



第七十八届会议

临时议程** 项目 26

提高妇女地位

暴力侵害妇女和女童及其原因和后果

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递暴力侵害妇女和女童及其原因和后果问题特别报告员雷姆·萨利姆根据大会第 [77/193](#) 号决议提交的报告。

* 由于技术原因于 2023 年 9 月 5 日重发。

** [A/78/150](#)。



暴力侵害妇女和女童及其原因和后果问题特别报告员雷姆·萨利姆的报告

暴力侵害妇女和女童行为、国籍法和无国籍状态

摘要

在本报告中，暴力侵害妇女和女童及其原因和后果问题特别报告员雷姆·萨利姆探讨了暴力侵害妇女和女童行为、国籍法和无国籍状态之间的联系，以评估无国籍状态和带有性别歧视的国籍法及做法如何成为暴力侵害妇女和女童行为的一种形式。她还向各国和其他利益攸关方提出建议，以解决歧视性国籍法和做法，包括基于性歧视和性别歧视的国籍法和做法，并减轻无国籍状态和歧视性国籍法和做法对妇女和女童的有害影响。

一. 引言

1. 本报告根据大会第 77/193 号决议提交，暴力侵害妇女和女童及其原因和后果问题特别报告员雷姆·萨利姆在报告中探讨了暴力侵害妇女和女童行为、国籍法和无国籍状态之间的联系。80 多个国家的国籍法被认为是歧视性的。¹ 其中，近 50 个国家的国籍法含有性别歧视条款，包括涉及妇女将国籍传给非公民配偶或在与男子平等的基础上获得、改变或保留国籍的权利。² 在 24 个国家，国籍法剥夺了妇女在与男子平等的基础上将国籍传给子女的权利。³ 国籍法中的性别歧视性条款破坏了性别平等。它们还可能导致无国籍状态，并造成广泛和多层次的侵犯人权行为，包括性暴力和性别暴力。

2. 无国籍状态往往是移民和被迫流离失所的原因和后果。2022 年，联合国难民事务高级专员公署(难民署)根据 95 个国家的信息估计有 440 万无国籍人。⁴ 实际数字可能要高得多，因为仅不到一半的国家有可用数据；此外，一些已知有无国籍人口的国家没有报告数据。没有身份证件的人可能无法或不愿受到国籍国的保护，因此事实上是无国籍人。受无国籍状态影响的人中至少有一半是妇女和女童，她们经历的无国籍状态具有明显的性别特征。妇女和儿童中的无国籍问题日益令人担忧，因为移民潮不断增加，移民妇女比率日增，出现更多的异族通婚。妇女在结婚或离婚时丧失国籍，或无法将国籍传给配偶或子女，可能会产生深远影响。

二. 特别报告员的活动

3. 特别报告员提交人权理事会第五十三届会议的专题报告(A/HRC/53/36)概述了她在本报告所述期间开展的活动。特别报告员介绍了题为“监护问题、暴力侵害妇女行为和暴力侵害儿童行为”的专题报告，重点是亲子疏离问题。在同届会议上，她还提交了对土耳其(A/HRC/53/36/Add.1)和利比亚(A/HRC/53/36/Add.2)的国别访问报告。在编写本报告时，特别报告员征求了会员国、国际和区域组织、国家人权机构、非政府组织、无国籍状态变革者、受影响者等相关利益攸关方的意见。

三. 国籍法和无国籍状态概述

A. 关于国籍权和防止无国籍状态的国际和区域框架

4. 根据 1954 年《关于无国籍人地位的公约》，无国籍人是指任何国家根据本国法律不认为是本国国民的人。无国籍状态对《公民及政治权利国际公约》和《经

¹ 联合国人权事务高级专员办事处和联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“关于在国籍问题上平等和不歧视以结束无国籍状态的圆桌会议成果文件”，2021 年 10 月 21 日。

² 争取平等国籍权全球运动提交的材料。

³ 难民署，“2023 年性别平等、国籍法和无国籍状态背景说明”，2023 年 3 月。可查阅 <https://www.refworld.org/pdfid/640751284.pdf>。

⁴ 难民署，“全球趋势：2022 年被迫流离失所情况”，2023 年 6 月 14 日。

济社会文化权利国际公约》所保护的基本权利具有负面影响。因此，国际法明确承认普遍的国籍权；《世界人权宣言》也承认国籍与享有其他人权之间的联系。⁵ 习惯国际法以及国际法和条约的一般原则承认国家给予国籍的主权权利，但强调国家必须遵守其关于给予和丧失国籍的义务。对国家在国籍问题上酌处权的限制包括防止无国籍状态以及确保平等和不歧视的消极义务。⁶

5. 由于国籍本身是一项权利，并赋予其他衍生人权，国际人权文书禁止国家任意剥夺个人的国籍。人权事务委员会在关于隐私权的第 16 号一般性意见(1988 年)中规定，任意剥夺国籍不符合国际人权法的规定和目标(第 4 段)。人权理事会在最近关于国籍权的第 53/16 号决议中重申，对任意剥夺国籍可能造成代际无国籍状态表示关切。正如秘书长关于人权与任意剥夺国籍问题的报告所指出的，必须对任何取消国籍行动的后果和造成按规定取消国籍的行为或罪行的严重性进行认真权衡(A/HRC/25/28, 第 4 段)。鉴于无国籍状态后果的严重性，丧失或剥夺国籍不能作为相称措施或以任何理由而被视为正当(同上)。

6. 1957 年，《已婚妇女国籍公约》成为国际上第一份载有已婚妇女独立国籍原则的文件。它是《消除对妇女一切形式歧视公约》第 9 条的前身，该条规定缔约国有义务维护妇女在与男子平等的基础上取得、改变或保留其国籍并将其国籍传给子女的权利。虽然一些国家对该条款提出了保留，但这些保留的合法性受到了质疑，因为它们不符合《公约》的目标和宗旨，也直接违背了《公约》的非歧视原则。消除对妇女歧视委员会不断敦促缔约国在妇女国籍权方面维护性别平等和不歧视，并在其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(2014 年)中阐明，根据第 9 条，缔约国有义务确保配偶双方在授予国籍方面享有平等权利。《儿童权利公约》、《残疾人权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》也规定缔约国有义务保护有关群体的国籍权。⁷

