



## 人权理事会

第三十一届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

### 任意剥夺国籍对所涉儿童享有权利的影响，以及不获得出生 国等国国籍就会成为无国籍人的儿童获得国籍的现有法律和 做法

秘书长的报告

#### 概要

本报告强调，无国籍状态违背保护儿童最大利益的原则，任意剥夺国籍使儿童的人权更易受到侵犯，包括其身份权、受教育权、享有可达到的最高标准的健康、家庭生活和适足生活水准的权利。每名儿童获取国籍的权利受到国际人权法的保障，其目的是避免儿童因没有国籍而无法获得充分保护。各国必须确保把防止无国籍状态的全面保障措施纳入国内法，并在实践中有效执行，包括允许不获得国籍就会成为无国籍人的儿童在出生后尽快获得国籍的规定。



## 一、 导言

1. 人权理事会第 26/14 号决议请秘书长同各国、联合国各机构和其他相关利益攸关方协商，编写一份报告，说明任意剥夺国籍对所涉儿童享有权利的影响，介绍关于不获得出生国等国籍就会成为无国籍人的儿童获得国籍的现有法律和做法，并在人权理事会第三十一届会议之前向理事会提交报告。本报告就是遵照这一要求提交的。有 23 个成员国、10 个国家人权机构和 5 个非政府组织对报告建言献策。

2. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)估计，目前约有 1,000 万无国籍人，其中三分之一以上是儿童。考虑到至少每 10 分钟就有一名无国籍儿童出生，儿童中的无国籍状态是一个日益严重的问题。<sup>1</sup>

## 二、 每名儿童均有获得国籍的权利：国际法框架

3. 人人均有获得国籍的权利载于《世界人权宣言》第十五条，并得到其他多项国际和区域人权文书的认可(参见 A/HRC/13/34，第 3 至 18 段)。大会第 50/152 号决议以及人权理事会第 7/10 号、第 10/13 号、第 13/2 号、第 20/5 号和第 26/14 号决议再次肯定了国籍权是一项根本权利的属性，以及禁止任意剥夺国籍的要求(见同上，第 23 段)。各国必须以符合其国际义务(包括人权领域的义务)的方式制定关于获得、放弃或丧失国籍的适用法律。特别是，各国负有责任依据大会第 61/137 号决议和人权理事会第 26/14 号决议与国际社会适当合作，从而防止和减少无国籍状态。

4. 根据《儿童权利公约》第七条，儿童出生后应立即登记，并自出生起有获得国籍的权利。第七条强调应避免无国籍状态，其中具体规定缔约国应确保实施这些权利，尤其是在不如此儿童就无国籍的情况下。《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(卯)款第(3)项和《消除对妇女一切形式歧视公约》第九条规定人人均享有国籍权，不得以种族、肤色、血统、民族或族裔出身或性别为由而加以歧视。《公民权利和政治权利国际公约》第二十四条第 3 款也规定，每一儿童有权取得一个国籍。移徙工人子女的国籍权载于《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 29 条，残疾儿童的国籍权载于《残疾人权利公约》第十八条第(二)款。根据禁止任意剥夺国籍的要求，《儿童权利公约》第八条和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第二十五条第四款进一步保障每名儿童均有保留或恢复包括国籍在内的本人身份的权利。

5. 上述准则得到《减少无国籍状态公约》和《关于无国籍人地位的公约》的补充。就每名儿童均有获得国籍的权利而言，《减少无国籍状态公约》尤为重要，因为《公约》第一至第四条列出了《公约》缔约国在确保避免儿童无国籍问题方面承担的切实、具体的义务。这些义务包括：为在缔约国领土出生或父母之一为缔约国国民，

<sup>1</sup> 难民署，I am here, I belong: the urgent need to end childhood statelessness, 2015 年 11 月，第 1 页。

且不取得该国国籍就会成为无国籍人的儿童提供多项保障措施；对确保弃儿或在船舶、飞机上出生的儿童有权获得国籍作出一项具体规定。

6. 多项区域文书也保障每名儿童均有权获得国籍。这些文书包括《欧洲国籍公约》、《非洲儿童权利与福利宪章》(第 6 条)、《美洲人权公约》(第 20 条)和《伊斯兰儿童权利盟约》(第 7 条)。《阿拉伯人权宪章》、《东南亚国家联盟人权宣言》和《独立国家联合体人权和基本自由公约》等其他区域文书用更宽泛的语言重申人人均享有国籍权。区域人权法庭和机制通过多项判决也再次肯定了每名儿童均有权获得国籍,其中包括:美洲人权法院(Yean 和 Bosic 诉多米尼加共和国案)、非洲儿童权利和福利专家委员会(努比亚儿童诉肯尼亚案)以及欧洲人权法院(Genovese 诉马耳他案、Mennesson 诉法国案)。一些国家在其宪法和具体立法中也承认每名儿童均有获得国籍的权利。<sup>2</sup>

## A. 不歧视和儿童的最大利益

7. 应该参照国际人权法的各项一般原则来理解保护每名儿童均有权获得国籍的规定,包括为执行《儿童权利公约》所有权利提供参考的各项指导原则。<sup>3</sup> 其中至关重要的是不歧视原则和儿童的最大利益原则。

