



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
19 May 2015
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 2001/2010 号来文

委员会第一一三届会议(2015 年 3 月 16 日至 4 月 2 日)通过的意见

提交人: Q (由种族歧视问题文献和咨询中心代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 丹麦

来文日期: 2010 年 7 月 15 日(首次提交)

参考文件: 特别报告员根据议事规则第 92 和 97 条作出的决定, 于 2010 年 4 月 21 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见的通过日期: 2015 年 4 月 1 日

事由: 拒绝通过入籍授予国籍

程序性问题: 申诉超出《公约》范围

实质性问题: 受到法律平等保护的权利

《公约》条款: 第二十六条

《任择议定书》条款: 第二条

GE.15-07873 (EXT)



* 1 5 0 7 8 7 3 *

请回收 



附件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款在第一一三届会议上

通过的关于

第 2001/2010 号来文的意见 *

提交人： Q (由种族歧视问题文献和咨询中心代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 丹麦

来文日期： 2010 年 7 月 15 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，于 2015 年 4 月 1 日举行会议，

结束了对 Q 根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》提交人权事务委员会的第 2001/2010 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国向委员会提出的全部书面资料，

通过了如下：

根据《任择议定书》第五条第 4 款提出的意见

1. 来文提交人 Q 是伊拉克公民，生于 1971 年 5 月 2 日。他声称是丹麦侵犯《公约》第二十六条的受害人。¹ 提交人由律师代表。

提交人陈述的事实

2.1 提交人于 1997 年 10 月 15 日到达丹麦，被予以人道主义保护。他在 1998 年 4 月 30 日获得居留证，在 2001 年 5 月 9 日获得无限期居留证。提交人已婚，育有三个孩子。他不识丹麦文和母语阿拉伯文。

* 委员会下列委员参与了对本来文的审议：亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维尔·德·弗鲁维尔、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·穆尤穆扎·拉基、费蒂尼·帕扎齐斯、毛罗·波利蒂、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、费边·奥马尔·萨尔维奥利、迪鲁杰拉尔·西图辛格、安雅·塞伯特佛尔、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和马戈·瓦特瓦尔。

¹ 《任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日在丹麦生效。

2.2 2005年5月12日，提交人向哥本哈根警方申请入籍丹麦。在这方面，他在2006年1月16日被警方召唤进行面谈。丹麦难民、移民和融合事务部在2006年1月17日收到从警方转来的申请。2006年1月27日，融合部告知提交人，他的申请已收悉，将在12至16个月内启动审查程序。2007年6月25日，除其他外，提交人被要求提供关于他的丹麦语能力水平及任何犯罪记录和公债的资料。提交人在2007年7月2日提交了所需的资料。

2.3 2007年7月4日，融合部通知提交人，他所提交的关于其参加语言课程的文件不符合《入籍指南》第24条所载的语言能力水平要求，该条规定，申请人应熟练掌握丹麦语并了解丹麦社会、文化和历史。提交人随即请求，根据《指南》第24条第3款，因医学原因免除语言要求。²2007年10月5日，融合部通知提交人，他的豁免请求被驳回，因为提交人无法提供患有严重身体或心理疾病的证据，所以没有适当理由提请议会入籍委员会关注。

2.4 提交人随后提供了他的精神病医师 S.B.J.医生的医学意见，并请求重新审议他的豁免请求。因此，他的案件被提交至入籍委员会。2008年6月3日，融合部通知提交人，委员会认为没有理由予以豁免。并且没有说明拒绝的原因。

2.5 2009年9月9日，S.B.J.医生致信融合部，提及他为提交人出具的医学评估。他指出，他从2007年12月起接诊提交人，提交人患有严重慢性心理疾病，症状是妄想型精神病和抑郁症；提交人正在接受治疗，他的状况改善无望。因此，融合部再次审查此案件。但是，2009年11月6日，提交人被告知，S.B.J.医生的信函未载有新信息。因此，融合部认为没有理由重新将本案件提交入籍委员会。

