



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2002/25
5 June 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会
第五十四届会议
临时议程项目 5

防止歧视

非公民的权利

特别报告员戴维·魏斯布罗特先生根据小组委员会
第 2000/103 号决定和委员会第 2002/107 号决定
提交的进度报告

目 录

	段 次	页 次
一、导 言.....	1 - 10	3
二、有关非公民权利的一般国际原则..	11 - 16	5
三、《公民权利和政治权利国际公约》一般规定的 例外.....	17 - 20	7
A. 给予“公民”的《公约》权利.....	18	7
B. 全国紧急状态时可以克减的《公约》权利.....	19 - 20	7
四、《经济、社会、文化权利国际公约》下的非公 民权利.....	21 - 24	8
五、非公民之间的差别待遇.....	25 - 42	8
A. 基于国籍的差别待遇.....	26 - 37	9
B. 基于移民地位的差别待遇.....	38 - 42	12
六、具有歧视效果的国籍条例.....	43 - 49	14
七、一般做法.....	50 - 51	16
八、初步结论.....	52 - 53	17
附 件：关于非公民权利的问题单.....		18

一、导 言

1. 1997年3月，消除种族歧视委员会第十五届会议讨论并决定向防止歧视及保护少数委员会(小组委员会)建议九个主题供编写研究报告，其中包括提奥·范博文(见 CERD/C/SR.1189)所建议的“非公民权利”。消除种族歧视委员会主席迈克尔·班顿先生在1997年3月19日的信(E/CN.4/Sub.2/1997/31)中向小组委员会主席通报了这些建议，并请他向小组委员会第四十九届会议提出这些建议。

2. 1997年8月21日，小组委员会在第1997/5号决议中，对消除种族歧视委员会建议可以有成效地促进该委员会工作的小组委员会今后的研究一事表示感谢。此外，小组委员会在1997年8月27日第1997/112号决定中，决定在选择新的研究题目时特别注意各联合国条约监测机构建议的主题。

3. 因此，1998年8月20日，小组委员会第五十届会议在第1998/103号决定中，决定“委托戴维·魏斯布罗特先生在不涉及经费问题的情况下编写一份关于非居住国公民的权利的工作文件，……使它能够在第五十一届会议上针对就该专题编写一份研究报告的可行性作出决定。”

4. 1999年5月31日，戴维·魏斯布罗特先生在小组委员会第五十一届会议上提交了他的题为“非公民权利”的工作文件(E/CN.4/Sub.2/1999/7 and Add.1)。其后，小组委员会在其1999年8月25日的第1999/7号决议中决定，建议经济及社会理事会授权小组委员会指定一位特别报告员重点报告非公民权利问题。还决定特别报告员的任务主要是就非公民的地位提出报告，但是也要考虑到在不同发展水平的国家中不同类型的权利方面的不同公民类型，以及就这类差别所提出的不同解释。

5. 2000年4月25日，人权委员会第2000/104号决定请经济及社会理事会授权小组委员会任命其成员之一作为特别报告员，其任务是根据戴维·魏斯布罗特先生编写的工作文件以及在小组委员会第五十一届会议上和可能在人权委员会第五十六届会议上提出的评论和进行的讨论编写一份关于非公民权利的综合研究报告，向2001年小组委员会第五十三届会议提出一份初步报告，向2002年小组委员会第五十四届会议提出进度报告，向2003年小组委员会第五十五届会议提出最后报告。

6. 2000年8月1日,小组委员会在第2000/103号决定中,决定任命戴维·魏斯布罗特先生为特别报告员,负责编写一份关于非公民权利的综合研究报告,并请他向小组委员会第五十三届会议提出一份初步报告,向第五十四届会议提出进度报告,并向第五十五届会议提出最后报告。

7. 特别报告员编写的初步报告(E/CN.4/Sub.2/2001/20和E/CN.4/Sub.2/2001/20/Add.1)在小组委员会第五十三届会议期间进行了讨论。初步报告概述了下列文书规定的有关非公民权利的国际法律标准并列出了有关非公民权利的判例:本研究报告的主要依据《消除一切形式种族歧视国际公约》以及《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、国际法委员会关于国家继承中的自然人国籍问题的条款草案、《国际刑事法院罗马规约》、1985年的《非居住国公民个人人权宣言》、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、经济、社会和文化权利委员会关于受教育权利的第13号一般性意见、消除对妇女歧视委员会第21号一般性意见、《欧洲人权公约》、《欧洲社会宪章》、《欧洲区域或少数民族语言宪章》、《欧洲国籍公约》、《欧洲关于外国人参与地方一级政治生活的公约》、《欧洲基本权利宪章》。

