



## 消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
14 November 2014  
Chinese  
Original: English

## 消除对妇女歧视委员会

## 关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第 32 号一般性建议

## 一. 引言

1. 消除对妇女歧视委员会旨在通过本一般性建议向缔约国提供关于立法、政策和其他适当措施的权威指导，以确保缔约国履行《消除对妇女一切形式歧视公约》及其《任择议定书》规定的有关与妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态相关的不歧视和性别平等的义务。

2. 《公约》是富有活力的文书，促进并顺应国际法的发展。本一般性建议借鉴了委员会以前的一般性建议，包括关于暴力侵害妇女问题的第 19 号一般性建议、关于移徙女工的第 26 号一般性建议、关于《公约》第 2 条规定的缔约国核心义务的第 28 号一般性建议和关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议，以及缔约国根据《公约》提交的报告和委员会对这些报告的结论性意见。它还借鉴了委员会根据《任择议定书》对个人来文的审议及其开展的调查。

3. 在第三节，委员会力求确保《公约》缔约国在寻求庇护的妇女和难民妇女流离失所的整个期间履行与其相关的性别平等和不歧视的义务，其中以庇护过程为重点。在第四节，委员会力求确保缔约国维护与妇女的国籍权相关的性别平等和不歧视原则，包括取得、改变或保留其国籍的权利以及将其国籍传给其子女和配偶的权利。

## 二. 一般性建议的范围

4. 必须根据《公约》总的范围和宗旨确定本一般性建议的范围和宗旨。《公约》总的范围和宗旨是在认识、享有或行使政治、经济、社会、文化、公民或任何其他领域的所有人权和基本自由方面消除对妇女一切形式的歧视，不论其婚姻状况如何。在这一总体范围内，本一般性建议的目的是指导缔约国如何履行其《公约》义务的所有方面，并在和平时、国际和非国际武装冲突局势以及占领局势中承



担尊重、保护和实现难民妇女、寻求庇护的妇女和无国籍妇女不受歧视和享有实质平等的权利的各项义务。

5. 作为针对具体性别的人权文书,《公约》涵盖其中并未明文提及、但对实现男女平等产生影响的另一些权利。<sup>1</sup> 因此,《公约》对人权法作了对性别问题有敏感认识的解释,并在《世界人权宣言》和其他人权文书所载的所有人权方面保护妇女免受性别歧视和基于性别的歧视。<sup>2</sup> 委员会在其第 19 号一般性建议中论述将暴力侵害妇女行为作为对妇女的一种歧视形式加以禁止的问题时,详细阐述了《公约》的这种适用。委员会在该一般性建议中,列举了一些受保护的这种权利,包括生命权和免受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利。本一般性建议具体说明《公约》对《世界人权宣言》第十四条所载的庇护权、对按照国际难民和人权文书规定的现有义务不驱回难民和寻求庇护者的原则、对《公约》第 9 条所载的国籍权以及对防止无国籍状态的适用问题。

6. 委员会在其以前的一般性建议中曾说明,如果一并阅读《公约》第 1 条、第 2 条(f)款和第 5 条(a)款,就会看到,《公约》涵盖对妇女的性别歧视和基于性别的歧视。委员会解释说,《公约》适用于基于性别的歧视,这符合第 1 条所载歧视定义的范畴。该定义指出,任何区别、排斥或限制,其影响或其目的如妨碍或阻止妇女认识、享有或行使人权和基本自由,均为歧视。基于生理性别和/或社会性别对妇女的歧视往往与影响妇女的其他因素如种族、族裔、宗教或信仰、健康状况、年龄、阶级、种姓以及女同性恋、双性恋或跨性别者及其他身份等密不可分,并因这些因素而变得更加严重。<sup>3</sup> 基于生理性别或社会性别的歧视对属于这些群体的妇女造成的影响程度或方式可能不同于男子。缔约国必须在法律上认定这些交叉重叠的歧视形式及其对相关妇女变本加厉的不利影响,并禁止此种歧视。

7. 委员会指出,不同行为体的作为或不作为决定妇女在从庇护到就地安置、回返或前往第三国定居的整个流离失所期间的体验以及无国籍妇女的体验。缔约国有首要责任确保在其境内或即使不在其境内但在它有效控制或管辖范围内的寻求庇护妇女、难民妇女、申请国籍妇女和无国籍妇女不遭受侵犯其《公约》权利的行为之害,包括私人和非国家行为体的此种侵权行为在内。<sup>4</sup>

8. 关于庇护、难民地位、国籍和无国籍状态,尊重的义务要求缔约国不从事直接或间接剥夺妇女享有与男子平等的权利的任何歧视妇女行为,并确保国家当

<sup>1</sup> 关于《公约》第 2 条规定的缔约国核心义务的第 28 号一般性建议,第 7 段。

<sup>2</sup> 第 28 号一般性建议,第 3 段,以及关于《公约》涉及暂行特别措施的第 4 条第 1 款的第 25 号一般性建议,第 13 段。

<sup>3</sup> 第 28 号一般性建议,第 5 和第 18 段。

<sup>4</sup> 第 28 号一般性建议,以及关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议。

局、官员、人员、机构和代表国家行事的其他行为体遵守这一义务。<sup>5</sup> 缔约国还负有尽职尽责的义务，采取必要的立法和其他措施，防止并调查非国家行为体的歧视妇女行为，起诉和适当惩罚这种行为的犯罪人，并向歧视行为的受害妇女提供赔偿。保护的义务要求缔约国除其他外，采取一切适当措施，确保国家和私人行为体不非法侵犯妇女的权利。实现的义务包括缔约国为充分实现妇女的权利提供途径和条件的义务。它还要求缔约国通过一切适当方式促进事实上或实质性的平等，包括为此采取旨在提高妇女地位和实现此种平等的具体和有效的政策和方案，诸如根据《公约》第4条第1款和第25号一般性建议酌情采取暂行特别措施。

### 三. 《公约》、国际人权法和国际难民法之间的关系

9. 《公约》是与国际难民法以及关于无国籍人地位和减少无国籍状态的法律同时运作的全面的国际人权法律框架的组成部分。在包括《公约》在内的国际人权法、1951年《难民地位公约》及其1967年《议定书》以及1954年《关于无国籍人地位的公约》和1961年《减少无国籍状态公约》之间有着重要的相互重叠关系。这两种保护制度的共同目标应该确保向难民、寻求庇护者和无国籍人提供互为补充和彼此增强的保护。

10. 《公约》的条款强化并补充对难民和无国籍妇女及女童的国际法律保护制度，特别是因为相关的国际协定、尤其是1951年《难民地位公约》及其1967年《议定书》、1954年《关于无国籍人地位的公约》和1961年《减少无国籍状态公约》没有明确的性别平等条款。<sup>6</sup>

