



# 预防和减少 无国籍状态

1961年《减少无国籍状态公约》

60  
YEARS



# 联合国难民事务 高级专员的个人 请求

全世界数百万人无国籍，这已成为各国严重关切的问题之一。《减少无国籍状态公约》是一个旨在解决这一问题的重要工具。许多国家已经制定了与《公约》规定一致的法规，并且实施这部法规的成本非常低。签署该项公约的会员国还非常少，因此，我们必须改变这一现实。本人在此承诺，联合国难民署将全力帮助有意成为这部公约缔约方的各国政府。

安东尼奥·古特雷斯

# 加强国籍权

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。

《世界人权宣言》第15条声明：“人人有权享有国籍”。正是因为这番话，国际社会承认，每一个人，在世界的任何一个角落，都应该与一个国家保持一种法定的国籍联系。也就是说，国际法明确表示，必须避免出现无国籍状态。

尽管已做出这项坚定的国际承诺，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。据估计，当今世界上约有一千二百万人无国籍。

国家有责任授予国籍。每一个国家都在其国内法中规定了授予国籍和取消国籍的标准。因此，各国必须单独或与其他国家合作采取行动，确保每一个人都有国籍。虽然《世界人权宣言》强调人人有权享有国籍，但没有规定一个人有权享有的具体国籍。缺乏明确的规定会导致出现无国籍状态。各国承认有必要进一步加强国际合作与协商来预防和减少无国籍状态，因而制定了一系列附加标准，这些标准已于1961年以《减少无国籍状态公约》（“1961年公约”）的形式获得通过。

越来越多的国家开始向1961年公约寻求有关如何履行各自预防无国籍状态的国际义务的指导。虽然截至2010年1月1日，1961年公约只有37个缔约国，但公约规定已产生广泛而深远的影响，因为许多国家已经将《公约》中的部分规定纳入本国国籍立法中。

