



大会

Distr.: General
20 July 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

暂定项目表*项目 74 (b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

有效促进《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人
的权利宣言》

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳根据
大会第 [72/184](#) 号决议和人权理事会第 25/5 号决议提交的报告。

* [A/73/50](#)。



少数群体问题特别报告员的报告

无国籍：少数群体问题

摘要

人权委员会第 2005/79 号决议确立了少数群体问题特别报告员的任务授权。人权理事会随后延长了任务期限，最近一次是由第 34/6 号决议予以延长。

在本报告中，特别报告员除概述其各项活动外，还阐述了无国籍问题，并探讨为何在全世界超过 1 000 万名发现自己被剥夺了公民身份的男子、妇女和儿童中，大多数是在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者。

特别报告员介绍了造成全世界数百万少数群体成员失去或被剥夺公民身份这种不成比例的现象的根本原因和模式。首先，他审视了某些少数群体如何以及为何尤易受那些促使或导致他们陷入无国籍状态的立法、政策和做法的影响，甚至有时被作为专门的目标。第二，他介绍了属于少数群体者遭遇无国籍状态比例之高的背景和模式，说明了为何此种情况有时与其归属于少数群体直接相关。第三，他列出了涉及违反国际人权义务、尤其是违反国际禁止歧视规定的行为的背景和模式。

一. 导言

1. 本报告系根据大会第 72/184 号决议和人权理事会第 25/5 号决议提交，特别报告员在本报告第二节中简要概述了他之前开展的各项活动，第三节重点阐述了为何世界上绝大多数无国籍的人都是属于少数群体的人；造成极端脆弱性的立法、政策和做法；以及属于少数群体的人如何特别容易受到缺乏公民身份的影响。他思考这种情况如何与国际人权标准相关，并提出了解决这一问题的建议。最后一节包含初步结论和建议。

二. 特别报告员的活动

2. 特别报告员(以及该任务的前任负责人里塔·伊扎克-恩迪亚耶 2017 年 1 月至 7 月)的活动摘要载于其提交人权理事会第三十七届会议的报告(A/HRC/37/66, 第 7 至 30 段)和每六个月在其网站上公布的公报中，其中提供了各项活动的摘要，包括通信、¹新闻谈话、公开露面、国家访问和专题报告。²

A. 2018 年的国家访问

斯洛文尼亚

3. 特别报告员于 4 月 5 日至 13 日对斯洛文尼亚进行了正式访问，以收集关于该国涉及少数群体的人权问题的第一手资料。他注意到该国一直坚定致力于承认和保护人权，并秉承这个传统，并称赞该国采取的与少数群体有关的长期积极措施，如匈牙利和意大利社区。不过，他建议收集分类数据以便制定更完善和更有效的政策，还建议该国政府学习他国如何通过全国人口普查收集按照族裔、宗教或语言分列的数据并进行分析，同时仍然对隐私问题保持敏感和尊重。

4. 他表示应加强国家人权系统，因为它是保护社会最弱势和边缘化人口包括少数群体的第一线。在这方面，他指出为人权监察员和平等原则倡导者采用多年供资方式将有助于促进尊重人权和对多样性的包容以及着重提高对罗姆人、少数群体和移民的认识。他还建议审查针对监察员和倡导者的立法，此举将消除歧义和不一致之处，并可为遭受歧视和其他侵犯人权行为的受害者提供更有有效的法律补救。

5. 他指出，需要在各个领域进行更多变革，以解决罗姆人社区的特殊脆弱性和边缘化问题，包括消除“土著”与“非土著”罗姆人社区之间在立法和其他措施方面的区别，并通过新的立法包括教育和社会服务领域采取具体措施，以针对性地直接解决持续存在的歧视现象和罗姆人定居点正常化问题。此外，在通过目前已到位的其他措施解决罗姆人定居点问题和取得进展之前，需通过五年行动计划将获得饮用水以及卫生和电力等基本服务作为最高级别的紧急事务予以解决。

¹ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx。

² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx。

6. 他谈到保护所有少数群体的全面立法已得到有效执行，指出在保护如匈牙利人和意大利人等少数群体的权利方面已取得很大成就，但作为其他少数群体成员的许多斯洛文尼亚公民遭到忽视。他表示，可以采取全面立法保护所有斯洛文尼亚少数群体的权利，同时尊重匈牙利人、意大利人和罗姆人目前的既定宪法重要性和地位。应该探索新的立法，并当某个地区有充分需求时在适当程度上包含母语教育的规定，或在可能的情况下至少规定某一种少数群体语言的教学，以及有关保证公平且按比例为少数群体的文化和其他活动包括媒体界的活动提供资金的规定。

7. 关于匈牙利和意大利少数群体，虽然他们有既定权利和自治安排，但在执行方面仍存在疏忽或不到位之处，在应提供双语服务之处却没有提供双语服务，或缺少双语官员和教师或双语官员和教师未达到所要求的流利程度。他建议审查公务员和教师的聘用政策、语言测试和双语制要求，以纠正这些问题。

8. 他建议将手语作为失聪群体成员使用的语言，并修订或通过立法使其成为一种官方语言或赋予其他身份，近年来这种做法被越来越多的国家所采用。

9. 关于此次访问的完整报告将于 2019 年 3 月提交人权理事会。

博茨瓦纳

10. 特别报告员将于 2018 年 8 月 13 日至 24 日对博茨瓦纳进行访问。此次访问的概况将在特别报告员下一次提交人权理事会的报告中体现。

B. 其他活动

11. 除上述提交人权理事会的报告(A/HRC/37/66, 第 7 至 30 段)中提到的活动外，特别报告员于 2017 年 10 月 11 日就“关于土著语言权利的国际观点：权力、身份与机会”这一主题发言，作为在加拿大哈利法克斯召开的第一民族大会交流会议的一部分。