11. 鉴于《公约》适用于流离失所周期的每个阶段，因此便可在确定难民地位程序的每一个阶段直至回返或重新安置进程以及已获准庇护妇女的重返社会进程中禁止性别歧视或基于性别的歧视。它还适用于确定无国籍状态的进程，以及妇女取得、保留或改变其国籍或将其国籍传给其子女和配偶的相关进程。

## 四. 在国际难民法中适用不歧视和性别平等

### A. 一般性评论

12. 委员会虽然注意到1951年《关于难民地位的公约》中的难民定义为确定《公约》明确所涉人员的难民地位提供了标准，但同时指出，本一般性建议涵盖所有需要得到《公约》规定的国际保护的妇女，并力求使《公约》规定的保护适用于所有具有难民地位和寻求庇护的妇女。然而，1951年《公约》对“难民”一词的定义所提供的标准对鉴别需要国际保护的妇女很重要。与此同时，委员会指出，区域难民文书

<sup>5</sup> 第28号一般性建议，第9段。

<sup>6</sup> 见难民署，“第4号无国籍问题准则：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”(HCR/GS/12/04)，第13至15段，可查阅 [www.refworld.org/docid/50d460c72.html](http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html)。

和国家法律已经接受并扩充了 1951 年《公约》对“难民”的定义，使之涵盖一系列因各种原因需要得到国际保护的人，如国际武装冲突或国内/非国际武装冲突以及占领、严重扰乱社会秩序的事件、严重侵犯人权的行为或普遍的暴力现象。<sup>7</sup>

13. 委员会指出，寻求庇护者寻求国际保护的理由是他们无法返回原籍国，因为他们有充分的理由担心会遭到迫害或受到虐待或其他严重的伤害。委员会还指出，1951 年《难民地位公约》第一条第(-)款(乙)项规定，迫害的理由必须与其中所列的五个理由之一相关：即种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解。该条文没有列出与性别相关的迫害。本一般性建议力求确保缔约国在解释所有五个理由时采用性别视角，在为了根据 1951 年《公约》给予难民地位而确认某一特定社会群体成员时，将性别作为一个因素，并在国家法律和与难民及寻求庇护者相关的政策之中进一步提出迫害的其他理由，即社会性别和/或生理性别。应该指出，在国际、国家和区域的其他情况下，也向不能返回其原籍国的人提供庇护，其理由主要是他们面临生命或酷刑或不人道或有辱人格的待遇等威胁。本一般性建议也涵盖这些互为补充的保护形式。

14. 迫使妇女离开家园并在其他国家寻求庇护的原因很多。除了等同于迫害的严重或累积的歧视妇女行为外，妇女还在整个流离失所期间遭受侵权行为。委员会认识到，由于武装冲突、与性别相关的迫害和影响妇女的其他严重侵犯人权的行为造成的流离失所现象加剧了消除对妇女歧视方面的现有挑战。委员会还认识到伴随着流离失所的其他剥削形式继续存在，例如以性剥削或剥削劳动为目的的贩运活动、奴隶和奴役。因此，委员会重申，在流离失所<sup>8</sup> 周期的每个阶段以及在享有持久解决、包括在接受国就地安置和/或重新安置以及/或自愿返回其原籍国的过程中，缔约国有义务有尊严地对待妇女，并尊重、保护和实现她们的《公约》权利。

15. 与性别相关的迫害形式是因某人是妇女而对她施加的那种迫害，或妇女受害比例特别大的那种迫害。<sup>9</sup> 委员会认为，了解妇女权利遭受侵犯的方式对查明这

<sup>7</sup> 见 1969 年非洲统一组织《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》，第一条第 2 款，其中指出：“‘难民’一词还应适用于由于其原居地国或国籍国部分地区或全国所发生的外国入侵、占领、外来统治或严重扰乱公共秩序的事件，被迫离开其惯常居所地，到其原居地国或国籍国境外的另一个地方寻求避难的每一个人”。1984 年 11 月 19 至 22 日在哥伦比亚卡塔赫纳德印第亚斯举行的中美洲、墨西哥和巴拿马国际保护难民问题座谈会通过的《卡塔赫纳难民宣言》第三(3)节指出，“建议用于本区域的难民定义或概念除了包含 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《议定书》的内容外，还将因其生活、安全或自由受到普遍的暴力现象、外国侵略、内部冲突、大规模侵犯人权行为或严重扰乱社会秩序的其他情况的威胁而逃离其国家的人包括在难民之中”。另外，2011 年 12 月 13 日欧洲议会和欧洲联盟理事会的第 2011/95/EU 号指令涉及以下标准：第三国国民或无国籍人成为国际保护受益人；可获得统一难民地位或具有获得辅助保护的人的资格；给予保护的内容。

<sup>8</sup> 本一般性建议中的“流离失所”一词是指逃离并越过本国边界的人。

<sup>9</sup> 见关于暴力侵害妇女的第 19 号一般性建议第 6 段关于基于性别的暴力的定义。另见难民署，“国际保护准则：1951 年《公约》第一条第(-)款(乙)项和/或其 1967 年《关于难民地位的议定书》所涉的与性别相关的迫害”，第 1 号准则(HCR/GIP/02/01)，第 3、9、16 和 17 段。

些迫害形式至关重要。委员会指出，构成违禁歧视妇女形式的暴力侵害妇女行为是难民妇女和寻求庇护的妇女遭受迫害的主要形式之一。这种暴力同其他与性别相关的迫害形式一样，可能违反了《公约》的具体条款。这些形式被视为在法律上和实践中提供国际保护的正当理由。<sup>10</sup> 这些形式可能包括残割女性生殖器的威胁、强迫婚姻/早婚、暴力威胁和/或所谓的“名誉犯罪”、贩运妇女、<sup>11</sup> 浇淋酸液、强奸和其他形式的性攻击、严重的家庭暴力、存在于歧视性司法制度中的判处死刑或施行其他的体罚、强迫绝育、<sup>12</sup> 以持有女权主义观点或其他观点为由施加的政治或宗教迫害、以及因不遵守以性别划分的社会规范和道德观念而造成的遭受迫害的后果，或因要求实现其《公约》权利而造成的遭受迫害的后果。

16. 与性别相关的庇护申请可能与其他被禁止的歧视理由相关，其中包括年龄、种族、族裔/国籍、宗教、健康状况、阶级、种姓、是女同性恋、双性恋或跨性别者或其他身份。<sup>13</sup> 委员会关切地注意到，许多庇护制度依然用男子的眼光看待妇女的申请，可能导致她们的难民地位申请得不到正确评估或遭到拒绝。尽管 1951 年《难民地位公约》所载的难民定义没有具体提及性别，但性别仍然可以影响或决定妇女遭受的迫害或伤害的类型以及受到此种对待的原因。1951 年《公约》中的定义若适当解释，便涵盖了与性别相关的难民地位申请。<sup>14</sup> 必须强调指出，不顾及妇女特殊情况和需求的庇护程序会妨碍对她们的申请作出全面的裁定。举例而言，庇护当局可能只同男“户主”面谈，可能不提供同性别的面试人员和口译员使妇女能在安全和对性别敏感的环境中提出申请，或者或许在实际上可能就是投诉对象的丈夫或男性家庭成员在场的情况下同寻求庇护的妇女面谈。

