



保护无国籍人 的权利

1954年联合国《关于无国籍人地位的公约》

60
YEARS



联合国难民事务 高级专员的个人 请求

今天，全世界数百万人由于无国籍而面临严重困难。《关于无国籍人地位的公约》旨在为会员国帮助无国籍人提供一种法律框架——即让无国籍人安全、有尊严地生活，直至他们的现状问题能够得到妥善解决。目前，缔结这部公约的会员国仍然非常少，因此，我们必须改变这一现实。本人在此呼吁会员国加入《公约》，同时承诺，联合国难民署将全力帮助缔约国政府实施《公约》各项规定。

安东尼奥·古特雷斯

促进认同、加强保护

国籍是个人和国家之间的法定纽带。国籍给予人们一种身份认同感；更重要的是，国籍使得人们能够行使广泛的权利。因此，没有任何国籍的无国籍状态对相关个体而言是非常不利的，在某些情况下，可能会对个体的生命构成毁灭性打击。

尽管取得国籍的权利已得到国际公认，新的无国籍案例仍在继续出现。解决无国籍问题仍是21世纪面临的主要挑战之一。今天，全世界预计有一千二百万人无国籍。

虽然有些无国籍人同时也是难民，但大部分不是。同时也是难民的无国籍人有权得到1951年《关于难民地位的公约》（“1951年公约”）给予的国际保护。为了解决无国籍人（尤其是那些非难民的无国籍人）面临的保护问题，国际社会通过了1954年《关于无国籍人地位的公约》（“1954年公约”）。这部条约旨在规定无国籍人的地位，确保他们尽可能享有最广泛的人权。《公约》与国际人权条约的规定形成互补。

越来越多的国家开始将1954年公约作为保护无国籍人的法律框架。这表明，各国逐步认识到1954年《关于无国籍人地位的公约》是唯一旨在正式确定“无国籍人”合法国际地位的法律文书。此外，《公约》还将解决与无国籍人的保护相关的许多实际问题，比如旅行文件的获取等在国际法其他规定中无法妥善解决的问题。虽然截至2010年7月1日，1954年公约只有65个缔约国，但更多国家开始承认，加强对无国籍人权利的保护是国际体制中的核心成分。

为何无国籍人需要保护？

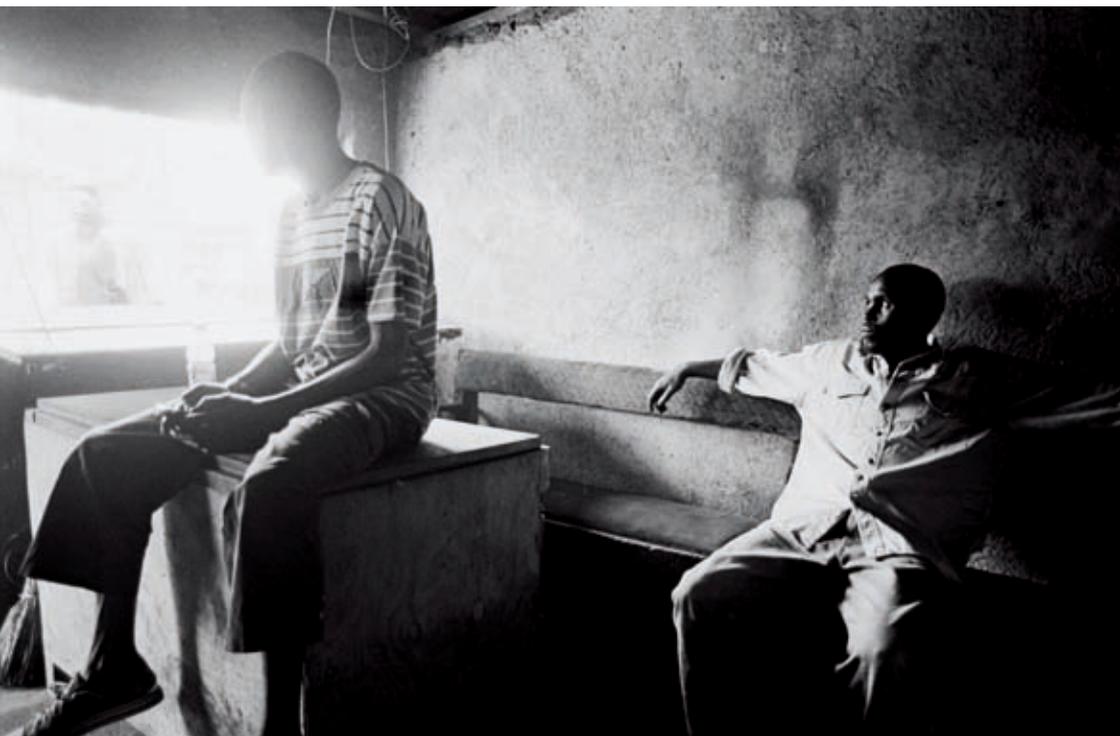
《世界人权宣言》声明：“人人有权享有国籍”，从而承认国籍对于人权享有的法定和实际重要性。各国政府必须努力确保每一个人都拥有国籍。尽管本条款和国际人权法其他条款有明确规定，许多人仍然从未取得国籍或被剥夺国籍。当其中一些人长期被驱逐时，无国籍的状态会使他们受到侵害。由于失去了与任何国家的国籍联系，无国籍人需要特殊关照和保护，以保证他们能够充分行使自身的基本权利。

