



人权理事会
第七届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、
社会和文化权利，包括发展权

少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔的报告 *

* 本报告逾期提交是为了纳入最新的资料。

内 容 提 要

少数群体问题独立专家的任务授权是由人权委员会第 2005/79 号决议规定的。独立专家尤其被要求促进执行《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》，确定各国的最佳做法以及与人权事务高级专员办事处开展技术合作的可能性。独立专家于 2007 年 2 月向人权理事会提交了她的上一次报告，她在报告中概述了她所开展的活动，并详细论述了少数群体、贫困和千年发展目标这一主题问题。

本报告提供了独立专家所从事的活动概述。自从她提交上一次年度报告以来，独立专家对以下两个国家进行了正式访问：法国(2007 年 9 月 19 日至 28 日)和多米尼加共和国(2007 年 10 月 22 日至 29 日)。她对多米尼加共和国的访问是与当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员联合进行的。

在过去一年期间，独立专家就下述问题开展了专题工作：歧视性否定或剥夺公民权作为排斥在民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的手段。这项工作包括 2007 年 12 月在日内瓦就此主题召集了一个专家研讨会，少数群体即使享有完整无疑的公民权，也常常面临歧视和排斥，他们必须为争取他们的人权而奋斗。否定或剥夺他们的公民权是增加他们的脆弱性的有效方法，甚至能导致大规模驱逐。一旦公民权被否定或剥夺，少数群体也就不可避免地会被剥夺对他们的基本权利和自由的保护，包括联合国《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》中规定的少数人的权利。

据联合国难民事务高级专员称，在 49 个以上的国家中目前共有 1,500 万人无国籍，这个数字似乎还不断在增大。许多少数群体的法律处境岌岌可危，因此虽然他们在他们居住的国家依法有权得到公民权，但他们往往被否定或剥夺这项权利，因而事实上是陷于无国籍状态的处境。虽然形成无国籍状态的原因有很多，包括旷日持久的难民状况和国家继承问题，但今天绝大多数无国籍的人是少数群体成员。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言.....	1 - 12	4
A. 国家访问.....	2 - 3	4
B. 活动.....	4 - 12	4
二、 少数群体与歧视性否定或剥夺公民权.....	13 - 19	6
三、 历史与政治背景.....	20 - 27	8
四、 国际法方面的考虑.....	28 - 43	9
A. 享有国籍的权利.....	30 - 34	10
B. 不歧视的中心地位.....	35 - 37	12
C. 公民权与享有人权及基本自由.....	38 - 40	13
D. 公民权与享有少数人权利.....	41 - 43	14
五、 歧视性否定或剥夺少数群体公民权的影响.....	44 - 48	15
六、 各区域的做法.....	49 - 70	16
A. 非洲.....	50 - 55	16
B. 亚洲.....	56 - 64	18
C. 欧洲.....	65 - 68	21
D. 拉丁美洲和加勒比.....	69 - 70	22
七、 国际、区域和国家组织的活动.....	71 - 76	22
八、 结论与建议.....	77 - 90	24

一、导 言

1. 独立专家很高兴按照理事会第 2005/79 号决议向人权理事会提交第三次年度报告。本报告概述她自 2007 年 2 月提交上一次报告(A/HRC/4/9)以来所开展的活动，并对与少数群体和否定或剥夺公民权相关的问题进行主题分析。

A. 国家访问

2. 自提交上一次报告以来，独立专家对以下两个国家进行了正式访问：法国，2007 年 9 月 19 日至 28 日(A/HRC/7/23/Add.2)和多米尼加共和国，2007 年 10 月 22 日至 29 日(A/HRC/7/23/Add.3)，对后一个国家的访问是与当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员联合进行的。

3. 根据独立专家的任务授权，即促进执行《少数群体权利宣言》和确定每个区域的最佳做法，她对圭亚那政府和希腊政府对她提出在 2008 年进行国家访问的要求做出积极响应表示欢迎。她仍然希望能够与孟加拉国、哥伦比亚、哈萨克斯坦、马来西亚、尼泊尔、尼加拉瓜、巴拿马、苏里南、斯里兰卡、泰国和土耳其等国进行对话，她先前已经向这些国家提出了访问的要求。

B. 活 动

4. 在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的支助下，独立专家于 2007 年 1 月 29 日和 30 日举行了一次专家磋商会议，旨在协助区域和国家机构为打击歧视现象和保护少数群体权利制定标准和建立有效的机制。在与美洲国家组织密切协商举行的磋商过程中，审议了从区域角度看待少数群体、歧视和不容忍现象等问题。磋商的结果为修订《美洲反对种族主义及一切形式的歧视和不容忍现象公约》草案作出了实质性投入。专家磋商会议得到了来自每个区域的民间社会代表和其他国际专家和专业人员的参与。

5. 为了加强她与联合国各条约机构之间的配合，特别是与消除种族歧视委员会的配合，独立专家于 2007 年 3 月与委员会进行了第二次正式对话，对话中她讨论了相互配合的可能性，以增强委员会在其工作中考虑少数群体问题的能力，包括在该委员会的早期预警、紧急行动和后续机制等方面的配合。独立专家还与委

员会讨论了一些国别问题，并欢迎有机会加强彼此之间在这方面的任务授权的协调。

6. 独立专家为推动将少数群体问题纳入联合国工作主流而继续努力。她与联合国各机构和机关进行了广泛的磋商，其中包括人权高专办和联合国开发计划署(开发计划署)。在人权高专办土著人民事务办公室和独立专家的主持下，于 2007 年合并组成了少数群体问题机构间小组。这个重要举措为经常分享信息和为独立专家经常与机构代表会晤提供了机会。机构间小组的一项实际成果是为编制题为“少数群体问题解答”的小册子进行磋商，小册子的目的在于协助各机构的外地代表处理少数群体问题。

7. 在减贫和为少数群体实现千年发展目标领域开展工作方面，独立专家在 2007 年继续与包括开发计划署在内的发展机构举行磋商。开发计划署于 2007 年初承诺为编写一份关于少数群体问题的政策/指导说明而努力，她随后与开发计划署相互配合，作为为编制关于少数群体问题资源导航而成立的工作队的一部分发挥作用。为此，开发计划署各个国家办事处还填写了一份在线问卷。下一步工作是通过区域磋商会议检验和确认该资源导航，2008 年拟在布拉迪斯拉发举行这样一个磋商会议。

8. 独立专家认为，防止对少数群体的暴力和仇恨罪是各国根据《少数群体权利宣言》和其他普遍标准应承担的核心义务。因此必须经常注意集体暴行和灭绝种族行为的预警征兆。为了实现这一目标，她希望与焦点放在防止灭绝种族行为和培养责任感保护少数群体的相关联合国机关和任务授权、政府间机构和非政府组织加强联系与合作。2007 年，她与秘书长防止灭绝种族和大规模暴行问题特别顾问弗朗西斯·登及其前任进行了实质性对话，考虑彼此任务授权之间的相辅相成和可能协同作用。

