



終結歐洲兒童無國籍之問題

無國籍兒童的權利往往無法獲得實現。在歐洲，有許多無國籍的兒童，或者是暴露在無國籍的風險之中，各國政府因此對這一事實嚴正以待。儘管無國籍的問題並非新現象，然而，2015、2016年¹難民與移民大量湧入歐洲，使得無國籍兒童的人數飆升。締約國已批准相關的國際與區域條約，承諾將防止兒童無國籍的情況並採取行動解決現有問題，也因此應負起明確的法定義務。此外，各國政府在2030年聯合國永續發展目標中承諾「讓所有人取得合法身份，包括出生登記」（永續發展目標第16.9項），將預防及減少無國籍情況定為國家發展議題。

本文呼籲締約國及區域組織採取緊急行動，以終結兒童無國籍的問題。此一問題並非無解決之道，實際上，透過許多低成本、有效且永續的方式即可迎刃而解。

無名小卒

各締約國法律皆不承認無國籍兒童的身份。無國籍兒童能深刻感受到自身身份對日常生活的影響。無國籍相關歧視（包括教育與醫療照護等重要服務的取得受到限制）將使得兒童暴露在保護之外，進而遭受暴力、虐待、人口販運以及其他形式的剝削。由於缺乏戶政登記文件，這些兒童及其家人必須承受逮捕與拘留的風險。在沒有合法身份的情況下居無定所、生活在持續的不確定性中，也會對其心理造成不利的影響。

「我希望他們能擁有我所沒有的東西。我不希望他們過著我的生活……我只是個無名小卒。如果我從地球上消失了，根本沒有人會發現。」

——約內拉，來自羅馬尼亞，為無國籍羅姆人（Roma）兒童的母親

依據國際條約及歐洲法律，締約國有義務避免兒童無國籍的情況發生並採取行動解決現有問題。作為聯合國《兒童權利公約》及《公民與政治權利國際公約》的締約國，必須確保所有兒童在出生後能儘速登記並取得國籍。²根據聯合國《無國籍人地位公約》（Convention relating to the Status of Stateless Persons），國家必須保護無國籍兒童並促使其入籍。為此，締約國應制定相關程序網羅無國籍人士。³聯合國《減少無國籍狀態公約》（Convention on the Reduction of Statelessness）⁴與《歐洲國籍公約》（European Convention on Nationality）也明定相關保障措施，以確保各國境內的失依兒童與生來即無國籍的兒童能夠取得國籍。⁵

歐洲的無國籍兒童

在歐洲，有三類兒童特別容易因無國籍狀態而承受風險。

1. 進入歐洲的無國籍兒童（主要是難民與移民），且往往來自未獲國籍承認的民族。在歐洲，尋求庇護的兒童人數在過去幾年內持續成長，更於2015、2016年達到高峰，而「無國籍狀態」的兒童人數也隨之上升。如表1所示，2017年，歐盟將超過2,000名申請庇護的兒童登記為「無國籍」狀態，意即首次申請庇護的無國籍人數比2010年多了四倍。而2015年的申請人數更超越6,000人。申請人中，部分的兒童來自未獲國籍承認的民族。
2. 往往因缺乏無國籍與其他實際障礙相關的法律保障，而出生於歐洲的無國籍兒童。此類兒童包括因性別歧視、國籍法上的漏洞或其他法律與行政方面的障礙，而無法繼承父母國籍的兒童，以及繼承父母無國籍狀態的兒童。例如，在前南斯拉夫與蘇聯解體後，巴爾幹半島西部地區至少有10,000人依然處於無國籍狀態，或暴露在無國籍的風險之中；而在烏克蘭2001年的人口普查中，也發現了17,500名以上的無國籍兒童。
3. 因缺乏出生登記，在歐洲出生的兒童暴露在更高的無國籍風險之中。此類兒童尤其如羅姆人等在歐盟會員國、候選國與潛在候選國之間游移的弱勢族群兒童。