# 国籍为何如此重要？



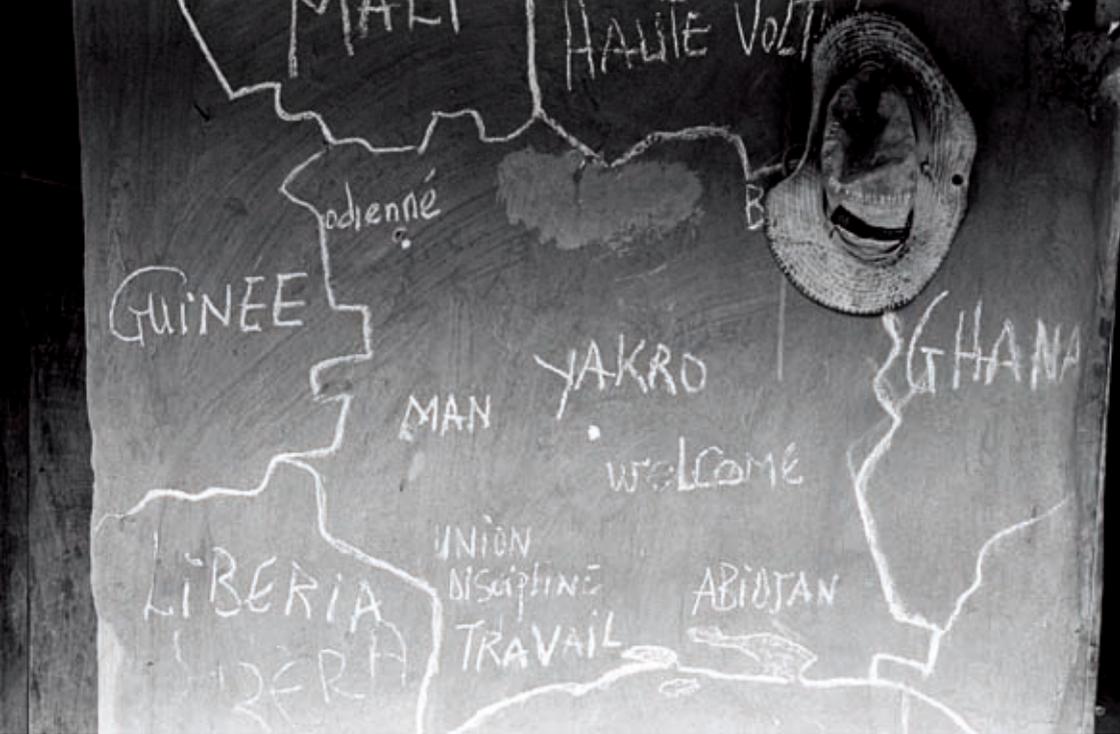
籍赋予人们一种身份认同感，国籍是全面参与社会的关键。

没有国籍的人通常会被排除在政治进程之外，这是因为他们没有投票权。此外，只有“公民”才有权依照国际法进入任何一个国家并在这个国家居住，不受任何限制。而无国籍人最终会失去居民身份，更恶劣的是他们有时会被超期羁押。同时，无国籍也会带来旅行、受教育和享受医疗服务等其他诸多方面的困难。无国籍会妨碍人们施展自己的才能，并且会对社会凝聚力和社会稳定造成严重冲击效应；甚至会导致社会关系紧张和流离失所。预防和减少无国籍状态是消除这些问题产生根源的一种有效方法。

## 为何1961年公约在当今具有现实意义？



管很久以前，人们就已经认识到必须防止无国籍状态的出现，而且这一目标只能通过国际合作来实现，但是许多国家仍未采取行动确保人人有权享有国籍。由于在国籍的取得和丧失方面，各国采取的方法有所不同，因此许多个体仍然将继续“处于政策真空”，陷入无国籍的状态。因此，通用规定对于消除这些差距而言是必不可少的。1961年公约是唯一一部详细而又明确的阐述一系列旨在确保公平和适当应对无国籍威胁的保障机制的通用规约。加入1961年公约的缔约国可预防和解决与国籍相关的纠纷，有助于动员国际力量帮助缔约国妥善解决预防和减少无国籍状态的问题。同时，公约也会让更多缔约国通过巩固和加强共同的规则体系来帮助改善国际关系、维护国际社会的稳定。



科特迪瓦一个家庭墙壁上绘制的一幅地图所示为科特迪瓦独立前后，科特迪瓦及其邻国之间的人口流动的情况。各国国籍法之间的冲突是导致无国籍状态出现的重要原因。当人们生活在自己的国籍所在国以外的国家和地区或有子女在国外时，这种情况更有可能发生。通过引入国籍法中的保障机制（比如1961年公约规定的保障机制）可以解决这些问题。出生登记和证书的发放也是非常重要的，因为他们旨在证明每一个人与一个或多个国家之间的联系。

## 1961年公约如何帮助防止无国籍状态的出现

### 何时适用1961年公约？

只有当一个人即将成为无国籍人时，才能运用1961公约有关授予或不可取消国籍的规定。也就是说，1961年公约旨在规定一系列应当通过一个国家的国籍法实施的预防无国籍状态的具体机制，但没有规定国籍法中更深入的特征。除了这些简单易行的预防机制外，缔约

国还可自由规定本国国籍法的详细内容。然而，这些内容规定必须符合其他有关国籍问题的国际标准。

#### 1961年公约如何帮助缔约国减少无国籍状态?

在任何情况下当一个人即将成为无国籍人时，运用1961年公约中阐述的预防机制，缔约国可防止出现新的无国籍案例。然而，1961公约的规定也与减少无国籍状态的任务密切相关。公约主要通过两种方式完成这一任务。第一，随着时间的推移，防止无国籍状态出现的机制有助于减少无国籍状态。第二，为防止今后出现无国籍状态而促使相关国内法与1961年公约规定的预防机制一致时，也会鼓励缔约国利用这一机会减少无国籍状态。比如，国家可采取追溯的方式运用最新引入的预防机制，因而有助于无国籍人取得国籍。