² 2008年9月22日第61号通函第24条载有《入籍指南》，内容如下：

(1) 列入入籍法案名单的条件是，申请人获得丹麦语中心丹麦语3级考试证书或列于附件3的一项考试的证书，证明自己的丹麦语能力。

(2) 此外，列入入籍法案名单的条件是，申请人获得特别公民考试证书，证明自己了解丹麦社会、文化和历史。

(3) 如果存在合理的例外情况，必须将是否豁免第(1)和(2)款的条件问题提交丹麦议会入籍委员会。如果申请人证明他/她患有非常严重的身体或心理疾病，从而发现自己无法(或无望)满足第(1)和(2)款的条件，将提交此问题。

(4) 必须通过一名医学专业人士出具的证明文件来证明第(3)款提及的情况。证明文件必须陈述是否用尽治疗手段，申请人今后是否能够习得所需的丹麦语能力。

第3款的脚注指出：“如果案件申请人患有严重的身体残疾(例如唐氏综合征)、脑损伤、眼盲或耳聋或患有严重的心理疾病(例如(妄想型)精神分裂症)、精神病或严重抑郁症，融合部有责任将豁免丹麦语能力要求等问题提交入籍委员会。融合部还有责任驳回患有[创伤后应激障碍]的申请人的申请，即使情况是慢性的，并且有医学专业人员开具的证明予以佐证。”

第4款的脚注指出：“在基于人道主义理由颁发居留证的情况下，如果所涉医学专业人员主动要求予以相关人员入籍，切身以这种方式卷入此案件，使医疗证明是否反映了对申请人健康状况的公正评估被认为是可疑的，那么可以不理睬此证明。在这种情况下，要求入籍申请人提交另一名医学专业人士出具的证明。”

2.6 2009年11月12日，S.B.J.医生致信融合部，要求了解详细的拒绝理由，以便他尽可能整合患者的治疗信息。他还指出，从医学角度来看，驳回申请是没有根据的，因为提交人确实患有上述疾病，因此符合豁免语言要求的初步条件。他还指出，此裁定“使后续治疗变得困难，而对于患者能够在家庭和社会背景中正常行事来说，已被认可的医疗至关重要。”2009年12月8日，融合部答复称，没有理由再次将此案件提交入籍委员会，豁免条款可有不同的解释，仅仅将案件提交入籍委员会并不意味着将予以豁免。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国拒绝予以他语言要求豁免，使他无法入籍，侵犯了结合《公约》第二条第1款一并解读的第二十六条。他提供了关于他患有严重心理疾病的充足医学证明，这些疾病使他无法学习丹麦语并达到要求的程度。因此，拒绝授予豁免是任意性的。未能将提交人作为心理和学习残疾人对待并因此承认有必要予以他法律载有的豁免，这种做法侵犯了他在法律面前平等的权利。提交人补充说，对于任何合法目标而言，这种措施都是不相称的。

3.2 第61号通函第24条第4款的脚注指出，如果所涉医学专业人员主动要求准予申请人入籍，切身以这种方式卷入此案件，使医疗证明是否反映了对申请人健康状况的公正评估被认为是可疑的，那么可以不理睬此证明。提交人声称，在他的案件中，当局应向他告知此规则的关联性，并给他机会获得另一名医疗专家的意见。因为当局没有这样做，所以不理睬相关和可用的医疗信息作出的决定，不能被视为是合法的。

3.3 当局没有说明驳回申请的理由，因为丹麦行政法律不适用于在立法机关管辖范围内正式作出的裁决。这种情况使非法裁决隐藏在权力分立的借口背后。入籍委员会之前曾在涉及身体或心理疾病的相似案件中认可语言要求的豁免。

3.4 提交人还辩称，《入籍指南》第24条所载标准的起草含糊其辞，给歧视打开方便之门。丹麦法律没有提供法定保证来客观适用此标准，也没有对客观适用豁免语言要求进行监督。提交人的族裔等非相关因素可能影响了入籍委员会的评估。

