



大会

Distr.: General
19 December 2013
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十五届会议

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

人权与任意剥夺国籍

秘书长的报告

概要

本报告审查了可能导致个人或群体的国籍被剥夺的立法和行政措施，特别注意到受影响人员可能成为无国籍者的情况。考虑到从各国、联合国各机构和其他相关利益攸关方收集的资料，报告讨论了一些国内法中有关丧失或剥夺国籍的规定，回顾了限制国家取消一个人国籍的酌处权的国际准则和标准。它强调了综合保障对在法规中规定了丧失或剥夺国籍的情况下确保防止出现无国籍状态的重要性。它还论述了每个儿童拥有国籍的基本权利以及否则将处于无国籍状态的儿童取得国籍的措施的重要性。本报告想到应有的程序对防止任意剥夺国籍的关键作用，提醒各国在有关国籍的决定方面规定有效补救办法的必要性。最后，它强调了取得证明国籍的证件的重要性。



目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 丧失或剥夺国籍	3-26	3
A. 有关丧失或剥夺国籍的一般考虑	4-6	4
B. 丧失或剥夺国籍的理由	7-22	5
C. 丧失或剥夺国籍的影响	23-26	10
三. 否则会无国籍的儿童国籍的取得	27-30	12
A. 否则会无国籍的在一个国家出生的儿童	28	12
B. 否则会无国籍的身在外国的国民所生儿童	29	13
C. 弃儿	30	13
四. 关于应有程序的考虑	31-34	14
五. 证明国籍的证件	35-37	15
六. 结论和建议	38-45	16

一、 导言

1. 人权理事会在其第 20/5 号决议中请秘书长编写一个关于可能导致个人或群体的国籍被剥夺的立法和行政措施的报告，特别要注意受影响人员可能成为无国籍者的情况。理事会要求从各国、联合国各机构和其他相关利益攸关方收集这方面的资料。33 个国家¹ 以及 22 个联合国机构和非政府组织²。

2. 人权理事会在关于任意剥夺国籍问题的几项决议中都曾阐述享有国籍权利和避免无国籍的问题。理事会考虑了因为取消而国籍中止的情况以及一个人被任意剥夺取得国籍的权利的情况。³ 为理事会着手处理任意剥夺国籍的问题，本报告考虑了可能导致一个人自动丧失国籍或构成剥夺其国籍的决定之依据的立法和行政措施，以及可能任意阻止一个人取得国籍的那些措施。按照理事会的要求，本报告特别注意了可能使一个人处于无国籍状态的措施。本报告还对一些国家为防止儿童处于无国籍状态采取的立法和行政措施作了简短分析。它还考虑了剥夺国籍方面的应有程序问题，评述了取得证明国籍的证件的程序和重要性。

二、 丧失或剥夺国籍

3. 虽然几乎所有国家都在其法律中规定了一个人停止作为其国民的条件，⁴ 但所用术语却各不相同。1961 年的《减少无国籍状态公约》所采用的一个共同办法是，将国籍在没有国家干预的情况下在法律上自动失效以及因主管国家机关援引国籍法的规定取消国籍的行政和司法行为而“剥夺”称之为“丧失”。虽然“丧失”和“剥夺”涉及两个不同的过程，但却导致相同的结果：有关人员不再被国家看作国民，如果他或她不拥有另一国籍，就会处于无国籍状态。“丧失”和“剥夺”的区别并不总是很明显，因为一个国家基于某一特定理由规定自动丧失国籍，而另一国家可能基于同样理由授予当局剥夺一个人国籍的权力。在某些情况下，撤销国籍，——例如，以欺骗为由——依国内法可能被看作一种废除行动，而不是丧失或剥夺国籍。不论国内法采用的术语或法律解释如何，导致丧失或剥夺国籍的措施均应这样定性，均应服从有关国际准则和标准。

¹ 阿根廷、贝宁、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、哥伦比亚、哥斯达黎加、丹麦、埃及、加蓬、加纳、格林纳达、危地马拉、匈牙利、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、黎巴嫩、墨西哥、摩尔多瓦共和国、摩洛哥、尼日尔、尼日利亚、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、阿拉伯叙利亚共和国、多哥、特立尼达和多巴哥、突尼斯、阿拉伯联合酋长国、美利坚合众国和乌拉圭。

² 对提供这类资料的各组织均表示了谢意，并在编写本报告时考虑到这些资料。单个国家的做法都是作为例证提到的，并不反映对国家做法的详尽分析。

³ A/HRC/13/34, 第 23 段。

⁴ 一个人也可能通过自愿放弃的方式丧失其国籍。

A. 有关丧失或剥夺国籍的一般考虑

4. 对享有国籍的任何干预都会对权利的享有产生重大影响。⁵ 因此，丧失或剥夺国籍必须满足某些条件，以符合国际法，特别是关于禁止任意剥夺国籍的规定。这些条件包括：为了一个合法目的，实现期望结果的最少强制性手段，适合要保护的利益。⁶ 在丧失或剥夺国籍导致无国籍的情况下，对个人的影响是特别严重的。因此，国际法严格限定了丧失或剥夺国籍被承认是为了合法目的的这一情况。1961 年的《减少无国籍状态公约》(1961 年《公约》)和 1997 年的《欧洲国籍公约》都认为，无国籍状态特别可能是因为作为对通过欺骗取得国籍的一种反应——丧失或剥夺国籍。⁷ 1961 年《公约》确立了一些基本规则，禁止会造成一个人无国籍的丧失或剥夺国籍。1961 年《公约》中还包含了这些规则的一些有限度的例外，承认在有限的一些情况下，可为合法目的丧失或剥夺国籍。⁸ 然而，即便是在这些情况下，丧失或剥夺国籍也必须符合相称性原则。必须对任何取消国籍行动的后果和所规定因其取消国籍的行为或犯罪的严重性进行权衡。考虑到无国籍可能造成的后果的严重性，按照相称性原则，可能很难认定造成无国籍状态的丧失或剥夺国籍是正当的。⁹

