

关于无国籍人地位的公约

作者：居伊·古德温·基尔

牛津大学众灵学院高级研究员

在 1920 年代，对没有国籍的无国籍人和难民往往不作区分。从概念上说，他们都没有原籍国政府的保护，也没有通过获得“新”国籍受到任何其他政府的保护。

不过，国籍问题，包括多重国籍、因婚姻丧失国籍和除难民情况以外的无国籍状态等问题，是一个令各国和国际联盟关切的事项，促成了多项旨在减少这种问题的措施，例如，1930 年《关于国籍法冲突的若干问题的公约》、1930 年《关于某种无国籍情况的议定书》以及同年的另一项《特别议定书》。

第二次世界大战后，随着大量人口流离失所和政治格局重组，这一些问题很快被再次提上国际议程。联合国大会在其 1946 年第一届会议上，决定将难民问题提交经济及社会理事会审议，由理事会“详细检讨本问题之各方面”(大会 1946 年 2 月 12 日第 8(I)号决议)。但理事会当时的首要任务是处理战后难民问题和设立国际难民组织(经济及社会理事会 1946 年 10 月 3 日第 18(III)号决议)。

1947 年 7 月，在人权委员会第一届会议期间，无国籍人问题也被顺带提及。当时国际人权宪章起草委员会收到了勒内·卡森提交的第 32 条，即《世界人权宣言》第 15 条的前身。这一条款不仅规定了国籍权，而且还申明“联合国及其会员国有责任防止无国籍状态，因为这种状态不符合人权和人类社会的利益”(起草委员会的报告(E/CN.4/21，1947 年 7 月 1 日)，第 21 页)。

1947 年 12 月，保罗·韦斯恰巧以国际难民组织名义出席委员会第二届会议，委员会通过了一项决议，表示希望联合国早日审议“不受任何政府保护的人”的法律地位问题(人权委员会第二届会议报告(E/600)；国际人权公约工作组的报告(E/CN.4/56，1947 年 12 月 11 日))。

1948 年 3 月，经济及社会理事会正式注意到这个问题并确认，首先需要采取临时措施提供保护，然后由各国与联合国合作，共同或分别采取行动，“确保人人都有获得国籍的有效权利”。理事会请秘书长对保护无国籍人的问题进行一次研究，除其他事项外，要求秘书长就是否需要再制订一项公约之事向理事会提出建议(经济及社会理事会 1948 年 3 月 1 日至 2 日第 116(VI)D 号决议(E/777))。

这项研究于次年发表。实际上，它对非难民无国籍人的关注相对很少，而是仔细研究了各类“不受保护者”，即那些不享受其国籍国保护的人。这项研究建议明确区分难民和无国籍人，难民在法律上或事实上也可能无国籍，而无国籍人并非难民，却在法律上或事实上没有国籍。这项研究还慎重地将并非无国籍的“难民”排除在它的范围

之外，例如境内流离失所者(联合国，《无国籍问题研究》(E/1112, 1949年2月1日和 Add.1, 1949年5月19日))。

首先需要改善“无国籍人”的地位，其次是要消除无国籍状态。对无国籍人的“接受国”而言，他们的情况异常，“没有确定的法律地位，也没有得到保护”。对无国籍人自身而言，他们的不正常处境可能降低他们的“社会价值”并摧毁他们的“自信”。在1940年代末世界重组的情况下，加上各国就流动、居住和定居的自由、贸易或专业活动、教育、救济和社会保障等达成国际协议，地位是必要的。最重要的是，无国籍人需要保护，而实现保护的途径就是提供身份证件、领事服务和法律地位。所以，具有讽刺意味的是，切实改善对无国籍人保护的途径就是让他们享有无国籍人的地位。与此同时，“技术”上的无国籍(而非难民)现象需要通过达成适当协议予以消除：统一国籍立法；限制以剥夺国籍作为处罚；改善对领土安置的监管；推动入籍以减少现有无国籍人的人数。