7. 有两项关于无国籍问题的国际公约涉及妇女在国籍问题上的歧视性待遇，尽管其方式并不全面。1954 年《关于无国籍人地位的公约》主要涉及保护已经无国籍的人。1961 年《减少无国籍状态公约》阐明了各国在国籍法和实践中防止和减少无国籍状态的积极法律义务。该公约明确规定，在缔约国境内出生的儿童，如其母亲具有该国国籍，则在出生时应通过法律的实施或经申请获得该国国籍，否则该儿童将成为无国籍人。1961 年《公约》第 6 条规定，丧失或剥夺国籍必须以拥有或获得另一国籍为条件，而第 8 条则规定国家有消极义务不通过剥夺国籍使

⁵ 国籍是指因出生或归化而属于某一特定国家的身份。它构成个人与国家之间的一种法律关系。在本报告中，国籍和公民身份这两个词可互换使用。

⁶ 载有保护人们免受歧视的国际和区域人权条约包括《联合国宪章》第一条第三项、第五十五条和第五十六条、《世界人权宣言》第 2 条、《公民及政治权利国际公约》第 2 条、《儿童权利公约》第 2 条、《消除对妇女一切形式歧视公约》第 1 条、《欧洲国籍公约》第 5 条、《美洲人权公约》第 1 条、《非洲儿童权利与福利宪章》第 3 条和《非洲人权和民族权宪章》第 2 条。

⁷ 例如，《儿童权利公约》第 7 条和第 8 条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条(d)款(三)项、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 29 条和《残疾人权利公约》第 18 条。

人成为无国籍人，尽管有少数例外。⁸ 这些条款，加上关于妇女权利的国际法的发展，牢固确立了国家防止无国籍状态和维护不歧视的义务。

8. 区域文书也保障国籍权。虽然《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)没有明确规定国籍权，但欧洲委员会制定了《欧洲国籍公约》和关于在国家继承方面避免无国籍状态的公约。1933年在蒙得维的亚通过的《妇女国籍公约》是第一个强调妇女的公民和政治平等并明确呼吁各国结束国籍法和实践中的性别歧视的区域条约。数年后，《美洲人权公约》第20条规定了普遍的国籍权。《非洲人权和民族权宪章》重申各国有义务确保每个儿童普遍获得国籍。《非洲人权和民族权宪章关于非洲妇女权利的议定书》(《马普托议定书》)敦促缔约国采取行动纠正法律中对妇女的歧视，并颁布适当的国家立法措施，确保妇女享有平等的国籍权。《阿拉伯人权宪章》载有平等原则，但没有明确涉及国籍法中的不歧视问题，《归属和法律身份阿拉伯宣言》欢迎改革国籍法，以确立国籍权方面的性别平等。《东南亚国家联盟人权宣言》和《独立国家联合体保护人权与基本自由公约》也以一般性的措辞重申了国籍权。

9. 人权理事会通过了一系列关于国籍的决议，包括关于任意剥夺国籍(第13/2号决议)、关于妇女和儿童国籍权(第20/4号决议)、关于出生登记和人在任何地方有权被承认在法律前的人格(第28/13号决议)以及关于妇女在法律上和实践中享有平等国籍权的国籍权(第32/7号决议)。2023年7月，人权理事会第五十三届会议通过了第53/16号决议，其中敦促各国改革歧视妇女的国籍法，并在已改革此类法律的国家确保其有效执行。

10. 《2030年可持续发展议程》确认了国籍权的重要性，并确认国籍法中的性别平等对实现《2030年议程》至关重要。具体而言，可持续发展目标的具体目标16.9旨在为所有人提供法律身份，包括出生登记，具体目标17.19旨在加强统计能力，包括确保各国实现普遍出生登记。

B. 带有性别歧视的国籍法与无国籍状态之间的联系

11. 国籍法条款中包含的性歧视和性别歧视是造成无国籍状态的主要原因之一，另外还有国家继承、军事占领、民事登记方面的行政障碍和差距以及国籍法和惯例中的其他形式歧视，例如族裔和宗教歧视。在许多方面，歧视性国籍法和无国籍状态相辅相成，形成恶性循环。系统性和历史性歧视往往是无国籍状态的根源，而无国籍人由于没有国籍而面临进一步的歧视并被剥夺基本权利。虽然确切或可量化的数据有限，但现有证据表明，带有性别歧视的国籍法会导致无国籍状态。⁹

12. 许多国家的法律在国籍的获得、授予、变更和保留方面存在歧视，包括基于性和性别的歧视。即使法律不具有排斥性，少数群体的妇女和女童在寻求获得国

⁸ 国籍可因以下特殊原因被剥夺：居住(第7条第4和第5款)、虚假陈述或欺诈(第8条第2(b)款)、不忠于国家或正式效忠另一国(第8条第3款)。

⁹ Radha Govil and Alice Edwards, “Women, nationality and statelessness: the problem of unequal rights”, in *Nationality and Statelessness under International Law*, Alice Edwards and Laura van Waas, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2014), p. 170.

籍权时也可能在实践中遭受歧视。例如，妇女在结婚或解除婚姻时可能被要求改变国籍，在将国籍传给子女或配偶的能力方面受到限制或被剥夺，或被阻止登记子女出生或其他生命统计数据，或被阻止独立获得要求国籍权利所需的民事登记文件，包括出生证和结婚证。

13. 难民署称，歧视性国籍法使儿童可能在下述情况下，无法从父亲那里获得国籍，从而成为无国籍人：(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) 子女出生时父亲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；或(e) 父亲不愿意履行此等行政步骤。¹⁰

