



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

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

人权委员会

防止歧视及保护少数小组委员会

第五十一届会议

临时议程项目 3

全面审查与消除种族歧视有关的专题问题

非公民的权利

戴维·魏斯布罗特先生¹

根据小组委员会第 1998/103 号决定

提交的工作文件

¹ 魏斯布罗特先生对艾米·施罗德女士和布雷特·蒂利先生表示感谢，感谢他们在编写本工作文件时提供了援助。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 3	3
一、小组委员会关于非公民的权利问题的决定的起源.....	4 - 10	4
二、《消除一切形式种族歧视国际公约》.....	11 - 15	5
三、关于非公民问题的其他有关人权标准.....	16 - 27	6
A. 《联合国宪章》.....	16	6
B. 《世界人权宣言》.....	17 - 19	6
C. 《公民权利和政治权利国际盟约》.....	20 - 22	6
D. 《经济、社会、文化权利国际盟约》.....	23 - 24	8
E. 《非居住国公民个人人权宣言》.....	25 - 27	8
四、自通过《非居住国公民个人人权宣言》以来的 事态发展.....	28 - 97	9
A. 自 1985 年以来的全球事态发展.....	29 - 57	10
B. 自 1985 年以来的区域事态发展.....	58 - 71	17
C. 1985 年宣言未充分涉及的问题.....	72 - 98	21
五、进一步发展关于非公民的人权标准和执行程序： 暂时的结论和建议.....	99 - 107	28

导 言

1. 防止歧视及保护少数小组委员会第五十届会议第 1998/103 号决议决定,“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。”本工作文件就是根据这一授权编写的,以协助小组委员会考虑是否应就该专题编写一份全面的研究报告,并就消除种族歧视委员会的一项请求作出回应。

2. 本工作文件首先回顾小组委员会决定就非居住国公民即非公民的权利这一专题进行工作的背景情况。其次,工作文件根据《消除种族歧视国际公约》审查非公民权利的情况。第三,它考虑了有关非公民问题的其他标准:《联合国宪章》;《世界人权宣言》;《公民权利和政治权利国际盟约》;《经济、社会和文化权利国际盟约》以及 1985 年的《非居住国公民个人人权宣言》。

3. 第四,工作文件审查了自 1985 年以来非公民权利的事态发展,其中包括在全球、特别是在联合国范围内的事态发展;区域特别是欧洲的事态发展;以及 1985 年宣言未涉及的其他问题。全球事态发展经讨论的有:人权事务委员会关于《盟约》所规定的外侨地位的一般性意见 15(1986 年);消除种族歧视委员会的结论意见和评论;《儿童权利公约》(1989 年);《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(以下称“移徙工人公约”)(1990 年);消除对妇女歧视委员会第 21 号一般性意见(1992 年);国际法委员会关于国家继承中的自然人国籍问题条款草案(1997 年);以及国际刑事法院罗马规约》(1998 年)。区域事态发展主要发生在欧洲:《欧洲人权公约》及其判例;《欧洲区域或少数民族语言宪章》(1992 年);《欧洲国籍公约》(1997 年)以及《欧洲关于外国人参与地方一级政治生活的公约》(1992 年)。本文随后集中关注 1985 年宣言未充分涉及的四个问题:非公民之间的区别;吉卜赛人/罗姆人、贩卖妇女和儿童以及离开和返回的权利。最后,工作文件提出了暂时结论和建议。

一、小组委员会关于非公民权利问题的决定的起源

4. 人权委员会第 1996/25、1997/22 和 1998/28 号决议请小组委员会及其成员“进一步加强与委员会各机构的合作，并在所有有关机构包括人权条约机构主管领域内与它们合作”。

5. 在各人权条约机构主席第七届会议的报告(A/51/482,附件)第 53 段，各主席建议：“各条约机构应在支持小组委员会编写研究报告、向其建议主题并与其进行合作方面发挥更积极的作用。”

6. 消除种族歧视委员会第十五届会议讨论了这个问题(见 CERD/C/SR.1189)，并决定向小组委员会建议九个主题供编写研究报告，其中包括“非公民的权利”。消除种族歧视委员会主席迈克尔·班顿先生 1997 年 3 月 19 日的信件(E/CN.4/Sub.2/1997/31,附件)向小组委员会第四十八届会议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交这些建议。

7. 消除种族歧视委员会注意到：

“对不同类别非公民的区分越来越明显(例如在欧洲联盟的法律中)。

这些区分可能等于将其完全排除，剥夺其最基本的权利，并具有种族主义的影响。这就引起了《消除一切形式种族歧视国际公约》方面的问题，尽管有公约第 1.2 条的规定”(出处同上)。

8. 小组委员会第四十九届会议在第 1997/5 号决议中，对消除种族歧视委员会建议小组委员会为促进该委员会的工作今后编写报告一事表示感谢。此外，在第 1997/112 号决定中，小组委员会决定特别关注各联合国条约监测机构在建议新的研究项目时提出的主题。小组委员会也对消除种族歧视委员会的要求作出了回应，决定委托其一名成员编写关于扶持行动的研究报告、另一名成员编写关于人权条约的保留问题的工作文件，这两个主题都是消除种族歧视委员会建议的。

9. 在讨论本工作文件时，小组委员会的成员建议几项有关问题应考虑作为该主题的组成部分。因此，小组委员会第 1998/103 号决定要求本工作文件

“考虑到 1985 年通过《非居住国公民个人人权宣言》以来的事态发展、克服批准《所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的障碍的情况、各非公民群体之间的歧视以及涉及的双重公民身份的问题……。”

10. 在审议消除种族歧视委员会最初建议的有关非公民的权利问题之后，本工作文件还将审议那些额外的问题。

二、《消除一切形式种族歧视国际公约》

11. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款对种族歧视作了规定，指出：

“... .. ‘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。”

12. 不过，第一条第一款所载有关歧视的一般定义，被第一条第二款所限定，该款指出：

“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。”

13. 此外，该公约并不影响缔约国如何给予公民身份。第一条第三款又进一步限定了第一条第二款，该款规定：

“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。”

14. 不过，该公约并没有预断其他国际文书中列举的非公民权利。在消除种族歧视委员会关于非公民的第十一(42)号一般性建议中，它指出不应将第1条第2款：

“解释为对其他文书，特别是《世界人权宣言》、《经济、社会和文化权利国际盟约》和《公民权利和政治权利国际盟约》所承认和宣布的各项权利和自由有所减损。”

15. 消除种族歧视委员会关于若干缔约国报告的结论意见和评论反映了它对各种歧视非公民问题的持续关注。这些国别结论和建议将在下文第四.A.2节讨论。

三、关于非公民问题的其他有关人权标准

A. 《联合国宪章》

16. 若干包含平等和不歧视原则的国际文书保护了非公民的权利。例如,《宪章》第一(3)条便载有不歧视条款,该款指出,联合国的目的之一就是要“不分种族、性别、语言或宗教,增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。”

B. 《世界人权宣言》

17. 《世界人权宣言》第2条第1款规定:

“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。”

