



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1999/7/Add.1
31 May 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
防止歧视及保护少数小组委员会
第五十一届会议
临时议程项目 3

全面审查有关消除种族歧视各专题的问题

非公民的权利

戴维·魏斯布罗特先生根据小组委员会
第 1998/103 号决定提出的工作文件

增 编

有关移民的问题

1. 小组委员会第 1998/103 号决定，请戴维·魏斯布罗特先生编写一份关于非居住国公民权利问题的工作文件。小组委员会在决定中提到工作文件可加以考虑作进一步研究的几个问题，包括如何克服批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》障碍的问题，和如何促进人权委员会移民人权问题政府间专家工作组工作的问题。本文件即针对有关移民的上述两个问题。

一、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》

A. 有关《移徙工人公约》的批准情况

2. 主要报告在第 47-49 段中指出，批准《公约》的速度较慢。但在判断批准《公约》的速度上，宜考虑到批准其他人权公约需要的时间。《移徙工人公约》是大会在 8 年多前通过的，但至今仍未生效。尽管这是一个值得关注的问题，但重要的是应当指出，其他公约生效也花了长短不一的时间。

3. 有些公约很快便得到足以生效的批准，而其他公约生效则用了多年时间。一方面，《儿童权利公约》是大会在 1989 年 11 月 20 日通过的，到 1990 年 9 月 2 日便已生效，时间不足一年。另一方面，作为国际人权宪章的两个主要公约，各经过了将近十年时间方才生效。《经济、社会、文化权利国际盟约》是在 1966 年 12 月 16 日通过的，直到 1976 年 1 月 3 日方才生效。《公民权利和政治权利国际盟约》也是在 1966 年 12 月 16 日通过的，到 1976 年 3 月 23 日方才生效。《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》经过了两年半时间(1984-1987)，《消除一切形式种族歧视国际公约》用了将近三年(1966-1969)。

B. 批准《移徙工人公约》的障碍

4. 为了找出影响批准的障碍和克服那些障碍的办法，曾分别于 1996 年 5 月 14-17 日在亚的斯亚贝巴和 1997 年 9 月 1-4 日在安曼，举行了非洲地区和亚太地区高级别政府专家的两个会议。此外，Shirley Hune 和 Jan Niessen 还全面研究了目前的困难和批准《移徙工人公约》的前景。¹

¹ S. Hune and J. Niessen, "Ratifying the UN Migrant Workers Convention: Current Difficulties and Prospects", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 12, No. 4 (1994), p. 12.

1. 联合国和国际劳工组织在管辖权上的冲突

5. “劳工组织负责移民充当工人的问题，联合国负责他们作为外国人的地位问题。但看来由于《移徙工人公约》的通过，联合国与劳工组织之间的这项协议已经失去了大部分——如果不是全部的话——效力。”² 一些国家提出，由于已经有了劳工组织的规定，并不需要再有新的移徙工人权利公约。³ 它们具体指出劳工组织第 97 和第 143 号公约是现成的两个关于移徙工人⁴ 权利的多边条约，因此认为批准新的《移徙工人公约》没有必要。⁵

2. 劳工组织公约的利弊

6. 一些人认为，劳工组织的公约比《移徙工人公约》更好，因为“劳工组织的标准，政府、雇主和工人三个方面都对之作出了贡献，这种独特的情况使这些标准成为一个有价值的基础，进一步加强对移徙工人及其家庭成员的保障。”⁶ 然而劳工组织“在文化、教育和政治参与等问题上，发言权甚少”。⁷ 此外，秘书长也表示，“根据劳工组织的文书，对移民适用的标准，只是保护他们所需的最低要求”。⁸

² Rfszard Cholewinski, *Migrant Workers in International Human Rights Law*, 1997, p. 138.