8. 本进度报告对第五十三届会议上提出的建议和意见作出了反应。首先,本报告设法将有关非公民权利的主要国际原则综合起来。第二,增编1提供了类似于初步报告中列举的涉及非公民权利的最新有关判例。它还审议了反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议与非公民境况有关的工作。此外,它也反映了联合国难民事务高级专员办事处(难民署)于2000年开展的加强保护难民——一个特定非公民群体——的全球协商进程。第三,增编2提供了与初步报告中遗漏的欧洲判例有关的比较完整的材料并列入了有关在欧洲委员会主持下通过的《少数民族框架公约》的新材料。它还包括非洲体制和美洲体制内与非公民有关的最新发展情况。2001年的初步报告已经审查了其他区域的条约和判例。第四,增编3应小组委员会成员的要求提供了一些有关世界各地在非公民权利方面出现的实际情况和引起的关注的资料。小组委员会在第2001/108号决定中,要求人权委员会批准请秘书长将一份问题单分发给各国政府、政府间组织、

人权条约机构和非政府组织供它们提意见并请它们提供它们想提交的与研究报告有关的任何材料。委员会在 2002 年 4 月 25 日通过的第 2002/107 号决定中批准这一要求，然后人权事务高级专员办事处立即将问题单发送出去。当然，在 2002 年 5 月初提交本进度报告时还未收到任何答复。问题单转载于本进度报告附件。特别报告员欢迎对问题单作出答复以及提供额外资料、意见和建议。因此，增编 3 中的资料只是暂时性的。

9. 特别报告员要感谢所有对本初步研究报告提出建议、意见和批评的人。我特别要感谢我的小组委员会同事(尤其是 Marilia Sardenberg 女士)，感谢在小组委员会上一届会议上发言的非政府组织和政府代表、难民署、红十字国际委员会、国际天主教移民委员会和移民权利国际。特别报告员也要真诚地感谢 Clark Goebel 先生、Igor Kornev 先生、Mary Rumsey 女士、Bret Thiele 先生和 Mark Thieroff 先生协助编写本报告。

10. 本报告其余部分试图确定(一) 国际人权法目前给予非公民的权利的确切范围和(二) 各国在特殊情况下可在保护人权方面区别公民和非公民的程度。下面的分析把重点放在允许的差别待遇形式，而不是放在非公民遭遇的无数歧视形式。各增编提供了对待非公民的实际做法的例子。

二、有关非公民权利的一般国际原则

11. 国际人权结构所依据的前提是所有人由于其本质是人类而享有某些权利。《世界人权宣言》第二条第 1 款确认这一原则，规定：

“人人有资格享受本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族血统或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。”(重点后加)

12. 同样地，《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 1 款对公民和非公民权利不作区分：

“本公约每一缔约国承担尊重和保护在其领土内和受其管辖的一切个人享有本盟约所承认的权利，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别”(重点后加)。

13. 《公民权利和政治权利国际公约》第四条出现同样的做法，确认一套缔约国必须保证在任何时候给予所有人——不论公民地位如何——的核心权利。这些不得克减的权利包括：生命权(第六条)；享受人道待遇的权利(第七条)；不被奴役的权利(第八条)；不因无力履行约定义务而被监禁的权利(第十一条)；不受溯及既往的法律约束的权利(第十五条)；在法律面前被承认的权利(第十六条)；享受思想、良心和宗教自由的权利(第十八条)。

14. 人权事务委员会在 1994 年通过的第 15 号一般性意见中解释说

“本公约所订各项权利适用于每个人，不论国家间对等原则，亦不论该个人的国籍或无国籍身份……一般的规则是，必须确保公约内的每一项权利，而不区别对待公民和外侨”(第 1 段)。

15. 因此，除了《公约》第四条下保证给予非公民的权利外，一般而言外侨

“有权自由迁徙、自由选择住所；他们有权自由离境。外侨在法院和法庭内享有平等待遇，并且有权在依法设立的公正、超然的主管法庭中就任何刑事控诉或法律诉讼的权利和义务的确定问题进行公正的、公开的审讯。……他们的隐私权、家庭、住屋或通信均不受任何任意的或非法的干涉。他们有权……保有意见和表达其意见。外侨有权进行和平集会和结社。他们达到适婚年龄时可以结婚。他们的子女有权享有依未成年人资格所应享有的各种保护。如果外侨属于[公约]所规定的少数群体，他们应有权同其群体中的其他成员共同享有他们自己的文化并信奉和实行自己的宗教及使用自己的语文。外侨有权享有平等的法律保障。在实行这些权利方面，不应该区分外侨和公民。只有按照本《盟约》合法实施的限制规定才能够限制外侨的这些权利”(第 7 段)。

