



人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于
第 2754/2016 号来文的意见* ** **

来文提交人:	J.S.K.N.(由律师 Niels-Erik Hansen 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2016 年 3 月 10 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会会议事规则第 92 条作出的决定, 已于 2016 年 3 月 23 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2022 年 10 月 25 日
事由:	拒绝提交人申请通过归化授予国籍
程序性问题:	用尽国内补救办法; 申诉证实程度
实质性问题:	基于残疾的歧视
《公约》条款:	第二条第一款和第二十六条
《任择议定书》条款:	第二条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人 J.S.K.N.系巴勒斯坦无国籍人, 1956 年出生。他声称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第二十六条(与第二条第一款一并解读)享有的权利。《任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

* 委员会第一百三十六届会议(2022 年 10 月 10 日至 11 月 4 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 瓦法阿·阿什拉芙·穆拉哈姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈古卜·哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、邓肯·莱基·穆胡穆扎、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、科鲍娅·查姆贾·帕查、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖和根提安·齐伯利。

*** 委员会委员根提安·齐伯利的个人意见(同意意见)和委员瓦西尔卡·桑钦的个人意见(不同意意见)附于本意见之后。



提交人陈述的事实

2.1 提交人于 1991 年抵达丹麦，并获得了居留证。2002 年，他获得难民身份和永久居留证。提交人一生大部分时间都在丹麦生活，其妻子和子女均为丹麦公民。提交人指出，由于他在抵达缔约国之前遭受酷刑留下的后遗症，他被诊断患有慢性创伤后应激障碍。¹

2.2 由于精神健康问题，提交人只能学习基本水平的丹麦语。他指出，在缔约国获得公民身份的条件之一是掌握一定程度的丹麦语知识。然而，他仍然希望成为丹麦公民，并于 2005 年在缔约国通过归化申请公民身份，同时因其健康问题请求豁免语言能力要求。他指出，由于缔约国当时生效的条例，他的申请被驳回。

2.3 2013 年，在举行大选之后，2013 年 6 月 6 日关于归化的第 9253 号通函颁布了新的归化条例，其中规定对残疾人豁免丹麦语语言能力要求。在条例作出这一修改后，提交人于 2013 年 11 月 26 日重新通过归化申请公民身份。司法部 2015 年 6 月 23 日的信函通知提交人，其申请仍待决。提交人还从信函中获悉，由于 2015 年 6 月 18 日举行了大选，可能会颁布关于通过归化申请公民身份的新规则。提交人指出，事实上，2016 年 10 月 5 日通过 2015 年 10 月 13 日关于归化的第 10873 号通函通过了新条例。他声称，新条例已经生效，并追溯适用于包括其申请在内的任何未决申请。

2.4 2015 年 10 月 27 日，提交人从移民、融合和住房部得悉，其丹麦国籍申请被驳回。他被告知，他不符合第 9253 号通函第 24 条第 1 至第 2 款规定的语言能力要求和提供证据证明已通过公民考试的要求。他还被告知，考虑到其健康状况，本案已被提交议会归化委员会，请归化委员会确定是否可以豁免提供证据证明语言能力和已通过公民考试的要求。他从通函中获悉，归化委员会于 2015 年 8 月 20 日举行了一次会议，并评估认为，就提交人的案件而言，不得准予豁免提供证据证明语言能力和已通过公民考试的要求。他还被告知，归化委员会的决定不受《公共行政法》关于提供理由说明如此决定的规定的约束，而且由于归化委员会的程序保密，移民、融合和住房部无法提供提交人案件审查的任何细节。他还被告知，归化委员会作出的决定“不得向任何其他主管部门上诉”。因此，他声称，他没有任何有效的补救办法可对其归化申请被驳回提出异议。

申诉

3. 提交人声称，缔约国当局拒绝豁免其语言能力要求，随后又驳回其公民身份申请，此举侵犯了他根据《公约》第二十六条(与第二条第一款一并解读)享有的权利。他声称，驳回其申请是基于其残疾状况的歧视。他指出，他已提交明确的医学诊断证据，证明他无法学习规定水平的丹麦语。因此，他辩称，驳回其归化申请的决定是武断的，且带有歧视性。他认为，国内法规不相称，没有诉诸合法目标。提交人提到委员会在 Q 诉丹麦案中的判例，² 其中委员会认定，某案中存

¹ 提交人提到 2015 年 3 月 13 日的一份医疗证明，根据该证明，提交人被诊断患有创伤后应激障碍，评估结果认定“终身损伤/残疾”，且因伴随睡眠障碍、慢性疼痛和精神极易疲乏，注意力、记忆力、清晰的思维能力和学习能力受损。据称，他的病情在 2009 年恶化，认知能力下降，影响到其丹麦语和阿拉伯语语言能力。他被认定患有慢性精神健康疾病，虽曾接受心理治疗，但健康状况未有改善。

² CCPR/C/113/D/2001/2010.

