



人权理事会

第二十三届会议

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

关于在涉及国籍问题上对妇女歧视包括对儿童影响的报告

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

尽管有一些积极的进展，但许多国籍法仍然歧视妇女。本报告讨论的是某些国家的妇女不能在取得、变更及保留国籍方面与男子享有平等权利，也无法和男子一样将国籍传给子女或配偶，从而往往造成无国籍问题。报告分析歧视性国籍法对妇女及其子女和配偶享有权利的不利影响，包括消除在国籍法方面歧视妇女的最佳做法和其它举措。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-7	3
二. 法律框架	8-18	4
三. 在取得、变更和保留国籍方面的歧视	19-33	6
四. 有关子女国籍方面的歧视	34-42	9
五. 对享有人权的影响	43-56	11
六. 最佳做法	57-71	13
七. 结论和建议	72	16

一. 导言

1. 人权理事会第 20/4 号决议中，请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、法律 and 实践中歧视妇女问题工作组、各国及其他相关利益攸关方磋商，编写一份在与国籍相关问题上对妇女歧视问题的报告。本报告即按照上述要求提交。理事会要求在报告中分析对儿童的影响，并介绍各国消除对妇女的国籍歧视、避免或减少无国籍状态的最佳做法以及其他措施。
2. 谨对难民署及法律 and 实践中歧视妇女问题工作组的评论和建议以及各国、各国际组织和非政府组织提交的材料表示感谢。¹
3. 国籍权是一项基本人权，对享有其它人权具有影响。在一个日益全球化的世界中，没有国籍的人会发现自身处于极端脆弱的状况。尽管在各项人权条约中都对国籍权做出保障，但在许多国家始终存在涉及国籍的歧视。虽然各国均有权力决定哪些人依照法律为本国国民，但在国际人权保障中对这一自由裁量权的范围作出了规定，它对各国均有法律约束力。
4. 个人的国籍可以取决于血统或出生国家。大多数国家在国籍法中混合适用这两项原则。从历史上说，这两项原则向父亲的国籍倾斜：父亲的血统优先，而妇女传统上更有可能迁往丈夫的国家。也可以经由归化或婚姻而取得国籍。
5. 在二十世纪初，人们普遍同意，国籍问题依照“从属国籍”或“家庭国籍统一”的原则。这项原则是基于这样一种理念，即同一家庭应具有相同国籍，否则就可能产生不同效忠的问题，它也基于一种家长制理念，即整个家庭的国籍均应以丈夫的国籍为准。² 在世界不同地区适用的歧视性国籍法中仍然体现了这项原则。
6. 1930 年代，在国际联盟框架内，关于妇女国籍权利的法律开始发展。最初在涉及妇女国籍方面将这一问题作为无国籍和双重国籍问题处理，认为这一问题的根源是不同国家在国籍法方面的冲突，而不是从性别平等的基础上处理。关注重点渐渐转向妇女的平等权，通过了各项区域和国际性人权文书。1979 年《消除对妇女歧视公约》的通过是一个转折点，这是第一份承认妇女在子女国籍方面享有与男子平等权利原则的国际条约。从那以后，许多国家撤销了歧视妇女的国籍法。但许多歧视性法律仍然存在。

¹ 就本报告提交的所有材料见难民署的网站，网址如下：www2.ohchr.org/english/issues/wo-men/。

² See International Law Association Committee on Feminism and International Law, Final Report on Women's Equality and Nationality in International Law, London, 2000, p. 17; Marsha A. Freeman, Christine Chinkin and Beate Rudolf, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: a Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, 2012, p. 234.

7. 在国籍法中充分尊重性别平等原则，这不仅是一项人权要求，也对妇女的给权赋能至关重要。享有国籍权，享有将国籍传给丈夫和子女的权利，提高了妇女参加政治和政治生活、就业、旅行和获得资源及财产的机会。经由这些权利产生的经济和社会独立性也增强了妇女逃离虐待和暴力关系的能力。此外，歧视性国籍法是造成无国籍问题的主要原因之一，全球受到无国籍问题影响的妇女、男子和儿童估计多达 1,200 万人。³ 因此，非歧视性国籍法对防止和减少无国籍现象非常重要。

二. 法律框架

8. 国籍权和平等及不歧视原则在各项人权文书中得到承认，首先是《世界人权宣言》第十五条。⁴

9. 主要国际人权条约中都包括一项禁止基于性别等进行歧视的规定。《公民权利和政治权利国际公约》及《经济、社会、文化权利国际公约》也都有一条保障男女和妇女平等享有这些文书所载权利的条款。

10. 《已婚妇女国籍公约》是第一份呼吁各国消除“从属国籍”原则的国际文书；但公约中并未包含任何有关子女国籍问题的条款。公约第一条规定，“缔约国同意其本国人与外国人结婚者，不论婚姻关系之成立或消灭，或婚姻关系存续中夫之国籍变更，而当然影响妻之国籍。”

11. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第九条第 1 款规定，缔约各国“应给予妇女与男子有取得、改变或保留国籍的同行权利。缔约各国应特别保证，与外国人结婚或于婚姻存续期间丈夫改变国籍均不当然改变妻子的国籍，使她成为无国籍人，或把丈夫的国籍强加于她。”第九条第 2 款要求缔约各国“在关于子女的国籍方面，应给予妇女与男子平等的权利”。这条规定适用于亲生和收养子女以及婚生和非婚生子女。第二条(消除歧视的政策措施)、第三条(与男子平等)、第五条(性别角色成见和偏见)、第十五条(法律面前人人平等)和第十六条(婚姻和家庭生活)也都与第九条有关，并具有相互巩固的作用。许多国家对《公约》第九条以及有可能影响到妇女国籍权利的其它条款作出了保留。⁵ 还有一些国家虽然未对公约作出任何保留，但仍保留了歧视性的国籍法。

