



人权理事会

第十九届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权与任意剥夺国籍

秘书长的报告

概要

本报告根据人权理事会第 13/2 号决议提交。秘书长在报告中分析了任意剥夺国籍对享受人权包括公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利的影响。他指出，虽然国际人权法明确规定所有国家有义务尊重所有人的人权而不得作任何区分，但各国可能会在遵守与不歧视原则有关的严格条件的前提下，限制非公民享有某些国际人权。

秘书长还指出，任意剥夺国籍导致受影响者成为剥夺其国籍的国家的非公民。因此，任意剥夺国籍实际上使受影响者在享受人权方面处于弱势，不仅因为其中有些权利可能会受到原本不适用的法律限制，而且因为这些人的人权更易遭到侵犯。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 任意剥夺国籍对享受人权的影响.....	5-44	4
A. 政治权利.....	5-7	4
B. 移徙自由权.....	8-13	5
C. 自由权.....	14-16	6
D. 获得有效补救的权利.....	17-20	7
E. 家庭生活权.....	21-22	8
F. 工作权.....	23-26	9
G. 社会保障权.....	27-29	10
H. 健康权.....	30-32	11
I. 适足住房权.....	33-35	12
J. 儿童权利.....	36-38	13
K. 妇女权利.....	39-42	14
L. 少数群体权利.....	43-44	15
三. 结论.....	45-47	15

一. 导言

1. 人权理事会在关于人权与任意剥夺国籍的第 13/2 号决议中，请秘书长编写一份关于任意剥夺国籍对享受人权包括公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利的影响的报告，并提交理事会第十九届会议。

2. 本报告忆及，各国必须尊重其领土内或受其管辖的所有的人权，无论他们是否拥有本国国籍。《世界人权宣言》除其他外宣布，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等，人人有资格享受《宣言》中所载的一切权利和自由。其他国际人权文书也规定所有人都应不受歧视地享受这些文书所载的人权，其中包括《公民权利和政治权利国际公约》(第二条第 1 款和第二十六条)、《经济、社会、文化权利国际公约》(第二条第二款)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(第一条第一款)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第一条)和《儿童权利公约》(第 2 条第 1 款)。联合国各条约机构也针对具体人权申明了这一点，如人权事务委员会关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 号(1986 年)一般性意见、关于不歧视的第 18 号(1989 年)一般性意见、关于少数群体权利的第 23 号(1994 年)一般性意见和关于《公约》缔约国一般法律义务的性质的第 31 号(2004 年)一般性意见；消除种族歧视委员会关于对非公民的歧视的第三十号(2004 年)一般性建议；儿童权利委员会关于远离原籍国的无人陪伴和无父母陪伴儿童待遇的第 6 号(2005 年)一般性意见；经济、社会、文化权利委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号(2009 年)一般性意见；以及消除对妇女歧视委员会关于缔约国在《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条之下的核心义务的第 28 号(2010 年)一般性建议。例如，人权事务委员会在第 31 号一般性意见中指出，享受《公民权利和政治权利国际公约》所载权利者并不限于缔约国的公民，而是必须包括在其领土内和受其管辖的任何国籍或者无国籍的所有个人(第 10 段)。

3. 如《秘书长关于联合国与无国籍状态的指导说明》(2011 年 6 月)确认的那样，国际人权法中仅限公民享有的权利非常有限，尤其是在政治权利、移徙自由权和经济权利方面。消除种族歧视委员会指出，基于公民身份或移民身份进行区别对待，如果不是为了合法目的，或者与实现合法目的不相称，则此种区别对待的标准构成歧视。¹

4. 国家可将某些人权仅限于国民享有，但任何此类限制必须符合严格的条件，以遵守不歧视原则。² 例如，人权事务委员会指出，虽然国籍并未被明确列为所禁止的歧视理由，但它包含在《公民权利和政治权利国际公约》第二条提及的

¹ 第三十号一般性建议，第 4 段。

² 人权事务委员会，第 15 号一般性意见，第 2 和第 7 段。

“其他身份”中。³ 因此，如果各国在保护公民权利和政治权利方面区分公民和非公民，则这类法律或实践可能会受到审查并被认定违反了不歧视原则。⁴

二. 任意剥夺国籍对享受人权的影响

A. 政治权利

5. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条规定，每个公民享有参与公共事务的权利、选举权和被选举权以及担任公职的权利。⁵ 被任意剥夺国籍的人可能会因为无国籍而无法享有这些权利。

6. 当前的国家实践表明，国籍对于行使政治权利仍然很重要。普遍认为只有公民才能行使政治权利。⁶ 少数群体问题独立专家指出，剥夺公民权通常会导致无法参加政治活动(A/HRC/7/23, 第 45 段)。但近来的发展表明，行使政治权利与国籍有日益分离的趋势。在许多国家，符合各种条件的非公民现在有权在某些选举中投票或竞选职务——主要是在地方一级政府，而不是国家级政治中。