在违反《公约》第二十六条的情况，而他认为该案事实与本案事实存在类似之处。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2016年5月23日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见。缔约国认为，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，来文未用尽国内补救办法，而且根据《任择议定书》第二条，来文显然毫无根据，因此应认定来文不可受理。另外，缔约国认为，来文没有法律依据。

4.2 缔约国澄清说，提交人出于家庭团聚理由已获得居留证，后于1992年1月31日进入丹麦。他于1998年5月6日申请庇护。此项申请于1999年1月6日获得批准。2002年2月8日，他的居留证变为永久居留证。

4.3 2005年12月14日，提交人向Hjørring警察局提交了通过归化获得丹麦国籍的申请。随申请书附有其丹麦语言能力证明和提交人关于刑事犯罪和定罪的声明。根据Hjørring警察局的一份面谈报告，提交人能讲、理解和阅读丹麦语。2007年7月12日，难民、移民和融合事务部驳回了提交人的申请，理由是提交人于1998年2月4日因违反《刑法》被定罪。提交人被告知，根据当时生效的归化条例，在他被刑事定罪之后，将有10年的等待期。因此，他在2009年7月之前不能重新申请通过归化获得国籍。

4.4 2013年11月26日，提交人请求重新审理其归化申请。他提交了2013年11月4日签发的医疗证明，根据该证明，他被诊断患有创伤后应激障碍，正在难民康复中心接受治疗，评估认为，他无法履行工作相关职责，特别是需要集中注意力发挥才智有关的职责。根据该证明，提交人以前能够毫无障碍用丹麦语交流，但现在由于记忆力受损而显得磕磕绊绊，且注意力不能集中。

4.5 2015年2月16日，司法部根据第9253号通函要求提交人提供证据，证明他已通过了丹麦语2考试和公民考试。缔约国还通知提交人，在特殊情况下，将酌情请求归化委员会豁免这些要求，司法部还请提交人提交补充医学证据并郑重声明，说明他是否参加了丹麦语2课程，并尝试参加丹麦语2考试和公民考试。2015年3月9日，司法部收到了提交人的郑重声明和一份诊断书，证明他已通过了普通考试1，但从声明来看，提交人并未参加丹麦语2课程，也没有尝试参加丹麦语2考试或公民考试。2015年3月12日，司法部收到了2012年2月21日和2012年4月17日的心理记录、2012年10月19日精神科医生出具的证明、2014年5月15日的治疗过程说明、2014年6月13日的医疗咨询记录和2015年3月11日的医疗证明。缔约国指出，最近的医疗证明似乎表明，提交人被诊断患有创伤后应激障碍和慢性疼痛，注意力难以集中，记忆力受损，换位思考能力差，并且学习能力下降。根据全科医生出具的医疗证明，让提交人上课不太现实，更不用提接受任何形式的辅导。因此，不能指望他能够参加任何考试。

4.6 2015年3月20日，司法部通知提交人，他不符合第9253号通函所规定的提供丹麦语言技能证据或已通过公民考试的条件。司法部还请他提交补充医学证据，证明他无法获得规定水平的语言技能，并提供证据证明因长期损伤，因而未尝试报名参加规定的考试。2015年4月15日，司法部收到了提交人的全科医生2014年4月14日出具的医疗意见，根据该意见，提交人的丹麦语口头沟通能力在过去六七年间严重退化。该意见指出，提交人由于健康问题，以及注意力非常

难以集中、记忆力受损、学习障碍和耐力下降，导致其无法参加提高语言能力相关课程或参加规定的考试。2015年10月27日，移民、融合和住房部³通知提交人，他的归化申请被驳回(上文第2.4段)。

4.7 缔约国提供了关于归化的国内立法资料。缔约国注意到，根据第9253号通函第24条第1至第2款，归化要求提供丹麦语言能力证明，其形式为证明已通过丹麦语2考试和公民考试的证书，该考试着重考察日常生活和公民参与社会政治的各个方面。根据通函第24条第3款，如果申请人经医学诊断患有长期身体、精神、感官或智力残疾，因而不能满足通函第24条第1至第2款的要求，是否可以豁免这些要求的问题则将提交归化委员会。

4.8 缔约国指出，根据《宪法》第44条第1款，除非有法律规定，否则不得归化。自1849年以来，根据载有每个归化申请人姓名的法规才准予归化。法案由移民、融合和住房部起草，经归化委员会讨论，再由议会辩论和通过。政府通常在每年4月和10月向议会提出这些法案。要列入一项法案，申请人必须符合归化准则规定的一般性要求，或获得归化委员会的豁免。归化委员会由17名成员组成，成员均为议会议员。归化委员会分配给每个政党的席位数大体上与该政党在议会中所占席位数成比例。决定通过简单多数表决作出，移民、融合和住房部编制归化法案，议会宣读法案，这是《宪法》第44条规定的立法程序的一部分。因此，决定一个人是否应被列入归化法案从而获得公民身份是立法机关的专属特权，不能被定性为行政程序。因此，在处理归化申请方面，归化委员会和移民、融合和住房部并非被视为履行公共行政任务，包括驳回不符合条例要求者的申请，向归化委员会提交或拒绝提交申请的决定，以及归化委员会的决定。而这些评估被归类为法规编制。在向归化委员会提交某一案件时，申请人或移民、融合和住房部均不会被告知委员会批准或拒绝豁免归化法案所列要求的理由。然而，议会决定，移民、融合和住房部在审查归化申请时作出的决定必须尽可能适当考虑到《公共行政法》的规定和其他公共行政原则。议会在其1998年1月15日第36号决议中表明了这一观点，根据该决议，议会指示移民、融合和住房部遵守国际公约，并确保在编制归化法案时遵守《公共行政法》的规定和其他公共行政原则。