12. 2018 年 1 月 30 日，特别报告员作为特邀发言人参加了在莫斯科国立大学举行的国际法协会俄罗斯分会第六十一届年会，重点讨论了少数群体面临的全球挑战以及国际法的有效性。3 月 2 日和 3 月 3 日，他在布达佩斯出席了汤姆·兰托斯研究所组织的主题为“挑战与前进方向：对国际少数群体保护制度的批判性评价”的专家会议。3 月 26 日，他作为主旨发言人参加了在墨尔本大学举办的彼得·麦克穆林无国籍问题中心成立仪式，他强调指出，鉴于绝大多数无国籍人士是属于少数群体的人，为什么无国籍问题首要的是少数群体问题。4 月 26 日和 27 日，他是加泰罗尼亚人权研究所在西班牙巴塞罗那组织的第三十六届人权年度课程闭幕式的主旨发言人。4 月 30 日和 5 月 1 日，他在曼谷召开了关于无国籍和少数群体权利的区域专家协商会议。

13. 5 月 9 日，特别报告员在阿布扎比举行的国际穆斯林社区大会上发言，他在会上介绍了自己的任务，并探讨了围绕世界各地宗教少数群体的仇恨言论和不容忍现象抬头的问题。5 月 10 日，他在以色列 Et Taiyiba 举行的题为“以色列的阿拉伯人力资本：组织与启动”的活动中任特邀发言人。他就少数群体人权的主题

进行了概述，然后更具体地阐述了教育和语言的价值。5月24日，他在坎帕拉举行的全球制止大规模暴行罪行动第三次全球会议上发言，讨论了预防与少数群体问题。5月31日，他作为发言人和奥斯陆专题讨论嘉宾出席了由欧洲安全与合作组织少数民族事务高级专员和挪威民主和人权资料库组织的纪念《关于少数民族的语言权利的奥斯陆建议》二十周年会议。

14. 6月18日，特别报告员在大屠杀和宗教少数群体研究中心和少数群体网络在奥斯陆举行的纪念《世界人权宣言》七十周年的会议上致开幕词，重点关注充满冲突的社会中少数群体的权利。他将人权和自治视为维护和平与稳定和有效保护少数群体的办法。6月25日，他作为专题讨论嘉宾参加了促进人权与全球对话日内瓦中心与国际天主教移民委员会、世界基督教协进会、世界宗教领袖理事会、达成共识桥梁及欧洲和平和发展中心合作在日内瓦组织的首届“宗教、教义和价值体系：联合力量以增强平等公民权利”世界大会。6月26日，他与约40名其他专家参加了无国籍和包容问题研究所与阿塞尔研究所、开放社会基金会和Ashurst合作在荷兰海牙组织的关于剥夺公民身份作为安全措施的专家圆桌讨论会。他指出，除其他事项外，无国籍状态总体而言是少数群体问题。

15. 7月3日，特别报告员作为特邀发言人参加了澳大利亚国立大学在堪培拉举办的第一民族治理论坛。他主要谈论了联合国关于保护少数群体人权的标准，以及这些标准如何成为确保世界各地稳定和包容性社会的重要因素。7月4日，他参加了由澳大利亚国立大学法学院组织的关于国际法中少数群体权利的性质与范围的研讨会，并介绍了他的任务。7月5日，他在澳大利亚国立大学会见了一群土著研究生，就人权发展和在促进和落实人权方面面临的当代挑战交换了意见。7月11日，他在联合国新闻处于日内瓦组织的第56次联合国研究生研究方案上向参与者发表讲话。鉴于2018年为《世界人权宣言》七十周年，主题是“处于十字路口的人权问题：2018年我们的立场”。他指出了自第二次世界大战结束以来人权的历史演变，解释了为什么人权发展远未完成，或更直接而言，当前处于抵制——甚至是反对——国际人权体系的状况。7月12日，他就其任务和活动以及与少数群体问题有关的挑战做了演讲，作为澳大利亚莫多克大学法学院人权问题暑期方案的一部分。7月16日，他解释了他和联合国如何向在布达佩斯举行的主题为“少数群体权利的法律和政治：规范和制度让我们失望了吗？”的第六届全球少数民族权利暑期学校的参与者诠释了少数群体的人权。

C. 提交人权理事会的 2017 年年度报告

16. 特别报告员于2018年3月向人权理事会第三十七届会议提交了2017年年度报告(A/HRC/37/66)，其中概述了他作为少数群体问题任务负责人在任期内的优先事项和愿景。

D. 少数群体问题论坛

17. 关于2017年11月30日和12月1日举办的主题为“少数群体青年：建设多元的包容性社会”的少数群体问题论坛第十届会议的资料载于特别报告员2017年年度报告中(同上，第59至68段)。

18. 论坛第十一届会议将于 2018 年 11 月 29 日和 30 日在日内瓦举行，会议侧重于无国籍和少数群体问题。

三. 无国籍：少数群体问题

A. 引言

19. 2008 年，少数群体问题独立专家在其提交人权理事会的年度报告(A/HRC/7/23)中提出对歧视性拒绝或剥夺公民身份作为排斥少数群体的工具的问题进行专题评估。十年之后，当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员在其提交人权理事会的报告(A/HRC/38/52)中也谈及了在关于公民身份、国籍和移民身份的法律、政策和做法背景下的种族歧视问题。