8. 不歧视原则是国际人权法中的一条指导原则,适用于国籍权的解释和实现。<sup>4</sup> 它意味着儿童有获得国籍的权利,不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别。<sup>5</sup> 出于歧视性理由而使儿童无法获得国籍,这就构成了任意剥夺国籍。<sup>6</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》第九条第 2 款要求缔约各国在关于子女国籍的方面给予妇女与男子平等的权利,这与《儿童权利公约》第二和第七条所载的义务相呼应。<sup>7</sup> 此外,在获得国籍的问题上不得对婚生子女和非婚生子女加以歧视。<sup>8</sup> 根据《儿童权利公约》第二条第 2 款,缔约国必须保护儿童,使其不受基于儿童父母、法定监护人或家庭成员的身份、活动、所表达的观点或信仰而加诸的一切形式的歧视或惩罚。因此,儿童获得国籍的权利不应受其父母以往观点或活动的影响。<sup>9</sup>

<sup>2</sup> 哥伦比亚、厄瓜多尔、埃及、危地马拉等国以及克罗地亚监察员提交的材料。

<sup>3</sup> 参见儿童权利委员会,第 5 号一般性意见(2003 年)。

<sup>4</sup> 参见 A/HRC/13/34, 第 18 段;和 A/HRC/19/43, 第 2 段。

<sup>5</sup> 《儿童权利公约》第二条第 1 款。

<sup>6</sup> 关于任意剥夺国籍的其他例子,参见 A/HRC/13/34, 第 23 段。

<sup>7</sup> 参见 CRC/C/JOR/CO/4-5。另见 A/HRC/23/23。

<sup>8</sup> 参见人权事务委员会,第 17 号一般性意见(1989 年);和欧洲人权法院,Genovese 诉马耳他,2011 年 10 月 11 日。

<sup>9</sup> 参见 CRC/C/15/Add.196, 第 29(d)段。

9. 儿童的最大利益原则载于《儿童权利公约》第三条，并得到许多其他国际和区域人权文书的认可；该原则给予儿童这样一种权利，即在公共和私人领域涉及儿童的一切行动或决定中，均应评估其最大利益，并以此为首要考虑。<sup>10</sup> 国家在开展国籍领域的立法和行政行为，包括执行避免儿童无国籍问题的各项保障措施时，必须尊重这一原则。非洲儿童权利和福利专家委员会在其关于《非洲儿童权利与福利宪章》第 6 条的一般性意见中回顾：“儿童没有国籍总体上就是儿童最大利益的对立面”。这一原则的适用意味着，除其他方面外，儿童必须在出生时或在出生后尽快获得国籍。<sup>11</sup> 不得使儿童长期没有国籍，<sup>12</sup> 或使其国籍不确定。<sup>13</sup>

## B. 不入籍就会成为无国籍人的儿童的国籍权

10. 保护每名儿童均有获得国籍的权利，其首要目的是避免儿童因没有国籍而无法受到充分保护。<sup>14</sup> 虽然根据国际人权法，国家没有给予在其领土内出生的每名儿童国籍的义务，但必须在国内并与其他国家合作，采取一切适当措施，确保每名儿童在出生时都有国籍。<sup>15</sup> 其中一项措施是给予在该国出生、不入籍就会成为无国籍人的儿童以国籍。这一保障措施是《减少无国籍状态公约》建立的框架的核心。多项区域文书也认可国家对实现在其领土上出生的儿童获得国籍的权利方面负有特别责任。<sup>16</sup>

11. 儿童权利委员会已建议《儿童权利公约》缔约各国给予所有在其领土内出生、不入籍就会成为无国籍人的儿童以国籍。<sup>17</sup> 不得根据父母两人或其中一人的国籍或无国籍而对子女取得国籍加以歧视。<sup>18</sup> 不应因自身或父母的居住身份(参见 CRC/C/NDL/CO/4、CRC/C/CHE/CO/2-4、CRC/C/TKM/CO/2-4 和 CRC/C/CZE/CO/3-4)，<sup>19</sup> 或根据他们以前是难民的身份(参见 CRC/C/CHN/CO/2)，或根据他们是土著或少数群体的身份(参见 CRC/C/THA/CO/2)，而把不入籍便会成为无国籍人的儿童排除在

<sup>10</sup> 儿童权利委员会，第 14 号一般性意见(2013 年)。

<sup>11</sup> 参见人权事务委员会第 17 号一般性意见；CRC/C/CZE/CO/3-4；和难民署，关于无国籍状态的第 4 号指导意见，第 11 段。

<sup>12</sup> 参见非洲儿童权利和福利专家委员会，努比亚儿童诉肯尼亚，2011 年 3 月 22 日；和难民署，关于无国籍状态的第 4 号指导意见。

<sup>13</sup> 欧洲人权法院，Mennesson 诉法国，2014 年 6 月 26 日。

<sup>14</sup> 人权事务委员会，第 17 号一般性意见，第 8 段。

<sup>15</sup> 同上。参见《儿童权利公约》第七条第 2 款。

<sup>16</sup> 参见《美洲人权公约》、《非洲儿童权利与福利宪章》、《伊斯兰儿童权利盟约》、《欧洲国籍公约》和《欧洲委员会避免因国家继承而出现无国籍问题的公约》。