#### 1961年公约要求缔约国做哪些工作?

1961年《减少无国籍状态公约》主要在下列四大方面，阐述了缔约国为预防和减少无国籍状态而实施的具体预防措施。难民署可提供必要的技术援助，帮助缔约国确保这些预防机制能够体现在各国的国籍立法和实践中。

#### 旨在预防儿童处于无国籍状态的措施

第1到4条涉及儿童无国籍状态的预防。对于与缔约国存在出生地或血缘关系的儿童，若不被授予国籍即为无国籍者，缔约国应授予其国籍。因此，对于出生在本国境内但已取得外国父母的国籍的儿童，缔约国没有义务授予国籍。缔约国可依照相关法规在儿童出生时或根据相关人的申请授予国籍。1961年公约允许缔约国以常住期限等为条件授予国籍。依照第2条的规定，缔约国应向弃儿授予国籍（本国境内发现的儿童）。

#### 旨在预防因丧失国籍或宣布放弃国籍而导致的无国籍状态的措施

第5到7条旨在通过要求在失去或宣布放弃一个国家的国籍之前事先取得另一个国家的国籍或可保证取得另一个国家的国籍，来防止在以后的

生活中出现无国籍状态。对于这一规定，公约也规定了两种例外情况：缔约国可以取消那些入本国国籍后长期居住在国外的入籍人员的国籍，也可以取消那些出生在国外而且成年后不在本国定居的国民，但前提是其他某些条件也得到满足。

### ▶ 旨在预防因国籍被剥夺而导致的无国籍状态的措施

1961年公约第8到9条旨在解决国籍被剥夺的问题。缔约国不得以种族、人种、宗教或政治背景为由剥夺任何人的国籍。此外，公约禁止实施任何可能导致无国籍状态的剥夺国籍的行为，但个体通过失实陈述或欺诈的手段取得国籍的情况除外。对于实施违背对本国效忠义务行为的个人或宣誓或正式声明效忠其他国家的个人，缔约国可保留剥夺其国籍的权利，即使这样做会导致其处于无国籍状态。在决定是否剥夺某个人的国籍时，缔约国应当在充分考虑案件发生的环境后，考虑采用这一手段的均衡性。在实施与剥夺国籍相关的程序时，必须遵循法定诉讼程序。

### ▶ 旨在预防国家继承背景下出现的无国籍状态的措施

如果适当预防机制不到位，国家继承（比如一个国家的领土割让给另一个国家和建立新国家）也会造成无国籍状态。在这些情况下，防止出现无国籍状态对于社会融合与稳定至关重要。第10条旨在解决国家继承的具体背景问题，要求缔约国将旨在预防无国籍状态出现的规定纳入任何有关领土割让的条约中。在没有签订相关条约的情况下，相关国家必须向那些因领土的割让而处于无国籍状态的人授予国籍。

#### 1961年公约是否要求缔约国实行出生地原则？

**不**要求。1961年公约不会强迫缔约国向所有出生在本国领土上的儿童授予国籍（出生地原则），或向所有本国国民的子女授予国籍（血统主义原则）。公约认可出生地和血统主义原则作为在出生时取得国籍的标准具有一定的合法性。因此，公约中包含基于上述两个原则的无国籍状态出现的预防机制。对于与缔约国存在出生地联系或血缘联系的儿童，若不被授予国籍即为无国籍人的儿童，1961年公约规定应向其授予国籍。这类国籍授予必须符合一系列附加条件。

不是。许多其他国际法规（比如《世界人权宣言》）都承认取得国籍的权利并且对各国处理预防和减少无国籍状态问题的方法有影响。现举例如下：

- 《消除一切形式种族歧视公约》责成缔约国保证人们不分种族、肤色或民族或出身无差别的享有国籍权；
- 《儿童权利公约》重申每一名儿童都有权取得国籍；
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》要求在国籍的取得以及向儿童赋予国籍方面实现男女平等。

