

联合国人权事务高级专员办事处



非公民的权利



联合国

联合国人权事务高级专员办事处



非公民的权利



联合国

纽约和日内瓦，2006年



联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

本出版物所用名称及其材料的编制方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位或对于其边界或界线的划分表示任何意见。

HR/PUB/06/11
--------------

UNITED NATIONS PUBLICATION
Sales No. C.07.XIV.2
ISBN 978-92-1-730101-9

## 目 录

导 言.....	5
一、非公民平等地位的一般原则.....	9
A. 公民权利和政治权利国际公约 .....	9
B. 消除一切形式种族歧视国际公约.....	11
C. 经济、社会、文化权利国际公约.....	14
D. 区域机构.....	15
E. 国家宪法.....	16
二、非公民的特殊权利.....	17
A. 基本权利和自由 .....	17
B. 公民权利和政治权利.....	24
C. 经济、社会、文化权利.....	27
三、特定非公民群体的权利 .....	31
A. 无国籍人士.....	31
B. 难民和寻求庇护者 .....	32
C. 非公民工人及其家属.....	34
D. 人口贩运受害者 .....	38
E. 非公民儿童.....	38
结论和建议.....	41

## 附 件

消除种族歧视委员会关于歧视非公民问题的第三 十号(2004年)一般性建议.....	57
--	----



## 导 言 <sup>1</sup>

人人都应当出于其基本的人性而享有一切人权。仅在有助于一国的正当目标，并且与该目标的实现相称的情况下，可以作出一些例外的区分，例如公民和非公民之间的区分。

公民就是国家承认与之具有切实有效关系的个人。<sup>2</sup> 国际法一般允许每一国家有自我确定公民资格的权力。取得公民身份的一般方式是：在某一国出生(称为“出生地原则”，或出生地法)，亲生父母为某一国公民(称为“血统原则”，或血统法)，归化，或上述各种方式的组合。

非公民就是指未被承认与此人所在国家具有上述切实有效关系的人。非公民有不同的群体种类，其中包括永久居民、移民者、难民、寻求庇护者、人口贩运受害者、外国学生、短期访客、其他种类的非移民和无国籍人士。尽管每一群体依据不同的法律体制而具有各自的权利，但是，如果不是全部、则至少多数非公民所面临的问题却十分相似。这些共同的问题影响到全世界大约 1.75 亿人，也就是全世界人口的 3%。<sup>3</sup>

非公民应当免于任意杀害、不人道待遇、奴役、任意逮捕、不公正审判、侵犯隐私、驱回、强迫劳动、童工，并应免遭违反人道主义法行为的侵害。非公民还有权结婚、享有未成年人保护、和平结社和集会、享有平等待遇、享有宗教和信仰自由、社会、文化及经济权利、享有劳工权利(例如集体谈判、工人赔偿、健康和安全的工作条件)，并有权受到领事保护。尽管人人都有资格在尊严和权利方面享受平等待遇，但国家可以在得到明确保证的公民的政治权利和行动自由方面对公民和非公民作狭义的区别。

但是，对非公民而言，国际人权法所保障的各项权利与他们所面临的现实之间存在巨大差距。在许多国家里，非公民面临许多体制性的普遍问题。几乎所有各类非公民都面临官方和

非官方的歧视。尽管在一些国家里，可能存在平等对待非公民的法律保障并承认非公民在实现经济繁荣方面的重要意义，但是非公民仍然面临敌意的社会和日常现实。他们面对仇外心理、种族主义和性别偏见；语言障碍和陌生的习俗、他们缺乏政治代表性；在实现其经济、社会和文化权利方面的困难——尤其是在实现工作权、受教育权和保健权利方面；获得身份证件困难；缺乏有效质疑侵犯其人权行为或就此获得补救的手段。有些非公民受到任意而经常是无限期的拘押。他们可能在原籍国因遭受迫害或虐待的经历而受到创伤，但是在接收国的监狱里却与罪犯关押在一起，而且监狱经常人满为患、卫生条件差、非常危险。此外，被拘押的非公民可能被拒绝与家人联系的机会、取得法律援助的机会，而且没有机会对其受拘押的情况提出质疑。官方的敌对态度(经常表现为国家立法)在战争、种族对立和失业率高涨的时期尤其明显。例如，从 2001 年 9 月 11 日以来，一些国家政府出于对恐怖主义的担忧而拘押了非公民。国际人权法允许对不歧视原则所作的有限例外并不能作为这种普遍侵犯非公民权利的理由。

本出版物的主要目标是要着重指出保护非公民权益的所有不同国际法来源及新近制定的国际标准，其中尤其包括：

- 《消除一切形式种族歧视国际公约》及其他人权条约的相关条款；
- 消除种族歧视委员会及其他条约机构提出的一般性意见、国别结论以及各种裁决；
- 联合国人权委员会有关移民人权和种族主义问题的专题程序提交的报告；
- 诸如国际劳工组织和联合国难民事务高级专员办事处等全球性机构的相关工作成果；
- 诸如欧洲反对种族主义和不容忍委员会等区域性机构的报告。



本文第一章审视非公民平等地位的一般原则。第二章更详尽地解释非公民特定权利的渊源和范围，包括普遍的权利和自由；公民权利和政治权利；经济、社会和文化权利。第三章阐述这些权利对于特定非公民群体的适用性，例如无国籍人士、难民和寻求庇护者、非公民工人和儿童。



## 一、非公民平等地位的一般原则

国际人权法的结构基于这一前提：人人都应当出于其基本的人性而不受歧视地<sup>4</sup>享有一切人权，除非公民和非公民之间的一些例外区分——例如公民与非公民的区分——有助于该国的正当目标<sup>5</sup>，并且与该目标的实现相称。<sup>6</sup>反对歧视非公民的任何方式都应当顾及：

- (a) 国家对特定权利的所涉利益(例如政治权利、受教育权、社会保险的权利、其他经济权利)；
- (b) 不同的非公民及其与该国的关系(例如永久居民、移徙工人、寻求庇护者、短期居民、游客、无证件工人)；  
和
- (c) 该国区分公民与非公民的利益或理由(例如对等、促进发展)是否合理与相称。

“所有的人在法律前平等，并有权受法律的平等保护，无所歧视”

[《公民权利和政治权利国际公约》，第二十六条]

### A. 《公民权利和政治权利国际公约》

《公民权利和政治权利国际公约》彰显了作为涉及到非公民的国际人权法基础的平等的一般原则，以及对这项原则可作例外的有限性质。根据公约第二条第(1)款，每一缔约国：

“承担尊重和保证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。”

此外，第二十六条指出：

“所有的人在法律前平等，并有权受法律的平等保护，无所歧视。在这方面，法律应禁止任何歧视并保护所有的人得到平等的和有效的保护，以免受基于种族、肤色……国籍或社会出身……或其他身份等任何理由的歧视。”

人权事务委员会的解释是：

“《公民权利和政治权利国际公约》规定的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。据此，一般规则是，必须在对公民和外侨不作区别对待的前提下保障《公约》规定的各项权利。”<sup>7</sup>

人权事务委员会：“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。”

人权事务委员会并指出，非公民的权利只能以根据《公民权利和政治权利国际公约》可以合法规定的限制来加以限定。具体地说，《公民权利和政治权利国际公约》在两类权利方面区分了公民和非公民：得到明确保证的公民的政治权利和行动自由。关于政治权利，第二十五条规定，“每个公民”都有权参与公共事务，投票表决，担任职务，并参加公务。<sup>8</sup>

关于行动自由，第十二条(1)项仅规定“合法处在一国领土内”的人“有权享受迁徙自由和选择住所的自由”，也就是说，显然允许对无证件移徙者加以限制。

## B. 《消除一切形式种族歧视国际公约》

《消除一切形式种族歧视国际公约》也阐明了对平等待遇的一般原则可作例外的有限性质。该公约指出，国家可以区分公民和非公民，但是(与《公民权利和政治权利国际公约》不同)，该公约要求所有非公民都得到类似待遇，该公约第一条第(一)款对种族歧视的定义是：

“种族歧视”者，谓基于种族、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。”

但是，该公约第一条第(二)和(三)款最初看来是要限制其在歧视非公民方面的适用。第一条第(二)款指出：“本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。”第一条第(三)款对第一条第(二)款作了具体规定，指出：“本公约不得解释为对缔约国关于国籍、公民身份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。”(着重号后加)

不过，消除种族歧视委员会在其第十一号一般性建议中指出，这些条款需要在考虑到人权法的总体情况下来诠释：

“不应将第一条第二款解释为对其他文书，特别是《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》所承认和宣布的各项权利和自由有所损减。”<sup>9</sup>

委员会在关于缔约国报告的结论意见以及对个人来文的意见中进一步着重指出了缔约国需要：

- 公开谴责针对属于特定种族、族裔、民族或宗教群体的人所从事的不容忍或仇恨行为，<sup>10</sup> 并促进更好地理解不歧视原则及非公民的境况；
- 确保非公民在法律面前得到同等的保护和承认；<sup>11</sup>
- 集中关注非公民在经济、社会和文化权利方面所面临的问题，尤其是在诸如住房、教育和就业等方面所面临的问题；
- 保证公民和非公民平等享有适足住房权，<sup>12</sup> 并保证非公民能获得确保最低生活水平的社会服务；<sup>13</sup>
- 采取措施消除对非公民在工作条件和语言要求方面的歧视，<sup>14</sup> 包括可能实际上起到歧视作用的雇用规则和惯例；<sup>15</sup> 和
- 平等适用国际和区域难民标准，而不管寻求庇护者的国籍为何，<sup>16</sup> 并利用一切现有办法，包括国际合作，解决难民和流离失所者的困境，特别是其在获得教育、就业和住房方面的困境。<sup>17</sup>

2004年8月，委员会通过了关于歧视非公民问题的第三十号一般性建议。以下概要阐述其中的一些主要原则，而建议则在后面的附件中全文转载。

- 缔约国有义务保障公民和非公民在国际法承认的范围内平等享有《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》中专门阐明的公民、政治、经济、社会和文化方面的权利；
- 如果不是为了一个合法的目的或者以实现这种目的的不相称的方式应用这种区别对待的标准，则根据公民身份或移民身份的此种区别对待构成歧视。
- 各国必须避免对不同类别的非公民采用不同的待遇标准，例如对公民的女性非公民配偶和公民的男性非公

民配偶采取不同的待遇标准；

- 确保在反恐斗争中采取的移民政策和任何措施不依据种族、肤色、世系或民族或人种蓄意或实际进行歧视；
- 各国有义务保护非公民，使之不遭受仇外态度和行为之害；
- 各国有义务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，所有非公民在执法过程中都获得平等待遇；
- 递解出境或其他离境程序不得依据种族或民族血统而在非公民中造成歧视，而且不应当导致对家庭生活权的不相称干涉；
- 非公民不得被遣返或递解到他们面临遭受严重侵犯人权行为风险的国家或领土；
- 必须消除非公民在享受经济、社会、文化权利，尤其是在教育、住房、就业和保健方面所面临的障碍。

**消除种族歧视委员会：**

“缔约国有义务保障公民和非公民……平等享有  
[公民、政治、经济、社会和文化方面的]权利”

第三十号一般性建议所依据的基础不仅是消除种族歧视委员会以前对非公民规定的保护及对其所作的诠释，而且还有人权事务委员会和其他人权机构对非公民的保护及对保护的诠释。据此，第三十号一般性建议全面阐述了非公民的人权，可作为所有国家、尤其是已批准《公约》国家的一项指南。以下第二章将更详尽地讨论了这项建议的每一段落之意义。

消除种族歧视委员会曾指出，各国对于公民和非公民之间所作的区分只能局限于一种情况，就是这类区分并不影响到非公民享受其他文书中所正式载明的各项权利。例如，在“A (FC)和其他方诉内政大臣”一案中，九名恐怖主义嫌疑人对其遭受拘禁提起并赢得诉讼，他们称大不列颠及北爱尔兰联合王国违反了《欧洲人权公约》第五条(自由和人身安全的权利)。<sup>18</sup> 基于公民身份或移民身份的不同待遇如果不符合《消除一切形式种族歧视国际公约》的目标与宗旨；与实现这些目标与宗旨不相称；或不属于《公约》第一条第(四)款涉及特别措施的范围，这种待遇就构成受到禁止的歧视。<sup>19</sup> 例如，一名其配偶为丹麦公民的突尼斯籍的永久居民被丹麦银行拒绝提供贷款，因为他不是丹麦公民。委员会注意到，该突尼斯人的贷款申请遭到拒绝“其唯一理由是他并非丹麦公民，他并被告知，有关国籍的规定是出于保证贷款得以归还的需要。然而，委员会认为，在调查申请人是否愿意或者有能力归还贷款的时候，国籍并不是最重要的先决条件。申请人的永久地址或者他的工作地点、物业所在或者他的家人的住所都比国籍来得更重要。作为公民的申请人可以移居外国，或者把他所有的财产转移到另一个国家，这样就使得银行无法向他追索所拖欠的款项。”<sup>20</sup> 因此，委员会认为，该突尼斯人受到了歧视。

