



## 消除對婦女一切形式歧視公約

Distr.: General  
14 November 2014  
Chinese  
Original: English

## 消除對婦女歧視委員會

## 關於婦女的難民地位、庇護、國籍和無國籍狀態與性別相關方面的第 32 號一般性建議

## 一. 導言

1. 消除對婦女歧視委員會旨在通過本一般性建議向締約國提供關於立法、政策和其他適當措施的權威指導，以確保締約國履行《消除對婦女一切形式歧視公約》及其《任擇議定書》規定的有關與婦女的難民地位、庇護、國籍和無國籍狀態相關的不歧視和性別平等的義務。

2. 《公約》是富有活力的文書，促進並順應國際法的發展。本一般性建議借鑒了委員會以前的一般性建議，包括關於暴力侵害婦女問題的第 19 號一般性建議、關於移徙女工的第 26 號一般性建議、關於《公約》第 2 條規定的締約國核心義務的第 28 號一般性建議和關於婦女在預防衝突、衝突及衝突後局勢中的作用的第 30 號一般性建議，以及締約國根據《公約》提交的報告和委員會對這些報告的結論性意見。它還借鑒了委員會根據《任擇議定書》對個人來文的審議及其開展的調查。

3. 在第三節，委員會力求確保《公約》締約國在尋求庇護的婦女和難民婦女流離失所的整個期間履行與其相關的性別平等和不歧視的義務，其中以庇護過程為重點。在第四節，委員會力求確保締約國維護與婦女的國籍權相關的性別平等和不歧視原則，包括取得、改變或保留其國籍的權利以及將其國籍傳給其子女和配偶的權利。

## 二. 一般性建議的範圍

4. 必須根據《公約》總的範圍和宗旨確定本一般性建議的範圍和宗旨。《公約》總的範圍和宗旨是在認識、享有或行使政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他領域的所有人權和基本自由方面消除對婦女一切形式的歧視，不論其婚姻狀況如何。在這一總體範圍內，本一般性建議的目的是指導締約國如何履行其《公約》義



---

務的所有方面，並在和平時期、國際和非國際武裝衝突局勢以及佔領局勢中承

擔尊重、保護和實現難民婦女、尋求庇護的婦女和無國籍婦女不受歧視和享有實質平等的權利的各項義務。

5. 作為針對具體性別的人權文書，《公約》涵蓋其中並未明文提及、但對實現男女平等產生影響的另一些權利。<sup>1</sup> 因此，《公約》對人權法作了對性別問題有敏感認識的解釋，並在《世界人權宣言》和其他人權文書所載的所有人權方面保護婦女免受性別歧視和基於性別的歧視。<sup>2</sup> 委員會在其第 19 號一般性建議中論述將暴力侵害婦女行為作為對婦女的一種歧視形式加以禁止的問題時，詳細闡述了《公約》的這種適用。委員會在該一般性建議中，列舉了一些受保護的這種權利，包括生命權和免受酷刑或殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的權利。本一般性建議具體說明《公約》對《世界人權宣言》第十四條所載的庇護權、對按照國際難民和人權文書規定的現有義務不驅回難民和尋求庇護者的原則、對《公約》第 9 條所載的國籍權以及對防止無國籍狀態的適用問題。

6. 委員會在其以前的一般性建議中曾說明，如果一併閱讀《公約》第 1 條、第 2 條(f)款和第 5 條(a)款，就會看到，《公約》涵蓋對婦女的性別歧視和基於性別的歧視。委員會解釋說，《公約》適用於基於性別的歧視，這符合第 1 條所載歧視定義的範疇。該定義指出，任何區別、排斥或限制，其影響或其目的如妨礙或阻止婦女認識、享有或行使人權和基本自由，均為歧視。基於生理性別和/或社會性別對婦女的歧視往往與影響婦女的其他因素如種族、族裔、宗教或信仰、健康狀況、年齡、階級、種姓以及女同性戀、雙性戀或跨性別者及其他身份等密不可分，並因這些因素而變得更加嚴重。<sup>3</sup> 基於生理性別或社會性別的歧視對屬於這些群體的婦女造成的影響程度或方式可能不同於男子。締約國必須在法律上認定這些交叉重疊的歧視形式及其對相關婦女變本加厲的不利影響，並禁止此種歧視。

7. 委員會指出，不同行為體的作為或不作為決定婦女在從庇護到就地安置、回返或前往第三國定居的整個流離失所期間的體驗以及無國籍婦女的體驗。締約國有首要責任確保在其境內或即使不在其境內但在它有效控制或管轄範圍內的尋求庇護婦女、難民婦女、申請國籍婦女和無國籍婦女不遭受侵犯其《公約》權利的行為之害，包括私人和非國家行為體的此種侵權行為在內。<sup>4</sup>

8. 關於庇護、難民地位、國籍和無國籍狀態，尊重的義務要求締約國不從事直接或間接剝奪婦女享有與男子平等的權利的任何歧視婦女行為，並確保國家當

<sup>1</sup> 關於《公約》第 2 條規定的締約國核心義務的第 28 號一般性建議，第 7 段。

<sup>2</sup> 第 28 號一般性建議，第 3 段，以及關於《公約》涉及暫行特別措施的第 4 條第 1 款的第 25 號一般性建議，第 13 段。

<sup>3</sup> 第 28 號一般性建議，第 5 和第 18 段。

<sup>4</sup> 第 28 號一般性建議，以及關於婦女在預防衝突、衝突及衝突後局勢中的作用的第 30 號一般性建議。

局、官員、人員、機構和代表國家行事的其他行為體遵守這一義務。<sup>5</sup> 締約國還負有盡職盡責的義務，採取必要的立法和其他措施，防止並調查非國家行為體的歧視婦女行為，起訴和適當懲罰這種行為的犯罪人，並向歧視行為的受害婦女提供賠償。保護的義務要求締約國除其他外，採取一切適當措施，確保國家和私人行為體不非法侵犯婦女的權利。實現的義務包括締約國為充分實現婦女的權利提供途徑和條件的義務。它還要求締約國通過一切適當方式促進事實上或實質性的平等，包括為此採取旨在提高婦女地位和實現此種平等的具體和有效的政策和方案，諸如根據《公約》第 4 條第 1 款和第 25 號一般性建議酌情採取暫行特別措施。

### 三. 《公約》、國際人權法和國際難民法之間的關係

9. 《公約》是與國際難民法以及關於無國籍人地位和減少無國籍狀態的法律同時運作的全面的國際人權法律框架的組成部分。在包括《公約》在內的國際人權法、1951 年《難民地位公約》及其 1967 年《議定書》以及 1954 年《關於無國籍人地位的公約》和 1961 年《減少無國籍狀態公約》之間有著重要的相互重疊關係。這兩種保護制度的共同目標應該確保向難民、尋求庇護者和無國籍人提供互為補充和彼此增強的保護。

10. 《公約》的條款強化並補充對難民和無國籍婦女及女童的國際法律保護制度，特別是因為相關的國際協定、尤其是 1951 年《難民地位公約》及其 1967 年《議定書》、1954 年《關於無國籍人地位的公約》和 1961 年《減少無國籍狀態公約》沒有明確的性別平等條款。<sup>6</sup>