比如，无国籍人面临的一个具体问题在于他们在取得身份证明文件和旅行证件时会面临一定困难，而这不仅会妨碍他们旅行的能力，而且还会给他们的日常生活造成许多问题，有些情况下，可能会使得个别人的拘留期延长。无国籍状态会妨碍人们发挥自身潜能，也会对社会凝聚力和社会的稳定产生严重的冲击效应，有时甚至会导致社会关系紧张和流离失所。促进对无国籍人的认同以及加强对无国籍人的保护对于解决这些问题而言至关重要。

无国籍人通常没有法定地位，因而往往会感到被社会所遗忘。殖民统治时期，从苏丹被带到肯尼亚的努比亚人在肯尼亚独立后，一般不被认为是肯尼亚的国民。图中二人都是失业的努比亚青年，其中一人说：“我们几代人在这里生活了100多年，但是这里的人们依然称我们为外国人。他们告诉我们回到苏丹去，但是这里才是我们世代生活的故土。我们要去哪里？”

1954年公约仍然与 当今世界密切相关吗？

是的，绝对如此。无国籍问题仍然是当今世界面临的一个非常普遍的问题。由于越来越多的人开始意识到无国籍问题对于个人和社会的全球性影响，各国政府和国际社会逐渐向联合国无国籍问题公约寻求帮助和指导。1954年公约仍是旨在规定非难民的无国籍人地位和确保无国籍人在不受歧视的情况下享有人权的主要国际规约。它赋予无国籍人以国际公认的合法地位，确保他们有权得到旅行证件、身份识别文件和其他基本形式的证明文件，同时也将确定旨在给予无国籍人最低待遇标准的共同框架。因此，加入1954年公约有助于缔约国证明本国对人权的承诺、确保个人享有受保护的權利，同时也有助于动员国际力量帮助缔约国妥善处理无国籍人保护的问题。



用1954年公约保护无国籍人

1954年公约保护谁？

1 1954年公约承认“无国籍人”法定的国际地位。第1条对国际法中无国籍人的定义如下：“不被任何国家依照本国法律认定为国民的人”。该定义目前也为国际惯例法所认可。符合该定义的人都有权享有1954年公约规定的权利，同时履行公约规定的义务。《公约》不包含所谓事实无国籍人，对于事实无国籍人，国际法中不存在得到普遍认可的定义。然而，事实无国籍人有权得到国际人权法规定的保护。无国籍的难民主要受1951年联合国《关于难民地位的公约》的保护，而且应当得到符合国际难民法的待遇。

