



人权理事会

第三十八届会议

2018 年 6 月 18 日至 7 月 6 日

议程项目 9

种族主义、种族歧视、仇外和相关的不容忍现象，
《德班宣言和行动纲领》的后续行动和执行情况

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为
问题特别报告员的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员 E.Tendayi Achiume 根据理事会第 34/35 号决议编写的报告。该报告论述在关于公民身份、国籍及移民的法律、政策及做法方面存在的种族歧视问题。



目录

	页次
一. 特别报告员的活动.....	3
A. 国别访问.....	3
B. 其他活动.....	3
二. 在公民身份、国籍及移民身份方面的种族歧视.....	3
三. 根据国际人权法禁止基于公民身份、国籍及移民身份的种族歧视.....	6
A. 适用的国际法律框架概述.....	6
B. 国籍权与减少/防止无国籍状态.....	8
C. 以交叉办法处理种族歧视及相关不容忍行为的重要性.....	9
四. 在关于公民身份、国籍及移民的法律、政策及做法中的种族歧视的 当代驱动因素和表现形式.....	12
A. 种族民族主义.....	12
B. 国家安全机制与焦虑.....	18
C. 非公民成为经济方面的替罪羊.....	18
五. 结论和建议.....	19

一. 特别报告员的活动

1. 本报告根据理事会第 34/35 号决议提交。

A. 国别访问

2. 在被任命之后，特别报告员重申了其前任向阿尔及利亚、孟加拉国、博茨瓦纳、印度、以色列、日本、马来西亚、南非及突尼斯发出的关于国别访问的正式请求。她还向哥伦比亚、多米尼加共和国、牙买加、肯尼亚、黎巴嫩、马达加斯加、阿曼、秘鲁及特立尼达和多巴哥发出了请求。她敦促对她的访问请求尚未做出积极回应的国家做出积极回应。

3. 特别报告员感谢大不列颠及北爱尔兰联合王国政府邀请她于 2018 年 4 月 30 日至 5 月 11 日访问该国。她也感谢巴西、摩洛哥、荷兰、波兰及卡塔尔等国政府接受她的访问请求。

B. 其他活动

4. 2017 年 11 月，特别报告员在欧洲、中亚和北美关于非洲人后裔国际十年区域会议上发表了视频讲话。2018 年 2 月 22 日，她参加了各国议会联盟题为“制订旨在安全、有序和正常移民的全球契约：议会观点”的年度议会听证会。2018 年 3 月，她出席了在波哥大举行的美洲人权委员会关于人权的第 167 次会议，在此期间，她与当地民间社会组织进行了接触。在 2018 年 3 月 19 日至 23 日举行的非洲人后裔问题专家工作组第二十二届会议上，她发表了关于非洲人后裔土地权的录像讲话。

5. 2018 年 3 月 20 日，特别报告员是在纽约举行的大会庆祝消除种族歧视国际日全体会议上的主旨发言人。同一天，她参加了消除种族主义之友小组的正式成立仪式。2018 年 3 月 21 日，她参加了题为“承认全世界非洲人后裔贡献、成就及挑战十年”的庆祝非洲人后裔国际十年特别活动。在纽约期间，她与当地民间社会组织和其他利益相关方进行了非正式磋商。与会者讨论了在民粹民族主义的阴影下制订国际人权反种族主义议程问题。

二. 在公民身份、国籍及移民身份方面的种族歧视

6. 本报告确定和审查了当代种族主义和仇外思潮及将它们制度化的法律、政策及做法，它们共同对个人和群体获得公民身份、国籍及移民身份产生种族歧视的影响。报告阐述了国际人权法禁止两者的规定，并建议各国必须采取具体行动，履行实现实质性种族平等的义务。报告强调了种族民族主义的影响，并提请注意种族民族主义者和其他团体如何操纵国民对国家安全与经济繁荣的忧虑，以实行和推动对土著人民、非本国国民及其他少数群体的种族主义政策和仇外政策。为此，报告提请注意明显的种族优越意识形态和通过否则由于缺乏明显的种族、族裔或宗教恶意而可能被忽视的制度和政策实行的结构性种族主义。为了起草本报告，特别报告员向与她的任务有关的利益攸关方发出了提交意见的呼吁。她收到并考虑了会员国提交的 25 份意见书和民间社会组织提交的 13 份意见书。她对这

些意见表示欢迎，并鼓励会员国、民间社会组织及其他利益攸关方更广泛地参与她今后的报告编写工作。

7. 根据国际人权法和原则，所有人都因其固有尊严而有权享有基本人权。《世界人权宣言》的序言开篇就宣布“对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不移的权利的承认乃是世界自由、正义与和平的基础”。然而，实际上，对所有人来说，他们能否享有所有人权取决于他们的公民身份、国籍或移民身份。世界各国都要求居民有护照、身份证和其他形式的公民证明，才能享有医疗服务、教育、金融服务及保持正规就业。简而言之，公民身份、国籍及移民身份是世界各地人民充分享有人权的先决条件。

8. 虽然关于无国籍人的确切人数不详，但联合国难民事务高级专员公署(难民署)估计，全球约有一千万无国籍人。¹ 无国籍人面临严峻环境，清楚显示公民身份和国籍在确定可以享有基本人权方面的重要作用。由于缺乏证件，无国籍人在获得就业、教育、医疗服务、出生登记、财产所有权、迁徙自由及政治参与方面面临严峻而常常是无法克服的障碍。² 无国籍人还面临沦为人口贩运的受害者和遭受其他形式剥削的更大风险。³ 一般而言，无国籍人因为缺乏官方文件，总是生活在被捕、拘留甚至驱逐的担心中。儿童占全球无国籍人口的三分之一以上。在国籍人口最多的 20 个国家中，每年约有 7 万名无国籍儿童出生。⁴

9. 其他类别的非公民由于移民身份，也遭受侵犯人权的严重侵害，其中包括违反国际难民法和国际人权法规定的不驱回原则的非法非自愿驱逐。从正式承认的难民到正式和非正式移民，许多人在法律面前被剥夺了接受教育、医疗服务、就业甚至平等的机会。在获得正式文件上存在的障碍，可能意味着整整一代难民儿童被排除在正规教育之外。例如，54%的南苏丹难民儿童失学，⁵ 超过 50 万叙利亚难民儿童失学。⁶ 在更加广泛的范围，平均 90%的全球非难民儿童接受初等教育，相比之下全球儿童难民只有一半可以上小学。随着难民儿童年龄增加，他们受教育机会只会更加恶化：全球青少年的平均中学入学率为 84%，而难民儿童的中学入学率下降至 22%。⁷

¹ 难民署，“可持续发展目标与解决无国籍问题”，2017 年 3 月，第 2 页。
可查阅：www.refworld.org/docid/58b6e3364.html。

² 见难民署，“这是我们的家园：无国籍少数群体及他们寻求获得公民身份”，2017 年 11 月。
可查阅：www.refworld.org/docid/59e4a6534.html。

³ 难民署和开放社会司法倡议，“无处立足的公民：美国无国籍人的解决方案”，2012 年 12 月，第 10 页。可查阅：www.refworld.org/docid/50c620f62.html。

⁴ 难民署，“我人在这里，我属于这里：迫切需要结束童年无国籍状态”，2015 年 11 月，第 8 页。
可查阅：www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/2015-10-StatelessReport_ENG15-web.pdf。

⁵ 见难民署，“南苏丹难民儿童的困境——区域难民协调员的反思”，2017 年 9 月 20 日。
可查阅：www.unhcr.org/afr/news/stories/2017/9/59c246674/the-plight-of-south-sudanese-refugee-children-reflections-of-the-regional.html。

⁶ 难民署，“叙利亚危机：教育中断”，2013 年 12 月，第 5 页。可查阅：www.unhcr.org/en-us/publications/operations/52aaebff9/syria-crisis-education-interrupted.html。