18. 此外,应该注意的是,这项规定适用于“人人”,因而也保护包括非公民在内的所有人不受种族歧视和其他形式的歧视。使用“等”这个词表示这并非一个详尽无遗的清单,而且表明起作用的词是“不分……任何区别”(重点后加)。正如理查德·利利希教授指出的那样,尽管这一清单省略了国籍,“但这种省略不是致命的,……因为这一清单显然是要成为说明性的、而不是全面性的”。² 利利希教授还注意到“国籍似乎属于‘任何区别’的范畴。”³

19. 《世界人权宣言》第15条还规定“人人有权享有国籍”,“任何人的国籍不得任意剥夺,亦不得否认其改变国籍的权利。”

C. 《公民权利和政治权利国际盟约》

20. 《公民权利和政治权利国际盟约》(《盟约》)规定普遍适用于非公民。该《盟约》第2条第1款规定:

² Richard B. Lillich, *The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law*, 1984, p.43。

³ 同上,第46页。

“本盟约每一缔约国家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”（重点后加）。

21. 人权事务委员会 1986 年作为对该《盟约》有关条款的权威性解释，通过一般性意见 15，其中也规定了外侨的权利。委员会重申，“一般的规则是，必须确保《盟约》内的每一项权利，而不区别对待公民和外侨。”“如同第 2 条所规定的”，非公民“享有在《盟约》所保证的权利方面无歧视的一般规定的益处。”不过，委员会注意到少数例外情况。第 25 条中承认的政治权利明确表示仅适用于公民，而第 13 条仅适用于可以被驱逐的外侨。下文第四、A.1 节对一般性意见 15 作了更详尽的讨论。

22. 《公民权利和政治权利国际盟约》第 25 条规定：

“每个公民应有下列权利和机会，不受第二条所述的区分和不受不合理的限制：

“(甲) 直接或通过自由选择的代表参与公共事务；

“(乙) 在真正的定期的选举中选举和被选举，这种选举应是普遍的和平等的并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达；

“(丙) 在一般的平等的条件下，参加本国公务。”

而第 13 条则规定：

“合法处在本《盟约》缔约国领土内的外侨，只有按照依法作出的决定才可以被驱逐出境，并且，除非在国家安全的紧迫原因另有要求的情况下，应准予提出反对驱逐出境的理由和使他的案件得到合格当局或由合格当局特别指定的一人或数人的复审，并为此目的而请人作代表。”

D. 《经济、社会、文化权利国际盟约》

23. 《经济、社会、文化权利国际盟约》⁴ 规定了无论有无公民身份适用于所有人的权利。⁵ 第 6 条给予人人工作的权利。第 7 条给予人人享受公正和良好的工作条件的权利。第 8 条确保每个人有权组织工会。第 9 条保证人人有权享受社会保障。第 11 条确保人人有权获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣著和住房，并能不断改进生活条件。第 12 条规定“人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准。”第 13 条要求各缔约国承认人人有受教育的权利。第 15 条给予人人参加文化生活的权利。

24. 《经济、社会、文化权利国际盟约》也可解释为禁止基于国籍的歧视。第 2 条第 2 款规定：

“本《盟约》缔约各国承担保证，本《盟约》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、出生或其他身份等任何区分。”

不过，第 2 条第 3 款仅为发展中国家对这项规则规定了特殊例外：“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《盟约》中所承认的经济权利，给予什么程度的保证。”这项规定显然并未允许不同国家国民之间的歧视，仅是允许对缔约国的国民和非国民有所区别而已。

E. 《非居住国公民个人人权宣言》

25. 1985 年 12 月 13 日，大会一致通过了载有《非居住国公民个人人权宣言》的第 40/144 号决议。该《宣言》是一小组委员会于 1976 年完成的关于非公民的权

⁴ 该《盟约》第三部分的大多数条款特别提及“人人有权”（重点后加）。

⁵ 欲更全面了解《经济、社会、文化权利国际盟约》项下非公民的待遇，见 John A. Dent, Research paper on the Social and Economic Rights of Non-Nationals in Europe, 1998 年（由欧洲难民与流亡问题理事会委托编写）。

利研究项目⁶的成果，涉及并非所在国国民的任何个人。该《宣言》规定尊重外侨的基本人权，其中包括生命权；隐私权；在法院和法庭前获得平等待遇的权利；享有意见自由和宗教自由；以及保持其语言、文化和传统的权利(第5条)。此外，《宣言》禁止基于歧视理由个别或集体驱逐外侨(第7条)，并规定享有加入工会的权利；享有安全和健康的工作条件的权利，以及享有医疗、社会保障和教育的权利(第8条)。该《宣言》的各项规定在人权事务委员会一般性意见15(见下文第四、A.1节)中得到反映。

26. 非居住国公民个人一般可分为几个类型：移民工人、难民、有证件和无证件的外侨以及失去国籍的个人。根据该《宣言》所有类别的任何个人都应受到保护。⁷ 第1条规定，“外侨”一词应指“在一国境内但非该国国民的任何个人”(重点后加)。第5条第1款给予“外侨”各项具体权利，而并未详细说明外侨的任何特定分组。第9条和第10条分别提及“不得...任何外侨”和“任何外侨”。

27. 应该注意的是，第5(1)(e)条可能允许各国在外侨类别之间作出区别对待，限制外侨的思想、意见、良心和宗教自由，条件是“只受法律所规定的并为保护公共安全、秩序、卫生或道德或他人的基本权利和自由所必要的限制。”因此，如果一国决定为保护公共安全而有必要在有证件和无证件外侨之间作出区别对待，那么该《宣言》并不禁止作出这种区别。

四、自通过《非居住国公民个人人权宣言》 以来的事态发展

28. 自从巴罗内斯·埃尔斯1977年为小组委员会编写富有开拓精神的研究报告并导致1985年通过《宣言》以来，出现了重要的事态发展，其中包括发展了人权事务委员会和消除种族歧视委员会的判例。另外，巴罗内斯·埃尔斯的报告没有集

⁶ Baroness Elles, International Provisions Protecting the Human Rights of Non-Citizens, United Nations Publication, Sales No.E.80.XIV.2。

⁷ 专门设立了联合国难民事务高级专员办事处(难民署)以便满足根据《1951年关于难民地位的公约》及其1967年《议定书》被裁定为难民的人的特别需求,并向他们提供保护。

中关注消除种族歧视委员会所面临的具体问题，例如，在《消除一切形式种族歧视国际公约》的限制性语言方面，诸如因非公民的区分而产生的困难。

A. 自 1985 年以来的全球事态发展

1. 人权事务委员会一般性意见 15

29. 1985 年《宣言》通过后，关于非公民的权利问题的首要事态发展之一，就是 1986 年人权事务委员会第二十七届会议通过关于《盟约》所规定的外侨地位的一般性意见 15。委员会认为，阐明《盟约》所规定的外侨地位大有助益，因为它发现各缔约国“往往都没有顾及缔约国都必须确保‘在其领土内和受其管辖的一切个人’都享有本《盟约》所承认的权利”。

30. 如上所述，一般性意见 15 指出，“一般而言，本《盟约》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”（第 1 段）。第 2 段阐明了一般性原则，“必须确保《盟约》内的每一项权利，而不区别对待公民和外侨”。唯一的例外情况是在第 25 条中明文规定的仅仅适用于公民的权利（参政的权利），以及仅适用于外侨的第 13 条（驱逐）。