### C. 《经济、社会、文化权利国际公约》

与《公民权利和政治权利国际公约》第二条第(1)款相同，《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第(二)款也宣布，《公约》中所规定的权利“不得有例如种族、肤色……国籍或社会出身……或其他身份等任何区分。”但是，第二条第(三)款为发展中国家而对这项平等规则作了例外：“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。”作为对平等规则的一项例外，对第二条第(三)款的诠释必须十分狭隘，而且只有发展中国家仅仅在涉及经济权的情况下才适用。<sup>21</sup>各国在社会和文化权利方面不得对公民与非公民进行区分。

#### D. 区域机构

区域人权法大致上与全球标准所提供的保护相一致，但是也显现出对这些标准的一些重要阐述，以及对一般平等原则的特定例外。例如，《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第五条第一款重申了有关自由和人身安全权利的普遍原则，但是对这项标准又加以进一步的阐述，规定：除了在某些特定的情况、并仅“依照法律规定的程序”之外，“任何人不得被剥夺其自由”。第五条第一款所列举的自由权例外被剥夺的情况十分详尽，只有对这些例外作出非常狭义的诠释才符合第五条的宗旨，即保护个人不遭受任意拘禁。<sup>22</sup>

欧洲人权法院认为欧洲“公民”与非欧洲国籍的个人之间在可准许的递解出境方面存在差异。在“C. 诉比利时”一案中，一名在比利时居住了 37 年的摩洛哥公民由于被判定犯有刑事破坏、拥有毒品及共谋犯罪的罪行，而被下令驱逐出境。他声称由于存在违反《欧洲公约》第十四条的情况，他遭受到基于种族和国籍理由的歧视，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，因为后者在比利时受到保护不会面对这样的措施。”法院认为，并没有违反《欧洲公约》第十四条的情况，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。”<sup>23</sup>这种区分同人权事务委员会宣称的意见相类似，后者认为，一项国际协议如果给予该协议缔约国的公民以优惠待遇，“可能构成区别待遇的客观和合理理由，但是从中并不能得出一条一般性的规则……”<sup>24</sup>“即该

项协议本身就构成针对《[公民权利和政治权利国际]公约》第二十六条要求的充分理由。”<sup>25</sup> 每一案例必须根据各自本身的案情来判断。

美洲人权法院采用类似于欧洲人权法院的办法，<sup>26</sup> 认定《哥斯达黎加宪法》归化条款的一项拟议的修正——这项修正规定对“其它中美洲国家国民、西班牙人、伊比利亚—美洲人适用优惠归化规则——不具有歧视性质，因为这些人“与哥斯达黎加人民有着密切得多的历史、文化及精神联系”，并且将“更加容易和更加迅速地融入哥斯达黎加社会。”美洲人权法院解释说，“只要差别待遇具有正当目的，而且并不导致与正义、合理性或事物的实质相违背的情形，就不存在歧视情况。”<sup>27</sup>

## E. 国家宪法

一些国家的宪法将权利赋予“公民”，而国际人权法则将权利赋予所有的人，但公众参与权、行动自由以及发展中国家的经济权利除外。<sup>28</sup> 例如，越南宪法只保障公民的人权。其他国家的宪法，例如尼日利亚宪法对于因出生取得公民资格的人和其他公民两者之间所保障的权利加以区分。<sup>29</sup> 与此适成对比的是，阿塞拜疆宪法不加区分地保障《消除一切形式种族歧视国际公约》中涉及的大多数权利，但是委员会对于属于少数族裔群体的人，尤其是亚美尼亚、俄罗斯和库尔德少数族裔在获得就业、住房和教育机会方面实际上享受上述权利的情况表示关注。<sup>30</sup> 此外，仅仅在宪法中提及不歧视的一般原则并不能充分满足人权法的平等要求。<sup>31</sup> 各国并有义务制定反对一切形式歧视的有效立法，同时制定有效补救办法，使人们能就违反这类立法的事项获得赔偿。<sup>32</sup>

## 二、非公民的特殊权利

### A. 基本权利和自由

#### 1. 生命、自由和人身安全的权利

受到保护，免遭任意拘留；不遭受酷刑和残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚；被拘禁的非公民与领事官员联系的权利

外侨应享有固有的生命权，生命权得到法律保护，其生命不得被任意剥夺。<sup>33</sup> 非公民并且也享有自由及人身安全的权利。所有个人，包括非公民在内，都必须受到保护，免遭任意拘留。<sup>34</sup> 如果非公民依法被剥夺自由，他们必须得到符合人道和尊重其人身固有尊严的待遇。不得使非公民遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，不得作为奴隶或劳役而拘押。受拘押的非公民有权与领事官员联系，而且接收国必须向其通知这项权利。<sup>35</sup>

国家有义务尊重被拘留者的人权，包括提供法律保护，不论被拘留者是否在所涉国家境内。<sup>36</sup> 如果某人从属一国的管辖和管制，则一旦发生武装冲突的情况，其基本权利可以部分地参照国际人道主义法以及国际人权法来确定。各国必须允许主管的法庭根据国际人道主义法、尤其是《关于战俘待遇之日内瓦公约》第五条来确定每一被拘禁者的法律地位。但是，对于认为国际人道主义法规定的保护不适用的情况，则上述人士依然应当至少享受根据国际人权法规定的不得减损的保护。

总之，在一国管辖和控制下的任何人、无论其处境如何，都必须为其基本和不得减损的人权提供法律保护。如果被拘禁者的法律地位得不到澄清，就不能说其根据国际法或国内法理应获得的权利和保护得到了该国的有效法律保护。一些国家管理的用来拘留非公民的所谓的“国际区域”——在这些区域，

非公民得不到法律或社会援助，是一种法律上的虚构，一国不能通过声称此种区域具有域外地位而逃避其国际人权责任。<sup>37</sup>

各国和国际组织还必须确保同恐怖主义作斗争的措施在目的上或效果上不致造成基于种族、民族或人种的歧视。<sup>38</sup>

然而，为了驱逐或引渡的目的，国家可以将有关的非公民逮捕或拘留，以便防止这些非公民犯罪或逃逸，不论此种拘留是否被合理认为有必要。<sup>39</sup>

## 2. 不被驱回的保护

非公民有权不被驱回或驱逐到可能遭受迫害或虐待的国家。这项不驱回原则载于一些国际文书中，但所涉范围稍有不同。<sup>40</sup> 在将非公民驱逐出境之前，必须考虑到非公民的生命和人身安全在目的地国可能面临的危险。<sup>41</sup> 关于不驱回原则，《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》第3条规定：

“1. 如果有充分理由相信任何人在另一国家将有遭受酷刑的危险，任何缔约国不得将该人驱逐、遣返或引渡至该国。

“2. 为了确定这种理由是否存在，有关当局应考虑到所有有关的因素，包括在适当情况下，考虑到在有关国家境内是否存在一贯严重、公然、大规模侵犯人权的情况。”

在确定驱逐出境的命令是否违反第3条过程中，必须确定相关的个人在其被遣返的国家内是否会面临遭受酷刑的实际和针对其个人的危险。<sup>42</sup> 必须根据第3条第(2)款考虑所有相关因素，包括是否存在着一贯严重、公然或大规模侵犯人权的情况，但是不存在一贯公然侵犯人权的情况也并不意味着某个人在其自身情况下将不可能遭受酷刑。<sup>43</sup> 在评估遭受酷刑的危险时，绝不能仅仅依据理论或怀疑。但是，不必证明这种危险极

有可能发生。驱逐令所针对的人必须证明自己可能遭受酷刑，这样认为的理由如所述的那样充足，这种危险是针对个人的，而且切实存在。以下资料尽管并不详尽，但也可以帮助确定驱逐令是否违反了《公约》第3款：

- (a) 是否有证据表明所涉国家是一个一贯严重、公然或大规模侵犯人权的国家(见第3条第2款)?
- (b) 撰文人是否曾遭受公职人员或以官方身份行事的人施行或煽动或认可或默许的酷刑或虐待? 如果是，是否是最近发生的?
- (c) 是否有医疗证据或其他独立证据证明撰文人关于曾遭受酷刑或虐待的指控? 酷刑是否有后遗症?
- (d) 上文(a)段提及的情况是否已发生变化? 境内人权情况是否已发生变化?
- (e) 撰文人是否在所涉国家境内外从事政治活动或其他活动，使得他(她)如被驱逐、遣返或引渡到该国，特别容易遭受酷刑?
- (f) 是否有任何证据证明撰文人是可信的?<sup>44</sup>

欧洲人权法院在“Chahal 诉联合王国”案中就是采用这一分析方式来确定一名印度籍的锡克教领袖如果从联合王国被递解到印度是否会面临受虐待的危险。<sup>45</sup>

《禁止酷刑公约》第3条第1款的措辞与《关于难民地位的公约》第三十三条第(一)款相似，但并不完全一致。前一项公约提供的不受驱回的保护仅针对那些有可能遭受酷刑的人，而后者则为可能面临各种不同迫害危险的人提供了不受驱回的保护。

不应期待酷刑受害者回忆起与极端精神创伤事件有关的完全一致的事实，但他们也必须准备提供可证实此类指控的证据。<sup>46</sup>

### 3. 行动自由和进入自己国家的权利

并不存在进入或居住在自己并非其公民的国家之理所当然的权利。<sup>47</sup> 但是，合法居住在某一国家的非公民有行动自由及自由选择居住地点的权利。<sup>48</sup> 对于这类非公民可在某一国家的某些地区定居而规定的限制或其他定额(尤其是那些可能包含强制因素的限制和定额)有可能构成对非公民行动自由权的侵犯。<sup>49</sup> 鼓励各国保证其领土内的非公民在地域上的分布公平原则，而不造成侵犯其根据《消除一切形式种族歧视国际公约》所承认的各项权利。<sup>50</sup> 寻求庇护者应当尽可能地得到行动自由的保障。<sup>51</sup> 所有非公民都应当有离开某一国家的自由。<sup>52</sup>

《公民权利和政治权利国际公约》第十二条第(4)款规定：“任何人进入其本国的权利，不得任意加以剥夺。”人权事务委员会对这一条款从广义上作了诠释，以便将权利赋予居住在某个国家的无国籍人和其它与相关国家有长期关系、但并非该国公民的人。<sup>53</sup> 促请各国保证：作为长期居民的非公民之居留许可只有在例外和有明确规定的情况下才能收回，并保证对收回的决定设有充分适当的上诉机制。<sup>54</sup> 要求一国的合法永久居民取得回归该国的重新入境签证可能不符合第十二条第(4)款的规定。任何订有此类条款的国家都应当审查其法律，以便保证本国法律符合第十二条第(4)款。<sup>55</sup>

### 4. 不受任意驱逐的保护

非公民只能被驱逐到同意接受此人的国家，而且应当允许前往该国。<sup>56</sup>

诸如不具法律约束力的《联合国非居住国公民个人人权宣言》以及《欧洲人权公约》第四号议定书等文书禁止集体驱逐非公民。任何强迫非公民作为一个群体离开一国的措施都被禁止，除非此种措施是在对该群体中的每个非公民的具体情况作

出合理、客观的审查之后采取的。<sup>57</sup> 也就是说，驱逐一批非公民的程序必须提供足够的保障，表明其中的每一位非公民的个人情况都已真正得到了单独的考虑。<sup>58</sup> 据此，例如，即使某一非公民群体中的一员由于原籍国不存在任何危险而被认定不具备申请难民地位资格，因此下令驱逐，但不能下令将该群体中来自同一国家的其它成员驱逐，除非这些成员也被逐个认定不具备申请难民地位资格。<sup>59</sup>

各国可能不会蓄意找藉口鼓励非公民向政府主管报告，从而按特定计划拘禁非公民来驱逐这些非公民。<sup>60</sup> “Conka 诉比利时”案涉及到一家四口(父母两人和两名子女)的斯洛伐克国籍罗姆人后裔。这一家庭在斯洛伐克曾经遭受光头党的暴力袭击，致使父亲住院，之后，他们逃离斯洛伐克，来到比利时寻求庇护。但是，他们的请求遭到拒绝，理由是，就《关于难民地位的公约》的目的而言，他们没有提供充分的证据表明，在斯洛伐克，他们有生命危险。在作出拒绝向这一家庭发出准许留在比利时的决定同时，又作出了拒绝他们进入该国领土的决定，而后者还附有一项要求他们在五天内离开比利时领土的命令。这一家庭于 1999 年 9 月收到一份书面通知，请他们于 10 月 1 日前往比利时根特的警察局，“以便完成涉及他们申请庇护的案卷。”这家人来到警察局之后却接到了日期为 1999 年 9 月 29 日的要求其离开该国领土的命令，同时并接到了将其遣返斯洛伐克，以及为此逮捕他们的决定。随后他们受到拘禁，数小时之后，被送到了在 Steenokkerzeel (比利时)的封闭的过境中心。