C. 性别歧视性法律是性别暴力的一种形式

14. 性别暴力一方面强化了带有性别歧视的国籍法，另一方面又强化了无国籍状态。根据大会第 48/104 号决议所载《消除对妇女的暴力行为宣言》的定义，无国籍状态和性别歧视性法律等同于暴力侵害妇女行为，构成对多项人权的侵犯，导致妇女和女童遭受身体、性或心理伤害或痛苦，并严重损害和剥夺她们的基本权利和自由。¹¹ 总体而言，带有性别歧视的法律的重叠、广泛和系统性影响也可构成酷刑，因为某些做法给受影响妇女和女童造成了严重的痛苦和折磨，并对她们的身心健康，包括享有所有人权的能力产生了长期影响(见 [A/HRC/31/57](#))。在许多方面，带有性别歧视的国籍法将暴力侵害妇女和女童行为制度化并编纂成法律。

四. 带有性别歧视的国籍法概述

15. 一般来说，在出生时获得国籍有两种方式：出生地主义(出生地国籍)，规定在一国境内出生即可获得国籍；血统主义(血统国籍)，规定获得父母一方或双方的国籍。许多国家采用了这两种制度的结合。¹² 即使出生地主义一般规则有例外情况，妇女也可能无法从中受益；此外，法律及相关细则和指示中的现有漏洞仍可能导致或增加无国籍风险，同时助长暴力侵害妇女和女童行为。

16. 例如，2005 年《伊拉克宪法》规定了国籍方面的性别平等，规定儿童的国籍可通过与父母任何一方国民的血缘关系获得。该国 2006 年的《国籍法》也允许父母有将国籍传给子女的平等权利。尽管该法在中东是一项相对进步的国籍法，但该法仍然限制妇女将其国籍传给在伊拉克境外出生的子女的能力。对于这种出生在伊拉克境外的儿童，只有在其成年后一年内才能申请伊拉克国籍，条件是儿童的父亲不详或无国籍，且儿童在申请时居住在伊拉克境内。此外，根据该法第 5 条，内政部长有权决定是否授予父亲为非伊拉克人且出生在伊拉克的儿童国籍，

¹⁰ 难民署，“2023 年性别平等、国籍法和无国籍状态背景说明”，第 2 和 3 页。

¹¹ Global Campaign for Equal Nationality Rights, “Ending gender-based violence requires equal citizenship: the impact of gender discrimination in nationality laws on gender-based violence”, September 2020.

¹² Radha Govil and Alice Edwards, “Women, nationality and statelessness: the problem of unequal rights”, pp. 173 and 175.

如果该儿童的父亲也出生在伊拉克、已经成年且在儿童出生时一直居住在伊拉克，内政部长可允许授予该儿童国籍。对于处于类似情况的妇女，没有此类规定。¹³

17. 关于给予在海外出生的儿童公民身份的问题，大多数国家保证男女享有平等权利；但利比亚和多哥等国的情况并非如此。¹⁴ 大多数国家都规定，任何公民，无论与外国人结婚与否或解除婚姻关系后，都有权继续享有其国籍。在一些国家，恢复妇女的国籍并非一个简单的程序。伊拉克妇女如在获得其非伊拉克籍配偶的国籍后选择放弃自己的国籍，只有在特定条件下才能恢复其国籍，比如其非伊拉克籍配偶获得伊拉克国籍或她与伊拉克国民再婚。如果她的配偶死亡、与她离婚或终止婚姻，她将从申请之日起重新获得伊拉克国籍，条件是她在申请时居住在伊拉克。上述放弃要求不适用于男子。¹⁵

18. 一些国家还不允许妇女将国籍传给外国配偶。例如，在菲律宾，《第 473 号联邦法》(又称《修订入籍法》)第 15 条规定，丈夫自动将派生公民身份授予妻子，这最终剥夺了妇女选择国籍的权利。此外，第 9139 号共和国法第 12 条规定，申请入籍的已婚妇女不能将其公民身份授予外国配偶。在约旦、黎巴嫩和阿曼，妇女无权将其国籍传给配偶或子女。在伊拉克，即使外国配偶可以入籍，对伊拉克妇女的要求也比嫁给伊拉克男子的非伊拉克妇女复杂。

19. 在大多数国家，妇女可将其国籍自动传给亲生子女，而不论子女是婚生还是非婚生。在其他国家，某些国民或与国民合法婚姻之外所生的子女无法获得国籍，这可能导致无国籍状态。例如，根据伊拉克 1959 年第 188 号《个人状况法》第 17 条，伊拉克穆斯林男子只允许与穆斯林、基督教或犹太教妇女结婚，因此穆斯林男子与雅兹迪妇女的婚姻是非法的，其子女被视为“非婚生”子女。许多雅兹迪妇女被迫嫁给伊拉克的达伊沙成员。在这种情况下，任何非婚生子女都要用假父姓登记为穆斯林，因为法律不允许妇女用母姓给子女取名。

20. 一些国家禁止少数群体成为本国国民，从而使其成为无国籍人，这违反了国家的国际义务。正如少数群体问题特别报告员指出的，2018 年，在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人占世界已知无国籍人口的 75%以上(见 [A/73/205](#))，其中至少一半是妇女和女童。根据 2014 年缅甸人口普查，估计有 1 100 万人没有任何合法身份证件，其中 54%为妇女。虽然没有合法身份证件并不会使人成为无国籍者，但它可被用作排斥某些人群的手段。根据该国 1982 年的《公民身份法》，无国籍状态尤其影响到那些不被承认属于 135 个界定的“土著种族”或族裔群体之一的人。受影响最大的群体是罗兴亚穆斯林少数民族，他们主要居住在若开邦，获得公民身份的机会有限。¹⁶

¹³ 伊拉克，《国籍法》，第 26(2006)号。

¹⁴ 有关完整列表，见难民署，“2023 年性别平等、国籍法和无国籍状态的背景说明”。

¹⁵ 伊拉克，《国籍法》，第 26(2006)号。

¹⁶ 无国籍和包容问题研究所，“Dangerous journeys through Myanmar: insecurities and immobilities for Rohingya and Muslim women in post-coup Myanmar”，2022 年 3 月。