31. 委员会注意到，“有几国宪法规定外侨和公民一律平等”，不过，一般性意见 15 也反映了委员会对下述情况的关注，“有些国家显然没有实行《盟约》所定不得歧视外侨的应享权利”（第 3 段）。

32. 委员会强调，“本《盟约》已在内载的权利方面给予外侨一切保护；各缔约国在其立法和实践上均应适当遵守本《盟约》的规定”。另外，委员会赋予各国以责任：“确保在其管辖范围内的外侨都能够知道本《盟约》的条款和所规定的权利”（第 4 段）。

33. 在第 7 段中，委员会明确重申，本《盟约》保护外侨的各项基本权利，“在实施这些权利方面，不应该区分外侨和公民”。该段全文如下：

“因此，外侨应享有固有的生命权、法律保护以及生命不得被任意剥夺的权利。他们不应受到酷刑或残忍、不人道或侮辱性的待遇或处罚；他们亦不应被迫为奴隶或被强迫役使。外侨享有充分的自由权利和人身安全。他们如果被合法地剥夺了自由，应该获得人道待遇，其固有的人身尊

严应受尊重。外侨不因未履行合同义务而被监禁。他们有权自由迁徙、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。外侨不应受到溯及既往的刑事立法的拘束，并且有权在法律上获得确认。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。他们有权享有思想自由、良心自由和宗教自由，并且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。如果外侨属于第 27 条所规定的少数者，他们应有权同其集团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。”

34. 一般性意见 15 阐明，外侨的境内迁徙自由权利和离开该领土的权利“只能按照本《盟约》第 12 条第 3 款的规定来处理”（第 8 段）。⁸

35. 一般性意见 15 也谈到了外侨驱逐出境问题：根据第 9 段，“必须准许被驱逐的外侨前往同意收容他的任何国家”。而第 10 段则指出，本《盟约》仅规定驱逐出境的程序，而非实质性理由，强调上诉权和复审权：“外侨必须能够获得有关寻求其反对驱逐出境的补救办法的充分便利，以期有效行使他的全部诉讼权利”。只有在遇到“国家安全的紧迫原因”这样要求的情况下，才可能废除上诉权。

2. 消除种族歧视委员会的结论性意见和评论

36. 消除种族歧视委员会就有关七个国家的非公民的权利问题提出了结论意见和评论，反映了其根据《公约》处理对非公民歧视问题的任务执行状况。

⁸ 该《盟约》第 12 条第 3 款规定，迁徙自由的权利“除法律所规定并为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德、或他人的权利和自由所必需且与本《盟约》所承认的其他权利不抵触的限制外，应不受任何其他限制。”

37. 例如，1993年消除种族歧视委员会第四十二届会议审查克罗地亚的报告(CERD/C/249)时，关切地注意到许多基本法律条款中一般都没有明确保证少数民族社区成员不受歧视地享有人权和基本自由。指出“在一些情况下，保证条款似乎仅适用于克罗地亚公民”(A/48/18,第496段)。委员会明确提到《克罗地亚宪法》关于禁止种族歧视的第14条和关于保障基本自由的第35条似乎仅适用于克罗地亚公民(同上，第481段)。

38. 1993年委员会第四十三届会议审查大韩民国的报告(CERD/C/221/Add.1)时，要求澄清下列问题：入籍和入籍公民的继承权；外国人是否允许参加或成立工会和享有工会保护的權利；外国工人的工资水平；和外国工人享有医疗和其他社会服务的权利”(同上，第209段)。该国政府代表通知委员会说，“入籍公民同其他公民享有同样的权利和义务”，“只要外国工人合法地进行工作登记，他们就可以与作为该国国民的工人享有同样的权利”(同上，第218段)。不过，在该报告的结论意见中，委员会对“所报告的外国工人及家属受歧视一事”表示关注(同上，第229段)。

39. 同一届会议审查科威特的报告(CERD/C/226/Add.5)时，委员会回顾“缔约国有义务充分报告对外国人采取的立法措施及其执行情况”(同上，第362段)，并要求更确切地了解某几类人、特别是贝都因人和巴勒斯坦人的目前状况，据报道他们处于非常脆弱的地位。根据各种来源的报道，贝都因人、巴勒斯坦人、伊拉克人和那些没有参加反伊联盟的其他国家的公民，被公共部门解雇，被驱逐出公立学校系统，并受到虐待、遭到拘留、被驱逐出境和遭受酷刑。此外，委员会对亚裔人家佣“债务缠身、采取其他非法就业做法、被吊销护照、非法关押、被强奸和受到人身攻击”表示关切(同上)。委员会建议科威特应“采取措施保障属于脆弱的外国人组的个人，包括家佣在内不受任何歧视地享有《公约》所规定的权利”(同上，第380段)。

40. 委员会审查尼日利亚的报告(CERD/C/226/Add.9)时，查问根据《尼日利亚宪法》非公民享有的权利和保障情况，并询及为什么在国家法律中要区别血统上的尼日利亚公民及其他尼日利亚人。委员会强调，根据《公约》第5条，各国“有义务保障全体人民、不只是公民的公民、政治、经济、社会及文化权利”(同上，第314段)。此外，委员会“建议使本国法律完全符合《公约》的规定，特别是关于有效享有第5条规定的权利”(同上，第327段)。

41. 委员会 1995 年第四十七届会议审查了尼日利亚的后续报告(CERD/C/263/Add.3 和 CERD/C/283)。关于《公约》第 1 条,委员会注意到“1979 年《尼日利亚宪法》第 39(1)条规定保护公民不受歧视,但不包括非公民,或保护公民不致在政府部门以外受歧视性行动或做法之害”(A/50/18,第 602 段)。

42. 1993 年委员会第四十二届会议审查了卡塔尔的报告(CERD/C/207/Add.1)。关于《公约》第 2 条,委员会询问关于保障人人权利和义务平等的《卡塔尔宪法》第 9 条是否也适用非公民;非阿拉伯人是否能够获得卡塔尔国籍;外籍工人是否受到歧视;以及政府是否计划通过禁止歧视外籍工人的立法。关于《公约》第 5 条,委员会关注“外国人是否有自由选择职业的保障;外籍工人是否可以在所有的专业 and 行业中谋职;政府是否已设想提出措施消除公民和外籍工人在进入各个行业时的差别,非公民是否有资格获得社会安全福利;非公民是否有自由进出国家的保障”(A/48/18,第 91 段)。委员会明确指出:“限制非阿拉伯籍律师在法庭出庭辩护的立法是歧视性的。”(同上)。

43. 1995 年委员会第四十六届会议审查了意大利的报告(CERD/C/237/Add.1)。关于《公约》第 5 条,委员会对“给予非欧洲联盟公民政治避难立法在有关人民的地位和就业方面”可能“比一般意大利立法在这些方面更加严格”表示关切(A/50/18,第 83 段)。委员会还对“一些涉及警官和监狱人员虐待非共同体原籍外国人的案件”表示关注(同上,第 101 段)。