11. 鑒於《公約》適用於流離失所週期的每個階段，因此便可在確定難民地位程式的每一個階段直至回返或重新安置進程以及已獲准庇護婦女的重返社會進程中禁止性別歧視或基於性別的歧視。它還適用於確定無國籍狀態的進程，以及婦女取得、保留或改變其國籍或將其國籍傳給其子女和配偶的相關進程。

### 四. 在國際難民法中適用不歧視和性別平等

#### A. 一般性評論

12. 委員會雖然注意到 1951 年《關於難民地位的公約》中的難民定義為確定《公約》明確所涉人員的難民地位提供了標準，但同時指出，本一般性建議涵蓋所有需要得到《公約》規定的國際保護的婦女，並力求使《公約》規定的保護適用於所有具有難民地位和尋求庇護的婦女。然而，1951 年《公約》對“難民”一詞的定義所提供的標準對鑒別需要國際保護的婦女很重要。與此同時，委員會指出，區域難民文書

<sup>5</sup> 第 28 號一般性建議，第 9 段。

<sup>6</sup> 見難民署，“第 4 號無國籍問題準則：通過 1961 年《減少無國籍狀態公約》第一至四條確保每個兒童取得國籍的權利”（HCR/GS/12/04），第 13 至 15 段，可查閱 [www.refworld.org/docid/50d460c72.html](http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html)。

和國家法律已經接受並擴充了 1951 年《公約》對“難民”的定義，使之涵蓋一系列因各種原因需要得到國際保護的人，如國際武裝衝突或國內/非國際武裝衝突以及佔領、嚴重擾亂社會秩序的事件、嚴重侵犯人權的行為或普遍的暴力現象。<sup>7</sup>

13. 委員會指出，尋求庇護者尋求國際保護的理由是他們無法返回原籍國，因為他們有充分的理由擔心會遭到迫害或受到虐待或其他嚴重的傷害。委員會還指出，1951 年《難民地位公約》第一條第(一)款(乙)項規定，迫害的理由必須與其中所列的五個理由之一相關：即種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解。該條文沒有列出與性別相關的迫害。本一般性建議力求確保締約國在解釋所有五個理由時採用性別視角，在為了根據 1951 年《公約》給予難民地位而確認某一特定社會群體成員時，將性別作為一個因素，並在國家法律和與難民及尋求庇護者相關的政策之中進一步提出迫害的其他理由，即社會性別和/或生理性別。應該指出，在國際、國家和區域的其他情況下，也向不能返回其原籍國的人提供庇護，其理由主要是他們面臨生命或酷刑或不人道或有辱人格的待遇等威脅。本一般性建議也涵蓋這些互為補充的保護形式。

14. 迫使婦女離開家園並在其他國家尋求庇護的原因很多。除了等同於迫害的嚴重或累積的歧視婦女行為外，婦女還在整個流離失所期間遭受侵權行為。委員會認識到，由於武裝衝突、與性別相關的迫害和影響婦女的其他嚴重侵犯人權的行為造成的流離失所現象加劇了消除對婦女歧視方面的現有挑戰。委員會還認識到伴隨著流離失所的其他剝削形式繼續存在，例如以性剝削或剝削勞動為目的的販運活動、奴隸和奴役。因此，委員會重申，在流離失所<sup>8</sup>週期的每個階段以及在享有持久解決、包括在接受國就地安置和/或重新安置以及/或自願返其回原籍國的過程中，締約國有義務有尊嚴地對待婦女，並尊重、保護和實現她們的《公約》權利。

15. 與性別相關的迫害形式是因某人是婦女而對她施加的那種迫害，或婦女受害比例特別大的那種迫害。<sup>9</sup> 委員會認為，瞭解婦女權利遭受侵犯的方式對查明這些迫害形式至關重要。委員會指出，構成違禁歧視婦女形式的暴力侵害婦女

<sup>7</sup> 見 1969 年非洲統一組織《關於非洲難民問題某些特定方面的公約》，第一條第 2 款，其中指出：“難民”一詞還應適用於由於其原居地國或國籍國部分地區或全國所發生的外國入侵、佔領、外來統治或嚴重擾亂公共秩序的事件，被迫離開其慣常居所地，到其原居地國或國籍國境外的另一個地方尋求避難的每一個人”。1984 年 11 月 19 至 22 日在哥倫比亞卡塔赫納德印第亞斯舉行的中美洲、墨西哥和巴拿馬國際保護難民問題座談會通過的《卡塔赫納難民宣言》第三(3)節指出，“建議用於本區域的難民定義或概念除了包含 1951 年《關於難民地位的公約》和 1967 年《議定書》的內容外，還將因其生活、安全或自由受到普遍的暴力現象、外國侵略、內部衝突、大規模侵犯人權行為或嚴重擾亂社會秩序的其他情況的威脅而逃離其國家的人包括在難民之中”。另外，2011 年 12 月 13 日歐洲議會和歐洲聯盟理事會的第 2011/95/EU 號指令涉及以下標準：第三國國民或無國籍人成為國際保護受益人；可獲得統一難民地位或具有獲得輔助保護的人的資格；給予保護的內容。

<sup>8</sup> 本一般性建議中的“流離失所”一詞是指逃離並越過本國邊界的人。

<sup>9</sup> 見關於暴力侵害婦女的第 19 號一般性建議第 6 段關於基於性別的暴力的定義。另見難民署，“國際保護準則：1951 年《公約》第一條第(一)款(乙)項和/或其 1967 年《關於難民地位的議定書》所涉的與性別相關的迫害”，第 1 號準則(HCR/GIP/02/01)，第 3、9、16 和 17 段。

行為是難民婦女和尋求庇護的婦女遭受迫害的主要形式之一。這種暴力同其他與性別相關的迫害形式一樣，可能違反了《公約》的具體條款。這些形式被視為在法律上和實踐中提供國際保護的正當理由。<sup>10</sup> 這些形式可能包括殘割女性生殖器的威脅、強迫婚姻/早婚、暴力威脅和/或所謂的“名譽犯罪”、販運婦女、<sup>11</sup> 澆淋酸液、強姦和其他形式的性攻擊、嚴重的家庭暴力、存在於歧視性司法制度中的判處死刑或施行其他的體罰、強迫絕育、<sup>12</sup> 以持有女權主義觀點或其他觀點為由施加的政治或宗教迫害、以及因不遵守以性別劃分的社會規範和道德觀念而造成的遭受迫害的後果，或因要求實現其《公約》權利而造成的遭受迫害的後果。

