



理 事 会

第 349 届(特别)会议，2023 年 11 月 10 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2023 年 9 月 18 日

原文：英文

第一项议程

工人组和 36 个国家政府要求根据《章程》第 37 条第 1 款采取行动，将第 87 号公约中有关罢工权解释争议紧急提交国际法院裁决

文件目的

工人组和 36 个国家政府要求根据劳工组织《章程》第 37 条第 1 款，将《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)中有关罢工权解释争议紧急提交国际法院裁决。本文件是为根据《章程》第 7 条第 8 款召开的此次理事会特别会议而编写的。文件所附的背景报告提供了关于这一长期争议的起源和范围的事实资料，以便理事会讨论和决策。提请理事会注意本背景报告，并就有关争议提交请求应采取的行动提供指导意见(见决定草案，第 27 段)。

相关战略目标：无。

主要相关成果目标：成果目标 2：国际劳工标准与权威有效的监督。

政策影响：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.347/PV(Rev.)、GB.347/INS/5、GB.323/INS/5/Appendix III、GB.322/INS/5。

► 导 言

1. 根据劳工组织《章程》和理事会《议事规则》，经理事会最低正理事人数的书面请求，或在理事会主席认为有必要时，可以召开一次理事会特别会议。
2. 具体而言，《章程》第 7 条第 8 款规定：“……经十六名以上理事书面请求，应召集[理事会]特别会议。”
3. 此外，理事会《议事规则》第 3.2.2 款规定如下：

在不损害本组织《章程》第 7 条规定的情况下，如有必要，主席也可与副主席协商后召开特别会议，但一经收到政府组的十六名理事，或雇主组的十二名理事，或工人组的十二名理事签署的书面请求，则必须召开特别会议。

4. 因此，经 16 名正理事(不分组别)、政府组的 16 名正理事或雇主组的 12 名正理事或工人组的 12 名正理事书面请求，必须召开一次特别会议；主席亦可以酌情自主召开一次特别会议。¹
5. 迄今为止，理事会分别于 1932 年 9 月、1935 年 10 月和 1970 年 5 月共召开了三次特别会议，均由理事会主席根据授权酌情召开。²

► 大事记

6. 理事会工人副主席于 2023 年 7 月 12 日致函总干事，正式要求根据劳工组织《章程》第 37 条第 1 款的规定，将《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)中有关罢工权解释的长期争议紧急提交国际法院裁决。为此，工人副主席要求劳工局采取一切必要步骤，将请求国际法院提供咨询意见这一议题列入理事会第 349 届会议(2023 年 10 月至 11 月)议程，供讨论和决定，同时要求劳工局编写一份综合报告，以便理事会在该届会议上做出知情决定。
7. 总干事在收到工人副主席信函后的数日和数周内，又收到了代表欧盟成员国、冰岛和挪威等国政府，以及安哥拉、阿根廷、巴巴多斯、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔和南非等国政府的类似信函。这些信函均要求在下届理事会会议上紧急讨论这一事项，以便就是否将其提交国际法院征求咨询意见做出决定。上述国家政府响应工人组的要求，要求劳工局在理事会讨论前编写并散发一份包含所有必要内容的背景报告，并提请劳工组织所有三方成员关注其信函。
8. 总干事在 2023 年 7 月 17 日的通函中，向所有成员国通报了迄今收到的争议提交请求，并表示，劳工局正研究作出一切必要的安排，包括编写一份综合报告，在下届理事会会议前尽早散发，此事尚需理事会负责人确认。

