

减少无国籍状态公约

作者：盖伊·古德温-吉尔

牛津大学万灵学院，高级研究员

1954年《关于无国籍人地位的公约》的有限目的是：界定无国籍者类别，管理并改善其地位，以及确保他们尽可能广泛地行使基本权利和自由。但减少和消除国际状态需要进一步的国际合作，并需要各国法律的统一。这是联合国经济及社会理事会1950年8月11日和16日通过的第319 A和B(XI)号决议中提出的目标，该理事会在上述决议中要求国际法委员会“尽早编写必要的有关消除无国籍状态的国际公约草案或公约”。

1951年7月26日，国际法委员会(以下称“委员会”)指定美国律师、常设国际法院前法官曼利·哈德逊为国籍研究(包括无国籍状态)的特别报告员(1951年《国际法委员会年鉴》，第一卷，第418页起，第1-12段)。当时刚成立不久的联合国难民事务高级专员办事处主动提供帮助，保罗·韦斯博士前往特别报告员所在的哈佛大学，并在1951年10月和11月期间在那里逗留了约七周时间(1952年《国际法委员会年鉴》，第二卷，第4页，第5段)。

委员会工作的背景材料包括联合国秘书处准备的一项关于消除无国籍状态的说明(1951年《国际法委员会年鉴》，第二卷(A/CN.4/47号文件))。该说明回顾了经济及社会理事会和无国籍及有关问题特设委员会早些时候所做的工作(关于1954年《关于无国籍人地位的公约》的导言对此做了概述)，并提到了上述场合中一项关于拟订消除无国籍状态示范公约的少数者提案(E/1618，附件五，1950年2月17日)。

特别报告员在委员会1952年的第一次实质性会议上提交了关于国籍、已婚者国籍和无国籍状态诸问题的各项论文(1952年《国际法委员会年鉴》，第二卷(A/CN.4/50号文件))。第一项论文志于部分具有历史性、部分具有分析性，其中指出国籍与效忠于某一国家之间的通常联系，并指出国籍法的统一看来“显示了各国的一种共识，即出身时赋予国籍必须或按出身地、或按血统，或者同时参照这两项原则”(同上，第7页)。这一适用是否进而上升为义务尚可讨论，但在归化(出身以后赋予国籍)问题上，不能推断出国际法规则，只是显示国家与所涉个人之间应有一种个人或属地的联系(同上，第8页)。

特别报告员指出出生时无国籍状态的产生源于按出生地或按血统的原则执行上的不一致；出生以后出现无国籍情况是由于国家法律冲突、个人自愿行为、国家单方面行为和属地变更诸原因。从国际关系的秩序角度来看，无国籍状态被视为“不可取”，因为每个人应该“属于某一个国家”；对个人来说也不可取，因为其“不安定性”。因此，减少或消除无国籍状态意味着从原因着手，其所显示的答案是采

用两条规则：(1) 如在出生时未获国籍，当事人应获出身生地所属国家的国籍；(2) 出生后丧失国籍应以获取另一国籍为先决条件。但特别报告员觉得各国尚不愿意接受这些原则。因此他提议了一些步骤，籍此或可减少无国籍状态，不过，“政治上的考虑”使他倾向于不提出具体的建议。(同上，第 19-22 页)

国际法委员会最初的讨论

委员会起初的若干会议的讨论证实了在这些问题上存在很大分歧。委员会的一些成员强调国籍所涉及的主权和国内管辖问题，认为国家有权剥夺任何将自己置于国民社会之外的人的国籍。其他成员强调，不应以剥夺国籍作为惩罚，但同时国籍又是一项特权，除非个人与国家之间存在实际的联系，不然则不应予之。一些人的看法是，仅仅有“出生事实”或在 18 岁之前在某一国的“惯常居所”不足以证明上述联系。其他人表示同意，并指出，对获取国籍问题的处理方法超越纯粹的法律原则。但有一位成员认为，出生“事件”与父(母)公民身份“事件”，两者不存在固有的重要性差异，即使是通过欺诈方式获得国籍，也不应加以剥夺作为惩罚。(1952 年《国际法委员会年鉴》，第一卷，第 100-142 页，190-191 页，244 页，251-252 页。)

委员会完成了对特别报告员论文中提出的各项问题的讨论，进行的表决被看作为起草工作提供了指导。不过，曼利·哈德逊出于健康原因辞职，委员会于 1952 年 8 月 8 日一致选举墨西哥的罗伯托·科尔多瓦接替担任特别报告员。(同上，第 244 页，第 87 段；和第 251-252 页，第 15 段)