## B. 不驱回原则

17. 不驱回难民的原则是难民保护的基石，也是习惯国际法的一项准则。自正式编入 1951 年《难民地位公约》以来一直在发展，并已被纳入国际人权文书，即《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(第 3 条)和《公民权利和政治权利国际公约》(第 7 条)。此外，禁止将难民驱回而使之面临遭受

<sup>10</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 2 条，以及第 28 号一般性建议，第 9 段。

<sup>11</sup> 关于作为难民身份一项依据的贩运问题，见难民署，“国际保护准则：1951 年《公约》第一条第(-)款(乙)项和/或 1967 年《关于难民地位的议定书》对人口贩运活动受害者和面临被贩运危险的人的适用问题，第 7 号准则 (HCR/GIP/06/07)。

<sup>12</sup> 第 19 号一般性建议，第 22 段；关于婚姻和家庭关系中的平等的第 21 号一般性建议，第 22 段；以及第 4/2004 号来文，A. S. 诉匈牙利案，2006 年 8 月 14 日委员会通过的意见。

<sup>13</sup> 见上文脚注 3；第 19/2008 号来文，Cecilia Kell 诉加拿大案，2012 年 2 月 28 日委员会通过的意见，第 10.2 段。

<sup>14</sup> 难民署，“国际保护准则：与性别相关的迫害”，第 6 段(见上文脚注 9)。

残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的危险的条文已被编入一些区域人权条约和国际非约束性文件。<sup>15</sup>

18. 考虑到绝大多数国家已成为禁止驱回寻求庇护者和难民的国际文书的缔约国，并考虑到国家实践以及 1951 年《难民地位公约》非签署国往往在难民大规模涌入的局势中收容大量难民的做法等等，《公约》第 33 条所载的禁止驱回难民的规定经国际人权法规定的不驱回义务的补充，<sup>16</sup> 已构成习惯国际法的一项规则。<sup>17</sup>

19. 《禁止酷刑公约》第 3 条禁止将某人移送到有充分理由认为其有遭受酷刑危险的国家。禁止酷刑委员会第 2 号一般性评论明确地将基于性别的暴力和虐待行为置于《禁止酷刑公约》的范围内。<sup>18</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条和第 7 条也规定，如果有充分理由认为某人在将移送的国家或随后可能移送的国家内确实有可能受到不可挽回的伤害，缔约国有义务不引渡、递解、驱逐或以其他方式将其移送出境。人权事务委员会进一步指出，绝对禁止酷刑是习惯国际法的组成部分，其主要的必然内容包括禁止驱回某人而使其有遭受酷刑的危险，即禁止将某人遣返到会使其遭受酷刑、虐待或任意剥夺生命的危险的地方。

20. 根据这些人权条款的规定，任何寻求庇护者或难民都不得以任何方式加以驱逐或遣返(驱回)，使其前住生命或自由或免遭酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利将受到威胁的领土境内。

21. 委员会指出，《公约》作为防止歧视妇女的文书，未载有明确的不驱回条款。委员会在按照《任择议定书》处理个人来文的工作框架内，不得不对缔约国的反对意见，即认为委员会无权处理代表下述寻求庇护者提交的案件：这些寻求庇护者的申请已在国家一级被拒，但声称如果被强行遣返到原籍国，将面临遭受性和/或基于性别的暴力和迫害的危险。委员会在答复中特别指出，<sup>19</sup> 根据国际人

<sup>15</sup> 例如见 2000 年《欧洲基本权利宪章》第 19(2)条；亚非法律协商委员会通过的 1966 年《难民待遇原则》(第三条(3))；联合国大会第 2132(XXII)号决议通过的《领土庇护宣言》(第三条)；1969 年非洲统一组织《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》(第二条(3))；1969 年《美洲人权公约》(第 22 条(8))；以及 1984 年《卡塔赫纳难民宣言》(第 5 段)。此外，以 1951 年《关于难民地位的公约》第三十三条第(-)款为模式的不驱回条款也已被纳入了一些引渡条约和若干全球和区域两级的反恐公约。

<sup>16</sup> 难民署，2001 年 12 月 13 日通过的《〈1951 年公约〉和或其〈1967 年关于难民地位的议定书〉缔约国的声明》(HCR/MMSP/2001/09)。

<sup>17</sup> 难民署，“关于 1951 年《难民地位公约》及其 1967 年《议定书》规定的不驱回义务域外适用问题的咨询意见”(2007 年)，第 15 段。

<sup>18</sup> 另见第 35/2011 号来文，M.E.N. 诉丹麦案，2013 年 7 月 26 日委员会通过的不可受理的决定，第 8.8 段。

<sup>19</sup> 例如见第 33/2011 号来文，M. N. N. 诉丹麦案，2013 年 7 月 15 日通过的不可受理的决定，第 8.5 段及其后各段。

权法，不驱回原则规定国家有义务不将某人遣返到该人可能面临严重侵犯人权行为、尤其是任意剥夺生命或遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的管辖区。此外，委员会还忆及，《公约》暗示了公民权利和政治权利以及自由、包括生命权和免遭酷刑或虐待的权利。因此，如果有充分理由认为存在不可挽回伤害的真正危险，缔约国有义务不将某人引渡、递解、驱逐或以其他方式将其从该国领土上移送到另一国领土。

22. 委员会还认为，《公约》第 2 条(d)款规定，缔约国承诺不采取任何歧视妇女的行为或做法，并确保公共当局和公共机构按这项义务行事。这项责任包括缔约国有义务保护妇女免于遭受真正的、人身的和可预见的严重歧视妇女的行为，包括基于性别的暴力行为，不论这种后果是否将发生在实行遣送的缔约国领土之外：如果缔约国对其管辖范围内的人作出决定，而其必然和可预见的后果是该人的基本《公约》权利将在另一个管辖区受到严重威胁，则缔约国本身就可能违反了《公约》。后果的可预见性意味着即使后果以后才会出现，缔约国目前就已经违反了《公约》。

23. 因此委员会认为，缔约国有义务确保不将任何妇女驱逐或遣返到其生命、身体健康、自由、人身安全将受到威胁或将遭受严重歧视、包括基于性别的严重迫害或基于性别的暴力行为的另一个国家。怎样才算歧视妇女的严重行为、包括基于性别的暴力行为将视个案情况而定。<sup>20</sup>