此外，1954年《关于无国籍人地位的公约》，除了规定对无国籍人的特殊保护手段外，还要求缔约国在解决无国籍问题背景下帮助无国籍人归化入籍。

也有相关地区标准，比如《非洲儿童权利与福利宪章》第6条、《美洲人权公约》第20条、《伊斯兰儿童权利公约》第7条和《欧洲国籍公约》的一系列规定，旨在帮助预防和减少无国籍状态。因此，许多国家已经在履行促进国籍权的重要国际义务。这些义务与1961年公约规定的义务正好形成互补。然而，1961年公约仍然是唯一一部旨在明确全球普遍适用的无国籍预防机制的法规。因此，这部公约不仅要解决一个具体地区内部可能出现的国籍问题，而且还将解决需要不同地区的国家运用共同规则解决的问题。

# 难民署如何帮助缔约国 预防无国籍状态出现

**联** 联合国大会之所以决定由难民署肩负旨在帮助会员国预防无国籍状态出现的重任，不仅是因为难民问题与无国籍问题有时是重叠的，而且还因为解决无国籍问题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有效保护。

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 1961 年《减少无国籍状态公约》，促进预防和减少无国籍状态的相关措施的落实。1961 年公约第 11 条赋予的一项具体职责极大地增强了难民署在无国籍问题上的全球使命：即帮助那些可能从本公约的规定中受益的个人向适当的国家当局提交申请。

## 与 1954 年《关于无国籍人地位的 公约》之间的联系

**已** 经加入和已经实施《减少无国籍状态公约》和其他与预防和减少无国籍状态有关的其他国际规约的国家仍会面对许多无国籍的个人或群体。因此，将一系列旨在保护无国籍人的措施落实到位至关重要。1954 年《关于无国籍人地位的公约》是一部主要旨在规定和提高无国籍人地位、确保他们在不受任何歧视的情况下享有基本权利和自由的国际规约。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重要举措。有关 1954 年公约的更多详细信息可参见《保护无国籍人的权利——1954 年〈关于无国籍人地位的公约〉》（难民署，2010）。

# 加入1961年公约的重要意义

## 加

入1961年《减少无国籍状态公约》：

- 是各国证明本国对人权和人道主义标准（包括取得国籍的权利）的承诺的一种方式
- 在不侵犯缔约国在国籍管理方面行使主权的情况下，促使缔约国承认旨在预防无国籍状态出现的通用保障机制，弥合因全世界范围内解决国籍归属问题的不同方法而导致的差距
- 通过对通用预防保障机制的宣传和促进，增强缔约国在应对无国籍威胁上的法定透明度和可预见性
- 为缔约国提供一系列旨在预防和解决与国籍相关的纠纷的工具，从而改善国际关系、维护社会稳定
- 通过促进享有国籍权来预防流离失所
- 防止无国籍人被驱逐和被边缘化，增强国家安全与稳定
- 强化公民权以及个体全面参与社会生活
- 帮助难民署动员国际力量协助预防和减少无国籍人状态



# 与加入本公约相关的 常见问题及其解答

以下是与加入1961年联合国《减少无国籍状态公约》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。

## ■ 1961年公约与那些已建立无国籍状态预防机制的国家相关吗？

许多国家已经在本国立法中采用了旨在预防无国籍状态的保障机制。但即便如此，加入1961年公约仍然是解决无国籍问题的一项重要重要步骤。它有助于其他国家了解这些预防保障机制是否得到上述国家的认可，也有助于进一步促使这些通用的国际标准得到全世界的认可。