1954年公约项下的无国籍人权利

1 1954年公约主要以下列核心原则为基础：无国籍人应当享有与有国籍的外国人同等的待遇。此外，《公约》承认，无国籍人与其他外国人相比更容易受到侵害。因此，《公约》规定了一系列旨在保护无国籍人的特殊手段。

1954年公约保证无国籍人享有得到行政救助的权利（第25条）、得到身份证明文件和旅行证件的权利（第27条和第28条）、对利益互惠规定的豁免权（第7条）。这些为无国籍人定制的规定旨在克服无国籍人由于没有任何国籍而面临的具体困难，比如向规定无国籍人签发相互承认的旅行证件，代替护照的作用。这些问题在国际法其他规章中得不到解决，但是涉及1954年公约项下无国籍人的核心法定利益。

考虑到无国籍人的困境，《公约》规定，在诸如宗教自由或初等教育等某些权利方面，缔约国必须像对待本国国民那样对待无国籍人。必须强调，《公约》奉行的是差别化原则，明确规定有些保障适

用于所有无国籍人，而其他保障则只适用于在本国境内合法存在或合法居留的无国籍人。由此可见，1954年公约与其他国际规约中所包含的人权标准相似，同时也给出了有关如何对无国籍人实施这些标准的指导原则。1954年公约第2条规定，所有无国籍人都有义务遵守其所在国的法律法规。

应当指出，1954年公约保障的各项权利的享有并不等同于拥有国籍。这也是1954年公约之所以号召缔约国帮助无国籍人归化或入籍的原因（第32条）。无国籍人一旦取得有效国籍，将不再无国籍：他们的困境就此终结。

1954年公约要求缔约国向无国籍人授予国籍吗？

1 1954年公约没有规定，无国籍人有权取得一个具体国家的国籍。但是，由于无国籍人没有国家保护他们，因此《公约》要求缔约国尽一切努力帮助无国籍人归化和入籍，比如通过加快无国籍人入籍进程、减少无国籍人入籍费用，帮助无国籍人入籍。在更普遍的层面上，人权法（比如《世界人权宣言》）承认国籍权。因此，各国必须努力预防无国籍状态的出现。此外，1961年《减少无国籍状态公约》将建立旨在预防无国籍状态的全球共同防范机制，从而帮助缔约国确保国籍权的实现。

谁来确定某人是否为无国籍人？

如何确定？

为 了确保向无国籍人赋予《公约》预见的权利，缔约国必须有能力和通过适当的程序确定无国籍个体的身份。1954年公约没有规定旨在确定某人是否为无国籍人的具体程序。然而，国籍身份的确定程序应该规定某些核心要素，这些要素对于与国际保护标准一致的公平高效决策而言是非常有必要的，其中涉及设立一个具有相关知识和专业经验的中央机构来评估入籍申请、所有阶段的程序保证

以及申诉或审查的可能性等。难民专员已受命协助缔约国制定这些程序。

个人可能被排除在1954年公约条款之外吗？

1954年公约第1条规定，有些无国籍人可能由于特殊原因无法从无国籍人身份和《公约》保护中受益。这种情况被称为“排除在公约之外”，它适用于不需要或不应该受到国际保护的一个人，比如由于犯了破坏和平罪、战争罪或反人类罪的人。相关特殊规定适用于与其他无国籍人一样需要国际保护的特别类别的无国籍人，对于这类无国籍人得到保护或救助，已作出不同的安排。

1954年公约是唯一与无国籍人权利相关的规约吗？

不是。尽管1954年公约是唯一旨在界定一种无国籍人特殊身份的规约，还有国际人权法体系与无国籍人享有的权利有关。各国已承诺履行各自的人权义务，切实保护无国籍人的权利。1954年公约规定的标准旨在补充和强化缔约国与无国籍人相关的人权承诺。比如，1954年公约确定了一个旨在向无国籍人签发国际公认的旅行证件的制度。