委员会在 1953 年的第五届会议上根据罗伯托·科尔多瓦的第一次报告(1953 年《国际法委员会年鉴》第二卷(A/CN.4/64 号文件))，审查了分别关于消除和减少今后无国籍状态的两项公约草案。老“分歧”再次出现——主权、按出身地、按血统、国际法与国内法之间的关系、国籍的剥夺、分歧的解决，包括个人在这方面享有的权利(如果有任何权利的话)，以及联合国的作用。但上述草案仍被作了修订，并一读通过，交送各国政府进行评论。(1953 年《国际法委员会年鉴》，第一卷，第 170-197 页，202-280 页，321-322 页，325-334 页，345 页，369-370 页，377-383 页。)

委员会在 1954 年第六届会议上审议了各国政府的意见，其中许多只是重申其观点，即提议的案文与现有立法不符。委员会认为这不是决定性问题：“如果各国政府采纳今后要消除，或至少减少，无国籍状态这一原则，它们应愿意对其立法作必要的修订”(1954 年《国际法委员会年鉴》，第二卷(A/2693 号文件，第 12 段))。不过，委员会重新起草了一些条款，通过了两公约的最后草案，并将其提交给大会(1954 年《国际法委员会年鉴》，第一卷，第 3-52 页)。委员会提出，应由大会考虑它倾向两公约草案中的哪一个——规定了比较严格义务的消除无国籍公约，还是目标仅限于减少无国籍状态的公约(1954 年《国际法委员会年鉴》，

第二卷(A/2693号文件,第14段)。大会在其1954年12月4日第896(IX)号决议中表示希望举行一次国际全权代表会议,一旦至少有20个国家向秘书长表示愿意参加该会议,即举行这一会议。

也是在第六届会议上,特别报告员介绍了两项分别关于消除和减少当前无国籍状态的工作文件(1953年《国际法委员会年鉴》第二卷(A/CN.4/75号文件))。委员会讨论了一项“减少当前无国籍状况的替代公约”,指出解决办法在于无国籍人士获取国籍,该国籍通常为其居住国。特别报告员还建议,给予尚待取得国籍的无国籍人士“受保护者”的特殊地位,使之享有公民权利和外交保护。然而,虽然条款草案和评论意见都按程序提交给了大会,作为其最后报告的一部分,但委员会还是承认,就接受关于该问题的条款而言,存在着非法律性质的重大困难,应将其视为向各国政府提出的解决这一问题的“建议”(1954年《国际法委员会年鉴》第二卷(A/CN.4/81号文件和A/2693号文件,第140-149页,第36段))。

联合国消除或减少未来无国籍问题会议

1959年3月24日至4月18日在日内瓦首次举行了联合国消除或减少未来无国籍问题会议,1961年8月15至28日又在纽约举行了会议。会议决定以《减少无国籍状态公约》草案作为讨论基础,并将重点放在旨在减少出生时无国籍状态的条款。赞成出身地原则与选择血统原则的国家之间的根本分歧再现。如果同意和接受第一种原则,就可以在源头上杜绝许多原始无国籍状况,但无法就此达成共识,最后的妥协是将两种原则结合起来。同样存在很大分歧的是剥夺国籍问题,许多国家以其关系其关键利益为由为此辩护(秘书长的说明,其附件中载有各国政府关于剥夺国籍问题的意见(1961年6月9日A/CONF.9/10号文件,1961年7月5日Add.1-3);由于缺乏共识,只能举行第二届会议,《减少无国籍状态公约》在该届会议上顺利通过。《公约》根据其第18条,于1975年12月13日生效。

1961年《减少无国籍状态公约》

1961年《公约》最重要的一个方面是,它给各国规定了在某些情况下赋予国籍的积极义务,与此相对照的是1930年在海牙通过的《关于国籍法冲突的若干问题的公约》(以下称“1930年《海牙公约》”)所载的基本为消极义务。

例如,第1条要求缔约国授国籍于在其领土出身、若不获其国籍就会不具国籍的人,不过该缔约国可对授予国籍附加条件,如申请年龄、惯常居所、未被判定犯有侵害国家利益罪、或未因任何刑事起诉而被判处监禁五年。但这些限制条件不适用于在缔约国出身、其母亲具有该国国籍的婚生子女;在这种条件下,且如不给予新生儿国籍他/她便会成为无国籍者,则新生儿应在出生时获得该国国籍。

