

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
18 September 2024
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于
第 3581/2019 号来文的意见* **

来文提交人： M.L.D.(由律师 Rishi Gulati 和 Philippa Webb 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 菲律宾

来文日期： 2018 年 7 月 26 日(首次提交)

参考文件： 根据委员会议事规则第 92 条作出的决定，已于 2019 年 4 月 3 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期： 2024 年 7 月 18 日

事由： 公共国际组织的管辖豁免权

程序性问题： 可否受理——申诉证据是否充足；用尽国内补救办法；属事理由

实质性问题： 诉诸司法；公正审判权；隐私权；不歧视；获得补救

《公约》条款： 第二条、第三条、第十四条第一款、第十七条和第二十六条

《任择议定书》条款： 第二条、第三条和第五条第二款

1.1 来文提交人 M.L.D.¹，澳大利亚国民，生于 1960 年 11 月 6 日。她称，在她与亚洲开发银行的劳动合同终止这件事情上，缔约国侵犯了她依据《公约》第二

* 委员会第一百四十一届会议通过(2024 年 7 月 1 日至 23 日)。

** 委员会下列委员参加了本来文的审议：塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆、罗德里戈·阿尔韦托·卡拉索、伊冯娜·东德斯、马哈古卜·哈伊巴、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、劳伦斯·赫尔费尔、马西娅·克兰、巴克雷·瓦利·恩迪亚耶、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、蒂亚娜·舒尔兰、科鲍娅·查姆贾·帕查、寺谷广司、埃莱娜·提格乎德加和伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖。

¹ 提交人要求匿名。



条、第三条、第十四条第一款、第十七条和第二十六条享有的权利。提交人请求委员会给予她临时措施，从而“要求亚洲开发银行删除其网站上与她有关的所有个人信息，并全部删除争议法庭的裁决，直至她的申诉获得公正裁决之时”。

《任择议定书》于 1989 年 11 月 22 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 2019 年 4 月 3 日，来文获得登记，但未采取临时措施。2019 年 6 月 3 日，缔约国请求将来文可否受理问题与实质问题分开审议。2019 年 10 月 15 日，委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事，决定一并审议来文可否受理问题与实质问题。

提交人陈述的事实

2.1 提交人于 2007 年 2 月 16 日开始在亚洲开发银行(亚行)工作，担任亚行东南亚部的农业、环境和自然资源经济师。2012 年 4 月 22 日，提交人晋升为亚行太平洋部高级职员(IS5)。² 然而，2015 年 3 月 27 日，提交人被安排参加业绩改进计划，从 2015 年 4 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日，为期三个月。³ 2015 年 11 月 23 日，在提交人工作近九年后，亚行以业绩不佳为由终止了对她的聘用。2016 年 11 月 2 日，提交人就终止合同的决定向亚行的行政法庭提出质疑，辩称亚行终止聘用的决定没有事实依据，因为客观地说，她的业绩并不差，而且她曾受到她当时在亚行的主管 R.G.的性别歧视，等等。⁴ 提交人主要请求宣布终止其合同的决定无效。⁵ 亚行另有数起十分可疑且备受关注的解雇事件，菲律宾媒体 2016 年 1 月进行了报道。

2.2 提交人称，客观地说，亚洲开发银行行政法庭并非合格、独立和公正的法庭。在行政法庭，一切申诉的被告都是亚洲开发银行行长。行政法庭法官任期三年，由亚行行长(即所有控告亚行的案件中的被告)就是否延长行政法庭法官的任

² 提交人一直担任这一职务，直至因业绩不佳而被终止聘用。律师称，提交人证明了自己忠诚而称职，成就卓著。

³ 提交人被安排参加业绩改进计划时，向亚行的监察员举报了工作中的骚扰事件。她称上司曾两次称她为“音盲婊子”，并要求行政法庭举行口头听审，传唤监察员作证。在亚洲开发银行 2016 年 3 月 14 日的真实性声明中，提交人的上司断然否认一切关于言语骚扰的指控。

⁴ 虽然提交人没有详细说明行政法庭裁决的内容，但提交的文件表明，行政法庭于 2017 年 5 月 6 日驳回了提交人的申请，此前提交人已用尽内部申诉程序，包括接受强制调解、对其主管“在工作场所进行欺凌和骚扰”的指控开展行政审查、向上诉委员会提出上诉，上诉委员会认定，亚行依法终止了对提交人的聘用，没有证据表明这一行动可被视为滥用酌处权、任意行事、动机不当或歧视。亚行行长接受了上诉委员会的建议，不批准提交人寻求的救济，但要求工作人员解决重点提出的不一致之处，并考虑调整主管在业绩评价和与员工沟通方面的做法。在内部申诉程序继续进行的同时，提交人于 2016 年 1 月 29 日对包括其主管在内的八名前亚洲开发银行同事提起刑事诉讼，指称在亚行内部信息技术系统上发布对她的书面评估构成“网络诽谤”。关于提交人称终止聘用缺乏正当程序一说，亚行认为，终止聘用的决定是以准确收集和适当权衡的事实为基础，合情合理地作出的，也遵循了适当的程序；提交人未能达到“令人满意”或至少“基本令人满意”的业绩标准；且没有证据表明亚行未遵守正当程序。关于任意行事和滥用酌处权的说法，行政法庭得出结论认为，提交人没有履行其举证责任，证明受到质疑的决定因任意行事或滥用酌处权而无效。至于提交人提出的关于骚扰、歧视或动机不当的指控，行政法庭得出结论认为，这些指控一直没有得到证实。行政法庭还认为，提交人提起的刑事诉讼不符合内部审查制度，该制度与亚行根据 1966 年 12 月 22 日《亚洲开发银行与菲律宾共和国政府关于亚洲开发银行总部的协定》(《总部协定》)享有的管辖豁免有关。因此，行政法庭驳回了提交人要求提供救济和费用的请求。