尽管各国政府、国际社会和民间团体一直在努力，无国籍问题仍将继续存在。因此，必须保护无国籍人的人权。一位新娘和她的朋友前往新郎在尼泊尔的住所。尽管政府举办了一次大型公民身份认定活动，尼泊尔仍有数千人无国籍或在取得公民身份证明时面临多重障碍，他们中许多是达利人，比如这些妇女。

难民署如何帮助缔约国保护无国籍人？

联 联合国大会之所以决定由难民署肩负旨在帮助会员国保护无国籍人和解决无国籍问题的任务，不仅是因为难民问题与无国籍问题有时是重叠的，而且还因为保护无国籍人从许多方面来说需要一种与处理难民问题类似的方案。这两大群体都没有得到国际保护。

难民署旨在通过提供与立法和运行支持相关技术咨询服务，帮助各国实施1954年公约，促进相关认定程序和手段的实施，以确保《公约》预期的权利得以实现。难民署执行委员会已明确要求难民署办公室“大力宣传与无国籍人的识别、记录和身份赋予的适当机制相关的信息，并在适当情况下，对政府对应部门工作人员开展相关培训”（如需更多信息，请参见2006年难民署执行委员会关于无国籍人身份识别、预防和减少无国籍状态以及无国籍人保护）。



加入1954年公约的重要意义

加入1954年联合国《关于无国籍人地位的公约》：

- 是各国证明本国依照国际公认的人权和人道主义标准对待无国籍人的国家承诺的一种方式
- 确保无国籍人能够得到一个国家的保护，以保证他们在这个国家安全、有尊严地生活
- 建立一个旨在识别本国境内的无国籍人身份、确保他们享有权利的框架，其中涉及通过身份证明文件和旅行证件的签发
- 促使人们承认“无国籍人”法定的国际地位以及无国籍人保护的共同国际框架，从而增强本国在应对无国籍问题上的法定透明度和可预见性
- 防止无国籍人被驱逐和被边缘化，从而增强安全性和稳定性
- 在无国籍人所处的国家，加强对无国籍人的保护，防止他们流离失所
- 帮助难民署动员国际力量，帮助各国保护无国籍人

与1961年《减少无国籍状态公约》 的联系

无论赋予无国籍人的权利有多么广泛，他们始终不能与有国籍的人享有同等待遇。人人都有权取得国籍，而且无论何时出现无国籍的“异常情况”，各国都应集中力量预防和减少这种异常情况。

因此，1954年联合国《关于无国籍人地位的公约》项下对无国籍人的保护应当视为一种临时应对手段，需要寻求一系列帮助无国籍人取得国籍的方法或途径。通过取得国籍减少无国籍状态仍然是最终目标。1961年《减少无国籍状态公约》旨在为缔约国提供一系列旨在预防和解决无国籍案例的工具。

然而，1961年公约的缔约国仍然应该考虑加入1954年公约，以保证它们在碰到无国籍案例时相关保护措施能够落实到位。同时加入关于无国籍问题的 1954年公约和1961年公约是确保各国有能力妥善处理各类无国籍问题的关键。有关1961年公约的更多详细信息可参见《预防和减少无国籍状态——1961年减少无国籍状态公约》（难民署，2010）。



由于没有有效的身份证明文件，无国籍人通常无法行使各自的基本人权。无数前苏联公民由于不符合相关要求，因而无法取得继承国的国籍，便是典型案例。与图中的妇女一样，许多人最终只得到一本过期的苏联护照。



与加入本公约相关的 常见问题及其解答

以下是与加入1954年联合国《关于无国籍人地位的公约》的一些最常见的问题的解答。更深入的问题和细节将在《国籍与无国籍：议员手册》（联合国难民署办公室和议会联盟，2005年编写，2008年修订）中讨论。