16. 非公民也有权不被驱逐到他或她可能受到虐待的国家。这一不驱逐原则载入若干国际文书(覆盖范围稍有差别)，其中包括《关于难民地位的公约》、《关于难民地位的议定书》、《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》、《公民权利和政治权利国际公约》和《欧洲人权公约》等。

三、《公民权利和政治权利国际公约》 一般规定的例外

17. 《公约》允许国家在两类权利方面对公民和非公民作出区分：明文保证只给予公民的权利和在全国紧急状态时可能不给予非公民的权利。

A. 给予“公民”的《公约》权利

18. 有两项权利《公约》案文本身允许对非公民有差别待遇。《公约》第二十五条规定“每个公民”有权参与公共事务、选举和担任公职以及获得公共服务。同样地，第十二条第四款规定任何人进入“其本国”的权利不得任意加以剥夺。

B. 全国紧急状态时可以克减的《公约》权利

19. 《公约》案文也允许在全国紧急状态时对非公民有差别待遇。《公约》一般禁止国家在全国紧急状态时采取歧视性措施，第四条第一款规定：

“在社会紧急状态威胁到国家的生命并经正式宣布时，本公约缔约国得采取措施克减其在本公约下所承担的义务，但克减的程度以紧急情势所严格需要者为限，此等措施并不得与它根据国际法所负有的其他义务相矛盾，且不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。”

20. 不象第二条第一款中的一般性反歧视条款，克减条款不允许的歧视理由中并不包括“国籍”。根据筹备会议的讨论情况，这一忽略反映了条款拟订者认识到国家往往有必要在全国紧急状态时对非公民实行歧视待遇。¹

¹ 见 Manfred Nowak, 《联合国公民权利和政治权利公约：评注》(Kehl am Main and Arlington, Va: Engel, 1993), p.86。

四、《经济、社会、文化权利国际公约》下的 非公民权利

21. 《经济、社会、文化权利国际公约》规定了适用于每个人的权利，不论其公民资格为何。第六条赋予每个人工作的权利。第七条赋予每个人公正和良好的工作条件。第八条确保每个人有权组织工会。第九条保证每个人有权享受社会保障。第十一条确保每个人有权享受适当的生活水准，包括足够的食物、衣着、住房和不断改善生活条件。第十二条规定“人人有权享有能达到的最高的身体和心理健康的标准”。第十三条要求缔约国承认每个人有受教育的权利。第十五条赋予每个人参加文化生活的权利。

22. 《经济、社会、文化权利国际公约》也可以解释为禁止基于国籍的歧视。第二条第二款规定：

“本公约缔约各国承担保证，本公约所宣布的权利应予普遍行使，而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区分。”

23. 不过，第二条第三款规定了仅适用于发展中国家的这一规则的特别例外：

“发展中国家，在适当顾到人权及它们的民族经济的情况下，得决定它们对非本国国民的享受本公约中所承认的经济权利，给予什么程度的保证。”

24. 应当指出，只有发展中国家可以依靠第二条第三款，并且仅适用于经济权利。² 各国不得在社会权利和文化权利方面对公民和非公民作出区分。

五、非公民之间的差别待遇

25. 除了各国可在公民和非公民之间作出区分外，在某些限定情况下，也允许国家在非公民之间作出区分，例如基于国籍或移民地位的区分。

² 见 Carmen Tiburcio, “国际比较法下的外侨人权” (海牙和波士顿：M.Nijhoff, 2001), pp.145-147。

A. 基于国籍的差别待遇

26. 如上面指出的，上述两项《公约》都规定非公民享有免受基于国籍的歧视的保护。此外，《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第三款规定：

“本公约不得解释为对缔约国关于国籍、公民身分或归化的法律规定有任何影响，但以此种规定不歧视任一籍民为限。” (重点后加)

27. 不过，并不是每一种差别待遇都是歧视。消除种族歧视委员会在 1993 年通过的一般性建议十四中指出：

“如果从《公约》的各项宗旨或目标来判断，实行差别待遇的条件是合法的，……这种差别待遇就不能被视为歧视。在审议可能采用的标准时，委员会承认有些特定行动可能具有不同的目的。在设法确定一项行动是否会产生违反《公约》精神的效果时，它将会审查这种行动是否对按种族、肤色、族系或民族或族裔血统而分类的人群产生毫无道理的无法比较的影响。” (第 2 段)