欧洲人权法院认为，尽管执法人员可以为某些目的采用一些策略，例如更有效地打击犯罪活动，但是主管当局设法取得非公民(尤其是寻求庇护者)信任，借以将其逮捕并随后将其递解出境可能被认为违反《欧洲人权公约》中明示或暗示的基本原则。由此来看，即使对于其居留时间超过签证许可的人，主

管当局有意决定掩饰通知的真正目的，以便剥夺非公民自由的行动是不符合《公约》第五条的，该条保障人人都有人身自由与人身安全的权利，但是该条允许“为防止非法入境而依法逮捕或拘禁，或对正在对其采取递解出境或引渡行动的人依法加以逮捕或拘禁。”因此，向寻求庇护者发出的通知(无论其在该国是否合法)，不得引人误解或隐瞒真相。

国家在执行移民政策和要求非法逗留人员——如超期滞留人员——离境方面有着相当大的余地。<sup>61</sup>但是，这种酌处权并非没有限制，而且不能武断地任意行使。例如，“Winata 和 Lan Li 诉澳大利亚”一案涉及到一对来自印度尼西亚的无国籍夫妇，两人已经失去印度尼西亚国籍，在澳大利亚已居住多年。他们在签证过期之后仍滞留澳大利亚，因此面临递解出境，但是他们为本人及已成为澳大利亚公民的 13 岁儿子提出上诉。人权事务委员会认为，将这对夫妇递解出境会构成侵犯其根据《公民权利和政治权利国际公约》<sup>62</sup> 第十七条连同第二十三条一并诠释而应享有的权利，<sup>63</sup> 并侵犯其儿子根据第二十四条第(1)款应享有的权利。<sup>64</sup> 人权事务委员会并认为，尽管非公民父母有具备公民身份子女这一事实本身并不导致拟议递解父母出境具有任意性质，但是，由于在本案中子女从 13 年以前出生以来一直在澳大利亚成长，“他象其他儿童一样，在澳大利亚上学并形成了其所固有的社会关系”，因此“为了避免给人以任意专横的感觉”，缔约国有责任以更多的事实证明“将父母二人驱逐不单单是为了执行移民法。”

在将非公民——甚至涉嫌犯有恐怖主义行为的非公民——驱逐之前，必须使其在法律上有机会对将其驱逐的决定提出质疑。<sup>65</sup> 但是，《公民权利和政治权利国际公约》仅将在驱逐诉讼中受到某种程序保护的权利赋予“合法处在一缔约国领土内”的非公民。<sup>66</sup>



## 5. 思想和良心自由

持有并表达见解的权利；和平集会的权利；结社自由

非公民享有思想和良心自由的权利，以及持有和表达见解的权利。<sup>67</sup> 非公民并有和平集会的权利和结社自由。例如，参加政党的门户应当向非公民开放。<sup>68</sup>

## 6. 保护隐私、家庭、寓所或通信不受任意干涉

非公民的隐私、家庭、寓所或通信不得遭受任意或非法干涉。<sup>69</sup> 例如，《欧洲人权公约》第八条规定：

“一、人人有权使他的私人和家庭生活，他的家庭和通信受到尊重。

“二、公共机关不得干预上述权利的行使，但是依照法律的干涉以及在民主社会中为了国家安全，公共安全或国家的经济福利的利益，为了防止混乱或犯罪、为了保护健康或道德、为了保护他人的权利与自由，有必要进行干预者，不在此限。”

如果非公民在按照命令必须离境的国家内存在真实的家庭关系，而且递解出境可能危害到这一关系，则根据第八条，递解出境的行动只有在符合希望达到的合法目的情况下才有理由。换言之，只有当这种对家庭生活的干涉相对于要保护的公共利益而言不是过分的，该驱逐出境才是合理的。<sup>70</sup> 往往与家庭生活受到尊重的权利互相平衡的公共利益是国家维持公共秩序的兴趣所在，而且产生于非公民被判犯有刑事罪行的情况。在犯下严重刑事罪行之后，迁徙的非公民无权进入或留在特定国家，但是将某人从他(她)的近亲属所居住的国家递解出境可能构成侵犯《公约》第八条第(一)款保障的家庭生活权，尤其是所涉个人对于公共秩序或安全并不构成什么危险。<sup>71</sup>

“Berrehab 诉荷兰”案就是不涉及刑事判决的实例。Berrehab 先生是摩洛哥公民，依据其与荷兰公民的婚姻而成为荷兰居民。他于 1979 年同妻子离婚。Berrehab 被指定为他婚生女儿的辅助监护人，并获得经常探视女儿的权利。1983 年，Berrehab 先生的居留许可因离婚而未获得续延，随后他被捕，并被命令离境。欧洲人权法院采用了上述平衡标准，认为递解出境将会侵犯 Berrehab 根据《公约》第八条而享有的权利。

在一些情况下，即使非公民被判定对某项刑事罪行有罪责，递解出境仍然可能侵犯非公民家庭生活不受干涉的权利。例如在“Beldjoudi 诉法国”一案中<sup>72</sup>，被认为是阿尔及利亚公民的 Beldjoudi 先生被判定在法国犯有一些刑事罪行(行凶殴打、偷窃、恶性偷窃、无照驾车、拥有武器)，因此被下令出境。但是，Beldjoudi 先生是在法国出生的，只是因为其父母未能根据 1962 年 3 月 19 日的《埃维昂协议》及其后的法律来肯定其法国国籍，才在少年时失去了法国国籍。他成年后，曾试图恢复法国国籍，曾在法国军队服役，与法国公民结婚，而且其近亲属已在法国居住了几十年。考虑到这些因素，欧洲人权法院认为，递解出境的命令与《公约》第八条所设想的合法目的不相称，因此侵犯了 Beldjoudi 先生及其配偶的权利。

## B. 公民权利和政治权利

### 1. 得到法律承认和得到法律平等保护的权利

在法院和法庭内平等；得到公正和公开审讯的权益；不受溯及既往的刑事立法拘束的自由

非公民有在法律面前得到同等保护和承认的权利。非公民在法院和法庭内享有平等待遇，并且有权由依法设立的合格、独立和无偏倚的法庭就对其提出的任何刑事指控或诉讼案中的

权利和义务问题进行公正和公开的审讯。非公民不应受到溯及既往的刑事立法的拘束，不因未履行合同义务而被监禁。<sup>73</sup>

## 2. 获得、维持和传承国籍的权利

各国应采取有效措施以确保所有非公民不受歧视地享有取得国籍的权利。<sup>74</sup> 据此，各国不应当在归化或出生登记方面根据种族或族裔或民族血统而对特定的非公民群体实行歧视，<sup>75</sup> 并应当在其立法中消除男女在取得和传承国籍方面的所有歧视。<sup>76</sup> 公民的非公民配偶应当能够在不受性别影响的情况下以同样方式取得国籍。<sup>77</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》第九条规定：

“一、缔约各国应给予妇女与男子有取得、改变或保留国籍的同等权利。缔约各国应特别保证，与外国人结婚或于婚姻存续期间丈夫改变国籍均不当然改变妻子的国籍，使她成为无国籍人，或把丈夫的国籍强加于她。

“二、缔约各国在关于子女的国籍方面，应给予妇女与男子平等的权利。”

但是，一些国家对于妇女是否能够将国籍传给子女问题仍然实行歧视，<sup>78</sup> 而且一些国家对于《公约》第九条作出了保留。<sup>79</sup> 这类国家可能只允许未婚妇女或其丈夫没有国籍的妇女将其国籍传给子女。

父母应当在不受其性别影响、无论是否与子女的另一方父(或母)结婚的情况下均能将国籍传给子女。<sup>80</sup> 出生地原则(根据出生地确定国籍)已成为约束非公民父母所生子女国籍情况的国际准则，特别是在不如此儿童即无国籍的情况下。<sup>81</sup> 其法律地位尚未确定的非公民的子女应当在获得国籍方面得到保护，不致遇到障碍。<sup>82</sup> 可以鼓励各国放宽儿童和残疾人士的入籍程序。

各国政府应当进一步注意对某一民族或族裔血统的人具有歧视性影响的移民政策，<sup>83</sup> 并鼓励各国政府调查在入籍问题上申请国籍的程序以及缺乏申请国籍意愿方面可能存在的障碍。<sup>84</sup>

各国还应使目前居住在该国管辖区域内的先前国前公民的身份正规化。<sup>85</sup> 吁请各国保证这些人获得居住登记，并享受公民的权利和福利。另外并吁请各国保证，政府主管部门不迫使这些人在国家境外重新定居。此外，各国应保证，先前国的前公民在有关取得国籍的特定法律要求方面不遭遇行政困难，而且应当保证，国籍方面的立法以无歧视的方式适用。<sup>86</sup> 无国籍人士以及在继承国过渡时期取得另一国家国籍的先前国的前公民，都应能够获得继承国的国籍。<sup>87</sup> 例如，在爱沙尼亚，拒绝给予驻扎在该国的前苏联军事人员爱沙尼亚国籍。<sup>88</sup> 先前国的前军事人员对继承国国籍的申请应当依照个案逐一审理。关于国籍和国家继承问题，促请各国遵循国家继承涉及的自然人国籍问题的各条款规定。<sup>89</sup> 例如，根据这些条款，先前国的每一国民都有权获得至少一个继承国的国籍，而各国应当“采取一切适当措施，防止在国家继承之日具有先前国国籍的人由于国家继承而成为无国籍。”

在国家继承情况下，欧洲委员会的标准似乎允许在语言上作出规定，并且根据民族血统作出某些区分，但有关族裔的考虑应当有助于认定融入社会的能力。<sup>90</sup> 这一观点与欧洲和美洲人权法院<sup>91</sup> 的裁决是一致的。如果缔约国本身对于前公民丧失国籍负有责任，却以前公民获得国籍作为归还财产的先决条件，就违背了《公民权利和政治权利国际公约》。<sup>92</sup>

虽然《欧洲人权公约》没有对获得或丧失国籍作出直接规定，但授予或撤销国籍的决定受《公约》的实质性和程序性规定的约束。例如，任意剥夺国籍可能构成第三条之下被禁止的不人道或有辱人格的待遇，或者可能侵犯《公约》第八条规定

的私人和家庭生活受到尊重的权利。<sup>93</sup> 一国如果剥夺某个公民的国籍，之后又签发驱逐令，可能会使人们认为剥夺国籍的目的是为了驱逐该公民，而这是《欧洲公约》第 4 号议定书第三条所禁止的。<sup>94</sup>

### 3. 为防止基于性别的歧视而提供的保护

各国应当在其立法中消除男女在取得和传承国籍方面的各种歧视。<sup>95</sup>

一些国家的国籍和移民法区别对待男性公民和女性公民与其非公民配偶结婚并同居的身份。例如，毛里求斯政府通过的一项移民法规定，如果一名毛里求斯妇女同另一国的一名男子结婚，丈夫必须申请在毛里求斯的居留资格，此种居留申请可被拒绝。但是，如果一名毛里求斯的男子同一名外国妇女结婚，该外国妇女则自动取得毛里求斯的居留资格。人权事务委员会认为，毛里求斯在缺乏充分根据的情况下区别对待男子和妇女，而且没有尊重家庭团圆的权利，因而违反了《公民权利和政治权利国际公约》。<sup>96</sup> 按照《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(卯)款第(3)项，所有公民的非公民配偶，无论性别如何，都应当以同样方式获得国籍。<sup>97</sup>

## C. 经济、社会、文化权利

### 1. 非公民作为少数群体成员的权利

享有自己的文化、表达并信奉自己的宗教、使用自己的语文的权利

鉴于非公民经常来自不同于公民的民族或种族血统，鼓励各国将非公民视作少数民族一员，<sup>98</sup> 保证非公民享受根据这一地位所应有的权利。

非公民作为少数群体成员而应享受的权利可在一些法律文书以及文书的监督机构的判例中看到实例。例如，人权事务委员会指出，“如果非公民属于《公民权利和政治权利[国际]公约》第二十七条所规定的少数者，就不得剥夺他们同其集团中的其他成员共同享有他们自己的文化并表达和信奉自己的宗教及使用自己的语文的权利。”<sup>99</sup> 据此，少数民族或少数种族享受上述权利之权利就不得只局限于向公民提供。

此外，联合国《在民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》尽管并不具有法律约束力，但是阐述了少数民族和少数族裔的权利，根据诠释，其中也包括移民社区。<sup>100</sup>

根据国际刑事法院《罗马规约》，法院显然有权保护非公民，使之不遭受企图灭绝其民族群体的迫害和虐待。《罗马规约》第五条列举了属于法院管辖权内的四大罪行：灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和侵略罪。第六条对于灭绝种族罪的定义是：“蓄意全部或局部消灭某一民族、族裔、种族或宗教团体而实施的行为”。因此，这些行为均为法院管辖权内的罪行。此外，根据第七条，“基于政治、种族、民族、族裔、文化、宗教、性别，……或根据公认为国际法不容的其他理由，对任何可识别的团体或集体进行迫害”也被认为是危害人类罪。