7. 联合国条约机构，特别是消除种族歧视委员会和人权事务委员会对这一发展态势表示赞成。⁷ 这种较为灵活的办法可在《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 42 条第 3 款)中找到进一步的支持。人权事务委员会对长期没有国籍仍会导致无法切实享有政治权利、无法担任某些国家和公共职务以及无法加入政党感到关切。⁸

³ 人权事务委员会，第 196/1985 号来文，*Gueye* 诉法国，1989 年 4 月 3 日通过的意见，第 9.4 段。

⁴ 另见人权事务委员会，第 586/1994 号来文，*Adam* 诉捷克共和国，1996 年 7 月 23 日通过的意见；第 857/1999 号来文，*Blazek* 诉捷克共和国，2001 年 7 月 12 日通过的意见；第 1463/2006 号来文，*Gratzinger* 诉捷克共和国，2007 年 10 月 25 日通过的意见；以及第 1533/2006 号来文，*Ondracka* 诉捷克共和国，2007 年 10 月 31 日通过的意见。

⁵ 另见《世界人权宣言》第二十一条；《美洲人权公约》第二十三条；《非洲人权和人民权利宪章》第十三条；以及人权事务委员会第 15 号一般性意见第 2 段和关于参与公共事务的权利、投票的权利和平等担任公职的权利的第 25 号(1996 年)一般性意见第 3 段。

⁶ 例如，见普遍定期审议工作组报告：爱沙尼亚(A/HCR/17/17)，第 38 段。

⁷ 消除种族歧视委员会，结论性意见：瑞典(CERD/C/304/Add.37)，第 10 段；爱沙尼亚(CERD/C/304/Add.98)，第 7 段；立陶宛(CERD/C/60/CO/8)，第 8 段；列支敦士登(CERD/C/60/CO/7)，第 8 段。人权事务委员会，结论性意见：葡萄牙(CCPR/C/79/Add.77)，第 14 和 18 段；瑞士，《大会第五十七届会议正式记录，补编第 40 号，第一卷》(A/57/40(vol. I))，第 76 (4)段；第 25 号一般性意见，第 3 段。

⁸ 例如，见委员会结论性意见：爱沙尼亚(CCPR/CO/77/EST)，第 17 段；拉脱维亚(CCPR/CO/79/LVA)，第 18 段。

B. 迁徙自由权

8. 《公民权利和政治权利国际公约》第十二条规定，合法处在一国领土内的每一个人有权享有迁徙自由和选择住所的自由。迁徙自由权极其重要，因为它涉及进入一国领土的问题，并因此涉及行使其他人权的机会。⁹ 如果国家通过任意剥夺国籍而使被剥夺国籍者在居住国处于不正常的地位，则他们旅行和选择住所的能力可能会受到严重限制。

9. 人权事务理事会指出，非公民是否合法处于一国领土内的问题由国内法管辖，国家可对非公民进入国境施加限制，条件是必须遵守其国际义务。¹⁰ 不过，委员会还指出，《公约》第十二条第4款规定的进入本国的权利并不局限于一个人正式意义上的国籍，它还包括与该人有特殊联系的国家。委员会进一步指出，被任意剥夺国籍的人和因原籍国被并入或转移到另一国家实体而被剥夺国籍的人，就属于此类；属于这种情况的还有其他类别的长期居民，包括被任意剥夺获得居住国国籍权利的无国籍人。¹¹

10. 人权事务委员会还指出，根据《公约》第十二条第3款，一旦某个人合法处在某个国家内，除法律所规定并应为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德、或他人的权利和自由所必需外，其迁徙自由权不应受到任何其他限制，也不应对其给予与该国民不同的待遇。如果不援引任何上述限制，则非公民有权从一处迁徙到另一处，并在自己选择的地点定居。享受这一权利不取决于欲意迁徙或居住某地的个人的任何特定目的或理由。¹² 不过，当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为问题特别报告员报告了一些严格限制无国籍人的迁徙自由、从而使其无法获得医疗和教育服务的做法。此外，想去本村以外地方的无国籍人必须获得官方批准，并须缴纳一笔他们在很多情况下无力承担的费用(A/HRC/4/19/Add.1, 第126段)。

11. 根据《公约》第十二条第2款的规定，迁徙自由权还包含离开任何国家的权利。人权事务委员会强调，离开一国领土的自由并不取决于决定去外国的个人的任何特定目的或时期。¹³ 因此，委员会对限制非公民离开居住国的某些做法表示关切。例如，委员会指出，要求非公民必须要有出境签证违反了《公约》第十二条。¹⁴

⁹ 人权事务委员会，关于迁徙自由的第27号(1999年)一般性意见。

¹⁰ 同上，第4段。

¹¹ 同上，第20段。

¹² 同上，第5段。

¹³ 第27号一般性意见，第8段。

¹⁴ 人权事务委员会，结论性意见：加蓬(CCPR/CO/70/GAB)，第16段；朝鲜民主主义人民共和国(CCPR/CO/72/PRK)，第20段。

12. 此外，人权事务委员会指出，个人离开一国的权利还意味着有权决定目的地国，这项权利不应限于合法处在某国境内的人。委员会还指出，必须准许被驱逐的非公民前往同意收容他的任何一个国家。¹⁵ 《公约》第十三条进一步述及驱逐问题，规定只能按照依法作出的决定驱逐合法处在一国领土内的非公民。人权事务委员会指出，这项条款适用于旨在强制合法处于一国境内的非公民离境的所有程序，不论国内法将此称为驱逐还是其他。因此，在确定此项保护的范畴时，必须考虑到有关入境和居留条件的国内法；非法处在一国境内或者居留超过法定期限或其入境许可所准许的居留期限的非公民不受这一条款的保护。¹⁶