21. 在印度，居住在印度和孟加拉国边界沿线的居民长期以来一直被视为外国人。在印度阿萨姆邦，《国家公民登记册》只列出被认定为“真正公民”的人，并规定任何在孟加拉国建国之日后进入该邦的人都将被视为外国人，除非另有证明，否则都将被视为非法移民。¹⁷ 这就追溯性地剥夺了 1985 年之前出生在阿萨姆邦的人的出生公民身份以及血统公民身份。¹⁸ 更新后的国家登记册仍然不准确、不完整，虽然修改登记册数据的要求仍有待处理，但举证责任主要由可能被追溯性地剥夺公民身份的个人承担。由于这些程序，阿萨姆邦目前有 200 多万人，包括妇女和女童，面临无国籍的风险。¹⁹

五. 带有性别歧视的国籍法和无国籍状态的原因

22. 下一节将严格集中讨论具有性别歧视的国籍法的原因。特别报告员没有全面探究无国籍状态的原因，例如被视为外来者的人可能被剥夺国籍，作为基于不同理由或其他原因的歧视和(或)迫害的工具。

父权价值观

23. 带有性别歧视的国籍法是由父权制和殖民地法律价值观形成的，这些价值观源于对家庭关系采取偏见做法的普通法和民法制度，包括子女的国籍源自婚姻中父亲的国籍。其中许多法律是在殖民地时代实施的。²⁰ 男子是户主、妇女是受抚养人的陈规定型观念强化了这种偏见；这些观念长期以来被用来为性别歧视性法律和做法辩护，这些法律和做法阻止妇女获得、保留或传递国籍，无论其配偶的国籍状况如何。一些国家实行“从属国籍”原则，将已婚妇女的国籍与其男性配偶的国籍联系在一起。

24. 如果妇女与外国人结婚，或被要求放弃国籍以获得配偶的国籍，她的国籍也可能被自动取消。此外，由于丧失配偶国籍而丧失国籍的妇女，其恢复原国籍的申请可能会被拒绝，理由是她不再是国民，尽管返回原籍国的权利受到国际法的保障。某些社会和文化规范剥夺了母亲登记子女的权利，并要求父亲在场，哥伦比亚的情况就是如此。此外，单身母亲和性暴力或性别暴力的女性幸存者在获得公民身份证件时，由于污名化而面临当局的歧视。在一些国家，无法证明父亲身份的单身母亲的子女无法获得国籍和衍生权利。

国家实施人口控制背后的担忧和动机

25. 带有性别歧视的国籍法可能被用来通过控制妇女的权利，对谁被纳入和排除在外进行人口控制。在黎巴嫩，与非黎巴嫩男子结婚的妇女不能将其国籍传给孩子

¹⁷ 印度，《公民身份(修正)法》，2003 年。

¹⁸ 人人享有国籍组织、少数群体权利国际组织以及无国籍和包容问题研究所，“提交人权理事会普遍定期审议第四十一届会议的联合材料，印度”，2022 年 3 月 31 日。

¹⁹ 同上。

²⁰ Radha Govil and Alice Edwards, “Women, nationality and statelessness: the problem of unequal rights”, p. 173.

女，当局声称这一限制防止教派和人口平衡发生破坏性变化。²¹ 黎巴嫩男子与外国妇女结婚的人口影响没有作为类似的问题提出，从而突出了这种限制的父权性质。妇女的性权利和生殖权利也可能被限制，作为控制人口的一种方法，例如在缅甸，根据《人口节制和卫生保健法》，已婚妇女必须确保生育间隔至少 36 个月，否则其子女可能无法登记，并将成为无国籍人。在尼泊尔，由于与邻国的边界开放，有关方面认为人口面临威胁，这也导致了妇女权利被工具化。²²

交叉歧视

26. 带有性别歧视的国籍法往往因族裔、宗教、种族和语言歧视的交叉形式而更加复杂，受影响的少数群体在获得国籍权方面面临严重障碍，从而成为无国籍人，欧洲的罗姆人、阿什卡利亚人、埃及人和讲俄语的少数群体、多米尼加共和国的海地裔少数群体、印度的孟加拉裔少数民族和缅甸的罗兴亚人就是如此。无国籍状态的原因也各不相同，根源在于长期存在的交叉歧视形式，这加剧了获得国籍程序的障碍。在科威特，无国籍的残疾人在获得服务方面遭到歧视（见 [A/HRC/43/41/Add.1](#)）。在印度阿萨姆邦，由于间接歧视或缺乏合格证件，来自边缘化社区的妇女和女童因财力和教育有限，可能被任意剥夺公民身份。²³ 巴勒斯坦裔叙利亚妇女因性别和缺乏任何国家的有效保护而更难逃离阿拉伯叙利亚共和国。根据阿拉伯叙利亚共和国的家庭法，她们因没有男性监护人而受到骚扰，并经常因其巴勒斯坦身份证和旅行证件而被拒绝入境，这些证件是阿拉伯叙利亚共和国政府发给惯常居住在该国的巴勒斯坦难民的，表明她们没有叙利亚国籍。²⁴

27. 宗教少数群体的妇女还面临复杂、交叉形式的歧视。在缅甸，2015 年的《佛教徒妇女特别法》对希望与其信仰之外的人结婚的佛教徒妇女施加了限制，并要求混合宗教的夫妇必须获得结婚许可，地方当局可酌情拒绝。由于语言障碍、获得信息的机会有限、不公平待遇以及不熟悉当地法律和程序，少数族裔妇女在身份合法化和获得包括出生登记在内的法律文件方面面临更多困难。在多米尼加共和国，据报卫生工作者根据肤色、头发或姓氏等社会和族裔标记，质疑海地裔母亲出示的身份证件的有效性。²⁵ 为了避免这种情况，妇女可能会在家中分娩，并通过其他程序获得国籍。在索马里，国籍法载有歧视少数族裔的条款，可能会给不被承认为索马里部落或部族的少数族裔所生的儿童造成无国籍的风险。