20. 两位任务负责人都为增进对造成无国籍状态的根本原因的理解做出了重要贡献，根本原因特别是违反国际人权义务的歧视性做法一再出现，导致无国籍状态模式对世界各地特别是少数群体造成影响。在 2008 年仍处于未知或 2018 年或许会充分强调的是，在多大程度上无国籍问题首要是少数群体问题。

21. 根据联合国难民事务高级专员公署(难民署)2017 年的数据，如今绝大多数无国籍人口——超过四分之三为在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人。³如此大规模的高度占比并非巧合：关于少数群体无国籍状态的模式清楚地表明，拒绝或剥夺公民身份往往既不属于完全武断，也不是偶然，对数百万人而言，这是审慎政策和做法所造成的结果，这些政策和做法导致太多属于少数群体的人处于无国籍状态，因此在许多社会中尤其脆弱。除非直接承认和解决系统性某些少数群体或对他们造成格外严重的影响导致其无国籍状态，否则超过 1 000 万人处于无国籍状态的窘境和挑战不会大幅减少。遗憾的是，这似乎就是事实，尽管通过各利益攸关方的重要努力在一些领域取得了积极成果，⁴包括难民署旨在于 2024 年之前终止无国籍状态的“归属运动”。⁵

22. 无国籍的少数群体往往也倍加脆弱。歧视性拒绝或剥夺公民身份可能对享有其他权利和/或获得服务产生长期严重影响。此外，属于少数群体的妇女在取得、变更或保留国籍以及赋予其子女国籍方面可能因性别歧视而被进一步边缘化。

23. 出于这些原因，特别报告员在 2017 年 10 月向大会作出的首次口头陈述以及 2018 年 3 月提交人权理事会的第一份报告(A/HRC/37/66)中将无国籍状态确定为一项关键的专题优先事项。在此背景下，他于 2018 年 4 月 30 日和 5 月 1 日在曼谷召开了一次区域专家协商会议，以便从学术界、倡导者、受影响社区、联合国

³ 难民署，“‘这是我们的家’：无国籍少数群体及其对公民身份的寻求”，《2017 年无国籍状态报告》(2017 年 11 月)，第 1 页。

⁴ 一个值得注意的例子是孟加拉国讲乌尔都语的比哈尔少数群体。尽管根据《宪法》和立法有资格获得公民身份，但实际上约有 30 万比哈尔人被拒绝给予公民身份，并在就业机会和受教育等方面面临严重歧视。在诉讼之后，孟加拉国政府在 2007 年之后向其中大多数人授予了公民身份。

⁵ 见 www.unhcr.org/ibelong/。

机构和代理机构、区域政府间机构和民间社会的知识和经验中受益。他设法加强与难民署等相关联合国机构，以及专注于解决无国籍问题挑战的非政府组织，包括无国籍与包容问题研究所、亚太无国籍问题网、红十字会与红新月会国际联合会、欧洲无国籍问题网、加拿大无国籍问题中心和彼得·麦克穆林无国籍问题中心的交流与合作。此外，于 4 月 25 日呼吁向联合国会员国和其他有关各方提交有关少数群体和公民身份问题的资料。

24. 下文 B 节载有对拒绝或剥夺公民身份导致无国籍状态的初步分析，因为这对属于少数群体的人造成了影响。它是基于本报告附件中所列个人、组织和国家所提供的宝贵资料和答复，特别报告员对此非常感激。

25. 关于这一主题的完整专题报告将于 2019 年 3 月提交人权理事会。

B. 无国籍和少数群体问题的背景介绍

历史在重演

26. 十年前，少数群体问题独立专家在其报告(A/HRC/7/23，摘要)中就无国籍和少数群体问题写到：

少数群体即使享有完整无疑的公民身份，也常常面临歧视和排斥，他们必须为争取获得其人权而奋斗。拒绝或剥夺他们的公民身份是增加其脆弱性的有效方法，甚至可能导致大规模驱逐。一旦公民身份被拒绝或剥夺，少数群体也就不可避免地拒绝保护其基本权利和自由，包括联合国《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》中规定的少数群体的权利。

27. 她的评论几乎预言了缅甸罗兴亚少数群体会遭遇的境况，罗兴亚少数群体目前是世界上最大的无国籍群体之一，也是发展最快的人道主义危机。同时也确认了在整个二十世纪失去或被拒绝公民身份的其他少数群体的困境。略举数例，其中包括，1960 年代现今阿拉伯叙利亚共和国的库尔德人以及巴勒斯坦人，⁶1970 年代科特迪瓦的迪乌拉族和其他北方族裔群体以及不丹的洛沙姆帕少数群体、1990 年代刚果民主共和国的巴尼亚穆伦盖族人以及爱沙尼亚和拉脱维亚的俄罗斯少数群体，2010 年代多米尼加共和国的海地少数群体。

28. 早在第二次世界大战之前还有其他并不令人愉快的历史先例，其中最重要的是将少数群体作为“不受欢迎的人”排斥在政治体之外的危险。在不同时期，土著人民、殖民人口或某些受轻视“种族”的人民被视为不配与其“上级”或“主人”享有同等公民身份。当然，这一类的诸多例子中最臭名昭著的例子之一是 1935 年 9 月纳粹党年度集会上宣布的《纽伦堡法》，开启了制度化种族主义的进程，这会导致那些被德意志帝国公民身份排斥在外的一些德国犹太人处于无国籍