⁵ 提交人还请求从她的正式档案中删除 2014 年的业绩审评结果，恢复她的职务或给她适当赔偿，并要求给予精神损害和痛苦救济及法律费用救济。

期提出建议。⁶ 提交人认为,这一制度,包括行长在每三年重新任命行政法庭法官方面的重要作用,不符合《公约》第十四条要求的司法独立标准。⁷ 提交人还称,没有为她进行口头听审,证据没有得到适当的检验,⁸ 监察员不被允许作为证人提供证词,行政法庭没有考虑举出的重要证人证据,也没有考虑据称亚行对证人的报复,法庭 2017 年 5 月 6 日的裁决没有适当的理由,且提交人不能对行政法庭的裁决提出上诉——提交人认为,所有这些都表明,公正审判权受到了侵犯。⁹ 行政法庭于 2017 年 5 月 6 日驳回了提交人的申诉,认为她没有证实关于缺乏正当程序、存在任意行事和滥用酌处权的申诉,包括有关骚扰、歧视或动机不当的申诉。

2.3 根据《总部协定》第 5 条,亚洲开发银行在菲律宾的法院享有管辖豁免权。¹⁰

2.4 关于劳资申诉,菲律宾最高法院裁定,由于亚洲开发银行等公共国际组织享有豁免权,它们不受菲律宾法院的管辖。¹¹ 提交人称,如果她向国内法院针对亚洲开发银行机构本身提出申诉,则没有合理的胜诉希望。2017 年 9 月 28 日,提交人联系菲律宾外交部,敦促缔约国为她提供保护,确保停止侵权行为并恢复她的权利。致外交部的信函请求缔约国根据《公约》条款及其与亚洲开发银行的《总部协定》,安排一个依法设立的合格、独立和公正的法庭,重新审查她的劳资申诉,或者不开具任何确认亚洲开发银行所称的豁免权的行政证明,以便由菲律宾法院裁定提交人的与亚洲开发银行的劳资纠纷;并采取一切步骤,确保亚洲开发银行或其行政法庭的网站不透露她是诉讼当事人。¹² 尽管她一再向外交部发送催问函¹³,并多次得到它将作出答复的保证,外交部却没有给出任何答复。鉴于时间的流逝和各级司法不公,提交人通知外交部她打算向委员会提交本来文。

申诉

3.1 提交人是国际公务员,称她依据《公约》第十四条第一款(与第二条第三款一并解读)享有的权利受到侵犯,因为她未能诉诸合格、独立和公正的法庭。亚

⁶ 《行政法庭规约》第四条第 2 和第 3 款规定,法庭法官应由董事会任命,选自行长经适当协商后拟定的候选人名单,且董事会可根据行长的建议重新任命法官。

⁷ 《行政法庭规约》,第四条第 3 款。对此,提交人称,在如何遴选/任命法官方面没有透明的程序。她还称,她的案件是行政法庭在日本横滨开庭时裁定的,恰逢亚洲开发银行五十周年纪念会议当时也在横滨举行,据称法官们与配偶一起前往横滨。对此,提交人指出,亚行的法务团队与行政法庭法官在横滨可能有过交流。

⁸ 提交人认为,既然怀疑她的可信度,就必须举行口头听审。

⁹ 根据议事规则,行政法庭的裁决是终审裁决。

¹⁰ 《总部协定》规定,菲律宾法律适用于亚洲开发银行(第 15 条)。作为一个公共国际组织,亚洲开发银行在菲律宾法院享有管辖豁免(第 5 条)。亚行应防止总部所在地包庇非法行为(第 18 条)。亚行应随时与菲律宾有关主管部门合作,以促进正当司法,并确保菲律宾法律得到遵守(第 54 条)。亚洲开发银行驻菲律宾官员不享有刑事起诉或民事不法行为豁免权。

¹¹ 菲律宾最高法院对“外交部诉国家劳资关系委员会”案的裁决,第 113191 号一般命令,1996 年 9 月 18 日。

¹² 具体而言,提交人请求缔约国确保设在菲律宾领土上的亚洲开发银行不侵犯她根据《公约》第十四条和第十七条享有的权利。

¹³ 催问函于 2017 年 10 月 11 日、2017 年 11 月 1 日、2017 年 11 月 22 日、2017 年 12 月 11 日及 2018 年 1 月 11 日发出。