⁷ 难民署，“失学：危机中的难民教育”，2016 年 9 月，第 4 页。
可查阅：www.unhcr.org/57d9d01d0。

10. 目前的基本情况是，尽管每个人都当然享有各项基本人权，但大多数人的实际经历是，恰恰是公民身份、国籍及移民身份实际决定人们行使和享有这些权利的能力。一些人没有公民身份或正式移民身份，其中有的是出生时就没有得到这种身份，有的是因为入籍限制而得不到这种身份；而另一些人则集体和单独被取消公民身份。有时，国家通过设置行政障碍，从结构上排斥被边缘化的社会群体或民族群体，制造无国籍人口或身份不正常或不够的人。⁸ 它们采用从直接剥夺公民权到增加复杂的移民制度的不可获得性的政策和法律。在这两种情况下，这些直接和间接的排斥和歧视机制产生的影响具有相似破坏性。

11. 国家基于在诸如肤色、种族、民族血统或宗教信仰上的不合理分级，拒绝或撤销身份，歧视地剥夺一个人的公民身份或移民身份。长期以来，一些国家一直使用公民身份和移民身份作为歧视性手段，削弱被边缘化群体的权利和利益。例如，造成无国籍有多个原因，但这往往是对少数民族和少数族裔、土著人民及宗教群体长期实行歧视的结果。换句话说，这通常是歧视性法律、政策及做法的可预见的产品，其目的通常是基于种族、肤色、血统、族裔、原籍或宗教信仰排斥被视为外人的人，或者有这种效果。⁹ 因此，根据难民署的数据，“世界上75%以上的已知无国籍人口属于少数群体”，这就不足为怪了。¹⁰ 尽管一些国家放弃了明显的歧视性做法，采取了看似更为公平的法律和政策，但许多国家仍然允许基于种族、肤色、种族及宗教信仰的制度存在，或者允许间接歧视。类似情况是，一般按照种族、族裔、民族血统和宗教信仰，拒绝给予公民身份或一切形式的正式移民身份，在下文将对此进行阐述。

12. 在下文还将阐述以交叉办法处理在公民身份、国籍及移民方面的种族歧视问题的重要性，这些法律在性和性别及其他方面造成了复合和差异效应。一些国家继续实行重男轻女的法律，通过基于性别的歧视，实现种族、族裔及宗教排斥。

13. 本报告的结构如下：第三节概述适用的国际人权框架。第四节阐述在关于公民身份、国籍及移民的法律、政策及做法范方面的种族歧视的几种当代表现形式和驱动因素。在本节指出，过去十年来，关于公民身份、国籍及移民身份的种族歧视政策和言论在世界各地日益升级。特别是在过去三年中，种族主义和仇恨思潮再次出现。如上所述，本报告的第一个目的是确定和分析这些思潮对特定种族、族裔、民族及宗教群体的人权的影响。特别报告员强调，各国迫切需要明确谴责在关于公民身份、国籍及移民的法律方面的种族主义和仇外做法和政策。

14. 与此同时，特别报告员的目的是，在本报告中强调并谴责表面上看似种族中立但仍然导致种族排斥的政策或言论。这是因为国家一般通过不提及种族、族裔或民族出身和错误地假定平等地适用于所有人的政策和言论，在获取公民身份、国籍或移民身份方面实行种族歧视。因此，即使在国家、政治家及普通民众忽视或否认这些结构和言论的种族影响的时候，特别报告员利用本报告确定和分

⁸ 在长期或大规模流离失所情况下尤其如此。见，例如，无国籍和包容性研究所和挪威难民委员会，“了解在叙利亚难民背景下的无国籍状态”，2016年。可查阅：www.nrc.no/resources/reports/understanding-statelessness-in-the-syria-refugee-context/。

⁹ 难民署认为“在种族、宗教或语言上的少数群体遭受歧视和排斥通常是无国籍状态的核心问题”。见难民署，“这是我们的家园”，第2页。

¹⁰ 同上，第1页。

析在获得公民身份和移民身份方面对个人和群体产生种族歧视影响的结构和言论。毫无疑问，要实现种族平等，需要采取强有力的行动，迅速并同步处理明显的种族主义和仇外言行，处理实行种族和排外歧视的政策和机构，处理即使不明显的种族歧视或仇外恶意。

15. 第五节以向各利益攸关方提出建议和概述促进实现实质性平等需要采取的行动作为本报告的结论。

三. 根据国际人权法禁止基于公民身份、国籍及移民身份的种族歧视

A. 适用的国际法律框架概述

16. 特别报告员回顾，国际人权法的前提是，所有人凭借其属于人类应享有人权，不得以任何理由实行任何歧视。因此，平等和不歧视原则已经写入所有核心人权条约。¹¹ 人权事务委员会和经济、社会和文化权利委员会经常重申，必须普遍保障每个人享有两项国际人权公约中规定的权利，包括非公民和属于少数民族和少数族裔的人。¹² 只有为了合法目的，才允许有例外差别，譬如公民与非公民之间或不同非公民群体之间的例外差别，而且例外差别应与实现的目的相称。禁止种族歧视已被承认为习惯国际法的一部分，必须承担禁止种族歧视的直接和绝对义务，而且不允许克减，因此不允许有基于种族或族裔理由的差别，即使在紧急状态下。¹³

17. 在《消除一切形式种族歧视国际公约》中载有关于禁止种族歧视最全面的规定。第一条第一款将种族歧视定义为“基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使”。尽管该条款没有提及基于宗教的歧视，但消除种族歧视委员会认为，如果基于宗教理由的歧视与第一条第一款明确禁止的其他形式的歧视交错，则适用《公约》。¹⁴

18. 特别报告员谨强调指出，国际人权法禁止种族歧视的目的远不止是一种正式的平等观念。在国际人权框架中，平等是实质性的，要求各国既采取行动打击有意的或有目的的种族歧视，也打击事实上的或无意的种族歧视。的确，消除种族歧视委员会在关于《消除一切形式种族歧视国际公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议中澄清称，不能对《公约》关于禁止种族歧视的规定做限

¹¹ 关于专门禁止对某些群体实行歧视的国际人权文书概述，见 A/HRC/32/50，第 10-14 段。该报告也概述了区域一级禁止种族歧视的情况，第 15-25 段。

¹² 见，譬如，人权事务委员会关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 号一般性意见(1986 年)，第 1-2 段；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)，第 24 和 30 段。

¹³ 见，譬如，A/HRC/7/23，第 35 段。

¹⁴ 见，譬如，消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议，第 7 段；以及 P.S.N 诉丹麦(CERD/C/71/D/36/2006)，第 6.3 段。

制性解释。它的目的不仅是实现法律面前的形式平等，而且要实现享有和行使人权方面的实质性(事实上的)平等。委员会强调，《公约》既适用于有目的或蓄意的歧视，也适用于有效果的歧视¹⁵和结构性歧视。¹⁶

19. 特别报告员强调，这种对待平等的实质性的、非形式主义的方针甚至也适用于关于公民身份、国籍及移民的法律和政策方面。《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第二款规定，公约不适用于缔约国对公民与非公民间所作的区别、排斥、限制或优惠。虽然这项规定允许各国对公民和非公民作某些区别，但特别报告员重申，必须根据关于禁止种族歧视和法律面前人人平等的国际人权法和标准，对其进行狭义解释。不能以种族歧视的方式在公民和非公民之间的作区别，也不能以它为借口实行种族歧视。委员会在关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)中解释称，第一条第二款不能破坏《公约》第五条和其他国际法律文书所载的普遍平等和不歧视条款(第 2-3 段)。委员会进一步指出，根据公民身份或移民身份进行区别对待，如果根据《公约》的目标与宗旨判断，不是为了一个合法的目的或者与实现这种目的不相称的方式应用这种区别对待的标准，则此种区别对待构成歧视。(第 4 段)。为消除和防止对非公民的种族歧视，委员会呼吁各国确保防止种族歧视的国内立法保障措施适用于非公民，不论其移民身份如何，并确保贯彻国家法律不对非公民产生歧视性作用(第 7 段)。此外，委员会敦促各国通过在下列方面采取具体措施保护非公民的权利：仇恨言论和种族暴力；获得公民身份；司法；驱逐和递解出境；享有经济、社会和文化权利(第二至七节)。