13. 但是，各国不得将非公民驱逐到其有可能受到酷刑或虐待的国家。例如，人权事务委员会对有报告说非公民被引渡或非正式移送到据称有酷刑做法的国家表示关切。委员会指出，各国应确保任何被引渡的个人，包括有恐怖分子嫌疑的人在内，不会有受到酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的危险，并指出各国应极其谨慎地使用外交保证。¹⁷

C. 自由权

14. 被任意剥夺国籍者根据《公民权利和政治权利国际公约》第九条享有的自由权也可能会受到侵犯，该条规定，任何人都不应受到任意逮捕或拘留，法律应当确立剥夺个人自由的程序。

15. 任意拘留问题工作组指出，拘留是对一国境内身份不正常或没有身份证件(这本身也可能是任意剥夺国籍的直接后果)的个人采取的直接措施。工作组指出，统计资料表明，在有些国家，受到行政拘留的非公民人数超过了被判刑的囚犯或因犯罪或涉嫌犯罪而被拘留的人数(A/HRC/7/4, 第 45 段)。有时只拘留很短的一段时间，而且被拘留者的身份各异。但如果国家打算把该人驱逐出境，也可能长期拘留。

¹⁵ 第 15 号一般性意见，第 8 至 9 段。

¹⁶ 同上，第 9 段。

¹⁷ 人权事务委员会，结论性意见：俄罗斯联邦(CCPR/C/RUS/CO/6 和 Corr.1)，第 17 段；瑞典(CCPR/CO/74/SWE)，第 12 段；乌克兰(CCPR/C/UKR/CO/6)，第 9 段；乌兹别克斯坦(CCPR/CO/83/UZB)，第 12 段。

16. 消除种族歧视委员会明确提醒各国，需要确保非公民的安全，尤其是任意拘留方面的安全。¹⁸ 人权事务委员会也认为，在并无真正驱逐可能的情况下继续拘留非公民的做法构成了对自由权的侵犯。¹⁹ 例如，委员会回顾，为了避免任意性，拘留不得超过缔约国提供适当理由所需的期间。因此，委员会认为，以不合法的非公民为由将一个人连续拘留四年，为任意拘留，因为该国没有证明，按照提交人的特殊情况，并无侵害性较小的手段可以实现同样的目的。²⁰ 委员会还感到关切的是，根据移民法对涉嫌犯有恐怖主义相关罪行的非公民予以了长期拘留，而且为其提供的保障少于刑事诉讼下的保障。²¹ 同样，禁止酷刑委员会指出，各国应采取措施，确保只在例外情况下或作为最后手段拘留非公民，而且拘留时间应尽可能短。²² 消除种族歧视委员会对无法提供有效身份证件或涉嫌提供虚假证件的非公民可能会被拘押表示关切。委员会指出，在这种情况下，应当仅基于法律规定的客观理由予以拘留，如有可能逃跑、该人可能会破坏证据或对证人施加影响，或者可能严重扰乱公共秩序等。²³ 少数群体问题独立专家也关切地指出，非公民或无国籍人在不同地点之间或者前往某一特定地区的旅行有时可能会被限制在某一村庄或专门居住点的界限之内，不遵守这类措施可能会遭到逮捕和监禁(A/HRC/4/Add.1, 第 126 段)。

D. 获得有效补救的权利

17. 非公民还在行使《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款(甲)项、第九条和第十四条规定的获得有效补救和公平审判的权利方面面临障碍。²⁴

¹⁸ 第 30 号一般性建议，第 19 段。

¹⁹ 例如，见人权事务委员会，第 560/1993 号来文，*A.诉澳大利亚*，1997 年 4 月 3 日通过的意见；第 900/1999 号来文，*C.诉澳大利亚*，2002 年 10 月 28 日通过的意见；第 1014/2001 号来文，*Baban 等诉澳大利亚*，2003 年 8 月 6 日通过的意见；第 1069/2002 号来文，*Bakhtiyari 诉澳大利亚*，2003 年 10 月 29 日通过的意见；第 1050/2002 号来文，*D.和 E.诉澳大利亚*，2006 年 7 月 11 日通过的意见；第 1255、1256、1259、1260、1266、1268、1270 和 1288/2004 号来文，*Shams 等诉澳大利亚*，2007 年 7 月 20 日通过的意见；第 794/1998 号来文，*Jalloh 诉荷兰*，2002 年 3 月 23 日通过的意见；第 8.2 段；人权事务委员会，结论性意见：大不列颠及北爱尔兰联合王国(CCPR/CO/73/UK-CCPR/CO/73/UKOT)，第 16 段；欧洲人权法院，*Chahal 诉联合王国*，23 EHRR 413，1996 年 11 月 15 日；欧洲人权委员会，*Caprino 诉联合王国*，第 6871/75 号申请，1978 年 3 月 3 日。