洲开发银行坐落于菲律宾领土上，受该国法律约束。当时提交人身在缔约国领土上，并受缔约国管辖。缔约国受《公约》约束，而由于侵犯提交人权利的行为发生在缔约国领土上，《公约》适用于本案中涉及非国家实体的劳资纠纷。¹⁴ 已通知该国外交部，提交人的权利受到侵犯，并请求采取紧急行动，制止此类侵权行为。提交人就第十四条第一款表示：(a) 亚洲开发银行有义务向她提供公正审判，却并未做到；(b) 缔约国对此负有国际责任，该国未能按照《公约》第二条要求采取任何步骤对侵犯提交人权利的行为予以补救，因而违反了其国际责任。鉴于亚洲开发银行作为一家公共国际组织，在国内法院享有管辖豁免权，亚行应为其工作人员提供解决争议的其他合理手段。¹⁵ 她认为，国际法院认定，国际组织的公务员法庭必须独立公正地伸张正义，并尊重公正审判权。¹⁶ 国际法院作出声明，侵犯国际公务员获得公正听审的权利构成司法不公。

3.2 提交人称，亚洲开发银行行政法庭不是解决争议的其他合理手段，因为它存在结构性缺陷，包括缺乏司法独立性、缺乏提名、遴选和任命法官的适当程序，且行政法庭法官与亚洲开发银行管理层曾一起参加非司法活动，并有过私人联系。¹⁷ 诉诸法院或法庭的权利是一项绝对权利¹⁸，她却被剥夺了这项权利。她还认为自己的公正审判权受到了侵犯，因为尽管对事实和她的可信度有争议但她却得不到口头听审的机会；行政法庭并未处理所有关键问题，也没有考虑提交人提出的证据¹⁹；行政法庭未能处理有关亚洲开发银行报复支持提交人的证人的指控；监察员不被允许作证；提交人不能就行政法庭的裁决提出上诉；尽管提交人数次提出书面请求，但行政法庭却没有澄清提交人关于该法庭缺乏独立性和公正性的关切。提交人认为，缔约国未能保障她的公正审判权。提交人请求缔约国作为东道国，为实现提交人的公正审判权采取干预行动，在一个中立平台开展独立和公正的仲裁，以解决她的申诉，或采用常设仲裁法院主持下的仲裁程序。缔约国未作出答复，侵犯了提交人根据《公约》第十四条第一款(与第二条第三款一并解读)享有的权利。

¹⁴ 人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 8 段。

¹⁵ 欧洲人权法院，*Waite 和 Kennedy 诉德国*，第 26083/94 号申诉，1999 年 2 月 18 日的判决，第 6、第 43 和第 51 段；*Beer 和 Regan 诉德国*，第 28934/95 号申诉，1999 年 2 月 18 日的判决。*Waite 和 Kennedy 诉德国*一案涉及与欧洲空间局的劳资纠纷，该案中欧洲人权法院给出了两项认定结果：对诉诸法院和获得公正审判的权利的限制，不得“减少个人可用的渠道，以致损害权利本身的实质”，强调公正审判权尤为重要；此类“有效保护权利的其他合理手段”必须遵守公正审判权。

¹⁶ 提交人援引申请复核联合国行政法庭第 158 号判决，咨询意见，《1973 年国际法院案例汇编》，第 166 页(“对第 158 号判决的复核”)，尤其是第 92 段。

¹⁷ 关于国际司法机构独立性的博格房原则，2004 年。

¹⁸ 人权事务委员会，第 32 号一般性意见(2007 年)，第 19 段。

¹⁹ 提交的支持性证据包含行政法庭的裁决(第 27 段)，其中该法庭称，它须就依据其规约第八条是否应进行口头程序，包括是否进行证人陈述和讯问逐案作出决定，法庭还指出，提交人已请求就其提交监察员的骚扰指控进行口头听审。对此，法庭认为，不宜将监察员作为证人传唤，因为其职责具有私密性质，法庭援引 2.14 号行政命令第 3.9 段，其中表示“不得迫使监察员就提请其注意的关切提供信息或在听审中作证”。由于当事各方提交的材料足以作为审议问题的充分依据，法庭认为无须进行口头程序。

3.3 提交人还认为，亚洲开发银行行政法庭在其裁决中未能就她关于其主管性别歧视的申诉作出裁决，这名主管曾多次称她为“音盲婊子”。²⁰ 尽管她向行政法庭提出了这一严重问题，但法庭在掌握提交人举出的实际证据的情况下，却拒绝就歧视问题作出裁决。为证明自己的说法，提交人补充说，亚洲开发银行上诉委员会不同意仅仅因为她未在事件发生时提出申诉，就无视她的骚扰指控。然而，提交人确认，她在申请行政复议时提出了骚扰申诉。上诉委员会指出，受到骚扰的人可能因感到尴尬、认为不会采取纪律措施或担心报复，而不立即举报骚扰事件，且按照亚洲开发银行提供安全、安稳而有利的工作环境的目标，不得阻碍受到实际骚扰或认为自己受到骚扰的人发声。亚行行政法庭未能就提交人因其性别而遭受的严重攻击提供有效的救济，在她举出的事实遭到质疑，她的可信度受到威胁时，法庭还无视了她的口头听审请求。提交人称，缔约国对她的干预请求不作为，未能阻止其领土上的实体实施构成暴力行为的公然性别歧视和歧视性待遇，因而未能给予她“有效救济”，侵犯了她根据《公约》第二条第一款、第三条和和第二十六条享有的权利。