5. 尽管人们广泛承认国籍权是一项基本人权和有必要避免采取导致无国籍的立法和行政措施，但许多国内法律框架中避免无国籍的保障都是不全面的。在多数情况下，这是因为法规本身并不区分使一个人处于无国籍状态的情况和丧失或剥夺国籍的其他情况。在有法律保障的情况下，保障可能难以落实，这特别是对无国籍状态含义的理解和对因丧失或剥夺国籍而使一个人处于无国籍状态的情况的确认。2012 年，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)发表了关于无国籍人定义的指导原则¹⁰，这可能有助于各国努力避免由丧失或剥夺国籍造成的无国籍状态。¹¹ 2013 年 10 月，难民署发起了一项工作，以进一步澄清有关避免在丧

⁵ 关于剥夺国籍对享有人权的影响的详细报告载于 A/HRC/19/43。

⁶ A/HRC/13/34, 第 25 段；欧洲人权法院，第 31414/96 号申诉：Karassev 及家属诉芬兰，1999 年 1 月 12 日；欧洲联盟法院，第 C-135/08 号案：Rottmann 诉 Freistaat Bayern, 2010 年 3 月 2 日。关于国际法中“任意”一词的概念，例如，在剥夺自由的情况下，见 A/HRC/22/44, 第 61 段，包括人权事务委员会和美洲人权法院的判例法，其中脚注 28 所引用。

⁷ 1961 年《减少无国籍状态公约》，第八条，第二款，乙项；1997 年《欧洲国籍公约》，第七条，第 3 款。

⁸ 1961 年《公约》，第七条，第四款和第五款；第八条，第二款和第三款。

⁹ 欧洲联盟法院，第 C-135/08 号案件，Rottmann 诉 Freistaat Bayern, 2010 年 3 月 2 日。

¹⁰ 难民署，《关于无国籍的指导原则》第 1 号：1954 年《关于无国籍人地位的公约》，第一条，第一款，2012 年 2 月 20 日，HCR/GS/12/01。

¹¹ 关于说明难民署的这些指导原则如何有助于各国确保避免出现无国籍问题的实例，见联合王国最高法院，第[2013]UKSC 62 号案件，内政大臣(原告)诉 Al-Jedda (被告)，2013 年 10 月 9 日。

失和剥夺国籍的情况下出现无国籍状态的各种具体问题。例如，国际专家们一致认为，要确定一个人不会变成无国籍，因而可以丧失或剥夺国籍，举证责任在国家。¹² 发表以后，这一指导原则将有助于各国对其国籍政策进行进一步审查，从而确保避免无国籍状态的国际标准的落实。

6. 虽然有防止因丧失或剥夺国籍而处于无国籍状态的保障，但拥有双重国籍或多重国籍的人比只有一种国籍的人更容易丧失或被剥夺国籍。这可以被认为是国民之间的一种不平等。然而，必须根据无国籍状态对享有各项人权的影响以及避免无国籍状态是国际法的一项基本原则而又没有关于双重国籍的明确国际准则这一事实来评估这种不平等。¹³ 在国内法方面可发现的另一种趋势是，区分按出生确定的国民和根据入籍确定的国民。通过入籍取得的国籍往往不如通过出生或其他方式取得的国籍那么牢靠。¹⁴ 例如，欺骗、不在或普通犯罪，时常只被看作丧失或剥夺通过入籍授予的国籍的理由。国民之间的这种不平等可能引起国际法上的一些问题。¹⁵ 但是，由于许多国家对将取得的国籍置于丧失或被剥夺的可能之下规定了临时限制，入籍国民较易丧失或被剥夺国籍的这种现象就减轻了。

B. 丧失或剥夺国籍的理由

7. 国籍被国际法院定义为一种法律关系，其基础是“一种社会归属事实，一种存在、利益和情感的实际相互联系”。¹⁶ 因此，国籍被认为反映了一种真正的联系，但也构成了一种效忠关系。¹⁷ 在没有这种真正联系或效忠关系、这种关系变弱或破裂的情况下，可能会导致国籍的终结。终结国籍理由的多少和范围在每个国家各不相同。

¹² 难民署关于解释 1961 年《公约》第五至九条和防止因丧失和剥夺国籍造成无国籍的会议，2013 年 11 月 1 日，包括 R. de Groot 编写的背景文件。这一立场有判例法支持，如荷兰和联合王国法院的判例。

¹³ 厄立特里亚和埃塞俄比亚联邦民主共和国之间的常设仲裁法院，厄立特里亚—埃塞俄比亚索赔委员会，部分裁决，平民索赔，厄立特里亚的第 15、16、23 和 27-32 号索赔，2004 年 12 月 17 日。

¹⁴ 另见 A/HRC/10/34。

¹⁵ 《欧洲国籍公约》，第五条，第 2 款。另见《阿拉伯人权宪章》中有关禁止任意剥夺国籍的措辞在 1994 年(第 24 条)和 2004 年(第 29 条)之间的显著变化：1994 年的版本保护公民不被任意剥夺原有国籍，而 2004 年的版本则禁止剥夺任何国籍。