44. 1995 年委员会第四十七届会议审议了阿拉伯联合酋长国的报告(CERD/C/279/Add.1)。关于《公约》第 5 条,委员会“想了解外国工人...在多大程度上有权让其子女与其团聚并用他们本国的语言接受教育,以及这些子女是否可自由信奉自己的宗教”(同上,第 550 段)。委员会还询问了阿拉伯联合酋长国与其他国家就外国工人的地位签订的双边协定的内容。委员会成员“对各种资料来源显示外国工人、尤其是亚洲国家的妇女受到非人待遇表示极为关切”(同上)。委员会还想了解居住在阿拉伯联合酋长国的外国人是否有权自由集会和信奉其文化。委员会建议阿拉伯联合酋长国“尽一切努力防止对外籍工人,尤其是外国妇女家庭佣人所犯有的虐待行为,并采取一切适当措施确保她们不会受到任何种族歧视”(同上,第 570 段)。

3. 《儿童权利公约》

45. 《儿童权利公约》阐明,“对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等和不移的权利的承认,乃是世界自由、正义与和平的基础”。另外,该《公约》要求各缔约国

“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种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别”(第 2.1 条)。

46. 该《公约》适用于所有儿童,不论其种族或公民地位如何。由于各国对“其管辖范围内的每一儿童”均负有责任,因此各国不得基于其公民资格或种族而在儿童之间实行区别对待,在该国管辖范围内的所有儿童必须享受同等待遇。

4. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》

47. 1990 年 12 月 18 日大会第 45/158 号决议通过《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》,这是关于非公民权利方面的重要事态发展。该《公约》是经济及社会理事会(经社理事会)要求防止歧视及保护少数小组委员会研究移徙工人状况所取得的成果。⁹ 1973 年 9 月 19 日小组委员会第 6(XXVI)号决议任命哈利玛·瓦尔扎齐女士为特别报告员,就利用非法移民剥削劳动力问题编写一份研究报告。她的研究报告¹⁰除其他外建议联合国参与这项工作,以确保涵盖剥削移徙工人问题的所有人道主义方面。

48. 《移徙工人公约》涉及所有移徙工人及其家庭,它规定:不歧视有关移徙工人的权利(第 7 条)、保证基本人权(第 8-24 条)、国民与移徙工人在工作条件和报酬方面待遇平等(第 25 条)、参加工会的权利(第 26 条)、平等享受社会保障(第 27 条)、

⁹ 1973 年 5 月 18 日第 1789(五十四)号决议。也见 Ryszard Cholewinski, *Migrant Workers in International Human Rights Law*, 1997 年。

¹⁰ *Exploitation of Labour Through Illicit and Clandestine Trafficking*, 联合国出版物, 出售品编号: E. 86. XIV. 1。也见 Cholewinski, 同上。

享受紧急医疗的权利(第 28 条)以及同等接受公共教育的机会(第 30 条)。此外,缔约国必须确保尊重移徙工人的文化特性(第 31 条)并告知移徙工人《公约》赋予他们的权利(第 33 条)。

49. 批准《移徙工人公约》的速度并非特别迅速。截至 1999 年 5 月 5 日,已有 11 个国家批准或加入了该《公约》,它们是阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、佛得角、哥伦比亚、埃及、墨西哥、摩洛哥、菲律宾、塞舌尔、斯里兰卡和乌干达;孟加拉国、智利和土耳其签署了该《公约》(该《公约》须有 20 个缔约国方可生效)。为了鼓励批准该《公约》,秘书长、人权委员会和小组委员会呼吁所有国家作为优先事项考虑签署和批准或加入该《公约》。由于移徙工人是非公民,因而被列入有关非公民权利的所有文书内,也纳入本工作文件的分析之列。如欲了解关于移徙工人面临的特殊问题以及如何克服批准《移徙工人公约》的障碍的更全面讨论情况,请见本文件的增编。

5. 《消除对妇女一切形式歧视公约》

50. 《消除对妇女一切形式歧视公约》规定了妇女有关国籍的权利。在一名妇女与非本国国民结婚时,这些权利就变得特别重要。为了保护妇女的国籍,该《公约》第 9 条规定:

“ 1. 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。

“ 2. 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。”

51. 该妇女问题《公约》集中关注防止妇女失去国籍问题,因为正如 1992 年消除对妇女歧视委员会第十三届会议通过的关于婚姻与家庭关系平等的第 21 号一般性建议所指出:

“国籍对于充分参加社会生活至为重要。一般而言,国家对出生于本国的人给予国籍。也可由于定居的理由获得国籍,或由于人道理由如无国籍身分而获给予国籍。妇女没有国民或公民的地位,就没有选举或担任公

职的权利，并且可能无从获得公共福利和选择居所。成年妇女也能改变国籍，不应由于结婚或婚姻关系的解除或由于丈夫或父亲改变国籍而其国籍被专横地改变”¹¹。

6. 国际法委员会

52. 国际法委员会自 1993 年以来便试图拟订一项关于国家继承问题及其对自然人和法人国籍的影响的文书。1997 年 5 月 12 日至 7 月 18 日委员会于日内瓦举行的第四十九届会议暂行通过了《国家继承中的自然人国籍问题条款草案》案文 (A/52/10, 第四·C 章)。条款草案的第一部分适用于国家继承中的一切情况和由此产生的国籍冲突；第二部分关于在国家继承特定情况下实施这些规定。

53. 《国家继承中的自然人国籍问题条款草案》主要关注防止无国籍状态。条款草案第 1 条是防止无国籍状态的基础。第 1 条特别规定：“在国家继承日期有先前国籍——无论这一国籍是以什么方式取得——的每一个人，有权根据本条款草案取得至少一个有关国家的国籍。”

54. 根据第 4 条，在继承国有惯常居所的人推定在国家继承日期取得继承国国籍。第 11 条将家庭的团聚置于惯常居所事项之上，它指出有关国家应采取一切适当措施，使家人仍住在一起或团聚。根据第 12 条，在国家继承之后出生的任何子女都有权取得其出生所在国家的国籍。根据第 14 条，确定国籍的方法应是无歧视的。第 15 条遵循了不歧视条款，禁止在国籍问题上的任意决定，规定不得任意剥夺有关人的先前国国籍，不得任意拒绝给予他们取得继承国国籍的权利，也不得任意剥夺他们有资格在国家继承中享有的任何选择权。第 16 条中规定了进一步的程序要求，该条规定：

“处理在国家继承中取得、保留或放弃国籍或者行使选择权的有关申请的应无不当拖延，有关决定应以书面发布并可提交有效的行政或司法复查。”

¹¹ 也见 1957 年 1 月 29 日大会第 1040(XI)号决议通过的《已婚妇女国籍公约》。

55. 条款草案明确地、全面地并在程序上防止了国家继承时的无国籍状况。不过，并不要求各国给予与该国没有任何有效联系的个人以国籍，除非这种人会因此被当作无国籍人看待。