9. 在这方面，独立专家在 2007 年 10 月 11 日至 13 日参加了麦吉尔大学人权与法律多元中心举办的高级别全球性防止种族灭绝会议。会议聚集了来自世界各地的灭绝种族幸存者。第一线积极分子、知名政治和民间社会领袖，目的是帮助制造公众舆论并制定关于防止种族灭绝的政策。独立专家强调必须早在集体屠杀发生之前便加强联合国机构内部和各机构之间的联系，对少数群体权利给予更多的重视。

10. 独立专家欢迎人权理事会第六届会议通过的第 6/15 号决议，理事会在该决议中设立了少数群体问题论坛。设立论坛是为促进关于属于少数群体者的问题的对话和合作提供一个平台，这将为独立专家的工作提供专题意见和专业知识。根据该决议，论坛将查明和分析进一步执行《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》的最佳做法、挑战、机遇和举措。论坛每年将在日内瓦举行两个工作日的会议，由独立专家指导论坛工作，并筹备年度会议。

11. 在她的初次报告中，独立专家确定她的工作的主要目标是：在增强包容性和稳定性的背景下，增进对少数群体问题的理解。在这方面，独立专家在 2007 年 12 月 6 日和 7 日举行了专家磋商会议，讨论歧视性否定或剥夺公民权作为排斥少数群体的手段问题。磋商会议提供了良好机会，从受影响社区、区域专家、联合国机关和机构、区域政府间机构代表和民间社会获得了大量的知识和经验。此外，独立专家还在 2007 年 10 月 15 日向所有联合国会员国发出了问卷，请求它们提供有关少数群体和公民权问题的资料。收到的答复将登在独立专家的网页上。

12. 下文分析否定或剥夺公民权对属于少数群体的人的影响问题。分析主要以独立专家在 2007 年 12 月举行的专家磋商会议得出的结果为依据。

二、少数群体与歧视性否定或剥夺公民权

13. 少数群体即使享有完整无疑的公民权，也常常面临歧视和排斥，他们必须为争取他们的人权得到尊重而奋斗。剥夺他们的公民权是增加他们的脆弱性的有效方法，甚至可导致大规模驱逐。在世界各个地区的经验已证明了这个事实。一旦公民权被否定或剥夺，少数群体也就不可避免地会被剥夺对他们的基本权利和自由的保护，包括《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》中规定的少数人的权利。

14. 在本报告中，独立专家并没有将公民权视为享受所有人权(包括少数群体权利)的必要条件。相反，国际人权法明确规定，只有少数一些权利取决于公民权：进入一个国家的领土和长期在该领土上居住的权利；在领土外受该国保护的權利；以及一系列的政治权利(例如选举权和担任公职权)。¹ 但是，许多国家仍然

¹ 在某些情况下，国家认为经济和社会权利取决于公民权。

将公民权定义为个人与国家之间赋予权利的法律纽带。

15. 歧视既是国家采取行动排斥少数群体的起因，又是其后果。国家歧视性否定或剥夺人们的公民权的原因往往源于种族主义意识形态。证据表明，歧视性否定或剥夺公民权² 过度地影响到属于少数群体的人。

16. 独立专家从否定或剥夺公民权背景评价少数群体问题的依据是 1992 年《关于少数民族的宣言》及其他相关国际标准，其中，她确定了四个与全球少数群体相关的广泛关切领域：(a) 保护少数群体在一个领土或国家的生存权利，包括采取措施防止对少数群体施加暴力、强迫驱逐和灭绝种族；(b) 保护和促进少数群体的文化认同，保护和促进在民族、族裔、宗教和语言上属于少数的群体享受它们的集体认同和拒绝强迫同化的权利；(c) 确保不歧视和平等的权利，包括制止结构上或有系统的歧视行为，推动在必要时采取平权措施；(d) 确保他们有效参与公共生活的权利，尤其是参与对其产生影响的决策的权利。

17. 否定或剥夺公民权作为歧视少数群体的政策或手段也涉及所有这些少数群体权利的关键要素，因此也是独立专家工作的根本所在。

18. 独立专家在下一节探讨问题发生的历史和政治背景、其发展情况、及其对少数群体和国家引起的关切。第四节审议在歧视性否定或剥夺公民权方面适用国际人权法的问题。第五节探讨否定或剥夺公民权对少数群体人权造成的后果。第六节提出世界各地受影响的少数群体的实例并查明针对他们采取的具体行动。文中也着重指出了近年来采取的积极举措。在第七节中，独立专家介绍了国际、区域和国家行为者在这个问题上开展的有关活动。报告最后提出了一系列的建议。就本报告而言，“国籍”和“公民权”是作为国际公法中的同义词使用的。

19. 本报告所列举的国家和社区具体实例是为了说明这个问题影响到世界所有地区许许多多少数社区而挑选的。并非因为被选的社区的情况特别严重，也非在进行详尽无遗的调查。

² 否定和剥夺公民权是两个非常相似的概念，对个人来说，其实际后果也差不多一样。不过，也许可将这两种情况作如下区分：无法在出生时或以后成为公民者，即为被否定公民权；丧失或被剥夺先前拥有的公民权者，即为被剥夺公民权。

三、历史与政治背景

20. 据联合国难民事务高级专员(难民署)称,在 49 个以上的国家中目前共有 1,500 万人无国籍,这个数字似乎还不断在增大。³ 今天许多无国籍的人是少数群体成员。来自所有区域的证据表明,还有许多少数群体的法律处境岌岌可危。虽然他们在他们居住的国家依法有权得到公民权,但他们往往被否定或剥夺这项权利,因而事实上是陷于无国籍状态的处境。

21. 导致否定或剥夺少数群体公民权的历史因素有许多,而且各国的情况各不相同。许多少数群体是土著人民,他们在居住国生活的时间决不短于大多数居民。有些少数群体在一国扎根是由于该国内部的文化或宗教多样化所致。因此,这些少数群体与大多数居民一样有权对其归属性和公民资格提出主张。

22. 政治权威的集中以及归属性的明确分类是与否定和剥夺少数群体公民权的做法分不开的。国家建立的历史也有助于解释少数群体如何被“排斥”在公民权“之外”,包括用国家重组的方法将他们排斥在公民权之外。在所有情况下,人们都是从更广泛的地缘政治考虑的角度看待少数群体的,有时甚至把他们视为其他国家的延伸体,例如,一个具有类似族裔成分且显而易见有血缘关系的国家的延伸体。在这种情况下,就难免会引起政治效忠和忠诚的问题。

23. 僵硬区分扎根的土生土长人民与居住很长时间的外来者会引起种族主义意识和歧视。资源问题或经济衰退可能触发或加剧旨在排斥少数群体的政策,或提出极高的要求,阻挡整个族群获取他们本应有权得到的公民权。

24. 排外的民族主义意识形态的影响历史悠久,在第一次世界大战过后不久便得到证实:当时包括比利时、法国、土耳其和苏联在内的国家剥夺了出生在外国归化公民的公民权。德国和奥地利恶名昭彰地实施纽伦堡法律剥夺在这两个国家出生的犹太人的公民权。较近期的实例证实,被否定或剥夺公民权的少数群体继续面临着引人注目的后果,例如集体驱逐出境。

25. 往往但未必一定是战争后果的国家继承,是那些并非移民但生活在不同管辖范围内的人普遍遭受歧视待遇的另一个原因。苏联的解体便是一例,这一过程助长了各种民族主义竞争,结果使数以百万计的人实际上沦为无国籍的少数群

³ UNHCR, “The Excluded”, *Refugees*, No. 147, issue 3, 2007, p. 2.