此外，咨询委员会和部长委员会的任务是监督《欧洲保护少数民族框架公约》的实施情况，而两者都表示，该项公约适用于非公民。<sup>101</sup>

另一方面，罗姆人(吉卜赛人)本身并不是非公民，但是他们的公民权经常得不到承认。罗姆人在教育、工作、社会福利和获得土地方面都面临歧视。在一些国家里，他们并不享受少数族裔成员的地位。<sup>102</sup> 使罗姆人权利问题更为复杂的就是认为罗姆人是“少数民族”的理念，这一用语的确具有公民的含

义，但是，国际社会已经开始认真地看待罗姆人的特殊问题。例如，1991年以来，欧洲委员会欧洲地方和地区政权代表大会组织了一些听询会，以便解决欧洲罗姆人的情况。此外，消除种族歧视委员会建议，各国“确保有关公民资格和入籍的立法不歧视罗姆社区成员。”<sup>103</sup>

非公民享有宗教自由的权利。<sup>104</sup>此外，促请各国采取必要措施，防止剥夺非公民文化和族裔身份特征的做法，例如非公民改变姓名才能入籍的要求。<sup>105</sup>《经济、社会、文化权利国际公约》第十五条责成各国采取步骤，保证任何国籍情况的所有人都享受参与文化生活的权利。非公民有权在适婚年龄结婚。<sup>106</sup>

## 2. 得到健康、教育、住房、起码生活水准和社会保障的权利

在对待公民和非公民方面，国家必须避免采取可能导致不平等享受经济、社会及文化权利情况的不同的待遇标准。<sup>107</sup>各国政府应当利用现有资源采取逐步措施，以便保护每个人的以下权利，不论公民资格如何：社会保险；达到相当的生活水平，包括获取足够的食物、衣物和住房并且不断改善生活条件的权利；生活条件的持续改善；享有能够达到的最高标准的身心健康的权利；教育权。

国家应当采取切实有效的措施，确保住房机构和私人业主不实行歧视性做法。例如，在“F.A. 诉挪威”一案中，<sup>108</sup>消除种族歧视委员会了解到在挪威的住房广告中含有歧视性要求，例如“不租给外国人”、“只租给白人”、“只租给有长期工作的挪威人”。对此，该委员会敦促挪威采取有效措施，确保住房中介机构避免歧视性做法，建议挪威充分履行《消除一切形式种族歧视[国际]公约》第五条(辰)款第(3)项规定的义务。<sup>109</sup>

各国必须保证，社会福利部门能为非公民提供起码的生活水准。<sup>110</sup> 为将非公民纳入国家健康保险系统的行动受到欢迎。<sup>111</sup>

在缔约国的管辖范围内，人人都应该能享用教育机构而不受任何歧视。这项“不歧视原则应该适用于居住在缔约国境内的所有适龄学童，包括非国民学童，不论其法律地位为何。”此外，“《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第(2)款所载述的禁止歧视并不受到逐步实现或获得资源的限制；它应该充分、立即地适用教育的所有方面，它的范围包括所有在国际上受到禁止的歧视理由。”<sup>112</sup>

对于目前在其所居住国为非公民但属于先前国前公民的人，不得剥夺其养老金、住房、保健和其他方面的权利。<sup>113</sup>



### 三、特定非公民群体的权利

对于不同类别无证件的非公民，例如无国籍人士、难民和寻求庇护者、无证件经济移民、被贩运的卖淫妇女，以及儿童，每一类都必须得到适合其特定状况的对待。<sup>114</sup>

#### A. 无国籍人士

有些非公民是无国籍的。这些人或者从未在其出生的国家取得国籍，或者失去了国籍，而且对另一国家也无权要求取得国籍。<sup>115</sup> 这类人包括那些原本就是其居住国当地的居民，但是在某一时期没有注册其国籍，随后也一直在取得国籍方面受到拒绝；<sup>116</sup> 以及由来自只承认出生地原则国家的非公民父母在只承认血统原则国家所生的子女。<sup>117</sup> 无国籍人士的权利已经在一些国际文书中阐明，其中包括《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》。

无国籍人士的权利已经在一些国际文书中阐明，  
其中包括《关于无国籍人地位的公约》  
和《减少无国籍状态公约》。

无国籍人士(特别是那些无法申请居留许可或公民身份的无国籍人士)应当通过诸如简化申请居留许可程序等方式来使其身份正规化，并应当通过一些宣传运动来指明，无国籍人士如果向政府主管部门表明自己的身份，不会面临受驱逐的危险。<sup>118</sup> 各国并应当力图减少无国籍人士的人数，其中应优先减少无国籍儿童的人数，为此可采取的几种方式中特别应包括鼓励父母代表子女申请国籍。<sup>119</sup> 无国籍人士不应当被非自愿地遣返到其先辈的原籍国。<sup>120</sup> 已经在不同于其原籍国的

国家里取得公民身份的人应当也能够在其原籍国获得公民身份。<sup>121</sup>

根据《公民权利和政治权利国际公约》第十二条第(4)款，不应任意剥夺无国籍人士进入其居住国或与此人已经有长期关系的国家。

## B. 难民和寻求庇护者

五项联合国文书构成了国际人权法中难民权利的基础：<sup>122</sup> 1951 年的《关于难民地位的公约》及其 1967 年的《议定书》、《难民事务高级专员办事处章程》、《领土庇护宣言》、和《确定难民身份的程序和标准手册》。

与难民和寻求庇护者相关的国际标准应当不论寻求庇护者或难民的国籍而得到平等适用。<sup>123</sup> 难民收容所的条件以及无证件移民和寻求庇护者受拘禁的条件应当符合国际标准。<sup>124</sup> 各国应当保证，身处非法状况的人，例如不合法地留在某一国的寻求庇护者和主管部门认为其申诉没有依据的人不被当作罪犯对待。<sup>125</sup>

2003 年，移民人权问题特别报告员的报告<sup>126</sup> 专门集中讨论了移民的拘禁以及移民受拘禁的状况问题。报告表示的关注包括寻求庇护者受拘禁的情况、拘禁的时间旷日持久、拘禁决定的武断性质、根据涉及到恐怖主义或国家安全的不明确指控而实施的拘禁、对人口贩运受害者的拘禁、对移民儿童的拘禁、没有法律援助和司法审查程序、与普通罪犯拘禁在一起、单独拘禁、对人身安全造成危害的制约方式、<sup>127</sup> 拘禁在不适当的设施内、人满为患和卫生条件恶劣、缺医少药、受拘禁的青少年得不到教育及其他问题。

## 1. 难民

1951年《关于难民地位的公约》及其1967年《议定书》规定，应当在以下方面给予难民至少与公民所得到的同样有利的待遇：宗教(第四条)；知识产权保护(第十四条)；诉诸法院和得到法律援助(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)；财政税费(第二十九条)。

《公约》及其《议定书》并要求缔约国在法定相互条件的免除(第七条第(一)款)、购置财产(第十三条)、非政治性和非营利性社团和工会(第十五条)、有工资收入的就业(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)、初等教育之后的教育(第二十二条第(二)款)以及行动自由(第二十六条)等方面向难民提供与一般非公民所得到的同等的待遇。对于已经获得承认的难民，不应当剥夺其就业、住房及社会援助权利，特别不应以其族裔为由这样做。<sup>128</sup>

各国必须保证更严格地监督旨在帮助难民融入社会、尤其是融入当地社会的各项措施实施的情况。<sup>129</sup>一些国家作出了积极努力，为刚到该国的人制定了全面的融入社会计划，并向其提供顺利融入该国社会的手段。<sup>130</sup>

## 2. 寻求庇护者

某些权利只适用于寻求庇护者。庇护资格不应当取决于申请人的族裔或民族血统。<sup>131</sup>寻求庇护者在等待有关机构对其庇护请求进行审查过程中，不应当处在极度贫困状态，<sup>132</sup>因为此种贫困状态会加剧庇护申请者遭受的偏见、歧视和敌视态度。确定庇护资格的程序不应当缓慢，各国应当确保给予申请者足够的法律援助。<sup>133</sup>应当鼓励各国向申请者提供免费的法律咨询。<sup>134</sup>登记提出庇护请求的期限不应当过短，以免

剥夺有关人员依据国际法有资格受到的保护。<sup>135</sup> 国际人权法在界定寻求庇护者恰当的接收标准方面也有一些规定。<sup>136</sup> 寻求庇护者还应当有工作权。<sup>137</sup> 非洲、<sup>138</sup> 欧洲、<sup>139</sup> 美洲<sup>140</sup> 的区域人权文书也可以保护寻求庇护者的人权，这些文书适用于各有关缔约国管辖下的所有人，不论其在庇护国的法律地位如何。

应当尽最大可能避免采取将寻求庇护者拘留的做法，特别是在处理同家人一起到达的人员的情况时。<sup>141</sup> 如果的确采取拘禁方式，拘禁不应当没有期限，<sup>142</sup> 应当十分关切向受拘禁的寻求庇护者的家属(尤其是儿童)提供住所和生活设施的情况。<sup>143</sup> 寻求庇护者和难民不应当与已被判处的罪犯拘禁在一起，<sup>144</sup> 也不应当因为不持有身份证件或未能说明进入接收国的旅行路线而被拘留。<sup>145</sup> 应当尽可能保障寻求庇护者的行动自由。<sup>146</sup>

### C. 非公民工人及其家属

无论公民身份如何，人人都有权工作，而政府有义务采取逐步的措施，保障这项权利。<sup>147</sup> 合法居留在一国的非公民在就业和工作领域里有权享受等同于公民所享受的待遇。<sup>148</sup> 包括非公民在内的所有人都有权享受公正与合适的工作条件，<sup>149</sup> 而在诸如安全、健康、工作时数、薪金等待遇和条件方面规定保护措施的国际标准适用于所有工人，无论其公民或有关身份如何。各国必须保证所有人成立和加入工会的权利。不应禁止非公民工人担任工会职务，而非公民罢工的权利不应受到限制。<sup>150</sup>

## 1. 国际劳工组织(劳工组织)

国际劳工组织的公约和建议(例如有关集体谈判、歧视、工人赔偿、社会保障、工作条件和环境、废除强迫劳动和童工等的公约和建议)总的来说不论国籍保护所有工人的权利。劳工组织的八项基本公约<sup>151</sup>以及随同公约提出的建议适用于具有任何国籍身份的所有工人。有一些国际劳工组织的文书是特别保护移徙工人及其家属的。其中最重要的是：第 97 号《移民就业公约》、第 143 号《促进移徙工人机会和待遇平等公约》、和第 118 号《关于社会保障同等待遇的公约》。在许多情况下，某些权利不论移民呆在所涉领土是否合法都受到保障，例如同工同酬和与过去就业相关的最低工资以及维持社会保障福利等<sup>152</sup>。其它一些权利仅提供给合法呆在某一领土内的人员，例如同等机会权利和职业培训权利等。<sup>153</sup>

劳工组织第 143 号公约对于非正规移民以及不合法情况下雇用的移民待遇作出了具体的指示。例如，其中第一条提出了适用于这类人的最起码准则，规定缔约国必须“尊重所有移徙工人的基本人权”<sup>154</sup>，不论其移徙的地位如何，也不论其法律状况如何。公约和建议书执行问题专家委员会将这些权利的诠释正式载入《国际人权宪章》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》的基本人权。<sup>155</sup>

## 2. 保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约

以劳工组织第 97 号和第 143 号《公约》为基础的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》保护所有移徙工人及其家庭成员，但一般不适用于国际组织雇员、外派或境外参与发展方案的人员、难民、无国籍者、学生以及受训人员(第 1 条、第 3 条)。

该项《公约》规定：

- 不歧视(第 7 条);
- 离开任何国家以及进入其原籍国的自由(第 8 条);
- 生命权(第 9 条);
- 不受酷刑和虐待的自由(第 10 条);
- 不被使为奴隶或受奴役(第 11 条);
- 思想、良心和宗教自由(第 12 条);
- 主张和见解自由(第 13 条);
- 隐私、家庭、住宅、通信或其他联系不受任意或非法干涉的自由(第 14 条);
- 财产权(第 15 条);
- 人身自由和安全(第 16 条);
- 被剥夺自由的移徙工人受到人道对待的权利(第 17 条);
- 得到独立和公正的主管法庭进行公正和公开审理(第 18 条);
- 禁止追溯适用刑法(第 19 条);
- 禁止对未能履行合同义务而实行监禁(第 20 条);
- 禁止销毁旅行或身份证件(第 21 条);
- 禁止集体或不经公证程序而实行驱逐(第 22 条);
- 取得领事或外交援助的权利(第 23 条);
- 人格在法律面前得到承认的权利(第 24 条);
- 国民与移徙工人在工作条件和报酬方面得到同样待遇(第 25 条);
- 参加工会的权利(第 26 条);
- 平等享受社会保障(第 27 条);
- 接受紧急医疗的权利(第 28 条);
- 儿童具备姓名、出生登记和国籍的权利(第 29 条); 和
- 平等接受公共教育的机会(第 30 条)。