³ 难民署，“2012 年世界难民情况报告”，2012 年，日内瓦(见于以下网址：www.unhcr.org/4fc5ceca9.html)，第 14 页。

⁴ 并见 A/HRC/13/34。

⁵ 截至 2013 年 2 月 5 日，在 187 个缔约国中有 17 个国家维持对公约第九条的保留：见 http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en#2。

12. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十四条第 3 款规定,“每一儿童有权取得一个国籍。”第二十六条规定了法律面前人人平等的原则。

13. 《儿童权利公约》第 7 条规定,儿童“出生后应立即登记,并有自出生起(……)有获得国籍的权利”。公约还规定各国要确保按照本国的国内法和国际义务落实这些权利,“尤应注意不如此儿童即无国籍之情形”。根据公约第 8 条,各国承担“尊重儿童维护其身份包括法律所承认的国籍(……)而不受非法干扰的权利”。

14. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 29 条明确规定,“移徙工人的每一名子女均享有具备姓名、进行出生登记和获得国籍的权利。”

15. 《残疾人权利公约》第十八条规定,缔约国应当承认残疾人,包括儿童,“在与其他人平等的基础上有权(……)享有国籍,包括确保[残疾人]不(……)被剥夺获得、拥有和使用国籍证件(……)的能力”。

16. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(卯)项第(3)目也涉及国家有义务消除在有关国籍方面的种族歧视。

17. 区域人权条约也承认国籍权:《美洲妇女国籍公约》、《美洲人权公约》、《非洲儿童权利和儿童福利宪章》、《欧洲国籍公约》和《独立国家联合体人权和基本自由公约》。其它区域文书也包含在涉及国籍事项上平等的规定,即使这些文书规定这一问题要尊重国内法律,而这样一来,就等于实际上在具有歧视性法律的国家废除了妇女平等的原则。⁶

18. 作为这一人权框架的补充,有两项公约专门处理无国籍问题。根据《减少无国籍状态公约》第一条和第四条,缔约国“对在其领土出生”或其国民在国外非缔约国所生子女,“非取得该国国籍即无国籍者,应给予该国国籍”。⁷ 公约第五条规定,“缔约国的法律规定个人身份的变更,如结婚、婚姻关系消灭((……),)其国籍的丧失应以具有或取得另一国籍为条件”。《关于无国籍人地位的公约》第三十二条规定,缔约各国“应尽可能便利无国籍人的入籍和同化。”。这些公约均对《消除对妇女一切形式歧视公约》第九条构成补充。将它们结合起来看,这一国际法律框架对各国规定了义务,即改革本国的国籍法,确保这些法律不对妇女或其子女构成歧视,法律不会造成无国籍问题或使之永久化。

⁶ 关于儿童国籍问题,见《非洲妇女权利议定书》,第 6 条(h)项;《阿拉伯人权宪章》,第 29 条第 2 款。

⁷ 见难民署关于无国籍问题的第 4 号指南(HCR/GS/12/04)(网址: www.unhcr.org/refworld/docid/50d460c72.html),第 2 段。

三. 在取得、变更和保留国籍方面的歧视

19. 在许多国家，国籍法仍然没有赋予妇女以取得、变更和保留国籍方面的平等权利；有些法律载有歧视性条款，不允许妇女与男子平等地将国籍传给配偶。这些歧视性法律是基于“从属国籍”的原则，即规定已婚妇女的国籍从属于丈夫。

20. 如果丈夫和妻子的国家都遵循“从属国籍”的原则，妇女即自动取得其丈夫的国籍，但会丧失自己的国籍。如果只有妻子的国家遵循“从属国籍”的原则，则这名妇女在与外国人结婚时会丧失自己的国籍，即使她并没有自动取得其丈夫的国籍。在这种情况下，妇女即使留在原籍国，也会成为无国籍人。如果丈夫的国家遵循从属国籍原则，则会将丈夫的国籍强加给妻子，不论其是否愿意取得这一国籍。

21. 在上述所有情况中，如果丈夫的国籍在婚姻存续期间变更或丧失，则妻子的国籍也会变更。同样，如果因死亡或离婚而结束婚姻关系，则已婚妇女会丧失享有其丈夫国籍的权利。有些时候，一对夫妇会在妻子取得丈夫的国籍前离婚。在这些情况下，只有当有关国家法律允许时，妇女才能够恢复其原来的国籍。而妇女往往因为复杂的程序而不能及时和方便地重新获得国籍，从而成为无国籍人。⁸

22. 由于法律不允许妇女将国籍传给丈夫，或对丈夫取得妻子的国籍规定严苛的要求，从而使妇女受到歧视。但反过来说，对与本国男子结婚的外国妇女则没有这种要求或禁止性规定。⁹ 之所以有这种歧视性法律，是因为有关国家担心，男子作为“一家之主”，仅仅因其为男子，就更有可能获得经济机会。¹⁰ 这些法律歧视缔结婚姻的不同国籍的妇女和男子：例如，有可能不允许外籍丈夫获得工作许可，这样一来就迫使妇女接受不稳定和剥削性的工作条件，从而对其人权产生不利影响。这些法律也使无国籍问题持久化，因为法律让无国籍丈夫无法取得其妻子的国籍。

⁸ 见难民署，“无丈夫，无国家”，《难民》，2007年第3期，第147号，见：www.unhcr.org/46d2e8dc2.html。

⁹ See Equality Now, Campaign to End Sex Discrimination in Nationality and Citizenship Laws, 2012 (available from www.equalitynow.org/nationality_report); and Women's Right to Nationality and Citizenship, Asia Pacific Occasional Paper Series No. 9, International Women's Rights Action Watch Asia Pacific, 2006, pp. 6-7.