28. 同样地，人权事务委员会在其第 18 号一般性意见中指出区别待遇在《公约》下可能是允许的，“只要这种区别的标准是合理和客观的，并且是为了达到根据《公约》视为合法的目的。” (第 13 段)

29. 实际上，各国越来越多地在非公民之间作出区分，特别是在超国家经济或政治联盟范围内。各国际人权机构近年来已经审查了若干这种区分。

1. 基于国籍的移民限额

30. 消除种族歧视委员会在 2000 年审议了爱沙尼亚移民法，该法规定了严格的对欧洲联盟成员国和若干其他选定国家以外的所有国家公民的移民限额。³ 委员会表示“特别关注”该法并建议“限额制度应不分种族、族裔或国籍无歧视地适用”。委员会并未举出某一《公约》条款作为其关注的基础。

³ 委员会就爱沙尼亚作为一份文件提交的初次、第二次、第三次和第四次定期报告提出的结论性意见(CERD/C/304/Add.98)，第 11 段。这个例子和其他例子被引用是因为它们反映国际法律观点，而不是因为它们必然显示所述国家的现况。

2. 基于国籍的被驱逐条件

31. 1996 年，欧洲人权法院审理了“C. 诉比利时”案件中基于国籍的歧视诉讼。控诉人是摩洛哥公民，从 1955 年起住在比利时一直到 1992 年下令驱逐他，因为他被判犯有刑事损害、非法拥有毒品和阴谋罪。他声称是违反《欧洲公约》第 14 条的基于种族和国籍歧视的受害者，因为“他被驱逐等于他受到的待遇不如给予欧洲联盟成员国国民罪犯的待遇，因为后者在比利时不会被驱逐。”⁴ 法院认为不存在违反第 14 条的情况，因为这种特惠待遇是“基于客观和合理的理由，因为欧洲联盟成员国构成一个特别的法律体制，……订有自己的公民权。”⁵

3. 基于国籍的入籍要求

32. 1984 年，美洲人权法院就哥斯达黎加宪法入籍条款的拟议修正案发表咨询意见。⁶ 该修正案为“其他中美洲国家国民、西班牙人和伊比利亚—美洲人”规定了特惠入籍规则。哥斯达黎加政府请法院确定该修正案是否符合《美洲人权公约》的若干规定，包括第二十四条的规定：

“在法律面前人人平等。因此，他们有权不受歧视地享有法律的平等保护”。

33. 法院在指出国家在确定入籍条件方面传统上有一定的斟酌余地后，解释说，“如果差别待遇具有合法的目的并且不会导致违反正义、违反理性或违反情理的情况，即不存在歧视。”采纳欧洲人权法院先前对歧视问题采取的做法，⁷ 法院进一步解释说，差别待遇只有在缺少客观和合理的理由时才是歧视性的。法院将这些标准适用于拟议的入籍条款修正案，因此说：

“为那些客观地来看与哥斯达黎加人民具有很密切的历史、文化和精神联系的人加快入籍程序，似乎与授予国籍的性质和目的并无不一致。这些联系的存在使人们能够假设这些个人将比较容易和比较迅速地被整个国

⁴ 欧洲人权法院报告 1996-III(1996 年 8 月 7 日)，第 37 段。

⁵ 同上，第 38 段。

⁶ 关于哥斯达黎加宪法入籍条款的拟议修正案的咨询意见(OC-4/84)，第 57 段。

⁷ “比利时语言案件”，欧洲人权法院 6(ser.A)(1968)。

家社会同化，并且比较容易认同政府有权并有义务加以维护的哥斯达黎加传统信仰、价值观和体制。”⁸

34. 美洲法院并未根据《消除一切形式种族歧视国际公约》来审议哥斯达黎加宪法条款。

4. 外侨之间在自由发表意见和政治参与方面的差别待遇

35. 在 1995 年作出裁决的“Piermont 诉法国”案件中，⁹ 欧洲人权法院审议了一个德国国民被从法国海外领土驱逐以便防止她参与当地一个政治集会的案件。控诉人在被驱逐时是现任欧洲议会议员，控诉说她的被驱逐违反了《欧洲人权公约》第 10 条保证的发表意见自由。法国政府在辩护时援引了《欧洲公约》第 16 条的规定：

“第 10 条、第 11 条和第 14 条的规定不得被视为阻止缔约国对外侨的政治活动施加限制。”