4.9 缔约国认为，由于未用尽国内补救办法，来文应被视为不可受理。缔约国注意到，提交人声称，移民、融合和住房部2015年10月27日的拒绝函通知他，他无权就其归化申请的驳回决定提出上诉。缔约国指出，根据2015年10月27日的拒绝函，不得就归化委员会作出的决定向“任何其他主管部门”提起上诉。不过，缔约国注意到，根据最高法院2013年9月13日的一项判决，申请人仍然有权根据《宪法》第63条就归化申请程序申请司法审查。在这项判决中，最高法院指出，缔约国接受了国际法规定的若干义务，并认定，当议会和归化委员会就是否应给予申请人丹麦国籍行使酌处权时，这些义务得到了遵守。最高法院还指出，未被列入归化法规的申请人可以“请求法院审查是否违反了国际法规定的义务，以及申请人是否可就此要求损害赔偿或补偿。这种司法审查不得违反《宪法》关于提出法案的第21条和第41条第1款或《宪法》第44条第1款规定的政府或议会的权力。相比之下，这些规定排除了对申请人必须被列入归化法案或必须依法获得国籍的诉求进行任何司法审查”。缔约国辩称，本来文所涉及的问题

³ 缔约国指出，2015年6月28日，审查归化申请的权力从司法部移交给移民、融合和住房部。

题正是归化委员会拒绝给予豁免提交人提供证据证明其丹麦语言能力的要求，这可能违反了缔约国根据《公约》第二十六条(与第二条第一款一并解读)所承担的义务。缔约国认为，提交人因此可以向丹麦法院提起诉讼，声称拒绝豁免其提供证据证明其丹麦语言能力的要求是武断的，违反了他根据《公约》享有的权利。

4.10 缔约国认为，由于提交人在向归化委员会提交其来文之前，没有就归化委员会拒绝豁免提供证据证明其丹麦语言能力的要求可能违反缔约国根据《公约》承担的义务这一问题向法院提出上诉，因此他没有用尽国内补救办法。缔约国还辩称，本来文与 Q 诉丹麦案有着根本性不同，因为在该案中提交人向委员会提交申诉时，最高法院的裁决尚未作出。

4.11 关于来文的实质问题，缔约国辩称，《公约》没有赋予国籍的具体权利，更没有赋予特定国籍的权利，而且国际法没有规定国家有对在其领土上永久居住的人授予国籍的任何独立义务。相反，各国有权根据国际法确定它们将通过归化方式给予哪些人国籍，并在这方面确定取得国籍的条件。

4.12 缔约国指出，关于将申请人列入归化法案的要求的一般准则载于适用的归化通函，该通函已得到议会多数同意。就提交人而言，适用的版本是第 9253 号通函。出于这个原因，提交人在其来文中声称，其归化申请是根据第 10873 号通函的规定审议的，这一说法并不正确，因为在归化委员会审议提交人的申请时，第 9253 号通函仍然有效。缔约国指出，它选择不制定一项关于国籍的一般性法规，根据这项法规，行政当局可以批准归化。而通过归化授予丹麦国籍是立法机关的专属特权。

4.13 缔约国认为，各国在规定它们认为必要的国籍条件以确保国家与申请国籍者之间具有真正联系时，享有广泛的考量余地。在规定这些条件时，议会选择特别强调丹麦语言能力。缔约国辩称，丹麦语言能力，以及对丹麦社会、文化和历史的了解，被认为是融入丹麦社会的关键，因此，必须认为这种条件是合法的。出于同样的原因，只有在特殊情况下才给予豁免。缔约国还强调，持有有效永久居留证的人在社会生活的大多数方面享有与丹麦国民相同的权利。在此基础上，丹麦立法规定的大多数权利和责任都以在丹麦居住为条件，而不是以有关人员的国籍为条件。

4.14 缔约国反驳了提交人关于他被剥夺了法律面前平等权利的说法，辩称提交人没有提供任何证据表明，在类似处境下，其他申请人比他享受了优待。缔约国辩称，丹麦语言能力证明是获得丹麦国籍的合法和相称的条件。此外，第 9253 号通函中关于列入归化法案的条件以及可给予豁免的例外情况是透明的，阐述明确，并在平等条件下适用于包括提交人在内的所有通过归化申请国籍的人。缔约国指出，正如第 9253 号通函所规定的，是否应豁免提供丹麦语言能力证明这项要求的问题，只有在严重疾病的特殊情况下才会提交归化委员会。这种例外情况只在少数申请中出现。此外，在提交归化委员会的案件中，只有少数案件获得豁免。