16. 與性別相關的庇護申請可能與其他被禁止的歧視理由相關，其中包括年齡、種族、族裔/國籍、宗教、健康狀況、階級、種姓、是女同性戀、雙性戀或跨性別者或其他身份。<sup>13</sup> 委員會關切地注意到，許多庇護制度依然用男子的眼光看待婦女的申請，可能導致她們的難民地位申請得不到正確評估或遭到拒絕。儘管 1951 年《難民地位公約》所載的難民定義沒有具體提及性別，但性別仍然可以影響或決定婦女遭受的迫害或傷害的類型以及受到此種對待的原因。1951 年《公約》中的定義若適當解釋，便涵蓋了與性別相關的難民地位申請。<sup>14</sup> 必須強調指出，不顧及婦女特殊情況和需求的庇護程式會妨礙對她們的申請作出全面的裁定。舉例而言，庇護當局可能只同男“戶主”面談，可能不提供同性別的面試人員和口譯員使婦女能在安全和對性別敏感的環境中提出申請，或者或許在實際上可能就是投訴物件的丈夫或男性家庭成員在場的情況下同尋求庇護的婦女面談。

## B. 不驅回原則

17. 不驅回難民的原則是難民保護的基石，也是習慣國際法的一項準則。自正式編入 1951 年《難民地位公約》以來一直在發展，並已被納入國際人權文書，即

《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(第 3 條)和《公民權利和政治權利國際公約》(第 7 條)。此外，禁止將難民驅回而使之面臨遭受

<sup>10</sup> 《消除對婦女一切形式歧視公約》，第 2 條，以及第 28 號一般性建議，第 9 段。

<sup>11</sup> 關於作為難民身份一項依據的販運問題，見難民署，“國際保護準則：1951 年《公約》第一條第(一)款(乙)項和/或 1967 年《關於難民地位的議定書》對人口販運活動受害者和面臨被販運危險的人的適用問題，第 7 號準則 (HCR/GIP/06/07)。

<sup>12</sup> 第 19 號一般性建議，第 22 段；關於婚姻和家庭關係中的平等的第 21 號一般性建議，第 22 段；以及第 4/2004 號來文，A. S. 訴匈牙利案，2006 年 8 月 14 日委員會通過的意見。

<sup>13</sup> 見上文註腳 3；第 19/2008 號來文，Cecilia Kell 訴加拿大案，2012 年 2 月 28 日委員會通過的意見，第 10.2 段。

<sup>14</sup> 難民署，“國際保護準則：與性別相關的迫害”，第 6 段(見上文註腳 9)。

殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的危險的條文已被編入一些區域人權條約和國際非約束性檔。<sup>15</sup>

18. 考慮到絕大多數國家已成為禁止驅回尋求庇護者和難民的國際文書的締約國，並考慮到國家實踐以及 1951 年《難民地位公約》非簽署國往往在難民大規模湧入的局勢中收容大量難民的做法等等，《公約》第 33 條所載的禁止驅回難民的規定經國際人權法規定的不驅回義務的補充，<sup>16</sup> 已構成習慣國際法的一項規則。<sup>17</sup>

19. 《禁止酷刑公約》第 3 條禁止將某人移送到有充分理由認為其有遭受酷刑危險的國家。禁止酷刑委員會第 2 號一般性評論明確地將基於性別的暴力和虐待行為置於《禁止酷刑公約》的範圍內。<sup>18</sup> 《公民權利和政治權利國際公約》第 6 條和第 7 條也規定，如果有充分理由認為某人在將移送的國家或隨後可能移送的國家內確實有可能受到不可挽回的傷害，締約國有義務不引渡、遞解、驅逐或以其他方式將其移送出境。人權事務委員會進一步指出，絕對禁止酷刑是習慣國際法的組成部分，其主要的必然內容包括禁止驅回某人而使其有遭受酷刑的危險，即禁止將某人遣返到會使其遭受酷刑、虐待或任意剝奪生命的危險的地方。

20. 根據這些人權條款的規定，任何尋求庇護者或難民都不得以任何方式加以驅逐或遣返(驅回)，使其前往生命或自由或免遭酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的權利將受到威脅的領土境內。

21. 委員會指出，《公約》作為防止歧視婦女的文書，未載有明確的不驅回條款。委員會在按照《任擇議定書》處理個人來文的工作框架內，不得不應對締約國的反對意見，即認為委員會無權處理代表下述尋求庇護者提交的案件：這些尋求庇護者的申請已在國家一級被拒，但聲稱如果被強行遣返到原籍國，將面臨遭受性和/或基於性別的暴力和迫害的危險。委員會在答覆中特別指出，<sup>19</sup> 根據國際人

<sup>15</sup> 例如見 2000 年《歐洲基本權利憲章》第 19(2)條；亞非法律協商委員會通過的 1966 年《難民待遇原則》(第三條(3))；聯合國大會第 2132(XXII)號決議通過的《領土庇護宣言》(第三條)；1969 年非洲統一組織《關於非洲難民問題某些特定方面的公約》(第二條(3))；1969 年《美洲人權公約》(第 22 條(8))；以及 1984 年《卡塔赫納難民宣言》(第 5 段)。此外，以 1951 年《關於難民地位的公約》第三十三條第(一)款為模式的不驅回條款也已被納入了一些引渡條約和若干全球和區域兩級的反恐公約。

<sup>16</sup> 難民署，2001 年 12 月 13 日通過的《〈1951 年公約〉和或其〈1967 年關於難民地位的議定書〉締約國的聲明》(HCR/MMSP/2001/09)。

<sup>17</sup> 難民署，“關於 1951 年《難民地位公約》及其 1967 年《議定書》規定的不驅回義務域外適用問題的諮詢意見”(2007 年)，第 15 段。

<sup>18</sup> 另見第 35/2011 號來文，M.E.N. 訴丹麥案，2013 年 7 月 26 日委員會通過的不可受理的決定，第 8.8 段。

<sup>19</sup> 例如見第 33/2011 號來文，M.N.N. 訴丹麥案，2013 年 7 月 15 日通過的不可受理的決定，第 8.5 段及其後各段。

權法，不驅回原則規定國家有義務不將某人遣返到該人可能面臨嚴重侵犯人權行為、尤其是任意剝奪生命或遭受酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的管轄區。此外，委員會還憶及，《公約》暗示了公民權利和政治權利以及自由、包括生命權和免遭酷刑或虐待的權利。因此，如果有充分理由認為存在不可挽回傷害的真正危險，締約國有義務不將某人引渡、遞解、驅逐或以其他方式將其從該國領土上移送到另一國領土。

22. 委員會還認為，《公約》第 2 條(d)款規定，締約國承諾不採取任何歧視婦女的行為或做法，並確保公共當局和公共機構按這項義務行事。這項責任包括締約國有義務保護婦女免于遭受真正的、人身的和可預見的嚴重歧視婦女的行為，包括基於性別的暴力行為，不論這種後果是否將發生在實行遣送的締約國領土之外：如果締約國對其管轄範圍內的人作出決定，而其必然和可預見的後果是該人的基本《公約》權利將在另一個管轄區受到嚴重威脅，則締約國本身就可能違反了《公約》。後果的可預見性意味著即使後果以後才會出現，締約國目前就已經違反了《公約》。

23. 因此委員會認為，締約國有義務確保不將任何婦女驅逐或遣返到其生命、身體健全、自由、人身安全將受到威脅或將遭受嚴重歧視、包括基於性別的嚴重迫害或基於性別的暴力行為的另一個國家。怎樣才算歧視婦女的嚴重行為、包括基於性別的暴力行為將視個案情況而定。<sup>20</sup>