⁶ 巴勒斯坦于 2011 年加入联合国教育、科学及文化组织；2012 年大会通过第 67/19 号决议，授予巴勒斯坦联合国非会员观察员国地位；自 2014 年起，巴勒斯坦国加入若干多边条约。世界上大多数政府都承认巴勒斯坦国。不过仍然没有制定关于获得或失去巴勒斯坦公民身份的明确规则，关于谁有资格被认可为巴勒斯坦国国民仍存在不确定性。

状态，并加剧对于少数群体的此类灭绝人性问题，使“最终解决方案”和大屠杀在欧洲最“文明”社会之一的德国成为可能。

29. 为何少数群体通常是没有国籍者的原因当然有多种，许多原因不涉及各种模式的种族主义或歧视，但在导致对特定少数群体产生影响的大规模无国籍状态的立法和做法方面，世界各地显然思路相同。

成为公民的重要性

30. 拥有国籍，即公民身份的正式地位，对每个人的生活都具有极其重要的意义。没有成为公民往往会产生巨大的可怕后果：

许多无国籍人士面临的残酷现实是缺乏机会、缺乏人权保护和缺乏参与。他们生活的各领域面临挑战，包括：获得教育与医疗保健、找到有报酬的职业、购买或继承财产、汽车登记或企业注册、获得出生证、驾驶执照、结婚证或甚至死亡证明、开立银行账户或获得贷款；求助社会保障，享受养老金。获得护照或获签任何形式的身份证明极为困难，以至于许多无国籍人士没有能够表明其存在的证据，也没有办法在与国家或私营实体的日常互动中确定自己的身份。国际旅行几乎是不可想象的，除非是通过非法和危险的途径。在居住国范围内的自由流动，即使是在这个人出生并拥有其所有生活纽带的地方，也可能很困难。任意逮捕和拘留，包括在这个人的母国，并不罕见。在某些情况下，如果国家有意驱逐，而其他国家不允许该人进入，则拘留期限会延长甚至无限期。当无国籍人士想要伸张其各项权利，或如果他们已成犯罪或剥削的受害者，则无国籍状态也会妨碍他们获得司法公正。⁷

31. 虽然公民身份可能并不完全是一句著名的老生常谈“拥有各种权利的权利”，⁸这句话由汉娜·阿伦特所写，她本人是一名流亡德国的犹太人，被剥夺了公民身份但这足够贴切，因为身处无国籍状态就是发现自己站在一扇已上锁的门前，脆弱和被边缘化，无法寻求庇护或慰藉以躲避来自充满敌意世界的危险和威胁。正如在其他地方指出的那样，因为国家政策和立法的关系，少数群体特别容易处于无国籍状态，“可能使他们被排除在国家机构之外，没有投票权或者获得医疗或教育等基本服务的权利。极端情况下，无国籍状态可能使他们容易遭受暴力侵害或陷入大规模的流离失所状态。”⁹

32. 无国籍的这些可怕后果使得难民署在《2014-2024 年结束无国籍状态的全球行动计划》中得出结论认为，当“解决办法已如此触手可及”，继续这些影响直至无国籍本身“是对个人人权的深度侵犯”是非常不道德的。至少这一点很明确，

⁷ 无国籍与包容研究所《无国籍问题的影响》可查阅：www.institutesi.org/world/impact.php。

⁸ 除少数例外情况外，各项条约中列举的人权不限于公民。属于国家管辖权或领土内的所有人，无论是否为公民，都有权享有国际法中认可的绝大多数人权。人权委员会在其关于《公约》缔约国一般法律义务的性质的第 31(2004)号一般性意见第 10 段中也证实了这一点。

⁹ 少数人权利团体，“否定与诋毁：种族主义如何助长无国籍状态”（2017 年 10 月）可查阅：<http://stories.minorityrights.org/statelessness/home/>。

对于数百万无国籍的人通常为少数群体成员的情况，他们的无国籍状态既不是巧合也不是偶然，而是法律、政策或做法违反国际人权法的直接结果。

无国籍状态作为少数群体问题的程度

33. 一种模式在所有地区不断重演：最大规模的无国籍人群与特定的几个少数群体相关联。在非洲，尽管由于缺乏可核实的数据而难以确定众多人口群体的地位，但非洲大陆绝大多数的无国籍人士将会出现在一个国家中，即科特迪瓦，那里的无国籍人口数将近 70 万，为迪乌拉族和其他少数群体成员。这种情况是 1990 年代国籍立法发生变化的结果。¹⁰在刚果民主共和国，尽管难以获得确切数字，但我们认为也有许多无国籍人士，尤其是巴尼亚穆伦盖族等少数群体。在这两个国家，此种状况一直是导致冲突的主要原因之一。在美洲，这一模式不断重演：难民署在 2013 年的统计资料中报告的 210 032 名无国籍人士几乎全部都是在同一个国家多米尼加共和国被发现的，而且几乎全部是一个少数群体即海地裔的成员。其中约 1 万人能够确认或取得多米尼加国籍，其余的或被驱逐出境、自愿离开或被迫前往海地的临时难民营。

34. 这种模式在亚洲及太平洋地区又再次出现：缅甸的无国籍罗兴亚族人在 2016 年已接近 100 万人，是迄今为止这片广大区域中最大的无国籍群体，紧随其后的是中东地区的巴勒斯坦人(虽然许多人的身份状况存在不确定性)，其次为泰国，2017 年无国籍人数约为 50 万人，其中大多数来自不同的少数民族，包括许多可能来自缅甸的人员以及土著人口。欧洲也出现了同样的现象。根据难民署 2017 年的统计数据，欧洲几乎所有的无国籍人士属于两个少数群体，俄罗斯人和罗姆人。俄罗斯少数群体在爱沙尼亚和拉脱维亚被发现，其成员人数超过 31 万，而罗姆人更多地分散在欧洲各地，但在对各种正式手续要求更多的国家可能无法证明其公民身份。¹¹