¹⁶ 国际法院，Nottebohm 案件(列支敦士登诉危地马拉)，1955 年 4 月 6 日。

¹⁷ 美洲人权法院，对《哥斯达黎加宪法》中关于归化的条款拟议修正案的咨询意见，OC-4/84，1984 年 1 月 19 日。

自愿取得另一国籍

8. 《世界人权宣言》第十五条不仅保护国籍权，而且保护改变国籍的权利。长期居住在国籍国之外或与外国国民结婚等情况，可能导致产生改变国籍的愿望并创造这样做的机会，时常是通过自愿归化。为避免双重国籍，国籍法可能会规定，作为对自愿取得另一国国籍的反应，原有国籍将自动丧失或可能被剥夺。¹⁸原则上，这并不引起国际法上的问题。¹⁹如果在国籍法中有充分保障，取消国籍的国家又能尽职调查，确定有关人员确实已取得新国籍，这种做法就不会导致无国籍状态。如果这是对有关人员取得新国籍的一种反应，这种做法也不会迫使该人员接受其法律地位的不可预测变化。²⁰

9. 一些国家越来越承认双重国籍的合法性，因此，其国籍法对自愿取得新国籍的国民也变得越来越容忍。²¹尽管如此，丧失或剥夺国籍的这种理由仍然是常见的。在国家作为对其国民取得任何另一国国籍的反应使其丧失或剥夺其国籍的情况下，这可能会引起法律的确定性和权利的连续性问题。在某些情况中，有关人员可能在没有本人同意甚至不知情的情况下被给予新国籍，²²可能在其原国籍国变成外国人，因而严重影响其继续享有公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利。

欺骗

10. 在国籍是通过欺骗或伪造资料或虚假陈述的办法取得的情况下，国家可能规定丧失或剥夺国籍，以作为对取得国籍过程中不当行为的惩罚，或作为在发现事实上有关条件从未满足之后对错误给予国籍的一种行政反应。国籍法承认，这是丧失或剥夺国籍的一种合法理由，承认国家甚至可以在有关人员被置于无国籍状态的情况下特别行使这一权力。²³但是，只有在欺骗或虚假陈述是为了取得国籍，对取得国籍具有实质性作用的情况下，丧失或剥夺国籍才是正当的。²⁴与作出任何剥夺一个人的国籍的决定时一样，国家有责任认真考虑这种行动的相称性，特别是在会导致无国籍状态的情况下。欺骗或虚假陈述的性质或严重性必

¹⁸ 哈萨克斯坦、墨西哥和卡塔尔提交的资料。

¹⁹ 见，例如，《欧洲国籍公约》，第七条，第1款，(a)项；另见上面脚注13中提到的国际判例法。

²⁰ 考虑，例如，难民署提供的资料，注意“任意”一词包括“不当、不公正和无可预见性”等要素(A/HRC/10/34, 第49段)。

²¹ A/CN.4/594。

²² 例如，在国家继承或婚姻或领养之后导致自动给予国籍。

²³ 1961年《公约》，第八条，第二款，乙项；《欧洲国籍公约》，第七条，第一款乙项。

²⁴ 难民署专家会议，见上面脚注12，丹麦提交的资料。

须和取消国籍的后果一起权衡。²⁵ 在这种情况下，也需要考虑到有关人员与国家的联系，包括取得国籍和发现欺骗的间隔时间等问题。

11. 在国家的国内法规中，欺骗似乎是丧失或剥夺国籍的最常见理由。规定了以欺骗为由剥夺国籍的多数国籍法都允许这样做，即便这会导致无国籍状态。在丧失或剥夺国籍的其他理由方面常见的法律保障在这方面明显缺失。²⁶ 然而，在什么应当被看作好做法方面，许多国家明确规定了取得国籍之后因确定有欺骗或虚假陈述而予以取消国籍的期限。

严重损害国家根本利益的行为

12. 在一个人有严重损害国家根本利益之行为的情况下，他或她可能被认为违反了源于国籍的效忠义务。因此，国家可规定剥夺国籍，但只作为对明显违反效忠关系的一种惩罚或反应。《欧洲国籍公约》禁止会导致无国籍的这种理由。1961 年《公约》承认，缔约国可保留基于这一理由即便会导致无国籍状态也剥夺国籍的权力，但必须是在加入《公约》时其法律中已有此规定且作出有关声明的条件下。1961 年《公约》的大多数缔约国均未援引这种选择，在会导致无国籍的情况下不剥夺一个人的国籍。作为必须避免无国籍这一普遍规则的例外，对有术语也应作狭义解释。²⁷

13. 许多国家针对严重危害国家根本利益的行为规定剥夺国籍，且往往没有防止无国籍状态的保障。国内法中有关这一剥夺国籍理由的措词实际上有显著不同。例如，有些国内法要求，有关人员必须是被判处犯有危害国家安全的罪行的，而另外一些则允许在认为符合公共利益、有利于公益或为国家安全考虑的情况下剥夺国籍。²⁸ 出于日益增加的对恐怖主义的忧虑，一些国家扩大了以危害国家安全罪为由或为公共利益剥夺国籍的权力，或更积极地利用了现有权力。²⁹ 国家当局所享有的法律解释和剥夺国籍的酌处权幅度各有不同。在某些国家，国家当局在决定何时剥夺一个人的国籍方面享有广泛的酌处权。在这种情况下，禁止任意剥夺国籍的这一国际标准就有可能不被遵守。例如，有些国籍法明确允许