²¹ Peter McMullin 无国籍问题中心提交的材料。

²² 同上。

²³ 同上。

²⁴ 同上。

²⁵ Allison J. Petrozziello 提交的材料。

28. 在巴基斯坦，国家数据库和登记管理局要求个人在申请计算机化国民身份证或护照时申报自身的宗教派别。²⁶ 根据巴基斯坦法律，包括妇女和女童在内的艾哈迈德派教徒被视为非穆斯林，并被要求签署一份声明，声明自身不是穆斯林，而是属于卡迪安教或艾哈迈德教。²⁷ 这种强迫声明可被视为对宗教自由的侵犯(见 E/CN.4/2002/73/Add.2)，并与艾哈迈德派成员的个人信仰相冲突，他们认为自己是穆斯林，尽管《巴基斯坦宪法》拒绝将他们认定为穆斯林。²⁸ 这些相互交织的歧视形式凸显了宗教和宗教领袖在防止无国籍状态以及保护和促进妇女国籍权方面的重要作用。²⁹

出生登记或获得国籍的行政要求繁琐

29. 行政要求往往成为阻碍民事登记的结构瓶颈。相关立法中的空白，例如民事登记法中缺乏规定普遍出生登记的保障措施，也会增加儿童出生后陷入无国籍状态以及被非正规雇主和服务提供者剥削或虐待的风险(见 A/HRC/31/29)。例如，通过辅助生殖技术出生的儿童以及女同性恋夫妇或单身母亲所生的儿童在出生时获得国籍会遇到严重障碍。由于缺乏对证件的认识，妇女和女童在了解自己的权利和通过复杂的法律程序获得法律地位或证件方面可能面临挑战。语言障碍、获取信息的途径有限以及对当地法律和程序的不熟悉，都阻碍了妇女获得合法身份和法律文件的能力。例如，在菲律宾，因逾期出生登记而产生的费用可能成为边缘化人口登记的障碍。

30. 妇女的年龄和婚姻状况也会影响她们为子女登记的能力。民事登记处可能要求未成年母亲满足额外要求。在厄瓜多尔、³⁰ 墨西哥³¹ 和乌拉圭，³² 未成年母亲必须由其法定监护人或照顾者陪同。在伊朗伊斯兰共和国，母亲需要通过安全检

²⁶ AGHS 法律援助小组提交的材料。另见大不列颠及北爱尔兰联合王国政府内政部，《国家政策和信息说明：巴基斯坦——艾哈迈德派教徒》，2021 年 9 月。可查阅 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1015790/PAK_CPIN_Ahmadis.pdf。

²⁷ 国际人权委员会，“巴基斯坦的艾哈迈德派教徒：被迫声明非穆斯林身份”，剪报，2019 年。可查阅 <https://hrcommittee.org/wp-content/uploads/2019/03/IHRC-Special-Issue-1-2019-v6.pdf>。

²⁸ 巴基斯坦，1974 年《宪法(第二修正案)法》。

²⁹ 例如见《欧洲联盟 2021 至 2025 年对外行动中的性别平等和妇女赋权行动计划》、联合国人权事务高级专员办事处的“信仰促权利”框架和#Faith4Rights 工具包，以及难民署的“关于信仰组织、地方信仰社区和信仰领袖的伙伴关系说明”，2014 年。

³⁰ 厄瓜多尔，实施《数据管理和民事法规组织法》(2016 年)的条例，第 24 条。如果未成年母亲不能在父母或监护人的陪同下参加，案件则被提交州儿童和青少年保护委员会。

³¹ 墨西哥，《联邦民法典》，第 362 条。

³² 乌拉圭，《儿童和青少年法》，第 17823 号法(2004 年 9 月)，第 30 条。

查才能为子女申请公民身份。³³ 在哥斯达黎加³⁴ 和危地马拉，³⁵ 当局必须报告未成年母亲生育子女的情况，这可能阻碍出生登记，因为当事人害怕受到刑事调查或报复。单身母亲在为子女登记时可能会遇到一些问题，因为父亲在子女出生时往往缺席，而且通常没有合法婚姻关系。在秘鲁，如果只有母亲在场，登记官员可能会拒绝为其子女进行出生登记。³⁶ 在缅甸，妇女面临的一个核心障碍是，如果配偶死亡、失踪、被监禁或因其他原因无法代表自己作出决定或采取行动，则需要获得监护人资格。此外，如果需要旅行进行出生登记，女户主可能难以找到替代照料安排。³⁷ 通过国际代孕安排或辅助生殖技术出生的儿童以及女同性恋夫妇或单亲家长所生的儿童在出生时获得国籍也可能遇到困难。³⁸

六. 歧视性国籍法和无国籍状态对妇女和儿童的影响

出生登记或将妇女的国籍传给子女方面的问题

31. 出生登记和获得出生证方面的障碍阻碍了妇女，特别是属于族裔和宗教少数群体的妇女、生活在冲突地区的妇女以及难民和移民妇女为其子女进行登记或入籍的能力。在允许妇女通过婚姻入籍的国家，妇女必须满足法律和行政条件才能获得配偶的国籍。³⁹ 这一程序的完成往往取决于配偶，而配偶可能由于死亡或抛弃家庭等各种原因而无法完成行政要求。其他挑战可能包括获得领事服务方面的障碍，或者没有孩子的出生证明或父母身份证明。

32. 在巴林、伊朗伊斯兰共和国、科威特、黎巴嫩、马来西亚和卡塔尔等国，未婚妇女或非婚生子女不能进行出生登记，这使得其子女难以获得公民身份或获得基本服务。⁴⁰ 此外，童婚(在一些国家时有发生，但不被视为合法婚姻形式，不能合法化)所生子女往往得不到登记，因此可能成为无国籍人。

33. 卫生工作者或出生登记官员的歧视性和武断做法会限制妇女为子女登记的能力。在多米尼加共和国，卫生工作者对文件是否充分的自由裁量决定以及随后在出生登记方面的歧视使许多新生儿没有出生证。对逾期登记征收的费用可能会

³³ “立即平等”组织，“The State we’re in: ending sexism in nationality laws – update for a disrupted world”，2022年。

³⁴ 哥斯达黎加，2016年10月24日第9406号法令，加强对女童和少女的法律保护，使其免受与虐待关系有关的性别暴力，并改革《刑法》、《家庭法》、《最高选举法庭组织法》、《民事登记法》和《民法典》；第1条。

³⁵ 危地马拉，《儿童和青少年保护法》，第27-2003号法令，第44和54条。

³⁶ 儿基会，“出生登记：从一开始就做对”，《因诺琴蒂文摘》第9期，2002年3月，第15页。

³⁷ 世界银行，“提高出生登记覆盖率的激励措施：文献综述”，2018年，第6页。

³⁸ Radha Govil and Alice Edwards, “Women, nationality and statelessness: the problem of unequal rights”, p. 178.