¹⁰ 联合国提高妇女地位司，“妇女、国籍和公民权”，《2000年以后的妇女问题》，2003年，(见 www.un.org/womenwatch/daw/public/jun03e.pdf)，第8页；Bronwen Manby, *Citizenship Law in Africa*, Open Society Foundations, New York, 2010, p. 48。

23. 在实施国籍法方面的间接歧视也威胁到妇女的平等权。妇女和男子相同的归化程序往往在事实上是歧视妇女的。¹¹ 非本国妇女学习本地语言和文化的机会更少(例如, 因家庭的责任而限制了其与社区的交往), 而取得国籍的标准化考试就使妇女处于不利境地。归化标准要求经济上自立, 或要求有充足的住房, 这些标准对妇女来说更难达到, 特别是对妇女为户主而收入极少的家庭或经济上依附于配偶的妇女。

24. 如果妇女不能取得国籍证明, 她们就面临处于无国籍状态的风险; 例如, 妇女可能无法获得必要的文件, 以证明或申请国籍, 如护照、身份证、出生证或结婚证。由于歧视和排斥女童的法律和做法, 妇女可能没有进行过出生登记, 特别是来自贫困家庭、少数民族和外国人社区的女童或残疾女童。¹² 其结婚也可能没有进行过登记, 或者因为丈夫不同意, 或者出于缺乏意识及其他原因。在妇女遭到贩卖或暴力和虐待的情况下, 妇女的证件有可被故意没收或销毁, 作为一种控制手段。有些国家存在歧视性做法, 如要求第三方男子批准才能取得国籍证件, 这进一步影响到妇女享有国籍权。¹³

25. 贫困妇女、残疾妇女、老年妇女、移民妇女、少数种族和少数民族妇女有时面临多重歧视, 在主张国籍权方面承担额外的行政、经济和其它负担。

26. 对保留双重国籍的限制在实践中也可能歧视妇女。在不允许双重国籍的情况下, 妇女受影响更大, 因为妇女更有可能居住在丈夫的国家。如果禁止双重国籍, 则妇女就必须决定是保留自己的国籍还是取得其丈夫的国籍。如果她们不取得丈夫的国籍, 则她们就不能在丈夫的国家充分享受政治、公民、经济和社会权利。由于她们天然的弱势处境, 她们特别容易受到虐待。如果她们在取得配偶国籍之时丧失自己的国籍, 那么在因死亡或离婚而终结婚姻关系时, 她们就面临成为无国籍人的风险, 并有可能被剥夺在原籍国享受一系列人权。在获得新的国籍之前, 她们也可能因“行政拖延”而成为无国籍人。¹⁴

27. 国际人权法律要求各国采取一切必要措施, 消除直接或间接歧视妇女的法律和程序, 杜绝这种做法。¹⁵ 各国必须采取积极举措, 在国籍相关问题上实现实质性的男女平等。确保获得法律援助、上识字班和语言课, 补贴有关居留许可的费用, 便利取得双重国籍, 都是解决这一领域对妇女事实性歧视的重要措施。

¹¹ 国际法协会, 《关于妇女平等问题的最后报告》(见脚注 2), 第 20 页。

¹² 《聚焦和保护: 迫切需要解决无国籍儿童权利问题》, 难民署和计划, 2012 年(见 <http://plan-international.org/birthregistration/files/under-the-radar-english>), 第 12 页。并见国际残疾人联盟和“海地工人社会文化运动”的材料。

¹³ 人权观察社的材料。

¹⁴ 难民署, “《消除一切形式对妇女歧视公约》下的流离失所、无国籍和性别平等问题”, 法律和保护政策研究系列, 2009 年, 日内瓦(见 www.unhcr.org/refworld/docid/4a8aa8bd2.html), 第 43 页。

¹⁵ 例见《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条。

28. 消除对妇女歧视委员会多次提醒各国，必须修订违反《公约》第九条第 1 款的歧视性国籍条款。¹⁶ 委员会在第 21 号一般性建议(第 6 段)中进一步说明，“成年妇女应能改变国籍，不应由于结婚或婚姻关系的解除或由于丈夫或父亲改变国籍而其国籍被专横地改变”。

29. 委员会还明确指出，不允许妇女在与男子平等的基础上将国籍传给外籍配偶的法律是歧视性的，违反了《公约》。¹⁷ 这项意见与其它人权机制的判例是相符的。¹⁸

30. 委员会还提醒各国，对等等取得丈夫国籍的外籍妻子被置于脆弱境地并面临遭受暴力、剥削和虐待风险的案件必须加以解决。¹⁹

31. 关于护照权，委员会解释说，要求妇女在取得丈夫同意的情况下才能将子女姓名添加在自己的护照上或拥有护照的国内法律规定违反了第九条。²⁰ 关于出生登记，委员会也回顾指出，各国义务便利女童和妇女进行出生登记，特别是土著妇女和农村妇女，以便她们能要求取得国籍。²¹ 委员会还欢迎各国为允许双重国籍而对其国籍法做出的修订。²²

32. 法律和实践中的歧视妇女问题工作组正在积极参与推动妇女平等取得国籍权，作为其反对在政治和公共生活等领域歧视妇女工作的一部分。²³ 其它人权机制，如人权理事会通过普遍定期审议，还有人权事务委员会，也都提醒各国义务确保男女在取得、变更和保留国籍方面享有平等权利。²⁴

¹⁶ 见《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 38 号》(A/55/38)，第 188 段；同上，《第五十九届会议，补编第 38 号》(A/59/38)，第 210 段；CEDAW/C/COD/CO/5、CEDAW/C/TGO/CO/5、CEDAW/C/IDN/CO/5、CEDAW/C/MAR/CO/4 和 CEDAW/C/MWI/CO/6。

¹⁷ 见 CEDAW/C/NER/CO/2、CEDAW/C/PAK/CO/3、CEDAW/C/BHR/CO/2、CEDAW/C/MDG/CO/5、CEDAW/C/MAR/CO/4、CEDAW/C/LBN/CO/3、CEDAW/C/BDI/CO/4、CEDAW/C/YEM/CO/6、CEDAW/C/EGY/CO/7、CEDAW/C/TUN/CO/6、CEDAW/C/NPL/CO/4-5、CEDAW/C/OMN/CO/1 和 CEDAW/C/JOR/CO/5 (2012)。

¹⁸ 又见美洲人权法院对于哥斯达黎加宪法的咨询意见。

¹⁹ See Freeman, Chinkin and Rudolf, *The UN Convention* (see footnote 2), p. 242.