36. 欧洲法院不接受这一论点，直率地解释说：

“Piermont 女士拥有一个欧洲联盟成员国的国籍，此外，她还具有欧洲议会议员的身份，因此不能对她援引《公约》第 16 条规定，特别是因为[海外领土]的人民参加了欧洲议会的选举。”

5. 短 评

37. 基于国籍的差别待遇方面的判例尽管不多，但可看出三种暂行原则。第一，各国在确定国籍要求方面似乎比在管制入境和居留方面享有更大的斟酌权，条件是不对任何特定国籍给予歧视待遇。第二，各国可对等地给予基于国籍的移民和居留特惠，如果它们因参与跨国法律或政治体制而有此需要。第三，属于一

⁸ 关于哥斯达黎加宪法入籍条款的拟议修正案的咨询意见(OC-4/84)，第 60 段。

⁹ 欧洲人权法院 314(Ser.A)(1995)。

个具有议会机构的国际组织的国家可以¹⁰给予其他成员国的公民比它们给予一般外侨更大的政治参与权利。¹¹

B. 基于移民地位的差别待遇

38. 《公民权利和政治权利国际公约》明确允许缔约国不给予无证件非公民某些权利，例如迁徙自由(十二条)、选择住所的权利(第十二条)和在驱逐诉讼中享有某种程序性保护的權利(第十三条)，这些权利只适用于“合法处在缔约国领土内的”外侨。¹²

39. 1951年《关于难民地位的公约》(“1951年《公约》”)没有关于寻求庇护者待遇的具体规定。¹³然而，它仍然是考虑接受寻求庇护者的待遇标准的重要出发点，这不只是因为寻求庇护者可能是难民。¹⁴《公约》的重要内容——特别是第三十三条的不驱回规定和第三十一条的禁止惩罚非法入境规定——适用于其地位得到正式承认前的难民。此外，《公约》允许按照合法逗留或仅留在其领土内等概念将待遇分等级，这些概念本身就可作为界定寻求庇护者接受标准的有用尺度。至少1951年《公约》不与合法逗留或居留有关的规定可适用于寻求庇护者，只要这些规定涉及人道待遇和尊重基本权利。1951年《公约》规定难民在某些权利方面有权得到比其他外侨更大的保护，在另一些权利方面享有与一般外侨相同的待遇：《公约》和《议定书》在宗教方面给予缔约国领土内的难民的待遇至少与给予其国民的待遇同样有利(第四条)；保护知识产权(第十四条)；向法院申诉和

¹⁰ “Piermont 诉法国一案表明，《欧洲公约》可能实际上要求给予欧洲联盟成员国公民这一差别待遇。

¹¹ 见 J.Hippler Bello, J.Kokott 和 B.Rudolf, “欧洲人权公约——改变在海外领土的适用性的条件——对外侨政治活动的限制——乘飞机合法入境”，《美国国际法杂志》，第 90 卷，1996 年，p.459。

¹² 无证件青少年非公民根据《儿童权利公约》享有更大的保护，该《公约》第 2 条向缔约国“管辖范围内”的每一个儿童提供保障。

¹³ 见难民署关于国际保护的全球协商，“个别庇护制度对寻求庇护者的接受，包括待遇标准”(EC/GC/01/17)。

¹⁴ 见难民署，《根据关于难民地位的 1951 年公约和 1967 年议定书确定难民地位的程序和标准手册》，1992 年，第 28 段。

法律援助(第十六条); 定额供应措施(第二十条); 初等教育(第二十二条第(一)款); 公共救济和援助(第二十三条); 劳动立法和社会保障(第二十四条); 以及财政捐税(第二十九条)。《公约》和《议定书》要求缔约国在下列方面给予难民不比给予一般外侨不利的待遇: 立法互惠的免除(第七条第(一)款); 财产的取得(第十三条); 非政治性和非营利性的社团和工会(第十五条); 赚取工资的就业(第十七条); 自营职业(第十八条); 自由职业(第十九条); 住房(第二十一条); 小学后教育(第二十二条第(二)款); 行动自由(第二十六条)。特别报告里的初步报告中有关于给予难民的权利的进一步讨论(E/CN.4/Sub.2/2001/20,第 85 至 94 段)。