1949年8月6日和8日，经济及社会理事会分别通过了关于难民和关于无国籍人的两项决议。第248(IX)A号决议展望了就国际难民组织停止活动而可能作出的安排。第248(IX)B号决议注意到《无国籍问题研究》及其各项建议，并决定任命一个特设委员会，在考虑到流离失所者、难民和无国籍人之间区别的情况下，负责(a)审议一项“修订和合并与难民和无国籍人国际地位有关的公约”的可取性，并酌情起草一份案文；(b)审议如何消除无国籍状态的问题，包括请国际法委员会处理此事。

1950年，无国籍及有关问题特设委员会在纽约召开了两次会议。从一开始，法国代表就对两个不同的问题进行了区分，而这一做法很快就成为大多数代表的观点：一方面是难民地位的问题，另一方面是与无国籍人法律地位有关的问题。第一个问题迫切需要一项公约草案，消除无国籍状态则根本不同，它“是需要国际社会持续关注而不是一种需要立即采取补救措施的紧迫局面”。这种方法要区分两类无国籍人：既是无国籍人也是难民的人和那些不是难民的无国籍人。几乎所有难民都处于困境之中，因此他们的困境具有特殊的紧迫性，但非难民无国籍人则不一样。美国代表同意这种看法并要求分开处理：公约草案应仅限于难民，而“不应把难民的人道主义问题和无国籍人主要是法律性质的问题混为一谈”。非难民无国籍人的问题应另行处理，“特别是因为有些无国籍人无疑并不需要联合国的保护”(无国籍及有关问题特设委员会，第二次会议简要记录(E/AC.32/SR.2, 1950年1月26日)，第6至第8段、第15和第18段；第三次会议简要记录(E/AC.32/SR.3, 1950年1月26日)，第22和第28段)。

其他代表则没有那么肯定，并指出难民和无国籍人之间有相似性：都缺乏法律保护，都有类似的权益需要。英国代表还强调说，必须区分消除无国籍状态的措施和保护现有无国籍人直至其地位正规化而采取的措施(无国籍及有关问题特设委员会，第二次会议简要记录(E/AC.32/SR.2, 1950年1月26日)，第20段；第三次会议简要记录(E/AC.32/SR.3, 1950年1月26日)，第24段)。

在此情况下，特设委员会决定以严格意义上的难民为重点，因为许多与会者都强调了这一问题的紧迫性。在给经济及社会理事会的报告中，特设委员会提出了难民公

约草案的案文，而关于无国籍人只提出了一项附加议定书，根据该项议定书，各国可商定以比照方式将难民公约扩大适用于本不适用的无国籍人(见特设委员会的报告，1950年1月16日至2月16日(E/1618(E/AC.32/5)，附件三)。消除无国籍状态的措施更未得到重视，只在丹麦为用作起草一项关于这一问题公约的依据而提出的10条草案中有所提及(同上，附件五)。

经济及社会理事会在其随后一届会议上采取了后续行动，于1950年8月11日和16日通过了一系列决议。第319 A(XI)号决议包括《联合国难民事务高级专员办事处(难民署)章程》草案(后经修订由大会1950年12月14日第428(V)号决议通过)，第319 B(XI)号决议第一节和第二节讨论了特设委员会的报告和关于难民地位的公约草案。理事会完成了公约草案的序言和对“难民”一词的定义，并将公约草案发还特设委员会进一步审查，然后由大会审议。

第319 B(XI)号决议第三节专门处理了无国籍问题。理事会认为，减少无国籍者人数和消除其原因只有依靠合作和通过制定国际公约才能实现。该节“建议”各国为避免领土移交情况下出现无国籍状况作出规定，建议它们“同情地审查”惯常居住的无国籍人的入籍申请，并在必要时也审查本国的国籍法，以减少因施行法律而出现的无国籍状态。理事会满意地注意到，国际法委员会将处理国籍问题，包括无国籍问题，并敦促国际法委员会起草一份或若干份必要的文书，以消除无国籍状态。