²⁰ 第 1442/2005 号来文，*Yin Fong 诉澳大利亚*，2009 年 10 月 23 日通过的意见。

²¹ 人权事务委员会，结论性意见：美利坚合众国(CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1)，第 19 段。

²² 禁止酷刑委员会，结论性意见：匈牙利(CAT/C/HUN/CO/4)，第 9 段。

²³ 消除种族歧视委员会，结论性意见：加拿大(CERD/C/CAN/CO/18)，第 18 段；挪威(CERD/C/NOR/CO/18)，第 18 段。

²⁴ 见非公民问题特别报告员关于非公民方面某些做法的报告(E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.3)。

18. 在享有诉诸法院的权利、获得有效补救的权利和公平审判原则方面，有许多因素令人关切。非公民，特别是被任意剥夺国籍的人经常会受到被拘留或驱逐的威胁，因此可能决定不主张自己的权利。这使他们往往缺乏有效的手段就侵犯其人权的行为表示异议或获得补救。例如，消除种族歧视委员会关切地注意到，虽然不断有报告称对包括移民和难民在内的非公民存在事实上的歧视，但向法院和其他有关机构提出的有关种族歧视行为的申诉数量却很少。²⁵

19. 被任意剥夺国籍者在获得有效的补救，尤其是在就针对他们作出的行政或司法决定提出异议的权利方面，也可能受到法律限制。例如，禁止酷刑委员会会对根据移民法被拘留并等待驱逐的有证或无证非公民所遇到的困难表示关切，由于得不到法律援助，他们无法就其被拘留的正当性表示异议或者申请庇护或难民地位。²⁶ 同样，人权事务委员会也建议对与行政部门有权立即驱逐任何被视为不宜在境内停留的非公民并不得上诉有关的宪法条款进行修订，使之符合获得有效补救的权利。²⁷ 消除种族歧视委员会也对无法就宣布某一非公民为被禁止的移民的总统令向司法机构提起上诉表示关切。²⁸ 另一个困难是，被任意剥夺国籍的人往往没有能表明身份的证件，从而使其无法有效提出任何法律要求。

20. 因此，应在关于非国民和无国籍人的决定中，以及关于剥夺国籍本身的任何决定中，通过一系列的程序保障措施，保证能够诉诸司法。初步决定没有考虑到所有因素的，如能就这一决定表示异议，将有机会根据相称和不歧视原则，审查这一决定。如果无法有效诉诸司法，被任意剥夺国籍的人将无法就随后受到的任何侵犯人权行为寻求补救和补偿。另外，要想利用有关侵犯人权行为的大多数区域或国际个人申诉程序，申请人必须用尽所有国内补救办法，从而迫使他们在国家一级寻求补偿。如果他们在这方面遇到障碍，则其获得国际补救的途径可能会构成严重的法律挑战。

E. 家庭生活权

21. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十三条确认，国家有保护家庭的义务。《公约》第十七条还禁止任意或非法干涉家庭。由于对进入一国境内或在其境内居留的权利所规定的限制，被任意剥夺国籍者可能会在行使家庭生活权方面遇到困难。²⁹

²⁵ 消除种族歧视委员会，结论性意见：摩尔多瓦共和国(CERD/C/MDA/CO/8-9)，第 10 段。

²⁶ 禁止酷刑委员会，结论性意见：南非(CAT/C/ZAF/CO/1)，第 16 段。

²⁷ 人权事务委员会，结论性意见：墨西哥(CCPR/C/MEX/CO/5)，第 17 段。

²⁸ 消除种族歧视委员会，结论性意见：博茨瓦纳(CERD/C/BWA/CO/16)，第 17 段。

²⁹ 少数群体问题独立专家的报告(A/HRC/7/23)，第 62 段。

22. 人权事务委员会指出，虽然《公约》不承认非公民有权进入某一国家的领土或在其境内居留，但在某些情况下，例如涉及不歧视、禁止非人道待遇和尊重家庭生活等考虑因素时，非公民的入境或居留权利可以受到《公约》的保护。³⁰ 例如，虽然委员会指出，某些家庭成员有权在一国境内居留并不一定意味着要求其他家庭成员离境是对家庭生活权的非法干涉，但它还指出，在有些情况下，一国拒不允许某一家庭成员在其境内居留就构成对此人家庭生活权的干涉。³¹ 在这方面，委员会裁定，对儿童的无国籍父母二人发布驱逐令侵犯了家庭和儿童受保护的權利。³² 委员会还认定，将某一非公民驱逐出境的行为侵犯了其家庭生活权，因为虽然该人被判犯有严重罪行，并在该国没有正常身份，但其全家都住在该国，而且他与原籍国没有任何家庭联系。³³ 欧洲人权委员会也裁定，长期拒绝授予一常驻居民居留许可侵犯了私人生活权。³⁴