²⁵ 见上面脚注 9。

²⁶ 比较“欧多公民观察”对 36 个欧洲国家在以欺骗手段取得国籍的情况下的防止无国籍保障 (“S13”模式)和在丧失或剥夺国籍的其他理由方面的保障的分析，见 <http://eudo-citizenship.eu/databases/protection-against-statelessness>。

²⁷ 见，例如，另一些国家对突尼斯作出的声明提出的反对意见，认为超出了所允许例外的条件。

²⁸ 一些国家，特别是摩尔多瓦、卡塔尔和“庇护援助”提交的有关联合王国法律框架的资料。

²⁹ 例如，“庇护援助”提交的资料谈到联合王国扩大剥夺国籍权力的情况(虽然其中也提到防止无国籍状态的保障仍然完好无缺)。摩洛哥修改了其法规，修改后的法规将恐怖主义行为明确作为剥夺国籍的单独一项理由，见“欧多公民观察”(D. Perrin)，“分国报告：摩洛哥”2011 年 10 月。

以“行为或言论”显示不忠为由剥夺国籍。³⁰ 国家应避免因适用这种规定违反其他人权准则和标准，如言论自由。³¹

为外国政府或军队服务

14. 向外国政府或军队提供服务也普遍被认为是剥夺国籍的合法理由，虽然在可能造成无国籍的情况下对这种权力的使用有所限制。《欧洲国籍公约》不允许可导致无国籍的以此为由剥夺国籍。1961 年《公约》规定，缔约国可在加入时声明，它们将在本国法律中保留下述对剥夺国籍理由的狭义解释，即便会导致无国籍：一个人“曾经不管缔约国的明白禁令，对另一国提供或继续提供服务，或接受或继续接受另一国家发给的薪俸”。³² 和 1961 年《公约》允许的可剥夺国籍的其他例外一样，对这一规定也应当作狭义解释。“明白禁令”必须是对有关人员的单独通知，法律只是一般地禁止提供这种服务是不够的。

15. 各国法律有关剥夺国籍理由的措词不同。有些国家的措词范围很窄，例如，向一“敌”国提供支援。许多国家的法律允许剥夺国籍，即便造成无国籍。一些国家规定，要首先向有关人员发出“警告”，只有在有关人员无视关于停止向外国提供服务的明确要求的情况下才剥夺其国籍。这是一种值得欢迎的保障，因为它确保了国家行动是可预测的，使有关人员有机会改变其行为以避免这一严重后果，这也符合 1961 年《公约》。³³

公民身份的变化

16. 如 1957 年《已婚妇女国籍公约》所规定和《消除对妇女一切形式歧视公约》第九条第 1 款所重申，国际法规定，妇女的国籍不应因结婚或离婚自动受到影响。同样，《儿童权利公约》第 8 条保护儿童的身份，包括国籍，不受非法干扰——这一条款结合《公约》第 3 条(儿童的最大利益)和第 7 条(国籍权)，可防止儿童在被收养、承认、合法化或另外的这类行动中丧失国籍。1961 年《公约》明确重申，如果缔约国要对在公民身份变化的情况下丧失国籍的问题作出规定，这决不能导致丧失国籍。³⁴

³⁰ 加了强调。见，例如，格林纳达和尼日利亚提交的资料。

³¹ 在“阿拉伯之春”的背景下发生了一些具体案件，一些国家针对有关的安全威胁起用了剥夺国籍的权力。这受到一些人权组织的批评，它们认为这是对这种权力的非法使用。见，例如，人权观察和大赦国际 2012 年对阿拉伯联合酋长国和巴林剥夺国籍案件的反应，见 <http://www.amnesty.org/en/region/uae/report-2012>；<http://www.hrw.org/news/2012/11/08/bahrain-don-t-arbitrarily-revoke-citizenship>；<http://www.amnesty.org/en/news/bahraini-opposition-figures-stripped-nationality-frightening-development-2012-11-07>

³² 1961 年《公约》，第八条，第三款，(甲)(1)项。

³³ 同上。

³⁴ 1961 年《公约》第五条。

17. 历史上，家庭男户主的国籍往往对其他家庭成员具有决定性意义：孩子出生即取得父亲的国籍，妇女结婚即取得丈夫的国籍，在某些情况下，公民身份的变化可导致国籍的自动变化。³⁵ 然而，今天，根据国际法的发展，如前段所述，规定只是因为公民身份变化而丧失或剥夺国籍的法律已经很少见。很少有国家在其为本报告提交的材料中报告其法律中的这种规定。³⁶

不在

18. 如果一个国民长期不在其国籍国，这可能被认为会削弱与国家的实质性联系，因而可能成为丧失或剥夺国籍的一个理由。虽然 1961 年《公约》承认因为不在而丧失或剥夺国籍尤其会导致无国籍，但规定了严格标准：关于在外国居住七年之后通过归化取得的国籍，如果他们在这一期间没有在缔约国当局登记，或，关于在外国出生的人通过血统取得的国籍，如果他们既未回来在缔约国居住，也未在达到法定年龄之前向缔约国当局声明保留其国籍。《欧洲国籍公约》不承认在可能造成无国籍的情况下以不在为合法理由丧失或剥夺国籍。有关自由迁徙权利和保护家庭生活的人权准则和标准也不允许以不在缔约国为由丧失或剥夺国籍。

19. 丧失或剥夺国籍的这种理由实际上在显著减少，只有少数国家仍在保留。这种理由通常只对通过归化或在外国出生通过血统取得国籍的国民适用。³⁷ 虽然可能设想有关人员在其间已取得居住国的国籍，但规定了可以不在本国为由丧失或剥夺国籍的许多国家都没有保证确实如此、从而防止无国籍的保障。³⁸