²⁰ 并见《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 38 号》(A/57/38)，第 141 段。

²¹ 见 CEDAW/C/PER/CO/6、CEDAW/C/BLZ/CO/4 和 CEDAW/C/GRD/CO/1-5。

²² 又见 CEDAW/C/TUV/CO/2。

²³ 又见 A/HRC/20/30, p. 70。

²⁴ 见 CCPR/CO/75/YEM、A/HRC/8/36 和 A/HRC/10/75。

33. 难民署和各国议会联盟(议联)依照《减少无国籍状态公约》建议,在妇女因婚姻关系解除而丧失国籍的情况下,其原籍国应作出规定,允许这些妇女仅凭简单声明即自动重新取得原来的国籍。²⁵

四. 有关子女国籍方面的歧视

34. 尽管自《消除对妇女一切形式歧视公约》通过以来,在许多国家取得了进步,但约有 30 个国家的法律仍然在子女国籍问题上没有赋予妇女以与男子平等的权利。²⁶ 这些国家仅仅依照父亲的国籍而赋予子女国籍,这是对妇女的歧视。

35. 妇女往往是在生下第一个孩子或在丈夫离家、死亡时才发现自己不能将国籍传给子女,有时使孩子陷于无国籍的状况。²⁷ 这种歧视性法律的直接后果是妇女丧失了权力,因为她们的权利和机会受到限制。在这些情况下,妇女更不愿意返回原籍国争取工作机会或公共服务部门职位,因为她们的子女没有母亲的国籍,将没有机会上学和获得医疗服务。

36. 在不允许妇女将国籍传给子女的法律下,儿童有成为无国籍人的风险,例如:当父亲是无国籍人、不知父亲是谁、或在孩子出生时父亲并未与母亲结婚的情况;由于死亡、强制与家人分离或无法满足繁杂的文件或其它要求,父亲无法履行必要的行政手续将其国籍传给子女或为子女取得国籍证明;父亲不愿履行行政手续将其国籍传给子女或为子女取得国籍证明(如父亲遗弃家庭);或父亲所属国家的法律不允许其在某些情况下将国籍传给子女,如对出生在国外的子女。²⁸ 此外,由单身母亲或女同性恋夫妇组成的一些当代家庭也可能会发现子女成为无国籍人,因为不允许妇女将国籍传给子女。

37. 有些国家的歧视性法律对不许妇女将国籍传给子女的规则没有规定例外,或只允许非常有限的例外情况。有些国家则在歧视性国籍法中规定了一些保障,以防止出现无国籍状况。例如,有些作出了例外规定,如果父亲是无国籍人、不了解国籍或不知父亲为谁,则允许母亲将国籍传给在本国领土上出生的子女,甚至可以破例传给其在国外出生的子女。在有些国家,本国妇女与外籍父亲所生子

²⁵ 难民署和议联,《国籍和无国籍问题:议员手册》,2005年,日内瓦(见 www.ipu.org/pdf/publications/nationality_en.pdf),第33页。

²⁶ 难民署,《性别平等、国籍和无国籍问题背景说明》,2012年,见 www.unhcr.org/4f5886306.html。

²⁷ Laura van Waas, *The situation of stateless persons in the Middle East and North Africa*, UNHCR, 2010 (available from www.unhcr.org/4ce63e079.html), p. 39.

²⁸ 难民署,《性别平等问题背景说明》(见脚注 26)以及难民署和“发展一行动研究培训集团”,“关于性别平等、国籍和无国籍问题的区域对话”,2011年,见 www.unhcr.org/4f33ea656.html。

女如在本国定居，则可申请取得国籍；但是有报告称，这一规定在实践中常常不予执行，因为有极其繁琐的各种官僚规定。²⁹ 在有些国家，即使法律从表面上看来是中性的，但在实践中，由本国妇女与外籍男子所生子女往往并不被视为其国民。³⁰

38. 在对婚生和非婚生子女适用不同规则的情况下，妇女也在有关国籍的问题上受到歧视。在有些国家，非婚生子女或由居住在外国的外籍母亲所生子女的国籍取决于其母亲的国籍，不考虑父亲国籍。在这些情况下，妇女在要求子女补助方面可能面临许多挑战。由于子女不具有父亲的国籍，父亲国籍国可能不愿意接受母亲的补助要求。³¹

39. 残疾妇女、少数族裔或种族妇女、移民妇女和被监禁的外国妇女在将国籍传给子女方面可能会面临额外的困难，这个问题也是各国必须加以解决的。³²

40. 各个人权机制，如消除对妇女歧视委员会、儿童权利委员会、人权事务委员会、经济、社会和文化权利委员会以及人权理事会，包括通过后者的普遍定期审议，都定期提醒各国，有义务确保男子和妇女在子女国籍方面享有平等权利，并敦促各国修正歧视性的法律。³³ 法律和实践中歧视妇女问题工作组也积极参与推动妇女平等享有将国籍传给子女的权利，作为反对在政治和公共生活中歧视妇女工作的一部分。³⁴

41. 消除对妇女歧视问题委员会指出，不能以文化或宗教多样性的论点作为不修正这一领域歧视性法律的理由。³⁵ 委员会还解释说，禁止双重国籍不得导致儿童的国籍仅根据父亲国籍确定。³⁶ 儿童没有国籍对其享有人权，如受教育权和保健权的后果的问题也被提了出来。³⁷ 关于护照权，委员会对要求获得作为法律监护人的父亲的同意才能将儿童列在已婚妇女护照上的做法提出了关切。³⁸

²⁹ 见人权观察社的材料。

³⁰ Manby, *Citizenship Law in Africa* (see footnote 10), p. 53.