20. 在递解或驱逐非公民方面，禁止种族歧视也适用。虽然《公约》没有明确提及，但委员会在其一般性建议、判例及结论性意见中，阐述了在递解和驱逐方面的种族歧视问题。递解和驱逐危及并可能违反《公约》第五条第二款，该条款保障在享有人身安全权和免遭暴力或身体伤害的权利方面免受种族歧视。¹⁷委员会在第 30 号一般性建议中列出了各国应在这方面采取的具体措施。它呼吁各国确保：(a) 关于将非公民从缔约国管辖区内递解出境或其它形式移送出境的法律不在非公民中蓄意或实际上实行基于种族、肤色或人种或民族的歧视；(b) 所有非公民都有机会获得有效的法律补救；(c) 非公民不遭到集体驱逐；(d) 尊重不驱回原则；(e) 避免出现驱逐非公民(特别是常住居民)以至于过分干扰家庭生活权的情况(第 25-28 段)。

21. 关于移民问题，特别报告员指出，关于移民的法律和政策不得有基于种族、肤色、民族或族裔出身的歧视目的或效果。¹⁸特别报告员认为，针对特定国籍全面禁止移民，具有基于种族、肤色、民族或族裔实行歧视的意图或效果，

¹⁵ 见，譬如，消除种族歧视委员会，关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议，第 5-7 段

¹⁶ 见消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议，第 6-7 段。

¹⁷ Patrick Thornberry, “《消除一切形式种族歧视国际公约》：评论”(牛津，牛津大学出版社，2016 年)，第 325-326 和 339-340 页。

¹⁸ 见，譬如，《消除一切形式种族歧视国际公约》，第 1(3)条；消除种族歧视委员会，第 30 号一般性建议，第 1、7 及 9 段；《德班宣言和行动纲领》，第 30 条。

明显违反了《公约》第一条第三款。¹⁹ 特别是在反恐方面，有关移民的措施和其他措施必须遵守禁止种族歧视的规定，包括种族和族裔脸谱化或观念陈规定型化。²⁰

B. 国籍权与减少/防止无国籍状态

22. 禁止种族歧视规定适用于享有全部公民、政治、经济、社会及文化权利。²¹ 特别报告员指出，在公民身份、国籍及移民方面，国籍权利特别重要。

23. 虽然一般认为国籍管理属于国家国内管辖范围，但国际法规定，国家决定谁是国民的权力并非绝对的。²² 美洲人权法院指出，虽然“决定谁有权成为国民仍然属于国家国内管辖范围……但国家在这方面的自由裁量权正在随着国际法的演变而逐渐受到限制”。²³

24. 各种国际²⁴ 和区域²⁵ 人权文书都承认和保护国籍权。国籍权意味着每个人都有权获得、变更和保留国籍。²⁶ 此外，《减少无国籍状态公约》、《关于无国籍人地位的公约》及《关于难民地位的公约》对国籍问题都做了规定。《减少无国籍状态公约》要求各国对其国民在其领土出生或在国外出生的人(第一和第四条)和丧失或被剥夺国籍的人(第五至八条)，非取得该国国籍即无国籍者，应给予该国国籍，以防止无国籍状态。根据《关于无国籍人地位的公约》，还要求缔约国应便利无国籍人的入籍和同化(第 32 条)。

25. 各种文书关于一般平等和不歧视的条款禁止在获得、遗传、改变或剥夺国籍上的歧视。²⁷ 一些条约还包括关于在享有国籍权上不歧视性的具体规定。例如，《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条第(卯)款第(3)项明确要求缔约国保障在法律上一律平等的权利，包括享有国籍的权利。消除种族歧视委员会在其第 30 号一般性建议中呼吁缔约国确保非公民特定群体在取得公民身份或归化的机会方面不受歧视；注意常住居民或永久居民归化可能面临的障碍；要考虑到，在某些情况下，拒不给予常住居民或永久居民以公民身份，有违《公约》的反歧

¹⁹ 也见 A.M.M.诉瑞士(CERD/C/84/D/50/2012)，第 4.11 段。

²⁰ 见消除种族歧视委员会，第 30 号一般性建议，第 10 段。

²¹ 见《消除一切形式种族歧视国际公约》，第五条。

²² 见 A/HRC/13/34，第 20 和 57 段。

²³ 见 Yean 和 Bosico 诉多米尼加共和国，美洲人权法院，2005 年 9 月 5 日的裁决，C 系列，第 130 册，第 140 段。

²⁴ 见《世界人权宣言》，第 15 条；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第 5(d)(iii)条；《公民权利和政治权利国际公约》，第 24(3)条；《儿童权利公约》，第 7-8 条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第 29 条；《残疾人权利公约》，第 18 条；《已婚妇女国籍公约》，第 1-3 条；《联合国土著人民权利宣言》，第 6 条。

²⁵ 《非洲儿童权利与福利宪章》，第 6 条；《非洲人权和人民权利宪章非洲妇女权利议定书》，第 6 条；《美洲人的权利和义务宣言》，第十九条；《美洲人权公约》，第 20 条；《阿拉伯人权宪章》，第 24 条；《欧洲国籍公约》，第 4-9 段；《欧洲委员会关于避免国家继承造成的无国籍状态公约》，第 2-11 条。

²⁶ 见 A/HRC/13/34，第 21 段。

²⁷ 同上，第 18 段和第 30-31 段。

视原则，可能会给他们在就业和享受社会福利的机会方面造成不利条件；减少无国籍现象；将原被继承国公民的身份合法化(第 13-17 段)。²⁸ 此外，委员会在关于对罗姆人的歧视的第 27 号一般性建议(2000 年)中敦促缔约国确保有关公民资格和入籍的立法不歧视罗姆人社区成员(第 4 段)。

26. 保留国籍的权利意味着禁止任意剥夺国籍，²⁹ 这在许多国际和区域文书中都已经予以隐含或明确承认。³⁰ 消除种族歧视委员会在其一般性建议中重申，根据种族、肤色、世系或民族或人种拒绝给予公民身份的做法是违反缔约国保证非歧视性享有加入国籍权的义务的行为。³¹ 《减少无国籍状态公约》第九条规定，不得根据种族、人种、宗教或政治理由而剥夺任何人或任何一类人的国籍。

27. 鉴于上述标准，特别报告员得出结论认为，关于公民、国籍及移民的法律和政策，基于种族、肤色、血统或民族或族裔出身，在公民与非公民之间或者在非公民之间，有目的地实行歧视或有歧视效果，就构成违反国际人权法。法律、政策及做法对特定种族、族裔或民族群体过分排斥或产生消极影响，也应被视为违反禁止种族歧视的规定。即使不是法律上或蓄意的歧视，也是违反规定的。

28. 特别报告员谨强调，各国不仅必须避免实行种族歧视，而且还有义务采取旨在打击偏见、促进宽容、理解和包容的预防措施。³²

C. 以交叉法处理种族歧视及相关不容忍行为的重要性

29. 为了实现实质性的种族平等，需要对种族歧视和不容忍行为进行交叉分析。³³ 以下关于交叉性的定义很好地说明了它的重要性：

“交叉联系”概念设法说明两种或更多形式的歧视之间的相互作用或从属系统的结构性和动态性后果。它具体处理种族主义、重男轻女、经济劣势及其他歧视性制度如何造成不平等层次，进而确定妇女与男子、种族群体及其他群体的相对地位。此外，它涉及具体行为和政策如何沿着这些交叉轴线制造负担，积极助长权能剥夺动态。³⁴

²⁸ 委员会在结论性意见中经常论述这些问题。见，譬如，CERD/C/KWT/CO/15-20，第 17 段；CERD/C/ITA/CO/16-18，第 24 段；CERD/C/MDV/CO/5-12，第 10 段；CERD/C/CYP/CO/17-22，第 18 段；CERD/C/EST/CO/8-9，第 13 段；CERD/C/KHM/CO/8-13，第 18 段。CERD/C/TKM/CO/6-7，第 18 段；CERD/C/SRB/CO/1，第 19 段。

²⁹ 关于“任意剥夺国籍”一词的分析，见 A/HRC/13/34，第 23-27 段。也见 A/HRC/25/28，第 22 段。

³⁰ 见 A/HRC/13/34，第 26 段；人权理事会第 32/5 号决议。

³¹ 见消除种族歧视委员会，第 30 号一般性建议，第 14 段；以及第 34 号一般性建议，第 48 段。

³² 见，譬如，《消除一切形式种族歧视国际公约》，第 2(1)(e)、4 及 7 条；《德班宣言和行动纲领》，除其他外，第 30(a)和 132 段；消除种族歧视委员会，第 30 号一般性建议，第 11-12 段。