35. 当然还有更多的个人或群体受到无国籍状态影响，并非所有人都属于少数群体。但不可否认和令人震惊的是，仅数量极少的少数群体在全世界无国籍人口中所占比例却高得惊人，并且表明了一个普遍而持久的系统性问题。实际上，此种模式可能新的背景下出现。例如，在印度，对 1955 年《国籍法》的拟议修正案有助于促进大多数宗教团体有资格申请公民身份，但不包括穆斯林少数群体。人们表示担心这种情况会导致印度上百万穆斯林无法拥有正式的公民身份，从而导致他们处于无国籍状态。¹²

¹⁰ 根据难民署的数据，2017 年约有 692 000 人处于无国籍状态。见：http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern。

¹¹ 欧洲无国籍问题网、欧洲罗姆人权利中心、无国籍和包容问题研究所“罗姆人的归属：巴尔干西部和乌克兰罗姆人的无国籍、歧视和边缘化问题”(布达佩斯，2017 年 10 月)。可查阅：www.errc.org/cms/upload/file/roma-belong.pdf。

¹² Saba Sharma, “India’s plan to tweak its citizenship law will fundamentally alter the country”, India Quartz, 9 July 2018. Available at <https://qz.com/1321289/why-tweaking-indias-citizenship-law-is-a-bad-idea/>。

C. 无国籍的主要原因

36. 无国籍对全世界各地人口产生的影响并不平等：鉴于全世界超过四分之三 of 无国籍人口属于少数群体，这个问题总体而言是少数群体问题。尽管有一些与《结束无国籍状态的全球行动计划》有关的倡议和成功案例，¹³但截至 2018 年这一数字并没有显著变化。

37. 从专家协商会议和为本报告提供的材料所得出的初步结论是，无国籍状态的大规模出现通常与以下主要情况有关：

(a) 立法的变化导致拒绝或剥夺以前持有的国籍。这是导致数百万少数群体无国籍的最常见原因，包括缅甸的罗兴亚族以及伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的库尔德人，以及影响特定少数群体的大规模无国籍状态的大多数其他情况；

(b) 个人原本持有国籍的国家发生继承、分裂或疆界改变。在某些情况下，或当疆界变化而包含了新的人口时，政府当局没有向某些个人，特别是那些属于独特少数族裔的成员，授予新国家的公民身份。一些较大规模的无国籍人口就属于这种情况，比如爱沙尼亚和拉脱维亚的俄罗斯少数群体以及(先前)孟加拉国的比哈尔人。此外，捷克斯洛伐克的解体令数以千计的罗姆人的公民身份在两个继承国均存在争议；

(c) 以书面证明确定公民身份的要求可能导致游牧少数群体或土著人口的存在，部分原因是他们的生活方式或与世隔绝的地理位置(通常在边界附近)，可能他们的主要活动在国家主管部门的范围之外展开，因此没有能够支持其申请公民身份的文件。这其中包括欧洲的一些罗姆人、缅甸和泰国的海上莫肯族人以及北非的图阿雷格族人；

(d) 有时向来自特定地区、宗教或语言的人口任意施加繁重的额外要求(从而使特定少数群体特别容易受影响)，在证明、维持或获得公民身份方面对特定少数群体设置实际障碍。不丹的洛沙姆帕人和阿拉伯叙利亚共和国的一些库尔德人受此类要求的约束；

(e) 冲突和难民流动往往可能导致人们逃离原籍国，或失去或无法证明其先前的公民身份，且无法在避难国取得新的公民身份。这些人口，其中许多是少数群体，可能在取得出生证明和其他民事登记证明方面面临障碍。例如巴勒斯坦人和叙利亚人就属于此类；

(f) 当一个国家的特定部分人口一直被排除在公民身份之外时，则对公民身份的历史性否定会是一种最终模式。例如，贝都因人在科威特独立时未获授科威特公民身份，最初也不是斯里兰卡的所谓“庄园”或“种植园”泰米尔人；¹⁴

¹³ 例如，2017 年 5 月，西非成为第一个在西非国家经济共同体支持下制定具有约束力的区域行动计划的区域，其目标是消除无国籍状态。

¹⁴ 这个斯里兰卡少数群体在 2003 年的人数约为 30 万，大部分处于无国籍状态。立法和其他措施使少数大规模无国籍情况之一和孟加拉国的比哈尔人问题得以解决。2003 年 10 月通过的立法向自 1964 年 10 月 30 日以来居住在斯里兰卡的所有无国籍印度裔及其后裔经申请授予斯里兰

(g) 剥夺公民身份表面上涉及国家安全或打击恐怖主义威胁的原因。国家主管部门通过司法或行政程序将具体个人作为目标。在某些情况下，此种特殊程序可能存在歧视性或任意性，尤其影响某些少数群体的成员。

38. 当然还有其他情况导致个人处于无国籍状态，尽管涉及的人数往往相对较少，例如国籍法之间存在差距的情况，如果孩子在父母亲原籍国以外的地方出生，出生地所在国家仅认可血统主义(根据血统决定国籍)，而母国仅认可出生地主义(根据出生地决定国籍)。