「為了生存我們必須和叔叔一起出去工作，因此沒有去上學。這並不容易。警察多次把我攔下來，威脅要逮捕我和開罰單，因為我沒有身分證。我生活在恐懼之中。」

——拉曼，在塞爾維亞出生、成長，獲得身分證之前沒有國籍

所有兒童都應該擁有國籍。透過制定適當的法律與政策，締約國便能防止與終結歐洲兒童無國籍的問題。

案例1：進入歐洲的無國籍兒童

艾哈邁德

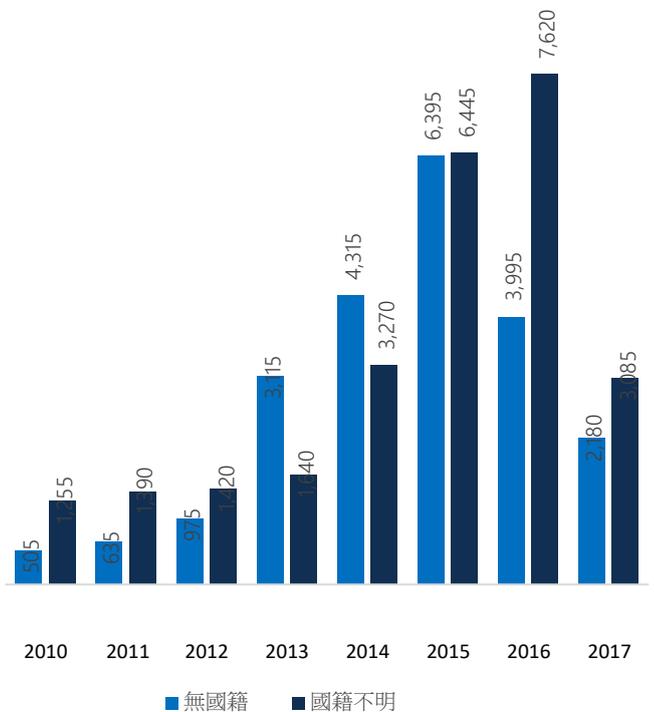
2017年夏天，在經歷了一趟鋌而走險的海上之旅後，16歲的艾哈邁德隻身來到歐洲。他的母親住在科威特，父親則是英國難民。艾哈邁德與他的家人屬於Bidoon族，這個民族的國籍未獲承認，人口主要分佈在波斯灣沿海地區。儘管艾哈邁德一生都住在科威特，然而，他並未取得該國國籍。在抵達歐洲時，他敘述了自己的情況，當局卻將他誤登記成伊拉克國民。

從抵達的那一刻起，記錄難民與移民兒童的無國籍狀態非常重要。無國籍狀態可能會影響庇護申請的結果。根據1951年《難民地位公約》的規定，登記為無國籍的人在原籍國可能遭受迫害，或者需要輔助保護。此外，兒童的庇護申請遭拒後，原籍國可能不願意重新接納他們；而如果返國才符合最佳利益時，他們也多因不屬於該國國民而無法返回。

而進入或在歐洲出生的無國籍兒童，其實際人數依然是個未知數。邊境警察以及移民、庇護或戶政登記官員可能較不熟悉無國籍的規範，或者未取得相關的設備或授權以認定無國籍人士。因此，兒童最後可能會遭登記成原籍國的國民或者「國籍不明」。表1顯示自2013年以來，向歐盟尋求庇護的兒童中，登記為「國籍不明」的人數大幅增加。

表1. 兒童在歐盟首次申請庇護時，登記為無國籍或國籍不明的人數

來源：歐盟統計局



一旦有無國籍的可能，則必須針對兒童有無國籍進行適當評估。此即有賴專門的保障程序以及接受過此類評估培訓的專業人員。許多國家都缺乏認定有無國籍的正式程序。當流離失所或移居歐洲的兒童遭認定為無國籍時，根據《兒童權利公約》與《無國籍人地位公約》，他們應能獲得所需權利與保護，包括入籍的權利。⁶在歐盟地區，只有12個人境國、過境國以及目的地國，制定了專門的無國籍認定程序。⁷