³³ 见消除种族歧视委员会，关于种族歧视与性别有关方面的第 25 号一般性建议(2000 年)。

³⁴ 见提高妇女地位司，人权高专办，以及联合国妇女发展基金，“性别与种族歧视：专家组会议报告”，2000 年 11 月 21 日至 24 日。

可查阅：www.un.org/womenwatch/daw/csw/genrac/report.htm。

30. 在公民身份和移民身份方面，使用交叉分析方法尤其重要。实际或被视为“外国人”的个人和群体，由于这种外国人身份，很容易遭受广泛的人权侵害。在这里，“外国人”是对于一个特定政治群体来说实际是或被视为是外人的身份。即使在国际移民上，确定外国(人)的特性在很大程度上依靠多个相互交叉的临别类别。³⁵ 对于移民来说，相关的成员单位通常是(但不完全是)民族国家。但是，不应将外国(人)的特性仅仅归因于国籍或原国籍。³⁶ 在世界大部分地区，非白人移民比白人移民更容易受到歧视和不容忍待遇，不论国籍。由于国籍、原国籍及其他社会类别(其中最重要的包括种族、民族、宗教及阶级)，难民和移民成为歧视对象。³⁷ 在实际的或理想的国家政策中，上述情况越来越多地明显表现出来，如西欧和北美的政治家以宗教或种族为理由，公开反对接收特定的难民群体。

1. 性别

31. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第九条和《已婚妇女国籍公约》明确禁止在国籍权方面基于性别的歧视。³⁸

32. 在关于公民身份、国籍及移民的法律和政策方面，各国严重依赖重男轻女的法律和基于性别的歧视，以实行种族、族裔及宗教排斥或限制。在世界上的一些国家，妇女被剥夺了将国籍传给子女或非国民配偶的权利。³⁹ 一些国家常常使用这种基于性别的歧视，来保护民族、族裔或种族“纯洁性”。对男性国民将国籍传给子女的权利加以限制，不同意已婚妇女将国籍转给外国配偶，其中的一个隐含的目的是，阻止女性国民与属于特定国家、宗教、族裔或种族群体的成员结婚。

33. 25 个国家有包含基于性别歧视的国籍法，其中 12 个在中东和北非，6 个在撒哈拉以南非洲。⁴⁰ 法律和实践中的歧视妇女问题工作组强调指出了在国籍法中基于性别的歧视造成的深远影响：

除了违反打击歧视的义务之外，在法律和实践中对妇女国籍的不平等对待，妨碍了其他权利的实现，其中包括：国籍权和避免成为无国籍人，在家庭中的平等权，平等地参与公共和政治生活的权利，迁徙自由，获得公共服务的

³⁵ 关于外国(人)的特性作为一个交叉类别及其监管影响的分析，见 E.Tendayi Achiume，“超越偏见：对难民的结构排外歧视”，乔治敦国际法杂志，第 45 卷，第 2 册(2014 年冬季)，第 331-334 页。

³⁶ 原国籍与国籍在一些重要方面不等同，尽管两者常常重叠。原国籍指的是原籍国或祖先的国家的国籍，但国籍是指属于某一个民族国家的法定身份。

³⁷ 见难民署，“通过采取战略性办法打击种族主义、种族歧视、仇外心理及相关不容忍”，2009 年 12 月，第 11 段。可查阅：www.refworld.org/docid/4b30931d.html。

³⁸ 也见人权理事会第 32/7 号决议；人权事务委员会关于男女权利平等的第 28 号一般性意见(2000 年)，第 25 段。

³⁹ 难民署，“关于 2017 年两性平等、国籍法与无国籍状态的背景说明”，第 3-5 页。可查阅：www.refworld.org/docid/58aff4d94.html。

⁴⁰ 同上，第 2 页。关于非洲公民法中性别歧视的分析，见 Bronwen Manby，“非洲公民身份法律：比较研究”，第二版，(纽约，African Minds，2009 年)，第 63-72 页。

机会，获得住房、医疗服务及教育的权利，以及其他经济、社会及文化权利。⁴¹

34. 此外，在中东、北非、撒哈拉以南地区、加勒比⁴²及亚洲和太平洋地区，⁴³有 40 多个国家的法律禁止或限制已婚女性在与已婚男子平等的基础上将国籍传给外国配偶。譬如，在一些国家，妇女在与外国配偶结婚后丧失原国籍；如果婚姻结束，也不能恢复原国籍。⁴⁴由于在公民身份方面遭受歧视，妇女及其子女常常沦为无国籍状态，无法获得社会福利和教育，获得经济机会的机会有限，以及遭受其他诸多后果。⁴⁵实行歧视妇女的国籍法的若干国家，也是逃离武装冲突、镇压、贫穷及暴力的成千上万名难民的家园。这些法律加剧了难民人口遭受无国籍、虐待及剥削的脆弱性。

35. 实行基于性别的歧视性法律的结果是，数百万人无法获得公民身份，被剥夺了作为公民应享有的权利。在许多情况下，这些基于性别的歧视性法律对属于特定群体的人(由于出身、种族、族裔或血统)有更大影响。因此，这些法律可能会对这些群体产生直接或间接的种族歧视影响。的确，法律和实践中的歧视妇女问题工作组认为，在这方面，基于性别的歧视具有交叉维度。在关于公民和移民的法律上，“属于少数群体的妇女和女童、农村妇女、土著妇女、移民妇女、难民妇女和寻求庇护的妇女及贫穷妇女”明显地遭受不平等待遇。⁴⁶特别报告员收到的意见书中至少一份强调了跨性别非公民所面临的特别挑战，包括对这些群体申请公民身份的限制。这影响跨性别非公民获得就业、住房及其他基本权利，属于少数种族的人遭受过大影响。⁴⁷

36. 近年来，许多国家采取举措修订歧视性国籍法，允许妇女将国籍传给子女，其次传给外国人丈夫。⁴⁸这种改革值得称赞，其他国家应该效仿。在政府撤销对《消除对妇女一切形式歧视公约》第九条的保留的国家，也实行了这些改革。《公约》第九条规定：应给予妇女与男子有取得、改变或保留国籍的同等权利。在关于子女的国籍方面，也应如此。

2. 宗教信仰

37. 种族主义和仇外心理的当代表现对公民身份和移民身份产生影响，这也表明在歧视和不容忍方面，注意宗教⁴⁹与种族、族裔及国籍的重叠交织的重要

⁴¹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/DiscriminationAgainstWomenNationality.pdf，第 1 页。

⁴² A/HRC/28/85，第 119 页(BHS 2/2014)。

⁴³ 立即平等组织，“我们所处状态：终结在国籍法中的性别歧视”，2016 年 1 月，第 16 页。可查阅：www.equalitynow.org/sites/default/files/NationalityReport_EN.pdf。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 同上，第 9 页。

⁴⁶ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/DiscriminationAgainstWomenNationality.pdf，第 2 页。

⁴⁷ 见种族关系研究行动中心 2018 年 2 月 16 日为本报告提交的意见。

⁴⁸ 见立即平等组织，“国籍法：进步”。可查阅：www.equalitynow.org/nationality-laws-progress。

⁴⁹ 见 A/72/365，第 19-25 段。

性。种族歧视与宗教歧视之间的关系很复杂。并不总是可以很容易区分种族歧视与宗教歧视，特别是在实践中。例如，在宗教上属于少数群体的人可能在种族或民族上也与众不同，使他们容易遭受通过宗教取向正式实施的种族歧视。此外，在某些情况下，宗教与种族以危险的方式交织在一起。在世界许多地方，个人或群体因“看上去像穆斯林”而受到歧视，不管这些个人或群体是否有伊斯兰宗教信仰。⁵⁰ 另一方面，一些国家的公民法歧视非穆斯林和非阿拉伯人。⁵¹ 虽然《消除一切形式种族歧视国际公约》没有提及禁止基于宗教的种族歧视，但消除种族歧视委员会认为，《公约》第一条适用于涉及歧视对象是属于可识别的少数民族群体的人的宗教歧视案件。⁵²