1961年《公约》还试图解决各种非常问题，如弃儿的国籍问题(第2条：沿用1930年《海牙公约》已确立的出身地原则)；以及在船舶或飞机上出身者(第3条)。该公约寻求尽可能减少因公民状态改变而失去国籍并陷入无国籍状态的可能性，包括结婚、终止婚姻、承认或领养(第5和6条)。在其他情况下，失去国籍应以具备或获取另一国籍为条件，无论是因为法律的运作(第6条)或因个人自愿行动——如放弃(第7条)——而可能造成的无国籍状态。

原则上，现在公约第8条禁止造成无国籍状态的国籍剥夺，但有多种例外，包括就归化入籍者而言，在国外居住7年或以上、呈报情况不实或获取时作假；或者，缔约国在签署、加入或批准公约时作出相关声明，有关人士不忠诚或行为有害国家的关键利益。但是，出于种族、族裔、宗教或政治理由的剥夺国籍无一例外受到禁止(第9条)。

第10条明确规定，缔约国之间的任何一项关于转交领土的条约都应包括旨在“确保无人因此种移转而成为无国籍”的条款，如果没有这样的条款，则获得领土的缔约方应授国籍于不然会因此成为无国籍者的人士。

最后，会议建议“应尽可能将事实上无国籍者看作为法律上无国籍者，从而使他们能够获得有效的国籍”(联合国消除或减少未来无国籍问题会议，决议一，《联合国条约汇编》第989卷，第279页)。

委员会曾赞成设立一个无国籍人士保护机构和一个裁定其申请的法庭的构想。各国对这两项建议都不大赞成，而是选择在联合国框架内设立一个机构，“俾使要求享受本公约之惠益者得请求该机构审查其要求并协助将其要求向主管当局提出”(第11条和第20条第2款)。1975年12月，在1961年《公约》生效前夕，大会请联合国难民事务高级专员办事处(以下称“难民署”)暂时执行第11条所预设的职能(大会1974年12月10日第3274(XXIX)号决议(关于按照《减少无国籍状态公约》设立机构，以便要求享受《公约》惠益者提出申请的问题))。两年之后，大会请难民署继续行使这些职能，大会指出这“不给联合国带来任何经费问题”(大会1976年11月30日第31/36号决议)。

影响及后来的发展

1961年《公约》规定的各项原则虽然很重要，但最终起作用的还是国家的实践；截至2011年8月23日，1961年《公约》仅吸引了38个国家予以批准。然而，该公约的内容清楚反映并加强了各项基本人权原则，如获得国籍的权利和不被任意剥夺公民身份的权利，这些原则也见诸于1948年《世界人权宣言》第15条、1965年《消除一切形式种族歧视国际公约》第5条、1966年《公民及政治权利国际公约》第24条第3段、以及1989年《儿童权利公约》第7和第8条。(见秘书长的报告“人权与任意剥夺国籍”(A/HRC/13/34, 2009年12月14日)。

该公约第 1 条内容被 1969 年《美洲人权公约》第 20 条第 2 款所吸收(“如果无权获得任何其他国家的国籍,人人都有权取得出生时所在国家的国籍。”),而总体的方针显然在最近的一些国际和区域文书中得到延续和发展,包括 2000 年国家继承涉及的自然人国籍问题各项条款(大会 2000 年 12 月 12 日第 55/153 号决议)、1997 年《欧洲国籍公约》以及 2006 年《欧洲委员会关于避免国家继承造成的无国籍状态公约》。