F. 工作权

23. 《经济、社会、文化权利国际公约》承认，人人享有工作权，包括凭其自由选择或接受的工作来谋生的权利。这一权利原则上取决于该人是公民还是无国籍人。³⁵ 消除种族歧视委员会认为，虽然国家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 经济、社会、文化权利委员会进一步确定，劳动市场必须向一国管辖下的所有人开放，³⁷ 这表明没有工作许可证实际上不应构成就业障碍。但由于国家通常可以自由规范非国民进入其境内并从而受其管辖的问题——无论是通过拒发工作许可、居留许可还是拒发这两种许可——因此，并不能保证一人有权在其属于非公民的国家行使工作权。

³⁰ 第 15 号一般性意见，第 5 段。

³¹ 例如，见第 930/2000 号来文，*Winata 和 Li 诉澳大利亚*，2001 年 7 月 26 日通过的意见，第 7.1 段；第 1011/2001 号来文，*Madafferi 诉澳大利亚*，2004 年 7 月 26 日通过的意见，第 9.7 段；以及第 1222/2003 号来文，*Byahuranga 诉丹麦*，2004 年 11 月 1 日通过的意见，第 11.5 段。

³² 人权事务委员会，*Winata 和 Li 诉澳大利亚*。

³³ 人权事务委员会，第 1792/2008 号来文，*Dauphin 诉加拿大*，2009 年 7 月 28 日通过的意见，第 8.3 段。

³⁴ 欧洲人权法院，*K. 和 W. 一家诉荷兰*，第 11278/84 号申请，1985 年 7 月 1 日；*Slivenko 诉拉脱维亚*，第 48321/99 号申请，2003 年 10 月 9 日；*Sisojeva 等诉拉脱维亚*，第 60654/00 号申请，2005 年 6 月 16 日；*Kaftailova 诉拉脱维亚*，第 59643/00 号申请，2006 年 6 月 22 日。

³⁵ 见非公民权利问题特别报告员的报告(E/CN.4/Sub.2/2003/23，第 7 段)。

³⁶ 第 30 号一般性建议，第 35 段。

³⁷ 关于工作权利的第 18 号(2006 年)一般性意见，第 12 段。

24. 消除种族委员会忆及，国家有义务确保非公民的适当工作条件。委员会建议各国加强对所有非公民工人的保护，为此制定适当法律和政策，制止侵权行为，如雇主扣留护照、拖延支付工资、任意克扣工资、不支付加班费和延长工时等。委员会还建议在涉及非公民工人的工资支付、医疗、住房和其他生活和工作条件问题上，有效执行现有法律，并加强监督机制，如劳动监察。³⁸

25. 委员会还对非公民受到的其他歧视表示关切。例如，委员会建议加大力度保护非公民免遭剥削性的工作条件和招工方面的歧视，如为受害者提供有效补救办法以及对法官和劳动监察员进行关于适用劳动标准的培训等。³⁹ 委员会还对禁止非公民自由变换工作表示关切，建议各国采取措施，除非公民的居留许可明确取决于准许他们入境所从事的具体的有酬活动之外，确保非公民能够自由行使其另谋职业的权利。⁴⁰

26. 非公民权利问题特别报告员指出，非公民身份导致人们容易接受恶劣的工作条件，包括困难、危险的工作；谩骂；暴力；种族主义；歧视态度；拥挤的生活条件；胁迫性的工作环境；以及低工资(并经常被克扣)等(E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.3, 第 11 段)。他还指出，这些问题的根源是国家通常对非公民进入正规劳动市场所施加的限制(同上)。非公民若无任何身份证件，可能还会妨碍其合法订立哪怕是基本的雇佣合同的机会。⁴¹ 对非公民从事某些职业或参与某些就业部门的限制，以及对外国劳工规定的固定配额等，都妨碍了非公民进入正规劳动市场的机会。⁴²

G. 社会保障权

27. 与工作权密切相关的是《经济、社会、文化权利国际公约》第九条所规定的享受社会保障和社会保险的权利。经济、社会、文化权利委员会指出，社会保障权包括在不受歧视的情况下获得和保留现金或实物福利的权利，以便除其他外，防止人们由于疾病、残疾、分娩、工伤、失业、年老或家庭成员死亡而丧失工资收入、无钱求医或无力养家，尤其是赡养儿童和成年家属。⁴³

³⁸ 消除种族歧视委员会，结论性意见：阿拉伯联合酋长国(CERD/C/ARE/CO/17)，第 14 段。

³⁹ 消除种族歧视委员会，结论性意见：俄罗斯联邦(CERD/C/RUS/CO/19)，第 25 段。

⁴⁰ 消除种族歧视委员会，结论性意见：蒙古(CERD/C/MNG/CO/18)，第 20 段。

⁴¹ 例如，见普遍定期审议工作组报告——多米尼加共和国(A/HRC/13/3)，第 53 段。

⁴² Laura van Waas, “中东和北非无国籍人的处境”(联合国难民事务高级专员办事处(难民署), 2010 年), 第 24 页; Marjorie Farquharson, “中亚的无国籍状态”(难民署, 2011 年), 第 65 页。