³⁹ 同上。

⁴⁰ 马特和平、发展和人权基金会提交的材料。

无限期延迟出生登记。此外，卫生工作者或民事登记官员的语法错误也是重大障碍，可能导致对欺诈性申请的调查，从而可能导致国籍被取消。

缺乏获得人权和基本服务的机会

34. 由于缺乏法律身份或难以获得合法证件，无国籍人和受歧视性国籍法和做法影响的人无法行使其基本人权和(或)获得基本服务，如社会保护、卫生保健、教育、正规就业、金融服务、继承、财产权、发展机会、行动自由和补救措施。例如，中东和北非地区有 14 个国家不允许妇女在与男子平等的基础上为子女获得护照。⁴¹ 由于冠状病毒病(COVID-19)大流行和随后的封锁，针对移民妇女的性别暴力行为也有所增加，获得医疗保健(包括妇幼保健和疫苗)的选择减少或有限(见 A/75/144)。无国籍人，例如伊拉克和巴基斯坦的无国籍人，往往在司法系统中被忽视，无法主张自己的权利、获得法律服务或纠正其缺乏法律地位的状况。⁴² 无国籍妇女和女童在涉及性暴力和性别暴力、离婚或继承的案件中，可能难以获得司法救助和法律援助。

35. 无国籍人往往在非正规部门工作，无法获得正规就业，也无法获得为正规就业者设立的法律保护。受影响的妇女和女童不仅在非正规部门面临工资较低和工作无保障的情况，而且在报告工作场所的攻击和骚扰方面也受到阻碍。约旦妇女和非公民丈夫的子女根本不能在公共机构就业，尽管政府在 2014 年承诺给予平等就业机会。雇主经常剥削约旦妇女和非公民丈夫的子女，所付工资低于约旦人，不为他们登记社会保障和医疗保险，并强迫他们长时间工作。根据劳动部的指示，被视为外国人的这些子女被排除在为约旦人保留或优先考虑约旦人的某些职业之外。

人权遭到侵犯的风险增加

36. 无国籍妇女和女童在平等代表权和充分、平等和有意义的参与方面遭遇复杂困难，而且由于族裔、移民身份、种族、残疾、社会经济地位、性取向或性别认同，她们在获得所需的法律援助和支持方面也可能面临挑战。无国籍状态和带有性别歧视的国籍法造成的集体劣势可能使妇女和女童遭受剥削和虐待，⁴³ 包括家庭暴力、童婚、贩运、限制其行动自由和任意拘留，人权理事会特别程序任务负责人以前的多份报告都谈到了这些问题。⁴⁴ 由于处境艰难，COVID-19、气候变化和冲突对无国籍妇女和女童造成了特别严重的三重打击，暴力、强迫婚姻、童工、贩运和剥削事件增加。⁴⁵

⁴¹ 人权观察，*Trapped: How Male Guardianship Policies Restrict Women's Travel and Mobility in the Middle East and North Africa*，2023 年 7 月。

⁴² AGHS 法律援助小组提交的材料。

⁴³ 难民署，“‘这是我们的家’：无国籍少数民族及其对公民身份的追求”，2017 年 11 月，第 2 页。

⁴⁴ 例如见 A/HRC/23/50、A/HRC/38/52、A/HRC/50/31 和 A/HRC/53/28。

⁴⁵ 难民署，“COVID-19 和气候危机加剧流离失所妇女和女童的不平等”，新闻稿，2022 年 3 月 8 日。另见无国籍和包容问题研究所，*Together We Can: The COVID-19 Impact on Stateless People and a Roadmap for Change*，2021 年。可查阅 https://files.institutesi.org/together_we_can_report_2021.pdf。

37. 尽管各国继续努力履行积极义务，确保管辖范围内无国籍人的权利，但不稳定的状况依然存在。子女被剥夺国籍并沦为无国籍人的妇女可能遭受严重的心理暴力，尽管这一点尚未得到充分探讨。在一些国家，居住在国外的女性公民必须回国分娩，以确保其子女的公民身份。这一举动可能非常危险，因为孕妇在妊娠晚期无法旅行，也无法长时间缺勤去旅行分娩。⁴⁶

38. 歧视性法律使妇女面临剥削性或非正规形式的就业和不稳定的生活条件，并增加了她们通过贩运和性工作遭受剥削的风险。⁴⁷ 正如人权理事会第 20/4 号、第 32/7 号和第 32/5 号决议等若干决议所确认的那样，人口贩运可能导致新的无国籍状态。⁴⁸ 带有性别歧视的国籍法和无国籍状态可能导致童婚现象增加，在斯威士兰和黎巴嫩就是如此。⁴⁹ 在孟加拉国⁵⁰ 和黎巴嫩，⁵¹ 无国籍妇女和女童可能面临更高的强迫婚姻率和早孕率。黎巴嫩的一些酋长在未登记的情况下与未成年女童签订婚约，这可能导致随后的婚生子女成为无国籍人。⁵²

39. 在缅甸，无国籍妇女和女童在冲突和融入社会的背景下面临更多风险。无国籍妇女和女童在移民和逃离缅甸暴力期间，以及在邻国难民营逗留期间，遭受多种性暴力和剥削，可能被迫早婚或被排除在人道主义援助之外。⁵³ 虽然该国的《公民身份法》不分性别，但社会规范方面仍然存在性别障碍，影响了妇女获得有关获取公民身份文件的信息，并影响妇女旅行获取证明文件和提交申请的能力；使得家庭倾向于让男性成员优先于女性成员获得公民身份证件；并影响了禁止一夫多妻制和规范佛教徒妇女与非佛教徒男子之间婚姻的法律的实施。