3.5 关于用尽国内补救办法，提交人声称，不可能对入籍委员会驳回入籍申请的决定提出上诉。因此，提交人不可能在国内法院对此决定提出异议。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2011年5月17日，缔约国提交了其对可否受理和案情的意见。缔约国提到提交人的入籍申请，并指出，融合部通过2007年6月25日的信函通知提交人，2005年12月8日达成了关于国籍的新协定(2006年1月12日关于新《入籍指南》的第9号通函)，该协定适用于2005年12月12日之后提交的申请。因为提交人在2005年5月12日提交入籍申请，所以该事项属于2002年6月12日关于列入入籍法案名单新指南的第55号通函的范围。但是，无论申请日期是哪一

天，关于豁免丹麦语能力状况的第 9 号通函第 24 条第 3 款均适用。因此，除其他外，融合部请提交人提供其丹麦语能力水平的证据。因为提交人没有提交该信息，融合部在 2007 年 7 月 4 日再次提出这一要求。

4.2 2007 年 8 月 10 日，提交人提交了日期为 2007 年 8 月 9 日的诊断书，A.R. 医生和 N.J. 医生在诊断书中称，提交人患有创伤后应急障碍和严重的监禁、酷刑和讯问后遗症；导致他精神难以集中、抑郁、焦虑和烦躁不安；因此，提交人无法参加学习活动。2007 年 8 月 20 日，提交人申请免除丹麦语能力要求。他在信函中附有精神病顾问 S.K. 日期为 2007 年 8 月 10 日的诊断书，其中指出提交人患有创伤后应激障碍，包括性格变化、严重抑郁症/慢性病。提交人还患有两膝疼痛、呼吸困难和脊柱弯曲。

4.3 2007 年 10 月 5 日，融合部通知提交人，因为他没有按照《指南》第 24 条第 3 款的规定提供关于他患有非常严重的身体或心理疾病的证据，所以没有理由向入籍委员会提交他的申请并请委员会就是否可豁免他的语言要求作出裁定。融合部作出该决定是基于提交人遭受创伤后应激障碍，包括性格变化、中度抑郁症和身体右侧先天性虚弱的事实，根据该《指南》，这些症状不是可以保证向入籍委员会提交案件的疾病。

4.4 2008 年 1 月 24 日，融合部收到提交人的信函，附有 S.B.J. 医生签署的日期为 2008 年 1 月 10 日的诊断书，医生指出，申请人患有精神病症状，丧失现实感，伴有幻听和妄想症，还患有可能是先天性的器质性脑损伤。融合部将这封信函视为重新启动提交人申请丹麦国籍程序的申请书，并通知提交人，将把他的申请提交给入籍委员会，以就豁免语言要求作出决定。只有被授予这种豁免，提交人才会被列入入籍法案名单。

4.5 融合部在 2008 年 5 月 22 日的会议上向入籍委员会提交此申请。呈件附有各种证明，说明提交人当时患有严重的精神病，伴有幻听和妄想症，还患有器质性脑损害、中度至重度抑郁症、创伤后应激障碍(包括性格变化)和各种身体疾病，包括两膝疼痛、呼吸困难、脊柱弯曲和先天性轻偏瘫。委员会的结论是，依据现有文件，无法授予豁免。因此，融合部在 2008 年 6 月 3 日的信函中告知提交人，他的入籍申请被驳回。

4.6 在收到 S.B.J. 医生日期为 2009 年 9 月 9 日的信函后，融合部重新启动申请程序(见上文第 2.5 段)。融合部在日期为 2009 年 11 月 6 日的信函中告知提交人，S.B.J. 医生签署的证明似乎显示他患有慢性心理疾病(表现为妄想型精神病)，因此，融合部认为，与构成入籍委员会做出不予以豁免决定的依据的证明相比，此证明没有提供任何新的决定性资料。