体而生活在新的政治环境中。同样地，捷克斯洛伐克联邦解体和分裂使数以千计的罗姆人的处境岌岌可危，他们的公民身份在两个继承国中都受到质疑。

26. 战争(不论是国家之间的战争还是内战)以及冲突结束触发的国家整合和重建进程，往往是产生对少数群体的歧视性做法的根本所在。关于公民权的争议往往是在原有种族或区域冲突的背景下发生的，在许多情况下涉及贫困、争夺稀有资源和政治不稳定性等更广泛的因素。

27. 公民权的授予不论基于何种正式理由，但对实际获得公民权仍可加以操纵，例如，加重属于少数群体的人的负担，要求他们“证明”其血统或提供长期居留证据，有时还要追溯到这一代直系亲属之前，或超越个人遵从的能力。贫穷社区，不论是多数群体还是少数群体，常常都没有证件，缺少达到官僚制度的要求所需资源；然而，属于少数群体的人如果缺乏证件，他所面临的障碍便要大得多。否定或剥夺公民权的机制通常出现在行政管理一级，而且围绕着登记、证件和身份查验等程序。地方一级的官员可能对被鉴定为属于某些族裔或宗教的少数群体歧视性地使用其权力和酌处权。这些行为不允许上诉或复查，而且通常是在有关政府明确支持下这样做的。

四、国际法方面的考虑

28. 除了少数例外，国家有义务按照人权事务委员会第 31 号一般性意见第 10 段所规定，保护和促进所有在其领土内的人，不论公民与否，享有所有人权。属于少数群体的所有人的权利是不可分割的一部分人权，也同样应得到保护。⁴ 国家尊重少数群体权利的义务不仅限于其公民的原则，现已得到公认。

29. 公民和非公民权利之间允许的区分不得因性别、种族、肤色、血统或民族或族裔而有所歧视。国际法禁止歧视性否定或剥夺公民权作为排斥属于少数群体的人的手段。下文扼要分析这方面的有关国际人权标准。

⁴ 见《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条；人权事务委员会第 15 号和 23 号一般性意见；1992 年《少数群体权利宣言》第 2 条和第 3 条。

A. 享有国籍的权利

30. 享有国籍的权利是一项得到保证的基本人权，不因种族、肤色、族裔、语言、宗教、民族或性别而有所歧视。⁵ 除了《世界人权宣言》第十五条明文规定这一权利之外，许多国际和区域人权文书也进一步重申享有国籍的权利。⁶ 《公民权利和政治权利国际公约》第二十四条第 3 款确认每一儿童有权取得一个国籍。

《消除一切形式种族歧视国际公约》进一步要求各国以无歧视的方式保证这一权利。⁷ 在区域一级，这项权利阐明于 1969 年《美洲人权公约》和《欧洲国籍公约》。⁸ 享有国籍的权利还在国际和区域判例法中得到承认，包括在联合国有关条约机构的结论性意见中得到承认，这些条约机构主要指：人权事务委员会、消除种族歧视委员会和儿童权利委员会。美洲人权法院和欧洲人权法院也在这方面作出了重要的裁决。⁹

31. 各国必须避免使人沦为无国籍者，并应保护无国籍者的人权。这些义务已在《减少无国籍状态公约》和《关于无国籍人地位的公约》规定和详细说明。不过，这两项公约收到的批准书并不多。¹⁰

⁵ 见《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 1 款。

⁶ 《儿童权利公约》第 7 条和第 8 条明文规定儿童出生后应立即登记，并有自出生起获得国籍的权利，尤应注意不如此儿童即无国籍的情况。此外，“缔约国承担尊重儿童维护其身份包括……国籍……的权利。”《减少无国籍状态公约》也作出了类似于《儿童权利公约》的规定，该《公约》第一条规定：缔约国对在其领土出生，非取得该国国籍即无国籍者，应给予该国国籍。

⁷ 见第五条卯款(3)项。并参看《消除对妇女一切形式歧视公约》第九条，其中确保这一规范对男子和妇女都适用。最近通过的《联合国土著人民权利宣言》也进一步对享有国籍的权利进一步予以承认并加以规定。

⁸ 《美洲人权公约》第二十条第一和第三款。《欧洲国籍公约》在其第 4 条中重申了同一原则。此外，2006 年《欧洲关于避免在国家继承方面出现无国籍状态的公约》一旦生效，将会成为一项重要的保护标准，包括向所有在国家继承时拥有国籍的人提供国籍权利，只要能证明居留和历史上的联系。

⁹ 虽然 1950 年《欧洲保护人权与基本自由公约》没有明文规定国籍权利，但这项权利在一些判例中得到了欧洲法院的保护，例如法院认为任意剥夺国籍可能构成《欧洲公约》第 3 条之下被禁止的不人道或有辱人格的待遇，或甚至侵犯《公约》第 8 条规定的个人和家庭生活受到尊重的权利(E/CN.4/Sub.2/2003/23)，第 10 段。

¹⁰ 分别有 34 个国家和 62 个国家批准了这两项公约。

32. 赋予公民权的两个基本根据是下述两个概念：出生地主义原则(给予在其领土上出生的人国籍)和血统主义原则(根据血统给予国籍)。许多国家都结合使用这两个办法，再加上诸如与通过归化和登记等取得公民权的其他方法有关的复杂规则。国家有权制定关于获得、放弃或丧失国籍的基本法律。¹¹ 1930年《关于国籍法互相抵触的某些问题的海牙公约》第1条反映了国际法这个传统准则，规定“应该由各国根据本国法律确定谁是它的国民”。不过，《公约》也对这项特权加以限制，规定“如果一国法律符合在国籍方面公认的国际公约、国际惯例和法律原则，”则该国的法律应得到“其他国家的承认”。