40. 国际人权法在界定寻求庇护者接受标准中也是重要的。¹⁵ 人权的最少核心内容适用于一切情况下的每个人。《世界人权宣言》和《经济、社会、文化权利国际公约》(第十条第一款)承认人人有权获得相当的生活水准, 这包括向无法获得这些经济权利的寻求庇护者提供食物、衣服和住处。《公约》规定的各项权利将在考虑到可得资源的情况下逐步实现。《公民权利和政治权利国际公约》(第七、九、十和十四条)规定了行使公民权利的标准, 包括免受任意拘留和酷刑, 并规定了在任何地方被承认在法律面前的人格的权利。两项《公约》——《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款和《公民权利和政治权利国际公约》第二条第一款——都禁止基于除其他国籍的歧视。此外, 寻求庇护者之间在《经济、社会、文化权利国际公约》规定的最少核心权利方面的任何差别待遇只有在有合理的根据时才可接受。《消除对妇女一切形式歧视公约》适用于对妇女的歧视并促进在接受寻求庇护者方面的男女平等。至于儿童, 《儿童权利公约》为制订和执行基于“最大利益”原则的接受政策提供了重要的指南。

41. 寻求庇护者的人权也可能受到区域人权文书的保护, 这些文书适用于住在有关缔约国境内的所有人, 不论他们在庇护国中的法律地位为何。因此, 非洲¹⁶ 欧洲¹⁷ 和拉丁美洲¹⁸ 现行的区域文书规定了重要的适用于寻求庇护者的待遇标准。

¹⁵ 也见执行委员会关于保障庇护权的第 82(XLVIII)号结论, 1997 年。

¹⁶ 1981 年《非洲人权和人民宪章》和 1990 年《非洲儿童权利和福利宪章》。

¹⁷ 1950 年《欧洲保护人权和基本自由公约》和第 1、2、3、4、和 5 号议定书以及 1996 年《欧洲社会宪章》。

42. 各区域人权文书对所有非公民作了同样的区分。《美洲人权公约》给予“合法地处在在一缔约国领土内的”外侨迁移和居住自由(第二十二第一款)以及在被驱逐行动中的程序性保护(第二十二第六款)。《欧洲公约》第 4 号议定书第二条第 1 款保证“合法地处在在一缔约国领土内的每个人”有自由迁移和自由选择居住地方的权利。《欧洲公约》第 7 号议定书给予“合法地居住”在一缔约国领土内的外侨在被驱逐行动中的程序性保护(第一条)。

六、 具有歧视效果的国籍条例

43. 非公民遭受的最后一类歧视是通过适用表面上中性的入籍程序引起的。与上面描述的歧视例子不同，这里要论述的不是对不同国籍作出区分的入籍法，而是具有基于种族、族裔、国籍或其他被禁止标准的歧视目的或效果的普遍适用的国籍法。¹⁹

44. 近年来，在授予国籍方面可能存在歧视引起了关注，特别是在国家继承的情况中。在 1990 年代中，各国际人权机构审查了若干新独立国家的国籍法，目的是评估它们是否符合不歧视要求。这些机构的意见表明它们日益关注防止人们成为公民的做法

45. 1995 年，人权事务委员会审议了爱沙尼亚和拉脱维亚在重获独立后不久通过的国籍法。²⁰ 首先，委员会注意到这两个国家人口的很大一部分是属于少数群体的人。关于爱沙尼亚国籍法，委员会指出法律规定了“过多的标准”和一项严格的语言标准，使“很大一部分人口”无法取得爱沙尼亚国籍

¹⁸ 1969 年《美洲人权公约》(“圣何塞公约”)和 1954 年《领土庇护和外交庇护公约》。

¹⁹ 关于具有歧视效果的措施，见“Josef Frank Adam 诉捷克共和国”案，第 586/1994 号来文，CCPR/C/57/D/586/1994。其中人权事务委员会认为“立法机构的意向并不能确定是否违背《公约》第 26 条，而是要看所颁立法的后果。无论立法具有何种动机或意向，如果其具有歧视性的后果，那么这项法律则仍有悖于《公约》第 26 条”(第 12.7 段)。

²⁰ 人权事务委员会的下列意见被引用是因为它们反映国际法律观点，而不是因为它们必然反映所述国家的现况。

(CCPR/C/79/Add.59,第 12 段)。因此,委员会注意到“非公民的长期居民…被剥夺了《公约》所列的若干权利”(同上,第 13 段)。

46. 在审议拉脱维亚法律中,委员会同样地注意到“由于法律规定的严格标准,政策故意在个人的基础上审议每宗案件,时间表刻意将入籍过程推迟许多年,因此,大量居民无法获得拉脱维亚的公民权”(CCPR/C/79/Add.53,第 17 段)。委员会认为,“法律包含排外性标准,这会导致《盟约》第 2 和第 26 条中的歧视,……”(同上)。因此委员会建议拉脱维亚政府“采取一切必要的措施,保证有关公民权和入籍的立法能够便利拉脱维亚的全部永久居民充分融入社会,从而确保符合《公约》、尤其是第 2 和 26 条保证的权利”(第 27 段)。