4.7 在 S.B.J. 医生要求做出澄清之后(见上文第 2.6 段)，融合部在 2009 年 12 月 8 日作出答复，决定谁可以列入入籍法案名单的管辖权属于丹麦议会，根据《宪法》第 44 条，议会大多数成员制定了《入籍指南》，融合部根据该指南执行法律。该部指出，政府各党派就列入入籍法案名单的指南达成一致，在 2008 年 9

月 22 日第 61 号通函中公布了该协定，同意该协定的政党认为，丹麦国籍申请者能够应对丹麦社会的生活(包括表达、阅读和听懂丹麦语)必然是合理要求。因此，语言要求是入籍的决定性条件。只有患有非常严重的身体或心理疾病的特殊案件才可提交入籍委员会，以裁定是否可以授予豁免。豁免条款可以有不同的解释，这意味着入籍委员会的大多数成员可在任何时候制定规则。事实上，提交委员会作出豁免决定，并不意味着委员会将会授予豁免。此外，委员会的决定不属于关于公开书面决定理由的《公共行政法》规则的范围，但融合部在与审查申请相关的程序中始终确保采取良好的行政做法。如有可能，融合部将告知申请入籍的个人，他们的申请为何被驳回。但是，由于委员会的程序是保密的，融合部无法提供关于委员会作出决定的理由的更多细节。因此，无法就这些决定向其他任何当局上诉。应提交人的请求，融合部在 2010 年 5 月 31 日准予他的律师查阅与他申请国籍有关的文件。

4.8 根据《丹麦宪法》第 44 条第 1 款，入籍是立法机构的专属权力。因此，通过《议会法》授予国籍的制度意味着行政或司法当局不得自行决定外国人是否可以通过入籍取得丹麦国籍，在这方面，议会未给中央行政部门任何自由裁量权。因此，该进程不能被视为是行政程序。委员会关于豁免案件的辩论和表决是保密的，只有委员会成员才可参加会议。这是因为，出于对申请人的关心，在评估个人国籍申请期间，委员会处理被视为不适合在议会公开会议上讨论的敏感个人信息。

4.9 由融合部根据《议会法》对入籍申请进行初步审查，包括驳回不符合要求的个人申请以及决定是否向入籍委员会提交案件，委员会的决定不是根据法令作出的，而是被归类为法令的准备工作。在编制入籍法案和评估申请人是否能够列入入籍法案名单时，融合部有义务遵守经议会大多数成员同意的第 61 号通函所载的《入籍指南》。这也意味着，《议会法》中规定的与入籍有关的程序不受行政法一般原则管辖。

4.10 无论是申请人还是融合部均未获得入籍委员会为何准予或不准予豁免列入入籍法案名单要求的理由。然而，议会宣布，融合部在审查申请期间根据《议会法》在入籍进程中作出的决定，必须尽可能适当考虑到《公共行政法》的规则和其他公共行政原则。议会在 1998 年 1 月 15 日的 V36 号决定中陈述了这一观点，据此，议会指示融合部遵守国际公约，并确保在编制入籍法案时遵守《公共行政法》规则和其他公共行政原则。

4.11 想要列入入籍法案名单的申请人，若不事先向入籍委员会提交申请，就必须满足第 61 号通函所载的《入籍指南》规定的要求。因此，列入入籍法案名单的申请人要么满足了《指南》的要求，要么在向委员会提交申请后获得了某些要求的豁免。在此基础上，同意该《指南》的政府各党派将在议会宣读入籍法案时投票赞成政府的这项法案。如果申请人未能满足载于《入籍指南》中的一项或多项要求，融合部将依据议会予以该部的授权驳回此申请。如果申请人在后续阶段

满足了要求，他/她可以要求融合部重新评估申请。如果届时所有要求均得到满足，申请人将被列入入籍法案名单。

4.12 如果申请人不符合载于《指南》第 24 条第 1 和第 2 款的要求，在有正当理由的特殊情况下，必须将是否应授予豁免的问题提交入籍委员会。如果委员会认为应予以豁免，申请人将被列入入籍法案名单。如果委员会认为不应予以豁免，将会驳回该申请。如果申请人在稍后阶段满足了要求，或者如果提供了关于其健康状况的新资料，申请人可以要求融合部重新评估申请。融合部不得自行决定，将不符合要求的申请人列入法案名单。对于所讨论的申请人，只有委员会授予豁免，才可被列入法案名单。