³ 联合国人权委员会第四十九届会议，美国的立场文件，“改善移徙工人状况和保证他们人权和尊严的措施”，1993年1月21日。

⁴ 劳工组织第 97 号公约已得到 41 个国家的批准，劳工组织第 143 号公约已得到 18 个国家的批准。

⁵ 前文注 3。

⁶ Cholewinski, 前文注 2, 第 136 页。

⁷ 同上, 第 199 页。

⁸ 同上, 第 135 页, 引用了联合国秘书长提交联合国社会发展委员会第二十八届会议的报告, 题为: “社会融合。与移徙工人及其家庭成员福利有关的规定” (E/CN.5/1983/10)。

(a) 联合国公约的优点

7. 联合国的《移徙工人公约》将权利扩大到劳工组织的公约未曾包括的一些群体，如“边境工人、行旅工人、项目工人、特定聘用工人和自营职业的移徙工人等。”⁹ 此外，《移徙工人公约》还被看作是“迄今为止国际上关注无证件移民重重问题的最高表述”。¹⁰

(b) 可能的重复问题

8. 一些分析人员认为，劳工组织的标准与《移徙工人公约》之间有重复的问题，因为“从未有国际论坛上两套不同的起草程序会产生完全一样的结果”。¹¹ 但还有一些分析人员认为，只有当“新的案文低于原有标准时... ..”才产生问题。“人权的发展要求后来提出的文书比较早的文书对个人更为有利。”¹² 由于《移徙工人公约》提出了较原有的劳工组织标准更多的权利，因此不能说《移徙工人公约》重复了劳工组织的标准，尽管有些国家可能不愿意给予移民更多的权利。

(c) 《移徙工人公约》对无证件移民的作用

9. “[协约国际法] 的普遍看法是，国家可划定界限，对外国人得到同意进入其领土规定限制。”¹³ “反对给予 [无证件移民权利] 的人称，国家没有义务必须为没有证件的外国人提供最基本人权保护之外更多的权利，因为他们并非约束本国社会的社会契约的缔约方”。¹⁴

⁹ Roger Böhning, “The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers: The Past and Future”, *International Migration Review*, Vol. 25(1991), p. 698.

¹⁰ Linda Bosniak, “Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants Under the International Migrant Workers Convention”, *ibid.*, pp. 737-740.

¹¹ 同上，第 705 页。

¹² 同上。

¹³ 同上，第 737、743 页。

¹⁴ 同上，第 750 页。

10. 由于“移徙工人如果在违反法律的情况下被招聘、运送和雇用，他们的人权和基本自由将受到极大的威胁”，¹⁵ 因此防止非法移民可减少侵犯人权的情况。所以，通过《移徙工人公约》的一个目的，便是制止非法移民。¹⁶ 《移徙工人公约》第 68 条，要求缔约国：“进行协作，以期防止和杜绝身份不正常的移徙工人非法或秘密移动和就业”。“更具体而言，缔约国应采取适当措施……侦察和杜绝非法或秘密的人员流动；并对组织、办理或协助此种非法或秘密迁徙的个人、团体或实体，采取有效的制裁措施”。¹⁷ 因此，《公约》最终将有助于减少缔约国境内居住的非法移民，也将减少各国政府的有关费用。

11. 此外，在缔约国制定接受移民入境的条件上，《公约》并没有规定限制。第 79 条明确规定：“本公约的任何规定不得影响每一缔约国制定批准移徙工人及其家庭成员入境的准则的权利”。

(d) 经济问题

12. Hune 和 Niessen 认为，批准《移徙工人公约》的主要障碍，是国际经济、社会和政治的不稳定。具体而言，他们举出了低经济增长、基础工业的经济重组、工资下降，和失业率等问题。¹⁸ 由于移民的到来往往比较集中，不论是在时间上还是间隔上，以及在文化和语言上的差异，所以各国政府难以大量增加吸收新移民，同时又为其人民保持同样的社会安全水平。”¹⁹

13. 正是由于这些显而易见的经济原因，加之各国政府往往把移民看成是一种经济负担，因此《移徙工人公约》中提出的各项权利，是保护移民人权和基本自由所必需的。

¹⁵ 《移徙工人的权利》，联合国人权事务高级专员办事处情况简介第 24 号，1996 年，第 7 页。

¹⁶ G. Fonteneau, “The Rights of Migrants, Refugees or Asylum Seekers under International Law”, *International Migration*, Vol. 30 (1992), pp. 57-58.