相关资料

A. 法律文书

《关于国籍法冲突的若干问题的公约》1930年4月12日，海牙；《国际联盟条约汇编》第179卷，第89页。

《世界人权宣言》，大会1948年12月10日第217(III)号决议，巴黎。

《关于无国籍人地位的公约》，纽约，1954年9月28日；《联合国条约汇编》第360卷，第117页。

《消除一切形式种族歧视国际公约》，纽约，1966年3月7日；《联合国条约汇编》第660卷，第195页。

《公民及政治权利国际公约》，纽约，1966年12月16日，《联合国条约汇编》，第999卷，第171页和第1057卷，第407页。

《美洲人权公约》：《哥斯达黎加圣何塞公约》，圣何塞，1969年11月22日，《联合国条约汇编》，第1144卷，第123页。

《儿童权利公约》，纽约，1989年11月20日；《联合国条约汇编》第1577卷，第3页。

《欧洲国籍公约》，1997年11月6日，斯特拉斯堡；《欧洲条约汇编》第166卷。

《欧洲委员会关于避免国家继承造成的无国籍状态公约》，斯特拉斯堡，2006年5月19日；《欧洲委员会条约汇编》第200号。

B. 文件

《无国籍状态研究》，联合国，1949年8月，纽约成功湖(E/1112，1949年2月1日；E/1112/Add.1，1949年5月19日)。

无国籍及有关问题特设委员会的报告，1950年1月16日至2月16日(E/1618(E/AC.32/5))。

经济及社会理事会1950年8月11日和16日第319 A和B(XI)号决议(难民及无国籍人)。

消除无国籍状态——秘书处编写的说明(A/CN.4/47，1951年5月31日，后编入1951年《国际法委员会年鉴》，第二卷)。

1951年《国际法委员会年鉴》，第一卷，第三届会议简要记录，1951年5月16日至7月27日。

1952年《国际法委员会年鉴》，第一卷，第四届会议简要记录，1952年6月4日至8月8日。

关于国籍(包括无国籍状态)问题的报告，特别报告员曼利·哈德逊著；(A/CN.4/50，后编入1952年《国际法委员会年鉴》第二卷)。

1953年《国际法委员会年鉴》，第一卷，第五届会议简要记录，1953年6月1日至8月14日。

关于消除或减少无国籍状态的报告，特别报告员罗伯托·科尔多瓦著；(A/CN.4/64，后编入1953年《国际法委员会年鉴》第二卷)。

关于消除或减少无国籍状态的第二次报告，特别报告员罗伯托·科尔多瓦著；(A/CN.4/75，后编入1953年《国际法委员会年鉴》第二卷)。

国际法委员会第五届会议工作报告，1953年6月1日至8月14日(A/2456，后编入1953年《国际法委员会年鉴》第二卷(A/CN.4/76))。

1954年《国际法委员会年鉴》，第一卷，第六届会议简要记录，1954年6月3日至7月28日。

关于消除或减少无国籍状态的第三次报告，特别报告员罗伯托·科尔多瓦著；(A/CN.4/81，后编入1954年《国际法委员会年鉴》第二卷)。

国际法委员会第六届会议工作报告，1954年6月3日至7月28日((A/2693，后编入1954年《国际法委员会年鉴》第二卷(A/CN.4/88))。

大会1954年12月4日第896(IX)号决议(消除或减少未来无国籍问题)。

秘书长的说明，其附件载有各国政府关于剥夺国籍问题的意见(A/CONF.9/10，1961年6月9日和Add.1-3，1961年7月5日)。

联合国消除或减少未来无国籍问题会议，决议一，《联合国条约汇编》第989卷，第279页。

大会1974年12月10日第3274(XXIX)号决议(关于按照《减少无国籍状态公约》设立机构，以便要求享受《公约》惠益者提出申请的问题)。

大会1976年11月30日第31/36号决议(关于按照《减少无国籍状态公约》设立机构，以便要求享受《公约》惠益者提出申请的问题)。

大会2000年12月12日第55/153号决议(国家继承涉及的自然人国籍问题)。

秘书长的报告“人权与任意剥夺国籍”(A/HRC/13/34，2009年12月14日)。

C. 理论

C.Batchelor ,“Transforming International Legal Principles into National Law : The Right to a Nationality and the Avoidance of Statelessness”, Refugee Survey Quarterly , vol.25 , No.3 , 2006 , pp.8-25.

M.Manly ,“The Spirit of Geneva-Traditional and New Actors in the Field of Statelessness”, Refugee Survey Quarterly , vol.26 , No.4 , 2007 pp.255-261。

L.van Waas , Nationality Matters : Statelessness under International Law , Intersentia , Morsel , 2008。

P.Weis ,“The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness , 1961”, International and Comparative Law Quarterly , vol.11 , No.4 , 1962 , pp. 1073-1096。

P.Weis , Nationality and Statelessness in International Law , Sijthoff and Noordhoff , Leiden , 2nd ed. , 1979。

Inter-Parliamentary Union & United Nations High Commissioner for Refugees , Nationality and Statelessness : A Handbook for Parliamentarians , IPU , Geneva , 2005。

United Nations High Commissioner for Refugees , Statelessness : An Analytical Framework for Prevention ,Reduction and Protection ,UNHCR ,Geneva ,2008。