4.13 凡持有有效永久居留证者在丹麦社会的大多数生活方面拥有与丹麦国民相同的权利，例如，如果因为健康状况不佳而无法工作，他们有权获得养老金，还有其他相关的社会福利。决定给予非国民同样的社会福利是基于丹麦融合政策的一项目标，也就是确保不论国籍，每个人都可以在平等基础上参与社会，为社会做贡献，并拥有必要资格，以利用他/她的能力和资源。这包括获得语言培训、进入劳动力市场和接受教育。在此基础上，丹麦立法中载有的大多数权利和责任取决于是否在丹麦居住而不是所涉人员的国籍。然而，一些权利和责任自然需要丹麦国籍。因此，只有丹麦国民才能够持有丹麦护照和在议会普选中投票，正如任命某些公共职位(例如法官、警官或陪审员)需要丹麦国籍。丹麦国民还被授予外交保护权，不得将其从丹麦驱逐出境。

4.14 缔约国提供了 2005 至 2010 年提交入籍委员会以评估豁免丹麦语能力证明和特殊公民考试证明的案件数量统计数据。授予的豁免数量如下：2005 年提出了 540 例豁免案件，授予 65 例豁免；2006 年提出 359 例案件，豁免 103 例；2007 年提出 108 例案件，豁免 37 例；2008 年提出 168 例案件，豁免 32 例；2009 年提出 187 例案件，豁免 72 例；2010 年提出 234 例案件，豁免 118 例。

4.15 关于本来文可否受理，缔约国认为，提交人的申诉超出了《公约》第二十六条的适用范围，因此，根据《任择议定书》第二条，应宣布该来文不予受理。虽然《公约》不包含任何保证国籍权的规定，但第二十六条适用于执行国籍法规的情况，因为它保证法律面前平等和禁止歧视。因此，公共行政当局和司法体系有义务确保以非任意或不歧视的方式来管理和执行所有法规，但是，正如上文所指出，根据《宪法》第 44 条第 1 款的规定，通过入籍授予国籍是立法程序，而不是行政程序。载有《入籍指南》的通函规定，融合部是筹备入籍委员会会议的机构，并据此行使职责，但不赋予公民任何权利和义务。因此，申请人没有合法权利要求获得丹麦国籍，也没有权利要求豁免丹麦语能力证明的要求。根据定义，提交人没有被剥夺法律面前平等的权利或法律平等保护的权利。给予丹麦国籍是立法的专属特权，第二十六条并不适用于这样的宪法体系。在这方面，本来文与第 1136/2002 号来文 *Borzov 诉爱沙尼亚案* 存在区别，委员会宣布后者可以受理。与丹麦通过《议会法》获取国籍的程序相反，授予爱沙尼亚国籍是依据作为一般立法行为形式的公民身份规约，它有着具体的标准，接受法律审查。

4.16 关于本来文的案情，缔约国认为，即便委员会认为本来文可予以受理，也不存在违反第二十六条的情况。国际法没有规定各国向永久居住在其领土的人授予国籍的任何独立义务。相反，各国根据国际法有权决定其通过入籍方式向哪些人授予国籍，并在这方面确定获得国籍的要求。

4.17 自 1849 年通过《宪法》以来，丹麦在《宪法》实践中已牢固确立了通过《议会法》授予国籍的程序。此外，在议会 1998 年 1 月 15 日的 V36 号决定中，议会指示融合部遵守国际公约，并确保在编制入籍法案时遵守《公共行政法》规则和其他公共行政原则。