33. 不过，自从1930年《海牙公约》通过后，国际法又进一步对国家有权制定关于获得、放弃或丧失国籍的基本法律的这项特权加以限制，要求这些国家在行使这项酌处权时充分保护人权。举例来说，美洲人权法院便曾经作出这样的裁决：

“国家对涉及国籍事项的管制方法现在不能再视为属其专有的管辖权；国家的权力也由其确保充分保护人权的义务加以限定。……传统学说立场，即将国籍视为国家授予其国民的一种属性，已逐步演变成国籍是人权一部分的观念。”¹²

34. 在极少数情况下，国际法允许剥夺公民权，即使这样做会造成无国籍状态。¹³ 不过，在作出任何这种剥夺时应充分注意到程序性和实质性保障措施，包括向独立的法庭上诉的权利。

¹¹ 此外，人权事务委员会指出《公民权利和政治权利国际公约》没有承认外国人进入和在一国领土居住的权利，原则上应由一国自行决定，它允许谁进入其领土。但一旦允许其进入，则该人享有《公约》所载的权利。

¹² 哥斯达黎加《宪法》归化条款拟议修正案，咨询意见 OC-4/84，1984年1月19日，A系列，第4号，第32和33段。

¹³ 1961年《减少无国籍状态公约》第八条允许在下列情况下剥夺个人所享有的国籍：“国籍是用虚伪的陈述或欺诈方法而取得的，”或当关系人“曾经以严重损害言该国重大利益的方式行事”。并参看《欧洲国籍公约》第7条。

B. 不歧视的中心地位

35. 国家还受到不可减损的不歧视国际准则的进一步约束，这些准则对少数群体尤其具有现实意义。不因种族而加以歧视是一种传统特性。例如《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第三款规定，《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。此外，消除种族歧视委员会关于歧视非公民问题的第三十号一般性建议第 14 段重申了这一原则，确认根据种族、肤色、血统或民族或族裔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。¹⁴ 在这个一般性建议中，委员会呼吁各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，适当注意常住居民或永久居民归化可能面临的障碍。不歧视和防止武断原则也同样适用于国家剥夺一个人的国籍的特权 E/CN.4/Sub.2/1988/35, 第 107 段)。此外，虽然《公民权利和政治权利国际公约》和《儿童权利公约》的第二条第 1 款都列出了一些禁止借以进行歧视的理由，但《儿童权利公约》还将保护儿童免除歧视的范围扩大到基于父母身份的歧视。

36. 美洲人权法院在 2005 年 Dilcia Yean 和 Violeta Bosico 诉多米尼加共和国一案的判决中确认禁止武断剥夺国籍和在赋予公民权时适用歧视措施，并确认在公民身份基础上享有的权利和自由。¹⁵ 在欧洲共同体，禁止基于国籍加以歧视的具体规定已经在欧洲联盟条约中确立为一项主要原则，并在涉及具体情况的条约框架其他条款中以具体形式加以规定，例如：劳动者自由流动(第 39 条)、开业权(第 43 条)、提供服务自由(第 50 条)。在欧洲理事会，《欧洲国籍公约》和《欧洲关于避免在国家继承方面出现无国籍状态的公约》都禁止在获得和剥夺国籍方面实行种族和族裔歧视。

¹⁴ 消除种族歧视委员会关于歧视非公民问题的第三十号一般性建议，2004 年 10 月 1 日，第 2 段。此外参看消除种族歧视委员会关于下列国家的结论性意见：土库曼斯坦，CERD/C/TKM/CO/5, 2005 年 11 月 1 日，第 16 段；俄罗斯联邦，CERD/C/62/CO/7, 2003 年 6 月 2 日，第 15 段；克罗地亚 CERD/C/60/CO/4, 2002 年 5 月 21 日，第 14 段；并参看儿童权利委员会关于下列国家的结论性意见：利比里亚，CRC/C/15/Add.236, 2004 年 7 月 1 日，第 33 段；刚果民主共和国，CRC/C/15/Add.153, 2001 年 7 月 9 日，第 28 和 29 段。

¹⁵ 美洲人权法院，女童 Yean 和 Bosico 诉多米尼加共和国案，2005 年 9 月 8 日判决。

37. 授与国籍的差别待遇只有在下述情况上才合法：这样做是与一国政府在《消除一切形式种族歧视国际公约》和其他国际人权公约规定的限度内追求其合法目标和目的相一致的，而且如果是根据合法的目标而实施，则这种做法是必要的且与实现该目标是相称的。¹⁶ 例如，哥斯达黎加的归化规则对中美洲国家国民、伊比利亚美洲人和西班牙人适用优惠归化规则并不具有歧视性质，因为客观上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。这些联系的存在使人们能够假定，这些人会更加容易融入族群，更迅速地同该国有权利和义务保护的观念、价值观和风俗认同。¹⁷

C. 公民权与享有人权及基本自由

38. 根据《联合国宪章》、国际人权宪章、核心国际人权《公约》包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和区域人权文书，人人有权享受一切权利和自由，不分原籍、出身或其他身份等任何区别。¹⁸

39. 人权事务委员会在其关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 号一般性意见中指出，一般而言，《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，亦不论该人的国籍或无国籍状态；必须无歧视确保所列出的每一项权利，不区别对待公民和非公民，因为非公民受到不歧视的一般要求所保护。本通则的例外主要涉及到政治参与和自由流动的权利。《公约》第二十五条具体提到“每个公民”有权参与公共事务、投票和被选举、并担任公职。¹⁹ 而且，《公约》并没有承认外侨进入和长期在一个国家居留的权利。各国可在这方面自行作出决定。《公约》只确保合法居留者在一国境内自由流动的权利。不过，《公约》确保每个人离开一个国家的权利。

¹⁶ 同上，第 4 段。

¹⁷ 见哥斯达黎加宪法归化条款拟议修正案，第 60 段。

¹⁸ 见《世界人权宣言》第二条、《公民权利和政治权利国际公约》第二条、《经济、社会、文化权利国际公约》第二条、《欧洲人权公约》第一条、《美洲人权公约》第一条、《非洲人权和人民权利宪章》第二条。

¹⁹ 令人感兴趣的是，《世界人权宣言》关于政治参与的第二十一条中并没有提到“公民”一词。

40. 至于经济和社会权利,《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第三款规定,发展中国家,在适当顾及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。“适当顾及到人权”的提法应理解为酌处权并非歧视性地使用,因此不得相称地影响到某些非国民少数群体。此外,还必须指出,有些发达国家还不是本《公约》的缔约国,有些发达国家则在批准本《公约》时作出保留或声明,目的是允许它们对公民和非公民的经济权利必要时加以区分。