此外，缔约国应保证尊重移徙工人的文化特征(第 31 条)；汇兑收益和储蓄及财物的权利(第 32 条)；以及了解根据《公约》所应享受权利的资料(第 33 条)。

### 3. 美洲人权法院

美洲人权法院重申，国际劳工标准适用于非公民，尤其是适用于处于非正规地位的非公民。该法院在 2003 年 9 月发表的一项意见中认为，不歧视以及平等权利为绝对法，适用于所有居民，无论其移民身份如何。据此，各国政府不得利用移民身份作为限制未经核准的工人的就业或劳动权，其中包括社会保障权。法院认为，各国政府没有权利驱逐不持有就业证件者，也无权拒绝向其提供就业，相反认为，一旦雇佣关系发生之后，未经核准的工人就开始有权享受经核准的工人所享受的所有就业和劳工权益。<sup>156</sup> 该法院指出：

“... 不得以移徙为由，用任何方式阻碍任何人享有和行使其人权，包括劳动权利。移民建立了雇佣关系之后，就取得了必须被承认和保证的各项权利，因为无论其在受雇国家是否具有正规或非正规身份，此人始终是一名雇员。这些权利是依据雇佣关系而成立的。”<sup>157</sup>

美洲人权法院：“不歧视以及平等权利为绝对法，  
适用所有居民，无论其移民身份如何。”

### 4. 消除种族歧视委员会

消除种族歧视委员会还经常对充当家庭雇工的非公民遭受债役和其它非法雇用做法的侵害，护照被收走、遭到非法禁锢、强奸及毒打等情况表示关注。<sup>158</sup> 促请各国采取措施，停

止雇主扣留其外国雇员的护照、特别是家庭雇工的护照的做法。<sup>159</sup>

#### D. 人口贩运受害者

非公民还常常成为贩卖人口行为的目标。通过非正常渠道(例如偷渡和人口贩运网络)移徙外国的人面临在集装箱内窒息致死或超载船舶下沉而淹死的风险。<sup>160</sup>应当向贩卖人口行为受害者提供充分援助和支持,包括向其提供正规的保护、协助和教育。<sup>161</sup>

#### E. 非公民儿童

《儿童权利公约》第 2 条规定,“缔约国应尊重本公约所载列的权利,并确保其管辖范围内的每一儿童均享受此种权利,不……有任何差别”儿童权利委员会鼓励各国继续并加紧努力,将第 2 条中所载列的不受歧视权利充分纳入所有相关的法律,并保证这项权利能在影响到所有儿童、包括非公民儿童和属于少数群体的儿童的所有政治、司法和行政决定以及在各项目、方案和服务中得到有效实现。<sup>162</sup>委员会建议,各国应当制定完整而协调一致的政策,来面对演变中的移民现象,其中包括开展大众宣传运动,以便促进宽容态度,监督和收集有关出于种族动机行为的数据、并研究非公民儿童的状况,尤其是在学校系统内的状况,调查为帮助其融入社会所采取的措施是否有效。<sup>163</sup>各国并应采取切实措施,处理歧视性态度或偏见,尤其是针对非公民儿童的态度或偏见,充分有效地实施已经通过的防止歧视的法律措施,并保证本国法律充分符合《儿童权利公约》第 2 条。<sup>164</sup>



以出生地确定国籍已成为确定非公民父母所生子女国籍的最重要的国际准则，尤其是在不如此儿童即无国籍的情况下。

非公民子女有获得姓名的权利和取得国籍的权利。《公约》第 7 条规定，“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……予以实施，尤其应当注意不如此儿童即无国籍之情形。” 鉴于《儿童权利公约》几乎已经获得普遍批准，出生地原则(以出生地国籍为出生婴孩国籍的原则)已成为有关非公民父母所生子女国籍的最为重要的国际准则，尤其是在不如此儿童即无国籍的情况下。<sup>165</sup> 父母将国籍传给子女的权利必须在父母性别不受歧视的情况下得到实现。<sup>166</sup> 另外，《公约》第 7 条还要求，允许父母将国籍传给其领养子女。<sup>167</sup> 应当联系第 8 条(维持身份，包括国籍、姓名及家庭关系)、第 9 条(避免与父母分离)、第 10 条(家庭团聚)和第 20 条(扶养脱离家庭环境的儿童的持续性)来理解第 7 条。<sup>168</sup> 根据儿童权利委员会对《公约》的诠释所建议采用的整体办法，这些条款应当根据《公约》中以下各条所体现的总原则来理解：第 2 条(不受歧视的权利)、第 3 条(儿童最佳利益原则)、第 6 条(儿童的生命和发展权)、及第 12 条(儿童有权对影响到自己的一切问题发表的看法受到尊重，并且有机会在任何涉及儿童的司法或行政诉讼过程中陈述意见)。

非公民子女有权得到根据其未成年人地位而需要采取的保护措施。<sup>169</sup> 不应当将没有合法地位的非公民的子女排除在学校之外，<sup>170</sup> 应当鼓励学校允许非公民的子女根据在原籍国制订的大纲接受教育。<sup>171</sup>

尤其关于寻求庇护的儿童，《儿童权利公约》为根据“最大利益”原则制定和执行接收政策提供了重要的指导意见。各

国必须确保：为儿童寻求庇护者的特殊需要提供特别保护和照料、避免拘留未满 18 岁的寻求庇护者、儿童得到法律和心理援助，包括与提供此种援助的非政府组织联系。<sup>172</sup> 儿童年龄的寻求庇护者和难民不应当安置在不具备无法提供儿童要求的特殊照料的机构内。<sup>173</sup> 这类儿童在享受经济、社会和文化权利方面，例如在接受教育、医疗保健和社会服务方面，不应当受到歧视。<sup>174</sup> 各国应当保证受拘留的所有非公民儿童不受歧视地享受全部经济、社会和文化权利，尤其是受教育权，并保障其融入社会的权利。<sup>175</sup>

## 结论和建议

几乎所有代表非公民利益的主张都集中于个别群体的权利，例如寻求庇护者、难民、无国籍人士、遭受贩运的人，等等。但是可惜，对于确定各类不同非公民群体的共同困境、需求以及共同的解决方式，开展的工作却很少。确实，各类非公民群体——及其相关的倡导和利益群体——历来都将自己视为单独的群体，有着独特的问题，尽管它们有着相似的目标和处于相同的境况。此外，直到最近为止，涉及到非公民的国际法和国际机制也集中关注从属于非公民中的专门群体，而忽视了对全体非公民的更广泛的保护。例如，联合国各机构任命了有关人口贩运、移民、土著人民、难民和种族歧视及仇外心理等专题的特别报告员。同样，目前已拟订了一些条约，以此保护受贩运人口、移徙工人、土著和部落居民、难民和无国籍人士。尽管所有这些措施都具有根本重要意义，而且相互间的重叠不多，因此并非没有必要，但是仍然需要作出保护非公民的统一整体努力。

如同本出版物所指出的那样，所有保护非公民权利的国际努力的一项主要目标首先就是表明，如果没有明确、全面的非公民权利标准，如果各国不执行这些标准，对遵守情况进行更加切实有效的监督，那么违反相关国际人权文书的对非公民的歧视性待遇就会继续下去。

此外，由于七项主要人权条约涉及非公民遇到的许多问题，因此，各国应当设法普遍批准并执行这些条约，特别是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。各国也应当酌情批准和执行另一些相关条约，例如《关于难民地位的议定书》、劳工组织第 97、118、143 号公约、《减少无国籍状态公约》、《关于无国籍人地位的公约》、《维也纳领事关系公约》和任择议定书、《欧洲人权公约》第四和第七号议定

书，以及《欧洲保护少数民族框架公约》等。应当鼓励各国遵守《非居住国公民个人人权宣言》。

与非公民的待遇相关的问题是在七项主要人权条约之下出现的，就需要条约机构更有效地协调其工作。因此，条约机构有必要拟定总的评论/建议，以便采用一致、结构明确的方式处理保护非公民权利这一问题。至少，已经通过具体标准的条约机构应当考虑修订这些标准，尚未公布与非公民相关的解释性指导意见的机构应当公布此种指导意见。<sup>176</sup> 此外，条约机构应当在各自主管领域内就赋予非公民的权利和非公民面临的实际状况加紧与缔约国进行对话。

## 注 释

<sup>1</sup> 本出版物是由非公民权利问题特别报告员编写的。戴维·魏斯布罗特教授于 2003 年 8 月向增进和保护人权小组委员会提交报告(E/CN.4/Sub.2/2003/23 和 Add.1-3)。作者特此感谢 John D. and Catherine T. MacArthur 基金会对此项目的支持，并感谢下列人士在调查研究中所提供的帮助：Shervon Cassim, Marta Baró i Vilà, Chantal Bostock, Christopher Chinn, Clay Collins, Noriko Kurotsu, Sasha Mackin, Rosalyn Park, Nandana Perera, Virginie Roux, Mary Rumsey, Bret Thiele, Mark Thieroff, Erik Williamsen and Zemeney Wondesen。

<sup>2</sup> 见国际法院 1955 年 4 月 6 日对“诺特鲍姆案(列支敦士登诉危地马拉)”案所作的裁决。

<sup>3</sup> “世界人口趋势：秘书长的报告”(E/CN.9/2003/5, 第 53 段)。1.75 亿的数字是指目前居住在其出生以外国家内的人数。其中可能包括已加入其后来居住国国籍的人，但是可能不包括那些其国籍没有在其原籍国得到承认的人。

<sup>4</sup> 1948 年《世界人权宣言》在第二条(一)中承认了这项原则：“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、国籍[national 英文原意可能指“族裔”，请参看下一行的文字——中译注]或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别”(着重号后加)。这项规定适用于“人人”，因而包括非公民。使用“等”一词表明，该清单并非穷尽，并清楚表明执行片语

为“不分……任何区别”（着重号后加）。尽管这一清单中少了国籍，但是据 Lillich 教授的说法，“缺少这一项的情况并不是无法补救的，……因为该清单显然旨在举例说明，而不是要做到面面俱到。”他并指出，“国籍看来属于‘任何区别’一类。”(Richard B. Lillich, *The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law* (Manchester University Press, 1984), p. 43)。与此相类似的有关非公民的不歧视原则也可以在以下文书中看到：《联合国宪章》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《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》、《非洲人权和人民权利宪章》、《美洲人权公约》、《[欧洲]保护人权与基本自由公约》、《[欧洲]保护少数民族框架公约》和其他许多文书，以及政府对于这些文书的诠释。

<sup>5</sup> 见消除种族歧视委员会关于《公约》第一条第一款的一般性建议十四(1993年)：“委员会认为，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，或者是在《公约》第一条第一款的范围内，否则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。”人权事务委员会在关于不歧视的第18号一般性意见(1989年)中提出了类似的见解，认为，“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”，区别待遇根据《公约》可能是允许的。

<sup>6</sup> 见 Joan Fitzpatrick, 《移民的人权》，国际法律准则和移徙问题会议(日内瓦, 2002年5月23日至25日)。参见欧洲人权法院，“Berrehab 诉荷兰”案，第10730/84号案，1988年6月21日的裁决。

<sup>7</sup> 见人权事务委员会关于外侨根据《公约》应有地位问题的第15号一般性意见(1986年)。

<sup>8</sup> 但是，国家对移民问题采用“外籍工人”的方式，如果影响到非公民组织起来维护自身共同利益的能力，并影响到移民出生的人中产生社会、知识界和经济界精英的情况，应当受人关注。见欧洲反对种族主义和不容忍委员会关于奥地利的第二项报告(CRI (2001) 3, 第16至21段)。各国应当考虑准许长期的非公民居民获得参与地方范围公共生活的权利，其中包括参加地方选举的权利。见欧洲反对种族主义和不容忍委员会关于奥地利的第二项报告(第16至21段)、关于比利时的第二项

报告(CRI (2001) 2, 第 11 至 15 段)和关于法国的第二项报告(CRI (2001) 31, 第 15 至 19 段)。

<sup>9</sup> 消除种族歧视委员会关于非公民问题的第十一号一般性建议(1993 年)。这项建议为第三十号一般性建议(2004 年)所取代。但是, 其中第 2 段重复了基本上相同的原则: “对第一条第二款所作的解释必须能避免破坏根本禁止种族歧视的工作; 因此, 所作的解释绝不应该偏离《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》确认和阐明的各项权利和自由”。

<sup>10</sup> 消除种族歧视委员会关于加拿大第 13 和第 14 次定期报告的结论性意见(A/57/18, 第 338 段)。

<sup>11</sup> 见人权事务委员会第 15 号一般性意见(第 1 段)。

<sup>12</sup> 见经济、社会和文化权利委员会关于适足住房权问题的第 4 号一般性意见(1991 年)。此类保护的必要性在法国的实情中得到了说明; 消除种族歧视委员会 “对于移民和移民社区在住房... 就业和教育方面的不利处境” 表示关注, “... 尽管缔约国在这方面作出了巨大努力... ” (A/60/18, 第 106-117 段)。