### C. 对《公约》具体条款的评论

24. 第 1 至第 3 条、第 5 条(a)款和第十五条规定缔约国有义务确保妇女在从抵达边境时开始的整个庇护过程中不受歧视。寻求庇护妇女的《公约》权利有权得到尊重。她们有权在庇护程序的所有时候以及在其后、包括在接受国承认其庇护地位后谋求持久解决办法的整个进程中获得不歧视和受尊重以及有尊严的待遇。接受国有责任帮助获得庇护地位的妇女找到合适的住处、培训和/或工作机会等，向遭受精神创伤者提供法律、医疗和社会心理支助，开设语文班，并采取其他措施，帮助她们融入社会。此外，还应该向申请被拒的寻求庇护妇女提供有尊严和不歧视的回返服务。

25. 《公约》第 2 条(c)款要求国家庇护程序准许妇女提出庇护申请，并以公平、公正和及时的方式平等地予以评估。应该在庇护进程的每个阶段都采用对性别问题有敏感认识的方法。这意味着裁定妇女庇护申请的庇护系统应该在其政策和行动的所有方面都彻底了解妇女因其社会性别或生理性别而遭受的歧视或迫害和侵犯人权行为的具体形式。由于羞愧、耻辱感或精神创伤，有些妇女可能不愿透露或指明她们遭受迫害的真实程度或恐惧。需考虑她们可能继续害怕主管人员，或害怕遭到其家人和/或社区的嫌弃和或报复。在任何情况下，她们都应该有权对一审庇护决定提出上诉。

<sup>20</sup> 见上文，第 8.9 段。

26. 此外，第 2 条、第 15 条第(1)款和第 16 条要求缔约国承认妇女可独自提出庇护申请。在这方面，她们的庇护申请也可以以担心其子女为由。例如，申请难民地位的理由可以是担心其女儿会被残割女性生殖器、被迫结婚、或者因为是女童而受到严重的社会摒弃和排斥。<sup>21</sup> 应该也要出于儿童的最佳利益以对儿童问题敏感的方式根据案情本身情况考虑保护儿童的申请。<sup>22</sup> 一旦主要申请人被承认为难民，其家庭的其他成员通常也应该被承认为难民(“衍生地位”)。

27. 对妇女和女童施加伤害的往往是非国家行为体，包括家庭成员、邻居或更广泛的社会。在这种情况下，《公约》第 2 条(e)款要求缔约国承担尽职尽责的义务，并确保妇女得到有效保护，免受可能由非国家行为体施加的伤害。<sup>23</sup> 争取在公共当局中实现妇女个人“纵向”的性别平等是不够的。国家还必须努力实现“横向”甚至是家庭内的不歧视。非国家行为体施加的伤害在国家因歧视性的政府政策或做法而不能或不愿防止此种伤害或保护申请人的情况下就是迫害。<sup>24</sup>

28. 委员会认识到，在非国家行为体施加迫害的情况下，接受国提出了可选用国内逃亡的办法。按照此种办法，如果某人迁往原籍国内安全的地方，该人就不会有遭受非国家行为体迫害的危险。委员会指出，《公约》第 2 条(d)款和(e)款要求缔约国确保妇女免受非国家行为体作出的歧视。对难民妇女而言，委员会指出，难民地位的实质是向难民妇女提供有效的保护。委员会还指出，如果接受国考虑采用国内逃亡的办法，则必须使这种选择符合严格的要求，例如妇女必须有能力前往有关地区，并获准进入和在那里定居。<sup>25</sup> 国家还应该在评估是否准许内部迁移时考虑与性别相关的各个方面和风险。<sup>26</sup> 妇女在迁往其原籍国其他地区时面临的困难可包括法律、文化和/或社会对独自旅行或居住的妇女的限制或禁止，现实世界中在没有家庭或社区支助的情况下获得住宿、儿童保育服务和经济生存等实际问题以及遭受骚扰和剥削、包括性剥削和暴力行为之害的危险。

<sup>21</sup> 难民署，“关于与残割女性生殖器相关的难民申请指导说明”，(日内瓦，2009 年)，第 12 段。

<sup>22</sup> 有关儿童庇护申请的更多资料，见难民署，“国际保护准则：1951 年《公约》第一条第(-)款(乙)项和第一条第(六)款和/或 1967 年《关于难民地位的议定书》所涉的儿童庇护申请”，第 8(2009)号准则(HCR/GIP/09/08)；儿童权利委员会，关于在原籍国之外的孤身和失散儿童的待遇的第 6 号一般性评论；以及关于儿童将其最大利益列为一种首要考虑的权利的第 14 号一般性评论(第三条，第 1 款)。

<sup>23</sup> 第 19 号一般性建议，第 9 和第 10 段。

<sup>24</sup> 难民署，“国际保护准则：与性别相关的迫害”，第 19 段(见上文脚注 9)。

<sup>25</sup> Salah Sheekh 诉荷兰案，申请号 1948/04，欧洲人权法院 2007 年 1 月 11 日判决书，予以引用的是 Sufi 和 Elmi 诉联合王国案，申请号 8319/07 和 11449/07，欧洲人权法院 2011 年 6 月 28 日裁决书，第 266 段。

<sup>26</sup> 难民署，“国际保护准则：1951 年《公约》第一条第(-)款(乙)项和/或 1967 年《关于难民地位的议定书》所涉的‘国内逃亡替代办法或搬迁替代办法’”，第 4 号准则(HCR/GIP/03/04)；难民署，“关于与残割女性生殖器相关的难民申请指导说明”，第 28-32 段(见上文脚注 21)。



29. 委员会承认，作为国际法事项，原籍国当局负有向公民提供保护的首要责任，包括确保妇女享有其《公约》规定的权利，而且只有在无法提供此种保护时，才可求助国际保护来保护面临严重威胁的基本人权。不过委员会指出，寻求庇护的妇女在离开原籍国前没有寻求国家保护或向当局投诉这一事实不应该影响其庇护申请，尤其是在容忍暴力侵害妇女的行为或一贯不理会对妇女侵权投诉的情况下。要求她在逃离之前寻求保护是不现实的。她还可能对司法系统缺乏信任，并缺乏诉诸司法的途径，或担心作此投诉会遭到虐待、骚扰或报复。<sup>27</sup>

30. 按照《公约》，缔约国必须采取防范措施，确保对法律认定的迫害理由、包括 1951 年《难民地位公约》列举的理由(种族、宗教、国籍、属于某一社会团体和政治见解)作出对性别问题有敏感认识的解释。此外，性别还可用作确认某一社会群体成员的因素，甚至可以在根据 1951 年《公约》给予难民地位时用作鉴别此种群体的特征。此外还鼓励缔约国在国内法律中将生理性别或社会性别增列为给予难民地位的另一个理由。

