

論第 87 號國際勞工公約與公務員團結權

康長健

中華民國勞資關係協進會 秘書長

國際勞工組織(International Labour Organization)於 1994 年從已通過的公約中選出 7 項公約，計有第 29 號“強迫勞動公約”(1930)、第 87 號“結社自由與團結權保護公約”(1948)、第 98 號“團結權與團體協商公約”(1949)、第 100 號“同酬公約”(1951)、第 105 號“廢止強迫勞動公約”(1957)、第 111 號“歧視(就業與職業)公約”(1958)及第 138 號“最低年齡公約”(1973)等，稱之為基本公約(fundamental conventions)，¹其指涉之基準又稱為核心國際勞動基準(core international labour standards)。其中，與集體勞動關係密切相關者為第 87 號“結社自由與團結權保障公約”及第 98 號“團結權與團體協商公約”，該兩公約肯定自由結社與有效承認集體協商的權利，此亦即為國際勞工組織 1998 年第 86 屆國際勞工大會通過“工作基本原則及權利宣言(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)”之四項基本原則及權利之一。

第 87 號公約在前言中表明，係考慮到國際勞工組織憲章在其序言主張「承認自由結社的原則」為改善勞動條件及建立和平的一項手段，復考慮費城宣言重申「表達自由與結社自由是永續進步的根基」；加以前一年第 30 屆國際勞工大會曾通過應制定結社自由相關的國際規範，同時聯合國第 2 屆大會(General Assembly)支持這些原則，亦請國際勞工組織通過相關的國際公約。故於 1948 年由第 31 屆國際勞工大會通過第 87 號“結社自由與團結權保障公約(Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention)”。

²

我國於 2009 年通過之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，其中公民與政治權利國際公約第 22 條第 3 項及經濟社會文化權利國際公約第 8 條第 3 項都規定：「關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織 1948 年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。」第 87 號公約第 2 條規定：「勞工及雇主應毫無區別都有權成立其組織，以及參加其自行選擇之組織，且不須經事先認可，僅須遵守有關組織之規章。」而國際勞工組織依據憲章第 26 條規定，為處理會員國違反第 87 號「結社自由與團結權保障公約」以及第 98 號「團結權與團體協商公約」的申訴案件，所成立

¹ 國際勞工組織於 1999 年第 87 屆國際勞工大會通過第 182 號“最惡劣形式童工公約”，亦為基本公約，故現在基本公約共有八項。參見 ILO: The International Labour Organization's Fundamental Conventions. Geneva, International Labour Office, (2002).

² 本公約全文，見 ILO, International Labour Conventions and Recommendations, 1919-1951. Vol. 1, Geneva: International Labour Office, 527-532 (1996).

之結社自由委員會³對第 87 號公約第 2 條有以下決定：

一、第 87 號公約第 2 條在表達工會事務的無歧視原則，本條所稱“毫無區別”之意為結社自由應保證沒有任何基於性別、膚色、種族、信念、國籍、政治見解等之歧視，且不僅是指私部門的勞工，亦指公務員及公共服務的受僱者。⁴

二、第 87 號公約的基準“毫無區別”地適用所有勞工，因此對國家的受僱者亦適用之。在工會事務上，將私部門及公部門的勞工區分，誠然是不公平的，他們均應有權組織以保衛其利益。⁵

三、公務員與所有其他勞工毫無區別，不須事先同意，有權成立及參加其自行選擇的組織，以促進及保衛其職業的利益。⁶

四、拒絕公部門勞工如同私部門勞工成立工會的權利，結果使“協會”無法與“工會”享有相同的便利及特權，涉及政府僱用勞工及其組織與私部門勞工及其組織間的歧視。此一情況導致此區別違反第 87 號公約第 2 條、第 3 條及第 8 條第 2 項的問題，而第 2 條規定勞工應“毫無區別”均有權成立其組織，以及參加其自行所選擇之組織，均不須經事先同意。⁷

此外，結社自由委員會並在多個申訴案件對不同公部門受僱者之團結權，予以肯定，例如：(一)「地方公共服務的受僱者應能有效地成立他們自己選擇的組織，而此些組織應享有充分的權利，促進及保衛所代表之勞工的利益。」⁸；(二)「消防人員行使的職權無法證明排除團結權，因此應享有團結權。」⁹；(三)「監獄職員應享有團結權。」¹⁰；(四)「海關關員涵蓋於第 87 號公約，因而有團結權。」¹¹；及(五)「拒絕地方檢查機構勞工的團結權，構成違反第 87 號公約第 2 條的規定。」¹²

然而，對於位居高位的公部門受僱者，結社自由委員會則認為：「關於行使資深管理或決策制定責任的公務員，結社自由委員會的意見，他們得禁止加入代

³ 參見 ILO, *Special Procedures for the Examination in the International Labour Organization of Complaints Alleging Violation of Freedom of Association*. Geneva: International Labour Office, 1 (2006).

⁴ 參見 ILO, *Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, 5th ed. Geneva: International Labour Office, 45 (2006).

⁵ *Id.* at 47.

⁶ *Id.*

⁷ *Id.*

⁸ *Id.* at 49.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

表其他勞工的工會，此限制應嚴格的限於此類勞工，且他們有權成立自己的組織。」¹³；至於第 87 號公約排除適用的軍人及警察，結社自由委員會主張排除範圍應予限縮，「軍隊成員排除第 87 號公約的適用，應予限制性的方式界定。¹⁴」以避免剝奪該等人員的團結權。

誠然，比較勞動法的專家表示，將國際組織發展的基準及制度移植至國家立法，個別勞動法遠較集體勞動法容易，因文化及歷史脈絡的差異，集體勞動法直接影響政治、經濟及社會勢力之間的權力平衡，故經常顯現對既有秩序改變的強烈抗拒。¹⁵雖然如此，必須提醒注意，國際勞工組織結社自由委員會以違反第 87 號及第 98 號國際勞工公約為主之申訴案件所發展的結社自由原則，係勞、資、政三方代表以共識決自兩千多個案件中逐漸累積所形成，係為普遍的準則。

¹³ *Id.* at 53.

¹⁴ *Id.* at 48.

¹⁵ Geraldo von Potobsky, “Freedom of Association: The Impact of Convention No. 87 and ILO Action”, 137, 2 *International Labour Review*. Geneva: International Labour Office, 196 (1998).