4.15 缔约国辩称，对于提交人的归化申请，其处理方式与提交人情况类似的申请人提出的所有其他归化申请的处理方式相同。归化委员会和移民、融合和住房部都对豁免提供丹麦语言能力证明的要求进行了彻底评估。归化委员会评估认为提交人的情形不构成应免除语言能力考试的例外情况，提交人对此有异议，缔约国指出，这一事实并不意味着归化委员会的决定具有歧视性。缔约国辩称，提交

人没有说明其案件中指称的歧视的理由；也没有提供任何证据表明，具有类似情况的其他申请人比他受到了优待。

4.16 最后，缔约国指出，在依法审查归化申请时，缔约国适当考虑了被承认为难民的人、类似于难民的人和无国籍人的特殊情况。例如，可将丹麦连续居住 8 年后的这些人列入归化法案，而一般要求是连续居住 9 年。关于提供丹麦语言能力证明的要求，缔约国指出，它意识到，受到心理创伤的难民可能需要特别援助才能完成丹麦语言课程。在这些情形中，将专门针对这类申请人调整课程。缔约国还指出，可以申请豁免一般考试程序，允许延长考试时间，另一人在场协助，使用辅助技术以及与丹麦语 2 考试和公民考试等考试有关的其他务实措施。但是，此种豁免不得降低考试水平，也不得影响对申请人成绩的评估。

提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2019 年 9 月 2 日，提交人提交了其对缔约国意见的评论。他坚持认为来文可予受理。

5.2 提交人重申了其申诉，即他是一名残疾人，因此，驳回其公民身份申请且不可能免除语言要求带有歧视性。他认为，驳回其归化申请是武断的，带有歧视性。

5.3 提交人重申其论点，即他没有可用的有效国内补救办法。他辩称，最高法院 2013 年的判决不适用于本案，因为提交最高法院的这起案件“并非是由丹麦议会处理的案件，而是‘仅’由难民、移民和融合事务部处理的案件”，且只涉及该部作出的决定。此外，提交人指出，由于归化委员会的审议保密，在任何情况下他均不可能申请对驳回决定进行司法审查，因为他不了解委员会在本案中的推理情形。

5.4 提交人同意缔约国的论点，即缔约国可列出归化要求。然而，他指出，这些要求不能是歧视性的。他辩称，本案没有遵守第 9253 号通函的准则，因为归化委员会成员在 2015 年 6 月大选后权力移交后，于 2015 年 8 月 20 日举行会议，“发明了新规则”。他声称，正如后来在第 10873 号通函中阐明的，新的多数决定“改变规则”。他声称，2015 年 10 月发布的新准则在公众中激起热议证明了这一点。他注意到缔约国辩称，他没有提交任何证据证明境况类似的其他申请人同他相比得到了优待。关于这一点，提交人提到之前的两起案件，这两起案件中提交人获得丹麦国籍后中止，两起案件的提交人与本案提交人一样，均被诊断患有创伤后应激障碍。提交人声称，这两起案件与本案之间的唯一区别是，本案是在 2015 年大选之后作出裁决的。

缔约国的补充意见

6.1 2017 年 3 月 3 日，缔约国提交了关于来文的进一步意见。缔约国重申，由于未用尽国内补救办法，因而来文不可受理。缔约国提及其 2016 年 5 月 23 日的意见，并辩称，根据最高法院 2013 年 9 月 13 日的判决，未被列入归化法案的申请人可请求法院审查丹麦议会或归化委员会就是否应授予申请人以丹麦国籍一事行使酌处权时，是否违反了缔约国根据国际法承担的义务。

6.2 缔约国提到欧洲人权法院在 *Nazari 诉丹麦案*⁴ 中的一项裁决，该案也涉及归化委员会的一项决定。在该案中，申请人被告知，归化委员会认为他没有资格被列入下一个归化法案，他不要指望在今后五年内审查另一项申请。此外，还指出，不能给出这项决定的任何理由，也不得就这项决定向任何其他主管部门提出上诉。欧洲人权法院在其裁决中注意到最高法院 2013 年的判决，并认为它确信根据《宪法》第 63 条第 1 款进行法院复审是一种补救办法，不仅体现在理论上，而且在实践中也是如此。法院认为，在该案中，申请人可以利用该补救办法，补救办法应包括对实质问题的评估，如果重新提交归化申请，有利于申请人的裁定将对主管部门，包括有关部委，均具有约束力。因此，缔约国认为，由于未用尽国内补救办法，来文应被视为不可受理，因为在提交人向委员会提交来文时，有有效的丹麦法院补救办法，允许提交人就据称侵犯其《公约》权利的行为进行补救。

6.3 缔约国重申，与提交人的说法相反，提交人重新申请归化的申请是根据第 9253 号通函审查的。

6.4 缔约国还辩称，2015 年 6 月举行的大选以及随后议会政治组成发生变化，不能被视为是违反《公约》第二十六条的武断和歧视性待遇。缔约国辩称，提交人关于歧视的指控完全是基于这一事实，即归化委员会不赞同提交人关于给予其豁免的意见。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 根据《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