31. 委员会指出，妇女的庇护申请通常被归入难民定义中的“社会团体”理由一类，这可能会强化将妇女视为从属受害者的刻板观念。《公约》第 5 条要求缔约国在评估妇女的庇护申请时不带偏见，也不带基于男女尊卑的刻板观念。性别定型观念影响妇女诉诸公平和公正的庇护进程的权利，庇护当局必须采取预防措施，不制定以先入为主的基于性别的暴力和迫害观念为依据的标准。<sup>28</sup> 此外，妇女是积极的推动因素，她们以政治领袖、政府或反对派团体成员、记者、人权维护者和活动家、律师以及法官等地位发挥重要的作用。她们由于其政治观点和/或活动、包括表达妇女权利而成为歧视对象。因此，《公约》第 7 条要求缔约国采取行动，实现妇女在政治和公共生活中的平等。所以难怪妇女以与性别相关的迫害理由，或以政治、宗教、种族和族裔理由，包括她们因外来侵略、占领、外国统治或严重的内乱而被迫逃离原籍国的情况提出庇护申请。<sup>29</sup>

32. 根据《公约》第 2 条(c)款和第 15 条第 1 款，缔约国必须采取措施，消除公共和私人领域中对妇女的歧视，并应该确认妇女在法律面前与男子平等。为此，国家应采取积极措施，确保妇女不受歧视，并确保在整个庇护过程中向她们提供有效的法律保护，包括提供必要的法律援助、法律代表和协助。<sup>30</sup>

33. 《公约》第 3 条和第 10 至 13 条规定，应该一视同仁地给予寻求庇护的妇女和难民妇女获得住宿、教育、保健和其他支助的权利，包括适合妇女特殊需求的食物、衣物以及必要的社会服务。此外，应该向难民妇女提供生计来源和就业

<sup>27</sup> 第 5/2005 号来文，Şahide Goekce(已故)诉奥地利案，2007 年 8 月 6 日委员会通过的意见；第 6/2005 号来文，Fatma Yildirim(已故)诉奥地利案，2007 年 8 月 6 日委员会通过的意见。

<sup>28</sup> 第 18/2008 号来文，Karen Tayag Vertido 诉菲律宾案，2010 年 7 月 16 日委员会通过的意见，第 8.4 和 8.9(四)段；第 20/2008 号来文，V.K.诉保加利亚案，2011 年 7 月 25 日委员会通过的意见。

<sup>29</sup> 第 28 号一般性建议，第 10 和 11 段。

<sup>30</sup> 同上，第 34 段。另见 1951 年《难民地位公约》，第十六条和第二十五条。

机会。<sup>31</sup> 此种义务包括以她们能理解的语文提供有关其权利的信息和有关如何获得这些服务的实用信息。鉴于一些社会中妇女的文盲率很高，可能需要提供特别协助。

34. 接纳安排应该反映对性别问题的敏感认识，同时考虑性虐待和性剥削、精神创伤和酷刑或虐待行为受害者以及其他特别弱势的妇女和女童群体的具体需求。<sup>32</sup> 接纳安排还应该顾及境内家庭的团聚，尤其是在接待中心这样做。<sup>33</sup> 通常而言，不应该拘留孕妇和哺乳期妇女，因为她们有特殊需求。<sup>34</sup> 在无法避免拘留寻求庇护妇女的情况下，必须提供单独的设施和用品以满足妇女的特殊卫生需求。应该推动使用女警卫和女看守。所有分配从事被拘留妇女工作的人员都应该接受与妇女的具体性别需求和人权相关的培训。<sup>35</sup> 根据《公约》第 1 条、第 2 条、第 5 条(a)款和第 12 条，不满足移民羁押妇女的特殊需求和不确定以尊重的方式对待被拘留的寻求庇护妇女的情况可能构成《公约》所指的歧视。<sup>36</sup> 除家庭单元外，必须为男女被拘留者提供单独的设施，并提供替代拘留的方式，部分是为了避免暴力侵害妇女。<sup>37</sup>

#### D. 委员会的具体建议<sup>38</sup>

35. 缔约国应审查并撤销对《公约》的任何保留，并考虑批准《公约任择议定书》，并考虑加入 1951 年《难民地位公约》及其 1967 年《议定书》以及其他相关的国际和区域文书。缔约国应撤销对这些文书的任何保留，通过符合这些文书的庇护法，并以相辅相成的方式适用这些文书。

<sup>31</sup> 《世界人权宣言》，第二十五条；另见 1951 年《难民地位公约》，第十三条和第十七至二十三条。

<sup>32</sup> 联合国难民事务高级专员方案执行委员会，关于各个庇护系统接纳寻求庇护者的第 93(LIII)号结论，(b)(三)段。

<sup>33</sup> 同上，(b)(四)段；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 16 条。

<sup>34</sup> 《联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施规则》(《曼谷规则》)，(大会第 65/229 号决议，附件)，规则 42；难民署，《关于拘留寻求庇护者及拘留的替代手段所适用条件和标准的准则》(日内瓦，2012 年)。

<sup>35</sup> 《曼谷规则》，规则 5、19 和 33(1)；难民署，《关于拘留寻求庇护者及拘留的替代手段所适用条件和标准的准则》，第 9.3 段。

<sup>36</sup> 第 23/2009 号来文，Inga Abramova 诉白俄罗斯案，2011 年 7 月 25 日委员会通过的意见，第 7.5 和 7.7 段。另见《曼谷规则》和关于妇女与健康的第 24 号一般性建议，第 6 段。

<sup>37</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》，第 9 条。人权事务委员会已申明有义务采用较不严厉的手段来实现同一目标(见第 900/1999 号来文，C. 诉澳大利亚案，2002 年 10 月 28 日委员会通过的意见，第 8.2 段)。另见难民署，《关于拘留寻求庇护者及拘留的替代手段所适用条件和标准的准则》，第 9.3 段。

<sup>38</sup> 委员会承认，绝大多数难民是由发展中国家收容的，这些国家不堪重负，无法应对因大量难民涌入所带来的挑战。委员会还忆及，难民保护是一项集体责任。因此，在不损害或妨碍缔约国义务的情况下，它呼吁国际社会、尤其是非接受国同心同德，协助接受国履行其国际义务，以此分担它们的负担。它们尤其应该采取积极主动的措施，例如向接受国提供充分的技术和财政援助，减缓大规模涌入的难民面临的挑战，并向联合国以及受委托提供难民保护和服务的其他国际或区域机构提供财政支助。

36. 难民或庇护区域文书的缔约国应确保其尊重需要国际保护的妇女的权利，并以对性别问题有敏感认识的方式适用这些文书。缔约国还应确保妇女不受歧视地和在实质上平等地享有这些文书的惠益。<sup>39</sup>

37. 缔约国应采取立法和其他措施，按照国际法规定的现有义务遵守不驱回原则，并采取一切必要措施，确保在任何情况下都不将需要得到保护的遭受严重歧视行为、包括与性别相关的迫害行为的受害者遣返到其生命将受到威胁或可能会受到严重歧视、包括基于性别的暴力行为或遭受酷刑或不人道或有辱人格的待遇或处罚的任何国家，无论其地位如何或居住何处。<sup>40</sup>