7. 国际刑事法院

56. 1998年7月17日，联合国设立国际刑事法院全权代表外交会议通过了《国际刑事法院罗马规约》(A/CONF.183/9)。第5条列举了四种属于该法院管辖权内的犯罪：灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和侵略罪。第6条规定灭绝种族是指“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任何一种行为”(该《规约》为界定“灭绝种族”所采用的措词直接取自1948年《防止及惩治灭绝种族罪公约》)。因此，蓄意消灭某一民族、族裔、种族或宗教上的少数的行为，就属于该法院管辖权内的犯罪。此外，根据第7(h)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所不容的其他理由，对任何可以识别的团体或集体进行迫害”，也被认为是一种危害人类罪。由于非公民一般是一种不同的民族群体，因而国际刑事法院显然将保护非公民不受蓄意消灭该群体而犯下的严重虐待及迫害行为。

57. 截止1999年5月5日，有两个国家——塞内加尔及特立尼达和多巴哥——批准了《罗马规约》。

B. 1985年以来的区域事态发展

58. 自1985年《宣言》通过以来，除了在全球一级的事态发展之外，特别是在欧洲也出现了有关非公民权利的极重要的区域事态发展。

1. 《欧洲人权公约》及其判例

59. “《欧洲人权公约》(《欧洲公约》)的条款原则上无任何区别地适用于任何特定国家的公民、其他成员国的公民、外侨或无国籍人士。”¹² 不过,《欧洲公约》并未涉及有关非公民的某些权利。例如,没有规定进入某一国家的权利,也没有保护不被驱逐出境或其他形式的迁移。¹³

60. 《欧洲公约》第 14 条禁止歧视,它规定:

“人人对本公约列举的权利与自由的享受,应予保证,不得因性别、种族、肤色、语文、宗教、政治的或其他见解、民族或社会的出身、同少数民族民族的联系、财产、出生或其他地位而有所歧视。”

61. 1994 年欧洲委员会举办的关于排斥、法律面前平等和不歧视的研讨会注意到:

“[《欧洲人权公约》]第 14 条并没有禁止待遇上的每一种区别。平等并不一定意味着在每一种情况下的相同待遇。如果区别对待的目的是要实现一种合法的目的,如果所采用的标准是合理和客观的...那么这种区别对待就不构成歧视。只有事实上并不合理的区别对待才是不可接受的。根据欧洲法院的既定判例法,...如果区别不是寻求‘合理的目的’,或如果‘在所使用的手段与所要力求实现的目的之间不存在合理的比例关系,则这种区别就是歧视’。”¹⁴

62. 此外,《欧洲公约》第 16 条规定,除其他外,第 14 条的规定“不应认为阻止缔约各国对外国人的政治活动施加若干限制。”¹⁵

¹² 《排斥、法律面前平等和不歧视》,欧洲委员会秘书长与意大利墨西拿国际社会学、犯罪和监管研究中心合作举办的一次研讨会的议事录(意大利,陶尔米纳海,1994 年 9 月 29 日至 10 月 1 日),第 135 页。也在“Exclusion, égalité devant la loi et non-discrimination”的标题下以法文出版。

¹³ 见《欧洲国籍公约》,ETS No.166,斯特拉斯堡,1997 年 11 月 6 日,但也见《欧洲人权公约》第 4 号议定书第 4 条(“禁止集体驱逐外国人”)。

¹⁴ 见上文注 12。

¹⁵ 此外,“习惯国际法提供了证据,国家可以限制外国人的政治活动”。见上文注 12。

63. 1997 年，欧洲人权法院在 Bouchelkia 诉法国一案中，特别是在驱逐出境的范围内涉及非公民的权利问题。¹⁶ Bouchelkia 先生 1970 年生于阿尔及利亚，两岁时随母亲移居法国。1990 年，Bouchelkia 先生被驱逐出境，因为认定其在 1987 年犯有暴力强奸罪。Bouchelkia 先生请求欧洲人权法院查明违反《欧洲公约》第 8 条规定的情况，该条规定：“(1) 人人有权使他的私人和家庭生活……受到尊重。(2) 公共机关不得干预上述权利的行使，但是依照法律的干预以及在民主社会中为了国家安全……有必要进行干预者，不在此限。”

64. 法院没有发现此种违反情况。法院得出结论说，对 Bouchelkia 先生家庭生活的干预“其目的完全符合《公约》的规定，即‘防止混乱或犯罪’。”¹⁷ 法院进一步指出，

“应由缔约国来维持公共秩序，特别是作为一项公认的国际法事项并按照其条约义务来行使这种权利，以控制外国人的入境和居留。为此，它们有权命令将那些被认定犯有刑事罪行的人驱逐出境。”¹⁸

2. 《欧洲区域或少数民族语言宪章》

65. 《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”之间作出了明确区分。《宪章》第 1 条规定，“区域或少数民族语言”这一措词“并不包括……移民的语言”。

66. 1995 年，欧洲委员会出版社出版了一本题为《对付种族主义和排外主义：地方一级的实际行动》的小册子，这是伴随《欧洲的社区与族裔关系》报告发表的系列小册子之一，载有 1993 年在柏林举行的关于在区域一级开展实际行动与种族主义和排外主义作斗争专家会议的详细情况。尽管《欧洲区域或少数民族语言宪章》

¹⁶ Bouchelkia 诉法国，欧洲人权法院，1997 年 1 月 29 日的判决。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 同上。在关于排斥、法律面前平等和不歧视的研讨会上，有人建议：“‘被融合的外国人’应与国民一样不被驱逐、或仅在极例外的情况下可予驱逐。在上述两种情况下，单纯的国籍不能成为客观合理的理由，以决定可否同意将某人驱逐出可称为其‘本国’的问题应予以区别对待”。也见《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第 25 条。

并不适用于移民,但根据这份小册子,欧洲委员会认为:“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。虽然并不清楚委员会追溯“移民起源”到什么程度,但可以想象“社区关系”一词拟包括移民和少数民族。

67. 其他有关的事态发展包括欧洲委员会通过的关于少数民族权利的第1134(1990)号建议;部长委员会1992年通过的关于社区关系的第R(92)12号建议;欧洲议会调查种族主义和排外主义委员会的建议(1991年);1995年10月5日欧洲委员会和各成员国政府代表关于在就业和社会事务方面与种族主义和种族歧视作斗争的决议;以及欧洲安全和合作会议人的因素问题大会的哥本哈根文件(1990年)。

3. 《欧洲国籍公约》¹⁹

68. 自1985年以来最重要的制订规范方面的事态发展,就是1997年11月6日欧洲委员会通过的《欧洲国籍公约》。该《公约》第4条列举了各缔约国的国籍规则的各项基本原则。该条规定:

“(a) 人人有权享有国籍; (b) 应避免无国籍状态; (c) 任何人均不得被武断地剥夺其国籍; [以及] (d) 缔约国国民与外国人结婚者, 不因婚姻关系的成立或解除, 亦不因婚姻存续期间配偶一方国籍的改变, 而自动影响配偶另一方的国籍。”

69. 《欧洲国籍公约》也确定了无国籍人士享有国籍的权利。第6条规定:

“ 1. 每一缔约国应在其国内法中规定依法取得国籍者 ... (b) 有在其领土发现的、否则将成为无国籍人的弃儿。

“ 2. 每一缔约国应在其国内法中规定, 对在其领土出生的婴儿在出生时未取得另一国籍者, 应给予其国籍 ...