3.4 最后，提交人称，亚洲开发银行行政法庭在网站上公布了判决，并在隐去其他员工姓名的同时使用她的全名(而不是按照惯例使用化名)，侵犯了她的隐私权，并严重损害了她的个人和职业声誉。²¹ 这种待遇不同于行政法庭对其他原告的待遇，也与其他国际行政法庭的做法不一致。提交人回顾了 Sayadi 和 Vinck 诉比利时案，在该案中，联合国这一国际组织将某些人列入了联合国制裁名单，使用了原告的全名，委员会的判例法认定存在违反《公约》第十七条的情况。²² 提交人在致该国外交部的信函中提及了这个问题。她称，缔约国未能依据《总部协定》采取任何步骤对她的情况予以补救，以确保为她伸张正义，侵犯了她依据《公约》第十七条(与第二条第三款一并解读)享有的权利。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2019 年 6 月 3 日，缔约国提交了关于来文可否受理的意见，请求委员会认定，来文因不符合委员会议事规则第 99 条(a)、(b)、(c)、(d)及(f)项而不可受理，并判给缔约国 5,000 美元的法律费用。

4.2 缔约国首先辩称，来文提交人并非受缔约国管辖的个人，因为她是国际组织亚洲开发银行的工作人员，不直接接受一国通过本国主管部门所行使权力的管辖。依据《亚洲开发银行与菲律宾共和国政府关于亚洲开发银行总部的协定》(《总部协定》)第 45 条，亚洲开发银行的工作人员对菲律宾法律程序享有豁免权。亚行没有放弃《总部协定》给予提交人的豁免权，将她置于缔约国的管辖范围之外。鉴于亚行是具有职能豁免权的国际组织，该国与其缔结《总部协定》实际构成对《公约》条款可允许的限制。缔约国补充称，与国际组织订立总部协定绝不应被解读为缔约国违反根据《公约》承担的义务。

²⁰ 行政法庭的裁决(第 72 段)称，提交人从未就其主管对她的指称骚扰提交正式申诉，她的主管也曾提供声明否认指控。法庭得出结论认为，提交人尚未充分证实关于骚扰、歧视和动机不当的说法。

²¹ 行政法庭的裁决中使用了提交人的全名。然而，亚洲开发银行作为被告，却请求对提交人主管的姓名予以保密。鉴于问题的敏感性，且该主管仍在亚行任职，请求得到了批准。

²² Sayadi 和 Vinck 诉比利时(CCPR/C/94/D/1472/2006)，第 10.13 段。

4.3 缔约国还认为，提交人未能充分证实她的申诉，即她有任何《公约》所载权利受到侵犯。关于《公约》第二条，提交人未能表明她是在缔约国领土上并受其管辖的个人。由于《总部协定》规定提交人享有法律程序豁免，亚行也并未放弃她因在亚行任职而享有的这一豁免权，因此，她从未直接接受缔约国通过本国主管部门所行使权力的管辖。此外，提交人没有充分证实她关于《公约》所承认权利受到侵犯的申诉。指称的侵权行为与一项劳资申诉有关，这项申诉源于提交人与总部位于缔约国领土上的法律实体亚洲开发银行之间的纠纷。主要问题是针对亚行的劳资申诉，而非侵犯《公约》所载权利的行为。由于《公约》不涵盖雇员与雇主之间的劳动合同纠纷，也不牵涉到缔约国，因此，应宣布来文因属事理由和证据不足而不可受理。

4.4 缔约国还指出，来文中完全没有指称缔约国侵犯了提交人依据第三条和第二十六条享有的权利。据称实施性别歧视的是亚行，而非缔约国，而外交部 2017 年和 2018 年审议管辖权问题时也并未拖延。因此，来文并未充分证实存在违反《公约》第三条和第二十六条情况的主张。

4.5 来文也没有充分证实存在违反《公约》第十四条第一款和第二条第三款情况的主张。提交人的指控包括，亚行未能使她获得公正审判。未能做到这一点的责任不在缔约国，因为亚行是位于缔约国领土上的独立国际组织，缔约国对其不行使任何管控或监督。缔约国也并非未能采取任何步骤对指称侵权行为予以补救，因为没有信息表明提交人事实上启动了任何须裁定她的权利与义务的法律诉讼。缔约国的任何法院、机构或法庭没有拒绝接受任何诉讼。只有假设根据第十四条第一款提出的申诉有效，关于违反第二条第三款的申诉才有道理，所以应当宣布关于违反第二条第三款的申诉不可受理。

