



经济、社会和文化权利委员会

《经济、社会及文化权利国际公约》规定的国家对难民和移民的义务

经济、社会和文化权利委员会的声明*

一. 导言

1. 2016年9月19日，解决难民和移民大规模流动问题高级别全体会议通过了《关于难民和移民的纽约宣言》，各国国家元首和政府首脑及高级代表在其中重申了所有难民和移民的人权，不论其移民身份如何，并承诺充分保护这些权利。¹ 他们回顾称：“虽然另有法律框架规定难民和移民的待遇，但他们享有同样的普世人权和基本自由。”² 各国国家元首和政府首脑及高级代表承诺争取在2018年通过一份难民问题全球契约和一份关于安全、有序和正常移民的全球契约。

2. 国际社会正在考虑如何处理人们因冲突和迫害而逃离战乱国家的现象，如何应对移民流动带来的挑战，如何解决有关人员在过境国或寻求安全庇护和定居的目的地国应享有的经济、社会和文化权利范围问题。在此背景下，经济、社会和文化权利委员会希望回顾《经济、社会及文化权利国际公约》规定的各项保证。

* 本声明系根据委员会通过声明的惯例(见《经济及社会理事会正式记录，2011年，补编第2号》(E/2011/22)，第二章，K节)编写，在2017年2月20日至24日举行的委员会第六十届会议上获得通过。

¹ 大会第71/1号决议，第5段。

² 同上，第6段。



二. 接收难民和移民: 《公约》规定的即时义务

3. 有关国家管辖下的所有人, 包括寻求庇护者和难民以及其他移民, 都应享有《公约》所载权利, 即使他们在该国的身份不正常。至于难民, 《关于难民地位的公约》及其《议定书》制定了缔约国在难民享有经济、社会和文化权利方面应遵守的若干规定。然而, 这些规定为各国在实践中留有很大的判断余地。《经济、社会及文化权利国际公约》应被视为对《关于难民地位的公约》的补充。

4. 《经济、社会及文化权利国际公约》明确指出, 只有缔约国最大限度地利用可用资源, 才能逐渐实现其中所承认的各项权利(见第二条第一款)。但这并不意味着缔约国可以无限推迟采取行动, 拖延保障受其管辖的个人享有权利。此外, 该《公约》规定了一些立即生效的义务。对于随一大批难民或移民突然进入有关国家管辖范围的个人, 同样适用这些义务, 以保障其利益。

禁止以国籍或法律地位为由进行歧视

5. 《经济、社会及文化权利国际公约》要求不带歧视地保证所有权利, 这是缔约国应承担的一项即时义务。³ 每个国家都有一定的判断余地, 可决定应采取哪些措施逐步实现《公约》规定的权利, 前提是这些措施是周密、具体并尽可能明确地以履行《公约》义务为目标的。⁴ 无论采取哪些措施, 都不得导致歧视。因此, 任何以国籍或法律地位为由的区别、排斥、限制或偏向或其他差别待遇都应符合法律规定、追求合理目的并保持与既定目的相称。不满足上述条件的差别待遇应被视为非法歧视, 《公约》第二条禁止这种非法歧视。此外, 《公约》第三条要求缔约国确保男女有权平等享有《公约》所载的权利。根据委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年), 不得将缺乏可用资源视为实施差别待遇的客观和合理理由, “除非缔约国已尽一切努力来利用全部可用资源优先解决和消除歧视问题”(第 13 段)。

6. 委员会明确指出, 不得将个人在接收国的正常身份作为保护个人免受歧视的前提条件。例如, 委员会在第 20 号一般性意见中强调, 鉴于“不应以国籍为理由剥夺《公约》权利…… 一个国家境内的所有儿童, 包括无证儿童在内, 均有权接受教育并获得充足的食物和可负担的医疗服务”(第 30 段), 同时强调必须根据上述第 5 段规定的标准, 说明在就业机会(包括《关于难民地位的公约》保证所有难民可享有的自雇就业权利)方面实行差别待遇的理由。⁵ 在这方面, 委员会指出, 获得教育和就业机会是难民或移民融入接收国的重要途径, 还将减少他们对公共或私人慈善组织支助的依赖。

7. 根据不歧视原则的要求, 缔约国应特别注意某些群体在享有《公约》所载权利时可能会遇到的实际障碍。寻求庇护者和无证移民的处境不稳定, 因此在享有《公约》所载权利时特别容易受到歧视。⁶