“ ...

¹⁹ 阿斯比约恩·艾德在其文章“公民资格与特别有关人权法的国际法: 地位、演变和挑战”中全面研究了获得国籍的权利的问题。艾德的文章包括公民资格概念的历史及其多年来的发展情况, 它还试图回答这个问题: “特定的个人就其居住的国家而言拥有何种权利?”。

“ 4. 每一缔约国应在其国内法中便利下述人取得其国籍... (g) 无国籍人士、公认的合法难民和在其领土上惯常居住的居民。”

4. 《欧洲关于外国人参与地方一级政治生活的公约》

70. 《欧洲关于外国人参与地方一级政治生活的公约》认为,“外国人在国家领土内居住现在是欧洲社会的一个固定特征”,规定外国人“以同其国民一样的条件”享有言论自由、集会自由和结社自由(A章,第3条)。允许“咨询机构在地方一级代表外国居民(B章),并给予他们“在地方行政机构选举中的投票权”(C章)。

71. 截止 1999 年 5 月 5 日,已有 8 个国家(塞浦路斯、丹麦、芬兰、意大利、荷兰、挪威、瑞典和联合王国)签署了《欧洲关于外国人参与地方一级政治生活的公约》,有 4 个国家(意大利、荷兰、挪威和瑞典)批准了该《公约》。该《公约》于 1997 年 1 月 5 日生效。

C. 1985 年《宣言》未充分涉及的问题

1. 非公民之间的区别

72. 在不同类别的非公民之间正作出越来越明显的区分。这种现象是诸如欧洲联盟²⁰和《北美自由贸易协议》(纳夫塔)²¹等超国家政治联盟或经济联盟的特别普遍的做法。正如消除种族歧视委员会主席班顿先生在其给小组委员会的信中指出的,“这些事态发展引起了《消除一切形式种族歧视国际公约》方面的问题”(E/CN.4/Sub.2/1997/31,附件,第4页)。

73. 在某些方面,这些问题并非新问题。巴伦奈斯·艾勒斯 1977 年就注意到在世界许多地方继续存在着大范围和经常地侵犯非公民人权的情况。²² 1997 年 12 月,

²⁰ 见 Nora V. Demleitner. “The Fallacy of Social ‘Citizenship’ or the Threat of Exclusion”, Georgia Immigration law Journal, Vol. 12 (1997), pp.35,59.

²¹ 见《北美自由贸易协议》, 1993 年 12 月 8 日, 美国——加拿大——墨西哥, 第 16 章, 第 1603 条, 第 1 款。

²² 见上文注 6。

联合国关于外来移民、种族主义和种族歧视问题研讨会得出结论，“针对移民的种族主义、种族歧视、仇外心理和暴力在许多国家都有所加剧” (E/CN.4/1998/77/Add.1, 附件, 第 8 段)。巴伦奈斯·艾勒斯在其关于非公民的权利的报告中碰巧也指出,“就时间和地点而言, 那些最经常被从其同事中挑出来以示区别的人是外侨。”²³ 同样, 阿斯比约恩·艾德先生也在 1989 年注意到:

“与侨民……有关的问题有时可以归入种族一类。同在其他许多情形中一样, 这里使用的‘种族’一词的概念也是十分含糊和不准确的。侨民……常常属于不同的文化, 而且具有不同的肤色。他们与其居住国的居民在容貌上的差别越大, 则越容易成为其中某些居民的排外情绪和行为的对象。”²⁴

74. 人权事务委员会注意到“缔约国往往都没有顾及缔约国都必须保证‘在其领土内和受其管辖的一切个人都’享有本《盟约》所承认的权利。”²⁵ 此外, 巴伦奈斯·艾勒斯还得出结论:

“外国人的保护和待遇问题并非短期、临时或局部的问题, 而是持续和普遍的问题。就时间和地点而言, 它并非一个孤立的问题, 因而需要采取一种全面的办法, 而且必须作出努力就这个问题达成普遍的协商一致意见。”²⁶

75. 各项国际文书所列的非公民的权利, 并未得到充分和普遍的保护和促进。巴伦奈斯·艾勒斯继续得出的结论: “各项国际人权文书条款对外国人的适用情况是不清楚和确定的, 现有的执行手段并不充分”。²⁷ 为此, 消除种族歧视委员会应明确准确地阐述非居住国公民个人的权利, 更明确的吸纳保护非公民事宜。

²³ 同上, 第 293 段。

²⁴ 阿斯比约恩·艾德, “关于向反对种族主义和种族歧视进行战斗的两个十年中所取得的成就及遇到的障碍的研究”, (E/CN.4/Sub.2/1989/8), 第 370 段。

²⁵ 一般性意见 15(引自《公民权利和政治权利国际盟约》, 第 2(1)条。

²⁶ 艾勒斯, 上文注 6, 第 366(1)段。

²⁷ 同上, 第 366 (20)段。

2. 吉卜赛人/罗姆人

76. 吉卜赛人(罗姆人)构成种族和不歧视领域中的一个特殊问题。吉卜赛人本身并不是外国人,但其公民权利却常常得不到承认。使围绕吉卜赛人权利的问题越发复杂的是吉卜赛人作为“少数民族”的概念——这个术语并不具有公民身份的含义。

77. 国际社会近来开始认真考虑有关吉卜赛人的特别问题。1991年,欧洲委员会欧洲地方和区域当局会议(地方和区域当局会议)举办了一次听证会,题为“吉卜赛人民与欧洲:传统在不断变化中的欧洲的延续”。这一听证会作为欧洲吉卜赛人节的一部分,吸引了100位与会者。²⁸

78. 1993年取得了两项有关吉卜赛人的重要成果。地方和区域当局会议通过了关于欧洲吉卜赛人:地方和区域当局的作用和责任的第249号决议。该项决议规定设立城市网络,即建立一个小型城市核心,作为“通过对话和交流经验发展(有关吉卜赛人)的良好做法和可靠范例的试验地”。²⁹ 也是在1993年,维也纳欧洲国家元首和政府首脑会议通过了两项有关吉卜赛人的重要决定:指示欧洲委员会起草支持少数民族的法律文书,并发起与种族主义、排外主义和不容忍进行斗争的行动计划和国际运动。³⁰ 从这个陈述中可以看出,吉卜赛人似乎被认为是“少数民族”,而不是“非公民”或“移民”。地方和区域当局会议副秘书长勒普雷赫特先生的声明证实了这一主张,他说:

“欧洲委员会充分意识到有必要避免可能含有更多歧视和排斥因素的任何少数民族定义。要采取极谨慎的态度确保少数民族的概念不会被解释为排斥吉卜赛人。”³¹

79. 到1994年,地方和区域当局会议已能吸引来自大约20个欧洲国家的近200人参加名为“迈向一个容忍的欧洲:吉卜赛人的贡献”的会议。在该会议上进行的辩论集中于地方当局与吉卜赛人的对话以及吉卜赛人作为民主欧洲公民的瞻望。该会