严重犯罪

20. 《欧洲国籍公约》和 1961 年《公约》都不允许缔约国以普通犯罪为由剥夺一个的国籍。³⁹ 另外，在常规刑事判刑之后和之外再加上丧失或剥夺国籍可能违反一事不二审的一般法律原则。

³⁵ 见 A/HRC/23/23。

³⁶ 在一些国籍法中仍然可以发现一些孤立的例子，如在多哥和尼日尔，和一个国民离婚会导致通过结婚取得的国籍被取消。

³⁷ 见，例如，开放社会研究所，Bronwen Manby 著：《非洲国籍法，比较研究》，表 6：有关丧失国籍的标准；欧多公民观察：防止丧失国籍的保护资料库(S08 模式：在外国居住)，见 <http://eudo-citizenship.eu/databases/protection-against-statelessness?p=&application=modesProtectionStatelessness&search=1&modeby=idmode&idmode=S08>。

³⁸ 蒂尔堡大学编写的关于中东和北非的国籍和无国籍问题的研究(MENA 项目)报告(将于 2014 年发表)发现，这一地区有六个国家的法律将不在作为丧失或剥夺国籍的理由，没有一国将不使有关人员无国籍作为条件。另一方面，印度尼西亚于 2006 年修改了法律，正是增加了这一保障。见印度尼西亚提交的资料。

³⁹ 两个公约均将“严重危害缔约国根本利益的行为”作为剥夺国籍的一个理由。

21. 然而，有些国家则在其国内法中规定可以有严重犯罪为由丧失或剥夺国籍，虽然远不似上述其他理由那么常见。有关条款通常阐明可导致丧失或剥夺国籍的犯罪的严重程度，同时指出犯罪类型⁴⁰ 或对这种犯罪可判处的徒刑期限⁴¹。这种丧失或剥夺国籍的理由一般只适用于归化的国民；法律时常规定取得国籍后的一个时限，这个时限之后，犯了严重罪行就不再导致丧失或剥夺国籍。

歧视

22. 与禁止任意剥夺国籍和禁止以任何理由歧视的有关国际标准相符的是，很少有国内法规定可以种族、宗教、政治见解或残疾为由剥夺国籍。在有这种法规的情况下，也不清楚实际上是否在一些个案中援引。⁴² 当前，很多国家的国内法明确禁止任意或歧视性剥夺国籍。⁴³ 然而，过去，没有明确法律依据或根据专门制定的法律剥夺国籍的事件曾使很多人遭受痛苦，甚至使很多人处于无国籍状态。⁴⁴ 这些情况中有一些直至今日还没有解决，导致了几代人无国籍，影响到最初被剥夺国籍的那些人的子孙。⁴⁵ 另外，据报道，现在仍然有大规模和歧视性剥夺国籍的新案件发生。⁴⁶

C. 丧失或剥夺国籍的影响

23. 丧失或剥夺国籍使有关人员成为对其原国籍国而言的外国人，使他们丧失作为国民就没有的权利。这可能会造成越来越多的人权被侵犯，如果丧失或剥夺人权的后果是无国籍，人权会受到特别严重的侵犯。⁴⁷ 本节概述了与剥夺国籍的影响和后果有关的另外一些问题。

⁴⁰ 格林纳达和布基纳法索提交的资料。

⁴¹ 阿拉伯联合酋长国及波斯尼亚和黑塞哥维那提交的资料。

⁴² 在 Bronwen Manby 所著《非洲的国籍法：比较研究》(2010 年)以及蒂尔堡大学编写的关于中东和北非的国籍和无国籍问题的研究报告(2014 年发表)中都只提到很少一些有问题的法规。

⁴³ 俄罗斯联邦提交的资料。

⁴⁴ 包括 1930 年代和 1940 年代纳粹德国推行的取消个人和群体国籍，这提醒人们在《世界人权宣言》中增加了国籍权。

⁴⁵ 见，例如，Equal Rights Trust 提交的关于缅甸的无国籍问题的资料。

⁴⁶ 难民署：“难民署关注多米尼加法院的判决可能对海地人后裔产生的影响”，2013 年 10 月 1 日新闻稿；儿童基金：“儿童基金关于宪法法院关于在多米尼加出生的海地人后裔的决定的声明”，2013 年 10 月 9 日新闻稿。

⁴⁷ 见 A/HRC/19/43。

延伸至被抚养人

24. 国际法承认妇女的独立国籍权利，⁴⁸ 并保护儿童“保持其身份，包括国籍”的权利。⁴⁹ 因此，规定丧失或剥夺国籍向一个人的被抚养人(配偶或子女)延伸就是个问题。虽然两个文书中阐述的丧失或剥夺国籍不应导致无国籍这项一般规则均已涉及，但 1961 年《公约》(第六条)和《欧洲国籍公约》(第 7 条，第 2 款)也明确禁止丧失或剥夺国籍延伸至被抚养人，如果会导致无国籍的话。丧失或剥夺国籍延伸至被抚养人的现象越来越少，特别是剥夺国籍延伸至一个人的配偶。⁵⁰ 在多数国家，丧失或剥夺国籍都是按照当代国际标准采取的严格个人化的措施。