³¹ 难民署，《第4号无国籍问题指南》(见脚注7)，第15段。

³² 见国际残疾联盟、立即平等组织和贵格会的材料。

³³ 又见 CEDAW/C/TGO/CO/5、CEDAW/C/BDI/CO/4、CEDAW/C/LBN/CO/3、CEDAW/C/SAU/CO/2、CEDAW/C/LBR/CO/6、CEDAW/C/YEM/CO/6、CEDAW/C/TUV/CO/2、CEDAW/C/KWT/CO/3-4、CEDAW/C/NPL/CO/4-5、CEDAW/C/OMN/CO/1、CEDAW/C/JOR/CO/52012；CRC/C/15/Add.219、CRC/C/SWZ/CO/1、CRC/C/MLI/CO/2、CRC/C/QAT/CO/2、CRC/C/MDG/CO/3-4；CCPR/C/IRN/CO/3；E/C.12/MCO/CO/1、E/C.12/MDG/CO/2；CCPR/C/KWT/CO/2；A/HRC/8/19 和 A/HRC/10/75。

³⁴ 又见 A/HRC/20/28/Add.1。

³⁵ Freeman, Chinkin and Rudolf, *The UN Convention* (see footnote 2), p. 244.

³⁶ 见《大会正式记录，第五十六届会议，补编第38号》(A/56/38)，第75段。

³⁷ 见同上，《第五十九届会议，补编第38号》(A/59/38)，第300段，CEDAW/C/EGY/CO/7 和 CEDAW/C/JOR/CO/5。

³⁸ 见《大会正式记录，第五十七届会议，补编第38号》(A/57/38)，第141段。

委员会还建议各国提高意识，即配偶或监护人平等享有代表子女申请和领取护照或出生证的权利，无需取得另一方的书面同意。³⁹

42. 儿童权利委员会提醒各国有义务进行出生登记，这关系到取得国籍的问题。⁴⁰ 各国要确保迅速、平等和独立地进行婚姻登记，这一点也至关重要。出生登记和婚姻登记对于国家正式承认家庭中的新生儿和新组建的家庭关系至关重要。⁴¹ 妇女能否独立、平等地获得这些文件至关重要，特别是在父亲或丈夫死亡或离家的情况下，因为要靠出生证和结婚证来证明父子关系。没有出生和结婚登记是造成无国籍问题的主要原因之一。委员会还呼吁各国修正国籍法，确保不对非婚生子女进行歧视。⁴²

五. 对享有人权的影响

43. 如以上所述，进行性别歧视的国籍法往往造成妇女和儿童无国籍的状况，或造成妇女、其子女或丈夫在所居住的国家被剥夺国籍的情况。这些法律也造成儿童被剥夺母亲国籍的情况，直接损害到子女享有权利和妇女人权的实现。消除对妇女一切形式歧视委员会在关于婚姻和家庭关系平等问题的第 21 号一般性建议中指出，国籍对于充分参与社会至关重要，还说，如果不具有国民或公民身份，妇女就被剥夺了选举权或参选公职权，也可能被剥夺获得公共福利的机会和居留权选择。

44. 根据主要的国际人权文书，所有人不因任何差别，包括民族出身，均有权享有这些文书中承认的权利和自由。对于这一规则的例外通常涉及参加政治和公共生活权及迁徙自由。关于经济权利，《经济、社会、文化权利国际公约》在第二条第三款中规定发展中国家可“在适当顾到人权及它们的民族经济的情况下”，得“决定它们对非本国国民的享受本公约中所承认的经济权利，给予什么程度的保证”。但是许多国家超越了这些有限的例外，并不赋予非国民以基本人权。

³⁹ 例见 CEDAW/C/ZMB/CO/5-6。

⁴⁰ CRC/C/15/Add.128、CRC/C/15/Add.138、CRC/C/KEN/CO/2、CRC/C/15/Add.261。

⁴¹ Laura van Waas, *Nationality Matters. Statelessness under International Law* (Antwerp, Intersentia, 2008), p. 153.

⁴² CRC/C/MDG/CO/3-4、CRC/C/OMN/CO/2。

45. 没有国籍对妇女及其子女和丈夫享有政治、公民、经济、社会和文化权利具有严重不利的影响。⁴³ 当前的国家实践反映出一种占主导性的观点，即政治权利的行使，如参与开展公共事务权、选举权和被选举权以及从事公共服务权是仅供公民享受的权利。妇女和子女(以后成为没有国籍的成年人)就在所居住的国家被排斥到政治和公共生活之外。

46. 非国民的迁徙自由也受到限制。由于他们没有护照，他们在旅行、选择居住地、出入境等方面可能受到严重的限制。他们还可能被禁止获得医疗、教育和就业机会。

47. 非国民可能还会面临人身自由权、公平审判权和有效救济权受到侵犯的情况。由于担心被拘押或遣返，妇女及其子女或丈夫可能不愿意去主张自身的权利。此外，他们往往无法获得对国民提供的服务，如免费法律援助或翻译。有时在被贩运的情况下，妇女的证件被拿走，使她们无法证明自己的身份。

48. 非国民的家庭生活权也受到限制，因为家庭中不具有跟其他人相同国籍的成员有时不能自由出入该国国境或在该国境内自由迁徙、工作或学习。如果子女的国籍与母亲不同，母亲在子女所住国家没有居留许可，那么母亲在主张监护权或接触子女时可能面临法律障碍，特别是在婚姻因离婚或死亡而终结的情况下。如果母亲享有对子女的监护权，那么父亲有可能在本国的支持下要求抚养子女，因其子女系该国国民；在这种情况下，母亲所属国家将无法行使外交保护来夺回子女，其保护母亲利益的能力也是有限的。如果妇女与子女不具有相同国籍，往往不被获准带子女出国。