³ 见委员会关于缔约国义务性质的第 3 号一般性意见(1990 年), 第 5 段。

⁴ 同上, 第 2 段。

⁵ 另见关于工作权利的第 18 号一般性意见(2005 年), 第 31 段。

⁶ 例如, 见关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年), 第 16 段。

8. 不歧视原则禁止在享有《公约》权利方面以国籍为理由进行歧视，《公约》第二条第三款对此确立了一个有限例外。该条款规定：“发展中国家在适当顾到人权及本国国民经济的情况下，可决定在多大程度上保证非本国国民享有本公约中所承认的经济权利。”这一例外只适用于发展中国家并且只涉及经济权利，特别是就业权利。发展中国家得以决定在多大程度上保证这些权利，但不得完全剥夺对这些权利的享有。委员会虽然认可各国在保护本国国民就业机会方面的关切，但它指出移民获得就业或自雇就业机会通常有益于国内经济(如果移民没有任何创收途径，可能需要社会援助)。委员会还指出，尽管教育有时被描述成一项经济权利，但各国应承认每名儿童受教育的权利，无论其父母的国籍或法律地位如何。

核心义务

9. 在任何情况下，国家都应无一例外地维持每项权利中必不可少的基本内容，对在其有效控制下的所有人承担相应义务。委员会之前曾着重指出，确保人民免受饥饿、⁷ 提供可满足基本需求的水、⁸ 提供基本药品⁹ 以及提供符合“最低教育标准”的教育，¹⁰ 这些义务是国家的核心义务，因此不应以国籍或法律地位为由加以限制。

10. 委员会之前曾申明：“缔约国如果要未能履行最低核心义务归因于缺乏可用资源，就必须证明自己已尽一切努力来利用全部可用资源优先履行最起码的义务”。¹¹ 虽然《公约》各缔约国应在可用资源所允许的最大限度内接纳流入本国的难民和移民，但是原则上，它们没有理由因缺乏资源而限制人们享有《公约》权利的基本内容，即使在大量难民突然涌入的情况下，也不能这样做。正如委员会在 2001 年通过的关于贫困问题的声明中所指出的：“核心义务是不可克减的，因此在冲突、紧急情况 and 自然灾害等情况下也仍然存在”（见 E/C.12/2001/10, 第 18 段）。

三. 难民和移民的融入以及无证移民的特殊脆弱性

11. 缔约国除了有即时义务确保在其管辖下的所有难民和移民享有《公约》权利中必不可少的基本内容，在为到其领土内定居的难民和移民制定融入条件时，还应考虑到《公约》。委员会特别提请缔约国注意这一事实：《公约》权利的享有不应以有关人员的法律地位为前提条件。由于没有证件，家长常常无法送子女入学，或者移民常常得不到包括紧急医疗在内的医疗服务，无法就业，无法申请社会住房或从事自雇形式的经济活动。这种情况是不可容忍的。如果暂缓裁决寻求庇护者的难民身份申请，应给予他们临时身份，使其能够不受任何歧视地享有

⁷ 见关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年)，第 6、第 14 和第 17 段。

⁸ 见第 15 号一般性意见，第 37 段。

⁹ 见关于享有能达到的最高标准健康权的第 14 号一般性意见(2000 年)，第 43 段。

¹⁰ 见关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)，第 57 段。

¹¹ 见第 3 号一般性意见(1990 年)，第 10 段。

经济、社会和文化权利。这不仅限于对儿童进行出生登记的基本义务，《儿童权利公约》第7条第1款和《保护所有移徙工人及其家庭成员国际公约》第29条规定了此义务。国家也不能轻易忽视没有寻求庇护的无证移民。在不妨碍国家命令这类移民离开本国领土的前提下，因这类移民身在本国境内并在本国管辖下，国家即对他们承担特定义务，当然包括承认他们的存在，这是首要义务，还应承认他们可以向国家当局提出权利主张。

12. 委员会在关于享有能达到的最高标准健康权的第14号一般性意见(2000年)中回顾称，缔约国有义务尊重健康权，确保包括移民在内的所有人平等获得预防性、治疗性和缓解性的医疗服务，不论其法律地位和持有证件情况如何(第34段)。委员会意识到，移民在这方面面临具体障碍，比如寻求医疗服务的人可能被要求出示证件。移民可能并不知道自己有哪些权利，特别是那些不懂接收国语言的移民更是如此。身份不正常的移民还可能害怕被拘留和遣返，尤其是一些国家要求公职人员举报身份不正常移民。除了确保所有人不受歧视地获得医疗服务，还应在医务人员和执法当局之间建立严密的壁垒，并且用移民在接收国中普遍使用的语言为其提供适足信息，从而确保上述现象不会导致移民避免寻求和获得医疗服务。