### C. 對《公約》具體條款的評論

24. 第 1 至第 3 條、第 5 條(a)款和第十五條規定締約國有義務確保婦女在從抵達邊境時開始的整個庇護過程中不受歧視。尋求庇護婦女的《公約》權利有權得到尊重。她們有權在庇護程式的所有時候以及在其後、包括在接受國承認其庇護地位後謀求持久解決辦法的整個進程中獲得不歧視和受尊重以及有尊嚴的待遇。接受國有責任幫助獲得庇護地位的婦女找到合適的住處、培訓和/或工作機會等，向遭受精神創傷者提供法律、醫療和社會心理支助，開設語文班，並採取其他措施，幫助她們融入社會。此外，還應該向申請被拒的尋求庇護婦女提供有尊嚴和不歧視的回返服務。

25. 《公約》第 2 條(c)款要求國家庇護程式准許婦女提出庇護申請，並以公平、公正和及時的方式平等地予以評估。應該在庇護進程的每個階段都採用對性別問題有敏感認識的方法。這意味著裁定婦女庇護申請的庇護系統應該在其政策和行動的所有方面都徹底瞭解婦女因其社會性別或生理性別而遭受的歧視或迫害和侵犯人權行為的具體形式。由於羞愧、恥辱感或精神創傷，有些婦女可能不願透露或指明她們遭受迫害的真實程度或恐懼。需考慮她們可能繼續害怕主管人員，或害怕遭到其家人和/或社區的嫌棄和或報復。在任何情況下，她們都應該有權對一審庇護決定提出上訴。

<sup>20</sup> 見上文，第 8.9 段。



26. 此外，第 2 條、第 15 條第(1)款和第 16 條要求締約國承認婦女可獨自提出庇護申請。在這方面，她們的庇護申請也可以以擔心其子女為由。例如，申請難民地位的理由可以是擔心其女兒會被殘割女性生殖器、被迫結婚、或者因為是女童而受到嚴重的社會摒棄和排斥。<sup>21</sup> 應該也要出於兒童的最佳利益以對兒童問題敏感的方式根據案情本身情況考慮保護兒童的申請。<sup>22</sup> 一旦主要申請人被承認為難民，其家庭的其他成員通常也應該被承認為難民(“衍生地位”)。

27. 對婦女和女童施加傷害的往往是非國家行為體，包括家庭成員、鄰居或更廣泛的社會。在這種情況下，《公約》第 2 條(e)款要求締約國承擔盡職盡責的義務，並確保婦女得到有效保護，免受可能由非國家行為體施加的傷害。<sup>23</sup> 爭取在公共當局中實現婦女個人“縱向”的性別平等是不夠的。國家還必須努力實現“橫向”甚至是家庭內的不歧視。非國家行為體施加的傷害在國家因歧視性的政府政策或做法而不能或不願防止此種傷害或保護申請人的情況下就是迫害。<sup>24</sup>

28. 委員會認識到，在非國家行為體施加迫害的情況下，接受國提出了可選用國內逃亡的辦法。按照此種辦法，如果某人遷往原籍國內安全的地方，該人就不會有遭受非國家行為體迫害的危險。委員會指出，《公約》第 2 條(d)款和(e)款要求締約國確保婦女免受非國家行為體作出的歧視。對難民婦女而言，委員會指出，難民地位的實質是向難民婦女提供有效的保護。委員會還指出，如果接受國考慮採用國內逃亡的辦法，則必須使這種選擇符合嚴格的要求，例如婦女必須有能力前往有關地區，並獲准進入和在那裡定居。<sup>25</sup> 國家還應該在評估是否准許內部遷移時考慮與性別相關的各個方面和風險。<sup>26</sup> 婦女在遷往其原籍國其他地區時面臨的困難可包括法律、文化和/或社會對獨自旅行或居住的婦女的限制或禁止，現實世界中在沒有家庭或社區支助的情況下獲得住宿、兒童保育服務和經濟生存等實際問題以及遭受騷擾和剝削、包括性剝削和暴力行為之害的危險。

<sup>21</sup> 難民署，“關於與殘割女性生殖器相關的難民申請指導說明”，(日內瓦，2009 年)，第 12 段。

<sup>22</sup> 有關兒童庇護申請的更多資料，見難民署，“國際保護準則：1951 年《公約》第一條第(一)款(乙)項和第一條第(六)款和/或 1967 年《關於難民地位的議定書》所涉的兒童庇護申請”，第 8(2009)號準則(HCR/GIP/09/08)；兒童權利委員會，關於在原籍國之外的孤身和失散兒童的待遇的第 6 號一般性評論；以及關於兒童將其最大利益列為一種首要考慮的權利的第 14 號一般性評論(第三條，第 1 款)。

<sup>23</sup> 第 19 號一般性建議，第 9 和第 10 段。

<sup>24</sup> 難民署，“國際保護準則：與性別相關的迫害”，第 19 段(見上文註腳 9)。

<sup>25</sup> Salah Sheekh 訴荷蘭案，申請號 1948/04，歐洲人權法院 2007 年 1 月 11 日判決書，予以引用的是 Sufi 和 Elmi 訴聯合王國案，申請號 8319/07 和 11449/07，歐洲人權法院 2011 年 6 月 28 日判決書，第 266 段。

<sup>26</sup> 難民署，“國際保護準則：1951 年《公約》第一條第(一)款(乙)項和/或 1967 年《關於難民地位的議定書》所涉的‘國內逃亡替代辦法或搬遷替代辦法’”，第 4 號準則(HCR/GIP/03/04)；難民署，“關於與殘割女性生殖器相關的難民申請指導說明”，第 28-32 段(見上文註腳 21)。

29. 委員會承認，作為國際法事項，原籍國當局負有向公民提供保護的首要責任，包括確保婦女享有其《公約》規定的權利，而且只有在無法提供此種保護時，才可求助國際保護來保護面臨嚴重威脅的基本人權。不過委員會指出，尋求庇護的婦女在離開原籍國前沒有尋求國家保護或向當局投訴這一事實不應該影響其庇護申請，尤其是在容忍暴力侵害婦女的行為或一貫不理會對婦女侵權投訴的情況下。要求她在逃離之前尋求保護是不現實的。她還可能對司法系統缺乏信任，並缺乏訴諸司法的途徑，或擔心作此投訴會遭到虐待、騷擾或報復。<sup>27</sup>

30. 按照《公約》，締約國必須採取防範措施，確保對法律認定的迫害理由、包括1951年《難民地位公約》列舉的理由(種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體和政治見解)作出對性別問題有敏感認識的解釋。此外，性別還可用作確認某一社會群體成員的因素，甚至可以在根據1951年《公約》給予難民地位時用作鑒別此種群體的特徵。此外還鼓勵締約國在國內法律中將生理性別或社會性別增列為給予難民地位的另一個理由。