47. 在获得国籍方面规定基于出生的差别待遇的法律同样地引起关注。例如,1996 年经济、社会和文化权利委员会审议了多米尼加共和国的入籍法,特别是该法对住在该国的海地裔少数群体的影响。委员会建议多米尼加共和国“颁布明确的国籍法,为在多米尼加共和国出生的海地血统人士及其子女提供法律保障;要求当局无歧视地登记新生儿;让海地人能以与其他外国人相同的条件通过归化获得多米尼加国籍”(E/C.12/1/Add.6,第 14 段)。

48. 非公民父母所生的儿童情况在《儿童权利公约》中有所规定。《公约》第 7 条规定,在这种情况下出生的儿童,“出生后应立即登记,并有自出生起获得姓名的权利,有获得国籍的权利…缔约国应确保这些权利按照本国法律及其根据有关国际文书在这一领域承担的义务予以实施,尤应注意不如此儿童即无国籍之情形。”鉴于《儿童权利公约》得到近乎普遍的批准,出生地国籍原则已成为授予非公民所生的儿童国籍方面欠缺的国际准则。²¹ 这项权利的执行不得因父母一方的性别而有差异。²² 此外,《儿童权利公约》第 7 条要求父母一方的国籍转给他或她收养的儿童。²³ 第 7 条不应当孤立地考虑而应当结合以下各条加以理解:第 8 条(维护身份,包括国籍、姓名和家庭关系)、第 9 条(与父母分离)、第 10 条(家庭团聚)和第 20 条(脱离家庭环境的儿童培养教育的连续性)。依照儿童权利委

²¹ 见阿斯比约恩·艾德,“公民资格与特别有关人权法的国际法:地位、演变和挑战”,2001 年。也见增编 1,第 55 和 58 段。

²² 见增编 1,第 14、50、51、63 和 66 段。

²³ 见增编 1,第 60 段。

员会建议的解释《公约》案文的完整论方法，这些条款应当按照以下各条所载的《公约》一般原则加以理解：第 2 条(不歧视原则)、第 3 条(儿童的最大利益原则)、第 6 条(生命权与发展)、和第 12 条(儿童有权对影响到其本人的一切事项发表意见和有机会在影响到儿童的任何司法和行政诉讼中陈述意见)。²⁴

49. 欧洲人权体制承认这些原则并加以扩大。虽然取得或丧失国籍在《欧洲人权公约》中没有直接的规定，但授予和取消国籍的决定须遵守《公约》的实质性和程序性要求。例如，任意剥夺国籍可能提高到《公约》第 3 条禁止的不人道或有辱人格的待遇或侵犯至 8 条保障的享受私人和家庭生活的权利的水平。²⁵ 如果一国剥夺一个公民的国籍同时发出驱逐令，可能会使人们认为剥夺的目的是为了驱逐该公民，²⁶ 这是《欧洲公约》第 4 号议定书第 3 条禁止的。²⁷ 在国家继承情况下，欧洲委员会标准似乎允许语言要求以及基于族裔的差别待遇，只要考虑族裔有助于确定融入社会的能力。²⁸

七、 一般做法

50. 总的说来，国际人权法要求平等对待公民和非公民。该不歧视原则的例外情况不多而且必须严格地解释。一般说来，非公民的差别待遇只有在基于合理和客观的标准并且是为了实现正当的目标才能被接受。关于公民权利和政治权利，在国内稳定时期，各国只能在政治参与权利以及某些入境和居留权利方面对公民和非公民作出区分。发展中国家可以在必要的程度上在经济权利方面对公民和非公民作出区分；不过，任何国家不得在社会和文化权利方面作这种区分。

²⁴ 见 Rachel Hodgkin 和 Peter Newell, 《儿童权利公约》执行手册》，1998 年，P.97。

²⁵ 见关于捷克共和国和斯洛伐克国籍法及其执行的欧洲委员会专家报告，1996 年 4 月 2 日，DIR/JUR(96)4,第 64 段。

²⁶ 见 P. Van Dijk 和 G. J. H. Van Hoof, 《欧洲公约的理论和实践》(第二版), PP.496-497。

²⁷ 见“X.诉德意志联邦共和国”案，Appl. No. 3745/68,Coll. 31(1970)。

²⁸ 见欧洲委员会专家报告，同前。

51. 非公民之间允许的差别待遇范围大一些。这类差别待遇的例子主要出现在有关外侨入境、居留和入籍的条例中，传统上各国在这些方面有相当大的斟酌权。非公民之间允许的差别待遇似乎限于给予某些国家国民特惠，例如超国家政治或经济实体其他成员的国民，而不是对选定国家的公民规定比较艰巨的条件。