7.3 委员会指出，缔约国认为，由于来文未用尽国内补救办法，应将其视为不可受理。委员会注意到，提交人无可争议地声称，在移民、融合和住房部 2015 年 10 月 27 日关于其归化申请的拒绝函中，他被告知，不得就归化委员会的决定向“任何其他主管部门”提出上诉。委员会注意到缔约国的论点，即根据最高法院 2013 年的一项判决，与提交人情形类似的申请人仍可根据《宪法》第 63 条申请进行司法审查，请求国内法院复审缔约国在处理归化申请时是否违反了国际法规定的义务。委员会还注意到，提交人声称，最高法院的判决涉及难民、移民和融合事务部的一项决定，而不是议会所作的一项决定。因此，他辩称，该判决与他的来文无关。然而，委员会注意到，根据最高法院的判决，未被列入归化法案的申请人可请求法院审查议会和归化委员会在是否应给予申请人丹麦国籍方面行使酌处权是否违反了缔约国根据国际法承担的义务。因此，这一判决似乎适用于提交人的案件。

7.4 委员会指出，理论上，提交人本来可以申请进行司法审查。然而，委员会注意到，移民、融合和住房部明确通知他，不得就关于其归化申请的驳回决定向

⁴ 欧洲人权法院，*Nazari 诉丹麦案*，第 64372/11 号申诉，2016 年 9 月 6 日的判决。

“任何其他主管部门”提出上诉。委员会认为，当缔约国负责处理所涉申请的主管部门提供了关于国内补救办法可利用性的资料时，提交人须能够依赖所提供的资料。委员会还指出，双方提供的资料表明，当案件提交归化委员会时，申请人或移民、融合和住房部都没有被告知委员会批准或拒绝豁免归化法案所列要求的理由，以及提交人的论点，即由于他没有被告知委员会的理由，在任何情况下，他均不得申请对驳回决定申请进行司法审查。在这方面，委员会认为，议会拒绝其归化申请的决定缺乏理由，使提交人没有实际和合理的可能性来论证基于其残疾的歧视。

7.5 根据移民、融合和住房部 2015 年 10 月 27 日信函中所载的信息，即提交人无法就归化委员会驳回其申请的决定提出上诉，而且缺乏关于这一决定背后理由的资料，委员会认为，对归化委员会的决定进行司法审查，对提交人来说，不是一种切实有效的补救办法。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求并不妨碍委员会审议本来文。

7.6 委员会注意到，提交人根据《公约》第二十六条连同第二条第一款提出了其申诉。委员会回顾其判例，其中指出，个人只能结合《公约》其他实质性条款援引第二条，但委员会认为，审查缔约国是否违反了第二条第一款规定的的不歧视义务，与第二十六条一并解读时，与审查是否侵犯了提交人根据第二十六条享有的权利没有区别。⁵ 因此，委员会认为没有必要审查提交人根据《公约》第二条第一款提出的申诉。

7.7 委员会还注意到缔约国的论点，即来文显然毫无根据，应被认定不可受理。然而，委员会注意到，提交人声称，缔约国有关部门拒绝以其残疾为由给予豁免语言能力要求和公民考试，随后又驳回了其通过归化获得公民资格的申请，此举侵犯了其根据《公约》第二十六条享有的权利。委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了这些申诉，委员会宣布其根据《公约》第二十六条提出的申诉可予受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款的规定，参照各当事方提交的所有资料审议了本来文。

8.2 然而，委员会注意到，提交人声称，缔约国主管部门拒绝以其残疾为由给予豁免语言能力要求和公民考试，随后又驳回了其通过归化获得公民资格的申请，此举侵犯了其根据《公约》第二十六条享有的权利。委员会注意到，提交人提交了明确的医学诊断证据，证明他无法学习规定水平的丹麦语。因此，他辩称，驳回其归化申请的决定是武断的，且带有歧视性。委员会还注意到，缔约国辩称，各国在规定它们认为必要的国籍条件以确保国家与申请国籍者之间具有真正联系时，享有广泛的考量余地。委员会还注意到，缔约国辩称，归化委员会和移民、融合和住房部对提交人关于豁免语言和公民考试的申请进行了彻底评估。

8.3 委员会需要审议的问题是，缔约国拒绝豁免提交人归化规定的语言能力要求和公民考试，是否侵犯了提交人根据《公约》第二十六条享有的权利。委员会注

⁵ G.诉澳大利亚案(CCPR/C/119/D/2172/2012)，第 6.7 段；以及 Poliakov 诉白俄罗斯案(CCPR/C/111/D/2030/2011)，第 7.4 段。

意到，提交人没有对归化的一般语言要求提出质疑，而只是对以武断和歧视性方式适用于他的要求提出质疑。委员会注意到，这一问题涉及国内立法的适用以及对事实和证据的评估，这一事项原则上应由国家机关负责，除非可以确定国内诉讼程序武断或造成司法不公。⁶ 然而，在本案中，议会驳回提交人的归化申请的决定缺乏理由，迫使委员会根据国内立法直接和独立地评估案件的事实要素，以确定此类申请是否基于提交人经证明的残疾而具有歧视性。