<sup>13</sup> 见经济、社会和文化权利委员会关于乌克兰第三次定期报告的结论意见(E/1996/22, 第 266 段)。

<sup>14</sup> 见消除种族歧视委员会关于哥斯达黎加第十六次定期报告的结论意见(A/57/18, 第 64-86 段)和关于爱沙尼亚第五次定期报告的结论意见(同上, 第 344-366 段)。例如, 委员会收到了住在荷兰的一名土耳其妇女的申诉, 她因怀孕而被解雇, 见对于第 1/1984 号来文 “Yilmaz-Dogan 诉荷兰” 的意见, 1988 年 8 月 10 日(A/43/18, 附件四)。

<sup>15</sup> 见消除种族歧视委员会对中国第八次和第九次定期报告的结论意见(A/56/18, 第 248 段)。

<sup>16</sup> 见消除种族歧视委员会对苏丹第九、第十和第十一次定期报告的结论意见(A/56/18, 第 215 段)。这种根据国籍实行的歧视之一个实例就是, 美国从体制上整体地拒绝对来自危地马拉和萨尔瓦多的人提出的庇护申请进行等同于其他申请者的审议。见 “美国浸信会诉 Thomburgh” 案, 760 F. Supp. 796 (N.D. Cal. 1991)。

<sup>17</sup> 见消除种族歧视委员会对阿塞拜疆初次和第二次定期报告的结论意见(A/54/18, 第 497 段)。

<sup>18</sup> “A 和其他人诉内政大臣” 案 [2004] UKHL 56, [2005] 2 W.L.R.87。上议院认为, 根据第 15 条, 无限期拘禁构成了《欧洲人权公约》第 5 条中规定的人身自由与安全权的不相称减损。

<sup>19</sup> 根据第一条第(四)款，特别措施“专为使若干须予必要保护的种族或民族团体或个人获得充分进展而采取……，以期确保此等团体或个人同等享受或行使人权及基本自由……”。并见人权事务委员会第 18 号一般性意见第 13 段。

<sup>20</sup> 关于第 10/1997 号来文的决定，“Ziad Ben Ahmed Habassi 诉丹麦”，1999 年 3 月 17 日(A/54/18, 附件三)。

<sup>21</sup> 国家为保护本国公民和经济不受非公民影响而采取的措施不当在损害到人权的情况下采取。非洲人权和人民权利委员会，“泛非人权联盟及其他方面诉安哥拉”案，第 159/96 号来文第 16 段(1997 年 11 月 11 日)；见 Carmen Tiburcio，《国际法和比较法所规定的外侨人权》，国际人权研究，第 65 卷(海牙，Martinus Nijhoff 出版社，2001 年)第 145-147 页。

<sup>22</sup> 欧洲人权法院，“Conka 诉比利时”案，第 51564/99 号，2002 年 5 月 5 日的裁决。欧洲人权法院第五条规定：“任何人不得被剥夺其自由，但在下列情况并依照法律规定的程序者除外：(甲) 经有管辖权的法院的判罪对某人加以合法的拘留；(乙) 由于不遵守法院合法的命令或为了保证法律所规定的任何义务的履行而对某人加以合法的逮捕或拘留；(丙) 在有理由地怀疑某人犯罪或在合法地认为有必要防止某人犯罪或在犯罪后防其逃脱时，为将其送交有管辖权的司法当局而对某人加以合法的逮捕或拘留；(丁) 为了实行教育性监督的目的而依合法命令拘留一个未成年人或为了将其送交有管辖权的法律当局而予以合法的拘留；(戊) 为了防止传染病的蔓延对某人加以合法的拘留以及对精神失常者、酗酒者或吸毒者或流氓加以合法的拘留；(己) 为防止某人未经许可进入国境或为押送出境或引渡对某人采取行动而加以合法的逮捕或拘留。”

<sup>23</sup> 欧洲人权法院，“C. 诉比利时”案，第 21794/93 号，1996 年 8 月 7 日的裁决，第 37-38 段。

<sup>24</sup> 参见人权事务委员会对第 965/2000 号来文的意见，“Karakurt 诉奥地利”，2002 年 4 月 4 日(A/57/40 (第二卷)，附件九，第二节，第 8.4 段)。

<sup>25</sup> 同上，援引人权事务委员会对第 658/1995 号来文，“Van Oord 诉荷兰”案的决定。但是，“在外国人之间仅仅因其不同的国籍而对其是否能竞选担任工会职务方面加以区分是没有理由的。”各国有义务根据《公约》第二条第三款(甲)项向遭受此类歧视的非公民提供有效补救办法。(同上，第 8.4 段和第 10 段)。

<sup>26</sup> 欧洲人权法院, “‘涉及到比利时教育中使用语言问题的某些法律方面’诉比利时”案(比利时语言案), 第 1474/62 号、第 1677/62 号、第 1691/62 号、第 1769/63 号、第 1994/63 号、第 2126/64 号案, 1968 年 7 月 23 日的裁决。

<sup>27</sup> 美洲人权法院, 关于《哥斯达黎加宪法》中归化条款修正提案的咨询意见 OC-4/84, 1984 年 1 月 19 日。

<sup>28</sup> 消除种族歧视委员会, 关于克罗地亚的初次报告和特别报告的结论意见(A/48/18, 第 474-508 段)。

<sup>29</sup> 关于尼日利亚的第十次、第十一次和第十二次定期报告的结论意见(同上, 第 306-329 段)。

<sup>30</sup> 消除种族歧视委员会, 关于阿塞拜疆初次报告和第二次报告的结论意见(同上, 第 491 段)。

<sup>31</sup> 参见消除种族歧视委员会, 关于卡塔尔第九次、第十次、第十一次和第十二次定期报告的结论意见(A/57/18, 第 191 段)。

<sup>32</sup> 《保护少数民族框架公约》咨询委员会, 关于德国的意见, 2002 年 3 月 1 日, 第 18 和 37 段。

<sup>33</sup> 见人权事务委员会第 15 号一般性意见。

<sup>34</sup> “Conka 诉比利时”案, 前引书。

<sup>35</sup> 《维也纳领事关系公约》第 36 条。这项程序没有始终得到遵循, 甚至对死刑案例以及在国际法院作出临时性补救的情况下都没有遵循。请参看国际法院 1998 年 4 月 9 日对于涉及《维也纳领事关系公约》(“巴拉圭诉美利坚合众国”)的案例所作的指令, 以及 1999 年 3 月 3 日“LaGrand”案(“德国诉美利坚合众国”)所作的指令、美国最高法院 1998 年 4 月 17 日对“Breard 诉 Greene”案和 1999 年 3 月 3 日对“德意志联邦共和国诉美利坚合众国”案所作的决定、以及美洲人权法院 1999 年 10 月 1 日关于在适当程序法保障框架内对于领事援助的知情权问题的咨询意见 OC-16/99。

<sup>36</sup> 美洲人权委员会 2002 年 3 月 12 日关于防范措施方面要求的决定(在古巴关塔那摩湾的受拘禁者)。

<sup>37</sup> 欧洲人权法院, “Amuur 诉法国”, 第 19776/92 号案, 1996 年 6 月 25 日的裁决, 第 43 段。

<sup>38</sup> 消除种族歧视委员会, 关于种族歧视和打击恐怖主义措施的声明(A/57/18, 第 514 段); 消除种族歧视委员会, 关于摩洛哥第十四次、第十五次和第十六次定期报告的结论意见(A/58/18, 第 147 段)。



<sup>39</sup> “Conka 诉比利时”案，欧洲人权法院，“Chahal 诉联合王国”，第 22414/93 号案，1996 年 11 月 15 日的裁决，第 112 段。

<sup>40</sup> 参见《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》、《欧洲人权公约》。另见联合国，《联合国和各区域组织在打击恐怖主义的同时保护人权的判例法摘要》(HR/PUB/03/1)。

<sup>41</sup> 人权事务委员会，关于也门第三次定期报告的结论意见(A/57/40 (第一卷)，第 83(18)段)；见欧洲人权法院，“Ahmed 诉奥地利”案，第 25964/94 号案，1996 年 12 月 17 日的裁决。

<sup>42</sup> 见禁止酷刑委员会，关于第 144/1999 号来文的决定，“A.M. 诉瑞士”，2000 年 11 月 14 日(A/56/44, 附件七)，和关于第 180/2001 号来文的决定，“F.F.Z. 诉丹麦”，2002 年 4 月 30 日(A/57/44, 附件七)。

<sup>43</sup> 见“A.M. 诉瑞士”案。

<sup>44</sup> 见禁止酷刑委员会关于在第二十二条的背景下执行《公约》第三条问题的第 1 号一般性意见(1997 年)。

<sup>45</sup> “Chahal 诉联合王国”案。

<sup>46</sup> 禁止酷刑委员会，关于第 146/1999 号来文的决定，“E.T.B. 诉丹麦”案，2002 年 4 月 30 日(A/57/44, 附件七)。

<sup>47</sup> 欧洲人权法院，“Boultif 诉瑞士”案，第 54273/00 号案，2001 年 11 月 2 日的裁决。

<sup>48</sup> 见以上第一章 B 节。区域人权文书对非公民作了类似的区分。

《美洲人权公约》规定了行动自由和居住自由(第 22 条第(1)款)，并对驱逐出境的诉讼程序规定了程序保护(第 22 条第(6)款)。《欧洲人权公约》第四号议定书保证在缔约国“领土内合法居留的每一个人”都有行动自由和自由选择居住地的权利(第二条第(1)款)。《欧洲人权公约》第七号议定书扩大了缔约国领土内“合法居留”的外侨在驱逐出境的诉讼中的程序保障(第一条第(1)款)。

<sup>49</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于丹麦的第二项报告(CRI(2001)4, 第 18 至 25 段)。

<sup>50</sup> 消除种族歧视委员会，关于丹麦第十四次报告的结论意见(A/55/183, 第 63 段)。

<sup>51</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于马耳他的第二次报告(CRI(2002)22, 第 19 段)和第三章 B 2 节下。

<sup>52</sup> 人权事务委员会第 15 号一般性意见。

<sup>53</sup> 见人权事务委员会，关于新西兰第四次定期报告的结论意见(A/57/40(第一卷)，第 81 段(12))。

<sup>54</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于瑞士的第二次报告(CRI(2000)6，第 35-39 段)。

<sup>55</sup> 人权事务委员会，关于新西兰第四次定期报告的结论意见。

<sup>56</sup> 见人权事务委员会第 15 号一般性意见(第 9 段)。

<sup>57</sup> “Conka 诉比利时”案。依据国籍、宗教、族裔、种族或其他因素而实施的大规模驱逐构成侵犯人权行为，见非洲人权和人民权力委员会，“Union inter Africaine des Droits de l’Homme 及其他方诉安哥拉”案。

<sup>58</sup> “Conka 诉比利时”案；欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于芬兰的第二次报告(CRI(2002)20，第 46-57 段)。

<sup>59</sup> 见欧洲人权法院，“Andric 诉瑞典”案，第 45917/99 号案，1999 年 2 月 23 日的决定；另见非洲人权和人民权力委员会，“世界反对酷刑组织及他方诉卢旺达”案，第 27/89 号、第 46/91 号、第 49/91 号、第 99/93 号来文(1996 年 10 月)。

<sup>60</sup> “Conka 诉比利时”案。

<sup>61</sup> 人权事务委员会，关于第 930/2000 号来文的意见，“Winata 诉澳大利亚”，2001 年 7 月 26 日(A/56/40(第二卷)，附件十，T 节，第 7.3 段)。

<sup>62</sup> 第十七条第(1)款规定：“任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的荣誉和名誉不得加以非法攻击。”

<sup>63</sup> 第二十三条第(1)款规定：“家庭是天然的和基本的社会单元，并应受社会和国家的保护。”

<sup>64</sup> 第二十四条第(1)款规定：“每一儿童应有权享受家庭、社会和国家为其未成年地位给予的必要保护措施，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、国籍或社会出身、财产或出生而受任何歧视。”

<sup>65</sup> 人权事务委员会，关于也门第三次定期报告的结论意见。确实，缔约国在驱逐非公民之前，应当提供切实的保障措施的补救办法。人权事务委员会关于阿拉伯叙利亚共和国第二次定期报告的结论意见(A/56/40(第一卷)，第 81 段(22))。

<sup>66</sup> 只有在例外而且明确界定的情况下才可没收长期居住当地的非公民的居留许可，而且应当提供对这一决定提出申诉的适当法律办法。欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于瑞士的第二次报告(第 39 段)。

无证件的青少年非公民可以根据《儿童权利公约》而得到进一步保护；其中第二条对缔约国管辖领地内的每一儿童规定了保障措施。

<sup>67</sup> 见人权事务委员会第 15 号一般性意见。

<sup>68</sup> 见消除种族歧视委员会，关于爱沙尼亚的第五次定期报告的结论意见(第 359 段)，和人权事务委员会，关于爱沙尼亚第二次定期报告的结论意见(A/58/40(第一卷)，第 79 段(17))。