49. 作为非国民的妇女及其丈夫和子女在就业方面也会遇到困难。有些国家限制非国民进入某些职业，或规定配额。非国民承受贫穷、肮脏甚至危险的工作条件；性虐待、生理、心理和言论虐待和暴力；其它歧视性态度；恐吓性工作环境；低薪水和长时间工作；也没有假期。⁴⁴ 由于他们获得国民所享有的社会保障和其它福利的机会受到限制，非国民往往处于不稳定或被边缘化的状况。

50. 由于各种原因，非国民在获得保健服务方面也面临挑战，从被某些或全体公共保健服务正式排除在外到事实上无法获益于这些服务，因为对非国民收费，或由于他们没有合法移民身份，或没有任何基本的身份证件。⁴⁵ 无法获得保健服务的问题对妇女尤甚，妇女可能无法获得适当的性保健和生殖保健服务，包括孕产服务和新生儿服务。没有国籍和无国籍状况也会带来心理社会后果，如愤怒、怨恨、沮丧和抑郁。

⁴³ 又见 A/HRC/7/23, A/HRC/19/43；委员会关于消除种族歧视的第 30 号建议，以及就本报告提交的材料。

⁴⁴ 又见 E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.3, 第 11 段。

⁴⁵ A/HRC/19/43, 第 32 段。

51. 作为非国民的妇女及其丈夫和子女在获得适足住房上也面临障碍，原因包括国家对非国民享有财产权规定了限制，没有迁徙自由，房产机构的歧视性做法或是没有机会获得福利房。

52. 不是所有国家都按照人权法的要求确保非国民儿童享有受教育权。这些儿童可能缺乏所需要的文件，往往被排斥在公立学校之外，要不然就是需要交钱才能上学。他们也有可能被明确排除到某些教育等级之外，如高中教育、职业教育或大学。

53. 非国民妇女和儿童遭受暴力包括家庭暴力和被贩运的风险更高。⁴⁶ 妇女在等待取得丈夫的国籍或居留许可期间，有可能遭受来自其丈夫的暴力和虐待。在有些情况下，妇女可能不愿意离开丈夫，因为担心失去与自己国籍不同的子女。如果妇女没有国籍，她们要脱离这种虐待关系，寻求当局的帮助就面临更大的挑战。在有些国家，也有报告指出，非国民父母还想着把幼年的女儿嫁给所在国的国民，以便获得保障。⁴⁷

54. 在冲突、灾害、流离失所或紧急状态下，非国民，特别是无国籍的非国民可能在获取粮食、住房和其他所需援助方面遇到困难，包括在查寻亲人方面。这样一来，儿童往往待在孤儿院或被领养。

55. 残疾人权利和非国民的少数群体权利也常常得不到尊重；作为少数群体的非国民在实现享有自身文化权方面可能面临额外的挑战。

56. 还有关于参加国籍问题宣传的活动分子受到恐吓和威胁的报导。各国有关义务为实现人权创建有利的环境，包括保护参加这些宣传活动的人权卫士的权利。

六. 最佳做法

57. 近年来，许多国家撤销或修订了法律和宪法中歧视性的国籍条款。消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会欢迎此类各种改革或启动改革的举措，如有关阿尔及利亚、孟加拉国、白俄罗斯、刚果民主共和国、厄立特里亚、斐济、加蓬、冈比亚、印度、日本、肯尼亚、马拉维、马尔代夫、马耳他、巴基斯坦、圣卢西亚、萨摩亚、新加坡、斯里兰卡、瑞士、泰国、乌干达和赞比亚的报告。⁴⁸ 在阿尔及利亚、澳大利亚、孟加拉国、博茨瓦纳、埃及、埃塞俄比亚、印度尼西亚

⁴⁶ 同上，第 39 段。

⁴⁷ 见“约旦：赋予妇女与男子平等的公民权”运动中“我母亲是约旦人，她的国籍是我的权利”宣传活动，见 www.equalitynow.org/take_action/discrimination_in_law_action451。

⁴⁸ 又见 CEDAW/C/COD/CO/5、CEDAW/C/LCA/CO/6、CEDAW/C/ERI/CO/3、CEDAW/C/MWI/CO/5、CEDAW/C/PAK/CO/3、CEDAW/C/JPN/CO/6、CEDAW/C/LKA/CO/7、CEDAW/C/BGD/CO/7、CEDAW/C/ZMB/CO/5-6、CEDAW/C/KEN/CO/7、CEDAW/C/DZA/CO/3-4；和 CRC/C/SGP/CO/2-3。

亚、肯尼亚、摩纳哥、摩洛哥、卢旺达、圣马力诺、塞拉利昂、突尼斯、土耳其和津巴布韦等国，至少部分启动了法律改革，以允许妇女将国籍传给其子女，包括在一些例外情况下传给其外籍丈夫。⁴⁹

58. 国籍法改革常常伴随着在各个领域实现男女平等的更广泛的举措。例如，在卢旺达，女议员于 1996 年创建了“女议员论坛”，目的是将性别问题融入各个级别，包括开展宣传、加强妇女给权赋能、将性别问题纳入各项法律、政策、方案、项目和预算中。⁵⁰ 通过她们的努力，各项歧视妇女的法律得到了修正，特别是国籍法。

59. 此外，像阿尔及利亚、摩洛哥、塞浦路斯、埃及、斐济、爱尔兰、牙买加、列支敦士登、马来西亚(部分)、大韩民国、泰国和土耳其等国取消了对《消除对妇女一切形式歧视公约》第九条的保留，这是朝向确保妇女在有关国籍问题上与男子平等的一项重要步骤。在取消保留之后，应当采取适当的法律和政策改革，以确保在实践中落实这些权利。