13. 委员会在关于享受公正和良好工作条件的权利(《经济、社会及文化权利国际公约》第七条)的第23号一般性意见(2016年)中认定，移徙工人这一群体的权利尤其面临风险。委员会指出移徙工人“特别是无证的移徙工人，容易面临剥削、长时间工作、不公平工资以及危险和有害健康的工作环境”(第47(e)段)。委员会列出了一些可能导致他们更易受到危害因素，包括雇主控制移徙工人的居留身份，或将移徙工人与某一特定雇主绑定；有关工人不懂当地语言；担心雇主报复；以及害怕因投诉工作条件而最终被驱逐出境。因此，除了必须有法律和政策来确保移徙工人在报酬和工作条件方面享有的待遇不低于本国工人，还必须采取具体的无证工人保护措施，从而保证有效处理任何滥用无证工人脆弱境况的行为，并确保他们敢于向主管当局提出申诉。

14. 委员会在住房权方面也有类似的关切。委员会屡次发现移民的居住条件不符合标准，他们有时被安置在地理位置孤立的地区。消除种族歧视委员会也对此问题表示关切，并在关于歧视非公民问题的第30号一般性意见(2004年)中敦促各缔约国“消除妨碍非公民享有经济、社会和文化权利的障碍，特别是在……住房权利方面的障碍”(第29段)和“保障公民和非公民平等享有适足住房权，尤其要避免住房隔离制度，确保禁止住房机构实行歧视性做法”(第32段)。

15. 经济、社会和文化权利委员会在关于社会保障权的第19号一般性意见(2007年)中回顾称，移民应有权参加“非缴费型计划，以获得收入支助、可负担的医疗服务和家庭支助”(第37段)。对于参加这类计划的限制条件，包括资格年限要求，应该是合理和相称的。但是，在为寻求庇护者和无证移民提供社会保障缴款福利方面存在具体挑战，这是由于这类群体处境不稳定(有时是临时身份)，难以将他们纳入这些计划之中。然而委员会注意到，即使他们往往非正规地受雇于不择手段的雇主，这些雇主试图通过逃避社会保障缴款来节省成本，但是这类工人仍然通过间接纳税向社会保障基金支付了缴款。无证工人得不到社会保障福利，这加剧了他们的脆弱性以及对其雇主的依赖。

16. 委员会认识到，在冲突与灾难期间，移民和难民妇女和女童更易遭受贩卖人口和其他形式的性别暴力和剥削之害。无证移民和难民妇女和女童的这种脆弱性进一步加剧，碍于自身的法律地位，加上对当局缺乏信任和担心被遣返，她们不愿报告此类侵害行为。

四. 收集数据作为国家人权计划的基础

17. 委员会指出，在一些案件中，缔约国的报告没有提供充足资料说明被承认的难民、寻求庇护者和无证移民在多大程度上享有《公约》权利。委员会敦促缔约国收集此类数据，以便委员会评估它们在多大程度上履行了《公约》规定的义务。这类数据的收集将十分有助于政策的通过和实施，这些政策旨在促进缔约国为在其管辖下的移民(包括无证移民)提供就业、教育或医疗等服务。

五. 国际合作

18. 《公约》第二条第一款、第十一条第二款(乙)项、第二十二条和第二十三条确认，实现《公约》所规定的权利是所有缔约国的共同目标。联合国各成员国承诺合作践行这一宗旨。¹² 要使面临大量难民和移民突然涌入的国家能够履行上述核心义务，尤其需要国际援助和合作。正如委员会在关于贫困问题的声明中明确指出的，这类核心义务“规定了所有国家的国家责任以及发达国家和其他‘能够提供援助’的行为体的国际责任”(见 E/C.12/2001/10, 第 16 段)。委员会意识到，当大量逃离冲突或迫害的移民涌入一些国家时，这些国家面临着比其他国家更沉重的负担。委员会认为，缔约国为支持在其他国家领土上实现《公约》权利而采取的任何措施，都有助于实现《公约》的各项目标。

¹² 见《联合国宪章》第五十六条。