<sup>17</sup> 截至 2015 年 9 月，委员会已经提出 27 条此类建议。参见无国籍和包容问题研究所出版的情况介绍，2015 年 9 月。

<sup>18</sup> 参见人权事务委员会，第 17 号一般性意见(1989 年)，第 8 段；和难民署，关于无国籍状态的第 4 号指导意见。

<sup>19</sup> 另见《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 29 条；和难民署，关于无国籍状态的第 4 号指导意见。

获得出生国的国籍之外。为了避免获取国籍上出现空白,《减少无国籍状态公约》第三条要求各国把在悬挂该国国旗的船舶上或在该国登记的飞机上出生的儿童视为在其领土上出生。<sup>20</sup>

12. 长期以来,国际法一直保证弃儿(即被遗弃在某国领土上且父母未知的儿童)取得国籍。<sup>21</sup> 儿童权利委员会认为,保障弃儿的国籍权也是《儿童权利公约》第七条直接产生的要求(参见 CRC/C/FJI/CO/2-4)。这一保障不仅应保护被遗弃的新生儿,也应至少包括任何无法提供其父母身份信息的儿童。<sup>22</sup> 《减少无国籍状态公约》、《伊斯兰儿童权利盟约》和《欧洲国籍公约》也含有这方面的具体义务。儿童权利委员会认为,各国必须确保:如果被遗弃儿童父母的身份以后得以明确,被认定是外国国民,且这名儿童可能因此成为无国籍人,则不应使其丧失国籍(参见 CRC/C/HRV/CO/3-4)。

13. 国家的义务不限于在其领土上出生或被找到的儿童。这些义务也包括与该国内存在其他相关联系的儿童(参见 A/HRC/13/34)。根据国际法,给予身在外国的国民所生、如不入籍便会无国籍的儿童以国籍也得到认可。这不仅是《减少无国籍状态公约》第4条规定的一项义务,也是每名儿童均有获得国籍的权利所直接产生的一项义务(参见 A/HRC/25/28)。<sup>23</sup> 国家还必须确保,在国家继承后<sup>24</sup> 以及在国际收养或代孕安排的情况下,避免儿童出现无国籍问题(CRC/C/15/Add.182,第36至37段)。

14. 儿童权利委员会认为,国家不应基于任何理由剥夺儿童的国籍,不论其父母的身份如何(参见 CRC/C/UKR/CO/3-4,第38段)。人权理事会第26/14号决议促请各国避免让丧失或剥夺国籍自动延伸至当事人的被抚养人(另见 A/HRC/25/28,第24段)。<sup>25</sup> 各国必须向被非法剥夺部分或全部身份要素的儿童提供适当援助和保护,以便迅速重新确立其身份。在任意剥夺国籍的情况下,也必须提供有效的补救措施(参见 A/HRC/13/34、A/HRC/25/28 和 CRC/C/DOM/CO/3-5)。<sup>26</sup>

15. 全民出生登记对儿童国籍权的实现非常重要。每名儿童在出生时就得到登记的权利被确认为一项基本人权,应不受获得国籍问题的影响而得到实现。出生登记记录儿童的父母情况和出生的地点、时间,从而也具有帮助儿童维护其国籍权的重要功能。在某些情况下,无法获得出生登记直接妨碍国家把儿童认定为其国民。<sup>27</sup> 因结构性歧视而最容易得不到出生登记的群体包括无证移民、土著、少数和游牧群体、

<sup>20</sup> 另见难民署,关于无国籍状态的第4号指导意见。

<sup>21</sup> 参见《关于国籍法冲突的若干问题的公约》、《减少无国籍状态公约》和《伊斯兰儿童权利盟约》。

<sup>22</sup> 参见非洲儿童权利和福利专家委员会,第2号一般性意见;和难民署,关于无国籍状态的第4号指导意见。

<sup>23</sup> 另见 CRC/C/CUB/CO/2 和 CRC/C/CAN/CO/3-4。

<sup>24</sup> 《欧洲委员会避免因国家继承而出现无国籍问题的公约》;另见 A/HRC/13/34。

<sup>25</sup> 法国和保加利亚监察员提交的资料。

<sup>26</sup> 阿塞拜疆、巴林、科特迪瓦和吉尔吉斯斯坦提交的资料中提供了努力解决现有无国籍状况的例子。

<sup>27</sup> 黎巴嫩和欧洲无国籍问题网提交的资料。

难民、境内流离失所者，以及无国籍人；他们在无法完成出生登记的地方还面临着国籍存在争议的更大风险。各国应特别注意这两个情况，消除出生登记程序方面的任何障碍，并实现身处这些情况下的儿童的国籍权。各国应确保出生登记免费，所有儿童均可获得；不论其父母的国籍或无国籍状态、居住或其他法律地位如何，不加歧视地向所有在其领土内出生的儿童发放出生证。

### 三、 如不获得出生国等国国籍就会成为无国籍人的儿童获得国籍：现有法律和做法

16. 如不获得出生国国籍就会成为无国籍人的儿童实际上有多大可能取得该国的国籍，这仍然是一个研究不足的问题(参见 A/HRC/25/28, 第 28 段)。<sup>28</sup> 缺乏说明相关保障措施执行情况的可靠数据，缔约国向包括儿童权利委员会在内的相关人权条约机构提交的报告中也存在不足(参见 CRC/C/BLR/CO/3-4 和 CRC/C/GHA/CO/3-4)。