4.6 来文并未充分证实存在违反《公约》第十七条和第二条情况的申诉。提交人指称，侵犯了她隐私权的是亚洲开发银行。亚行的此种行为责任不在缔约国。缔约国又重申，不接受提交人关于缔约国在向提供协助和保护方面不作为的指称。

4.7 缔约国还认为，来文构成滥用提交来文的权利，基于属事理由不可受理，因为本案的事由涉及亚洲开发银行指称非法解雇提交人，而亚行享有管辖豁免权，且从寻求的救济可以明显看出，申诉不牵涉到缔约国，故委员会无权审理本案。而且，缔约国指出，就业权是一项实质权利，不受《公约》保护，不符合《公约》规定。《任择议定书》规定，委员会在获得承认的情况下，有权接受并审查该国管辖下之个人声称该缔约国侵害公约所载任何权利之受害人者之来文。来文不符合条件的另一个原因是，委员会并非审查提交人案件的上诉机构，该案最初由亚行行政法庭裁定。

4.8 最后，缔约国认为，即使在辩论中假设提交人的申诉有道理，并假设确实存在侵犯她根据《公约》享有的权利的情况，那么提交人也没有用尽所有可用的国内补救办法。这是因为她原本可以援引《民法典》第 32 条，根据菲律宾最高法院的判例法，提交人的隐私权可通过数据保护令获得补救。²³ 委员会认为，单凭对补救办法的有效性有怀疑，不能免除用尽这项补救办法的义务。提交人采取

²³ 行政事务第 08-1-16-SC 号第 1 条，最高法院的裁决，自 2008 年 2 月 2 日起生效。

的步骤并非对其申诉事由的适当救济，因为通常诉讼一经启动，外交部即开具可以豁免的证明。在本案中，提交人未就其申诉事由向任何法院提起诉讼。

提交人对缔约国关于来文可否受理的意见的评论

5. 2019 年 7 月 18 日，提交人为支持来文可受理的论点，重申缔约国侵犯了她依据《公约》享有的权利。

缔约国关于实质问题的意见

6.1 2020 年 2 月 14 日，缔约国提交了关于实质问题的意见，重申先前的观点，即来文因数个理由不可受理。换句话说，不存在任何违反《公约》的情况。

6.2 缔约国重申，依据国际法²⁴，该国对亚洲开发银行和提交人没有管辖权。依据 1966 年 12 月 22 日的《总部协定》，该劳资纠纷的双方免受起诉，亚洲开发银行也并未放弃提交人对诉讼的豁免。同样，依据《总部协定》第 5 条，亚洲开发银行免受缔约国的任何法律程序。因此，缔约国对提交人没有有效控制和管辖权。而且，提交人的申诉事由涉及一项实质权利，不受《公约》保护。即使《公约》适用，缔约国也并未违反其任何条款。缔约国还补充称，无法依法安排仲裁程序。

6.3 最后，由于不存在合法且适当的法院可以审理程序，因此，缔约国如果遵守提交人寻求的补救办法，则必将违反它依据《总部协定》承担的国际法义务。

提交人的进一步评论

7.1 2020 年 4 月 18 日，提交人提交了对缔约国意见的答复。关于来文可否受理问题，提交人反驳了缔约国的反对意见，坚持称自己受缔约国管辖，因而应认定来文可以受理。

7.2 不能将管辖权问题与豁免权相混淆，且《公约》和《任择议定书》的领土适用不存在例外。²⁵ 亚洲开发银行的总部在缔约国，所以该国法律继续适用于亚行。菲律宾最高法院已经认定，如果亚洲开发银行及其工作人员违反在菲律宾适用的实质性法律义务，而此类义务无论个案中是否承认豁免均继续适用，则基于属地原则，菲律宾法院可以对亚行及其工作人员行使司法管辖权。最高法院援引《总部协定》第 45 条时强调，涉及职务活动的劳资问题与刑事问题之间存在区别，强调虽然国际组织职员依然享有豁免权，但对越权行为不得免除民事和刑事责任。²⁶ 因此，缔约国对亚洲开发银行及其工作人员拥有管辖权。²⁷

7.3 而且，提交人认为，她充分证实了申诉，而依据《公约》第十四条第一款，缔约国作为东道国，必须确保提交人获得“解决争议的其他合理手段”。提交人还反驳缔约国关于她的申诉构成滥用提交来文的权利的错误的说法，称不受歧视权

²⁴ 参考《公约》第二条和委员会的第 31 号一般性意见(2004 年)。

²⁵ 欧洲人权法院，Klausecker 诉德国，第 415/07 号申诉，2015 年 1 月 29 日的判决，第 52 段。

²⁶ Liang 诉菲律宾人民(第 125865 号申诉)。

²⁷ 除援引欧洲人权法院外，还援引了法国最高法院在“非洲开发银行诉 X”一案中的裁决，其中认定，由于非洲开发银行没有向 X 提供解决争议的其他合理手段，法国的法院对该行有管辖权。