31. 委員會指出，婦女的庇護申請通常被歸入難民定義中的“社會團體”理由一類，這可能會強化將婦女視為從屬受害者的刻板觀念。《公約》第5條要求締約國在評估婦女的庇護申請時不帶偏見，也不帶基於男女尊卑的刻板觀念。性別定型觀念影響婦女訴諸公平和公正的庇護進程的權利，庇護當局必須採取預防措施，不制定以先入為主的基於性別的暴力和迫害觀念為依據的標準。<sup>28</sup> 此外，婦女是積極的推動因素，她們以政治領袖、政府或反對派團體成員、記者、人權維護者和活動家、律師以及法官等地位發揮重要的作用。她們由於其政治觀點和/或活動、包括表達婦女權利而成為歧視對象。因此，《公約》第7條要求締約國採取行動，實現婦女在政治和公共生活中的平等。所以難怪婦女以與性別相關的迫害理由，或以政治、宗教、種族和族裔理由，包括她們因外來侵略、佔領、外國統治或嚴重的內亂而被迫逃離原籍國的情況提出庇護申請。<sup>29</sup>

32. 根據《公約》第2條(c)款和第15條第1款，締約國必須採取措施，消除公共和私人領域中對婦女的歧視，並應該確認婦女在法律面前與男子平等。為此，國家應採取積極措施，確保婦女不受歧視，並確保在整個庇護過程中向她們提供有效的法律保護，包括提供必要的法律援助、法律代表和協助。<sup>30</sup>

33. 《公約》第3條和第10至13條規定，應該一視同仁地給予尋求庇護的婦女和難民婦女獲得住宿、教育、保健和其他支助的權利，包括適合婦女特殊需求的食物、衣物以及必要的社會服務。此外，應該向難民婦女提供生計來源和就業

<sup>27</sup> 第5/2005號來文，Şahide Goekce(已故)訴奧地利案，2007年8月6日委員會通過的意見；第6/2005號來文，Fatma Yildirim(已故)訴奧地利案，2007年8月6日委員會通過的意見。

<sup>28</sup> 第18/2008號來文，Karen Tayag Vertido訴菲律賓案，2010年7月16日委員會通過的意見，第8.4和8.9(四)段；第20/2008號來文，V.K.訴保加利亞案，2011年7月25日委員會通過的意見。

<sup>29</sup> 第28號一般性建議，第10和11段。

<sup>30</sup> 同上，第34段。另見1951年《難民地位公約》，第十六條和第二十五條。

機會。<sup>31</sup> 此種義務包括以她們能理解的語文提供有關其權利的資訊和有關如何獲得這些服務的實用資訊。鑒於一些社會中婦女的文盲率很高，可能需要提供特別協助。

34. 接納安排應該反映對性別問題的敏感認識，同時考慮性虐待和性剝削、精神創傷和酷刑或虐待行為受害者以及其他特別弱勢的婦女和女童群體的具體需求。<sup>32</sup> 接納安排還應該顧及境內家庭的團聚，尤其是在接待中心這樣做。<sup>33</sup> 通常而言，不應該拘留孕婦和哺乳期婦女，因為她們有特殊需求。<sup>34</sup> 在無法避免拘留尋求庇護婦女的情況下，必須提供單獨的設施和用品以滿足婦女的特殊衛生需求。應該推動使用女警衛和女看守。所有分配從事被拘留婦女工作的人員都應該接受與婦女的具體性別需求和人權相關的培訓。<sup>35</sup> 根據《公約》第 1 條、第 2 條、第 5 條(a)款和第 12 條，不滿足移民羈押婦女的特殊需求和不確保以尊重的方式對待被拘留的尋求庇護婦女的情況可能構成《公約》所指的歧視。<sup>36</sup> 除家庭單元外，必須為男女被拘留者提供單獨的設施，並提供替代拘留的方式，部分是為了避免暴力侵害婦女。<sup>37</sup>

#### D. 委員會的具體建議<sup>38</sup>

35. 締約國應審查並撤銷對《公約》的任何保留，並考慮批准《公約任擇議定書》，並考慮加入 1951 年《難民地位公約》及其 1967 年《議定書》以及其他相關的國際和區域文書。締約國應撤銷對這些文書的任何保留，通過符合這些文書的庇護法，並以相輔相成的方式適用這些文書。

<sup>31</sup> 《世界人權宣言》，第二十五條；另見 1951 年《難民地位公約》，第十三條和第十七至二十三條。

<sup>32</sup> 聯合國難民事務高級專員方案執行委員會，關於各個庇護系統接納尋求庇護者的第 93(LIII) 號結論，(b)(三)段。

<sup>33</sup> 同上，(b)(四)段；《消除對婦女一切形式歧視公約》，第 16 條。

<sup>34</sup> 《聯合國女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施規則》（《曼谷規則》），（大會第 65/229 號決議，附件），規則 42；難民署，《關於拘留尋求庇護者及拘留的替代手段所適用條件和標準的準則》（日內瓦，2012 年）。

<sup>35</sup> 《曼谷規則》，規則 5、19 和 33(1)；難民署，《關於拘留尋求庇護者及拘留的替代手段所適用條件和標準的準則》，第 9.3 段。

<sup>36</sup> 第 23/2009 號來文，Inga Abramova 訴白俄羅斯案，2011 年 7 月 25 日委員會通過的意見，第 7.5 和 7.7 段。另見《曼谷規則》和關於婦女與健康的第 24 號一般性建議，第 6 段。

<sup>37</sup> 《公民權利和政治權利國際公約》，第 9 條。人權事務委員會已申明有義務採用較不嚴厲的手段來實現同一目標（見第 900/1999 號來文，C. 訴澳大利亞案，2002 年 10 月 28 日委員會通過的意見，第 8.2 段）。另見難民署，《關於拘留尋求庇護者及拘留的替代手段所適用條件和標準的準則》，第 9.3 段。

<sup>38</sup> 委員會承認，絕大多數難民是由發展中國家收容的，這些國家不堪重負，無法應對因大量難民湧入所帶來的挑戰。委員會還憶及，難民保護是一項集體責任。因此，在不損害或妨礙締約國義務的情況下，它呼籲國際社會、尤其是非接受國同心同德，協助接受國履行其國際義務，以此分擔它們的負擔。它們尤其應該採取積極主動的措施，例如向接受國提供充分的技術和財政援助，減緩大規模湧入的難民面臨的挑戰，並向聯合國以及受委託提供難民保護和服務的其他國際或區域機構提供財政支助。

36. 難民或庇護區域文書的締約國應確保其尊重需要國際保護的婦女的權利，並以對性別問題有敏感認識的方式適用這些文書。締約國還應確保婦女不受歧視地和在實質上平等地享有這些文書的惠益。<sup>39</sup>

37. 締約國應採取立法和其他措施，按照國際法規定的現有義務遵守不驅回原則，並採取一切必要措施，確保在任何情況下都不將需要得到保護的遭受嚴重歧視行為、包括與性別相關的迫害行為的受害者遣返到其生命將受到威脅或可能會受到嚴重歧視、包括基於性別的暴力行為或遭受酷刑或不人道或有辱人格的待遇或處罰的任何國家，無論其地位如何或居住何處。<sup>40</sup>