#### A. 如不入籍就会成为无国籍人的儿童的总体保障状况

17. 难民署计划到 2024 年实现“终止无国籍状态全球行动计划”，其中一个目的是让所有国家的国籍法都纳入这样一条规定，即给予出生在其领土内的儿童以国籍。<sup>29</sup> 根据难民署的分析，全球各国中，目前至少 29% 的国家的国籍法中没有这一规定，而另有 28% 的国家作出了某些不充分的规定。<sup>30</sup> 这表明，各国的国内法与其国际人权义务之间存在巨大的差距。

18. 需要进一步努力，来确保各国立法完全符合它们在保护境内出生儿童方面承担的人权义务和其他条约义务，避免他们成为无国籍人。根据一份对 45 个欧洲国家的国籍法进行的研究，不到一半(21 国)具备全面的保障措施，给予所有在其领土上出生的无国籍儿童以国籍。<sup>31</sup> 非洲 55 国中，12 国提供了保障措施，给予所有在境内出生、如不入籍就会成为无国籍人的儿童以国籍。<sup>32</sup> 中东和北非 17 国中，发现两个国家的法律中具备此类保障措施。<sup>33</sup> 在美洲，多数国家都实施无条件的、按

<sup>28</sup> 各国为本报告提交材料的说明含有关于在其领土内出生的无国籍儿童获得国籍的数据。

<sup>29</sup> “行动 2：确保没有任何儿童出生时就是无国籍人”详细阐述了这一目标。“行动 2”下的其他目标包括：确保所有国家的国籍法中具有给予弃儿国籍的规定，并给予在国外出生但无法获得别国国籍的儿童以国籍。

<sup>30</sup> 难民署，《终止无国籍状态全球行动计划》，2014 年 11 月，第 9 页。

<sup>31</sup> 澳大利亚(提供了一个欧洲以外国家具备这一保障措施例子)、波斯尼亚和黑塞哥维那、马耳他、葡萄牙、塞尔维亚和斯洛伐克提交的资料。参见欧洲无国籍问题网，No child should be stateless, 2015 年 9 月。

<sup>32</sup> Bronwen Manby, “Citizenship and Statelessness in Africa: The law and politics of belonging”, 2015 年。

<sup>33</sup> Laura van Waas 和 Zahra Albarazi, “A comparative analysis of nationality laws in the MENA region”, 蒂尔堡大学, 2014 年 9 月。

出生地决定国籍的制度，对所有境内出生的儿童给予国籍，不论他们是否不入籍就会成为无国籍人(虽然对外交人员的子女存在例外)。然而，研究发现一些美洲国家的立法有可能与适用的国际标准不完全相符。<sup>34</sup>

19. 许多其他国家具有一些保障措施，保护某些在其境内出生的儿童不成为无国籍人。上述研究表明，对非洲 55 国的立法进行了分析，<sup>35</sup> 其中 22 国以及欧洲 45 国中的 4 国<sup>36</sup> 具有最低程度的措施，保障在国内出生的无国籍儿童的国籍。

20. 对于身处国外的国民所生、不能获得别国国籍的儿童，在他们取得国籍的问题上也存在立法空白：各国中没有任何保障措施的至少占 3%，保障措施不足的至少占 44%。<sup>37</sup> 难民在国外流亡期间生下的子女<sup>38</sup> 和无证移民生下的子女<sup>39</sup> 尤其容易成为无国籍人，因为实践上和程序上的诸多障碍阻碍他们获得与父母同样的国籍。世界范围内，27 个国家限制妇女在与男子平等的基础上把国籍传给子女的权利，这产生了一些具体问题。<sup>40</sup> 在许多情况下，这些限制性法律不仅构成基于性别的歧视，而且没有解决儿童可能因此成为无国籍人的问题。在这些限制妇女把国籍传给子女的国家中，有许多是难民产生国和劳动力向外迁徙率较高的国家，因而这些法律还导致女性难民和移民所生子女更容易成为无国籍人。<sup>41</sup>

## B. 国家法律和做法中的普遍问题

21. 法律上的不同障碍会阻碍不入籍就会成为无国籍人的儿童取得国籍。在国家对不入籍就会成为无国籍人的儿童获取国籍施加的各种限制中，最普遍的一个是规定儿童能否获取国籍要取决于其父母的国籍身份或无国籍状态。例如，在西部非洲一半的国家中，如果父母是无国籍人且(或)其公民身份不明，则子女可以获得国籍。<sup>42</sup> 在欧洲 11 国<sup>43</sup> 以及其他区域的某些国家中，情况相同。<sup>44</sup> 用这种办法来制定避免儿童无国籍的保障措施是有问题的，因为它没有解决父母一方(或双方)可能拥有

<sup>34</sup> 欧洲联盟公民身份民主观察所，全球避免无国籍状况保护数据库，S01 模式(出生即无国籍)。

<sup>35</sup> B. Manby, “Citizenship and Statelessness in Africa” (参见脚注 32)。

<sup>36</sup> 欧洲无国籍问题网，No child should be stateless(参见脚注 31)。

<sup>37</sup> 难民署，《终止无国籍状态全球行动计划》。巴拉圭监察员办公室提交的资料。

<sup>38</sup> 参见 Zahra Albarazi 和 Laura van Waas, *Statelessness and Displacement*, 范围规划文件, (挪威难民理事会和蒂尔堡大学, 2015 年); 以及 Amit Sen 和 Charlie Dunmore, “Born in exile, Syrian children face threat of statelessness”, 难民署, 2014 年 11 月 4 日。