39. 上述模式是世界各地大多数无国籍状况的基础，其本身不一定涉及违反国际人权义务。此外还有各种可能相关的人权义务，尽管很明显，至少在涉及少数群体的大规模无国籍的情况下——因此对于全球数百万无国籍人士而言——专家、国际组织和其他有关各方似乎已达成共识，严重的人权因素在发挥作用。

D. 无国籍和人权义务

40. 根据 1930 年《关于国籍法冲突的若干问题的公约》第一条，“每一国家依照其本国法律断定谁是它的国民”，这是习惯法和条约法中的一贯规则。然而，对这一点的理解必须服从于一个明确的限制，即与公民身份有关——无论是公民身份的获得、维持或失去——的任何国家法律、政策或做法必须同时按第一条规定符合“国际公约、国际惯例以及一般承认关于国籍的法律原则”，包括国际人权义务。

41. 美洲人权法院曾经裁决：“国家对涉及国籍事项的管制方法现在不能再视为属其专有的管辖权；国家的这些权力也由其确保充分保护人权的义务加以限定。”¹⁵

42. 极少数情况下，拒绝或剥夺公民身份即使会导致无国籍状况，也是国际法所允许的，但前提是没有违反国际人权义务。简而言之，这类情况极不可能，特别是当其结果是使大量少数群体成员被驱逐或丧失公民身份时。

43. 关于无国籍问题，有四项相互交叉的主要人权标准显然至关重要：

- (a) 国籍权；
- (b) 防止无国籍状态的义务；
- (c) 禁止歧视；
- (d) 任意拒绝或剥夺公民身份。¹⁶

卡公民身份。另一项旨在消除少数群体无国籍状态的成功举措是，尼泊尔当局自 2006 年起对偏远地区采取措施，包括引入新的国籍法和流动小组发放国籍证明，解决 200 多万马德西、达利特和贾那贾提人少数群体的无国籍问题。

¹⁵ 美洲人权法院，1984 年 1 月 19 日 OC-4/84 号咨询意见，第 32 段。

¹⁶ 例如，非洲近期的若干倡议更多地强调这一方面，包括《阿比让西非经共体成员国关于消除无国籍状态的部长宣言》和非洲人权和民族权委员会于 2015 年通过并于 2017 年 5 月正式提交非洲联盟的《非洲人权和民族权宪章》关于非洲的国籍权和消除无国籍问题的具体方面的议定书

44. 从法律角度看, 这四项标准的作用各不相同, 但就后两项标准而言已有裁决, 认为任何形式的歧视性拒绝或剥夺公民身份在国际法中将自动被视为任意的。该四项标准很可能对导致数百万少数群体成员处于无国籍状态的立法、政策或做法产生重大影响, 将于 2019 年 3 月提交的本报告的最终版本中将对其进行更深入的审议。

45. 近年来, 特别是对于被拒绝或剥夺公民身份的来自其他族裔、宗教或语言背景的个人而言, 无歧视的平等权利越来越占据显著地位, 成为可成功援引的最强有力的人权条款之一。¹⁷例如, 非洲人权和民族权委员会发现¹⁸特定族裔群体因其实质或被他人认定的族裔、宗教和/或源于父名的姓或名字而被拒绝授予国籍, 现有的国籍法和做法导致对在族裔上属于少数群体的人采取歧视政策, 结果导致科特迪瓦数十万人处于无国籍状态。

46. 如前文所述, 类似的立法和做法似乎是导致数百万巴勒斯坦人、罗兴亚人、俄罗斯人、罗姆人、贝都因人、海地人、洛沙姆帕人和其他少数群体被拒绝或剥夺公民身份的根源。在本报告的最终版中, 特别报告员将详细说明是否涉及这些人权义务以及如何确切涉及这些人权义务。

E. 有效消除少数群体的无国籍状态

47. 此外, 还有必要强调最近为解决少数群体极易受无国籍状态影响或边缘化的问题而推出的建设性且有效的举措。哥斯达黎加和巴拿马数千名土著人在这些国家也属于人数较少群体, 得益于哥斯达黎加民事登记处和巴拿马民事登记处在难民署的支持下于近期推动登记, 他们的公民身份得到了承认。在一些国家, 包括最近的马达加斯加, 已经对国籍法进行修正, 赋予妇女与男子将其国籍传给其子女的平等权利, 作为难民署“归属运动”的一部分以及“到 2024 年结束无国籍状态十项行动”之一。

48. 《结束无国籍状态的全球行动计划》中的关键行动是“解决当前重大的无国籍状态问题”。如本报告中所强调的, 世界各地重大的无国籍状态问题涉及无国籍人士总人数的四分之三以上, 似乎涉及被拒绝或剥夺公民身份的目标少数群体。

49. 虽然这些行动早于人权委员会目前开展的运动, 但值得注意的是至少有两种情况已消除无国籍状态, 从而导致仅两个国家就有 50 多万属于少数群体的人被系统性认可或授予公民身份, 总体而言这是一个具有极大意义的数字。在孟加拉国(2007 年后为比哈尔人)和斯里兰卡(2003 年后为“庄园”泰米尔人), 诉讼和立法变革最终消除了妨碍这些少数群体获得公民身份或公民身份得到有效认可面

草案。根据该议定书, 将对各国设定最低条件, 要求承认或授予与其领土有密切联系的个人以国籍, 同时认识到, 殖民时期在非洲任意设置边界、独立前的人口和劳动力转移、出生登记率低以及非洲大陆许多人的游牧生活方式等原因导致特殊挑战。