这项实质性权利不限于《公约》。此外，来文系从速提交，不存在滥用提交来文的权利的情况。相反，提交人认为，依据《总部协定》，缔约国的义务是不参与亚洲开发银行滥用豁免权的行为。²⁸ 最后，提交人的来文符合《公约》，因为她并非寻求对任何法院裁决进行司法复审，或将委员会程序视为四审。提交人请求就其诉讼提供公正审判，从而对持续侵犯她权利的行为予以补救。

7.4 此外，提交人认为，她的来文并不因据称委员会缺乏权限而没有道理。缔约国要想遵守《公约》义务，就必须确保提交人获得解决争议的“其他合理手段”，以实现她的公正审判权和其他实质性权利。否则，就牵涉到并违反了国际组织东道国的责任。这些申诉属于《公约》范围，这是对缔约国说法的反驳。

7.5 在实质问题方面，关于第十四条第一款和第二条第三款，提交人认为缔约国的说法明显不准确，并补充称亚洲开发银行的行政法庭是可用的最高审查级别，但该法庭缺乏独立性和公正性。缔约国提及的其他选项谈不上构成解决争议的“其他合理手段”。监察员的程序并非司法程序，而上诉委员会并非由独立法官组成。它们都是同行审议机制，在正当程序和公正审判规范方面存在不足。²⁹ 因此，提交人面临明显的司法不公，她的正当程序权在亚洲开发银行及其行政法庭两级遭到违反，包括拒绝进行口头听审、恐吓证人、未能处理关键申诉和接受提交人举出的证据、剥夺她的上诉权利。

7.6 关于《公约》第二条、第三条和第二十六条，提交人反对缔约国的论点，即对提交人诉诸国内法院施加的限制是正当的，因为她是为亚洲开发银行工作的国际公务员，而亚行享有司法管辖豁免权，因此据称的区别待遇是合理的。该论点完全错误地解读了提交人的性别歧视申诉，特别忽视了她作为女性受到的言语恐吓，导致亚行行政法庭未能向她提供有效的补救办法。提交人重申，亚洲开发银行作为国际组织享有职能豁免权，影响的仅是解决争议的平台。这种地位不应造成一概不适用《公约》规定的法律保障的情况。缔约国不能通过声称性别歧视由设在其领土上的国际组织实施，来否认其有关不歧视的义务。如果接受这一说法，则第二条、第三条和第二十六条规定的义务便会失去意义。

7.7 提交人还坚持认为，缔约国本应依据《总部协定》与亚洲开发银行真诚协商，以确保提交人得以诉诸司法，包括借助仲裁这种她唯一可用的其他适当手段。多边金融机构与提交人之间的仲裁将是确保提供解决争议的“其他合理手段”的方式。国际组织“应放弃豁免权，或将争议提交仲裁，从而寻求使申请人可以诉诸法院的解决方案”。³⁰ 提交人已寻求其他补救办法。

7.8 提交人还反对缔约国在她诉诸国内法院解决劳资申诉时开具确认亚洲开发银行豁免权的行政证明。提交人称，缔约国有义务确保不协助亚洲开发银行滥用豁免权。最高法院维持了亚洲开发银行在劳资申诉中的豁免权，鉴于这一具有约束力的先例，这意味着提交人已用尽国内补救办法。如果缔约国不保证不会开具确认亚洲开发银行豁免权的行政证明，则本案在国内法院就没有现实的胜诉希望。

²⁸ 美洲法律委员会，《国际组织管辖豁免实际适用指南》。

²⁹ 申请复核联合国行政法庭第 158 号判决，咨询意见，《1973 年国际法院案例汇编》，第 17 段。另见 Siedler 诉西欧联盟，上诉判决，2003 年 9 月 17 日，布鲁塞尔劳工上诉法院；欧洲人权法院，Beer 和 Regan 诉德国和 Waite 和 Kennedy 诉德国。

³⁰ 欧洲人权法院，Klausecker 诉德国，第 20 段。

7.9 要想给予有效的补救措施，缔约国或应不开具确认亚洲开发银行豁免权的行政证明，以确保亚行配合提交人进行仲裁，或应确保亚行放弃豁免权。因此，提交人请求委员会认定她根据第十四条第一款和第二条第三款享有的权利受到了侵犯，并准予充分的赔偿。

7.10 关于提交人根据《公约》第十七条(与第二条第三款一并解读)提出的申诉，她重申，自己的隐私、荣誉和声誉继续受到侵犯，因为行政法庭在明显司法不公后作出的判决继续在互联网上(即亚洲开发银行网站上)使用她的全名，损害她的声誉。缔约国关于它不能对亚行行为负责的说法是错误的。提交人依据第十七条享有的权利受到了侵犯，因为她未能获得公正审判，而实现实质正义后，她需要公正审判来恢复自己的荣誉和声誉。混乱之处在于，缔约国表示提交人可以依赖该国的法律和机构，包括国家隐私委员会，同时又指出亚行有豁免权。委员会应要求缔约国确保亚行配合，从其网站上撤掉使用提交人全名的行政法庭判决。