D. 公民权与享有少数人权利

41. 在解释《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条时,人权事务委员会在其第 15 号一般性意见中指出,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由的文化、信奉和实行自己的宗教以及使用自己的语言。此外,在其关于少数群体的权利的第 23 号一般性意见中,委员会将这一原则往前推进了一步,指出,只要少数人权利对存在于一国境内的少数群体适用,其旨在保护的一个人不必是缔约国的公民;而且确定“存在”一词所指永久程度的做法也不妥当。因此,构成这种少数群体的移徙工人甚至缔约国的来访者都有权不被否定行使这些权利。这一立场得到下述原则的支持:一个国家是否有在种族、宗教或语言上属于少数的人并不取决于该国的决定,而是按照客观的标准予以确定的。²⁰事实上,关于将公民权作为少数群体定义的必要要素的各种建议都被否决。²¹

42. 同样地,欧洲法院也受理了一起指控违反《欧洲人权公约》的案件,不问属于受影响群体的人并非有关缔约国公民这一事实。²²

²⁰ 第 23 号一般性意见:少数群体的权利(第二十七条),1994 年 4 月 8 日,第 5.2 段。

²¹ 例如防止歧视及保护少数委员会在 1979 年拒绝批准特别报告员 Francesco Capotorti 建议的少数人定义,因为定义中将公民权作为一个要素。此外,欧洲各国的实践还证明存在一种风险,即若将公民权作为国家对少数群体定义的一项标准,则否定非公民少数群体的少数人权利的做法即可合法化。分别见关于非公民和少数人权利的报告,第 10 段和第 20-31 段。

²² 欧洲通过法律实现民主委员会,关于非公民和少数人权利的报告,CDL-AD (2007)001,威尼斯,2006 年 12 月 15-16 日,第 18 段。

43. 目前的讨论已超出了将公民权作为取得若干少数人权利的唯一决定标准；诸如在一国的居留期间等其他因素也日益在分析中受到重视。少数群体问题工作组在对 1992 年《少数群体权利宣言》的评注中指出了不应当将公民权作为排除一些人或群体享受少数人权利的区分标准这项一般原则，因为其他一些因素也可能很重要。例如，在一国领土某一地区聚居的少数群体在语言使用，以及街道名称和地名等方面可能享有的权利与散居者不同，在有些情况下，可能有权享有各种类型的内部自治。²³

五、歧视性否定或剥夺少数群体公民权利的影响

44. 尽管已有上述法律框架，各国依然采取歧视性否定或剥夺一些人的公民权的做法。否定或剥夺少数群体公民权的后果很严重，对受影响人的生活条件和融入社会有不利的影响。²⁴ 国家的做法证明，一旦涉及到实际获得包括少数人权利在内的许多基本权利的问题，公民权仍然举足轻重。

45. 有些国家明确地将少数人权利的享有留给自己的公民或该国法律上承认的少数群体。被否定或剥夺公民权的人在实现其集体文化认同受到保护和促进的权利方面面临着更多的挑战，包括在承认使用少数语言或在自由信仰少数宗教方面的挑战。剥夺公民权使少数群体没有发言权并扭曲了政治代表性，从而使他们无法参加政治活动。

46. 将公民权与所有权权利、就业或取得服务的权利连在一起，国家实际上就是允许它所宠爱的群体获取财富和资源，而让它希望排斥的群体受损害。由于贫困和没受教育，他们往往被剥夺权力，无法再得到国家保护的保障，因而更易于受到进一步的歧视。他们经常受到暴力攻击、任意驱逐或被递解出境。少数群体在一国的实际存在可因由于没有公民身份而受到集体驱逐出境的威胁。

47. 将大量少数群体边缘化并剥夺其公民权会损害人的安全条件，并播下不发达和民间动乱的种子。如果少数群体居住在边界地区，而事实上如果有明确界

²³ 少数群体问题工作组对《联合国在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》的评注(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)，第 10 段。

²⁴ 见关于非公民与种族歧视的主题讨论(CERD/C/SR.1624)。并参看人权事务委员会的结论性意见 - 爱沙尼亚(CCPR/CO/77/EST)，第 14 段。

定的跨国社区的话，那么，故意排斥某些人口可能会给国内和区域安全带来严重后果。

48. 在这种情况下，总体而言，个人和国家都有所损失。除了不稳定和冲突造成的严重后果之外，国家会因经济产出下降和财政基础收缩而受损。属于少数群体的人则由于被剥夺充分受高等教育和技术职业的机会而无法充分发挥其潜力。在压制的条件下并实行剥夺国籍方案，国家可能会造成一种情况，即对教育和就业机会的限制会助长人才外流和人才流失。在极端的情况下，人材外流和流失可能会对特定少数群体的成员、对整个社会、甚至对全国更广泛的稳定造成严重的影响。

六、各区域的做法

49. 虽然所有区域都有很多排斥公民权做法的实例，下文只概述专家磋商会议期间审议的一些国家和社区实例。这些实例并非详尽无遗，情况也非特别严重。确切地说，下文讨论的实例包含了一些有希望获得成功的最新发展情况。不过，这些也仍然只是朝正确方向迈出的第一步。

A. 非洲

50. 非洲的公民权问题往往特别复杂，因为边界是殖民国家划定的，很少考虑到居住在该大陆的各个民族。多数非洲国家是多种族多文化国家。正如下文所述，在有些情况下，少数民族从来没有被纳入公民主体，而在另一些情况下，他们在开始是被视为公民的，随后有意地予以排斥。近年来由于多党民主制很普遍，有些从政者为了取得党派方面的政治优势，很希望剥夺某些个人和整个少数群体的国籍。与此同时，对国家安全问题的日益重视意味着人们越来越需要拥有身份证明。不过，游牧民族和半游牧民族往往与多个国家有联系，但可能无法证明他们拥有其中任何一个国家的国籍，因为他们从未作出生登记，也从未有哪个国家发给他们身份证。

51. 在科特迪瓦，有争议的公民权问题是 1990 年代中期暴发内战的主要原因。据说当时的政治领袖开始操纵模棱两可的公民权条款的解释，以便实际上剥夺大批伊瓦人的国籍，并以此为根据排斥政治候选人，同时还修订了选举法和

《宪法》，以“科特迪瓦”的观念剥夺了某些个人竞选公职的资格。科特迪瓦的冲突可归因于 300 万移民居民的公民权资格问题、利用种族问题谋求政治利益、以及“土著”与“移民”社区之间的土地资源竞争。²⁵ 2007 年《瓦加杜古和平协定》给人们带来了一定的希望。根据该协定，民族团结政府进行了逾期出生登记，并颁发了可作为国籍依据的出生证。该国能否重新恢复和平和稳定在很大程度上取决于这一进程能否获得成功。