4.18 国家在制定这种国籍要求时享有广泛的自由裁量权，因为它认为有必要确保国家和申请国籍的个人之间的真正联系。对于融入丹麦社会而言，丹麦语能力和了解丹麦社会、文化和历史被视为是至关重要的，因此应当被视为合理要求。出于同样的原因，仅在特殊情况下授予豁免。此外，相关要求通常应当被视为是相称的。

4.19 缔约国对以下申诉提出质疑，即提交人被剥夺了在法律面前平等的权利或受到与法律平等保护有关的歧视。提交人未提出任何证据指出其他人在相似状况下得到了比他更有利的对待。处理其国籍申请的方式与处理所有其他情况类似的申请的方式相同。在审查提交人的申请期间，全面评估了所有可用资料。提交人提供了关于其健康状况的所有相关信息，完全了解他的案件中的文档资料和申请的评估依据。

4.20 提交人未能证实他的申诉，即入籍委员会的评估是任意的。他也没有指出产生所称歧视的理由。他声称受到歧视仅仅是基于入籍委员会和提交人本人对授予豁免的可能性的看法不同。

4.21 缔约国认识到，遭受创伤的难民可能需要特别援助以完成他们的丹麦语培训。在这种情况下，针对这类申请人设计了专门的教学方法。融合部实施了多项措施，旨在加强遭受创伤的难民参与丹麦语培训的程度。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人提交了对缔约国 2011 年 7 月 11 日意见的评论。提交人认为，任何国家都不得依据国内法或依据正讨论的行为是立法行为还是执行行为而背离其国际法义务。缔约国批准了《公约》和其他人权文书，因此，除其他外，根据第二十六条，缔约国有义务确保在其管辖权以内的个人在法律面前平等。因为缔约国在这方面没有做出任何具体的保留，所以不能援引任何内部规定来免除此项义务。因此，缔约国不能依赖以下论点，即第 61 号通函中的《指南》在该术语的在传统意义上不是行政指南，而是由议会大多数人商定的用于指导其立法工作的一套原则。作为国际标准，第二十六条也适用于宪法体制。

5.2 2011 年，与融合部在无国籍人士入籍案件中的非法行政行为有关的入籍问题备受丹麦媒体的关注。在这方面，法律专家对一般入籍程序的其他层面提出了

严重关切。例如，他们对第 61 号通函中将遭受创伤后应激障碍的人排除在语言豁免要求之外的条款是否符合《残疾人权利公约》表示怀疑。媒体还提到入籍委员会的一些成员的陈述，即在关于豁免语言要求的决定中忽略了基本法治原则。

5.3 提交人反驳了缔约国关于其申诉不属于《公约》第二十六条的范围的论点。他回顾委员会的判例，载于第二十六条的不歧视原则不限于《公约》规定的权利，还适用于通过和适用立法。此外，入籍案件中的决策属于公共当局监管和保护领域，即使颁布和适用规则的当局是同一个机构。如果一国可以规避其关于平等保护和不歧视这类基本原则的法治方面的条约义务，依据国内法律非法裁决某一领域不适用这种法律保障，将是不可思议的。如果缔约国在这方面的论点被接受，就意味着各国拥有无限行动权，通过在国内宪法体系中将所讨论的管辖权授予传统上与决策无关的当局，可以规避任何国际标准。因此，提交人得出结论，认为丹麦入籍程序属于第二十六条的范围之内。

5.4 关于本案的案情，提交人指出，他没有主张存在通过入籍获得国籍的独立权利。他承认国家拥有决定授予国籍的要求的主权权力，并且对第 61 号通函所载要求的实质未提出质疑。他也没有对国家的裁量余地中除其他外过分强调丹麦语的决定提出异议，或质疑仅在例外情况下授予豁免是不恰当的。他的申诉仅关注缔约国是否以任意或歧视性的方式适用豁免要求。

5.5 提交人通过一些强有力、明确和一致的推论以及不可辩驳的事实推定，确立了初步证据确凿的案件，驳回他的申请是任意和歧视性的，无视他提交的医疗证据直接与第 61 号通函中的措辞相冲突，入籍委员会的成员没有资格做出裁夺并以任意和(在这种情况下)歧视性的方式这么做。