案例2：生於歐洲的無國籍兒童

斯特拉和穆罕默德

12歲的斯特拉與9歲的穆罕默德出生於歐洲，卻未取得國籍。儘管與朋友一樣都說著英語，但他們仍意識到自己的不同，無法像同年齡的孩子一樣獲得相同的待遇。他們的父親是逃離敘利亞而未獲國籍承認的庫德族，而母親則是敘利亞國民。根據敘利亞國籍法，只有在特殊的條件下才能從母親身上繼受國籍：在敘利亞出生且未經生父認領。然而，由於非婚生子女受到污名化，上述例外實際上通常毫無用武之地。⁸



© Darrin Zammit Lupi / Islelanders Project supported by UNHCR

如果父母是難民或移民，在歐洲出生的兒童往往會繼受父母的無國籍狀態。此外，當婦女因為原籍國的歧視性法律而無法傳承國籍、子女也無法從父親身上繼受國籍時，便會導致孩童生來即無國籍。這凸顯出消弭國籍立法中性別歧視之必要。如果兒童的父親因為無國籍、死亡、遭到遺棄、家庭被迫拆散，或不願意或無法傳承國籍時，兒童也將因此無法取得國籍。⁹

如果歐洲國家的國籍法與實踐方法無法為出生於該國的無國籍兒童提供保障，這些兒童將會有很長一段時間處於沒有國籍的狀態，甚至終生皆未能取得國籍。¹⁰

目前共有17個歐洲國家在國籍法中明定，上述無國籍兒童於出生時當然取得國籍¹¹，儘管在實踐法律方面仍有進步的空間。其他歐洲國家的國籍法則對生來即無國籍的兒童設立了國籍取得的限制，而這些限制實則已違反《減少無國籍狀態公約》，並將許多兒童排除在外，例如非法移民。¹²

案例3：無國籍且未經出生登記

艾莎尼斯家

艾莎尼斯一家八口都是羅姆人，他們居住在前南斯拉夫沿海城鎮外的某處。在科索沃戰爭（聯合國安理會第1244/1999號決議）爆發之後，有一個1,000多人的族群其身份多年來都未獲得正式承認，艾莎尼斯家就是其中的一員。他們在沒有證明文件的情況下逃難，因此無法證明自己的身份。而沒有證明文件，父母便無法為孩子辦理出生登記。多年來，孩子們都無法接受教育、就業或獲得醫療照護。如今，他們終於取得了出生登記與身份證件，也可以申請公民身份。在承受了將近二十年的不確定性後，這個家庭終於不用再擔心自身的基本人權將遭到剝奪。



© UNHCR / Mimir Laban

儘管歐洲的出生登記率相當高，然而，並不是所有生於歐洲的兒童都經過登記。雖然出生登記與國籍的取得是兩個獨立的過程，但前者能夠讓後者的手續更加順利。紀錄出生地及父母姓名的出生登記文件也是判斷兒童已獲得或可獲得國籍的重要資訊。

如果缺乏出生證明，將難以證明兒童與國籍授予國之間的關聯。這會讓部分族群因國籍遭到質疑而必須承受無國籍的風險，例如少數族群、邊境居民、游牧民族、難民與移民。¹³

在歐洲，出生於醫療體系之外的兒童可能不會經過登記¹⁴；或者當兒童的父母為非法移民時，由於害怕受到逮捕、拘留或驅逐出境，也往往不會辦理登記。¹⁵而在父母未經出生登記的情況下，辦理孩子的出生登記時如需提供父母的身分證件，也會對出生登記程序造成阻礙。¹⁶

欠缺出生登記往往會帶來問題，對於羅姆人來說尤其如此。資料顯示，生活在非正規住所與處於極端貧困的人不太可能會替兒女辦理登記。這是社會邊緣化的結果，也與前南斯拉夫社會主義聯邦共和國解體、歧視問題以及因地區衝突引發流離失所的問題有關。儘管有許多締約國、整個歐盟以及其他機構都已付出不少心力，然而，歐洲仍有數千名兒童在法律上形同隱身，欠缺證明其存在或其國籍的文件，在行使自身權利時也處處受到阻礙。¹⁷