7.11 提交人请求的补救办法是，委员会要求缔约国确保亚洲开发银行：(a) 保证提交人就劳资纠纷通过仲裁程序得到公正审判，或者，不替亚洲开发银行出面声称其享有不受相关国内法院管辖的豁免权，使国内法院能够独立和公正地裁决提交人对亚洲开发银行提出的申诉；(b) 裁定赔偿提交人 5,000 美元的法律费用。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

8.2 关于《任择议定书》第五条第二款(子)项，委员会注意到，同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。因此，委员会认为《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求已满足。

8.3 委员会注意到缔约国的异议，即提交人尚未用尽所有可用的有效国内补救办法，认为除亚洲开发银行包括监察员在内的内部申诉机制之外，她本可以在缔约国法院提起隐私权诉讼。委员会注意到提交人的答复，即在她的案件中内部申诉机制无效，尤其是因为亚行的行政法庭客观上不能被视为合格、独立和公正的法庭，且她曾尝试诉诸亚行的仲裁程序，但不成功。委员会还注意到提交人的论点，即菲律宾最高法院的判例法认为，亚洲开发银行内的劳动合同纠纷在缔约国法院的管辖权之外(见上文第 7.2 段)。提交人还称，缔约国的论证自相矛盾，它指称提交人本应向国内法院提起隐私权诉讼，同时又认为提交人在该国管辖权之外。委员会回顾其判例，即提交人必须用尽所有国内补救办法，以满足《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求，只要这些补救办法在当前案件中似乎有效，且提交人实际上可以利用这些办法。³¹ 在这种情况下，委员会认为，由于国际

³¹ 例如，Czernin 诉捷克共和国(CCPR/C/83/D/823/1998)，第 6.3 段；P.L.诉德国(CCPR/C/79/D/1003/2001)，第 6.5 段；Zhuk 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1910/2009)，第 7.5 段。委员会已认定，如果国内法院或其他主管部门的裁决与提交人的申诉相反，且没有成功的希望，即没有获得有效补救办法的合理可能，则国内补救办法是无效的。

组织在涉及官方身份的劳资纠纷中享有豁免权，提交人无法诉诸可用或有效的国内补救办法。³² 因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求并不妨碍委员会审查提交人的来文。

8.4 缔约国还认为，由于提交人在缔约国的属地管辖权之外，她滥用了提交来文的权利。委员会注意到，提交人解释称，缔约国对提交人的管辖权问题是双方之间争议的核心，且她及时向委员会提交了来文。委员会回顾其关于缔约国管辖权与国际组织职能并存的判例，以及这种情况下委员会依据《任择议定书》第一条审议个人来文的权限。³³ 有鉴于此，委员会认为，提交人令人信服地解释了自己提交来文的动机，这是因为，由于亚洲开发银行主张管辖豁免，她只剩下内部申诉机制，因此感到被剥夺了诉诸法院或法庭的权利和公正审判权。因此，委员会认为，《任择议定书》第三条的要求并不妨碍委员会审查提交人的来文。

8.5 委员会注意到，在提交人依据《公约》第二条第一款、第三条和第二十六条提出的申诉中，关于提交人受到亚洲开发银行员工歧视的指控涉及与亚行的劳资纠纷。委员会还注意到，此类申诉的主要背景是指称无法诉诸法院或法庭，以寻求保护，避免终止提交人在亚行的劳动合同。委员会也注意到，缔约国认为，提交人没有向亚行行政法庭提交充足的证据来支持这些申诉。在这种情况下，委员会认为，根据《公约》第二条第一款、第三条和第二十六条提出的申诉没有得到充分证实，因此依据《任择议定书》第二条不可受理。

8.6 考虑到国际司法机构的判例，委员会认为，尽管国际组织具有国际法律人格，并享有管辖豁免，但如果国际组织没有提供解决争议的其他合理手段，则该组织所在缔约国仍然可能依据《公约》具有管辖权。³⁴ 在本案中，提交人的申诉指称，难以借助亚洲开发银行程序中解决争议的其他合理手段或诉诸缔约国法院诉诸司法，还指称在与总部位于缔约国的国际组织(亚洲开发银行)的劳动关系及终止劳动关系方面，她的隐私受到侵犯，且两审中均缺少补救办法。因此委员会认为，就可否受理而言，提交人根据《公约》第十四条第一款(与第二条第三款一并解读)和第十七条(与第二条第三款一并解读)提出的申诉已得到充分证实。

审议实质问题

9.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，结合各当事方提交的所有资料审议了本案。

9.2 委员会注意到提交人的申诉，即亚洲开发银行作为一家国际组织，终止她的劳动合同就是将身为国际公务员的她置于法律保护之外，因为亚行并未取消她依据《总部协定》享有的豁免权，也并未向她提供解决争议的其他合理手段。委员会注意到提交人的申诉，即她因此无法诉诸公正的法庭，这违反了《公约》第十四条第一款(与第二条第三款一并解读)。委员会注意到，提交人就终止其劳动合同事宜向亚行行政法庭提出了上诉，但被驳回。提交人已表示，行政法庭的法官经亚行行长建议，由董事会任命，而行长是任何劳资纠纷中的正式对手方，因此