¹ 欲了解更多信息，请参阅劳工局关于召开理事会特别会议规则的起源和演变的说明。

² 欲了解更多信息，请参阅劳工局关于理事会特别会议以往做法的说明。

9. 这些争议提交请求已转交理事会负责人，请其确认该事项将在第 349 届会议上予以讨论，同时达成一项谅解，即随后应当召开三方筛选小组会议，以商定对议程进行任何必要的调整。劳工局向负责人转交请求时作出澄清，由于手头上的请求涉及章程程序的执行问题，因此应当立即直接转交给理事会审议，负责人和筛选小组的其他成员无权阻止或推迟向理事会转交请求。劳工局还明确指出，对争议提交本身或特别对将向法院提出的问题的任何实质性反对意见，都可以且应当在理事会讨论期间而非在负责人一级提出，这是因为负责人在该阶段的唯一任务是确认该事项将在下届理事会会议上讨论。
10. 理事会雇主副主席于 2023 年 7 月 18 日和 8 月 2 日致函总干事，表示雇主组反对这些请求，并援引理事会《议事规则》第 3.1.3 款，该条款要求与三方筛选小组协商后方可更新临时议程。因此，雇主副主席要求总干事在第 350 届会议(2024 年 3 月)议程中列入一项议题，建议采取进一步措施，确保在第 87 号公约范围内对“罢工权”的解释具有法律确定性。她还要求劳工局编写一份说明，详细审查关于在劳工组织既定程序和规则框架内通过社会对话解决现有解释问题的所有可能的提案。总干事于 2023 年 8 月 3 日复函表示，雇主组的提案未援引章程规定的程序，而是试图在 2024 年 3 月理事会会议议程中增加一项新议题，因此，按照标准做法，需要由筛选小组在审查该届会议的临时议程时予以审议。
11. 总干事在 2023 年 8 月 4 日的通函中，向所有成员国通报了另一项争议提交请求、雇主副主席 8 月 2 日的信函以及劳工局 2023 年 7 月 13 日的说明，其中对应遵循的程序进行了法律澄清。
12. 负责人于 2023 年 8 月 2 日和 9 日就程序问题举行了两次会议。在第二次会上，负责人注意到《章程》第 7 条第 8 款规定的条件已得到满足，因此没有必要继续讨论程序问题，这是因为争议提交请求实质上涉及第 37 条第 1 款规定的章程程序的执行问题，因此负责人无权拒绝或推迟将其转交理事会审议决定。在同次会议上，主席收到了理事会 14 名工人正理事于 2023 年 8 月 9 日签署的信函，其中要求他在负责人无法达成一致的情况下，根据《议事规则》第 3.2.2 款的规定召开一次特别会议。
13. 鉴此，根据工人组和若干个国家政府最初提出的关于在理事会第 349 届会议议程中增列一项议题的请求，决定在秋末结合本届会议举行一次特别会议。³
14. 总干事在 2023 年 8 月 10 日的通函中，向所有成员国通报了另外两项争议提交请求，以及第二次负责人会议结束时做出的决定，即在秋末结合理事会第 349 届会议举行一次特别会议，讨论工人组和若干个国家政府的争议提交请求。总干事进一步表示，预计将于 9 月 8 日前向所有成员国散发劳工局为便利理事会即将进行的讨论而编写的综合报告，将对 10 月 6 日之前收到的任何意见进行汇总，并在特别会议召开前予以提供。
15. 8 月 25 日至 9 月 15 日期间，劳工局收到了六个全国性雇主组织的同文信，其中提请其注意各自国家政府未能按照《1976 年(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)的要求，就向劳工组织提出的争议提交请求开展三方协商，并要求总干事进行紧急干预，提醒这些国家政府必须遵守

³ 随后征询了这些政府的意见并得到了其确认，即无论理事会讨论出于程序方面的原因采取何种具体形式，都应将其请求理解为理事会的一次紧急讨论。

《公约》规定的义务。劳工局向有关政府转交了这些信函的副本并表示，依照惯例，对于雇主组织的观察意见以及有关政府可能希望就这些观察意见中提出的事项而发表的任何评论意见，将提请实施公约与建议专家委员会下届会议(2023 年 11 月至 12 月)予以关注。其中一个雇主组织随后撤回了来函。

16. 2023 年 8 月 20 日，国际雇主组织秘书长通过电子邮件转发了“关于将一项紧急事项列入理事会议程的程序性问题的说明”，其中详细阐述了雇主组的如下立场：

- (a) 将一项紧急事项列入议程只能通过筛选小组完成，因此不应当绕过筛选小组程序；
- (b) 第 37 条的事项不能与第 24 条下的申诉和第 26 条下的控诉同等对待；
- (c) 《章程》关于特别会议的第 7 条第 8 款不适用于第 37 条第 1 款规定的事项，且在任何情况下都没有召开特别会议的真正紧迫性或必要性；
- (d) 根据《议事规则》第 3.2.2 款的规定召开一次特别会议既无正当理由，也不适当，且在任何情况下都必须由筛选小组就特别会议的议程达成一致；
- (e) 以往跟据第 37 条第 1 款提交的争议差别很大，根本无法相提并论。

17. 劳工局于 2023 年 8 月 29 日复函，澄清了以下几点：

- (a) 负责人和三方筛选小组在执行章程程序方面的权力有限；
- (b) 根据《章程》第 7 条第 8 款和《议事规则》第 3.2.2 款的规定，强制召开一次特别会议是自动触发的，唯一限制条件是提交请求的最低正理事人数；
- (c) 向常设国际法院提交的六项争议具有相关性，无疑可被视作先例。