¹⁷ 美洲人权法院, 被驱逐出境的多米尼加人和海地人诉多米尼加共和国, 2014 年 8 月 28 日的判决; 和非洲人权和民族权委员会, 开放社会司法倡议诉科特迪瓦, 2015 年 2 月 28 日第 318/06 号裁决。

¹⁸ 非洲人权和民族权委员会, 开放社会司法倡议诉科特迪瓦。

面临的障碍。这也表明现有的具体做法展示了如何采取类似措施解决现有的重大无国籍状态问题。

50. 特别报告员将与国家和非国家行为体进一步磋商和讨论，以便在 2019 年将其报告提交人权理事会之前获得对本报告的反馈意见。此外，少数群体问题论坛将于 2019 年 11 月对该专题进行审议。希望在召开额外的专家会议之后最终制定实用指南，将此前在该领域所开展工作的成果纳入其中。

四. 初步结论和建议

51. 特别报告员欢迎难民署和一些国家政府为解决无国籍问题所做的出色工作，包括一些国家纠正先前影响到某些少数群体的歧视性拒绝或剥夺公民身份行为的积极做法。他特别感谢众多国际和区域组织、国家政府、民间社会组织和专家个人，他们响应其提交材料的号召，并参加了在曼谷举行的区域专家协商会议或在 2017 和 2018 年与他会面讨论和磋商。

52. 他鼓励国际社会和其他相关行为体在 2018 年就主要影响到少数群体成员的无国籍状态与拒绝或剥夺公民身份之间的密切关系进行辩论和研究。

53. 特别报告员特别呼吁各国和其他有关各方继续就无国籍作为少数群体问题进行思考，并参与他的活动以完成通过本报告开始的工作，包括可能制定一份实用指南，以避免与四项国际人权标准冲突并极可能涉及导致数百万少数群体陷入无国籍状态的这些做法的国籍法。

54. 特别报告员认为，要有效解决约 1 000 万人的无国籍问题，其中四分之三以上为少数群体，所有相关行为体，特别是各国，必须加强努力。出于这些原因，他提出了以下初步建议。

55. 各国有权制定有关公民身份的获得、承认或丧失的法律，尽管国际人权法对此有明确限定。

56. 国家不得任意或歧视性地拒绝或剥夺少数群体的公民身份，这是全世界无国籍问题的主要原因。

57. 特别报告员再次请难民署的少数群体问题独立专家的第一任务负责人和联合国人权事务高级专员办事处进行研究，以揭示无国籍问题在全球范围内成为少数群体问题的程度。这应包括尽可能收集和分析按性别和族裔、语言和宗教标准分列的统计数据。

58. 各国必须在婴儿出生后立即对所有婴儿进行登记并出具出生证明。各国还应考虑开展登记运动并简化登记要求，具体针对那些往往因累赘或任意的要求被排除在外或处于不利地位、导致之后在证明国籍方面遭遇困难的土著人民以及游牧和孤立的少数群体社区。

59. 无论父母的移民身份如何，如果孩子可能处于无国籍状态，各国必须向在其领土内出生的所有儿童授予国籍。

60. 各国对授予公民身份的要求，包括有关语言、宗教或族裔特征方面的任何倾向，必须合情合理，以免构成国际法所禁止的歧视形式。
61. 有必要进一步澄清何种情形构成歧视性拒绝或剥夺公民身份。特别报告员吁请国际社会、会员国、国际组织和其他有关各方协助制定更实用的指南，包括以联合国正式语文编制指南，并通过社交媒体和其他媒介传播，以确保尽可能广泛分发供了解。
62. 特别报告员请难民署、联合国人权事务高级专员办事处和其他国际、区域和国内有关各方考虑在 2019 年或 2020 年组织一个专门的国际论坛，作为《结束无国籍状态的全球行动计划》的一部分，研究如何实施关于解决当前无国籍状态严峻境况的行动 1，尤其是关于所有涉及世界各地少数群体无国籍状态的严峻境况。

附件

为报告提供的材料

自 2005 年 8 月 1 日至 2016 年 12 月 1 日，少数群体问题任务负责人已向各国政府发送了 239 份个人来文。2005 年是该项任务存在的第一年，仅发送了 1 份来文。不过自那时起，发送来文的数量几乎稳定上升，数量最高的是 2011 年(37 份)，即目前的任务负责人就职之时(见下表)。

年份	发送来文数
2005	1
2006	10
2007	16
2008	10
2009	10
2010	10
2011	37
2012	30
2013	31
2014	34
2015	29
2016 (截至 12 月 1 日)	21
共计	239

A. 2018 年 4 月 30 日和 5 月 1 日在曼谷举行的区域专家协商会议的材料提供和与会者

姓名和职位	组织
José-María Arraiza, 信息、咨询和法律援助方案负责人	缅甸, 挪威难民委员会
Timnah Baker, 研究员	澳大利亚墨尔本法学院, 彼得·麦克穆林无国籍问题中心
Patrick Balazo, 研究员	中国香港, 加拿大无国籍问题和正义中心
Laura Bingham, 平等和公民身份问题高级常务法律干事	美利坚合众国, 开放社会司法倡议
Helen Brunt, 高级移民问题干事	泰国, 红十字会与红新月会国际联合会
Amal de Chickera, 联合董事兼共同创始人	荷兰, 无国籍和包容问题研究所
Suu Chit, 主任	缅甸, The Seagull
Nikola Errington, 保护干事(无国籍问题)	缅甸, 难民署