不过，1950年12月，大会决定召开一次全权代表会议，以完成关于难民地位的公约草案和关于无国籍人的议定书草案(大会1950年12月14日第429(V)号决议)(关于无国籍人的议定书草案载于难民及无国籍人问题特设委员会1950年8月14日至25日的报告)(E/1850(E/AC.32/8)附件二；在此期间该委员会被重新命名)。1951年7月，会议在日内瓦举行，通过了《关于难民地位的公约》(下称1951年《难民公约》)并将其开放供签署，但正如最后文件第三部分所记载，会议决定不对议定书草案作出任何决定，并将其转回联合国有关机关进行更详细的研究。

1952年2月，大会对1951年《难民公约》的缔结表示欢迎，但因时间不够而推迟对无国籍人地位议定书草案的审议(大会1952年2月2日第538(VI)号决议(援助及保护难民问题)和大会1952年2月4日第539(VI)号决议(无国籍人地位议定书草案))。

当年早些时候，大会第七届会议请秘书长将议定书草案分发给各国征求意见，特别是请它们说明准备把1951年《难民公约》中的哪些规定应用于无国籍人。大会还请经济及社会理事会研究收到的意见并采取看来有益的行动，以备在《难民公约》生效后开放案文供签署(大会1952年11月6日第629(VII)号决议(无国籍人地位议定书草案))。

两年后，联合国根据经济及社会理事会1954年4月26日第526 A(XVII)号决议在纽约召开了一次会议。27个国家参加了会议，还有5个国家以观察员身份出席。会议通过了《关于无国籍人地位的公约》(下称1954年《公约》)。这是以特设委员

会最初于 1950 年提出的议定书草案为参考的一项独立公约，其第一条界定无国籍人的含义是：“任何国家根据它的法律不认为是它的国民的人”。这个定义是联合国秘书处在其议定书草案中提出的，其中借鉴了国际法委员会特别报告员曼利·赫德森在他作为特别报告员的第一份关于“国籍，包括无国籍状态”问题的报告(A/CN.4/50，1952 年 2 月 21 日，第 17 页)中的措辞。然而，这位特别报告员是意在将无国籍人定义如此，还是要区分法律上的无国籍人和事实上的无国籍人，这至今仍是一个有争议的问题。

不过，与 1951 年《难民公约》一样，1954 年《公约》也“排除”了被认为无资格获得或不需要保护的各种人员类别，例如正从除联合国难民事务高级专员办事处(难民署)外的联合国其他机构获得保护或援助的人，那些事实上在其居住国已享有公民权利和义务的人，以及战犯、非政治性重罪犯和类似情况。

不受保护者中的其他类别大都超出了公约的范围，但会议建议“各缔约国在确认一个人放弃其国籍国保护的理理由成立时，应同情地考虑给予该人与《公约》给予无国籍人的同样待遇的可能性”。

1954 年《公约》对其受益人的定义是有问题的，特别是因为它似乎要求一个潜在的申请人证明一个负面条件——即申请人不被任何一个国家根据其法律认为是其国民。1951 年《难民公约》第一条(一)款(乙)项对有国籍难民和无国籍难民进行了分别处理，从而涵盖了某些类别的无国籍难民。不过，即使宽松地应用上述建议，仍会有大量无国籍人不在其涵盖范围之内。

虽然在某些方面无国籍人的待遇比不上难民，但这项条约的保护标准在很大程度上平行于 1951 年《难民公约》所规定的保护标准。例如，在非法入境问题上没有同样的免处罚保障，在他们确立身份或申请保护的过程中，也没有一个像难民署那样的监督机构可以求助(现在，根据 1961 年《减少无国籍状态公约》这种状况在一定程度上得到补救)。

同样，无国籍人在战时或其他武装冲突中有资格得到的保护非常有限。1949 年《关于保护平民之日内瓦第四公约》第四十四条只提到难民的情况：拘留国不得将事实上不受任何政府保护之难民仅依其法律上之敌国国籍而以敌侨待遇之。1949 年《日内瓦四公约》的 1977 年《第一附加议定书》也没有进一步的规定，其中包括的受保护者只是那些在“敌对行动开始前”被视为无国籍或难民的人(第七十三条)。