劳工局最后表示，适用的法律框架已得到严格遵守，因为达到了 16 名正理事提出请求的门槛，负责人已根据《章程》第 7 条第 8 款确认必须召集一次特别会议，而且主席有义务召开一次特别会议，这是因为 14 名工人正理事已按照《议事规则》第 3.2.2 款的规定就此提出了书面请求。

18. 总干事在 2023 年 9 月 12 日的通函中，向所有成员国通报了另外两项争议提交请求，以及瑞士联邦政府的来函，其中瑞士联邦政府回顾了其关于可能将围绕第 87 号公约的争议提交国际法院的立场：国际劳工大会应当批准争议提交事项以及向国际法院提出的一个或多个问题；有关讨论应当向所有成员国开放；以及第 87 号公约缔约国必须参与有关向法院提出的一个或多个问题的讨论。此外，瑞士政府还要求理事会负责人安排理事会以全体委员会的形式进行讨论。

19. 在 2023 年 9 月 13 日举行的会议上，三方筛选小组决定，此次特别会议将于 2023 年 11 月 10 日，即第 349 届会议闭幕后立即举行，其议程上仅有一项议题：工人组和 36 个国家政府要求根据《章程》第 37 条第 1 款采取行动，将第 87 号公约中有关罢工权解释争议紧急提交国际法院裁决。

20. 在筛选小组会议上，理事会雇主副主席向理事会主席递交了一封 9 月 12 日雇主组 14 名正理事签署的信函，其中要求根据理事会《议事规则》第 3.2.2 款召开一次特别会议，将罢工权标准制定议题紧急列入国际劳工大会第 112 届会议(2024 年 6 月)议程。本次特别会议旨在为通过一项

关于罢工权或更广泛的产业行动的第 87 号公约议定书铺平道路。该议定书将权威性地确定第 87 号公约框架内罢工权的范围和规限，从而解决当前的争议。

21. 总干事在 2023 年 9 月 15 日的通函中通知所有成员国，将于 2023 年 11 月 10 日召开理事会第 349 届(特别)会议来讨论工人组和 36 个国家政府的争议提交请求，还收到了理事会 14 名雇主正理事关于召开一次特别会议以便将罢工权标准制定议题紧急列入明年大会议程的请求。

► 劳工局背景报告

22. 劳工局根据工人组和若干个国家政府在争议提交请求中提出的具体要求，编写了一份[背景报告](#)，以推进理事会的审议工作。报告介绍了争议的起源和范围，以及可能提交国际法院征求咨询意见的法律和程序性问题。⁴ 其唯一目的是提供资料并解释问题的各个方面，以便三方成员能够就是否提交国际法院做出知情决定。本报告不对有关罢工权的长期争议提供实质性的答复，不评判对立观点的是非曲直，也不对提交国际法院是否可取发表任何意见。
23. 本背景报告重点关注争议的两个关键问题，即对第 87 号公约的解释以及实施公约与建议书专家委员会的授权，并为正在进行的辩论提供事实背景。报告还简要说明了可能向法院提出的问题以征求其咨询意见，以及所需的程序步骤。
24. 本报告已于 2023 年 8 月 31 日送交劳工组织所有成员国，并请其在征求最具代表性的雇主组织和工人组织的意见后，于 2023 年 10 月 6 日前，就有关问题提出各自的评论意见。收到的评论意见摘要将作为一份单独文件予以发布。

► 下一步行动

25. 在此背景下，理事会特别会议将审议关于将有关解释争议紧急提交国际法院的请求，即是否有必要将此问题提交国际法院以期获得咨询意见，如有必要，应当向法院提出哪个或哪些问题以解决争议。因此，特别会议将提供一个充分交换意见的机会，并就需要采取什么行动，包括但不限于请求国际法院发表咨询意见，做出知情决定。
26. 就目前的措辞而言，特别会议议程上的这项议题被认为发人深思，并为就所有可能的结果进行辩论留出了空间，例如：将争议立即或有条件地提交国际法院；继续讨论并延后至下次会议上做出决定；或商定解决解释争议的方式，而不是向法院提交。

⁴ 本报告应与下列文件一并阅读：《标准倡议——附录三：关于罢工权利和国家一级的罢工行动方式和做法的〈1948 年结社自由和保护组织权利公约〉(第 87 号)三方会议背景文件(修订版)(2015 年 2 月 23 日至 25 日，日内瓦)》，GB.323/INS/5/Appendix III，第 1-59 段；GB.322/INS/5，第 7-53 段和 GB.347/INS/5，第 9-27 段。

► 决定草案

27. 工人组和 36 个国家政府要求根据《章程》第 37 条第 1 款，将《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)中有关罢工权解释争议紧急提交国际法院裁决，理事会为此决定

[决定将在特别会议结束时做出]