姓名和职位	组织
Nicole Girard, 东南亚协调员	泰国, 少数人权利团体
Khalid Hussain, 人权律师、少数群体权利活动家和副主席	孟加拉国, 亚太无国籍问题网
Jerald Joseph, 专员	马来西亚人权委员会
Nina Murray, 政策与研究主管	大不列颠及北爱尔兰联合王国, 欧洲无国籍问题网
Jelvas Musau, 高级区域保护干事(无国籍问题)兼东南亚区域干事	巴基斯坦, 联合国难民事务高级专员公署(难民署)
Maalini Ramalo, 社会保障高级经理	马来西亚, 农村地区人力资源开发
Butmao Sourn, 执行主任	柬埔寨, 少数群体权利组织
Davina Wadley, 协调员	澳大利亚, 亚太无国籍问题网
Myo Win, 执行主任	缅甸, 微笑教育与发展基金会

B. 国家、民间社会和其他专家对吁请提交材料的答复

1. 国家

国家	答复
阿根廷	解释无国籍状态立法的信函
澳大利亚	解释无国籍状态立法的信函
奥地利	难民署题为“绘制奥地利无国籍地图”的报告和对剥夺公民身份立法的解释, 包括与外国恐怖主义作战人员有关的立法的信函
阿塞拜疆	对调查问卷的答复和对无国籍状态及其他方面的立法的解释
哥斯达黎加	对调查问卷的答复和对无国籍状态及其他方面的立法的解释
克罗地亚	对调查问卷的一般性答复和解释立法的信函, 侧重于无国籍罗姆人
匈牙利	对提及有关无国籍状态的立法和政策的调查问卷的一般性答复和对斯洛伐克无国籍状况的解释
印度	对调查问卷的直接答复
黎巴嫩	对调查问卷的答复和对有关无国籍状态及其他方面的立法的解释
毛里塔尼亚	对调查问卷的答复和对针对对无国籍状态的立法与政策的描述
黑山	对调查问卷的一般性答复和包含对有关无国籍状态的政策和立法规定的解释的信函
葡萄牙	对调查问卷的直接答复
乌克兰	对调查问卷的直接答复
美利坚合众国	针对调查问卷中一些问题的一般性答复
乌拉圭	对调查问卷的直接答复

2. 国家人权机构

机构	答复的性质
阿富汗(独立人权委员会)	述及调查问卷中一些问题的信函
阿根廷(监察员办公室)	对调查问卷的直接答复
丹麦(丹麦人权学会)	对一些问题的直接答复
危地马拉(人权倡导者办公室)	对一些问题的直接答复
塞尔维亚(公民保护者办公室)	一般性答复
多哥(全国人权委员会)	对调查问卷的直接答复
科索沃 ^a (监察员办公室)	一般性答复

^a 对科索沃的提及应在安全理事会第 1244 (1999)号决议的背景下进行理解。科索沃监察员办公室是根据联合国科索沃临时行政当局特派团第 2000/38 号条例于 2000 年设立的。

3. 国际组织

组织	答复的性质
欧洲委员会(罗姆人与游民小组、民主总局)	对述及影响塞尔维亚、意大利、乌克兰等国罗姆人的不同情况和其他立法变革的调查问卷的答复
难民署	对涵盖不同地区所面临挑战的调查问卷，包括其关于东南欧无国籍状态的报告的具体答复
难民署(塔吉克斯坦)	对解释难民署在立法和政策层面处理无国籍问题方面的作用和面临的挑战的调查问卷的直接答复

4. 民间社会组织

组织	答复的性质
欧洲无国籍问题网、欧洲罗姆人权利中心、无国籍和包容问题研究所(联合提交)	关于罗姆人与获得公民身份的挑战的研究
第一现代农具共同倡议小组	对述及影响喀麦隆讲英语少数群体的无国籍问题的调查问卷的综合性答复
香港寻求庇护者及难民协会	对调查问卷的直接答复，包括香港教育大学就了解寻求庇护者所处困境进行的研究，以及述及无国籍状态对中国香港寻求庇护者的影响
新闻工作者和作家基金会	对国外土耳其公民被剥夺国籍的一般性答复和解决方法
香港正义中心	对述及与中国香港无国籍状态相关问题的调查问卷的直接答复
拉脱维亚人权委员会	对述及拉脱维亚无国籍各方面的调查问卷的直接答复
利比里亚教会理事会	对调查问卷的直接答复并对世界无国籍日的呼吁提供新闻稿，涵盖西非和亚洲的多种情况
少数人权利团体	对调查问卷的具体答复并解决毛里塔尼亚无国籍问题的障碍

组织	答复的性质
Right to a State(贝宁)	对调查问卷的具体答复，关于贝宁无国籍状态的报告以及述及在社会、政治和立法层面阻碍结束或解决贝宁无国籍问题的障碍
开普敦斯卡拉布里尼中心和法律资源中心(南非)	对调查问卷的直接答复，涵盖南非无国籍问题的挑战 and 原因
United Stateless	述及美国无国籍状态的一般性意见书

5. 其他专家和答复

姓名和职位或关联机构	答复的性质
Ewelina Ochab，法律研究员	在伊拉克与黎凡特伊斯兰国之后述及伊拉克基督教少数群体地位的一般性报告
Vlada Poljsadova，马斯特里赫特大学	述及拉脱维亚非公民身份问题的报告
Yana Toom，欧洲议会成员	关于欧洲议会和立法如何解决无国籍状态的一般性答复
William Worster，海牙大学高级讲师	述及儿童无国籍问题的报告