1954 年《公约》的有限目的值得回顾：首先，界定无国籍人的一个类别，其次，规范和改善他们的地位并确保他们尽可能广泛地行使各种基本权利和自由。但是，减少和消除无国籍状态还需要进一步的国际合作以及协调和统一各国的法律。这将是国际法委员会及其拟订 1961 年《减少无国籍状态公约》的工作目标。

有关材料

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。

《关于某种无国籍情况的议定书》，1930年4月12日，海牙，国际联盟，《条约汇编》，第179卷，第115页。

《关于无国籍的特别议定书》，1930年4月12日，海牙，联合国，《条约汇编》，第2252卷，第435页。

《关于难民地位的公约》，1951年7月28日，日内瓦，联合国，《条约汇编》，第189卷，第137页。

《减少无国籍状态公约》，1961年8月30日，纽约，联合国，《条约汇编》，第989卷，第175页。

《关于战时保护平民之日内瓦公约》，1949年8月12日，日内瓦，联合国，《条约汇编》，第75卷，第287页。

《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书(第一议定书)》，1977年6月8日，日内瓦，联合国，《条约汇编》，第1125卷，第3页。

B. 文件

大会 1946年2月12日第8(I)号决议(难民问题)。

经济及社会理事会 1946年10月3日第18(III)号决议(难民和流离失所者)。

国际人权宪章起草委员会第一届会议报告(E/CN.4/21，1947年7月1日)。

人权委员会第二届会议报告，1947年12月2日至12月17日(E/600)。

国际人权公约工作队的报告(E/CN.4/56，1947年12月11日)。

经济及社会理事会 1948年3月1至2日第116(VI)D号决议(人权委员会第二届会议报告，无国籍人)(E/777)。

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

经济及社会理事会 1949年8月6日和8日第248(IX)A号和B号决议(无国籍状态研究)(E/1553)。

无国籍及有关问题特设委员会第二和第三次会议简要记录(E/AC.32/SR.2和3，1950年1月26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(XI)A 号和 B 号决议(难民和无国籍人)(E/1849 和 Corr.1 和 2)。

大会 1950 年 12 月 14 日第 429(V)号决议(《关于难民地位的公约》草案)。

难民及无国籍人问题特设委员会的报告，1950 年 8 月 14 日至 25 日 (E/1850(E/AC.32/8))。

大会 1952 年 2 月 2 日第 538(VI)A 号和 B 号决议(援助及保护难民问题)。

大会 1952 年 2 月 4 日第 539(VI)号决议(无国籍人地位议定书草案)。

大会 1952 年 11 月 6 日第 629(VII)号决议(无国籍人地位议定书草案)。

《1952 年国际法委员会年鉴》，第二卷(A/CN.4/50，特别报告员曼利·赫德森关于“国籍，包括无国籍状态”问题的报告)。

C. 理论

C. A. Batchelor, “Stateless Persons: Some Gaps in International Protection”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, 1995, pp. 232-259.

C. A. Batchelor, “Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status” *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, 1998, pp. 156-182.

M. Manly and van L. Waas, “The value of the human security framework in addressing statelessness”, in: A. Edwards and C. Ferstman, *Human Security and Non-Citizens: Law, Policy and International Affairs*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 49-81.

N. Robinson, *Convention relating to the Status of Stateless Persons: Its History and Interpretation*, World Jewish Congress, New York, 1955, 难民署转载, 1997 年, 日内瓦。

L. L. Tang, *Statelessness, Human Rights and Gender: Irregular Workers from Burma in Thailand*, Brill Academic Publishing, Leiden, 2005.

L. van Waas, *Nationality Matters: Statelessness under International Law*, Intersentia, Mortsel, 2008.

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

D. Weissbrodt and C. Clay, “The Human Rights of Stateless Persons”, *Human Rights Quarterly*, vol. 28, 2006, p. 245-276.