“无国籍人”的地位

25. 丧失或剥夺国籍不断造成无国籍问题。在某些情况下，这种行为是违反国际法的。然而，根据 1954 年《关于无国籍人地位的公约》第一条第(一)款的定义，必须承认被违反国际法准则剥夺国籍的人为无国籍人。因此，他或她有权作为无国籍人受到保护。这与 1954 年《公约》的宗旨和目的是一致的。⁵¹

驱逐

26. 根据国际法，国籍的核心作用之一就是，它给予拥有者进入和居住在其国家的权利。没有这一关系，有关人员作为外国人就成为移民法的主体。⁵² 使一个国民成为外国人，丧失或剥夺国籍会“使他或她成为直至当时他或她拥有其国籍的那个国家驱逐的对象”。⁵³ 然而，国际法委员会曾建议，“国家不应仅仅为了驱逐其国民而通过剥夺他或她的国籍使其成为外国人”。⁵⁴ 人权事务委员会在其关于《公民权利和政治权利国际公约》第十二条的一般性意见中表示认为，第十二条提到的一个人进入“其本国”的权利的含义范围要大于“国籍国”的概念。⁵⁵ 在“一个国家的国民被违反国际法剥夺国籍”的情况下，⁵⁶ 根据国际法，已被取消国籍的人仍然有进入和居住在作为其本国的该国的权利。同样，

⁴⁸ 1957 年《已婚妇女国籍公约》，第一条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第九条。

⁴⁹ 《儿童权利公约》，第 8 条；2005 年《伊斯兰儿童权利公约》，第 7 条，第 2 款。

⁵⁰ 某些国家明确禁止将丧失或剥夺国籍延伸到配偶或子女；这应当说是好的做法。见，例如，印度尼西亚提交的资料。

⁵¹ 难民署，《关于无国籍问题的指导原则》，第 1 号，HCR/GS/12/01，第 49 段。

⁵² 人权事务委员会，关于根据《公约》外国人应有的地位的第 15(1986)号一般性意见。

⁵³ A/CN.4/594, para. 29。

⁵⁴ 强调为后加。见 A/CN.4/L.797，第 9 条草案。

⁵⁵ 人权事务委员会关于迁徙自由的第 27(1999)号一般性意见，第 20 段。

⁵⁶ 同上。

有关人员可继续在该国享受私人或家庭生活，这一情况也可构成驱逐的障碍。⁵⁷ 另外，在一个人因丧失或剥夺国籍而被置于无国籍状态的情况下，有关国家可能被要求提供居住权以确保其享有 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和人权法对无国籍人保证的权利。⁵⁸

三. 否则会无国籍的儿童国籍的取得

27. 在剥夺其国民的国籍时，国家不仅必须遵守国际准则和标准，而且其给予国籍时所遵循的条件和程序必须受国际法的约束。⁵⁹ 根据每个儿童均有取得国籍的人权，⁶⁰ 特别重要的是否则会无国籍的儿童据以取得国籍的法律和行政措施。

A. 否则会无国籍的在一个国家出生的儿童

28. 如《儿童权利公约》第七条规定，落实儿童国籍权利的关键是让否则会无国籍的儿童取得国籍的保障。⁶¹ 1961 年《减少无国籍状态公约》和一些区域条约中也有作为一项明确义务的这类规定。作为防止无国籍的一个保障根据出生地给予国籍，即便是在倾向于根据血统给予国籍的办法的情况下，现在已得到许多国家的承认。然而，这种保障往往不能保证所有否则会无国籍的在当地出生的儿童取得国籍。例如，某些法律规定国籍只给予无国籍父母在当地生养的儿童，未认识到，即便是在父母拥有国籍的情况下儿童也可能因不同国籍法的冲突而落入无国籍状态。某些国家为否则会无国籍的儿童取得国籍规定了必须满足的补充条件。⁶² 儿童出生的具体情况也可能给落实有关国家法规带来困难，如儿童是一个属于外国国民的女犯人或被拘留者所生，而她可能不了解或无从通过有关程序为其孩子取得国籍。⁶³ 实际上，否则会无国籍的在一国家出生的儿童有多大可

⁵⁷ 例如，《公民权利和政治权利国际公约》第十七条和《欧洲人权公约》第 8 条都提供这种保护。另见欧洲人权法院关于驱逐外国人的判例法，非洲人权和人民权利委员会第 97/93 号来文，Modise 诉博茨瓦纳，2000 年。

⁵⁸ 见难民署《无国籍问题指导原则》第 3 号：“无国籍人在国家一级的地位”，2012 年 7 月 17 日，HCR/GS/12/03，第 28 段。

⁵⁹ 见，例如，A/HRC/13/34，第 23 段；人权事务委员会，第 1136/2002 号意见，Borzov 诉爱沙尼亚，2004 年 7 月 24 日，第 7.3 段。

⁶⁰ 见《儿童权利公约》第七条；《公民权利和政治权利国际公约》，第二十四条。

⁶¹ 计划国际提交的资料。另见难民署《无国籍问题指导原则》第 4 号：“确保每个儿童取得国籍的权利”，2012 年 12 月 21 日，HCR/GS/12/04。

⁶² 拉脱维亚人权委员会提交的资料。

⁶³ 贵格联合国办事处提交的资料。

能取得该国的国籍，这仍然是一个未研究的问题。⁶⁴ 只有三个国家提交了关于儿童对否则会无国籍的在其境内出生的儿童的保障落实情况的数据，⁶⁵ 其中多数表示没有这方面的数据。