四. 在关于公民身份、国籍及移民的法律、政策及做法中的种族歧视的当代驱动因素和表现形式

38. 国家通过和执行基于公民身份和移民身份实行种族歧视的政策，为这种政策辩护，都会采取综合方法。可能难以区分歧视和不容忍的各个驱动因素，但可以确定不同但相关的类别。

A. 种族民族主义

39. 在关于公民和移民的法律中，种族歧视最明显的驱动和促进因素是明显的偏见，这种偏见通常源于种族民族主义意识形态。从广义上讲，种族民族主义认为国家是“以假定的血缘关系和种族划分确定的”。⁵³ 需要强调的是，尽管人们的普遍看法，种族民族主义意识形态并不是自发产生的。它们是一系列复杂的经济、政治、社会及历史力量与“种族企业家”⁵⁴ 和寻求推进特定群体的狭隘利益的其他政治行为体的蓄意操纵相结合造成的结果。

40. 种族民族主义并不是新生事物。如下所述，它有悠久的历史根源，长期以来一直在政治成员的法律和政策领域运作。例如，欧洲殖民主义依赖种族民族主义理论，拒绝给予非欧洲人有效的公民身份。在十九世纪和二十世纪，在欧洲，基于种族民族主义理由，将犹太人和罗姆人列为目标，将他们排斥在公民之外。

⁵⁰ Muneer I. Ahmad, “法律分享的愤怒：作为激情罪行的 911 之后的种族暴力”，《加利福尼亚法律评论》，第 92 卷，第 5 册(2004 年 10 月)，第 1278 页；Stephanie E. Berry, “将穆斯林少数群体带入《消除一切形式种族歧视国际公约》中——将方钉钉入圆洞中？”，《人权法评论》，第 11 卷，第 3 册(2011 年 9 月)，第 446 页；“全球化的伊斯兰教：寻找新的乌玛”（纽约，哥伦比亚大学出版社，2004 年），第 133 页。

⁵¹ Bronwen Manby, “非洲的公民法”，第 4 页。可查阅：www.unhcr.org/4cbc60ce6.pdf。

⁵² 关于消除种族歧视委员会涉及宗教歧视的判例分析得出这一结论，见 Stephanie E. Berry, “将穆斯林少数群体带入《消除一切形式种族歧视国际公约》中——将方钉钉入圆洞中？”，《人权法评论》，第 11 卷，第 3 册(2011 年 9 月)，第 431-436 页和第 450 页。

⁵³ René Lemarchand, “自决警笛之歌”，教科文组织《信使》(1993 年 6 月)，第 30 页。可查阅：<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000944/094420eo.pdf>。

⁵⁴ 同上，第 31 页。也见 Kris Brown 和 Fionnuala Ní Aoláin, “通过透镜观看：通过民族主义、女性主义及转型变革的透镜看过渡司法的未来”，《国际过渡司法期刊》，第九卷，第 1 册(2015 年 3 月)，第 140 页。

然而，过去四年发生了变化，其中包括在公共话语中显著地危险地将种族主义和仇外言论正常化和主流化，部分原因是种族民族主义意识形态的发展和蔓延。一些政党和领导人对在其政治平台上出现的种族民族主义仇恨表示和不容忍信息，表现出越来越大的令人不安的容忍。长期以来将移民视为国家认同的核心的国家，现在采取措施诋毁和破坏移民，对某些种族、宗教及民族群体造成过大影响。即使像阿根廷这样的国家，此任务负责人过去对它们基于人权的移民政策表示赞赏，现在在反移民政治领导之下，它们正在逆转这种政策。⁵⁵

41. 民粹民族主义和右翼极端主义的崛起，给种族平等、特别是地球北方的种族平等带来了毁灭性打击。由于民粹民族主义和右翼极端主义崛起造成的结果，包括难民和无国籍人在内的非公民成为最脆弱的人群，尽管包括妇女、在性行为上的少数群体及残疾人在内的其他人也成为目标。在联合王国决定离开欧洲联盟或“英国脱欧”之后，以及在欧洲、北美及澳大利亚的全国选举之后，针对少数种族群体和其他少数群体、特别是针对难民和移民的种族主义和仇外言论和暴力升级。⁵⁶ 与此同时，一些国家和政治家违背它们根据国际人权法和国际难民法承担的义务，利用攻击性言论和伊斯兰恐惧症言论，为在边界过境点不加区别的禁止移民和部署军事力量和围栏辩护。在其他国家，不加区别的禁止移民的主要目标是非洲人和非洲人后裔。⁵⁷ 有名的报道揭露了种族民族主义政治领导人、甚至官方政府领导人的阴谋诡计，他们愿意花数百万，故意传播有关难民和非自愿移民的“假新闻”或虚假信息。⁵⁸ 当这些谎言导致针对寻求庇护者和移民的民族抵抗和暴力增加时，这些谎言是危险的，甚至是致命的，更一般地说会导致在种族、族裔及宗教上的不容忍行为升级。⁵⁹

42. 当今的欧洲提供了多种民族特性焦虑的例子，从明确呼吁种族或族裔纯洁，到隐含地呼吁保存宗教或语言。在某些情况下，种族民族主义论点以保护语言、文化或宗教特性的言论出现。但是，在归化或移民法律中的语言和文化要求产生基于种族、民族或宗教排除某些群体获得国家利益的效果时，应将这些要求视为对种族平等的紧急和非法威胁。越来越多的国家对一些有特定宗教信仰或民族血统的难民、最常见的是穆斯林和穆斯林占多数的国家的人进行威胁，甚至采

⁵⁵ 见 A/HRC/35/41/Add.1。在对非国民的种族主义和仇外心理日益增长的气氛中，2017 年总统令采取了倒退措施，推翻或破坏了世界上最进步的移民政策之一。见 Alejandro Grimson, “阿根廷的反移民大转弯”，北美拉丁美洲大会关于美洲的报告，第 49 卷，第 2 册(2017 年)，第 123 页。可查阅：www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10714839.2017.1331792。

⁵⁶ 见，譬如，A/HRC/35/41/Add.2，第 56 段；A/HRC/35/42，第 17-18 段；A/72/287，第 11-17 段；A/HRC/32/50，第 64-65 段。

⁵⁷ 见人权高专办，“以色列：联合国专家敦促立即停止实施驱逐厄立特里亚和苏丹国民的计划”，2018 年 3 月 1 日。可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741&LangID=E。

⁵⁸ 见人权观察，“匈牙利仇外反移民运动”，2016 年 9 月 13 日。可查阅：www.hrw.org/news/2016/09/13/hungarys-xenophobic-anti-migrant-campaign。

⁵⁹ 见人权高专办，“匈牙利：联合国人权事务高级专员扎伊德·拉阿德·侯赛因编辑的意见”，2018 年 3 月 6 日。可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22765。

取不加区别的禁令，特别报告员对此表示严重关切。⁶⁰ 宗教歧视公然违反了国际难民法，⁶¹ 基于民族血统的歧视公然违反了上文分析的国际人权法和原则。鉴于当代流行的针对穆斯林的民族特性焦虑，重要的是强调，这种焦虑的实质性核心通常是伊斯兰恐惧症，一名法律学者将其定义为“假定伊斯兰本身就是暴力、是不相容的、是不可接受的”。⁶²

43. 不加区别的排斥整个类别的少数群体的人或移民，以文化保护为由为这种做法进行辩护，通常是为了实现种族保护。在欧洲和北美，这种利用文化的做法有历史根源。在欧洲，在历史上，种族主义被理解为“以生物学差异界定的种族之间的基本不平等和等级秩序的意识形态”。⁶³ 欧洲学者认为，在德国纳粹主义之后，发生了从传统定义的种族主义，向“新形式的种族主义……不是基于生物学和等级制、而是基于文化和差异性的种族主义”的显着变化。⁶⁴ 今天，欧洲激进的右翼政党的特点是，在意识形态方面，它将文化差异说成对欧洲国家存在的威胁，只有通过移民排斥，才能抵消这种威胁，实现民族纯洁。⁶⁵ 在北美部分地区，也存在类似的态势，发表关于保护民族特性的言论的人试图实现种族化的种族纯洁。⁶⁶ 以文化言辞发表的种族主义，仍然是种族主义，必须受到强烈谴责。