使儿童监护程序复杂化

40. 没有配偶国籍的妇女在要求子女监护权时可能会遇到困难。例如，在一个案件中，一位马来西亚母亲的前夫为争夺其子女的监护权而主张作为主要照顾者的完全监护权，理由是该子女没有马来西亚公民身份，只能凭长期社会访问通行证在马来西亚居住。⁵⁴ 同样，当巴勒斯坦妇女与以色列公民或东耶路撒冷永久居民结婚时，按以色列法律，其子女的登记在母亲方面没有要求，母亲也不直接参与。⁵⁵ 如果配偶在子女登记前死亡，母亲不能为子女登记，除非情况特殊。在

⁴⁶ 雪兰莪及吉隆坡家庭支持及福利协会(家庭前线)提交的材料。

⁴⁷ Southall Black Sisters 提供的材料。

⁴⁸ 另见 Conny Rijken 等人, *The Nexus between Statelessness and Human Trafficking in Thailand* (Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2015), pp. 103-106。

⁴⁹ 黎巴嫩提交的材料。

⁵⁰ “毕业妇女国际”组织提交的材料。

⁵¹ 黎巴嫩提交的材料。

⁵² “立即平等”组织, “The State we’re in” p. 15。

⁵³ 马特和平、发展和人权基金会提交的材料。

⁵⁴ 雪兰莪及吉隆坡家庭支持及福利协会(家庭前线)提交的材料。

⁵⁵ 东耶路撒冷的巴勒斯坦人享有永久居民地位。

大多数情况下，子女的监护权将交给她已故配偶的一级亲属。⁵⁶ 与本国国民结婚的妇女可能面临类似情况。在尼泊尔，妇女必须证明子女的父亲是尼泊尔公民，才能为子女获得公民身份文件，只有在子女年满 16 岁后才能获得公民身份文件(见 [A/HRC/38/41/Add.1](#))。即使离婚母亲拥有完全监护权，公务人员也要求提供父亲的尼泊尔公民身份证明。⁵⁷

继续忍受虐待关系

41. 妇女不能自动赋予子女公民身份，这可能会使她们不愿离开有害或虐待性的婚姻，以换取子女的国籍，因为离开意味着丧失通过婚姻获得的国籍(见 [A/HRC/19/43](#))。如果生活在国外的妇女与外国配偶离婚，她们可能难以在行政程序方面获得前配偶的协助，包括将子女带到自己国家或更新子女护照所需的协助。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，无证移民没有获得国籍的途径，也无法办理民事登记手续，导致移民妇女陷入受虐待的关系。⁵⁸

缺乏有效保护和社会参与

42. 冲突环境中的无国籍妇女和女童的人权容易受到侵犯，因为她们享受不到公民身份带来的保护。她们通常还被排除在政治进程和国家治理之外。无国籍人在国家人口的选区中代表性不足，是一种严重的排斥形式。虽然无国籍人不参与的经济代价的具体证据有限，但排斥无国籍人的做法妨碍了有效利用现有资源，限制了其经济潜力的实现，并使其无法以有意义的方式参与社会和为社会作出贡献。

家庭分离

43. 国籍法中的性别歧视也可能导致家庭分离，包括将妇女与配偶和子女分离，这是一种心理暴力。在黎巴嫩和巴林，无法将公民身份传给子女的妇女担心会被迫与家人分离。⁵⁹ 并非所有寻求与以色列公民或东耶路撒冷永久居民家庭团聚的巴勒斯坦妇女都被允许与家人一起生活在以色列，包括被占领的东耶路撒冷。来自加沙的妇女被禁止与家人团聚([A/HRC/46/63](#)，第 44 段)。西岸 25 岁以下的妇女与家人分离，而 25 岁以上的妇女可获得军事居留许可，但需要每年更新。这些妇女不会向以色列警方报告暴力事件，因为以色列警方代表占领国，这些妇女很可能失去获得居留证的实际机会，也害怕失去子女。⁶⁰ 曾经居住在阿拉伯叙利亚

⁵⁶ Al-Quds 大学社区行动中心提交的材料。

⁵⁷ 争取平等国籍权全球运动提交的材料。

⁵⁸ Southall Black Sisters 提供的材料。

⁵⁹ “立即平等”组织，“The State we’re in”。

⁶⁰ Al-Quds 大学社区行动中心提交的材料。另见 HaMoked – Centre for the Defence of the Individual, “ACRI, HaMoked and PHR-Israel petitioned the HCJ: The Citizenship and Entry into Israel Law (Temporary Order) brands all Palestinians as a security risk; its purpose is racist and it must be abolished”, 25 April 2022。

共和国的巴勒斯坦妇女在逃离时，如果男性家庭成员没有与她们同行，她们往往与男性家庭成员和子女失散。⁶¹

44. 在一些国家，无法将国籍赋予在外国出生的子女的妇女表示担忧子女无法获得母亲原籍国的入境签证或短期或长期居留许可。例如，马来西亚妇女在海外所生子女在马来西亚居留的选择有限。⁶² 她们的子女在 6 岁之前只能获得长期社会访问通行证，此后是学生通行证，有效期至高等教育毕业或年满 18 岁，届时子女无法获得学生或工作签证留在该国，则将面临家庭分离。同样，在巴哈马，尽管总检察长承认枢密院决定维持 2020 年的一项裁决，即给予巴哈马父亲和外国母亲所生非婚生子女出生时的巴哈马公民身份，但巴哈马妇女不能将其国籍赋予非公民配偶，而需要申请配偶许可证，这一过程极其缓慢和昂贵，而且结果不可预测。⁶³ 由于公民身份的年龄标准适用于 21 岁以下的儿童，非公民成年子女面临很大的不确定性，可能与家人分离。曾有女童和女青年在这种情况下被送到国外，与虐待她们的大家庭成员甚至陌生人生活在一起。