■ 1954年公约会强迫缔约国让无国籍人入境和/或定居吗？

不会。1954年公约不会强迫缔约国允许无国籍人进入其领土。但是，事实上，不可能让相关个体返回他们原来惯常居住的国家，或不存在这样的国家。在这些案例中，准许他们入境和某些类型的合法居留可能是唯一的解决方案。此外，其他国际标准也会提出旨在要求各国允许无国籍人入境或不驱逐无国籍人的理由。尤其是各国必须受“驱回禁令”（作为国际法原则）的约束，不得将无国籍人驱回其可能会受到迫害或受到违反其他国际人权标准的行为的危害（比如酷刑和任意剥夺生命）的某一领土。

■ 无国籍人与难民之间的差别何在？

无国籍人和难民都需要国际保护。由于与国家的关系破裂，他们会发现自己处在一个不稳定的危险环境中。由此可见，无国籍人和难民都是国际法项下一种比较特殊但需要分别定义的状态。难民定义的关键要素在于他们有正当理由害怕遭受到迫害。而无国籍不一定意味着会受到迫害。此外，要成为难民，无国籍人必须身处他们惯常居住的国家之外。但大部分无国籍人从未离开他们出生地所在的国家。然而，大多数情况下，无国籍仍是他们被迫流离失所的根本原因。此外，当无国籍人同时也是难民时，他们由1951年联合国《关于难民地位的公约》和国际难民法所保护。



在孟加拉国沿海地区，一群来自缅甸若开邦北部的难民将他们的渔船推入大海打渔。大部分无国籍人不是难民，但对于那些属于难民的无国籍人，必须依照国际难民法对待他们。

■ 缔约国是否必须保证向无国籍人提供与本国国民同等的待遇？

否。对于1954年联合国《关于无国籍人地位的公约》中列举的大部分权利，无国籍人至少应当享有与其他非本国国民相同的权利。此外，该公约只保证那些在本国境内合法居留的无国籍人享有一些权利。在少数案例中（比如，在宗教自由权和向法院提起诉讼的权利方面），缔约国

必须确保无国籍人享有与本国国民相当的待遇。国际人权法与1954年公约的规定形成互补，而且在许多案例下，人权条约规定给予无国籍人更高水平的待遇。

■ 缔约国能否对1954年公约的规定提出保留意见？

可以。允许各国在批准或加入公约时，对某些条款提出保留意见。除了第1条（无国籍人的定义/排除条款）、第3条（非歧视）、第4条（宗教自由）、第16条第（1）款（向法院提起诉讼的权利）、第33到第42条（最终条款）外，对其他条款，各国都可以提出保留意见。

■ 加入1954年公约涉及哪些实际问题？

由于缔约国已履行适用于无国籍人的国际人权规约中所规定的义务，因此他们会发现很容易实施1954年公约所包含的许多权利。然而，为了确保无国籍人享有1954年公约规定的各项权利，缔约国需要建立某种形式的身份确定程序，以识别可

能从《公约》中受益的无国籍人。1954年公约没有规定旨在确定一个人是否为无国籍人的具体程序。缔约国确定的相关机构和/或部门、处理阶段以及程序保证和保障手段都必须落实到位以确保符合规定程序的国际标准。难民署执行委员会表示，难民署应当向缔约国提供有关实施1954年公约的技术咨询服务，以确保公约各项规定得以一贯实施。1954年公约也要求缔约国提供有关旨在落实《公约》条款的国内法规的信息（第33条）。

■ 一国如何加入1954年公约？

各国在向联合国秘书长提交加入文件后，可以在任何时候加入1954年《关于无国籍人地位的公约》。该加入文件必须由国家元首或政府首脑或外交部长签署。如需有关加入程序和加入文件样本的更多信息，可参见 www.unhcr.org/statelessness。

