证。

10. 应当忆及，这一做法是在来自三方成员的要求下采用的，以方便注册进程。这一做法深受欢迎，特别是受政府代表的欢迎，使得他们抵达日内瓦时便能立即得到他们的出席证。然而，由于一些常驻代表团为整个代表团代领出席证，从而导致发生这样的情况，即当雇主代表和工人代表在注册处领取他们的出席证时发现他们的出席证早已被常驻代表团的代表取走，这便是为什么可能需要根据最初的意图对这一做法加以限制。
11. 理事会或许希望支持证书委员会的这一建议，并要求劳工局调整大会第 98 届会议（2009 年）出席证的领取制度，并以适宜和及时的方式向各常驻代表团通报这一变更。
12. 在大会第 97 届会议（2008 年）上，劳工局在会议第二周的周末公布了可在网上查询的出席大会并有权表决的所有代表及其代理人的名单的电子版本。这一实际措施旨在协助各代表团在正式代表无法出席的情况下提名代理人，从而帮助那些代表团行使其表决权。理事会或许希望鼓励劳工局继续这一做法。
13. 代表的离开是有关这一方面的另外一个问题。无论是永久还是临时离开大会，要求代表将他们的离开通知证书委员会秘书处。证书委员会始终“强烈呼吁出席大会的代表在他们抵达时亲自注册并及时通知他们的离开日期，以确保法定人数尽可能的精确，以及当他们实际缺席大会时不会被算作为出席大会的代表。”⁵

关于大会上的代表权不符合三方特征的后果

14. 尽管大多数情况下经委任代表未能注册是由于其自己的行为造成的，但某些情况是由其政府的积极干预造成的。证书委员会最近处理了一些政府阻止他们委任的代表出席大会的情况。例如：
 - (a) 在 2007 年，有一名经委任的正式工人代表由于其公务护照在机场被收走而被阻止离开他的国家出席大会。尽管有其政府的保证，其护照仍未被发还并最终造成该名代表无法离开他的国家和无法出席大会。根据一条简要通函采取行动的证书委员会仅限于指出，所提供的有关行动自由的信息完全相互矛盾，并只限于表示其在这方面的迷惑不解；
 - (b) 在 2007 年，有一名经委任的正式雇主代表被司法命令剥夺了行动自由，从而被阻止出席一次区域会议和大会。在对一项抗议做出答复时，政府以其不得影响该国的权力分离制度为借口对这一情况进行辩解。尽管注意到这一原则，但证

⁵ 《临时记录》第 4B 号，国际劳工大会，2008 年第 97 届会议，第 15 段。

书委员会注意到该政府并未就确保该代表有效地参加大会而作出任何努力，例如，向司法当局提供担保；

- (c) 在 2006 年和 2007 年，有几名经委任的正式工人代表由于其所在国家的政府未支付其旅行和生活费用而无法出席大会。这种做法除违反了《章程》第 13 条第 2 款(a)项至少支付一个完整三方代表团的费用的义务外，还有效地阻碍了来自发展中国家的非政府代表出席大会。

15. 这些例子表明，代表无法出席会议的情况在某些情况下可能是由有关政府的故意行为造成的。就因为那些代表已经获得委任，因而目前没有自动的处罚。原因是《章程》第 4 条第 2 款——剥夺了一个不完整代表团中的一名非政府代表的表决权，该款论述了政府未能提名另外一名非政府代表，而没有涉及早已获得授权的一名代表被阻止出席大会的情况。

16. 国际劳工组织对上面介绍的情况并不是没有任何解决办法，但这些解决办法可能不够迅速和充分。尽管可在不同的机制范围内处理第二种情况（前面第 14 段(b)的情况），即涉及结社自由的监督机制，和通过向证书委员会提出控告处理第三种情况（前面第 14 段(c)的情况），但第一种情况（前面第 14 段(a)的情况）似乎没有适当的补救措施。对另外一名非政府代表在大会上的表决权也不存在直接和即刻的影响。

17. 考虑到上述情况，理事会可能希望审议任何新措施对于处理以下情况是否可能是适宜的，即证书委员会在其中发现，一名经委任的代表无法出席大会是由于政府的行动或失职造成的。

18. 例如，这些措施可包括扩大证书委员会的权责和大会负责人的干预。在遵循理事会的指导的情况下，可能要求劳工局在向理事会下一届会议提交的一份文件中提出具体的措施。

19. 因而，委员会可能希望建议理事会：

- (a) 支持前面第 9 段和第 11 段中提出的建议和措施；
- (b) 鼓励劳工局继续前面第 12 段中指明的做法；和
- (c) 就前面第 16 至 18 段中陈述的问题提供指导，并要求劳工局为理事会下届会议准备一份反映具体建议的文件。

2008 年 10 月 3 日，日内瓦。

待决问题：第 19 段。