60. 还有些国家已经承诺改革或正在考虑改革其国籍法。⁵¹ 例如，黎巴嫩报告说，本国成立了一个部级委员会，研究民间社会组织提出的修正国籍法的要求。黎巴嫩全国妇女委员会于 2012 年 6 月向上述部级委员会提交了修正国籍法的项目。塞内加尔也报告说，本国正在考虑改革国籍法，以允许妇女将国籍传给其丈夫和子女。

61. 一些国家在对本报告提供的材料中表示，本国已经在国籍法中规定了保障措施，以防止或减少无国籍问题，无国籍妇女及其子女可通过这些规定获益，如对无国籍父母所生子女赋予国籍，禁止会导致无国籍问题出现的丧失国籍，还有便利无国籍人的归化程序。该国还开展了提高意识的宣传活动，让无国籍人了解其取得国籍的各种办法。

62. 在许多国家，歧视性的国籍法被起诉至法院和国际人权机制。有些情况下，继法院作出裁决后，歧视性法律受到修正。原告提出的论点以及宣布此类法律为歧视性且违反人权规定的法庭和机制所作裁决中的论点可供其他国家作为最佳做法例证。

63. 最适切的一个例子是“博茨瓦纳共和国总检察长诉 Unity Dow”一案(1992 年)，博茨瓦纳高等法院裁决，1984 年《公民权法》违反了博茨瓦纳的宪法，因为它基于性别而对妇女进行歧视。根据该法，博茨瓦纳男子与外国人婚生子女和非婚生子女出生时均有权获得博茨瓦纳国籍，但博茨瓦纳妇女与外国人结婚所生

⁴⁹ 见澳大利亚、摩洛哥、圣马力诺、突尼斯和土耳其提供的材料；难民署，《性别平等问题背景说明》(见脚注 26)；Manby, *Citizenship Law in Africa* (见脚注 10), p. 45。

⁵⁰ 见 www.rwandaparlament.gov.rw/parliament/forumrwpf.aspx。

⁵¹ 黎巴嫩和塞内加尔提交的材料。关于塞内加尔和利比里亚在 2011 年难民署部长级会议上所作具体保证的详细情况见难民署，《关于性别平等问题的背景说明》(见脚注 26)。

子女则不能。法院在裁决中援引《消除对妇女一切形式歧视公约》。1995 年，对《公民权法》作出了修正，以与法院裁决相符。

64. 在对“哥斯达黎加宪法归化条款提议修正案”(1984 年)一案的咨询意见中，美洲人权法院指出，在通过与哥斯达黎加公民结婚而取得国籍方面对男子和妇女进行歧视和宪法条款违反了《美洲公约》中承认的平等保护权。法院建议对该宪法作出修正，宪法随即得到修正。

65. 在“Genovese 诉马耳他”(2011 年)一案中，⁵² 欧洲人权法院裁定，国籍属于《欧洲人权公约》的保护范围，是个人社会身份的一部分，从而构成该人个人生活的一部分，在获得国籍方面不允许在儿童的父亲和母亲之间进行歧视。

66. 其它不直接涉及有关国籍事项的案件也为加强禁止在有关国籍问题上基于性别进行歧视的规定产生重要的影响：对外籍丈夫获取居留身份的歧视问题 (Shirin Aumeeruddy-Cziffra 和其他 19 名毛里求斯妇女诉毛里求斯(1981 年)，人权事务委员会)；⁵³ 家庭生活权(Berrehab 诉荷兰(1988 年)和 Beldjoudi 诉法国，欧洲人权法院)；和迁徙自由(Rattigan 及其他人诉总移民官，津巴布韦)等等。

67. 中东和北非地区一些国家提供了如何进行国籍法改革以便在有关国籍问题上实现更加平等的良好例证。民间社会在该地区倡导变革方面的作用也很显著。促成这些民间社会宣传活动成功的一些因素包括通过明确的前景规则和行动战略，以区域和国家为重点加强宣传活动，对综合性研究和建立广泛的联盟进行投入，有效利用媒体。⁵⁴

68. 由“发展一行动研究和培训集团”领导的一项区域性宣传活动坚持重点从事记录进程、发展宣传技能、开展政治游说、发动妇女和一般公众、与媒体合作并保持区域联系和团结各方面力量。⁵⁵ 这项运动还通过法律咨询为受到当前国籍法影响的妇女提供直接支持。在国家层面通过了各项不同的战略：例如，在摩洛哥，由摩洛哥妇女民主协会及其地方协作组织开展了面向政府、议会、公众和媒体的新闻发布会、抗议和其它活动。⁵⁶ 创建了“倾听中心”网络，由妇女组织记录歧视性法律对全国家庭的影响。这一运动的一项长处是能够动员与外国人结婚的摩洛哥妇女首次能够讲出自己的情况，运动还利用了 2002 年改革《家庭法》的势头。在对国籍法作出修正后，举办了提高意识活动，向妇女介绍法律的更改情况。

⁵² René de Groot and Olivier Vonk, “Nationality, Statelessness and ECHR’s Article 8: Comments on Genovese v. Malta”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 14, no. 3, 2012.

⁵³ 《大会正式记录，第三十六届会议，补编第 40 号》(A/36/40)。

⁵⁴ Laura van Waas, The situation of stateless persons (see footnote 27), p. 4..