© UNICEF/UN0213863/Filippov

聯合國難民署與兒童基金會的努力

在解決歐洲兒童無國籍問題方面，聯合國難民署（UNHCR）與聯合國兒童基金會（UNICEF）總是站在最前線。¹⁸ 2014年，難民署發起#IBelong運動，希望能在2024年以前終結無國籍的問題。¹⁹ 2019年10月的難民署執行委員會會議期間，當時舉行的全球無國籍問題高層級會議正好是該運動的中間點，將評估迄今為止的成就、提出優良做法，並促使締約國承諾將解決無國籍問題。

難民署期望歐洲各國能在籌備高層級會議的過程中積極行動並做出具體承諾，進而在2024年以前終結無國籍的問題。

兒童基金會則倡導所有兒童都應享有合法身份權，也與歐洲各國展開密切合作，讓所有兒童在出生時都能夠進行登記。

上述兩機構均支持締約國審查其立法與政策，以遵守讓所有兒童都能獲得國籍權的國際義務。

巴爾幹半島西部地區

聯合國難民署與兒童基金會致力於在整個西巴爾幹半島地區提高大眾的意識，讓人們了解欠缺出生登記與相關手續所造成的後果。針對無國籍狀況與出生證明的相關問題，機構也支持合作的非政府組織向兒童與其家人提供法律諮詢與代理服務。同時也協助簡化入學規定，讓部分未取得出生登記的兒童獲得教育機會。

2016年12月，聯合國難民署與兒童基金會發起了「兒童的國籍權聯盟」。該聯盟旨在擴大與強化國際合作，以提高大眾對於兒童無國籍問題的意識並加以改善，讓所有兒童都能享有國籍權。透過倡導、溝通、合作與協調，聯盟力求：

- 確保兒童於出生時當然取得國籍。
- 消除以歧視為由而剝奪兒童國籍的法律與實踐方法。
- 消弭國籍法中的性別歧視。
- 推動出生登記，防止無國籍狀態產生。
- 鼓勵締約國批准聯合國無國籍問題相關公約。

在歐洲，無國籍兒童的認定與保護非常重要。迄今為止，難民署與兒童基金會已在阿爾巴尼亞、波士尼亞與赫塞哥維納、科索沃（聯合國安理會第1244/1999號決議）、前南斯拉夫的馬其頓共和國、蒙特內哥羅、挪威與塞爾維亞推動聯合策略。

推動進展

然而，我們可以也應該做更多事。各國政府陸續透過永續發展目標承諾讓所有人取得合法身份，包括第16.9項規定的出生登記，因此，難民署與兒童基金會呼籲各國重振旗鼓，努力解決歐洲兒童無國籍的問題。

難民署與兒童基金會呼籲歐洲各國採取以下行動：

1. 識別所有無國籍難民或移民兒童並提供保護。

《無國籍人地位公約》第1條：稱「無國籍人」者，謂非屬於任何國家法律規定之國民者。

第32條：締約國應盡其最大可能，促使無國籍人同化與歸化；亦應窮盡一切努力加速入籍程序，並減少此類程序之費用與成本。

《歐洲國籍公約》第6條第4項：各締約國應於國內法中促使下列人員取得國籍：.....合法且常態性居住於其領土內之無國籍人及符合公約定義之難民。

- 確保潛在的無國籍兒童在抵達時記錄在案，並在庇護與戶政登記申請程序中適時考量無國籍的可能性，同時禁止以其他目的為由提供、使用所收集的個人資料²⁰。
- 透過參考相關國家的做法，建立正式的無國籍認定程序，以識別與保護無國籍兒童，並使其獲得特定的權利與服務²¹。
- 改善無國籍狀態與影響資料之收集與分析方式，以制定出更適當的法律、政策與實踐方法。
- 審查與修正跨部門的法律、政策與實踐方法，讓境內所有的無國籍兒童都能享有《兒童權利公約》明定之權利與服務。
- 透過提升兒童保護部門的資源與能力，強化對於經認定之無國籍兒童的保護，使合格的社工人員可在認定之後的早期階段介入並提供支持。
- 對參與無國籍認定過程的法官、社工人員、相關執法人員，以及移民、庇護與戶政登記官員進行培訓。
- 簡化無國籍兒童入籍的規定與手續，並向其提供法律援助與支持，進而加速實現國籍取得的權利。
- 批准《聯合國無國籍人地位公約》並落實其規範。²²