⁴³ 关于社会保障权的第 19 号(2008 年)一般性意见, 第 2 段。

28. 委员会还忆及，《公约》第二条第二款禁止以国籍为由进行歧视。委员会指出，《公约》没有就管辖限制作出明确规定，因此，如果包括迁徙工人在内的非公民已经向社会保障计划交纳保费，他们就应当能够享受福利，或在离开该国时领回所交的保费。⁴⁴ 委员会还指出，非公民应当能够参加非缴费性计划，以便获得收入支助、可负担的医疗服务以及家庭支助。难民、无国籍人、寻求庇护者以及其他处于不利地位和被边缘化的个人和群体应在参加非缴费性社会保障计划方面享有同等机会，其中包括获得合理的符合国际标准的保健服务和家庭支助。实际上，所有人，不论其国籍、居住地点或移民身份如何，都有权获得基本和紧急的医疗服务。包括资格年限在内的任何限制必须是相称和合理的。⁴⁵

29. 不过，应当指出的是，社会保障是一个各国已经通过双边协定界定非公民待遇的领域。任意剥夺国籍而导致一人成为无国籍人的，其将无法受益于这类双边安排。

H. 健康权

30. 《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条规定，人人有权享有能达到的最高身心健康标准。经济、社会、文化权利委员会指出，所有人，无论其有无国籍或其法律地位如何，都有权享受现有的保健服务。⁴⁶ 实际上，《公约》第二条第二款规定，在获得保健和基本健康要素，以及在获得的手段和条件上，不得有任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的歧视。

31. 委员会强调，即使在资源严重困难的情况下，也必须通过采取费用相对较低的特别方案，保护社会的弱势成员。因此，国家负有特殊义务，为没有足够能力的人提供必要的卫生保险和保健设施，在提供保健和卫生服务方面防止出现任何国际上禁止的歧视现象，特别是在健康权的核心义务上。委员会还指出，卫生资源分配不当，可造成隐形的歧视。⁴⁷ 因此，将非公民纳入国家健康保险制度的举措受到欢迎。⁴⁸

32. 但在实践中，非公民在享受健康权方面可能会受到严格限制，尤其是与往为公民提供的服务相比而言。原因包括被正式排除在某些或所有公共卫生保健服务之外，以及由于向非国民收取的费用、没有正常移民身份或任何基本身份证

⁴⁴ 同上，第 36 段。

⁴⁵ 同上，第 37 和 38 段。

⁴⁶ 关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号(2000 年)一般性意见，第 12(b)段。另见消除种族委员会，第三十号一般性建议，第 36 段。

⁴⁷ 第 14 号一般性意见，第 18 和 19 段。

⁴⁸ 消除种族歧视委员会，结论性意见：沙特阿拉伯(CERD/C/62/CO/8)，第 6 段。

件等原因而导致实际上无法享有这类服务。⁴⁹ 例如，委员会虽然认识到某国在卫生保健方面的努力和在生活条件上所作的改善，但仍对包括非公民和没有任何身份证件者在内的最弱势群体中艾滋病毒/艾滋病的发病率非常之高及其获得卫生保健的情况感到关切。⁵⁰

I. 适足住房权

33. 适足住房权是享有能达到的最高生活水准权的一个组成部分，并得到《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条的承认。经济、社会、文化权利委员会将适足住房权界定为安全、和平和有尊严地居住某处的权利。⁵¹ 这项权利的核心要素——同时也被视为《公约》核心义务的一部分——是获得最基本的住处，并禁止强行驱逐。⁵² 与其他经济、社会和文化权利一样，消除种族歧视委员会呼吁各国保证公民和非公民平等享有适足住房权。⁵³

34. 但在实践中，被任意剥夺国籍者在享有适足住房权方面面临诸多挑战。国家有时会对非公民享有财产权施加限制，特别是在土地或其他不动产方面。⁵⁴ 还有一些情况下，非公民的财产被没收，从而影响到他们对适足住房权的享有。⁵⁵

35. 非公民可能会在行使适足住房权方面遇到困难，因为他们没有居住身份或基本的身份证件，从而无法订立租房协议或被政府排除在住房援助之外。⁵⁶ 消

⁴⁹ 经济、社会、文化权利委员会，结论性意见：尼泊尔(E/C.12/1/Add.66)，第 29 段；消除种族歧视委员会，结论性意见：沙特阿拉伯(CERD/C/62/CO/8)；斯洛文尼亚(CERD/C/62/CO/9)，第 14 段；巴林(CERD/C/BHR/CO/7)，第 14 段；E/CN.4/Sub.2/2003/23，第 7 段；van Waas，“无国籍人的处境”（前面的脚注 42），第 26 至 27 页。

⁵⁰ 经济、社会、文化权利委员会，结论性意见：莫桑比克(CERD/C/MOZ/CO/12)，第 18 段。

⁵¹ 关于适足住房权的第 4 号(1991 年)意见，第 7 段。

⁵² 经济、社会、文化权利委员会，关于缔约国义务的性质第 3(1990)号一般性意见，第 10 段；以及关于适足住房权——强行驱逐的第 7 号(1997 年)意见，第 1 段。