¹⁷ 前文，注 15，第 8 页。

¹⁸ 见 Hune and Niessen, 前文注 1。

¹⁹ 同上。

14. 再者，那些经济上的担心也是没有根据的，“国际劳工移民”不仅不会造成经济负担，“而且应对接受国和输送国在经济上都有好处，因为紧缺资源[如劳工]得到了重新分配，可得到更有效或更高收入的使用。”²⁰ 学者们发现，接受国尤其在劳工上从外国移民劳工中受益，因为那些劳工可能较为廉价、数量多、有效、一般较年轻，常常也有较高的技术，并愿意接受没人喜欢干的工作。²¹

(e) 政治气候

15. Hune 和 Niessen 认为，当前的政治气候，总体上对移民工人并不欢迎。²² 造成此种政策趋向的具体政治事件有：冷战结束和之后中欧和东欧出现的不稳定，前南斯拉夫的战争，担心从东向西的大规模移民，和各国强调内部及国与国之间的安全和稳定，而移民显然被看作是一种破坏因素。²³

16. 《移徙工人公约》明确规定，必须遵守移徙工人的人权和基本自由，无论短时间内世界形势如何不稳定。特别是由于对移民的看法常常是基于错误的宣传(如上文(d)节所述)，因此为移民提供保护尤其重要。

(f) 一般障碍

17. 除上述困难之外，还提出了一些较为一般的批准的障碍。一些比较容易克服的障碍包括，不了解《公约》的存在，以及对《公约》的性质和批准的影响存在认识上的错误。²⁴ 虽然缺乏了解和认识有误的情况较为普遍，但可共同开展教育运动，克服这些基本的忧虑，因为其他反对批准的理由是以这些忧虑为依据的。

²⁰ Cholewinski, 前文注 2, 第 22 页。

²¹ 同上, 第 23 页。

²² Hune and Niessen, 前文注 1。

²³ 同上。

²⁴ 同上, 第 9、13 页。

二、工作文件与移民人权问题政府间专家工作组和 移民人权问题特别报告员的 工作两者之间的关系

18. 人权委员会 1997 年 4 月 3 日第 1997/15 号决议，决定设立移民人权问题政府间专家工作组，任务如下：(a) 从各国政府、非政府组织和其他有关来源收集现有对充分有效保护移民人权构成障碍的资料；和(b) 拟定旨在加强移民人权得到促进、保护和实施的建议。

19. 工作组首先向其查询的各国散发了一份调查表，了解它们：为批准 1990 年的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、国际劳工组织的《移民就业公约》(修订本)，1949(第 97 号)，和劳工组织《关于恶劣条件下移民和促进移徙工人机会和待遇平等公约》，1975(第 143 号)，采取了哪些措施？

20. 工作组在关于其第一和第二届会议的报告(E/CN.4/1998/76)中表示，它准备包括促进批准联合国和劳工组织有关公约的工作，特别是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。在工作组第三和第四届会议的报告(E/CN.4/1999/80)中，工作组指出，“《移徙工人公约》仍未生效，应加强努力促进公约的批准”(第 66 段)。为此，工作组建议人权委员会任命一位特别报告员，任期三年，以宣传、促进和监测保护移民人权的问题。

21. 人权委员会第五十四届会议第 1994/44 号决议决定，由一位移民人权问题特别报告员取代工作组。请特别报告员在履行他/她的任务时，认真考虑政府间专家工作组关于促进和保护移民人权的各项建议，并考虑到联合国促进和保护移民人权的有关人权文书。

22. 委员会多次提醒小组委员会避免重复委员会的工作(例如见人权委员会 1999 年 4 月 28 日第 1999/81 号决议)。小组委员会不是要重复委员会关于移民人权问题特别报告员的工作，而是要将这份工作文件提交给特别报告员，协助他/她促进批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的工作，希望小组委员会的这些文件会有助于弄清如何克服已经发现的批准障碍。然而，小组委员会今后是否应有任何研究以这些问题为重点，就难以断言了，因为这份工作文件已经提出了小组委员会实际上可能作出的贡献，因为有关问题已纳入了特别报告员的任务范围

内，而十分具体的移民问题只是审议非公民权利工作这个更重大的任务的一个方面。

23. 这个问题的其他一些重要方面，并没有任命委员会的特别报告员，也不属于其他联合国机构的任务范围。因此，为了避免不必要的重复，且出于对委员会特别报告员的尊重——他/她的任务规定可利用的资源 and 影响力要大于本工作文件——因此本工作文件的重点只放在非公民权利的其他方面。

-- -- -- -- --