B. 否则会无国籍的身在外国的国民所生儿童

29. 国际法承认的第二个和补充保障是，给予否则会无国籍的身在外国的国民所生儿童以国籍。⁶⁶ 这和那些对根据血统给予出生在外国的特殊类儿童国籍实行限制的国家有关。然而，现在，许多国家允许父母将国籍传给子女，而不论子女出生的地点或其他情况。尽管如此，仍有 25 个国家限制妇女与男人一样将其国籍传给其子女，从而将根据血统给予国籍限制在父系血统。⁶⁷ 在这种情况下，上面提到的保障仍然很重要，虽然许多有关国家没有这种保障或并不包括所有否则会无国籍的儿童。⁶⁸ 在仍然赞成根据出生地给予国籍的国家，这仍然是一种重要保障。⁶⁹ 所提交资料中都没有关于允许否则会无国籍的身在外国的国民所生儿童取得国籍的规则执行情况的统计资料。

C. 弃儿

30. 很久以来，国际法一直保证弃儿取得国籍。⁷⁰ 避免童年无国籍的这种保障在国内法中非常普遍。关于避免弃儿无国籍的一个重要考虑是，国家在后来查明儿童父母之后应作出什么反应。有些国内法规定，在出现这种情况时，撤消弃儿以前根据国内法取得的国籍。⁷¹ 然而，根据儿童国籍权以及有关国际标准的宗旨和目的，弃儿取得的国籍只有在已证明该儿童拥有另外国家的国籍的情况下才

⁶⁴ 无国籍问题方案提交的资料。

⁶⁵ 塞尔维亚、丹麦和匈牙利提交的资料。

⁶⁶ 根据 1961 年《公约》和作为源自与儿童国籍权利有关的人权标准的一项原则。

⁶⁷ 文件 A/HRC/23/23 详细论述了这一问题。另见难民署文件：关于性别平等、国籍法和无国籍问题的背景说明(修订本)，2013 年 3 月 8 日。

⁶⁸ 无国籍问题方案提交的资料(蒂尔堡大学)。

⁶⁹ 主要是在一些美洲国家，在这些国家，根据血统给予出生在外国的儿童国籍取决于该儿童是否在有关国家居住。

⁷⁰ 见 1930 年《关于国籍法冲突的若干问题的公约》；1961 年《减少无国籍状态公约》；2005 年《伊斯兰儿童权利公约》。

⁷¹ 罗马尼亚提交的资料。

能丧失。⁷² 国家在本国的国籍法中明确对后来失去国籍的这种保护，应当说是一种良好做法。⁷³

四. 关于应有程序的考虑

31. 为确保国籍条例不任意适用，有关防止无国籍状态的保障有效执行，国家应确保有适当的程序性标准。有关国籍的决定应“以书面形式发出并可对其进行有效的行政或司法审查”。⁷⁴ 因此，国际法要求国家提供对国籍决定，包括实质性问题，进行有意义审查的机会。⁷⁵

32. 在这个问题上，各国的做法不同。有些国家明确规定，可就任何国籍决定提出上诉。⁷⁶ 另外一些国家则规定，只能就某些类国籍决定提出上诉。⁷⁷ 还有一些国家认为，所有国籍决定都是行政机关专门职能范围内的问题，不能上诉。⁷⁸ 后一种做法引起了应有程序的问题，因为这使人们更难以解决滥用法律的问题。

33. 在一个人面临丧失或被剥夺国籍，而审查程序存在，可提出上诉的情况下，应使决定暂时不起作用，即：有关个人可继续享有国籍及有关权利，直至上诉审结之时。如果丧失或剥夺国籍不暂停生效，而前国民即现在的外国人被驱逐，利用上诉程序可能会成为问题，有关的应有程序保障可能会被取消。同样，如果取消国籍造成失去财产权，有关个人就可能不得不放弃其家园或事业以及其他既得权益，如果后来确定丧失或剥夺国籍为非法或任意的，必须推翻决定，这种干扰将很难补救。

34. 除规定可上诉和有关的程序性保障外，国家还应确保在发现有关国籍的决定为非法或任意的情况下有可用的补救办法。这必须包括、但不一定仅限于恢复国籍的可能性。⁷⁹ 在某些国家，审查机构或法院有权直接给予、恢复或确认国籍。⁸⁰ 在另外一些国家，对上诉的裁决并无直接作用，而只是对负责国籍事务

⁷² 难民署：《无国籍问题指导原则》第 4 号：“通过 1961 年《减少无国籍状态公约》第一至四条确保每个儿童取得国籍的权利” 2012 年 12 月 21 日，HCR/GS/12/04，第 60 段。

⁷³ 尼日尔提交的资料。

⁷⁴ A/HRC/13/34，第 43 段。

⁷⁵ 同上，第 44 段。

⁷⁶ 黎巴嫩、摩洛哥和美利坚合众国提交的资料。

⁷⁷ 希伯来移民援助协会提交的资料。

⁷⁸ 2010 年的一个非洲国籍法比较研究报告显示，比如，只有一半稍多的被评估国家(54 个国家中的 30 个)规定了在法院对否认或剥夺国籍提出质疑的权利：见 Bronwen Manby 著：《非洲国籍法：比较研究》，2010 年，表 6：丧失国籍的标准。

⁷⁹ 见 A/HRC/13/34，第 46 段和《儿童权利公约》条 8 段。注意：在一个人的受抚养人也受到丧失或剥夺国籍的影响的情况下，恢复国籍必须同样延伸给他们。