38. 締約國應根據不歧視和平等的義務解釋 1951 年《難民地位公約》中的“難民”定義，<sup>41</sup> 在解釋法律確認的所有理由時充分採納對性別問題有敏感認識的辦法，必要時將與性別相關的申請歸入以某一社會群體成員為由的類別，並考慮在國家庇護法的難民地位理由清單中增列社會性別和或生理性別以及是女同性戀、雙性戀或跨性別者及其他身份等理由。

39. 締約國應向委員會報告其與尋求庇護者和難民相關的國家政策和立法，並收集、分析和提供按性別分列的統計資料以及一段時間以來在庇護申請、原籍國、尋求庇護的理由以及獲准庇護的比率這方面的趨勢。

40. 締約國應確保提供充分的人力和財力資源，以執行《公約》中與尋求庇護者和難民相關的規定，包括執行與性別相關的規定，並酌情尋求技術諮詢和援助。

41. 締約國應該就庇護制度和程式同聯合國所有機構、特別是聯合國難民事務高級專員公署(難民署)開展合作，落實《公約》以及其他難民文書的條款，從而增進尋求庇護的婦女和難民婦女的權利。<sup>42</sup> 締約國應該同支持尋求庇護的婦女和難民婦女的民間社會和基層非政府組織合作。

<sup>39</sup> 1969 年非洲統一組織《關於非洲難民問題某些特定方面的公約》；《卡塔赫納難民宣言》，1984 年；2011 年 12 月 13 日歐洲議會和歐洲聯盟理事會關於第三國國民或無國籍人成為國際保護受益人、可獲得統一難民地位或具有獲得輔助保護的人的資格以及給予保護的內容的第 2011/95/EU 號指令。

<sup>40</sup> 見《歐洲委員會預防和打擊暴力侵害婦女行為及家庭暴力公約》，第 61 條，以及 1951 年《難民地位公約》，第三十三條。

<sup>41</sup> 見難民署國際保護準則，包括“國際保護準則：1951 年《公約》第一條第(一)款(乙)項和/或其 1967 年《關於難民地位的議定書》所涉的與性別相關的迫害”，第 1 號準則(HCR/GIP/02/01)；“國際保護準則：1951 年《公約》第一條第(一)款(乙)項和/或其 1967 年《關於難民地位的議定書》所涉的‘屬於某一社會團體的成員’”，第 2 號準則(HRC/GIP/02/02)；以及“第 9 號國際保護準則：1951 年《公約》第一條第(一)款(乙)項和/或其 1967 年《關於難民地位的議定書》所涉的“以性取向和/或性別認同為由的難民地位申請”(HRI/GIP/12/09)。

<sup>42</sup> 1951 年《關於難民地位的公約》，第三十五條；1967 年《關於難民地位的議定書》，第二條；《聯合國難民事務高級專員公署章程》(大會第 428 (V)號決議，附件)，第 8 段。

42. 締約國的庇護程式應確保婦女能獨自提出庇護申請並單獨面談，即使她們是尋求庇護家庭的成員。締約國應該同意，在承認主要申請人為難民後，通常也應該承認家庭其他成員為難民(“衍生地位”)。正如子女可因其父母之一被承認為難民而獲得難民地位一樣，父母也應該根據子女的難民地位獲得衍生地位。<sup>43</sup> 至關重要的是，必須向無論是因其本身權利還是作為衍生地位持有者而被承認為難民的婦女簽發個人文件，以證明其地位、使其免遭驅逐並獲得相關權利。

43. 締約國不應該僅僅因為尋求庇護的婦女沒有充分的庇護申請佐證檔就認為她缺乏可信度，而是應該考慮到在許多國家婦女在其原籍國沒有檔的事實，並努力通過其他途徑確定其可信度。

44. 締約國應確保充分培訓、監督和監測其邊境員警和移民官員，使他們在對待尋求庇護的婦女和難民婦女時，能掌握對性別問題有敏感認識和非歧視性的做法。締約國應確保對尋求庇護的婦女和難民婦女、包括販運和/或性剝削行為受害者採用並實施適當的鑒別系統，不以偏見和對婦女的刻板觀念為依據，而且對性別問題有敏感認識。<sup>44</sup>

45. 締約國應認識到，販運活動是與性別相關的迫害的組成部分，從而使販運活動的受害婦女和女童或擔心成為受害者的婦女和女童瞭解並切實享有不受歧視或沒有任何先決條件地訴諸庇護程式的權利。鼓勵締約國根據難民署“國際保護準則：1951年《公約》第一條第(一)款(乙)項和/或1967年《關於難民地位的議定書》對販運活動受害者和面臨遭受販運危險的人的適用”，將販運活動受害者歸入難民定義中“社會群體”理由一類，並建議締約國採取措施，不將婦女和女童遣返到她們會面臨再次被販運危險的地方。

46. 締約國應建立適當的甄別機制，以及早認定有特殊保護和援助需求的尋求庇護的婦女，包括身心障礙婦女、無人陪伴的女童、<sup>45</sup> 精神創傷受害者、販運和/或強迫賣淫行為受害者、性暴力行為受害者以及酷刑和/或虐待行為受害者。<sup>46</sup>

47. 締約國應確保各級面試人員和決策者掌握裁定與性別相關的庇護申請的必要培訓、工具和指導。締約國在承認《公約》相關條款的同時，應制定與本一般性建議以及難民署“國際保護準則：1951年《公約》第一條第(一)款(乙)項和/或其1967年《關於難民地位的議定書》所涉的與性別相關的迫害行為”相符的政策。

<sup>43</sup> 聯合國難民事務高級專員方案執行委員會，關於保護難民家庭的第88(L)號結論，(b)(三)段；難民署，“國際保護準則：兒童庇護申請”，第9段(見上文註腳22)。

<sup>44</sup> 第15/2007號來文，Zhen Zhen Zheng 訴荷蘭案，2008年10月27日委員會通過的意見，第9.1(a)段。另見《消除對婦女一切形式歧視公約》第5條，以及第25號一般性建議，第7段。

<sup>45</sup> 兒童權利委員會，關於遠離原籍國無人陪伴和無父母陪伴的兒童待遇問題的第6號一般性評論，第31(i)段。

<sup>46</sup> 聯合國難民事務高級專員方案執行委員會，關於各個庇護系統接納尋求庇護者的第93(LIII)號結論，(b)(iii)段。

48. 締約國應該在整個庇護程式以及在獲得難民地位婦女的就地安置過程中確保她們達到適足的生活水準，包括安全的住宿環境、衛生和保健設施、食物、衣物和必要的社會服務，並確保尋求庇護的婦女和難民婦女獲得生計來源和就業機會，並在接待設施提供適當的監測和投訴機制。<sup>47</sup>