8.4 委员会回顾其第 18 号一般性意见(1989 年)，其中给出歧视的定义如下“指任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区分、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上认识、享有或行使一切权利和自由”。⁷ 委员会还回顾，第二十六条规定了一项自主权利，禁止公共当局管理和保护的任何领域中法律上或事实上的歧视，该条所载不歧视原则的适用并不限于《公约》规定的那些权利。⁸ 因此，当某一缔约国通过立法时，必须符合第二十六条的要求，其内容不应是歧视性的。⁹ 委员会还回顾，禁止歧视既适用于公共领域，也适用于私人领域，违反第二十六条的行为可能源于表面上中立或没有任何歧视意图但却具有歧视效果的规则或措施。¹⁰ 然而，并非基于《公约》所列理由的每一种区别、排斥或限制都构成歧视，只要这种区别、排斥或限制是基于合理和客观的标准，是为了实现《公约》规定的合法目标。¹¹

8.5 委员会回顾，无论是《公约》还是一般国际法，都没有规定通过归化授予公民身份的具体标准，缔约国可自由决定这些标准。¹² 然而，缔约国主管部门在通过和执行立法时必须遵守《公约》第二十六条规定的义务。

8.6 委员会注意到，提交人声称，缔约国主管部门因其残疾未批准对他豁免语言能力考试和公民考试的做法是歧视性和武断的。委员会注意到，提交人根据第 9253 号通函申请豁免上述要求。委员会还注意到，在本案中，提交人被诊断患有慢性创伤后应激障碍是无可争议的，在其归化申请书所附的许多诊断书中¹³，这种障碍被描述为一种长期损伤，对他的认知能力以及丹麦语和阿拉伯语的语言能力造成不利影响。根据医疗证明，他还被诊断为注意力难以集中、记忆力受损以及换位思考和学习能力下降。因此，他的主治医生诊断认为，让提交人参加语言班或参加语言能力考试是不现实的。委员会注意到，提交人根据其诊断书申请豁免语言能力考试和公民考试。委员会注意到，移民、融合和住房部于 2015 年

⁶ Simms 诉牙买加案(CCPR/C/53/D/541/1993)，第 6.2 段；Arenz 等人诉德国案(CCPR/C/80/D/1138/2002)，第 8.6 段；Arutyunyan 诉乌兹别克斯坦案(CCPR/C/80/D/917/2000)，第 5.7 段；以及 Fernández Murcia 诉西班牙案(CCPR/C/92/D/1528/2006)，第 4.3 段。

⁷ 第 18 号一般性意见(1989 年)，第 7 段。

⁸ 同上，第 12 段。

⁹ Brooks 诉荷兰案，第 172/1984 号来文，第 12.4 段；以及 Q 诉丹麦案，第 7.2 段。

¹⁰ Althammer 等人诉奥地利案(CCPR/C/78/D/998/2001)，第 10.2 段。

¹¹ O'Neill 和 Quinn 诉爱尔兰案(CCPR/C/87/D/1314/2004)，第 8.3 段；Yaker 诉法国案(CCPR/C/123/D/2747/2016)，第 8.14 段；Hebbadj 诉法国案(CCPR/C/123/D/2807/2016)，第 7.14 段；以及 Genero 诉意大利案(CCPR/C/128/D/2979/2017)，第 7.3 段。

¹² Borzov 诉爱沙尼亚案(CCPR/C/81/D/1136/2002)，第 7.4 段；以及 Q 诉丹麦案，第 7.3 段。

¹³ 上文第 2.1 和 4.4-4.6 段。

10月27日通知他，他的归化申请被驳回，他被认为不符合第9253号通函第24条第1款至第2款规定的语言能力要求和提供证据证明已通过公民考试的要求。关于这一点，委员会注意到提交人的论点，即第10873号通函追溯适用于提交人的申请，其申请没有根据第9253号通函审查，而该通函在他提交申请时适用。然而，委员会注意到，根据移民、融合和住房部通知提交人对其申请作出驳回决定的信函，提交人的申请是根据第9253号通函审查的。

8.7 委员会还注意到，提交人的论点未被反驳，即在移民、融合和住房部的信函中，他被告知归化委员会的决定不受《公共行政法》关于提供理由说明如此决定的规定的约束，而且由于归化委员会的程序保密，移民、融合和住房部无法向提交人提供有关其案件审查的任何细节。在这方面，委员会回顾，第二十六条规定，与第二十六条所列包括残疾在内个人特征等“其他状况”有关的区别对待，必须有合理和客观的理由以及合法的目的。¹⁴ 委员会认为，缔约国没有向提交人提供任何资料，说明缔约国就其申请作出如此决定的理由，也没有说明拒绝提交人的申请、申请基于其健康状况豁免语言能力和公民考试的理由，因此缔约国未能证明拒绝给予豁免是基于合理和客观的理由。¹⁵ 此外，由于缺乏关于如此决定背后理由的信息，以及随之而来的程序缺乏透明度，提交人很难，甚至不可能提交进一步的文件或通过归化重新申请公民身份。委员会认为，归化委员会是立法机构的一部分这一事实并不妨碍缔约国采取措施，确保告知提交人归化委员会如此决定的实质性理由，即使是简短告知。¹⁶ 委员会认为，在未提供此种理由的情况下，缔约国未能证明其不给予提交人豁免的决定是基于合理和客观的理由。因此，委员会得出结论认为，现有事实表明提交人根据《公约》第二十六条享有的权利受到侵犯。