³² 菲律宾最高法院，Liang 诉菲律宾人民，第 125865 号申诉，2000 年 1 月 28 日的判决。

³³ 参看 Sayadi 和 Vinck 诉比利时(CCPR/C/94/D/1472/2006)，第 7.2 段。

³⁴ 欧洲人权法院，Waite 和 Kennedy 诉德国，第 6、第 43 和第 51 段；Beer 和 Regan 诉德国，第 57 和第 58 段。

行政法庭缺乏独立性和公正性，并非解决争议的其他合理手段。委员会还注意到，提交人使用了亚行的内部申诉机制，但认为其无效；该机制与她要求作为补救办法的仲裁程序不同，而她无法诉诸仲裁。

9.3 另一方面，委员会注意到，缔约国认为：(a) 亚洲开发银行并未取消提交人的豁免权；(b) 提交人不在缔约国的属地管辖范围内，也不受该国有效控制；(c) 她仅能使用亚行的内部申诉机制，包括行政法庭和监察员，而不能诉诸缔约国的法院。

9.4 委员会认为，国际组织作为特定的国际法主体，享有管辖豁免，其目的是职能性的。职能豁免的作用在于使此类国际组织独立公正地行使任务授权。其目的是保护国际组织的员工免受包括东道国在内各国对国际组织任务授权的不当侵扰。然而，这项职能豁免的意图并非阻止员工通过内部申诉机制或在国家法院诉诸司法。³⁵

9.5 委员会注意到，在本案中，提交人称自己在诉诸内部申诉机制时未享有基本的正当程序保障，原因包括行政法庭法官缺乏独立性、未举行口头听审、无视证人证词或其他证据及不能上诉等。委员会也注意到，提交人称，她不被允许诉诸菲律宾的国内法院。

9.6 考虑到国际司法机构的判例，委员会认为，在国家设立国际组织，以开展或加强在特定活动领域的合作，且向此类组织转移特定权限并赋予其豁免权的情况下，可能涉及到保护基本权利的问题。因此，如果由此免除缔约国在此类转移所涉活动领域的《公约》义务，即违背《公约》的目的和宗旨。委员会回顾指出，《公约》旨在保障的不是理论上的或虚幻的权利，而是实际和有效的权利。鉴于《公约》第十四条规定的公正审判权在各国社会均占据重要位置，诉诸法院的权利方面也是如此。³⁶

9.7 委员会认为，在国际组织与员工发生劳资纠纷等情况下，包括亚洲开发银行在内的国际组织有义务提供解决争议的其他合理手段。在涉及国际组织内部事务的情况下，国际司法机构的判例认同的是，适用于解决内部争议的公正审判保障的标准可能因争议类型不同而异。此类理论认同的是，例如，在争议涉及没有外部影响的国际组织内部事务时，无须口头听审和证人证词，且该组织可自行决定解决争议的其他合理手段，但要考虑到客观、必要和公正原则，且不得构成任意性或司法不公。

9.8 在本案中，提交人诉诸了内部审查机制，包括监察员及调解程序，之后又诉诸行政法庭(其法官由董事会任命)，符合行政法庭的规约，也符合独立性和公正性原则。委员会认为，行政法庭审查了提交人的各项申诉，通过列明理由的裁决，并考虑到所掌握的证据，就其得出结论认为，无须任何口头听审或证人证词，并认定她的申诉未经充分证实。委员会回顾评估国际组织提供的解决争议的

³⁵ 欧洲人权法院，Klausecker 诉德国，第 20 段。另见 Waite 和 Kennedy 诉德国，第 67、第 68 和第 73 段。

³⁶ 见欧洲人权法院，Klausecker 诉德国，第 63 段。另见 Perez 诉德国，第 15521/08 号申诉，2015 年 1 月 29 日的判决书，第 93 段；申请复核联合国行政法庭第 158 号判决，咨询意见，《1973 年国际法院案例汇编》，第 17 段和第 88-101 段，或国际劳工组织行政法庭第 4912 号判决，S.诉全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金，2024 年 7 月 8 日，可查阅 <https://webapps.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.showList>。

其他合理机制所适用的最低标准，认为提交人称亚行的补救机制任意行事或未能使提交人诉诸司法或获得公正审判，却未提供证据加以支持。因此，委员会认定，提交人并未证明内部审查或行政法庭程序存在任何具体缺陷，以致缔约国有义务予以干涉。因此委员会得出结论认为，事实没有表明存在违反《公约》第十四条第一款(与第二条第三款一并解读)的情况。

9.9 鉴于上述结论，委员会将不单独审议提交人根据《公约》第十七条(与第二条第三款一并解读)提出的申诉。

10. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为所掌握的事实没有表明缔约国侵犯了提交人依据《公约》第十四条第一款(与第二条第三款一并解读)享有的权利。