⁵³ 第 30 号一般性建议，第 32 段。

⁵⁴ 人权事务委员会，*Adam* 诉捷克共和国(前面的脚注 4)；美洲人权法院，*Ivcher Bronsteun* 诉秘鲁，C 辑，第 74 号，2001 年 2 月 6 日；A/HRC/13/3，第 53 段；van Waas，“无国籍人的处境”（前面的脚注 42），第 23 至 24 页；难民署，向 2010 年 10 月 28 日至 29 日在曼谷举行的关于查明、防止和减少东南亚的无国籍状态并保护无国籍人的区域专家圆桌会议提交的讨论文件，第 28 页；Farquharson，“中亚的无国籍状态”（前面的脚注 42），第 70 至 72 页；普遍定期审议工作组报告——黎巴嫩(A/HRC/16/18)。

⁵⁵ 人权事务委员会，第 747/1997 号来文，*des Fours Walderode* 诉捷克共和国，2001 年 10 月 30 日通过的意见；CERD/C/62/CO/9。

⁵⁶ 经济、社会、文化权利委员会，结论性意见：阿塞拜疆(E/C.12/1/Add.104)，第 15 段；消除种族歧视委员会，结论性意见：卢森堡(CERD/C/LUX/CO/13)，第 17 段。

除种族歧视委员会也指出，各国应采取有效措施，确保住房机构不采取歧视性做法。⁵⁷

J. 儿童权利

36. 关于任意剥夺国籍对儿童享受权利的影响，一个最明显的问题与受教育权有关。经济、社会、文化权利委员会和儿童权利委员会都认为，非公民身份或无国籍状态不应影响受教育权。⁵⁸但在法律和实践中，非公民和无国籍儿童在行使受教育权上的问题上面临重重困难。⁵⁹教育权问题特别报告员指出，许多国家都在本国宪法中正式保障所有公民享有这一权利。⁶⁰虽然这并不意味着非公民无法获得教育，但当非公民质疑将他们排除在外的教育政策时，缺乏对人人平等享有受教育权的宪法保障可能会造成问题。因此，国内法律和政策可能会直接将非公民排除在教育之外，包括一般教育、公共教育体系或某些级别的教育，如高等教育或职业培训。⁶¹

37. 非公民儿童在获得教育方面的困难与他们的非公民身份有着虽非直接却很密切的关系。例如，一个重要问题是，虽然非公民从技术上讲有资格进入一国的教育体系，但他们在教育补贴上可能无法享有与国民同样的权利。因此，被任意剥夺国籍的儿童或成人可能需要缴纳原本不该向其收取的学费和其他费用。⁶²无法缴纳这些费用可能会导致被排除在学校教育之外。即使有些国家在初级教育

⁵⁷ 第 18/2000 号来文，*F.A. 诉挪威*，2001 年 3 月 21 日通过的意见；经济、社会、文化权利委员会，第 4 号一般性意见。

⁵⁸ 经济、社会、文化权利委员会，关于受教育的权利的第 13 号(1999 年)一般性意见，第 6(b) 段；儿童权利委员会，关于远离原籍国的无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇的第 6 号(2005 年)一般性意见，第 41 段；另见消除种族歧视委员会，第三十号一般性建议，第 30 段；教育权问题特别报告员的报告(A/HRC/14/25, A/HRC/17/29 和 Corr.1)；1954 年《关于无国籍人地位的公约》第二十二條。

⁵⁹ 例如，见经济、社会、文化权利委员会，结论性意见：斯里兰卡(E/C.12/1/Add.24)，第 8 段；意大利(E/C.12/1/Add.103)，第 24 和 45 段；儿童权利委员会，结论性意见：伯利兹(见 CRC/C/15/Add.99，第 16 段)；吉布提(CRC/C/15/Add.131)，第 47 和 49 段；西班牙(CRC/C/15/Add.185)，第 27 段；冰岛(CRC/C/15/Add.203)，第 36 段；吉尔吉斯斯坦(CRC/C/15/Add.244)，第 53 段；伊朗伊斯兰共和国(CRC/C/15/Add.254)，第 37 段。

⁶⁰ E/CN.4/2003/9/Add.1，第 15 段；A/HRC/14/25/Add.3，第 33 段；A/HRC/17/29 和 Corr.1，第 40 段。

⁶¹ A/HRC/7/23；van Waas，“无国籍人的处境”(前面的脚注 42)，第 27 页；难民署，讨论文件(前面的脚注 54)，第 10 页。

⁶² 经济、社会、文化权利委员会，结论性意见：阿塞拜疆(E/C.12/1/Add.104)，第 33 段；van Waas，“无国籍人的处境”(前面的脚注 42)，第 27 页；难民署，讨论文件(前面的脚注 54)，第 28 页。

阶段提供获得教育补贴的平等机会而不分国籍，但据报告，这些国家的中学教育、高等教育或职业培训存在对非公民收取较高费用的问题。⁶³

38. 与享有其他人权的情况一样，没有必要证件，特别是居留许可甚至是基本身份证件，会影响非公民的受教育权。⁶⁴

K. 妇女权利

39. 任意剥夺国籍尤其对妇女的人权造成了负面影响。如果国内立法载有歧视妇女的内容，导致其成为非公民或无国籍人，则妇女的处境会尤为恶劣，因为这除其他外增加了她们遭受暴力行为或被贩运的危险。例如，消除种族歧视委员会关切地注意到为了性剥削而贩运妇女和女童、特别是非公民的现象。⁶⁵