2. 採取保障措施，防止出生即無國籍的狀況發生。

《兒童權利公約》第7條：兒童自出生起即應享有取得國籍之權利.....。尤其是在不取得即處於無國籍狀態的情況下。

《減少無國籍狀態公約》第1條第1項：締約國應授予在其領土內出生者國籍；尤其是在不取得即處於無國籍狀態的情況下。

第2條：締約國領土內發現之失依兒童，於無反證之情況下，應將其視為出生自具有該國國籍之父母。

《歐洲國籍公約》第6條第1項：各締約國應於國內法中明定下列人員得依法取得國籍：在領土內發現之失依兒童，不取得即處於無國籍狀態者.....；在領土上出生時未取得他國國籍之兒童。

- 批准《減少無國籍狀態公約》並修正法律以符合公約規範²³，使在境內出生之無國籍兒童於出生時當然取得國籍，或在出生後儘快授予其國籍。
- 強化歐洲區域組織與機構在解決歐洲與他國兒童無國籍的問題時所能發揮的作用。

《歐洲國籍公約》第23條第2項：締約國應彼此合作，並在歐洲理事會（Council of Europe）適當府際機構之框架內與其他會員國合作，以處理相關問題，並推動國籍與相關事項之法律原則與實踐逐步發展。

《歐洲聯盟基本權利憲章》第21條：所有兒童相關之行動，無分公、私部門之政策，皆應優先考量兒童之最大利益。

第24條第2項：於條約適用之範圍內，若無違反條約之具體規範，禁止任何基於國籍之歧視。

3. 確保所有兒童在出生時皆經過完善的登記。

《兒童權利公約》第7條：兒童於出生後應立予登記.....。尤其是在不取得即處於無國籍狀態的情況下。

《公民與政治權利國際公約》第24條第2項：所有兒童出生後應立予登記。

- 透過意識運動與社會工作，接觸無國籍人、暴露在無國籍風險之中者以及社會邊緣人，以識別出生時未經登記的兒童，並協助兒童及其家人進行登記。
- 確保在境內出生的所有兒童，不分種族、國籍、證明文件有無以及移民身份，都能獲得出生證明。
- 改善未經出生登記之兒童的情況資料收集與分析方式，並提倡透過立法、政策與實踐方法彌補出生登記的缺漏。

在解決兒童無國籍的問題上，**歐盟、歐洲理事會以及歐洲安全暨合作組織（Organization for Security and Cooperation in Europe）**皆為重要的參與者。三者可透過以下方式進一步強化打擊問題的決心：

- 歐洲理事會與歐洲安全暨合作組織可加強監督、回報締約國對於解決兒童無國籍問題所做出的承諾與所制定的框架。
- 制定歐盟策略以解決歐盟內外的無國籍問題，並以完整的歐盟政策與資金系統作為基礎，執行歐盟內外的行動。
- 每半年提出無國籍問題解決進度報告，以監督歐盟理事會（**Council of the EU**）落實無國籍問題解決方法的狀況。
- 確保歐洲邊境與海岸警衛隊（**Frontex**）、歐洲庇護支援辦事處（**European Asylum Support Office**）以及歐盟基本權利署（**Fundamental Rights Agency**）等專門機構，有系統地在工作中納入無國籍兒童的認定、記錄與保護，進而防止無國籍狀況發生。
- 透過歐盟廣大的資金系統，支持出生登記等戶政登記系統的發展與運作，確保所有兒童在出生時都能獲得登記。
- 根據歐盟的全球移民與流動政策²⁴及該政策之第三世界國家無國籍狀態意識提升框架²⁵，邀請原籍國、過境國以及目的地國參與雙邊或多邊會議，以解決兒童無國籍的問題。
- 與歐盟候選國（**accession countries**）以及簽訂歐盟聯合協定（**EU Association Agreement**）之國家協商，系統性地促進無國籍兒童的相關權利，並使其得以獲得出生登記與戶政登記文件。
- 在歐盟2020年的羅姆人融入策略框架中，納入無國籍兒童與潛在無國籍兒童的需求，並持續推動融入政策。