38. 缔约国应根据不歧视和平等的义务解释 1951 年《难民地位公约》中的“难民”定义，<sup>41</sup> 在解释法律确认的所有理由时充分采纳对性别问题有敏感认识的办法，必要时将与性别相关的申请归入以某一社会群体成员为由的类别，并考虑在国家庇护法的难民地位理由清单中增列社会性别和或生理性别以及是女同性恋、双性恋或跨性别者及其他身份等理由。

39. 缔约国应向委员会报告其与寻求庇护者和难民相关的国家政策和立法，并收集、分析和提供按性别分列的统计数据以及一段时间以来在庇护申请、原籍国、寻求庇护的理由以及获准庇护的比率这方面的趋势。

40. 缔约国应确保提供充分的人力和财力资源，以执行《公约》中与寻求庇护者和难民相关的规定，包括执行与性别相关的规定，并酌情寻求技术咨询和援助。

41. 缔约国应该就庇护制度和程序同联合国所有机构、特别是联合国难民事务高级专员公署(难民署)开展合作，落实《公约》以及其他难民文书的条款，从而增进寻求庇护的妇女和难民妇女的权利。<sup>42</sup> 缔约国应该同支持寻求庇护的妇女和难民妇女的民间社会和基层非政府组织合作。

<sup>39</sup> 1969 年非洲统一组织《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》；《卡特赫纳难民宣言》，1984 年；2011 年 12 月 13 日欧洲议会和欧洲联盟理事会关于第三国国民或无国籍人成为国际保护受益人、可获得统一难民地位或具有获得辅助保护的人的资格以及给予保护的内容的第 2011/95/EU 号指令。

<sup>40</sup> 见《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》，第 61 条，以及 1951 年《难民地位公约》，第三十三条。

<sup>41</sup> 见难民署国际保护准则，包括“国际保护准则：1951 年《公约》第一条第(-)款(乙)项和/或其 1967 年《关于难民地位的议定书》所涉的与性别相关的迫害”，第 1 号准则(HCR/GIP/02/01)；“国际保护准则：1951 年《公约》第一条第(-)款(乙)项和/或其 1967 年《关于难民地位的议定书》所涉的‘属于某一社会团体的成员’”，第 2 号准则(HRC/GIP/02/02)；以及“第 9 号国际保护准则：1951 年《公约》第一条第(-)款(乙)项和/或其 1967 年《关于难民地位的议定书》所涉的“以性取向和/或性别认同为由的难民地位申请”(HRI/GIP/12/09)。

<sup>42</sup> 1951 年《关于难民地位的公约》，第三十五条；1967 年《关于难民地位的议定书》，第二条；《联合国难民事务高级专员公署章程》(大会第 428 (V)号决议，附件)，第 8 段。

42. 缔约国的庇护程序应确保妇女能独自提出庇护申请并单独面谈，即使她们是寻求庇护家庭的成员。缔约国应该同意，在承认主要申请人为难民后，通常也应该承认家庭其他成员为难民(“衍生地位”)。正如子女可因其父母之一被承认为难民而获得难民地位一样，父母也应该根据子女的难民地位获得衍生地位。<sup>43</sup> 至关重要的是，必须向无论是因其本身权利还是作为衍生地位持有者而被承认为难民的妇女签发个人文件，以证明其地位、使其免遭驱逐并获得相关权利。

43. 缔约国不应该仅仅因为寻求庇护的妇女没有充分的庇护申请佐证文件就认为她缺乏可信度，而是应该考虑到在许多国家妇女在其原籍国没有文件的事实，并努力通过其他途径确定其可信度。

44. 缔约国应确保充分培训、监督和监测其边境警察和移民官员，使他们在对待寻求庇护的妇女和难民妇女时，能掌握对性别问题有敏感认识和非歧视性的做法。缔约国应确保对寻求庇护的妇女和难民妇女、包括贩运和/或性剥削行为受害者采用并实施适当的鉴别系统，不以偏见和对妇女的刻板观念为依据，而且对性别问题有敏感认识。<sup>44</sup>

45. 缔约国应认识到，贩运活动是与性别相关的迫害的组成部分，从而使贩运活动的受害妇女和女童或担心成为受害者的妇女和女童了解并切实享有不受歧视或没有任何先决条件地诉诸庇护程序的权利。鼓励缔约国根据难民署“国际保护准则：1951年《公约》第一条第(一)款(乙)项和/或1967年《关于难民地位的议定书》对贩运活动受害者和面临遭受贩运危险的人的适用”，将贩运活动受害者归入难民定义中“社会群体”理由一类，并建议缔约国采取措施，不将妇女和女童遣返到她们会面临再次被贩运危险的地方。

46. 缔约国应建立适当的甄别机制，以及早认定有特殊保护和援助需求的寻求庇护的妇女，包括残疾妇女、无人陪伴的女童、<sup>45</sup> 精神创伤受害者、贩运和/或强迫卖淫行为受害者、性暴力行为受害者以及酷刑和/或虐待行为受害者。<sup>46</sup>

47. 缔约国应确保各级面试人员和决策者掌握裁定与性别相关的庇护申请的必要培训、工具和指导。缔约国在承认《公约》相关条款的同时，应制定与本一般性建议以及难民署“国际保护准则：1951年《公约》第一条第(一)款(乙)项和/或其1967年《关于难民地位的议定书》所涉的与性别相关的迫害行为”相符的政策。

<sup>43</sup> 联合国难民事务高级专员方案执行委员会，关于保护难民家庭的第88(L)号结论，(b)(三)段；难民署，“国际保护准则：儿童庇护申请”，第9段(见上文脚注22)。

<sup>44</sup> 第15/2007号来文，Zhen Zhen Zheng 诉荷兰案，2008年10月27日委员会通过的意见，第9.1(a)段。另见《消除对妇女一切形式歧视公约》第5条，以及第25号一般性建议，第7段。

<sup>45</sup> 儿童权利委员会，关于远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇问题的第6号一般性评论，第31(i)段。

<sup>46</sup> 联合国难民事务高级专员方案执行委员会，关于各个庇护系统接纳寻求庇护者的第93(LIII)号结论，(b)(iii)段。

48. 缔约国应该在整个庇护程序以及在获得难民地位妇女的就地安置过程中确保她们达到适足的生活水准，包括安全的住宿环境、卫生和保健设施、食物、衣物和必要的社会服务，并确保寻求庇护的妇女和难民妇女获得生计来源和就业机会，并在接待设施提供适当的监测和投诉机制。<sup>47</sup>

49. 缔约国应该在其法律中承认寻求庇护不是非法行为，不应该因寻求庇护的妇女非法入境或逗留对她们进行处罚(包括拘留)，只要她们毫不延误地向当局投案并提出其非法入境和逗留的正当理由。<sup>48</sup> 通常而言，应该避免拘留孕妇和哺乳期妇女，两者都有特殊需求，同时不应该将子女与其母亲一起拘留，除非这是维持家庭团聚的唯一手段，而且确定这样做符合儿童的最佳利益。应该对每一个案考虑采用代替拘留的办法，包括有条件或无条件释放，特别是在无法为妇女和/或家庭提供单独设施的情况下。