52. 非洲许多未决问题之一是巴尼亚穆伦盖族人的不牢靠的国籍问题。据说他们原是图西族人，居住在刚果民主共和国东部。1972 年，该国的一项总统令授予所有在 1950 年之前便在该国居住的卢旺达人或布隆迪人以该国公民权。1981 年这项法律由另一法律取而代之，新的法律以 1885 年在该国领土居住的民族的血统为确定公民权的依据，使巴尼亚穆伦盖族人几乎没有可能保留其公民权。最近的和平进程导致了在 2004 年制定了新的国籍法，加上 2005 年的《宪法》，再次以巴尼亚穆伦盖族人在该国居住的历史为依据确认他们为刚果国民。为了使这些修正案能实现其目的，包括稳定该区域的目的，贯彻执行修正案应当放在优先地位。由于这种原因，巴尼亚穆伦盖少数群体的成员据说继续受到歧视待遇，种族紧张局势也依然存在。

53. 独立专家还获悉埃及的巴哈教徒据说不被承认为宗教少数群体，在领取证明公民权所需的身份证方面也遭遇到困难。没有有效的身份证，巴哈教徒在许多方面遇到困难：子女的学校登记、开立银行帐户、建立企业、担任公职，包括受教育和就业机会。不允许巴哈教徒正式承认他们的身份，侵犯了他们保护其少数民族特性的权利，这个问题在他们属于宗教少数群体的其他国家中也重复出现，尤其是在伊朗伊斯兰共和国。2008 年 1 月，开罗行政司法法院确认两起涉及巴哈教徒要求在填写正式文件时允许在宗教归属一栏保留空白从而恢复他们充分的公民权利而提出的论点。独立专家促请该国政府落实这一裁决。

54. 根据在专家磋商会议上提供的资料，肯尼亚的努比亚少数民族成员据说由于他们的种族归属和与殖民国家的感知认同而被剥夺肯尼亚国籍的权利，尽管努比亚人在肯尼亚生活已超过了 100 年，其成员也符合《宪法》规定的肯尼亚公民标准。他们不得投票和担任公职、要求就业和拥有土地。努比亚人不被视为一

²⁵ 人权观察《2007 年世界报道》，科特迪瓦，第 103 页。

个民族，而且只列为“其他肯尼亚人”类别。因此，努比亚人在登记和颁发身份证件方面受到歧视。为了取得身份证，据说他们必须出示父母和祖父母的出生证，这种条件并没有向其他群体的成员提出。歧视待遇据认为是基于这样一种观念：该社区并非肯尼亚土著社区。肯尼亚政府指出，生活在肯尼亚的努比亚人是没有放弃他们的苏丹公民权的外国人。

55. 1989 年，由于畜牧者与农民之间的紧张关系，毛里塔尼亚政府剥夺了约 7 万名毛里塔尼亚黑人少数民族成员的毛里塔尼亚国籍，并将他们整批驱逐到塞内加尔和马里。现在约有 20,000 人仍留在塞内加尔的难民营内。自从难民署提供支助和合作以来，情况有所好转，该国政府于 2007 年为先前驱逐出境的人发动了一个自愿回返进程。根据毛里塔尼亚政府、塞内加尔政府和难民署签署的三方协定，毛里塔尼亚承诺确保回返家园者享有其他毛里塔尼亚国民享有的同等权利。²⁶

B. 亚 洲

56. 亚洲有各种少数群体被任意否定或剥夺国籍的情况，主要是因为他们的少数民族地位或由于他们的祖先迁徙到该地区还没多久，他们通常不被视为主流社会的一分子。同其他区域一样，这些情况往往是皆在排斥特定人口的立法所致，包括为获取和确认公民权提供证据的要求，而这些要求是无法满足的。这些情况有时还由于在下列各方面对妇女的歧视而加剧：获取、更改和保留国籍和授予其子女国籍。一些国家由于认识到无国籍状态的负面影响，最近采取措施给予或确认了其少数民族的国籍。

57. 比哈尔人是孟加拉国说乌尔都语的少数民族，尽管根据《宪法》和国籍法有资格得到公民权，但据说直到最近仍然有约 30 万比哈尔人被否定其公民权，因为他们被指责不忠，在政治上支持巴基斯坦。30 多年来，这个少数民族社区据说不但被剥夺公民权，而且还与其他人口隔离，在获得象样的生活水准、受教育和就业机会等方面受到严重歧视。最近的有利事态发展是，该国政府于 2007 年 9 月建议给予习惯性在孟加拉国居住的比哈尔人社区的多数成员公民权。

²⁶ 难民署《简报》，见 www.unhcr.org/news/NEWS/46d7f3042.html。

58. 专家磋商会议的与会者描述了不丹的《公民法》如何在 1985 年剥夺了约 10 万名原籍尼泊尔的人的公民权，结果导致了他们从该国被强迫驱逐出境。与会者指出，原籍尼泊尔的不丹人据说不得返回他们自己的国家，而且又被剥夺居住国的国籍权，因此事实上处于无国籍状态。留在不丹的人也被剥夺了公民权，因此，他们继续生活在岌岌可危的法律上的三不管地带，担心也会同样地被驱逐出境。

59. 根据专家磋商会议收到的资料，缅甸的罗辛亚人由于他们的群体认同，根据 1982 年的《公民法》被剥夺了公民权。他们的流动自由和过家庭生活的权利受到限制、难以有机会担任公职、享受卫生保健和受教育的权利受到侵犯、土地被征用、从事强迫劳动以及滥征税收。这些限制迫使许多罗辛亚人作为难民逃到毗邻国家和其他国家。

60. 在尼泊尔，主要针对马德西人、达利特人和詹贾蒂人的根深蒂固歧视情绪是否定或剥夺这些群体的公民权和造成其无证件身份的主要原因。不过，该国政府最近给予 240 万名以前没有国籍的人以公民权，其中包括德赖地区的约 120 万马德西人。之所以能够这样做是因为在 2006 年实施了新的公民法，随后该国政府在 2007 年初期采取措施，设立了巡回登记队到该国 75 个县(包括边远地区)巡视，颁发公民证。有必要继续努力，确保尚未从这种程序中获益的人还能利用逾期登记的机会。

61. 在斯里兰卡，“庄园”或“种植园”的泰米尔人尽管世代代在那里生活，但由于他们作为种植园工人的身份以及该国严格的公民法，他们历来一直被剥夺拥有斯里兰卡国籍的权利。经该社区的多方努力，2003 年法律方面的事态发展导致了即刻向这个少数群体授与公民权。难民署支援的巡回宣传队和宣传活动以及少数群体的直接参与是获得成功所不可或缺的因素。不过，还需要继续贯彻这项工作，因为据报道近年来获取必要证件的工作已经慢下来了；这个问题也许与该国当前的冲突有关。

62. 根据与会者在专家磋商会议上提供的资料，在中东地区，否定或剥夺公民权的情况相当普遍而且错综复杂，受影响的少数群体据说包括但不局限于巴勒斯坦和库尔德社区以及巴哈教徒少数群体。在以色列，2003 年 5 月 31 日通过的《以色列公民和入境法》(暂行)中止了以包括家庭团聚的方式向巴勒斯坦被占领土