49. 締約國應該在其法律中承認尋求庇護不是非法行為，不應該因尋求庇護的婦女非法入境或逗留對她們進行處罰(包括拘留)，只要她們毫不延誤地向當局投案並提出其非法入境和逗留的正當理由。<sup>48</sup> 通常而言，應該避免拘留孕婦和哺乳期婦女，兩者都有特殊需求，同時不應該將子女與其母親一起拘留，除非這是維持家庭團聚的唯一手段，而且確定這樣做符合兒童的最佳利益。應該對每一個案考慮採用代替拘留的辦法，包括有條件或無條件釋放，特別是在無法為婦女和/或家庭提供單獨設施的情況下。

50. 締約國應在庇護程式中採用對性別問題有敏感認識的程式性保障措施，確保尋求庇護的婦女能平等和不受歧視地陳述其案情。締約國應確保：

(a) 尋求庇護的婦女有權單獨申請庇護，並在這方面能在沒有男性家庭成員在場的情況下單獨面談，使她們有機會陳述其案情；

(b) 以尋求庇護的婦女能夠理解的方式和語文向她們提供關於地位確定進程和如何進入這一進程的資訊，並提供法律諮詢意見。應該告訴她們使用女性面試人員和口譯員的權利，並應要求向她們提供此種人員；

(c) 尋求庇護的婦女能在初次庇護面談前獲得合格的法律代理人。必要時應該向她們提供免費法律援助。應該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監護人協助她們通過庇護程式，並確保尊重她們的最佳利益；<sup>49</sup>

(d) 面試人員採用對性別、年齡以及其他歧視和使婦女處境不利的交叉理由有敏感考慮的技術和程式，因為這些理由加劇了難民婦女和尋求庇護的婦女遭受的侵犯人權行為；

(e) 營造有利的面談環境，使申請人能提出她的陳述，包括透露敏感和涉及隱私的資訊，特別是為精神創傷、酷刑和/或虐待及性暴力行為倖存者營造此種環境，並為面談分配足夠的時間；

(f) 在面談期間提供兒童照料服務，使申請人不必在其子女面前提出她涉及敏感資訊的申請；

<sup>47</sup> 《消除對婦女一切形式歧視公約》，第 2 條(c)款和(f)款以及第 3 條。

<sup>48</sup> 1951 年《關於難民地位的公約》第三十一條。

<sup>49</sup> 見兒童權利委員會，關於遠離原籍國無人陪伴和無父母陪伴的兒童待遇問題的第 6 號一般性評論，第 21、33、36 和 39 段；聯合國難民事務高級專員方案執行委員會，關於處境危險兒童的第 107 (LVIII)號結論，(g)(viii)段。

(g) 申請庇護的婦女通常負有證明其庇護案件的舉證責任，但確定和評價相關事實的責任由申請人和審查人員分擔；不應該根據申請人是否有可能在返回後受到迫害或有遭到迫害的風險來衡量接受庇護申請的最低要求，而是應該根據申請人有充分的理由擔心受迫害的合理可能性來衡量；

(h) 在有些案例中，可能要由檢查人員使用其掌握的一切手段提出支持申請的必要證據，包括從可靠的政府和非政府來源尋求和收集與性別相關的有關原籍國人權的資訊；

(i) 申請人在庇護程式中逾期披露性暴力和其他精神創傷事件的情況不自動導致對她的可信度作出不利的判斷。不願指明遭受的或擔心會遭受的迫害的真實程度的原因可能是出於羞愧感、恥辱感和精神創傷。不經她同意，不讓其家庭成員獲悉保密的面談內容，包括該婦女提供的資訊，應該是一種標準慣例；

(j) 在庇護面談之前和之後提供必要的轉介社會心理輔導及其他支助服務的機制；

(k) 如果申請被拒，必須說明決定的理由，而且申請人應能夠向主管機構提出上訴；

(l) 在持久解決方面，使難民有尊嚴地從流亡地自願返回家園和安全地重返社會，並確保難民的社會和經濟安全。<sup>50</sup> 承認婦女申請人難民地位的國家應確保以平等和不歧視的方式使她們融入當地社會，並確保有尊嚴地對待婦女。

## 五. 在確定國籍的過程和無國籍狀態方面實施不歧視和性別平等

### A. 一般性評論

51. 《公約》是國際社會努力防止和減少無國籍狀態的重要工具，因為《公約》對婦女和女童的國籍權產生特別的影響。<sup>51</sup> 《公約》要求充分保護婦女在國籍事項中的平等。國籍是個人與國家間的法律關係，對確保充分參與社會生活至關重要。國籍還對保障行使和享有其他權利不可或缺，包括進入某一國家並在其境內長期居住以及從國外返回該國的權利。因此，《公約》第 9 條對婦女享有所有人權極為重要。雖然無論國籍地位如何，每個人都應享有人權，但在實踐中，國籍往往是享有基本人權的先決條件。如果沒有國籍，女童和婦女更會遭受作為婦女和作為非公民或無國籍人所遭受的歧視。

<sup>50</sup> 聯合國難民事務高級專員方案執行委員會，關於曠日持久難民局勢的第 109 (LXI)號結論。

<sup>51</sup> 習慣國際法和 1954 年《關於無國籍人地位的公約》第一條第(一)款對無國籍人的定義是“任何國家根據其法律不認為是其國民的人”。國際法委員會認為 1954 年《公約》第一條第(一)款是習慣國際法的組成部分(A/61/10, 第四章, 第 49 段)。另見難民署,《無國籍人保護手冊:按照〈1954 年關於無國籍人地位的公約〉提供保護》,(日內瓦,2014 年)。

52. 《公約》第 9 條第 2 款規定，無論婦女已婚或離婚，她們都享有與男子同等的取得、保留和改變其國籍的權利，也享有與其丈夫同等的處理其自身國籍的權利。按照《公約》，婦女還可以在與其丈夫同等的條件下將其國籍傳給子女，無論她們是在自己的國家還是在國外。

53. 由於沒有國民或公民身份，<sup>52</sup> 無國籍婦女和女童往往被邊緣化、被剝奪投票權或擔任公職的權利，或許還無法獲得公共福利，無法選擇住所和自由流動，而且無法獲得因國民身份而產生的各種權利和福利，包括受教育的權利、享受醫療保健的權利、財產權和就業權。

54. 國籍法可能會直接或間接地歧視婦女。表面看來不區分性別的法律條款可能會在實踐中對婦女享有國籍的權利產生過分和不利的影響。婦女依然比男子更有可能在與外籍人結婚後試圖將自己的國籍改為其外籍配偶的國籍，因此，如果國籍法存在缺失，允許或要求她們在沒有取得或得到將取得配偶國籍的保證的情況下就放棄其國籍，則她們就會面臨無國籍的更大危險。許多國籍法禁止雙重國籍，這增加了無國籍的可能性。在許多情況下，婦女不準將其國籍傳給其外籍丈夫。國籍法中的性別歧視繼續對婦女及其子女享有人權產生重大和不利的影響。性別不平等繼續在相當多國家的國籍法和慣例中存在，並可能導致婦女成為無國籍人。在不允許母親與父親平等地將其國籍傳給子女時，性別不平等也可使兒童成為無國籍人。於是，對婦女的歧視會導致無國籍狀態一代一代地長久延續下去。<sup>53</sup>