9. 委员会依《任择议定书》第五条第四款规定行事，认为现有资料显示缔约国违反了《公约》第二十六条。

10. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务为提交人提供有效的补救办法。这就要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分补偿。因此，缔约国有义务，除其他外，采取适当步骤，提供充分补偿，并参照委员会的调查结果，重新审议提交人的申请。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止发生类似的侵权行为。

11. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权能确定是否存在违反《公约》的情况；而且根据《公约》第二条，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效且可强制执行的补救。鉴此，委员会希望缔约国在180天提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外，还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广泛传播。

¹⁴ 第18号一般性意见(1989年)，第13段；Borzov诉爱沙尼亚案，第7.3段；以及Q诉丹麦案，第7.3段。

¹⁵ Q诉丹麦案，第7.5段。

¹⁶ 同上。

附件一

委员会委员根提安·齐伯利的个人意见(同意意见)

1. 我同意委员会关于提交人根据《公约》第二十六条享有的权利受到侵犯的结论。这项个人意见涉及充分补偿问题，将这类补救办法置于委员会做法的更一般范围内。

补救办法

2. 委员会指出，缔约国应向提交人提供充分的赔偿，包括适当的补偿，并考虑到委员会的调查结果，重新审议其申请。¹ 虽然重新审议提交人的申请与认定的侵权行为直接相关，但不清楚在本案中什么才构成充分补偿。此外，这一补救办法补充了提交人没有明确要求的一个要素。

3. 根据委员会关于《公民及政治权利国际公约任择议定书》之下采取赔偿措施的准则，当委员会认为个人来文显示《公约》权利受到侵犯时，委员会将提出旨在向受害者提供充分赔偿的措施(恢复原状、补偿、康复和满足措施)，以及旨在防止今后再次发生类似侵权行为的措施(保证不再发生)。² 在处理来文时，委员会建议提交人在提交的材料中说明他们寻求的赔偿类型。然后请缔约国就提交人来文的这一方面作出具体评论。³ 在决定何种赔偿措施适当时，委员会应考虑到来文的具体情况。⁴ 虽然委员会在每起案件中都必须考虑哪类补救办法可以确保充分赔偿，但在本案中，似乎主要(如果不是唯一的话)涉及重新审议提交人的申请。本案的另一个适当补救办法是支付提交人的法律费用。

适当补偿

4. 适当补偿是委员会在其《意见》中相当经常使用的一个广义用语。委员会注意到，在赔偿措施准则的“补偿”标题下，作为一般规则，准则没有规定具体金额。⁵ 委员会应酌情明确指出，补偿应包括物质和精神(或非物质)损害赔偿。⁶ 虽然为委员会和个人申诉程序的当事方提供了一些指导，但对各类侵权行为的适当补偿数额仍然未定。

5. 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》明确指出，应当按照每起案件违法行为的严重性和具体情节，对严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为所造成的任何经济上可以估量的损害提供适当和相称的补偿，此类损害除其他外包括：(a) 身心伤害；(b) 失去的机会，包括就业机会、教育机会和社会福利；(c) 物质损害和

¹ 本意见第 10 段。

² CCPR/C/158, 第 2 段。

³ 同上，第 4 段。

⁴ 同上，第 5 段。

⁵ 同上，第 9 段。

⁶ 同上，第 10 段。

收入损失，包括收入潜力的损失；(d) 精神伤害；(e) 法律或专家援助费用、医药费用以及心理治疗与社会服务费用。⁷ 除了关于赔偿措施的准则外，《补救和赔偿权利基本原则和导则》还应指导诉讼当事方说明所寻求的补偿，并指导委员会评估什么才算适当补偿。

6. 当委员会在其《意见》中指出适当补偿是一种补救办法时，仍应由缔约国和提交人通过谈判、国内法院的裁决或其他适当方式，确定每一具体案件中何为适当补偿。虽然这提供了一定的灵活性，且鉴于《任择议定书》缔约国采取的各种做法，这一点十分重要，但委员会不妨请各当事方在其提交的材料中说明，如果委员会认定存在侵权行为，什么才构成适当补偿。即使委员会最终不在《意见》中指明适当补偿的具体数额，委员会面前的当事方也会有开始执行《意见》的基线。