40. 无国籍的妇女可能会为其本人或子女获得国籍或更好的法律地位而结婚，结果却陷入虐待性的关系，因为离开即意味着放弃这一国籍或地位。例如，消除种族歧视委员会感到关切的是，在妇女受到歧视的国籍相关案件中，只有拥有该国国籍的父亲才能转移国籍。⁶⁶

41. 非公民身份或无国籍状态给获得医疗保健服务造成困难的，可能也会对妇女福利产生不成比例的严重影响。例如，妇女可能无法获得孕产妇或新生儿护理，或者无法受益于国家艾滋病毒/艾滋病或疫苗接种方案。

42. 人权事务委员会指出，虽然根据《公民权利和政治权利国际公约》，国家有义务确保男女平等享有《公约》权利，但国家为管辖《公约》以外事项而通过的立法或行政措施可能会对妇女平等享有人权产生负面影响。例如，委员会强调了区分男女公民的移民法对妇女与非公民结婚或担任公职的权利造成的负面影响程度。⁶⁷

⁶³ 经济、社会、文化权利委员会，结论性意见：加拿大(E/C.12/Add.31)，第 39 段；Farquharson，“中亚的无国籍状态”(前面的脚注 42)，第 61 至 62 页。

⁶⁴ 教育权问题特别报告员的报告(A/HRC/11/8/Add.2，第 34 段)；儿童权利委员会，结论性意见：俄罗斯联邦(CRC/C/15/Add.110)，第 53 段；阿根廷(CRC/C/15/Add.187)，第 29 和 56 段；荷兰(包括阿鲁巴)(CRC/C/15/Add.227)，第 53 段。

⁶⁵ 消除种族歧视委员会，结论性意见：立陶宛(CERD/C/LTU/CO/3)，第 24 段。

⁶⁶ 消除种族歧视委员会，结论性意见：黎巴嫩(CERD/C/64/CO/3)，第 13 段；消除对妇女歧视委员会，结论性意见：巴林(CEDAW/C/BHR/CO/2)，第 30 段；儿童权利委员会，结论性意见：卡塔尔(CRC/C/QAT/CO/2)，第 33 段；阿曼(CRC/C/OMN/CO/2)，第 31 段。

⁶⁷ 人权事务委员会，关于男女平等的第 4(1981)号意见，第 3 段，以及关于男女权利平等的第 28(2000)号意见，第 31 段。

L. 少数群体权利

43. 非公民遇到困难和可能受到任意剥夺国籍影响的另一个领域与享有少数群体权利有关。虽然非公民身份或无国籍状态不应妨碍享有国际法规定的少数群体权利，⁶⁸ 但少数群体问题独立专家指出，在实践中，有些国家明确限定只有其公民才能享有少数群体权利。被任意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自由信仰少数宗教方面的挑战(A/HRC/7/23, 第 45 段)。

44. 在保护少数群体权利方面，根据《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》第二条第 3 款，属于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式切实参加国家一级和适当时区域一级关于其所属少数群体或其所居住区域的决定。少数群体问题独立专家指出，有些国家通过拒绝给予公民身份来阻止少数群体享有其权利。因此，独立专家指出，各国应考虑允许属于少数群体的非公民参加投票，作为候选人参加地方选举，以及成为自治机构理事会成员，同时确保以非歧视的方式规范公民身份的取得。⁶⁹ 少数群体问题论坛也建议，如果公民身份是行使政治权利的一项必要条件，即应确立取得此种公民身份的合理程序，并予以明确界定、广泛宣传，以及在种族、民族或宗教方面不予歧视。⁷⁰

三. 结论

45. 国际人权法明确规定各国有尊重所有人人权的国际义务而不得作任何区分，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。

46. 虽然根据国际法，各国可以限制非公民享有某些国际人权，但这类限制必须符合与不歧视原则有关的严格条件。

47. 任意剥夺国籍会导致受影响者成为剥夺其国籍的国家的非公民。因此，任意剥夺国籍实际上使受影响者在享有人权方面处于弱势，不仅因为其中有些权利可能会受到原本不适用的法律限制，而且因为这些人的人权更易受到侵犯。

⁶⁸ 《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 号一般性意见，第 7 段和关于少数群体权利的第 23 号(1994 年)意见，第 5.1 段；E/CN.4/Sub.2/2003/23, 第 42 段；消除种族歧视委员会，第 30 号一般性意见，第 37 段。

⁶⁹ 少数群体问题独立专家向少数群体问题论坛第二届会议提交的关于少数群体和有效的政治参与的背景文件(A/HRC/FMI/2009/3)，第 37 段。

⁷⁰ 少数群体问题论坛第二届会议就少数群体和有效的政治参与问题提出的建议(A/HRC/13/25)，第 26 段。