5.6 不能指望申诉人留意与他患有同样疾病并被授予豁免的其他申请人。相关当局在申请过程中违法行事，足以构成初步证据确凿的歧视案件。如果缔约国想要辩称通过入籍获得国籍的申请人从未因诸如提交人的情况或第 61 号通函中列出的豁免理由而被豁免语言要求，那么缔约国有义务证实情况正是如此。与缔约国不同，提交人无法获得这些信息。

5.7 关于缔约国的论点，即提交人没有指出发生的所指控歧视的理由，提交人辩称，不管任何可疑理由，在一个任意性的过程中受到不利待遇的人被剥夺了法律平等保护的权利。丹麦入籍程序是如此地反复无常，申诉人没有必要引证任何具体理由来说明为何他的申请被任意驳回。此外，拒绝法律平等保护是基于诸如种族、肤色、语言、宗教、国籍或社会出身和/或身为难民和酷刑受害者的地位等理由。这些可疑理由是入籍委员会评估提交人豁免申请时的可识别因素。事实上，除了证实他患有第 61 号通函中所列疾病和为豁免作担保的医疗评估外，委员会驳回豁免申请仅仅是基于提交人的原籍国信息和其他此类信息。这产生了非常强有力的推断，即无端驳回申请是基于种族、民族或类似考虑因素。

5.8 最后，提交人指出，《宪法》第 44 条第 1 款没有对编制入籍法案加以任何限制，该条款仅包含一条能力规则。在编制法案时，那条规则并不构成对遵守基本法治原则的阻碍。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何申诉之前，人权事务委员会必须根据议事规则第 93 条决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 委员会按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项和(丑)项规定，确认同一事件不在另一国际调查或解决程序审查之中，并且，该事件已用尽国内补救办法，对此没有异议。

6.3 委员会注意到，缔约国对来文的可受理性提出质疑，其依据是，提交人声称与他入籍程序有关的歧视主张不属于《公约》第二十六条的范围(因为该国通过《议会法》准予入籍，对此第二十六条不适用)。但是，委员会回顾，第二十六条规定所有人在法律面前平等，受法律的平等保护，无所歧视；该条款涉及在立法及其适用方面施加于缔约国的义务；³ 禁止公共当局监管和保护的任何领域内出现歧视。⁴ 在这方面，委员会回顾，任何层次(国家、地区或地方)的所有政府部门(行政、立法和司法)都能够履行缔约国的责任。⁵ 此外，委员会注意到，提交人诉称缔约国当局拒绝因为他患有严重的慢性精神疾病而授予其语言要求豁免的做法是歧视性的，这已充分证实可受理性。因此，委员会认为，依据《任择议定书》第二条和第三条，来文可予受理。

6.4 鉴于所有受理要求均得到满足，委员会宣布来文可以受理，并着手审议其案情。

审议案情

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款，联系各当事方提供的资料审议了本来文。

7.2 委员会需处理的问题是，在提交人申请入籍时，缔约国拒绝授予提交人语言要求豁免是否违反了《公约》第二十六条。委员会注意到，提交人没有就总体入籍语言要求提出质疑，而仅仅是声称该要求以任意和歧视性的方式适用于他的情况。委员会回顾，第二十六条规定了一项自主权，禁止在法律或事实上在公共当局监管和保护的任何领域内出现歧视。应用第二十六条所载的不歧视原则并不

³ 见关于不歧视的第 18(1994)号一般性意见，第 1 和第 12 段。

⁴ 同上，第 12 段。

⁵ 见关于《公约》缔约国一般性法律义务性质的第 31(2004)号一般性意见，第 4 段。

限于《公约》规定的权利。⁶ 在缔约国通过立法时，必须遵守第二十六条的规定，其内容应是非歧视性的。⁷ 在本来文的情况下，这意味着委员会必须审查丹麦主管当局审查提交人的豁免申请时，是否保障了提交人在法律面前平等、受法律平等保护和无所歧视的权利。