<sup>39</sup> 无证移徙者问题国际合作平台(PICUM)提交的资料。

<sup>40</sup> 难民署，《终止无国籍状态全球行动计划》；争取平等国籍权全球运动提交的材料。

<sup>41</sup> 难民署，“Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness, Background Note”，2015 年。

<sup>42</sup> Bronwen Manby, “Nationality, Migration and Statelessness in West Africa. A study for UNHCR and IOM”，2015 年 6 月。

<sup>43</sup> 欧洲无国籍问题网，No child should be stateless(参见脚注 31)，第 15 页。

<sup>44</sup> 哈萨克斯坦和大韩民国提交的资料。

国籍但无法将其传给子女的问题。也可以把这一办法看做与相关国际人权文书背道而驰，这些文书明确宣称每名儿童均有权获得国籍。

22. 立法中普遍存在的另一个局限是，在一国领土上出生、不入籍就会成为无国籍人的儿童能否取得国籍取决于某些居留要求：相关保障要想适用，儿童及(或)其父母须是该领土内的合法居民，某些情况下甚至需是永久居民。<sup>45</sup> 这一要求把某些无国籍儿童排除在外，使相关保障无法适用，而且不符合不歧视和儿童的最大利益这两条国际人权原则。

23. 许多国家向在其领土上出生、不入籍就会成为无国籍人的儿童自动给予国籍。根据儿童的最大利益原则，这就确保了国籍权在儿童刚一出生时就得以实现。在其他国家，必须由儿童(或由父母代表)申请才能确保获得国籍，这时可能会附加一些程序性条件。这些条件可能会造成儿童取得国籍上的障碍，尤其是在这名儿童必须拿出某些文件而因其法律身份又不可能取得这些文件的情况下。可能要有出生证，不过要想获得出生登记就必须有合法的居留权，这就妨碍了在该国没有正规移徙身份(或者父母身份不正规)的儿童取得国籍的机会。<sup>46</sup>

24. 当没有辨明儿童无国籍情况的特别措施时，儿童或其父母可能要提供某些证件，而正是由于这种无国籍状态的情形或性质，这些证件是难以或不可能取得的，例如外交使团或领事馆出具的、说明这名儿童尚未从其父母获得国籍的证明。<sup>47</sup> 许多国家存在一个与此相关的问题，即缺乏一个确定无国籍状态的程序，使得身处该国的无国籍人的无国籍状态得到承认，并避免他们因在该国所生子女要获取国籍而承担不应有的负担。<sup>48</sup> 此外，难民的子女拿出所需的证据会有些问题，对他们而言，与原籍国的领事机关接触可能带来严重的风险。各国必须确保特定要求不会削弱不入籍就会成为无国籍人的儿童获得国籍的机会，尤其是对难民或无证移民的子女等脆弱群体而言。

25. 即便法律没有明确要求儿童或其父母提供具体形式的证据，证明这名儿童的无国籍状态；缺乏说明无国籍情况的适当身份材料也可构成一个重大障碍，阻碍每名儿童获得国籍的权利的有效实现。儿童的国籍可能被相关国家定为“不明”或“有待澄清”，甚至被赋予一个他们实际上无法享受的国籍，如此一来就无法援引保障无国籍儿童获得国籍的措施。<sup>49</sup> 这会使儿童陷入被法律遗忘的境地，可以持续数年，甚至持续到他们成年。这可能对确定儿童的个人身份造成负面影响，<sup>50</sup>而且不符合儿童的最大利益。

<sup>45</sup> 欧洲 14 国的情况就是如此。另见欧洲无国籍问题网，*No child should be stateless*(参见脚注 31)，第 16 页。

<sup>46</sup> 南非法律资源中心提交的资料。

<sup>47</sup> 哥斯达黎加提交的资料。

<sup>48</sup> 越来越多的国家具备了专门的无国籍状态确定程序，其他国家正在制定这些程序。

<sup>49</sup> 欧洲无国籍问题网，《*No child should be stateless*》(参见脚注 31)，第 17 页。

<sup>50</sup> 参见 *Menesson* 诉法国案。

26. 新出现了一些阻碍儿童获得国籍的其他问题。这些问题包括：无证移民和土著人的子女无法根据按出生地决定国籍的制度获得国籍。公民身份法规与国内法律、政策的其他领域相互作用的地方也存在一些问题，例如民事登记和婚姻法，<sup>51</sup> 国际商业代孕的情况，以及同性夫妇的子女，<sup>52</sup> 等等。各国和各人权机制应继续关注与实现每名儿童获得国籍权相互作用并对其产生影响的所有相关法律和做法，而不仅仅关注与国籍规范具体相关的法律和做法。

#### 四、 任意剥夺国籍对儿童享受人权的影响

27. 任意剥夺儿童国籍本身就是一个侵犯人权的行为，其可能产生的最严重后果是无国籍状态。国际人权法的前提不是个人的国籍，而是全体人类生而平等的尊严。然而在实践中，享有国籍权的人有更多享受其他多种人权的机会。选举权、被选举权、行使某些公务的权利等可能仅限于一国的公民，<sup>53</sup> 这些关键政治权利是上述情况的例外，因为它们属于无国籍人一般无权享受的人权。其他所有人权则是所有人都享有的，包括被任意剥夺国籍的儿童在内。<sup>54</sup>