55. 入籍要求也可能間接地歧視婦女，因為婦女可能比男子更難達到它們所要求達到的條件或標準，例如熟練掌握東道國語文。這對包括無國籍婦女在內的婦女可能更為困難，因為她們接受正規教育的權利在以前或目前遭到妨礙。其他要求，如經濟上自給自足或財產所有權，也可能是婦女作為個人更難達到的要求。上文第 54 段提及在與外籍人結婚後的無國籍狀態以及入籍要求可導致婦女在經濟、社會、文化和語言方面依賴男子，進而使婦女更面臨遭受剝削的風險。

56. 出生登記也與婦女及其子女享有國籍權密切相關。出生登記提供了一個人的身份證明並可根據血緣（“血統制”）或出生地（“出生地法”）獲得國籍。在實踐中，間接歧視、文化習俗和貧窮往往使母親、尤其是未婚母親，無法與父親平等地為子女進行出生登記。不能為子女進行出生登記可能妨礙子女或使其無法切實享有一系列的權利，包括國籍權和擁有姓名及身份的權利、在法律面前平等的權利以及承認其法律能力的權利。

57. 歧視性法律或慣例可能會導致婦女及其子女無法獲得證明其身份和國籍的文件。在沒有身份和國籍證明的情況下，婦女及其子女可能會面臨行動自由方面的限制，在獲得外交保護方面遇到問題，在尚待認定身份和國籍證明期間遭到長期拘留，最後陷入沒有任何國家認為他們是其國民的處境，從而使他們成為無國籍人。

<sup>52</sup> “國籍”和“公民身份”二詞可互換使用。

<sup>53</sup> 難民署，“第 4 號無國籍問題準則：確保每個兒童取得國籍的權利”，第 13-15 段（見上文註腳 6）。



58. 鑒於國籍對婦女充分參與社會生活至關重要，<sup>54</sup> 若干締約國對《公約》第 9 條所作的數量甚多的保留及其性質損害《公約》的目標和宗旨。其他許多國際人權文書中<sup>55</sup> 的國籍權和不受歧視的權利強化了婦女的平等國籍權，同時也對這種保留的有效性和法律效力提出了質疑。委員會感興趣地注意到撤銷或至少是縮小對第 9 條的保留的趨勢，並注意到締約國在國籍法中正式規定男女平等的相關傾向，從而減少了歧視婦女的危險，尤其是減少了婦女及其子女無國籍的危險。

#### B. 對《公約》具體條款的評論

59. 《公約》第 9 條規定，婦女與男子平等享有取得、改變或保留其國籍並將其國籍傳給子女的權利。委員會解釋說這種權利也適用於配偶。<sup>56</sup>

60. 第 9 條第 1 款要求締約國確保與外籍人結婚或在婚姻存續期間丈夫改變國籍均不自動改變妻子的國籍，使她成為無國籍人，或將丈夫的國籍強加於她。婦女可能因歧視性法律和慣例成為無國籍人，例如，婦女在與外籍人結婚但卻無法以婚姻為由取得丈夫的國籍時自動喪失國籍；如果丈夫改變國籍、成為無國籍人或死亡，或是她的婚姻以離婚告終，她也會自動喪失國籍。

61. 《公約》第 9 條第 2 款要求締約國確保婦女和男子有平等權利將其國籍傳給子女。如果締約國不履行第 9 條第 2 款規定的義務，兒童就有可能處於無國籍狀態。僅僅根據父系血統給予國籍的國籍法違反第 9 條第 2 款的規定，並可能使兒童在下述情況下成為無國籍人：

(a) 父親是無國籍人；

(b) 父親本國的法律不准他在子女出生於國外等某些情況下將國籍傳給子女；

(c) 子女出生時生父身份不明或父親未與母親結婚；

(d) 父親未能完成將其國籍傳給子女的行政步驟或為子女取得國籍證明，例如因為他已死亡，被迫與家人分離，或無法滿足繁瑣的檔要求或其他要求；

(e) 父親不願意履行各種行政步驟將其國籍傳給子女或為子女取得國籍證明，例如因為他已經拋棄家庭。

62. 《公約》第 1 至第 3 條還支持婦女同男子平等地使本人及其配偶因入籍而獲益的權利。在這方面歧視婦女有礙於減少無國籍狀態。在婦女無法將國籍傳給其無國籍配偶時也會出現同樣的情況，還可能對這種結合所生的子女進一步造成無國籍風險。

<sup>54</sup> 見第 21 號一般性建議，第 6 段。

<sup>55</sup> 《世界人權宣言》，第十五條；《公民權利和政治權利國際公約》，第 2、3、24 條和第 26 條；《兒童權利公約》，第 7 條；《消除一切形式種族歧視公約》，第 5 條；《身心障礙者權利公約》，第 18 條；《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》，第 29 條。

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

## C. 具體建議

63. 鑒於上述情況，委員會建議尚未採取下述行動的締約國：

(a) 審查並撤銷對《公約》第 9 條的保留，因為它們不符合《公約》的目標和宗旨，因此根據第 28 條第 2 款的規定是不允許的；<sup>57</sup>

(b) 審查並改革其國籍法，確保在取得、改變和保留國籍方面男女享有平等待遇，並使婦女能將其國籍傳給子女及其外籍配偶，並確保充分按照《公約》第 1 至 3 條和第 9 條消除對切實實施此種法律的任何障礙；

(c) 廢除規定在婚後自動取得國籍或因婚姻狀況改變或其丈夫國籍的改變而使婦女國籍自動喪失的法律；

(d) 考慮准許與外籍男子結婚的婦女以及此種結合所生的子女擁有雙重國籍，尤其是在規定雙重國籍的法律制度可能導致無國籍狀態的情況下；

(e) 通過法律條款防止無國籍狀態，規定喪失或放棄國籍須以擁有或取得另一國國籍為條件，並准許因沒有此種保障而成為無國籍人的婦女重新取得國籍；

(f) 宣傳最近制定的法律和政策，這些法律和政策賦予婦女與男子平等取得、改變或保留國籍的權利或使婦女能將國籍傳給子女及其外籍配偶；

(g) 解決國籍法中因入籍要求等所產生的間接歧視問題。在實踐中，婦女可能比男子更難滿足這種要求；

(h) 批准或加入 1954 年《關於無國籍人地位的公約》和 1961 年《減少無國籍狀態公約》；

(i) 不採取和實施剝奪婦女國籍並使她們成為無國籍人的任何措施；

(j) 就其關於查明、減少和防止無國籍狀態以及保護無國籍人、特別是無國籍婦女的工作同難民署開展合作；

(k) 收集、分析並提供各自境內按性別分列的無國籍人統計資料；

(l) 採取有效措施，確保婦女和女童平等獲得身份檔，包括國籍證明；

(m) 採取措施及時登記出生的所有嬰兒，並在這方面採取措施，尤其是在各自境內的農村和邊遠地區採取措施，以提高對出生登記重要性的認識，從而確保所有兒童都得到登記，並確保女童與男童享有相同的權利。

<sup>57</sup> 第 4、20 和 28 號一般性建議。