7. 鉴于委员会的《意见》通常不直接适用，不一定导致自动重新审理案件，而且是在侵权行为发生多年后才通过的，委员会采取更积极主动的做法的必要性就更加明显。鉴于委员会要跟踪其《意见》的落实情况，如果缔约国和提交人无法在合理时间内就何为适当补偿达成一致，委员会可决定干预并解决这个问题。

结论意见

8. 为了更有效和及时地执行其《意见》，委员会可能需要比目前表明适当补偿是一种补救办法的做法更进一步。委员会应要求当事方在通过其《意见》之前说明什么才算适当补偿，并保留在后续程序中，如果当事方证明无法在合理时间内解决问题时确定这一补偿的可能性。

⁷ 大会第 60/147 号决议附件，第 20 段。

附件二

委员会委员瓦西尔卡·桑钦个人意见(不同意见)

1. 我感到遗憾的是，我不能与委员会大多数成员一道认定，不会阻止委员会对本来文进行审议。
2. 《任择议定书》第二条规定，向委员会提交来文的个人必须用尽一切可用的国内补救办法。此外，《任择议定书》第五条第二款(丑)项也载有受理来文的这一先决条件，委员会不得审议个人的任何来文，除非委员会已确定该人已用尽一切可用的国内补救办法。这一基本规则的目的在于，如果确定存在违反《公约》的情况，使被告缔约国有第一时间有机会纠正指称的损害。除非有令人信服的证据表明，补救办法不会提供合理的补救前景，而且提交人事实上无法利用补救办法，否则不应取代这一要求。¹
3. 在对一份来文作出回应时，缔约国如认为未用尽国内补救办法，则应具体说明来文提交人未用尽的可以运用的有效补救办法。²
4. 在本案中，移民、融合和住房部 2015 年 10 月 27 日关于提交人归化申请的拒绝函通知提交人，不得就归化委员会的决定向“任何其他主管部门”提出上诉，这一点没有争议。然而，我认为，缔约国令人信服地辩称，根据最高法院 2013 年的一项判决，申请人在处于类似提交人的情形下仍可根据《宪法》第 63 条申请进行司法审查。请国内法院审查缔约国在处理归化申请时是否违反了国际法规定的义务(上文第 4.9 段)，从而表明国内司法审查不仅是可能的，而且事实上其他提交人在类似情况下也可以利用。
5. 在本意见第 7.3 至 7.4 段中，委员会注意到，最高法院的判决似乎适用于提交人的案件，从理论上说，提交人可以申请司法审查。
6. 然而，我认为，委员会多数委员随后错误地得出结论认为，显然没有就移民、融合和住房部的驳回决定向“任何其他主管部门”提出上诉的权利，这个驳回决定使提交人无法就歧视性待遇向国内司法机关提出申诉。事实上，根据缔约国的国际法律义务，不得就作为一国主权行为的归化决定提起上诉。然而，无论如何也不会阻止个人向国内法院提出申诉，指控国家主管部门违反缔约国的国际法律义务实行歧视性待遇。
7. 申请人和移民、融合和住房部都没有被告知归化委员会批准或拒绝豁免归化法案所列要求的理由，这一事实不应决定提交人事实上是否可以利用国内补救办法，特别是在本案中由律师代理的情况下。委员会多数成员认为，由于缺乏关于归化委员会推理的资料，提交人没有实际和合理的可能性就基于其残疾的歧视提出抗辩(上文第 7.4 段)，并得出结论认为，对归化委员会的决定进行司法审查对提交人来说不是一种切实有效的补救办法(上文第 7.5 段)。

¹ 见，例如 D.G. 等人诉菲律宾案(CCPR/C/128/D/2568/2015)，第 6.3 段；以及 Billy 等人诉澳大利亚案(CCPR/C/135/D/3624/2019)，第 7.3 段。

² 委员会第 33 号一般性意见(2008 年)，第 5 段。

8. 必须指出，缔约国还辩称(上文第 4.9 段)，本来文所涉及的正是可能违反其根据与《公约》第二条第一款一并解读的第二十六条所承担义务的问题，提交人因此可以向丹麦法院提起诉讼，声称拒绝豁免其提供丹麦语言能力证明的要求是武断的，违反了他根据《公约》享有的权利。

9. 我相信，在委员会作出有利于提交人的评估之前，提交人有可能也有义务用尽所有可用的国内补救办法。他至少本可以向丹麦法院提出向委员会提出的同样论点，委员会据此认定提交人根据《公约》第二十六条享有的权利受到侵犯(上文第 9 段)，同时考虑到委员会的调查结果(第 10 段)，请缔约国向提交人提供充分赔偿，包括适当补偿和重新审议其申请。我认为，这一结论与多数委员的立场是不可调和的，多数委员认为，由于缺乏有关归化委员会推理的资料，提交人无法就武断性和歧视性向国内主管部门提出抗辩。

10. 总之，委员会本应裁定本来文不可受理，不应替代国内司法机关，因为国内司法机关原则上更能够充分评估个案中的所有证据和资料。必须回顾，《任择议定书》缔约国只有在其自身有机会评估个人的来文之后才接受委员会能够这样做。