⁵⁵ 见“阿拉伯妇女争取国籍权运动”，网址：<http://crttda.org.lb/project/22>。

⁵⁶ 摩洛哥妇女民主协会的材料。

69. 在埃及对国籍条款作出修正后，民间社会参加了一系列活动，包括在行政和司法层面上监督新法落实情况。活动人士还努力争取法庭作出反对在实施法律中歧视性做法的有利判决。⁵⁷

70. 民间社会采取的其它战略包括建立广泛的伙伴关系；与议员和政府成员举行双边会议；开展剧院表演、圆桌讨论、研讨会和请愿活动；开展实地研究，作为宣传工具，向相关利益方提供有关妇女及其家庭所受痛苦程度和形式的第一手数据；抗议和静坐请愿；使用新技术提高意识和征集签名，包括有时利用来自国际非政府组织的支持。⁵⁸

71. 马来西亚和约旦等国的民间社会还参加了国际人权机制，如消除对妇女歧视委员会，并在审查该国时提交备选报告和其它相关资料，以推动自身的事业。⁵⁹

七. 结论和建议

72. 国籍权是所有人——妇女、男子和儿童——的一项基本权利，所有国家必须承认这一点。平等的国籍权是确保妇女人权的一个基本层面，对防止出现无国籍问题至关重要。各国对其公民赋予国籍的自由裁量权受到国际法特别是国际人权法的限制。因此，宪法和国家法律必须确保妇女充分享有获得国籍的平等权利，并规定保障措施，以防止出现无国籍问题。尽管有些国家出现积极的进展，但在其它许多国家，国家法仍然歧视妇女。妇女和男子并不享有取得、变更和保留国籍的平等权利，也不允许妇女和男子在相同的基础上将国籍传给子女或配偶。在法律和实践中，在有关国家问题上歧视妇女的现象仍然普遍存在。因此，难民署建议各国和其他利益方：

(a) 撤销对《消除对妇女一切形式歧视公约》中妨碍妇女在与男子平等的基础上享有国籍权的所有保留，特别是对第九条的保留，批准相关国际人权文书，包括允许个人申诉的任择议定书。

(b) 消除本国宪法和法律中所有歧视妇女的条款，从而确保男子和妇女在取得、变更和保留国籍方面享有充分的平等。具体说来，各国应确保与外国人结婚或在婚姻期间丈夫国籍的变更不会自动改变妻子的国籍，迫使其采取丈夫的国籍，或使妻子处于无国籍的风险之中。各国应在国籍法中列入保障措施，确保任何丧失国籍的情况要以拥有或取得另一国籍为条件。各国也应确保妇女能够与男子相同的基础上将其国籍传给外国配偶，因与一国国民结婚而取得国籍者在婚姻解体或死亡时不会丧失这一国籍。

⁵⁷ “发展—行动研究和培训集团”的国籍问题宣传活动。

⁵⁸ 例见约旦 KARAMA/阿拉伯妇女组织及“我母亲是约旦人”宣传活动提交的材料(见脚注 47)。

⁵⁹ 妇女援助组织(马来西亚)和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处提交的材料。

(c) 修正国籍法，允许妇女在与男子相同的基础上将国籍传给子女。此外，有关取得国籍的法律不应因婚生和非婚生子女加以区别。各国应确保所有关于国籍的法律、政策和条例协调统一。

(d) 修正国籍法，对于妇女在结婚时自动丧失或必须放弃自己国籍的情况，允许其在解除婚姻关系时可通过一个简单的声明，自动重新取得以前的国籍。各国也应在妇女中间进行重新取得国籍办法的宣传。

(e) 对由不同国籍父母所生子女、对与外国人结婚并在其配偶国家定居并表示希望在不丧失原来国籍的情况下取得配偶国籍者，承认双重国籍。

(f) 采取必要措施解决在国籍问题上歧视妇女的做法以及国籍法中的间接歧视问题，以便妇女和男子在国籍问题上实现实质性平等。各国也应解决遭受多种形式歧视妇女面临的具体问题，特别是在享有国籍权方面的具体问题。

(g) 保障作为非国民的家族成员充分享有人权，特别是受教育权、健康权、工作权、居留权和不受暴力侵害的自由。也应为其提供行政和司法救济途径。

(h) 改进有关妇女平等取得国籍权方面的数据收集、研究和资料传播工作，包括法律条款以及在有关国籍问题上歧视妇女对其享有人权影响的资料。

(i) 采取一切必要措施确保所有女婴和男婴一经出生即进行登记，不因性别、种族、残疾、社会或其他身份而受歧视。婚姻也应及时登记。

(j) 确保平等取得用于证明国籍的文件，特别是护照、身份文件以及出生证和结婚证。对于要求妇女取得丈夫、丈夫家人或父亲同意和协助才能取得国籍文件的法律和实践，包括要求丈夫同意才能将子女姓名加在母亲护照上的法律和做法，要进行修改。对于没有文件证据或无法合理取得文件证据的情况，还应规定替代的身份证明制度。

(k) 对于因法律不具有回溯性或有其它严格要求而未能从近期的国籍法改革中获益者，应为其取得国籍提供便利。

(l) 确保为受国籍法中性别歧视条款影响者提供有效救济及获得渠道。各国还应广泛宣传人权机制关于国籍的所有相关司法决定和建议，并确保其得到落实。

(m) 为各级政府官员、司法机关和其它相关利益方开展关于改革后国籍法的培训方案。各国还应提高公众特别是妇女关于平等取得国籍权的意识以及对新近修正的法律和程序的了解。

(n) 保护从事有关国籍宣传活动的女性人权卫士，确保在国家、区域或国际层面上有关国籍法的所有改革中切实落实妇女代表权。

(o) 加强从事结束在国籍法中歧视妇女工作的利益方与从事防止出现无国籍问题的利益方之间的协作，包括国家、国际组织、民间社会团体和受影响个人。

(p) 人权理事会、包括普遍定期审议、特别程序和条约机构应继续审查各国在有关国籍问题上歧视妇女的法律和做法，包括导致妇女或其子女无国籍的法律和做法。这些机制应继续与民间社会特别是妇女组织接触。