50. 缔约国应在庇护程序中采用对性别问题有敏感认识的程序性保障措施，确保寻求庇护的妇女能平等和不受歧视地陈述其案情。缔约国应确保：

(a) 寻求庇护的妇女有权单独申请庇护，并在这方面能在没有男性家庭成员在场的情况下单独面谈，使她们有机会陈述其案情；

(b) 以寻求庇护的妇女能够理解的方式和语文向她们提供关于地位确定进程和如何进入这一进程的信息，并提供法律咨询意见。应该告诉她们使用女性面试人员和口译员的权利，并应要求向她们提供此种人员；

(c) 寻求庇护的妇女能在初次庇护面谈前获得合格的法律代理人。必要时应向她们提供免费法律援助。应该在所有的案件中向孤身和失散的女童分配合格的法律代表和监护人协助她们通过庇护程序，并确保尊重她们的最佳利益；<sup>49</sup>

(d) 面试人员采用对性别、年龄以及其他歧视和使妇女处境不利的交叉理由有敏感考虑的技术和程序，因为这些理由加剧了难民妇女和寻求庇护的妇女遭受的侵犯人权行为；

(e) 营造有利的面谈环境，使申请人能提出她的陈述，包括透露敏感和涉及隐私的信息，特别是为精神创伤、酷刑和/或虐待及性暴力行为幸存者营造此种环境，并为面谈分配足够的时间；

(f) 在面谈期间提供儿童照料服务，使申请人不必在其子女面前提出她涉及敏感信息的申请；

<sup>47</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 2 条(c)款和(f)款以及第 3 条。

<sup>48</sup> 1951 年《关于难民地位的公约》第三十一条。

<sup>49</sup> 见儿童权利委员会，关于远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇问题的第 6 号一般性评论，第 21、33、36 和 39 段；联合国难民事务高级专员方案执行委员会，关于处境危险儿童的第 107 (LVIII)号结论，(g)(viii)段。

(g) 申请庇护的妇女通常负有证明其庇护案件的举证责任，但确定和评价相关事实的责任由申请人和审查人员分担；不应该根据申请人是否有可能在返回后受到迫害或有遭到迫害的风险来衡量接受庇护申请的最低要求，而是应该根据申请人有充分的理由担心受迫害的合理可能性来衡量；

(h) 在有些案例中，可能要由检查人员使用其掌握的一切手段提出支持申请的必要证据，包括从可靠的政府和非政府来源寻求和收集与性别相关的有关原籍国人权的信息；

(i) 申请人在庇护程序中逾期披露性暴力和其他精神创伤事件的情况不自动导致对她的可信度作出不利的判断。不愿指明遭受的或担心会遭受的迫害的真实程度的原因可能是出于羞愧感、耻辱感和精神创伤。不经她同意，不让她家庭成员获悉保密的面谈内容，包括该妇女提供的信息，应该是一种标准惯例；

(j) 在庇护面谈之前和之后提供必要的转介社会心理辅导及其他支助服务的机制；

(k) 如果申请被拒，必须说明决定的理由，而且申请人应能够向主管机构提出上诉；

(l) 在持久解决方面，使难民有尊严地从流亡地自愿返回家园和安全地重返社会，并确保难民的社会和经济安全。<sup>50</sup> 承认妇女申请人难民地位的国家应确保以平等和不歧视的方式使她们融入当地社会，并确保有尊严地对待妇女。

## 五. 在确定国籍的过程和无国籍状态方面实施不歧视和性别平等

### A. 一般性评论

51. 《公约》是国际社会努力防止和减少无国籍状态的重要工具，因为《公约》对妇女和女童的国籍权产生特别的影响。<sup>51</sup> 《公约》要求充分保护妇女在国籍事项中的平等。国籍是个人与国家间的法律关系，对确保充分参与社会生活至关重要。国籍还对保障行使和享有其他权利不可或缺，包括进入某一国家并在其境内长期居住以及从国外返回该国的权利。因此，《公约》第 9 条对妇女享有所有人权极为重要。虽然无论国籍地位如何，每个人都应享有人权，但在实践中，国籍往往是享有基本人权的先决条件。如果没有国籍，女童和妇女更会遭受作为妇女和作为非公民或无国籍人所遭受的歧视。

<sup>50</sup> 联合国难民事务高级专员方案执行委员会，关于旷日持久难民局势的第 109 (LXI)号结论。

<sup>51</sup> 习惯国际法和 1954 年《关于无国籍人地位的公约》第一条第(一)款对无国籍人的定义是“任何国家根据其法律不认为是其国民的人”。国际法委员会认为 1954 年《公约》第一条第(一)款是习惯国际法的组成部分(A/61/10, 第四章, 第 49 段)。另见难民署,《无国籍人保护手册: 按照〈1954 年关于无国籍人地位的公约〉提供保护》, (日内瓦, 2014 年)。

52. 《公约》第9条第2款规定，无论妇女已婚或离婚，她们都享有与男子同等的取得、保留和改变其国籍的权利，也享有与其丈夫同等的处理其自身国籍的权利。按照《公约》，妇女还可以在与其丈夫同等的条件下将其国籍传给子女，无论她们是在自己的国家还是在国外。

53. 由于没有国民或公民身份，<sup>52</sup> 无国籍妇女和女童往往被边缘化、被剥夺投票权或担任公职的权利，或许还无法获得公共福利，无法选择住所和自由流动，而且无法获得因国民身份而产生的各种权利和福利，包括受教育的权利、享受医疗保健的权利、财产权和就业权。

54. 国籍法可能会直接或间接地歧视妇女。表面看来不区分性别的法律条款可能会在实践中对妇女享有国籍的权利产生过分和不利的影 响。妇女依然比男子更有可能在与外籍人结婚后试图将自己的国籍改为其外籍配偶的国籍，因此，如果国籍法存在缺失，允许或要求她们在没有取得或得到将取得配偶国籍的保证的情况下就放弃其国籍，则她们就会面临无国籍的更大危险。许多国籍法禁止双重国籍，这增加了无国籍的可能性。在许多情况下，妇女不准将其国籍传给其外籍丈夫。国籍法中的性别歧视继续对妇女及其子女享有人权产生重大和不利的影 响。性别不平等继续在相当多国家的国籍法和惯例中存在，并可能导致妇女成为无国籍人。在不允许母亲与父亲平等地将其国籍传给子女时，性别不平等也可使儿童成为无国籍人。于是，对妇女的歧视会导致无国籍状态一代一代地长久延续下去。<sup>53</sup>