的巴勒斯坦居民授予以色列公民权和居住许可。据研讨会与会者所说，这项歧视性法律的后果是，数以千计的巴勒斯坦家庭必须分离、迁移或在以色列非法生活，并冒着随时被逮捕和递解出境的风险。²⁷

63. 根据研讨会与会者，1962年，阿拉伯叙利亚共和国进行了一次特殊的人口普查，以期区分在该国有权利居住的库尔德人和1945年后从土耳其或伊拉克非法入境的库尔德人。随后，数以千计的人被剥夺叙利亚公民权。据说，人口普查前没有充分预先通知，也没有充分说明不参加普查的后果。因此，数以千计的人无法提供所需1945年以前的居住证明。在超过150万库尔德人之中，目前估计被否定或剥夺公民权的人达到30万名。无国籍的库尔德人据说无法充分享受他们的权利，包括拥有财产的权利、使用公共服务的权利和在教育中使用库尔德语的权利。虽然阿拉伯叙利亚共和国政府自2004年以来已答应授予国籍，但独立专家获悉，该国有数以千计的人仍作为“Ajanib”或外侨登记。

64. 独立专家还进一步获悉比邓恩人(阿拉伯文的“bidun”照字面上意思是“无”(国籍))，这是又一个在波斯湾国家重建(科威特、巴林和卡塔尔独立以及阿拉伯联合酋长国的组成)后受国籍法修正案不对称影响的少数群体。例如在科威特，在1980年代中期约有13万比邓恩人被依法取消其权利，此后他们便无法归化。据说他们的生活环境恶劣，他们被剥夺在下列各方面的权利：就业、旅行、受教育免费医疗保健，婚姻登记、甚至驾照。虽然这种情况据说在科威特没有改善，但其他国家已开始采取措施解决它们境内的比邓恩人的身份问题。巴林在2001年归化了2,090名比邓恩人，他们原籍伊朗，但与伊朗伊斯兰共和国已经没有联系。阿拉伯联合酋长国在2006年颁发指令，允许比邓恩人归化；在第一个阶段，约有1,294名比邓恩人被归化。³

²⁷ 消除种族歧视委员会的报告，载于大会正式记录，第六十二届会议，补编第18号(A/62/18)，第213段。

C. 欧 洲

65. 在欧洲，有一些问题特别涉及到在国家继承和国家重建的情况下如何对待公民权和国籍的问题，如前苏联和南斯拉夫各国的情况所显示。与其他区域一样，没有对所有儿童实行出生登记和发给所有公民身份证对少数群体造成了不对称的影响。结果，在一些国家中，罗姆少数民族和其他一些少数群体无法充分行使公民权赋予他们的权利。

66. 在拉脱维亚，根据《公民法》，只有在 1940 年 6 月 17 日之前为公民的人及其后裔才能在 1991 年独立之后自动取得公民权，这样做实际上便排除了许多少数民族，包括原先说俄语的少数民族。1995 年以来推行的归化程序有助于解决这个问题，不过，据说目前该国仍有 40 万非公民(约占总人口的 18%)。爱沙尼亚在 1992 年重新启用 1938 年的公民法，据说因而将三分之一的人口排斥在享有新独立国家公民权的范围之外，其中包括原先说俄语的少数群体。自从 1990 年代中期以来，约有 15 万人据说已经归化，但这项工作尚远未完成(据说无国籍者目前占人口的 8%)。根据专家磋商会议收到的资料，自从 2002 年《关于俄罗斯公民身份和外国公民法律地位联邦法》生效后，据说先前在俄罗斯联邦合法居留的许多前苏联公民已被剥夺公民权。

67. 在斯洛文尼亚，专家磋商会议期间提供的资料表明，该国于 1991 年实施了限制性的公民法，对原籍非斯洛文尼亚的少数群体只给予很短的时间提出申请，结果数以千计的少数群体居民被剥夺公民权，这些少数群体包括：波斯尼亚人、来自科索沃的阿尔巴尼亚人、马其顿人、罗姆人和塞族人。1999 年通过了《关于解决斯洛文尼亚共和国国内其他南斯拉夫社会主义联邦共和国继承国家公民的地位的法律》，总的法律框架有了很大的改进，但据说包括罗姆人在内的一些少数群体仍然受到影响。与会者还解释前南斯拉夫马其顿共和国独立后实施了极其限制性的公民法，结果使一些少数群体被排斥，尤其是阿尔巴尼亚人和罗姆人。2004 年大事张扬的修正案未能纠正根本的问题，因为马其顿官员不承认若干类少数群体与该形成的合法关系。

68. 虽然问题依然存在，但这个区域已经取得大量的积极进展，这主要是欧洲一些超国家的机构努力的结果，它们在相当一段时间内一直在这个区域解决这些问题。这些机构包括：欧洲联盟、欧洲理事会和欧洲安全和合作组织(欧安组织)。

D. 拉丁美洲和加勒比

69. 在拉丁美洲和加勒比，大多数国家都有根据出生地决定国籍的慷慨传统；因此，极少人会在出生后没有国籍。不过，由于缺乏资源再加上基础设施方面的障碍，人口中有文件证明其公民身份的人占的比例并不高。为解决这个问题，美洲国家组织目前正将拥有身份的权利作为主要的政策方针，将重点放在普遍出生登记这个目标上，用这个办法解决与否定少数群体公民权有关的问题。美洲国家组织成员国目前正作出努力，希望在 2015 年实现该区域的免费、及时和普遍出生登记。智利、古巴和圭亚那据说已快达到这一目标。

70. 多米尼加共和国是依然存在这类问题的一个显著实例。海地人和在多米尼加共和国出生的海地血统多米尼加人受到严重的种族歧视，被递解出境的可能性相当高，而在取得经济和社会服务方面困难重重。由于被否定多米尼加公民权，他们多数生活在法律上三不管的地带。最近发生争议的焦点是第 285-04 号移民法，该法与《多米尼加宪法》根据出生地决定国籍的原则有抵触，涉及到追溯效力，并对海地血统的人实行歧视。最近实施的粉红色出生证登记手续和“外侨户口本”实际上否定了在多米尼加共和国出生的海地血统儿童的公民权。2005 年美洲法院的判决带来了变革的希望，判决书中指出，多米尼加共和国在这方面的武断和歧视性做法违反了拥有国籍的国际人权。不过，该国政府仍然尚未完全遵照该判决行事。²⁸

七、国际、区域和国家组织的活动

71. 包括联合国机构、区域政府间组织和众多的非政府组织在内的全世界相关利益攸关方在这一领域进行的重要工作令独立专家感到鼓舞。她欢迎各国对解决有关问题作出的承诺，这一点从国家对公民权问题的处理办法问卷收到大量答复一事便可见一斑。