28. 国家不能在剥夺儿童的国籍后，又依据其无国籍状态剥夺这名儿童的其他人权；法律上不存在任何说明这一行为正当的理由。然而，社会对无国籍儿童视而不见，一再造成侵犯他们权利的行为被忽视。<sup>55</sup>

29. 非洲儿童权利和福利专家委员会在其关于《非洲儿童权利与福利宪章》第 6 条的一般性意见中说，无国籍状态对儿童造成的总体负面影响如何强调都不过分。“虽然无国籍儿童往往自身毫无过错，但经常承袭不确定的未来，难以自由旅行，难以在必要时诉诸司法，并且面临被法律遗忘、容易被母国驱逐的挑战。在实现获取卫生保健、就学等社会经济权利方面，无国籍状态对儿童造成尤其恶劣的影响。”无国籍儿童在享受人权方面面临的其他挑战包括：获得出生证和其他形式的法律和身份证明，获得社会保障福利。无国籍儿童可能还容易受到任意和长期拘留，在极端情况下容易受到剥削和虐待。<sup>56</sup>

30. 所有的国际核心人权文书均载有不歧视原则，《儿童权利公约》第三条载有儿童的最大利益原则；如上所述，这两条是实现儿童权利的指导原则。任意剥夺儿童

<sup>51</sup> 伊朗伊斯兰共和国提交的资料。

<sup>52</sup> 参见 *Mennesson* 诉法国案；欧洲无国籍问题网提交的资料。

<sup>53</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》，第二十五条。

<sup>54</sup> 国际人权法允许对非国民的权利进行某些限制，例如与迁徙自由和工作权相关的方面。这对没有任何国籍的无国籍人而言是一个不利条件。尽管如此，必须对这些限制详加解释，从而避免破坏根本禁止种族歧视的工作(参见种族歧视委员会，第 30 号一般性意见 CERD/C/64/Misc.11/Rev.3，第 2 段)。

<sup>55</sup> 尼加拉瓜人权检察官办公室提交的资料。

<sup>56</sup> 难民署，*I am here, I belong* (参见脚注 1)，第 18 页。

国籍对人权造成的最普遍、最不利的后果是，他们免遭歧视的权利持续受到侵犯，他们的最大利益被一直忽视。这种情况又对他们享受其他所有人权造成负面影响。

## A. 身份权

31. 身份权与国籍权紧密相联。<sup>57</sup>《儿童权利公约》第八条要求各国尊重儿童保持身份的权利，包括保持国籍、姓名和家庭关系的权利。任意剥夺国籍夺走儿童身份中的一个关键要素，削弱了儿童对身份中其他要素的享受。美洲人权法院讨论了任意剥夺儿童国籍与剥夺儿童身份其他方面之间的联系，以及这样做对享受其他人权造成的影响；该法院说，相关国家不给予儿童国籍，就将他们置于“极端脆弱的处境之中”，并且“侵犯了他们的国籍权，还有法人地位权、姓名权、平等保护权等其他权利，这些都与儿童权利有关”。<sup>58</sup>

32. 出生登记受到《儿童权利公约》第七条的保护，是保留并认可儿童身份权的手段之一。无国籍儿童，尤其是父母是无国籍人的儿童，在获得出生登记上更容易面临法律和实践上的障碍。他们在获得其他多种法律文件上也面临障碍。<sup>59</sup>

33. 可持续发展目标的目标 16.9 是到 2030 年，为所有人提供法律身份，包括出生登记。任意剥夺儿童国籍是实现这一目标的一个重大障碍；除非《儿童权利公约》第七和第八条得到普遍遵守和履行，而且儿童无国籍问题被根除，否则这一目标无法全面实现。

## B. 受教育权

34. 《儿童权利公约》第二十八条和《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条保护每名儿童的受教育权。它们保障人人享有全面的免费义务小学教育，并制定了关于高等教育的多项标准。经济、社会和文化权利委员会与儿童权利委员会都认为，非公民身份或无国籍状态不应影响受教育权的享有。<sup>60</sup>然而，在无国籍状态对儿童的影响中，报告最普遍的一个是阻碍儿童获得教育。<sup>61</sup>秘书长在之前的一份关于任意剥夺国籍的报告中指出，非公民儿童在获得教育方面的困难与他们的非公民身份有着虽非直接却很密切的关系(A/HRC/19/43, 第 37 段)。教育障碍也在限制无国籍儿童成年后的工作机会中发挥着巨大作用。

<sup>57</sup> 厄瓜多尔提交的资料。

<sup>58</sup> Yean 和 Bosico 的子女诉多米尼加共和国案，美洲人权法院，2005 年 9 月 8 日的判决。

<sup>59</sup> 阿富汗独立人权委员会提交的资料。

<sup>60</sup> 参见经济、社会和文化权利委员会，第 13 号一般性意见(1999 年)，第 6(b)段；和儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 41 段。另见消除种族歧视委员会，第 30 号一般性建议，第 30 段；A/HRC/14/25、A/HRC/17/29 和 Corr.1；以及《关于无国籍人地位的公约》，第二十二條。