<sup>69</sup> 见人权事务委员会第 15 号一般性意见。

<sup>70</sup> “Berrehab 诉荷兰”案；另见欧洲人权法院，“Beldjoudi 诉法国”案，第 12083/86 号，1992 年 3 月 26 日的裁决，“Mehemi 诉法国”案，第 25017/94 号，1997 年 9 月 26 日的裁决，和“El Boujaidi 诉法国”案，第 25613/94 号，1997 年 9 月 26 日的裁决。

<sup>71</sup> “Boultif 诉瑞士”案，第 55 段。

<sup>72</sup> “Beldjoudi 诉法国”案。

<sup>73</sup> 见人权事务委员会第 15 号一般性意见。

<sup>74</sup> 见消除种族歧视委员会，关于也门的第十一次、第十二次、第十三次和第十四次定期报告的结论意见(A/57/18，第 464 段)。

<sup>75</sup> 经济、社会和文化权利委员会，关于多米尼加共和国第二次定期报告的结论意见(E/1997/22，第 225 段)；消除种族歧视委员会，关于也门的第十一次、第十二次、第十三次和第十四次定期报告的结论意见。

<sup>76</sup> 人权事务委员会，关于也门第三次定期报告的结论意见(第 83 段(11))；消除对妇女歧视委员会第二十七届会议的报告，《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 38 号》(A/57/38，第二部分，第 254 段)。

<sup>77</sup> 《消除一切形式种族歧视国际公约》，第五条(卯)款第(3)项。见消除种族歧视委员会，关于沙特阿拉伯初次和第二次报告的结论意见(A/58/18，第 214 段)。

<sup>78</sup> 联合国，经济和社会事务部，提高妇女地位司，《2000 年及其后的妇女：妇女、国籍和公民地位》(2003 年 6 月)；另见第三节和第三章 E 节下。

<sup>79</sup> 关于批准和保留的最新资料，见 <http://untreaty.un.org/> (“进入数据库”)。

<sup>80</sup> 见消除种族歧视委员会，关于沙特阿拉伯初次和第二次报告的结论意见；儿童权利委员会，关于大不列颠及北爱尔兰联合王国第二次定期报告的结论意见(CRC/15/Add.188，第 23 段(d))。

<sup>81</sup> 见第三章 E 节下。

<sup>82</sup> 消除种族歧视委员会，关于爱沙尼亚第五次定期报告的结论意见(第 353 段)。

<sup>83</sup> 消除种族歧视委员会，关于加拿大第十三次和第十四次定期报告的结论意见(第 336 段)。

<sup>84</sup> 消除种族歧视委员会，关于爱沙尼亚第五次定期报告的结论意见。

<sup>85</sup> 同上；消除种族歧视委员会，关于俄罗斯联邦第十五次、第十六次和第十七次定期报告的结论意见(A/58/18, 第 169-200 段)。

<sup>86</sup> 消除种族歧视委员会，关于斯洛文尼亚第五次定期报告的结论意见(同上, 第 240 段)。

<sup>87</sup> 人权事务委员会，关于爱沙尼亚第二次定期报告的结论意见(第 79 段(14)) 和大会 2000 年 12 月 12 日关于自然人在国家继承过程中的国籍问题的第 55/153 号决议附件。

<sup>88</sup> 消除种族歧视委员会，关于爱沙尼亚第五次定期报告的结论意见(354 段)。

<sup>89</sup> 大会第 55/153 号决议。

<sup>90</sup> 见欧洲理事会关于捷克共和国和斯洛伐克的公民法及其执行情况的报告，以及捷克共和国和斯洛伐克两国政府的答复，1996 年 4 月 2 日(DIR/JUR(96)4, 第 164 段)；另见欧洲《保护少数民族框架公约》。

<sup>91</sup> 见第一章 D 节。

<sup>92</sup> 见人权事务委员会，关于第 586/1994 号来文的决定，“Josef Frank Adam 诉捷克共和国”，1995 年 3 月 16 日(A/51/40 (第二卷), 附件八, 第五节, 第 12.6 段)。

<sup>93</sup> 见欧洲理事会关于公民法……的专家报告，第 164 段。

<sup>94</sup> 见 P. van Dijk 和 G.J.H. van Hoof, 《欧洲公约的理论和实践》，第三版(海牙, Kluwer, 1998 年), p. 674。

<sup>95</sup> 人权事务委员会，关于也门第三次定期报告的结论意见；消除对妇女歧视委员会的报告。

<sup>96</sup> 人权事务委员会，关于 R.9/35 号来文的意见，“Shirin Aumeeruddy-Cziffra 和其他人诉毛里求斯”，1981 年 4 月 9 日(A/36/40, 附件十三)。对于遭受家庭暴力的非公民妇女的居留规定和撤销短期居留许可方面的更变在尚未对这类妇女可能产生的影响进行充分评估之前不应当作出。见消除对妇女歧视委员会的报告(第 348 段)。《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条(b)在立法和其他措施方面也力图促进性别平等，其中包括对寻求庇护者的接纳。

<sup>97</sup> 见消除种族歧视委员会，关于沙特阿拉伯初次和第二次定期报告的结论意见。

<sup>98</sup> 参见消除种族歧视委员会，关于爱沙尼亚初次、第二次、第三次和第四次定期报告的结论意见(A/55/18, 第 79 段)。

<sup>99</sup> 见人权事务委员会第 15 号一般性意见(第 7 段)。但是，《欧洲区域或少数民族语言宪章》在其关于“区域或少数民族语言”的定义中，对“少数民族”和“非公民”作出了明确的区分。《宪章》第 1 条规定，“区域或少数民族语言”这一措辞“并不包括... 移民的语言”。尽管如此，欧洲理事会认为，“社区关系”包括“移民或移民起源的民族群体与东道国社会之间关系的所有方面。”见欧洲理事会，《应对种族主义和仇外心理：地方层面的切实行动》(斯特拉斯堡，欧洲理事会出版社，1995 年)，pp. 17-18。

<sup>100</sup> 国际少数人权利团体，《公共参与和少数人群体》(伦敦，2001 年)，p. 10。

<sup>101</sup> 参见关于《保护少数民族框架公约》咨询委员会，关于爱沙尼亚的意见(ACFC/INF/OP/I(2002)005, 第 17 段)。

<sup>102</sup> 参见儿童权利委员会，关于奥地利初次报告的结论意见(CRC/C/15/Add.98, 第 30 段)。

<sup>103</sup> 见消除种族歧视委员会关于对罗姆人歧视问题的第二十七号一般性建议(2000 年)。

<sup>104</sup> 见人权事务委员会第 15 号一般性意见。

<sup>105</sup> 见消除种族歧视委员会，关于日本初次和第二次定期报告的结论意见(A/56/18, 第 176 段)。

<sup>106</sup> 见人权事务委员会第 15 号一般性意见。

<sup>107</sup> 参见消除种族歧视委员会，关于日本初次和第二次定期报告的结论意见(第 173 段)。

<sup>108</sup> 消除种族歧视委员会，关于第 18/2000 号来文的决定，“F.A. 诉挪威”，2001 年 3 月 21 日(A/56/18, 附件三)。

<sup>109</sup> 见经济、社会和文化权利委员会第 4 号一般性意见；《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第(二)款。

<sup>110</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，关于乌克兰第三次定期报告的结论意见。

<sup>111</sup> 消除种族歧视委员会，关于沙特阿拉伯初次和第二次定期报告的结论意见(第 206 段)。

<sup>112</sup> 见经济、社会和文化权利委员会关于教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)(第 6(b)段、第 34 和 31 段)。

<sup>113</sup> 消除种族歧视委员会, 关于斯洛文尼亚第五次定期报告的结论意见(第 241 段); 另见《1999 年国际法委员会年鉴》, 第二卷(第二部分), 关于国家继承中的自然人国籍条款草案(第六条, 评注 4)。

<sup>114</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会, 关于克罗地亚的第二次报告(CRI(2001) 34, 第 31 段)。

<sup>115</sup> 参见联合国难民事务高级专员办事处: 《关于无国籍状况和无国籍人士机会的国际法律框架》, Carol A. Batchelor 在由西班牙内政部举办的欧洲联盟有关国际保护的内容和范围问题研讨会上所作发言(马德里, 2002 年 1 月 8 日至 9 日)。

<sup>116</sup> 参见人权观察社, 《科威特 Bedoon 人: 无国籍的公民》(1995 年); “Beldjoudi 诉法国”。

<sup>117</sup> 参见消除对妇女歧视委员会, 关于几内亚初次、第二次和第三次定期报告的结论意见(A/56/38, 第 97-144 段), 《欧洲国籍公约》第六条第 2 款: “每一缔约国应该在其国内法中规定, 对在其领土出生的婴儿在出生时未取得另一国籍者, 应予以国籍……。”目前对国籍问题普遍采用的方式是依据出生地原则, 即, 根据出生地确定国籍, 但是一些国家规定依据血统的原则, 即, 根据儿童父母的国籍确定儿童国籍。有些国家则同时采用两种原则。

<sup>118</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会, 关于爱沙尼亚的第二次报告(CRI(2002) 1, 第 38-42 段)。

<sup>119</sup> 见儿童权利委员会, 关于立陶宛初次报告的结论意见(CRC/C/15/Add.146, 第 24 段); 人权委员会, 关于爱沙尼亚第二次定期报告的结论意见。

<sup>120</sup> 消除种族歧视委员会, 关于斯里兰卡第七次、第八次和第九次定期报告的结论意见(A/56/18, 第 321-342 段)。

<sup>121</sup> 人权事务委员会, 关于爱沙尼亚第二次定期报告的结论意见。另见以上第二章 B2 节。

<sup>122</sup> Ralph G. Steinhardt, 《联合国和难民: 1945-1988 年》, “人权、联合国和大赦国际”(纽约, 大赦国际, 1988 年)。

<sup>123</sup> 消除种族歧视委员会, 关于苏丹第九次、第十和第十一次定期报告的结论意见。

<sup>124</sup> 见消除种族歧视委员会, 关于匈牙利第十四次、第十五次、第十六次和第十七次定期报告的结论意见(A/57/18, 第 380 段)。

<sup>125</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于克罗地亚的第二次报告(第 31 段)和关于比利时的第二次报告(第 11-15 段)。

<sup>126</sup> 特定群体和个人：移徙工人(E/CN.4/2003/85)。

<sup>127</sup> 参见人权事务委员会，关于瑞士第二次定期报告的结论意见(A/57/40 (第一卷)，第 76(13)段)。

<sup>128</sup> 参见欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于捷克共和国的第二次报告(CRI (2000) 4, 第 14 段)。

<sup>129</sup> 同上。

<sup>130</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于丹麦的第二次报告(第 18-25 段)。

<sup>131</sup> 参见《非洲人权和人民权利宪章》，第 12 条；《关于难民地位的公约》，第三条。

<sup>132</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于奥地利的第二次报告(第 16-21 段)。

<sup>133</sup> 参见人权事务委员会，关于第 560/1993 号来文的意见，“A. 诉澳大利亚”，1995 年 4 月 4 日(A/52/40 (第二卷)，附件六)。

<sup>134</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于保加利亚的第二次报告(CRI (2000) 3, 第 20 段)。

<sup>135</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于土耳其的第二次报告(CRI (2001) 37, 第 44 段)。

<sup>136</sup> 参见联合国难民事务高级专员办事处，执行委员会关于保障庇护权的第 82 (XLVIII)号结论，1997 年 10 月 17 日。

<sup>137</sup> 参见欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于土耳其的第二次报告(第 45 段)。

<sup>138</sup> 《非洲人权和人民权利宪章》及《非洲儿童权利与福利宪章》。

<sup>139</sup> 《欧洲人权公约》；第一、二、三、四和五号议定书；《欧洲社会宪章》。

<sup>140</sup> 《美洲人权公约》；美洲国家组织的《领土庇护公约》和《关于外交庇护的公约》；大会 1967 年 12 月 14 日关于《领土庇护宣言》的第 2312 (XXII)号决议。

<sup>141</sup> 参见欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于马耳他的第二次报告(第 19 段)。

<sup>142</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于联合王国的第二次报告(CRI (2001) 6, 第 63 段)。

<sup>143</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于芬兰的第二次报告(第 21 段、第 46-57 段)。

<sup>144</sup> 参见欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于联合王国的第二次报告(第 63 段)。

<sup>145</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于芬兰的第二次报告(第 21 段、第 46-57 段)。

<sup>146</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于马耳他的第二次报告(第 19 段)。见以上第二章 A3 节。

<sup>147</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》第六条。

<sup>148</sup> 见国际劳工局，“国际劳工标准在界定非国民权利方面的关键作用”，Patrick A. Taran 在由开放社会司法倡议所召集的关于澄清和扩大非国民权利问题专家会议上所作的发言(纽约，2003 年 11 月 9 日-10 日)。

<sup>149</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》第七条。

<sup>150</sup> 经济、社会和文化权利委员会，关于塞内加尔初次报告的结论意见(E/1994/23)。

<sup>151</sup> 《强迫劳动公约》(第 29 号)、《结社自由和组织权利公约》(第 87 号)、《集体谈判权利公约》(第 98 号)、《同酬公约》(第 100 号)、《废除强迫劳动公约》(第 105 号)、《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)、《最低年龄公约》(第 138 号)和《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)。