7.3 委员会回顾，无论《公约》还是国际法通常都未详细说明通过入籍授予公民身份的具体标准，各国可以自由决定这些标准。⁸ 但是，在通过和执行立法时，缔约国当局必须尊重第二十六条所载的申请人的权利。在这方面，委员会回顾，第二十六条要求为与第二十六条中所列的个人特征⁹ (包括残疾等“其他身份”)有关的区别提出合理和客观的正当理由及合法目的。

7.4 委员会注意到，提交人诉称缔约国没有把他当作精神和学习残疾者，因此不承认需要授予他法律载有的豁免，这是一种歧视性措施。委员会注意到，提交人依据《入籍指南》第 24 条第 3 款，申请免除提交丹麦语能力证明要求。他的申请附有医疗报告，其中指出他患有严重的精神病，伴有幻听和妄想症，还患有器质性脑损害、中度至重度抑郁症、创伤后应激障碍(包括性格变化)，以及各种身体疾病，包括两膝疼痛、呼吸困难、脊柱弯曲和先天性轻偏瘫。申请和所附证明文件于 2007 年 10 月 5 日被首次拒绝，融合部再次向丹麦议会入籍委员会提交该申请，又于 2008 年 5 月 22 日被驳回。但是，委员会注意到，融合部向提交人告知入籍委员会决定的信函中未说明驳回申请的实质性理由。融合部回复提交人重新审查请求的后续信函中同样没有说明为何拒绝给予《指南》规定的豁免。

7.5 委员会认为，缔约国未能证明拒绝授予豁免是依据合理和客观的理由。融合部无法提供入籍委员会决定拒绝提交人申请的详细理由，因为委员会程序是保密的。根据缔约国自己提交的资料，豁免条款可以有不同的解释，入籍委员会的大多数成员可在任何时候制定规则。另外，不了解裁定动机和程序缺乏透明度使提交人很难提交更多证明文件来支持他的申请，因为他不知道被拒绝的真实理由和入籍委员会适用《指南》第 24 条第 3 款做出决定的一般趋势。委员会认为，入籍委员会是立法机构的一部分这一事实不能使缔约国免于采取措施，以便向提交人告知入籍委员会决定的实质性理由，即使是以摘要形式告知。由于缺少这种证据，缔约国无法证明其做出的决定是基于合理和客观的理由，即决定不接受提交人的精神残疾作为法律规定的语言例外的依据并要求他在尽管存在学习残疾的情况下达到语言精通水平。因此，委员会得出结论认为，现有事实显示，《公约》第二十六条规定的提交人在法律面前平等和法律平等保护的权利受到侵犯。

8. 人权事务委员会依照《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为现有事实显示，缔约国违反了《公约》第二十六条。

⁶ 见第 18 号一般性意见，第 12 段。

⁷ 见第 172/1984 号来文，*Broeks* 诉荷兰案，1987 年 4 月 9 日通过的意见，第 12.4 段。

⁸ 见第 1136/2002 号来文，*Borzov* 诉爱沙尼亚案，2004 年 7 月 26 日通过的意见，第 7.4 段。

⁹ 见第 18 号一般性意见，第 13 段，以及 *Borzov* 诉爱沙尼亚案，第 7.3 段。

9. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项规定, 缔约国有义务向提交人提供有效补救, 包括给予补偿和通过考虑到委员会裁定的程序重新审查提交人关于豁免语言能力要求的申请。缔约国还有义务采取措施, 防止今后再发生类似的违约情况。

10. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况, 而且根据《公约》第二条的规定, 缔约国也已承诺确保其境内或受其管辖的所有个人均享有《公约》承认的权利, 鉴于此, 委员会希望缔约国在 180 天内提供资料, 说明采取措施落实委员会意见的情况。此外, 委员会还请缔约国公布本意见, 将其翻译成缔约国的官方语文并广为散发。