44. 特别报告员指出，源于种族民族主义的仇外心理和种族主义言论和政策再次出现，不仅会伤害任何国家的非公民，它们也会使在民族、种族或宗教上属于少数群体的正式公民容易受到歧视和不容忍。例如，伊斯兰恐惧症或反犹太人的种族民族主义破坏穆斯林或犹太人的权利，无论他们的公民身份地位。种族民族主义的言论和政策也通过各种与公民身份和移民身份有关的措施，加剧和加重了对土著人民和非洲人后裔的歧视，即使这些群体与他们居住的国家有着深刻和长久的关系。⁶⁷

45. 在地球的南方，为某些特定种族、族裔或宗教群体提供特权的国家建设和民族主义思潮，对地球北方的极右翼思潮起了同样作用。种族民族主义理论家继

⁶⁰ 在国际难民援助项目诉特朗普案上，883 F.3d 233, 269(2018)，美国第四巡回上诉法院指出，“原告提供了无可争辩的证据，证明美国总统公开并经常表示他希望禁止信仰伊斯兰教的人进入美国。因此，宣布(旅行禁令)不仅可能违反‘国教条款’，而且也触及了政府不能基于‘宗教敌意’行事的基本观念”，(第 52 页)。也见欧洲理事会秘书长，“在移民危机中，在欧洲没有实行歧视、仇外的地方”，2015 年 8 月 20 日。

可查阅：<https://goo.gl/sk8VtS>；CCPR/C/POL/CO/7，第 31-32 段。

⁶¹ 见《关于难民地位的公约》，第 3 条。

⁶² 见 Khaled A. Beydoun，“伊斯兰恐惧症：走向法律定义和框架”，哥伦比亚法律评论在线，第 116 卷(2016 年)。

⁶³ Jens Rydgren，“种族主义和仇外心理的中层原因”，欧洲社会理论杂志，第 6 卷，第 1 册(2003 年)，第 48 页。

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ Jens Rydgren，“移民怀疑论者、仇外者或种族主义者？6 个西欧国家的激进右翼投票”，欧洲政治研究杂志，第 47 卷，第 6 册(2008 年 10 月)，第 745-746 页。

⁶⁶ 见，譬如，Juan F. Perea，“人口与不信任：关于美国语言、文化多元化及官方英语的一篇文章”，明尼苏达法律评论，第 77 卷(1992 年)。

⁶⁷ 见，譬如，CERD/C/GBR/CO/21-23，第 15 段；A/HRC/35/41，第 48-59 段。

续用民事和军事力量，拒绝让少数群体的人和土族人民获得国家成员利益。这种形式的不容忍行为助长了极端形式的歧视，包括种族清洗，直至种族灭绝。罗辛亚穆斯林案提供了一个令人不寒而栗的例子。在这方面，防止灭绝种族罪行特别顾问 2018 年 3 月指出：

罗辛亚穆斯林遭受杀害、酷刑、强奸、活活焚烧及羞辱，只因为他们的身份。我收到的所有资料都表明，肇事者的意图是在若开邦北部消灭他们的存在，甚至摧毁罗辛亚族。如果得到证明，这将构成灭绝种族罪。⁶⁸

46. 1982 年的缅甸国籍法是种族歧视性的法律，罗辛亚人基本上无法使用，致使他们许多人沦为无国籍人。法律及其实施有效地剥夺了罗辛亚人的国籍，也许更重要的是，法律使得该国能够否认罗辛亚人的人性。⁶⁹

47. 在某些情况下，种族民族主义意识形态可能隐含地体现在法律和政策框架中，即使特定的少数种族、族裔或民族群体多代人已经在国家领土上居住，这种法律和政策框架仍然将这些少数群体系统地排斥在公民身份之外。海地人后裔的遭遇是定向种族歧视的一个明显例子，多米尼加共和国实际上剥夺了许多海地人后裔的公民身份，⁷⁰ 美国则剥夺了海地人后裔的临时保护移民身份。⁷¹ 美洲人权法院裁决认定，多米尼加共和国对多米尼加籍海地人后裔歧视地适用了国籍法。⁷² 种族主义问题特别报告员和少数群体问题独立专家在关于 2007 年对多米尼加共和国的访问报告中指出，海地人后裔个人在负责签发重要身份证件和政府机构登记处受到歧视，他们获得公民权和留在该国的权利需要这些身份证件。⁷³ 尽管在多米尼加共和国的许多人没有适当文件，但只有那些“黑皮肤和有海地人长相”的人才被视为“非法”。⁷⁴ 在世界不同地区普遍存在的对海地人和海地后裔的系统排斥现象，仅仅是非洲人后裔持续遭受种族歧视的脆弱性的一个例子。

⁶⁸ 见 www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2018-03-12/note-correspondents-statement-adama-dieng-united-nations.

⁶⁹ 见难民署，“剥夺的国家：难民署对孟加拉国无国籍罗辛亚难民长期处境的回应述评”，2011 年 12 月，第 11-15 页。可查阅：www.unhcr.org/afr/research/evalreports/4ee754c19/states-denial-review-unhcrs-response-protracted-situation-stateless-rohingya.html.

⁷⁰ 见美洲人权委员会，“关于多米尼加共和国人权状况的报告”，2015 年 12 月 31 日，第 4-6 和 197-271 页。可查阅：www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/dominicanrepublic-2015.pdf；CERD/C/DOM/CO/13-14，第 19-21 段；A/HRC/7/19/Add.5-A/HRC/7/23/Add.3，第 51-87 和 125-131 段；美洲人权法院，Yean 和 Bosico 诉多米尼加共和国。

⁷¹ 见美利坚合众国，公民和移民局，“终止海地人的临时保护身份”（《联邦公报》，2018 年 1 月 18 日）。可查阅：www.federalregister.gov/documents/2018/01/18/2018-00886/termination-of-the-designation-of-haiti-for-temporary-protected-status.

⁷² 见美洲人权法院，Yean 和 Bosico 诉多米尼加共和国，第 260 段。

⁷³ 见 A/HRC/7/19/Add.5-A/HRC/7/23/Add.3，第 49、55-56 及 129 段。

⁷⁴ 同上，第 62 段。

48. 在一些非洲国家，使用关于公民身份的种族民族主义理论取消政治反对派领导人担任国家领导职务的资格。在亚洲和中东一些地区，种族民族主义往往导致不受欢迎的属于少数种族和族裔的人被剥夺公民身份，或者从领土上被驱逐。⁷⁵

历史上尚未消除的种族民族主义遗产

49. 在公民身份和移民身份方面，除了明显的和隐含的种族民族主义驱动的种族歧视的当代表现之外，历史遗留的种族民族主义仍然存在。特别是在前殖民地，长期存在的关于公民身份和国籍的法律通常歧视土著人民或属于少数种族和民族的人，强化政治成员的种族民族主义观念。在某些情况下，在获得公民身份或归化方面的种族或族裔歧视，使得这些群体的人成为无国籍人，阻止他们充分享有人权。

50. 在第二次世界大战期间，强迫迁移到日本的朝鲜人遭受极端形式的歧视。今天，尽管他们在该国的后代是第二代和第三代，但仍然无法获得公民身份，仍被贴上“外国人”或“外侨”的标签。此外，这些朝鲜人后裔仍然容易遭受仇恨罪行的伤害，包括致命袭击。⁷⁶ 同样，生活在肯尼亚的努比亚人被认为是外国人，并且一直有不确定的公民身份。⁷⁷ 在第二次世界大战期间，英国殖民势力在苏丹征募了许多努比亚人，将他们部署到肯尼亚。在战争结束后，禁止这些努比亚人返回苏丹，殖民地政府拒绝承认努比亚人为公民，而将他们归类为外国人部落。⁷⁸ 在肯尼亚，继续将努比亚人划分为外国人，尽管许多代努比亚人在肯尼亚生活，与苏丹没有真正的关系。⁷⁹ 为了获得证明公民身份所需的身份证，努比亚人必须履行长期、复杂及羞辱的审查程序，但不保证他们能获得身份证。⁸⁰ 在东非部分地区，这一程序有效地限制了努比亚人获得公民身份。仅在 2017 年 6 月，肯尼亚才根据非洲人权和人民权利委员会的决定，承认努比亚人的财产权。⁸¹