²⁸ 地方和区域当局会议,《会议通讯》第1期,1992年1月至2月。该通讯可联机查阅,网址: www.coe.fr/cp/re/newsletter。

²⁹ 地方和区域当局会议,《会议通讯》第4期,1994年8月至9月。

³⁰ 同上。

³¹ 同上。

议之后,地方和区域当局会议得出结论,“在国家一级,不给予[吉卜赛人]在居住国的公民资格和迁徙自由,就不会有任何有意义的行为。”³²

80. 1994年,地方和区域当局会议提出两项重要建议:起草一项吉卜赛人与欧洲各机构之间的公约,以及采取“一种稳定吉卜赛人的政策,给予他们永久居住权,这可使其解决住房和保健问题,并满足其接受教育和职业培训的需求。”³³

81. 或许在欧洲吉卜赛人境况方面的最重要事态发展,就是欧洲委员会部长委员会罗姆人/吉卜赛人问题专家小组拟订的一项工作计划。³⁴该小组在“现今欧洲罗姆人/吉卜赛人所面临的主要问题”³⁵之中,确认出了“人权问题(基于民族理由的歧视、暴力行为、警察的行为和态度、享有各种权利的机会、执法、种族主义、种族攻击和煽动种族仇恨)[和]法律地位问题(国籍和公民资格、少数民族权利)。”针对吉卜赛人面临的这些问题以及其他问题,“该小组将考虑在适当时候编写一份有关欧洲罗姆人/吉卜赛人境况综合报告的可能性”。³⁶

3. 贩卖妇女和儿童

82. 1985年《非公民权利宣言》并没有集中关注贩卖妇女和儿童问题。不过,在1985年之前在这方面就出现了某些进展。1951年,《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》生效。《禁止贩卖人口公约》引用了4个当时业已有效的国际文书:(一)1904年5月18日《禁止贩卖白奴国际协定》;(二)1910年5月4日《禁止贩卖白奴国际公约》;(三)1921年9月30日《禁止贩卖妇孺国际公约》以及(四)1933年10月11日《禁止贩卖成年妇女国际公约》。《禁止贩卖人口公约》的目的就是要巩固这四项文书。

³² 同上。

³³ 同上。

³⁴ 罗姆人/吉卜赛人问题专家小组(MG-S-ROM)工作计划,欧洲委员会部长委员会第587次部长代表会议,1997年4月1日,附录3,项目6.3。见<http://www.coe.fr/cm/dec/1997/587/587.a3.htm>。

³⁵ 同上,第2(b)和(c)段。

³⁶ 同上,第4段。

83. 《禁止贩卖人口公约》第 17 条规定：

“本公约缔约国担允对移入或移出人口迁动,依照本公约所规定之义务,采取或续施必需办法,取缔贩卖男女以卖淫为业。”

第 17 条明确要求各国颁布立法,保护迁移途中的妇女和儿童,告知民众存在贩卖人口的危险,采取措施防止在入境口岸贩卖人口,并确保主管当局知晓显然是被贩卖的妇女抵达的情况。按照第 19 条,各国同意照料并遣返贩卖的受害人。

84. 1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》载有一条关于禁止贩卖妇女的条款,该《公约》已被 72 个国家所批准。第 6 条如下：“缔约各国应采取一切适当措施,包括制定法律,以禁止一切形式贩卖妇女及意图营利使妇女卖淫的行为。”

85. 1989 年的《儿童权利公约》要求消灭为任何目的贩卖儿童的行为。第 11 条要求各缔约国“采取措施制止非法将儿童转移国外和不使返回本国的行为”。第 35 条要求各缔约国“采取一切适当的国家、双边和多边措施,以防止为任何目的或以任何形式诱拐、买卖或贩运儿童”。第 36 条继续规定：“缔约国应保护儿童免遭有损儿童福利的任何方面的一切其他形式的剥削之害。”

86. 除了这些条约之外,还作出了若干项努力以改进国际制止贩卖人口的机制。例如,1994 年 10 月,国际移徙组织举办了一期关于贩卖移民的国际应对措施的国

际研讨会。

87. 过去几年来,国际劳工组织(劳工组织)积极参与了寻求贩卖人口问题解决办法的工作。1996 年 5 月,劳工组织与联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和欧洲安全和合作组织(欧安组织)协作,在日内瓦联合举行了一次会议,以审查独立国家联合体内人口活动的问题,并特别关注了非法移民的问题。³⁷ 1996 年 6 月,劳工组织与欧洲联盟合作,在维也纳举行了一次会议,以协助设计与欧洲贩卖妇女活动作斗争的共同文书。劳工组织还编写了由 1996 年 8 月份在斯德哥尔摩举行的反对利用儿童从事商业色情活动世界大会通过的《宣言和行动议程》。参加该大会的有 122 个国家以及许多非政府组织的代表。

³⁷ 见 Bimal Ghosh, *Huddled Masses and Uncertain Shores: Insights into Irregular Migration* 1998, p.134。

88. 1998年,劳工组织消灭童工国际方案(消灭童工方案)就8个亚洲国家的贩卖儿童问题编写了一份分析报告。在这份初步报告之后,消灭童工方案积极参与了国家和分区域一级针对贩卖儿童现象开展的行动。1998年,在国家一级,消灭童工方案制订了尼泊尔反对贩卖儿童及对其进行商业性剥削的全国行动计划。³⁸ 在分区域一级,消灭童工方案在曼谷举行的一次协商会中提出了反对“在湄公河分区域贩卖儿童进行劳力剥削”的《行动纲领》。该《行动纲领》针对包括作为一种劳力剥削形式的卖淫。³⁹

89. 贩卖妇女是一个全球性问题,它既发生在区域内、也发生于区域之间。⁴⁰ 由于国家的社会和经济关系,其中包括“最富有的国家或地区与最贫穷的国家或地区之间的经济差距”,妇女和儿童易于受到贩卖。在许多国家,大规模卖淫者是非法移民——经常是那些被贩卖的妇女和女孩。⁴¹

90. 凯思林·巴里研究了卖淫的全球性蔓延及贩卖妇女现象增加的问题,并认为贩卖和卖淫都是由国际性行业进行的。1991年,巴里(与教科文组织的瓦西拉·唐扎利合作),制订了一项《反对性剥削公约》草案:

“公约草案要求缔约各国采取一切适当措施,向性剥削的受害者、其中包括卖淫妇女和被贩卖的妇女,提供庇护和保护,并遣返那些希望被遣返者。那些在迁移过程中对妇女进行性剥削的雇主将承担刑事责任”。⁴²

91. 由于受性剥削的妇女在其最终逃脱其剥削者时往往没有其公民身份证明或是无国籍,以及由于这些妇女发现自己所处的新国家常常不承认无国籍人士,因而

³⁸ 消灭童工方案——劳工组织,在国家一级与贩卖儿童现象作斗争,尼泊尔的行动。见 www.ilo.org/public/english/90/ipecc/publ/expls-98/exampl13.htm。

³⁹ “在湄公河分区域贩卖儿童进行劳力剥削:行动纲领。劳工组织——消灭童工方案与贩卖儿童进行劳力剥削包括儿童卖淫现象作斗争方案战略。见 www.ilo.org/public/english/90/ipecc/publ/traffic.htm。