55. 入籍要求也可能间接地歧视妇女，因为妇女可能比男子更难达到它们所要求达到的条件或标准，例如熟练掌握东道国语文。这对包括无国籍妇女在内的妇女可能更为困难，因为她们接受正规教育的权利在以前或目前遭到妨碍。其他要求，如经济上自给自足或财产所有权，也可能是妇女作为个人更难达到的要求。上文第54段提及在与外籍人结婚后的无国籍状态以及入籍要求可导致妇女在经济、社会、文化和语言方面依赖男子，进而使妇女更面临遭受剥削的风险。

56. 出生登记也与妇女及其子女享有国籍权密切相关。出生登记提供了一个人的身份证明并可根据血缘(“血统制”)或出生地(“出生地法”)获得国籍。在实践中，间接歧视、文化习俗和贫穷往往使母亲、尤其是未婚母亲，无法与父亲平等地为子女进行出生登记。不能为子女进行出生登记可能妨碍子女或使其无法切实享有一系列的权 利，包括国籍权和拥有姓名及身份的权利、在法律面前平等的权利以及承认其法律能力的权利。

57. 歧视性法律或惯例可能会导致妇女及其子女无法获得证明其身份和国籍的文件。在没有身份和国籍证明的情况下，妇女及其子女可能会面临行动自由方面的限制，在获得外交保护方面遇到问题，在尚待认定身份和国籍证明期间遭到长期拘留，最后陷入没有任何国家认为他们是其国民的处境，从而使他们成为无国籍人。

<sup>52</sup> “国籍”和“公民身份”二词可互换使用。

<sup>53</sup> 难民署，“第4号无国籍问题准则：确保每个儿童取得国籍的权利”，第13-15段(见上文脚注6)。

58. 鉴于国籍对妇女充分参与社会生活至关重要，<sup>54</sup> 若干缔约国对《公约》第 9 条所作的数量甚多的保留及其性质损害《公约》的目标和宗旨。其他许多国际人权文书中<sup>55</sup> 的国籍权和不受歧视的权利强化了妇女的平等国籍权，同时也对这种保留的有效性和法律效力提出了质疑。委员会感兴趣地注意到撤销或至少是缩小对第 9 条的保留的趋势，并注意到缔约国在国籍法中正式规定男女平等的相关倾向，从而减少了歧视妇女的危险，尤其是减少了妇女及其子女无国籍的危险。

## B. 对《公约》具体条款的评论

59. 《公约》第 9 条规定，妇女与男子平等享有取得、改变或保留其国籍并将其国籍传给子女的权利。委员会解释说这种权利也适用于配偶。<sup>56</sup>

60. 第 9 条第 1 款要求缔约国确保与外籍人结婚或在婚姻存续期间丈夫改变国籍均不自动改变妻子的国籍，使她成为无国籍人，或将丈夫的国籍强加于她。妇女可能因歧视性法律和惯例成为无国籍人，例如，妇女在与外籍人结婚但却无法以婚姻为由取得丈夫的国籍时自动丧失国籍；如果丈夫改变国籍、成为无国籍人或死亡，或是她的婚姻以离婚告终，她也会自动丧失国籍。

61. 《公约》第 9 条第 2 款要求缔约国确保妇女和男子有平等权利将其国籍传给子女。如果缔约国不履行第 9 条第 2 款规定的义务，儿童就有可能处于无国籍状态。仅仅根据父系血统给予国籍的国籍法违反第 9 条第 2 款的规定，并可能使儿童在下述情况下成为无国籍人：

(a) 父亲是无国籍人；

(b) 父亲本国的法律不准他在子女出生于国外等某些情况下将国籍传给子女；

(c) 子女出生时生父身份不明或父亲未与母亲结婚；

(d) 父亲未能完成将其国籍传给子女的行政步骤或为子女取得国籍证明，例如因为他已死亡，被迫与家人分离，或无法满足繁琐的文件要求或其他要求；

(e) 父亲不愿意履行各种行政步骤将其国籍传给子女或为子女取得国籍证明，例如因为他已经抛弃家庭。

62. 《公约》第 1 至第 3 条还支持妇女同男子平等地使本人及其配偶因入籍而获益的权利。在这方面歧视妇女有碍于减少无国籍状态。在妇女无法将国籍传给她无国籍配偶时也会出现同样的情况，还可能对此种结合所生的子女进一步造成无国籍风险。

<sup>54</sup> 见第 21 号一般性建议，第 6 段。

<sup>55</sup> 《世界人权宣言》，第十五条；《公民权利和政治权利国际公约》，第 2、3、24 条和第 26 条；《儿童权利公约》，第 7 条；《消除一切形式种族歧视公约》，第 5 条；《残疾人权利公约》，第 18 条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第 29 条。

<sup>56</sup> CEDAW/C/KWT/CO/3-4，第 37 段。



## C. 具体建议

63. 鉴于上述情况，委员会建议尚未采取下述行动的缔约国：

(a) 审查并撤销对《公约》第 9 条的保留，因为它们不符合《公约》的目标和宗旨，因此根据第 28 条第 2 款的规定是不允许的；<sup>57</sup>

(b) 审查并改革其国籍法，确保在取得、改变和保留国籍方面男女享有平等待遇，并使妇女能将其国籍传给子女及其外籍配偶，并确保充分按照《公约》第 1 至 3 条和第 9 条消除对切实实施此种法律的任何障碍；

(c) 废除规定在婚后自动取得国籍或因婚姻状况改变或其丈夫国籍的改变而使妇女国籍自动丧失的法律；

(d) 考虑准许与外籍男子结婚的妇女以及此种结合所生的子女拥有双重国籍，尤其是在规定双重国籍的法律制度可能导致无国籍状态的情况下；

(e) 通过法律条款防止无国籍状态，规定丧失或放弃国籍须以拥有或取得另一国国籍为条件，并准许因没有此种保障而成为无国籍人的妇女重新取得国籍；

(f) 宣传最近制定的法律和政策，这些法律和政策赋予妇女与男子平等取得、改变或保留国籍的权利或使妇女能将国籍传给子女及其外籍配偶；

(g) 解决国籍法中因入籍要求等所产生的间接歧视问题。在实践中，妇女可能比男子更难满足这种要求；

(h) 批准或加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》；

(i) 不采取和实施剥夺妇女国籍并使她们成为无国籍人的任何措施；

(j) 就其关于查明、减少和防止无国籍状态以及保护无国籍人、特别是无国籍妇女的工作同难民署开展合作；

(k) 收集、分析并提供各自境内按性别分列的无国籍人统计数据；

(l) 采取有效措施，确保妇女和女童平等获得身份文件，包括国籍证明；

(m) 采取措施及时登记出生的所有婴儿，并在这方面采取措施，尤其是在各自境内的农村和边远地区采取措施，以提高对出生登记重要性的认识，从而确保所有儿童都得到登记，并确保女童与男童享有相同的权利。

<sup>57</sup> 第 4、20 和 28 号一般性建议。