八、 初步建议

52. 非公民继续遭受歧视待遇表明需要有关于非公民权利和各国执行这些权利的明确、全面标准。每一项国际人权文书下都出现与非公民待遇有关的问题。因此，各条约机构有必要联合编写一般性意见/建议，确立连贯的、有条有理的保护非公民权利办法。至少，已采用具体标准的条约机构应考虑更新这些标准，那些尚未发布有关非公民权利的解释性指南的机构应当这样做。此外，条约机构应加强它们与缔约国就它们所关注的领域内给予非公民的权利和非公民面临的实际情况进行对话。例如，儿童权利委员会应加强它与《儿童权利公约》缔约国就给予非公民儿童的权利和非公民儿童面临的实际情况以及这一问题对儿童生活的特别重要性进行对话。

53. 特别报告员欢迎大家就一般做法和本报告对现有国际标准和判例所作的初步分析性概述提出意见。

附 件

关于非公民权利的问题单

人权委员会在 2002 年 4 月 25 日通过的第 2002/107 号决定中，核可小组委员会在其第 2001/108 号决定中的请求，即请秘书长“将特别报告员的问题单转交各国政府、政府间组织、人权条约机构，特别是消除种族歧视委员会，以及非政府组织，请它们提供它们愿就该报告提供的任何有关材料，以便特别报务员……予以全面考虑。”

依照上述决定，编写了下列问题单发给联合国会员国、有常驻联合国总部或联合国日内瓦办事处观察员代表处的非会员国、政府间组织、人权条约机构，特别是消除种族歧视委员会、非政府组织。

A. 发给各国的问题单

1. 贵国政府对特别报务员初步报告(E/CN.4/Sub.2/2001/20)中收集的国际准则(可查阅 <http://www.unhchr.ch>)或本进度报告(E/CN.4/Sub.2/2002/25)中的分析(特别是就关于非公民权利的一般性原则和具体例外作出的结论)有什么意见？

2. 贵国政府给予所有非公民——不论他们在贵国的法律地位为何——的最低核心权利是什么？这些核心权利给予无证件非公民吗？

3. 贵国政府将《公民权利和政治权利国际公约》规定的人人享有的权利给予非公民吗？

4. 贵国法律制度规定了哪些对这些权利的例外？

5. 贵国政府将《经济、社会、文化权利国际公约》规定的人人享有的权利给予非公民吗？

6. 贵国法律制度规定了哪些对这些权利的例外？

7. 贵国政府给予难民 1951 年《关于难民地位的公约》界定的权利，包括经济和社会权利吗？

8. 贵国政府给予寻求庇护者(即，正在申请庇护但还没有正式被承认为难民的人)与给予其他非公民相同的权利吗？

9. 贵国政府给予无国籍人 1954 年《关于无国籍人地位的公约》界定的权利，包括经济和社会权利吗？

10. 贵国境内的难民、寻求庇护者、无证件的人、无国籍的人或其他非公民面临的最值得注意的问题是什么？

11. 贵国政府能够提供有关贵国境内的难民、寻求庇护者、无证件的人、无国籍的人或其他非公民情况的参考材料或者任何报告或研究报告副本吗？

B. 发给有关政府间组织和非政府组织的问题单

1. 贵组织对特别报务员初步报告((E/CN.4/Sub.2/2001/20)中收集的国际准则(可查阅 <http://www.unhchr.ch>)或本进度报告(E/CN.4/Sub.2/2002/25)中的分析(特别是就关于非公民权利的一般性原则和具体例外作出的结论)有什么意见？

2. 贵组织有其资料的各国给予非公民的权利(包括经济和社会权利)是什么？非公民在这些国家面临的最值得注意的问题是什么？

3. 贵组织有其资料的各国给予难民、寻求庇护者(即，正在申请庇护但尚未正式被承认为难民的人)、无证件的人和无国籍的人哪些权利？这几类人在这些国家面临的最值得注意的问题有哪些？

4. 贵组织能够提供有关任何国家境内的难民、寻求庇护者、无证件的人、无国籍的人或其他非公民情况的参考材料或者任何报告或研究报告副本吗？

-- -- -- -- --