⁴⁰ Kathleen Barry, *The Prostitution of Sexuality*, 1995年, p.165。

⁴¹ 同上,第195页。“巴黎和世界各地其他主要城市的卖淫是与贩卖妇女活动相互联系在一起的。”“1992年,据估计[Bois de Boulogne]85%的卖淫者非法移民……近几年,法国的移民卖淫者不断从南美洲,特别是巴西、厄瓜多尔、秘鲁和哥伦比亚贩运过来。”

⁴² 同上,第307页。

公约草案规定：“应给予一切性剥削的受害者难民地位，无论其是合法还是非法进入该国”。⁴³ 草案第 2 条特别规定，贩卖是一种性剥削的形式。⁴⁴

92. 小组委员会当代奴隶制形式问题工作组承认贩卖发生于各种不同的环境，在 1998 年第二十二届会议上通过了一项建议，涉及“防止跨界贩卖妇女和女孩从事性剥削。”在这项后来成为第 1998/19 号决议第二节的建议中，小组委员会明确宣布“跨界贩卖妇女和女孩从事性剥削是一种当代奴隶制形式，构成严重的侵犯人权，”同时列举了各种反对奴隶制和强迫劳动的公约以及许多其他文书。工作组将于 1999 年 6 月 21 日至 23 日举行一次关于贩卖、卖淫和全球性行业问题的协商会，随后工作组将举行第二十三届会议，届时它肯定要就这些问题向小组委员会第五十一届会议提出建议。

4. 离开和返回的权利

93. 《世界人权宣言》第 13 条规定了迁徙自由的基本权利，但并未区分公民和非公民。第 13 条规定：“人人在各国境内有权自由迁徙和居住，”而且，“人人有权离开任何国家，包括其本国在内，并有权返回他的国家”。

94. 《公民权利和政治权利国际盟约》规定了类似的条款，尽管该《盟约》似乎对有证件和无证件外侨作出区别。第 12 条规定：

“ 1. 合法处在一国领土内的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择住所的自由。

“ 2. 人人有自由离开任何国家，包括其本国在内。

... ..

“ 4. 任何人进入其本国的权利，不得任意加以剥夺。”（重点后加）

95. 人权事务委员会也认为各国不得基于性别适用不同的移民标准。在希琳·奥米鲁迪一切弗勒等人诉毛里求斯一案中，20 名毛里求斯妇女指控该国政府通过的移民法。该法规定，如果毛里求斯妇女嫁给另一国家的男子，丈夫必须申请在毛里求斯居住，而这种申请有可能被拒绝。不过，如果毛里求斯男子娶外国妇女，

⁴³ 同上，第 307、308 页。

⁴⁴ 同上，附件：反对性剥削公约草案，1994 年 1 月。

则该外国妇女自动有权在毛里求斯居住。委员会认为毛里求斯没有适当正当理由地在男子与妇女之间给予区别待遇，从而违反了该《盟约》的规定。⁴⁵

96. 区域文书也载有关于移徙自由的类似规定。《非洲人权和人民权利宪章》规定个人在合法居住的国家的边界内享有移徙自由(第 12(1)条)，享有离开和返回的一般权利(第 12(2)条)。非公民仅可依法被驱逐出境(第 12(4)条)而且禁止集体驱逐出境(第 12(5)条)。

97. 尽管大多数人权文书在一项单一条款、或在两项宣言中较为附带地涉及到了移徙自由，但论述却较全面：1972 年在瑞典乌普萨拉举行的一次讨论会上通过的《离开权利和返回权利宣言》和 1986 年在斯特拉斯堡举行的一次专家会议上通过的《离开和返回权利宣言》。

98. 最近，沃洛基米尔·布特克维奇先生编写了一份关于迁徙自由和在执行小组委员会第 1996/109 号决定过程中的有关问题的工作文件(E/CN.4/Sub.2/1997/22)。布特克维奇先生的工作文件讨论了迁徙自由和国际法律文书中的有关问题，在国家一级的迁徙自由以及近十年来迁徙自由方面的状况。

五、进一步发展关于非公民的未来人权标准和 执行程序：暂时结论和建议

99. 持续不断的针对非公民的歧视性做法，表明缺乏关于非居住国公民个人权利的有效标准。

100. 应鼓励各国遵守《非居住国公民个人人权宣言》。

101. 消除种族歧视委员会应考虑如何解释《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 条第 2 款，以避免损害根据其他各项人权条约及在该《公约》本身范围内对非公民的保护。应鼓励消除种族歧视委员会编写关于非公民权利的一般性意见。小组委员会进行进一步研究的目标之一，或许就是与消除种族歧视委员会合作，协助编写这样一份一般性意见。

⁴⁵ 希琳·奥米鲁迪一切弗勒等人诉毛里求斯。第 35/1978 号来文(1981 年 4 月 9 日)。《大会正式记录,第三十六届会议,补编第 40 号》(A/36/40),附件十三。

102. 消除种族歧视委员会注意到以下方面是恰当的，即“对不同类别非公民的区分越来越明显”(E/CN.4/Sub.2/1997/31,附件,第4页),以及“这些区分可能等于将他们完全排除,剥夺他们最基本的权利,并产生种族主义的影响”(同上)。这种区分引起了该《公约》方面的一些问题,尽管有第2(1)条的规定。这一主题值得根据最近的事态发展进一步研究。

103. 消除种族歧视委员会应考虑明确阐述非居住国公民个人的权利,并且更明确地将保护非公民问题纳入进来。

104. 人权事务委员会在其关于《盟约》所规定的外侨地位的一般性意见15中,承认非公民根据《盟约》应享有充分的权利。由于外侨往往是少数种族,对外侨的歧视便具有某种像种族主义的同样潜在趋势,而且在基于种族的歧视与对外侨的歧视之间具有实质性的关系。因此,消除种族歧视委员会最好将其工作与一般性意见15的主旨和人权事务委员会为保护非公民权利所作的其他努力相协调。例如,关于非公民权利的新的一般性意见应该考虑到《公约》的条款、消除种族歧视委员会在审议缔约国报告时的经验、人权事务委员会的经验以及诸如其他条约机构和欧洲人权法院等其他来源的相关判例。进一步的研究必须致力于收集和分析这些经验和相关判例。

105. 在即将举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍问题世界会议期间,应该明确处理非公民权利问题。

106. 本工作文件应以其目前的形式提交消除种族歧视委员会供其提出意见和作出反应。如果消除种族歧视委员会能指出本工作文件达到消除种族歧视委员会1997年要求的程度、特别是处理下列问题的程度,则将是特别有益处的,这些问题是:(一)是否存在应进行调查的主题或领域?(二)是否需要就这一主题编写另一份工作文件,如果需要,就哪些问题着手编写?(三)该工作文件包括一份与消除种族歧视委员会合作编写并供其审议的、关于非公民权利的另一项一般性意见初步草稿是否有益?(四)消除种族歧视委员会认为全面研究这一主题有意义吗?

107. 如果消除种族歧视委员会确定进行一项全面研究是有益的,则小组委员会应将本工作文件及消除种族歧视委员会的有关评论一起提交委员会,并附上有关进行一项全面研究的提议。

-- -- -- -- --