<sup>61</sup> 参见 A/HRC/19/43, 第 36 段。另见 E/C.12/1/Add.24., 第 8 段；E/C.12/1/Add.103, 第 24 和第 45 段；CRC/C/15/Add.99, 第 16 段；CRC/C/15/Add.131, 第 47 和第 49 段；CRC/C/15/Add.185, 第 27 段；CRC/C/15/Add.203, 第 36 段；CRC/C/15/Add.244, 第 53 段；以及 CRC/C/15/Add.254, 第 37 段。

### C. 享有能达到的最高标准健康的权利

35. 《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条规定了健康权。同样,《儿童权利公约》第二十四条纳入了一条各国须确认儿童有权享有可达到的最高标准的健康的义务。经济、社会和文化权利委员会认为,各国义务尊重健康权,除其他外不能剥夺或限制所有人得到平等机会,包括囚犯和被拘留者、少数群体、庇护寻求者和非法移民;<sup>62</sup> 获得卫生保健方面的任何歧视均为《经济、社会、文化权利国际公约》所禁止(E/C.12/2000/4, 第 18 段)。尽管有这些规定,但无国籍儿童经常在享受这项权利时面临歧视。在 30 多个国家中,儿童需有相关文件才能在卫生设施中接受治疗。在至少 20 个国家中,无国籍儿童无法依法得到免疫接种。<sup>63</sup> 欧洲的罗姆儿童得不到儿科公共服务和儿童健康教育。旅行限制、非国民的医疗费用更高以及歧视等其他因素妨碍无国籍儿童的健康权。<sup>64</sup>

### D. 家庭生活权

36. 《公民权利和政治权利国际公约》第十七条规定人人有权享受保护,其私生活和家庭生活不受任意或非法干涉。第二十三条认可家庭有权受到社会和国家的保护。《儿童权利公约》第七、第九、第十、第十六和第十八条规定,各国应确保儿童的家庭生活权得到保留和保护。任意剥夺儿童国籍,再加上对进入一国境内或在其中居留的各种限制,会对享受这些权利造成负面影响(A/HRC/19/43, 第 21 段)。人权事务委员会已经裁决,对儿童的父母发出的剥夺令侵犯了保护家庭生活方面的权利和该儿童的权利(CCPR/C/72/D/930/2000, 附件)。同样,欧洲人权法院已经判决,不承认父母与其代孕子女之间的法律联系并剥夺这类儿童的国籍构成侵犯儿童家庭生活权的行为。<sup>65</sup>

### E. 迁徙自由

37. 《世界人权宣言》第十三条和《公民权利和政治权利国际公约》第十二条保障每个人的迁徙自由,包括儿童在内。缺乏证明文件(尤其是无法获得护照)以及在某些情况下对无国籍少数群体的迁徙施加限制,削弱了无国籍儿童对迁徙自由的享受。正如秘书长所指出的,如果国家通过任意剥夺国籍而使被剥夺国籍者在居住国处于不正常的地位,则他们旅行和选择住所的能力可能会受到严重限制(A/HRC/19/43, 第 8 段)。

<sup>62</sup> 经济、社会和文化权利委员会,第 14 号一般性意见(2000 年)(E/C.12/2000/4),第 34 段;儿童权利委员会,第 15 号一般性意见(2013 年)(CRC/C/GC/15),第 8 段。

<sup>63</sup> 难民署, I am Here, I Belong (参见脚注 1), 第 12 页。

<sup>64</sup> 同上。

<sup>65</sup> 参见 *Mennesson* 诉法国案。

## F. 适足生活水准权

38. 《经济、社会、文化权利国际公约》承认人人有权为他和家庭获得适足的生活水准。《儿童权利公约》第二十七条规定，每个儿童均有权享有足以促进其生理、心理、精神、道德和社会发展的生活水平。任意剥夺国籍会对父母的生计前景并因此对包括儿童在内的整个家庭的生活水准造成巨大的负面影响。多数无国籍儿童生活在贫困之中；<sup>66</sup> 而歧视性做法导致任意剥夺国籍的情况代代相传，产生世代相传的无国籍状态，这一状态又使贫困进一步加剧。

## G. 保护免受经济剥削

39. 根据《儿童权利公约》第三十二条，各国应保护所有儿童免受经济剥削和从事任何可能妨碍或影响儿童教育的工作。被剥夺了受教育机会、没有证明文件、生活在贫困中的无国籍儿童往往毫无选择，只能从事危险或剥削性的工作。<sup>67</sup> 值得注意的是，无国籍人在成年后往往由于相同的原因而无法进入就业市场。<sup>68</sup>

## H. 贩卖儿童

40. 《儿童权利公约》第三十五条要求各国采取多种措施，以防止为任何目的或以任何形式诱拐、买卖或贩运儿童。然而，任意剥夺儿童国籍可能使他们更易遭到贩卖。<sup>69</sup> 非洲儿童权利和福利专家委员会在其关于《非洲儿童权利与福利宪章》第6条的一般性意见中得出结论认为，没有出生证或国籍的儿童更容易遭受性剥削等虐待行为，并且更易被贩卖或征召入伍。国籍已被任意剥夺且被迫逃离迫害的儿童尤其脆弱。<sup>70</sup>