⁸⁰ 美利坚合众国提交的资料。

的主管当局的一种指示，要求它重新考虑其立场。在这种情况下，主管当局的行动对能否做出有效补救就是关键。⁸¹ 另外，国家应酌情为任何有关权利受到侵犯提供补救。⁸²

五. 证明国籍的证件

35. 持有证明国籍的证件不是拥有国籍所必需的，但可能会有很大的实际意义。多数人都是出生时依出生地或血统自动取得国籍，不论其出生是否通过出生登记被正式记录下来。⁸³ 同样，在一个人曾持有证明其国籍的证件、但证件丢失或被毁的情况下，不应将其与丧失国籍混为一谈。在多数情况下，一个人没有了证件仍然会被其国家看作国民，往往其国家会应请求补发必要的证件。

36. 尽管如此，在实际中，可能至关重要是出示或获取国籍证明以确保有关国家认为或继续认为某具体个人是其国民。而且，在某些国内情况下，一个人如果不能取得有关国家专门向其国民发放的形式的证件，就可能不被认为是国民。⁸⁴ 最后，拥有(第二)国籍的文件证据对有效避免丧失或剥夺国籍之后陷入无国籍状态具有至关重要的作用，因为它有助于试图剥夺国籍的国家确定其后果是否将是无国籍。⁸⁵

37. 国民护照是主要形式的国籍文件证明。⁸⁶ 多数国家还规定，可颁发证明国籍的国籍证书或身份证。⁸⁷ 许多国家在其提交的资料中肯定了出生登记对确认国籍的主要作用；它们表示，出生登记部门提供的出生证明或摘录是主要形式的国籍证据。然而，出示出生证明可能是取得国籍证明或身份证的一个先决条件，再次肯定了出生登记国籍文件中的核心地位。⁸⁸ 因此，各国被提醒注意履行为

⁸¹ 这可能不总是一个顺利的过程；见无国籍问题方案(蒂尔堡大学)提交的资料。

⁸² 非洲人权和人民权利委员会，第 54/91、61/91、98/93、164/97 至 196/97 和 210/98 号来文，马拉维非洲协会等诉毛里塔尼亚，2000 年 5 月 11 日，关于国民身份证件的建议 2；美洲人权法院，系列 C，第 130 号案件，Yean 和 Bosico 儿童诉多米尼加共和国，2005 年 9 月 8 日；另见欧洲人权法院裁决之后提出的对“被清除者”的赔偿办法，第 26828/06 号申诉，Kurić 等诉斯洛文尼亚；欧盟委员会，法律事务和人权委员会，“取得国籍和切实执行《欧洲国籍公约》”，2013 年 10 月 1 日。

⁸³ 见，例如，难民署：“出生登记：向执行委员会建议的关于国际保护的结论的一个题目”，2010 年 2 月 9 日，EC/61/SC/CRP.5。

⁸⁴ Frontiers Ruwad 提交的有关黎巴嫩情况的资料。

⁸⁵ 见难民署专家会议，上面脚注 12。

⁸⁶ 美利坚合众国提交的资料。

⁸⁷ 危地马拉和塞尔维亚提交的资料。

⁸⁸ 贝宁提交的资料。

每个孩子进行出生登记的国际人权义务，⁸⁹ 以及其不受证明国籍文件问题影响的保护和确保国籍权利的单独义务。

六. 结论和建议

38. 每个人的国籍权利在国际人权法中都有明确规定，其中都明确要求承认这一权利。国际人权法还明确规定禁止任意剥夺国籍。

39. 在丧失和剥夺国籍问题的处理方面，国家必须确保在国内法中提供防止无国籍状态的保障。国家应承担证明丧失或剥夺国籍不导致无国籍状态的举证责任。虽然作为一个例外国际法承认丧失或剥夺国籍可导致无国籍状态，但对这种例外必须作狭义解释。国家还必须证明，丧失或剥夺国籍具有相称性，包括从无国籍的严重影响考虑。

40. 即便在丧失或剥夺国籍不导致无国籍的情况下，国家也必须权衡丧失或剥夺国籍的后果和它试图保护的利益，同时考虑可采取的替代措施。根据国际法，不是为了合法目的或不具相称性的丧失或剥夺国籍即是任意的，因此，必须禁止。

41. 国家应审查个人可丧失或被剥夺国籍的理由，以便去除不符合国际法的理由。国家应取消根据公民身份的变化或作为对严重犯罪的反应采取的法律或行政措施，同时重新考虑作为对长期不在的反应规定丧失或剥夺国籍的恰当性。在任何情况下，国家都必须避免将丧失或剥夺国籍延伸至一个人的被抚养者。

42. 为确保对无国籍人的保护，国家应遵循 1954 年《关于无国籍人地位的公约》所规定的“无国籍人”的定义和有关国际指导原则。在一个人由于被违反国际法丧失或剥夺国籍而处于无国籍状态的情况下，这不应妨碍其作为无国籍人应得到的承认和保护。请尚未批准 1954 年《公约》和 1961 年《公约》的国家批准这两项公约。

43. 国家必须确保国内法为落实儿童取得国籍的权利提供保障。这包括保证在其领土上出生、否则会无国籍的所有儿童以及其国民在国外生养、否则会无国籍的所有儿童取得国籍。国家必须确保这些保障顾及否则会无国籍的儿童出生之后尽快取得国籍。

44. 关于国籍的决定必须接受有效的司法审查。在丧失或剥夺国籍的情况下，一个人在上诉的过程中必须继续被视为国民。

45. 国家必须确保所有国民都能得到国籍证明。提醒各国牢记对每个儿童的出生进行登记的国际人权义务，不论儿童或其父母的国籍如何或无国籍。

⁸⁹ 《儿童权利公约》，第 7 条；另见计划国际提交的资料。