<sup>152</sup> 《移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号公约)第九条。

<sup>153</sup> 《移徙工人建议书》(第 151 号)，第 2 段(b)。

<sup>154</sup> 《移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号公约)。

<sup>155</sup> Taran, 前引书。根据 1998 年国际劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》，所有成员国，即使没有批准有关公约的，……由于它们是本组织的成员国，因此均有义务“尊重、促进和实现八项基本公约的基本权利方面的原则”。

<sup>156</sup> Taran, 前引书。

<sup>157</sup> 美洲人权法院，关于无证件移民司法状况和权利的咨询意见 OC-18/03, 2003 年 9 月 17 日。

<sup>158</sup> 消除种族歧视委员会，关于科威特第十次、第十一次和第十二次定期报告的结论意见(A/48/18, 第 359-381 段)。

<sup>159</sup> 消除种族歧视委员会，关于沙特阿拉伯初次和第二次定期报告的结论意见。



<sup>160</sup> 防止歧视：涉及非国民的实践实例(E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.3)。

<sup>161</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于土耳其的第二次报告(第 52 段)；见关于人权和人口贩运问题的提议原则与准则(E/2002/68/Add.1)。

<sup>162</sup> 儿童权利委员会，关于捷克共和国第二次定期报告的结论意见(CRC/C/15/Add.201, 第 29 段)。

<sup>163</sup> 儿童权利委员会，关于冰岛第二次定期报告的结论意见(CRC/C/15/Add.203, 第 23 段)。

<sup>164</sup> 儿童权利委员会，关于罗马尼亚第二次定期报告的结论意见(CRC/C/15/Add.199, 第 26 段)。

<sup>165</sup> 见 Asbjørn Eide, 《特别涉及人权法的公民资格和国际法：现状、演变和难题》(2001 年)；关于非公民的公民资格和少数权利的工作文件(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.3)；另见儿童权利委员会，关于拉脱维亚初次报告的结论意见(CRC/C/15/Add.142, 第 26 段)和关于立陶宛的初次报告(第 23-24 段)。应当鼓励各国努力结束本国国籍法对婚生和非婚生儿童的区别对待。儿童权利委员会，关于大不列颠及北爱尔兰联合王国第二次定期报告的结论意见(第 22 段)；见以上第二章 B2 节。

<sup>166</sup> 见消除种族歧视委员会，关于埃及第十三次、第十四次、第十五次、第十六次定期报告的结论意见(A/56/18, 第 278-297 段)；消除对妇女歧视委员会，关于新加坡初次和第二次报告的结论意见(A/56/38, 第 54-96 段)和关于几内亚初次、第二次和第三次定期报告的结论意见；儿童权利委员会，关于摩纳哥初次报告的结论意见(CRC/C/15/Add.158, 第 21 段)和关于黎巴嫩第二次定期报告的结论意见(CRC/C/15/Add.169, 第 32 段)。

<sup>167</sup> 参见儿童权利委员会，关于帕劳初次报告的结论意见(CRC/C/15/Add.149, 第 40 段)；在跨国收养的情况下，必须允许收养父母将国籍传给收养子女，而且必须允许后者拥有或继承土地，并获得保健、教育和社会福利方面的津贴。

<sup>168</sup> 见 Rachel Hodgkin 和 Peter Newell, 《儿童权利公约履行手册》(修订版)(联合国儿童基金会, 纽约, 2002 年), 出售品编号 E.02.XX.6。

<sup>169</sup> 见人权事务委员会第 15 号一般性意见。

<sup>170</sup> 《儿童权利公约》要求缔约国“确认儿童有受教育的权利，为在机会均等的基础上逐步实现此项权利，缔约国尤应：(a) 实现全面的免费义务小学教育……”(第 28 条)。这项公约并规定：“缔约国应尊重

本公约所载列的权利，并确保其管辖范围内的每一儿童均享受此种权利，不因儿童或其父母或法定监护人的……身份而有任何差别”（第 2 条第(1)款），其中也包括不合法的身份。另见儿童权利委员会，关于拉脱维亚初次报告的结论意见(第 23 段)。

<sup>171</sup> 消除种族歧视委员会，关于沙特阿拉伯初次和第二次定期报告的结论意见。

<sup>172</sup> 儿童权利委员会，关于捷克共和国第二次定期报告的结论意见(第 57 段)和关于荷兰第二次定期报告的结论意见(CRC/C/15/Add.227, 第 30-31 段和第 53-54 段)。起码，寻求庇护者的子女在受拘禁期间不应与父母分离。儿童权利委员会，关于黎巴嫩第二次定期报告的结论意见(第 52 段)。

<sup>173</sup> 儿童权利委员会，关于捷克共和国第二次定期报告的结论意见(第 56 段)。

<sup>174</sup> 儿童权利委员会，关于以色列初次报告的结论意见(CRC/C/15/Add.195, 第 26 段)和关于大不列颠及北爱尔兰联合王国第二次定期报告的结论意见。

<sup>175</sup> 儿童权利委员会，关于意大利第二次定期报告的结论意见(CRC/C/15/Add.198, 第 21 段)。

<sup>176</sup> 消除种族歧视委员会已经遵循了这项建议，详见以下附件。

## 附 件

### 消除种族歧视委员会关于歧视非公民问题的 第三十号(2004年)一般性建议

消除种族歧视委员会,

回顾了《联合国宪章》和《世界人权宣言》，其中规定人人都生而自由，生而具有尊严和权利平等，都一视同仁地享有其中规定的权利和自由；还回顾了《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》以及《消除一切形式种族歧视国际公约》，

回顾了《德班宣言》、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在其中确认对非国民、尤其是移民、难民和寻求庇护者的仇视是当代种族主义的主要来源之一，在存在歧视性、仇外性和种族主义惯例的情况下，广泛发生着侵犯这些群体成员人权的行为。

注意到根据《消除一切形式种族歧视国际公约》及第十一号和二十号一般性建议审查《公约》缔约国报告后，情况已经十分明显，除移民、难民和寻求庇护者之外的各种群体、包括无证非公民以及在缔约国境内即使居住终生也无法取得国籍的人，处境也令人关切，

举办了关于歧视非公民问题的专题讨论，委员会委员和缔约国、联合国其它机构和专门机构的专家以及非政府组织都对会议有所贡献，

承认必须澄清《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国对非公民的责任，

根据《公约》的规定、尤其是第五条规定采取行动，要求缔约国在人人享有公民、政治、经济、社会和文化权利及自由方面禁止并消除基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视，

申明:

## 一、《公约》缔约国的责任

1. 《公约》第一条第一款界定了种族歧视的含义。第一条第二款规定可区分公民和非公民。第一条第三款宣布，缔约国关于国籍、公民身份或归化的法律条款不得歧视任何特定的国籍；

2. 对第一条第二款所作的解释必须能避免破坏根本禁止种族歧视的工作；因此，所作的解释绝不应该偏离《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》确认和阐明的各项权利和自由；

3. 《公约》第五条纳入了缔约国禁止和消除享受公民、政治、经济、社会和文化权利方面的种族歧视的义务。虽然其中有些权利，例如参加选举、投票和参加竞选的权利，可能只限于公民享受，但人权在原则上是应该人人享有的。缔约国有义务保障公民和非公民在国际法承认的范围内平等享有这些权利；

4. 《公约》规定，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。在《公约》关于特殊措施的第一条第四款的范畴内区别对待不可以认为具有歧视性；

5. 缔约国有义务全面报告非公民法律及其执行情况。而且，缔约国应该在其定期报告中适当地列入关于其管辖范围内非公民的经济社会状况的资料，包括按性别的民族和族裔出身分列的资料；

建议,

根据这些一般性原则，《公约》缔约国依照各自的具体情况酌情采取下列措施：

## 二、一般性措施

6. 酌情审查并修订立法，保证这类立法完全符合《公约》的规定，尤其是一视同仁地切实享受第五条所述的各项权利方面的规定；

7. 确保防止种族歧视的立法保障措施适用于非公民，不论其移民身份如何，并确保贯彻立法不对非公民产生歧视性作用；

8. 更加注意非公民面临的多重歧视问题，特别是歧视非公民劳工的子女和配偶的问题；不对公民的女性非公民配偶和公民的男性非公民配偶采取不同的待遇标准，若有任何这类做法即行报告，并采取一切必要措施加以处理；

9. 确保移民政策不具备基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视作用；

10. 确保在反恐斗争中采取的任何措施不根据种族、肤色、世系或民族或人种蓄意或实际进行歧视，不以种族或族裔脸谱化或公式化的方式对待非公民；

## 三、防止煽动仇恨言论和种族暴力的侵害的保护措施

11. 采取步骤解决仇视非公民的态度和行为、尤其是煽动仇恨的言论和种族暴力问题，增进对非公民处境方面非歧视原则的理解；

12. 采取坚决行动，制止任何这样的倾向，即有人，尤其是政客、官员、教育者和媒体在互联网及其它电子通讯网络以及广大社会上，根据种族、肤色、世系或民族或人种，将“非公民”居民群成员树为目标，加以丑化，公式化或脸谱化；

#### 四、取得公民身份的机会

13. 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，适当注意常住居民或永久居民归化可能面临的障碍；

14. 确认根据种族、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；

15. 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；

16. 减少无国籍现象，特别是儿童的无国籍现象，其办法有：鼓励他们的父母代表他们申请公民身份，允许父母将他们的公民身份传给其子女；

17. 将目前住在缔约国管辖范围内的原被继承国公民的身份合法化；

#### 五、司法

18. 确保非公民在法律面前得到同等的保护和承认，并在这方面采取行动制止出于种族目的的暴力行为，保证受害者有机会诉诸有效的法律补救办法并且有权为这种暴力行为造成的损害请求公正而适当的赔偿；

19. 确保非公民的安全，尤其是任意拘留方面的安全，并且确保难民和寻求庇护者收容中心的条件符合国际标准；

20. 确保反恐斗争中拘留或逮捕的非公民得到符合国际人权、难民和人道主义法律的国内法的适当保护；

21. 严格应用有关处罚的立法和条例，确保所有警察及其他执法机构和公务员都受到专门的培训，包括人权培训，与这类官员虐待和歧视非公民的行为作斗争；

22. 规定怀有种族主义动机或目的实施违法行为的构成加重处罚情节，可处以较重的处罚，将此规定纳入刑法；

23. 确保对非公民提出的种族主义指控进行彻底调查、对官员提出的指控，特别是对歧视性行为或种族主义行为的指控进行独立、切实而严密的调查；

24. 对涉及基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视的民事诉讼中的举证责任作出规定，以便非公民一旦提出证据初步证明自己是此种歧视的受害者，则应由应诉者提出证据证明这种区别对待有客观而合理的理由；

## 六、非公民被驱逐或递解出境

25. 确保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，确保非公民有同等机会诉诸有效的补救办法，包括质疑驱逐令的权利，并切实允许他们求助于此类补救办法；

26. 确保非公民不遭到集体驱逐，尤其是在不能充分保证每个人的个人情况均得到考虑的情况下不加集体驱逐；

27. 确保非公民不被遣返或移送至有遭受严重践踏人权危险、包括有遭受酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚危险的国家或领土；

28. 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；

## 七、经济、社会、文化权利

29. 排除妨碍非公民享受，特别是在教育、住房、就业和卫生领域享受经济、社会和文化权利的障碍；

30. 确保公共教育机构向非公民和居住在缔约国境内的无证移民的子女开放；

31. 避免在小学和中学以及在接受高等教育机会方面对非公民实行基于种族、肤色、世系及民族或人种的分隔上学制，采用不同的对待标准；

32. 保证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，确保住房中介机构不实行歧视性做法；

33. 采取措施消除对非公民在工作条件和工作要求方面的歧视，包括带有歧视性目的和作用的雇用规则和惯例；

34. 采取有效措施预防和解决非公民劳工通常面临的严重问题，尤其是非公民家庭佣工面临的严重问题，包括债役、扣押护照、非法禁闭、强奸和人身攻击等；

35. 承认缔约国确实可以拒绝向没有工作许可证的非公民提供工作，但是，所有人均有权享有劳动权和就业权，包括雇用关系一旦建立，直到这种关系结束之前有权享有集会和结社自由；

36. 确保缔约国尊重非公民享受适当标准的身心健康权，其中一种办法是，避免剥夺或限制非公民享受预防、治疗和缓解病情的保健服务的机会等；

37. 采取必要措施防止一些不让非公民保持自己文化特点的做法，诸如法律上或事实上要求非公民改换姓名以取得公民身份的做法，并采取措施使非公民得以保存和发展自己的文化；

38. 确保非公民不遭受基于种族、肤色、世系及民族或人种的歧视，而一视同仁地有权使用任何目的是为公众使用而设的地方或服务，诸如交通、旅馆、餐馆、咖啡馆、剧场和公园等。

39. 本一般性建议取代第十一(1993)号一般性建议。