关于正式加入公约的国际邀请

联合国大会：注意到目前已有六十五个国家成为1954年《关于无国籍人地位的公约》的缔约国、已有三十七个国家成为1961年《减少无国籍状态公约》的缔约国，在此鼓励尚未正式加入的国家考虑加入这些公约。

- **联合国大会第64/127号决议：**联合国难民署办公室（2009年12月18日）

联合国人权理事会：知悉2011年是《减少无国籍状态公约》五十周年纪念，在此鼓励尚未加入《减少无国籍状态公约》和《关于无国籍人地位的公约》的国家考虑加入这些公约。

- **人权理事会第13/02号决议：**人权与任意剥夺国籍（2010年3月24日）

联合国难民署执行委员会：鼓励会员国考虑加入1954年《关于无国籍人地位的公约》事宜，而对于缔约国，鼓励它们考虑解除保留意见。

- **第106号决定（LVII）** 2006

亚非法律协商组织：恳请会员国考虑加入联合国1954年《关于无国籍人地位的公约》和1961年《减少无国籍状态公约》，以采取有效方式解决无国籍人的困境问题。

- **关于“法定身份和无国籍问题”半日专门会议决议（2006年4月8日）**

美洲国家组织大会：通过如下决议：1、强调旨在保护无国籍人的全球性规约：1954年联合国《关于无国籍人地位的公约》和1961年《减少无国籍状态公约》的重要性；2、敦促那些尚未正式加入这些公约的成员国根据具体情况考虑批准或加入有关无国籍人问题的国际规约，并依照这些规约促使相关程序及其应用的体制机制获得通过。

- **大会决议第AG/RES.2599号（XL-O/10）：**关于预防和减少美洲地区无国籍状态以及保护美洲地区的无国籍人（2010年6月8日）

申请加入1954年 《关于无国籍人地位的公约》 的样本文件

鉴于联合国大会于一九五四年九月二十八日通过了《关于无国籍人地位的公约》，会员国可以根据第35条加入该公约；

还鉴于，上述第35条第4款规定加入该公约前，应该向联合国秘书长提交加入书存档；

因此，下述签字人，[国家元首、政府首脑的头衔或外交部长]，在此通知[相关国家]加入该公约；

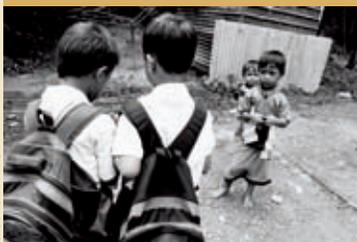
本人于20____年____月____日签署。

[国家公印及保管人（如有）签字]

[国家元首、政府首脑或外交部长签字]

封面介绍：

无国籍儿童通常无法得到初等教育。数十年来，马来西亚沙巴州一直是菲律宾难民以及印度尼西亚和菲律宾移民的收容地。这些群体的儿童最终通常沦为无国籍人。当持有有效证件的儿童能够上学时，那些没有有效证件的，比如右边的两名男孩，却无法获得大部分公共服务。



G. CONSTANTINE



出版机构：

联合国难民署办公室
邮政信箱：2500
瑞士日内瓦1211-2
联合国难民署办公室

2010年9月

如需更多有关**难民署及其在无国籍问题上的努力**的信息，

请访问难民署有关无国籍问题的网站：www.unhcr.org/statelessness。您也可以查询有关难民署执行委员会关于国际保护的決定，尤其是“关于无国籍人身份认定、无国籍预防和减少以及无国籍人保护的**第106决定**”（2006）。

与无国籍人保护相关的国际法（包括1954年联合国《关于无国籍人地位的公约》）

如需了解有关1954年公约更详细的讨论以及关于无国籍人保护的其他国际惯例，请参见《国籍与无国籍：议员手册》（联合国难民署办公室和议会联盟，2005年编写，2008年修订）。关于对1954年公约的详细评论，请参见《关于无国籍人地位的公约——历史与解释》（Robinson，1955年）。如需获取其他相关国际文件，请访问难民署的REF WORLD网站：www.refworld.org。