⁷⁵ James A. Goldston, “权利框架中的漏洞：种族歧视、公民权及非公民权利”，道德与国际事务，第 30 卷，第 3 册(2006 年)，第 327 页。

⁷⁶ 见 CERD/C/JPN/CO/7-9，第 11 段。

⁷⁷ 见 CERD/C/KEN/CO/5-7，第 27 段。

⁷⁸ Bronwen Manby, “在非洲争取公民权”(纽约，帕尔格雷夫麦克米伦出版社，2013 年)，第 122-123 页。

⁷⁹ Samantha Balaton-Chrimes, “土著与肯尼亚的努比亚人：在差异或同一性中寻求平等？”，现代非洲研究杂志，第 51 卷，第 2 册(2013 年 6 月)，第 338-339 页。可查阅：www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0022278X13000049。也见 Adam Hussein Adam, “肯尼亚努比亚人：站起来反对无国籍”，强迫移民评论，第 32 卷(2009 年 4 月)。可查阅：www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR32/19-20.pdf；非洲儿童权利与福利专家委员会，“非洲人权与发展研究所和开放社会司法行动组织代表在肯尼亚的努比亚后裔儿童诉肯尼亚案”，第 002/Com/002/2009(2011)判决。可查阅：www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ACERWC-nubian-minors-decision-20110322.pdf (判定政府对在肯尼亚的努比亚血统儿童的待遇违反了《非洲儿童权利与福利宪章》，也没有保护他们的国籍权)。

⁸⁰ 见开放社会基金会，“努比亚群体诉肯尼亚”，2017 年 5 月 12 日。

可查阅：www.opensocietyfoundations.org/litigation/nubian-community-kenya-v-kenya。

⁸¹ 见开放社会基金会，“经过漫长的努力，肯尼亚的努比亚少数民族确保了土地权”，2017 年 6 月 5 日。可查阅：www.opensocietyfoundations.org/press-releases/after-long-struggle-kenyas-nubian-minority-secures-land-rights。

51. 特别报告员关切地指出，一个中东国家的限制性国籍法使十多万人无国籍。尽管他们中的许多人几代人在这个国家生活，但他们被视为“非法居民”，继续被剥夺获得社会服务、具有法律效力的民事文件及申请公民身份的正当程序的平等机会。⁸²

52. 在一些国家，被继承国的前公民继续在身份正常化上面临障碍。根据难民署的统计，2015 年，在欧洲安全与合作组织地区有超过 72.2 万无国籍人，他们没有公民身份或公民身份不明确，其中大多数是前苏联和南斯拉夫社会主义联邦共和国公民。⁸³ 虽然许多继承国已采取措施，使目前在其管辖范围内居住的被继承国的前公民的身份正规化，但时至今日，继承国的数千人仍然未能享有公民权利和利益。⁸⁴ 尽管这些国家的公民法规并不正式歧视特定的非公民群体，但历史情况往往意味着，属于少数民族的人受到过大影响。⁸⁵ 在拉脱维亚，超过 23 万人仍是所谓的非公民，其中 99.5% 属于少数民族。⁸⁶ 在这种情况下，前任种族主义问题特别报告员建议该国采取各种措施促进入籍，包括在出生时自动给予非公民父母的子女公民身份。⁸⁷

53. 特别报告员强调，在获得公民身份和入籍上，在一些国家长期存在的障碍加剧了辛提人和罗姆人面临的根深蒂固的歧视和排斥。罗姆和辛提群体中的许多成员因无法进行民事登记和获得身份证件，而沦为无国籍或面临无国籍的风险。⁸⁸ 导致缺少个人证件的一些主要因素包括：复杂繁琐的官僚程序，缺乏为获得证件的程序支付费用的手段，在未登记的定居点居住和难以登记永久居住地，流离失所，缺乏获得免费法律援助的机会，以及缺乏关于程序和歧视的信息。⁸⁹ 这些障碍意味着无国籍状态世代相传，这进一步延续了罗姆人和辛提人群体在许多国家遭受的排斥、歧视及被边缘化。

54. 与此同时，民族焦虑及其在种族民族主义领域之外导致的政策，常常助长在公民身份和移民的法律和实践中的种族歧视。一个重要的例子是，关于国家安全和经济繁荣的民族焦虑，继续促进基于公民身份和移民身份的种族歧视。在本节剩余部分中，特别报告员将分析这些焦虑加剧种族歧视和仇外心理，谴责它们在长期保持基于种族、肤色、出身、种族、民族血统或宗教信仰等因素的歧视和不容忍上的作用。

⁸² 见 CERD/C/KWT/CO/21-24，第 27-28 段；CCPR/C/KWT/CO/3，第 10-11 段；人权观察，“过去的囚犯：科威特贝都因人与无国籍的负担”，2011 年 6 月 13 日。可查阅：www.hrw.org/report/2011/06/13/prisoners-past/kuwaiti-bidun-and-burden-statelessness。

⁸³ 欧安组织与人权中心，“欧安组织地区无国籍人手册：国际标准和良好做法”，2017 年，第 9 页。可查阅：www.osce.org/handbook/statelessness-in-the-OSCE-area。

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ 见，譬如，A/HRC/7/19/Add.3，第 77 段。

⁸⁶ 见 www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/1aaaa/ISVN_Latvija_pec_TTB_VPD.pdf。

⁸⁷ 见 A/HRC/7/19/Add.3，第 88 段。

⁸⁸ 见 A/HRC/29/24，第 36 段。

⁸⁹ 欧安组织，民主制度和人权办公室，“总结报告：在乌克兰的罗姆人获得身份证和民事登记证件问题专家研讨会”（基辅，2015 年），第 6 页。可查阅：www.osce.org/odihr/211996?download=true。

B. 国家安全机制与焦虑

55. 特别是在西方自由民主国家，对国家安全和恐怖主义威胁的忧虑，导致了广泛的监视和其他做法，导致基于公民身份或移民身份的种族歧视。这一趋势使前特别报告员在 2017 年专题报告中广泛记录的令人不安的不合法的做法得以继续。在这些报告中，他提供了关于在欧洲、亚洲、南美、中东、北美及非洲存在的侵犯人权和仇外言论的情况的全面分析，它们是由政府和其他行为体煽动的，是夸大的、操纵的恐怖主义和国家安全焦虑推动的，特别是以穆斯林和被视为穆斯林的人为目标。⁹⁰

56. 在一些国家，政治家传播错误信息，将某些种族、民族及宗教群体描绘为国家安全的固有威胁。信奉种族民族主义的政党和领导人极力宣传这些错误信息。这些政党和领导人故意煽动和利用国民对国家安全的忧虑，他们有效地对整个种族、族裔、民族及宗教群体污名化，致使这些群体更容易遭受种族主义和仇外暴力的伤害。⁹¹

57. 世界各地一些国家继续利用国家安全和反恐理由剥夺本国人口成员的公民身份。国家很少明显地在剥夺公民身份程序中以种族、族裔或民族血统为基础。然而，表面上源于国家安全关切的过度宽泛的政策，允许任意执行——包括任意剥夺公民身份——这实际上对被边缘化的种族、民族及宗教群体产生过大影响。在这些情况下，种族歧视继续是过度宽泛的国家安全政策的可预见的后果，这种政策并不是根据合理的国家防卫要求制订的。

58. 由于国家安全机制和焦虑，一些群体丧失公民身份和移民身份的风险增大。因为类似原因，这些群体也被系统地禁止入籍或移民身份正常化。一个令人不安的例子是，进行秘密审查和内部检查，使用不可靠的方法将属于特定宗教族裔群体的人定为国家安全固有威胁，从而阻止或推迟他们入籍。⁹²

59. 关于受国家安全和恐怖主义恐惧驱动的以非国民为目标的种族歧视和不容忍现象的详细分析，特别报告员提请理事会注意她的前任的 2017 年报告，该报告也阐述了适用的国际人权法。⁹³