²⁸ 关于多米尼加共和国情况的详细讨论，见独立专家与当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员 2007 年 10 月共同访问多米尼加共和国的报告 (A/HRC/7/23/Add.3)。

72. 难民署正在按照大会的要求，在令世界范围内全面执行其关于无国籍状态问题的任务，以确保确定、防止和减少无国籍状态和保护受影响者的工作能取得进展。²⁹ 难民署表示愿意支持独立专家的工作，承认被否定或剥夺公民权的少数群体在受影响者中占的分量很大。例如，难民署正同越南政府合作，使现在无国籍的前柬埔寨难民能在越南归化。此外，联合国人权事务高级专员和联合国难民事务高级专员曾经在 2007 年 11 月共同表明她们坚定解决无国籍状态问题的决心。

73. 联合国儿童基金会(儿童基金会)正与其伙伴共同努力执行《儿童权利公约》涉及公民权问题的主要规定。儿童基金会保护儿童免受暴力、剥削和虐待方案将焦点放在出生登记这个中心问题上，以此作为手段，确保所有儿童能够获得合法身份，从而能享有所有其他权利。其他从事公民权工作的联合国机构包括联合国人口基金，该基金的活动包括通过民事登记进行普查和提供身份证件。开发计划署正同难民署合作，通过减贫方案和法制解决与在社会上和经济上纳入无国籍人口有关的问题；并直接与独立专家合作，以便在该署关注的各个主要领域中考虑少数群体问题。

74. 在日内瓦举行的专家磋商会议期间，欧安组织少数民族事务高级专员指出欧洲的公民权问题在他防止冲突任务中占的中心地位，尤其是涉及少数群体时是如此。他承认还有许多工作要做，尤其是关于歧视和排斥包括罗姆人和其他少数群体在内的政策做法，但强调指出他的办事处已作出大量努力，与各国合作改进欧洲的国籍立法，确保这些国家能够更平衡、更成功地将少数群体融合到它们各自的社会中去，并指出了在这方面已取得了许多成就。他的办事处还直接与有关的少数群体合作，包括爱沙尼亚、拉脱维亚和克里米亚鞑靼说俄语的少数群体。

75. 直至最近，很少非政府组织在它们的人权关切中涉足公民权问题。不过，随着这个问题日益严重和越来越受关注，民间社会为解决否定或剥夺公民权问题而从事监测、报导、倡导和诉讼工作的举措也不断在增加。亚洲、非洲、欧洲、拉丁美洲和中东等区域的情况都是这样。国际捐助界应当鼓励和支持民间社会的这类活动。

²⁹ 执行委员会关于确定、防止和减少无国籍状态和保护无国籍人士的第 106 号结论。

76. 民间社会的举措包括：2007 年作为开放社会司法倡议的共同倡议推出的非洲公民权利倡议、国际难民权利倡议和全球泛非运动。非洲公民权利倡议将自己设定为致力于结束非洲无国籍状态和任意否定公民权的一个运动；在这种意义上，该倡议监测、调查、搜集证据、谴责在非洲发生的无国籍状态和否定公民权案件，必要时并帮助进行起诉。还必须指出的是卢旺达战略研究中心 2007 年 8 月 31 日在基加利举行的区域融合和公民权利研讨会。在拉丁美洲，多米尼加海地妇女运动与其他国家和国际非政府组织一起就多米尼加共和国海地血统多米尼加人的少数人权利问题开展的工作，尤其是涉及国籍权的工作，结果在国籍权和禁止在这个问题上任意歧视的做法方面开创了国际判例。¹³ 开放社会司法倡议的平等与公民权方案继续在全球范围内与有关国家和社区直接合作，以解决与非公民的权利有关的问题。国际难民协会报道全世界无国籍人口情况的工作也应得到确认。

八、结论与建议

77. 独立专家欢迎各方在这方面所从事的重要工作，目的是针对歧视性否定或剥夺少数群体的公民权的起因和后果采取纠正措施。他欢迎这方面的事态发展，并鼓励国际社会将本报告作为工具进一步开展工作。虽然确定了一些积极的做法，但很少做法能够充分处理和解决所有区域少数社区成员面临的处境。所有有关方面必须加紧努力，尤其是国家本身，因为它们对居住在它们领土上的所有人(不论其公民身份如何)的权利和福利的保护负有首要责任。独立专家提出了下述建议。

78. 国籍权是一项基本人权，所有国家都应将其视为基本人权。

79. 虽然国家有权制定关于获取、放弃或丧失国籍的基本法律，它们必须在国际人权法的框架内这样做。在涉及修订宪法或更改授予公民权的国家立法的情况下，国家不得追溯撤销公民权。

80. 国家不得因肤色、血统、民族或族裔、语言、种族或宗教而任意否定或剥夺少数群体的公民权。在所有移民和公民程序中，应确保基本公平原则，包括申诉权。

81. 除了有限的例外，国家不应当将公民权作为享受人权(包括属于少数群体的人的权利)的条件。

82. 促请各国批准或加入所有有关国际公约，包括《消除一切形式种族歧视国际公约》和《减少无国籍状态公约》，以确保国籍立法符合这些公约的标准，并完全遵守国际义务。

83. 难民署和人权高专办应进行调查，进一步澄清全世界少数群体无国籍状态问题的严重性。可能时，这应包括收集和分析按性别、族裔、语言和宗教标准分类的统计数据。

84. 国家应当一视同仁地对所有儿童进行登记并在出生后立即发给出生证。在出生登记证书不赋予国籍的情况下，国家应允许由一个独立机关在出生后不久审议公民权确定程序。

85. 缔约国对在其领土出生，非取得该国国籍即无国籍的儿童，应给予该国国籍。在这种情况下，父母的移民身份应当与此不相干。

86. 促请缔约国允许双重或多重国籍。

87. 鼓励缔约国通过归化程序或永久居留办法，向合法在该国居住、居住时间与他们在该国建立既有的社会、经济和社区关系相称的人提供获取公民权的便利。建议这段时间不应超过 10 年。

88. 缔约国授予公民权的要求应当合理，不应给个人造成过度沉重的负担。

89. 缔约国应一视同仁地便利充分获取身份证件。在确定任何证明文件是假的之前，缔约国必须拿出虚假的证据，对这种决定可要求司法复审或提出上诉。在进行登记时应考虑到属于少数群体的人的具体情况，包括其祖先在抵达缔约国领土时并不存在出生登记办法的事实。登记费用应当尽量低，登记处应当是所有人都实际可及。登记表应以所有民族语文(包括大的少数民族使用的语言)印制。

90. 缔约国应当用所有人能懂的语言和可及的方式宣传公民权和取得这项权利的确认所需程序。少数群体应直接参与有关行政机构的工作并在这些机构中具有代表性。巡回宣传活动往往是解决现有证件问题和进入农村地区的有效途径。