## ■ 1961年公约强迫缔约国准许双重国籍吗？

不强迫。只要与防止双重国籍相关的法规和做法不会导致无国籍状态的出现，缔约国仍可继续禁止双重国籍。比如，一个国家为了防止双重国籍，仍可要求在加入本国国籍之后宣布放弃原有国籍。然而，在一个人得到另一个国家的国籍或保证可以得到另一个国家国籍之前，国家不得允许其宣布放弃现有国籍。

## ■ 1961年公约禁止取消国籍吗？

不禁止。依照1961年公约条件，只禁止有

可能导致无国籍状态出现的丧失国籍或剥夺国籍的情况发生。此外，正如前文解释的那样，在极少数情况下，即使国籍丧失和被剥夺的行为会导致无国籍状态的出现，缔约国也可以依照《公约》第7条和第8条列出的附加条件，准许丧失国籍和剥夺国籍的情况发生。

## ■ 缔约国能否对1961年公约的规定提出保留意见？

当然可以。允许各国在加入公约时，对公约提出保留意见，但只应涉及第11条（难民署的作用）、第14条（将纠纷提交国际法院裁决）或第15条（缔约国负责的领地）。依照《公约》第8条，缔约国也可在加入公约时，以发表声明的方式，保留在极少数情况下取消公民国籍的权利。

## ■ 加入1961年公约需要考虑哪些实际问题？

加入1961年公约意味着缔约国必须保证在其相关国内法中体现具体预防无国籍状态出现的保障机制。这可能意味着缔约国必须修订其国籍法——当然，难民署可为缔约国完成修订工作提供技术援助。完成对本国国



这名妇女是从南高加索地区来到乌克兰的前苏联公民。她没有任何有效证件，但后来被发现是格鲁吉亚公民并且已取得护照。要防止无国籍状态出现，通常要求审查一个人是否受到一个或多个国家国籍法的管辖。此外，还必须落实相关协议或安排，以便于在一个人的国籍得到确定之前或在这个人被发现无国籍的情况下，保护他/她的权利。

籍法的修订后，1961年公约的实施既不需要昂贵的成本，也不需要密集的劳动：这是因为绝大部分预防和保障机制与国籍法中许多其他规定一样自动实施。无需费用昂贵的程序或机构。虽然1961年公约没有规定缔约国提交正式报告的任何义务，但是，向其他国家和难民署提交有关国籍法的信息是确保所有缔约国正确实施预防和保障机制的重要举措之一。然而，这种情况很少发生。

## ■ 一国如何加入1961年公约？

各国在向联合国秘书长提交加入书存档后，可以在任何时候加入1961年《减少无国籍状态公约》。该加入书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](http://www.unhcr.org/statelessness)。

# 加入公约相关国际呼吁

**联合国大会：**注意到目前已有六十五个国家成为1954年《减少无国籍状态公约》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1961年《减少无国籍状态公约》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《减少无国籍状态公约》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《减少无国籍状态公约》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1961年 《减少无国籍状态公约》 的样本文件

鉴于全权代表们于一九六一年八月三十日通过了《减少无国籍状态公约》，会员国可以根据第16条加入该公约；

还鉴于，上述第16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：

一名来自处于社会边缘的达利人群体的尼泊尔儿童在他祖父身旁休息。尼泊尔弱势群体在取得公民身份和行使相关权利方面通常面临多种障碍。对于世界各地许多人而言，他们的无国籍状态始于出生之日，这往往是因为他们的父母自身无国籍。1961年《减少无国籍状态公约》旨在确保每一名儿童都能够得到国籍，同时保证无国籍状态不至于代代相传。



G. CONSTANTINE

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](http://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）。



#### 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

**与预防和减少无国籍人状态相关的国际法（包括1961年《减少无国籍状态公约》）**

如需了解有关1961年公约更详细的讨论以及关于取得国籍的权利和防止无国籍人状态出现的其他国际惯例，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）。如需获取其他相关国际文件，请访问难民署的REFWORLD网站：[www.refworld.org](http://www.refworld.org)。