C. 非公民成为经济方面的替罪羊

60. 全球化的经济影响包括不平等加剧。例如，2008 年全球金融危机的持续影响，包括紧缩措施，使全球许多人陷入贫困。前任任务负责人强调了“经济差异

⁹⁰ 见 A/HRC/35/41，第 48-75 段；A/72/287，第 11-45 段。

⁹¹ 见人权高专办，“扎伊德警告欧洲和美国的民粹主义者和煽动者”，2016 年 9 月 5 日。

可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20452。

⁹² 譬如，美国公民自由联盟认为，美国控制的申请审查和解决方案使用不可靠的方法来确定国家安全威胁，经常将伊斯兰教和穆斯林宗教仪式与恐怖主义等同起来。见 Jennie Pasquarella，“穆斯林不要申请”（南加州美国公民自由联盟，2013 年 8 月）。可查阅：www.aclusocal.org/sites/default/files/carrp-muslims-need-not-apply-aclu-socal-report.pdf。

⁹³ 见 A/HRC/35/41，第 52-96 段；A/72/287，第 11-57 段。

增加与仇外民粹主义政党增加的直接关系”。⁹⁴ 产生的结果是一大部分国民被经济边缘化，继续助长寻找毒性替罪羊，让移民、难民及其他非国民承担政府经济失败和全球新自由主义秩序的责任。⁹⁵ 在希腊，将来自北非和南亚所谓“不良”国家的难民作为羁押目标，启动快速庇护程序，然后将他们遣返回土耳其。⁹⁶

61. 特别报告员谨强调，特别是在难民方面，特别是在欧洲、北美及澳大利亚，对非自愿流离失所问题采取最具有种族主义和仇外心理反应的国家 and 政府，并不是目前承担接收难民的主要经济影响的国家。2016 年，难民署报告称，在难民署任务范围之内的世界难民中，有 84% 是由发展中国家接收的，⁹⁷ 一些最贫穷和仇外心理最少的国家接纳了数目最多的难民。应当拒绝富裕国家为排斥难民辩护而发表的经济方面的言论，因为仇外心理和种族主义是排斥的核心。移民人权问题特别报告员指出，尽管普遍存在将移民描述为经济负担的言论，但“研究证明移徙对居民失业情况的影响甚微，但却在整体上对创造就业机会和投资产生积极影响”。⁹⁸

62. 在《德班宣言》中，各国承认全球化利益并未均享，并承认“不同区域之间和同一区域之间移民——尤其是从南方迁往北方的人口由于全球化增加”（第 11-12 段）。他们继续强调，“移民政策的制订不应以种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象为依据”（第 12 段）。然而，种族主义者和仇外分子——包括世界各地政府中的种族主义者和仇外分子——继续利用合法的经济不满情绪，将属于特定种族、族裔及宗教群体的非国民作为目标。机会主义政治领导人和政党继续战略性地发表关于属于特定族裔、种族及宗教的非国民的不准确的经济方面的言论。这些领导人和政党通过这样做，包括通过跨国公司，转移国民对政治和经济掌权人物的关注，而所有这些人持续是经济全球化过高的受益者。

五. 结论和建议

63. 总而言之，源于种族民族主义的种族主义和仇外思潮通常与国家安全恐惧和经济焦虑相结合，基于种族、族裔、民族血统及宗教信仰侵犯非公民、土著人民及少数群体的人的人权。尽管特别报告员在本报告中分别对各个驱动因素进行了分析，但重要的是要看到它们的综合作用。应该对极端右翼种族主义思潮的复

⁹⁴ 见 A/HRC/35/41，第 48 段。

⁹⁵ 见人权高专办，“以色列：联合国专家敦促立即停止实施驱逐厄立特里亚和苏丹国民的计划”，2018 年 3 月 1 日。可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741&LangID=E。也见 Ruth Eglash 和 Loveday Morris，“与以色列内政部长艾里德里的问答：计划驱逐成千上万的非洲人不是种族问题”，《华盛顿邮报》，2018 年 2 月 7 日。可查阅：www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/02/07/refugees-or-illegal-migrants-israels-plan-is-to-deport-them-by-force/?utm_term=.5d917cd434f8；A/HRC/22/67 and Corrs.1 and 2，第 24 页，24(ISR 8/2012)。

⁹⁶ 见 Eleni Koutsaraki，“在希腊无限期拘留不良的和不可遣返的第三国国民”，《难民调查季刊》，第 36 卷，第 1 册(2017 年 3 月)；大赦国际，“希腊：生活暂停。关于希腊群岛难民和移民情况的最新情况”，2017 年 7 月 14 日。可查阅：www.amnesty.org/download/Documents/EUR2567452017ENGLISH.PDF。

⁹⁷ 联合国人权中心，“全球趋势：2016 年强迫流离失所”，第 2 页。可查阅：<http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>。

⁹⁸ 见 A/69/302，第 20、25 及 98 段。

发和蔓延提出挑战，也应该对表面看上去更加可以接受但实际上对特定的种族、族裔或宗教群体产生同样影响的其他言论和驱动因素提出挑战。对国家安全与经济繁荣的焦虑或关切，可能会产生种族和仇外歧视和不容忍在社会上更为可以接受的最终效果。区分不同驱动因素的价值，在于随后能够制订适应实际情况的量身定制的政策。

64. 在最近的一些事例上，联合国系统内的一些勇敢的国家和其他行为体公开谴责极端仇外的种族民族主义事件，这些行动是值得鼓励和称赞的。然而，在大多数明显的种族民族主义、仇外心理及种族主义事件上，即使发生在最高级别的政治办公室，太多国家保持沉默。这种沉默等同于共谋，在发生所有此类事件时，特别报告员促请所有国家和多边区域机构采取公开的、一致的、坚定的立场。

65. 特别报告员敦促所有人对许多政治领导人和政党继续以精心策划的机会主义方式利用人民在经济方面的不满情绪和对国家安全的忧虑保持警惕。各国必须避免以不符合客观现实的夸大的经济和国家安全问题为借口，为在关于公民身份、国籍及移民的法律和政策方面的种族主义和仇外做法辩护。允许信奉民粹主义的上层领导人(他们已经是经济全球化的过多受益者)利用那些没有从全球新自由主义秩序中同样获益的人作为工具，使他们进一步使边缘化，解决不了合法的经济和国家安全关切。

66. 鉴于这些结论，特别报告员谨重申消除种族歧视委员会在关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议中提出的建议(第二至七节)。她还回顾其前任提出的相关良好做法和建议，特别是关于仇外心理(A/HRC/32/50)、反恐(A/72/287)、种族和族裔脸谱化(A/HRC/29/46)及伊斯兰恐惧症(A/HRC/15/53)的报告。

67. 此外，特别报告员敦促各国为了消除和防止在公民身份、国籍及移民方面的种族歧视，采取下列具体措施：

(a) 批准有关文书，包括 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。根据这些文书，统一国家法律中关于对非公民、无国籍人及难民的种族歧视的定义。包括撤销对这些条约的保留，这些保留破坏对实质性种族平等的追求；

(b) 特别是在公民身份和国籍方面，按照消除种族歧视委员会在第 30 号一般性建议中的解释，接受并执行《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条。禁止国家以任何与实现符合《公约》的实质性种族平等框架的合法目的不相称的方式限制非公民的权利。根据《关于难民地位的公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》，不加区别地禁止特定民族的移民措施和基于种族、肤色、族裔或民族血统实行排斥的其他移民措施都是非法的。各国必须立即采取措施取消任何此类措施；

(c) 采取具体措施结束无国籍状态，包括停止实施上文所述的使人沦为无国籍、进而使人容易遭受极端人权侵害的做法和政策；

(d) 打击交叉歧视，特别是因为它基于性别和宗教并与其他因素结合共同影响非公民；

(e) 尽一切努力确保将平等和不歧视原则置于“全球移民契约”和“全球难民契约”的核心。就“全球移民契约”而言，这意味着各国必须明确承诺根据国际人权法的要求，保护正常和非正常的移民免受种族歧视。

68. 已经在特别报告员网站上公布了一组更具体的建议。⁹⁹

⁹⁹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/Reports.aspx.