## I. 免受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，以及免受任意剥夺自由

41. 《儿童权利公约》第三十七条(a)款规定，任何儿童不受酷刑或其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。<sup>71</sup> 第三十七条(b)款规定，不得非法或任意

<sup>66</sup> 参见难民署，*Under the Radar and Under-protected*，日内瓦，2012年，第9页；黎巴嫩提交的资料。

<sup>67</sup> 同上。参见难民署，*I am here, I belong*。

<sup>68</sup> 难民署，*I am here, I belong* (参见脚注1)。

<sup>69</sup> 人权理事会，第26/14号决议，第9段。另见尼加拉瓜人权检察官办公室提交的资料。

<sup>70</sup> 基督教团结国际协会提交的资料。

<sup>71</sup> 另见《世界人权宣言》，第五条；以及《公民权利和政治权利国际公约》，第七条。

剥夺任何儿童的自由。<sup>72</sup> 尽管有这些法律规范，但处于移徙或被迫流离失所中的无国籍儿童更易受到任意、长期的移民拘留，原因是他们没有国籍，不可能在一段合理的时间内获准离开该国。这种拘留可被视为既违反免受残忍、不人道或有辱人格的待遇的规定，<sup>73</sup> 又违反免受任意剥夺自由的规定。<sup>74</sup> 移民人权问题特别报告员称，遭到拘留的移民儿童往往受到创伤，而且他们很难理解为何没有犯罪却要受到“惩罚”(A/HRC/20/24, 第 38 段)。同样，酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员发现，拘留即便期限很短，也会伤害儿童的身心健康，阻碍其认知发展。被剥夺自由的儿童更有可能产生抑郁和焦虑问题，并且多表现出创伤后应激障碍的症状(A/HRC/28/68, 第 16 段)。

## 五、 结论和建议

42. 国际人权法保障每名儿童获得国籍的权利，禁止任意剥夺国籍。各国应确保其国内法提供与所有儿童有权获得国籍相关的保障措施。这些措施包括确保在其领土上出生、如不入籍就会成为无国籍人的儿童，以及身处国外的国民所生、如不入籍就会成为无国籍人的儿童能够获得国籍。各国还应制定相关规定，使弃儿和在船舶和飞机上出生的儿童能够根据国际标准获得国籍。各国应进一步确保这些保障措施有助于如不入籍就会成为无国籍人的儿童在出生后尽早获得国籍。

43. 国际法上的空白、从相关保障中受益而要满足的实体性或程序性条件，以及歧视等，是阻碍如不入籍就会成为无国籍人的儿童获得国籍的一些主要障碍。各国应确保把防止无国籍问题的综合性保障措施纳入国内法，在实践中有效执行，不受不合理条件的限制。

44. 虽然各国可自行酌情决定获得国籍的规定，但此类规定必须符合国际法的各项原则，尤其是儿童的最大利益和不歧视原则。现有的法律和做法表明，以性别、种族、宗教、族裔、民族出身、移民身份、残疾和政治观点为由的系统性歧视根深蒂固，继续导致任意剥夺儿童国籍的情况，不利于他们的法律身份和享受其他人权。在此方面，各国应消除基于歧视性理由剥夺儿童国籍的法律和做法。各国还应考虑移徙和难民流动对难民、寻求庇护者或移民儿童获得国籍造成的影响，并提供恰当的保护措施。

45. 缺乏出生登记也会产生成为无国籍人的风险。各国应遵守其国际人权义务，登记每名儿童的出生情况，无论这名儿童或其父母的国籍如何或有无国籍，或法律身份如何。各国应确保所有儿童在须提供身份证明时均能拿到相关证明，包括国籍在内。

<sup>72</sup> 另见《世界人权宣言》，第三条；以及《公民权利和政治权利国际公约》，第九条。

<sup>73</sup> 欧洲人权法院一再判决，即便对移民儿童实施短期拘留，也是违反禁止酷刑和其他虐待的行为。参见 Popov 诉法国案，2012 年 1 月 19 日的判决；Rahimi 诉希腊案，2011 年 4 月 5 日的判决；以及 Mubilanzila Mayeka 和 Kaniki Mitunga 诉比利时案，2006 年 10 月 12 日的判决。

<sup>74</sup> 参见 CCPR/C/59/D/560/1993 和 CCPR/C/76/D/900/1999。

46. 任意剥夺国籍使儿童的人权更易受到侵犯。各国应确保不剥夺这些儿童享受其他人权。不得基于其无国籍状态或以其他任何理由加以歧视。尤其是，应允许他们充分享受身份权、受教育权、健康权、适足生活水准权、家庭生活权和迁徙自由。必须随时保护他们免受剥削、贩卖、酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇和任意剥夺自由等重大侵权行为。

47. 在违反国际法剥夺儿童国籍，使其成为无国籍人的情况下，各国必须确保提供有效、适当的补救办法，包括恢复国籍在内。

48. 秘书长鼓励各国与难民署“终止无国籍状态全球行动计划”等国际倡议充分合作，遵守其根据 2030 年可持续发展议程作出的承诺，尤其是要求各国为所有人提供法律身份(包括出生登记)的目标 16 下的具体目标 9,以及关于性别平等的目标 5。

49. 秘书长呼吁尚未加入《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》的各国加入这两个公约，并执行公约的各项规定。

---