国籍安全化被作为一项反恐措施

45. 一些欧洲国家以安全为由并作为一项反恐措施，剥夺了包括妇女和女童在内的个人的国籍。家庭成员往往可能在未经正当程序或未对已证实的恐怖主义行为刑事责任进行客观评估的情况下被剥夺公民身份。据报告，被剥夺公民身份的妇女和儿童，包括许多单亲女户主家庭，被拘留在营地和拘留中心。⁶⁴ 如反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员所指出的，许多人仅仅因为与外国恐怖主义战斗人员有关联，而不是因为自己所犯罪行，就被指控为从事恐怖主义活动，并面临勒索、酷刑、威胁和暴力。任意剥夺与外国恐怖主义战斗人员有关联或有关系的妇女和儿童的国籍是毫无道理的，是对妇女的一种极端惩罚和暴力，无论妇女是自愿还是被迫与外国恐怖主义战斗人员有关联。作为一项国家安全措施剥夺国籍以及由此造成的无国籍状态可被视为违反国际法的残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚，包括在这种措施被用来针对人权维护者以将其活动视为恐怖主义威胁的情况下。⁶⁵

⁶¹ Peter McMullin 无国籍问题中心提交的材料。

⁶² 雪兰莪及吉隆坡家庭支持及福利协会(家庭前线)提交的材料。

⁶³ “立即平等”组织，“2023 update: progress on ending sexism in nationality laws since July 2022”，2023 年 7 月 14 日。

⁶⁴ 联合国人权事务高级专员办事处，“反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员关于在反恐背景下剥夺公民身份的人权后果的立场，特别提及叙利亚东北部”，立场文件，2022 年 2 月。可查阅 www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Deprivation-of-Citizenship.docx。

⁶⁵ 无国籍和包容问题研究所，“Principles on deprivation of nationality as a national security measure”，2020 年。

七. 减少和防止无国籍状态以及消除国家法律中歧视性条款的良好做法

46. 如下节所述，在国家一级，通过立法改革和民间社会伙伴关系，以及在多边和区域论坛上，在减少和防止无国籍状态和改革带有性别歧视的国籍法方面取得了显著进展。良好做法的例子仅供参考，因为各国的立法和社会背景大不相同。

A. 立法改革和政策举措

1. 修订带有性别歧视的国籍法和行政法

47. 越来越多的国家正在废除或修订法律和宪法中带有性别歧视的国籍条款。2007年，摩洛哥修订了《国籍法》，并赋予追溯效力，以维护妇女赋予子女国籍的权利，并撤销了对《消除对妇女一切形式歧视公约》第9条第2款的保留。⁶⁶在阿拉伯联合酋长国，2017年通过的第16号联邦法令修订了1972年关于国籍和护照的第17号联邦法，使阿联酋妇女能够在子女出生六年后申请将其国籍传给与外国丈夫所生子女，决定由政府酌情做出；如丈夫为无国籍人或身份不明，子女出生时即授予公民身份。⁶⁷2018年，黎巴嫩内政部长允许离婚妇女将子女姓名写入公民身份文件，即使子女是无国籍人；2022年，黎巴嫩全国妇女委员会起草了一份行动计划，允许黎巴嫩妇女将国籍赋予子女。⁶⁸2017年，美利坚合众国最高法院裁定，应为未婚的美国父亲和母亲制定相同的派生公民身份的实际存在和居住要求。⁶⁹具体到无国籍问题，2019年，拉脱维亚议会在消除儿童无国籍问题方面迈出了决定性的一步，通过了一项法律，自2020年1月1日起生效，自动授予“非公民”子女公民身份，除非父母选择其他国籍。⁷⁰

48. 2022年，利比里亚进行改革，通过了《外国人和国籍法》修正案，以消除所有性别歧视条款，维护平等的国籍权；贝宁通过了新国籍法，使父母平等转让国籍合法化。尼泊尔总统于2023年5月31日签署了《尼泊尔公民身份法》，消除了一些基于性别的歧视，但赋予外国配偶公民身份的权利仍然歧视妇女。⁷¹2022年，马来西亚内阁决定赋予马来西亚妇女将国籍传给子女的权利，称这一限制违反了该国宪法禁止性别歧视的规定。在这一具有里程碑意义的决定之后，联邦法院准许就一宗涉及性别平等公民权的案件提起上诉，新当选的马来西亚政府同意推进这些改革。一些国家设有专门的工作队或工作组，负责执行无国籍问题国家

⁶⁶ 难民署，“2023年性别平等、国籍法和无国籍状态背景说明”。

⁶⁷ 马特和平、发展和人权基金会提交的材料。

⁶⁸ Aix 全球司法组织提交的材料。

⁶⁹ 美利坚合众国最高法院，*Sessions v. Morales-Santana*, No. 15-1191, 582 US, 意见书，2017年6月12日。

⁷⁰ 欧洲委员会人权专员，“拉脱维亚向消除儿童无国籍状态迈出重要一步”，公开声明，2022年10月18日。可查阅 www.coe.int/en/web/commissioner/-/latvia-takes-important-step-toward-eliminating-child-statelessness。

⁷¹ “立即平等”组织，“2023 updated: progress on ending sexism in nationality laws”。

行动计划。⁷² 包括基里巴斯在内的一些国家重申了结束国籍法中性别歧视的承诺。在过去二十年里，中东和北非区域的国家，如卡塔尔，通过其 2009 年第 5 号法律修订了法律，允许妇女在没有男性监护人的情况下获得护照。⁷³ 2019 年，沙特阿拉伯废除了要求女性必须获得男性监护人许可才能出国旅行的内政部规定。⁷⁴ 此外，更多国家最近出台了防止儿童无国籍的保障措施，科特迪瓦、印度尼西亚、吉尔吉斯斯坦和菲律宾就是如此。⁷⁵

2. 改善无国籍状态确定程序的包容性和可及性

49. 无国籍状态确定程序对于查明和给予处于移徙状况的无国籍人保护地位至关重要，并可便利其入籍。仅几十个国家建立了专门的无国籍状态确定程序，更少国家具备满足确保这一机制有效性所需的以下全部或部分核心要素的程序：(a) 监督无国籍状态确定程序的机构所在地；(b) 利用程序的渠道；(c) 协调难民地位和无国籍状态的确定；(d) 证据方面的考虑；(e) 程序保障；(f) 给予被承认无国籍人的权利；(g) 无国籍人的入籍。⁷⁶ 2019 年，阿根廷通过了一项关于承认和保护无国籍人的法律，其中明确表示政府承诺对该问题采取性别敏感的方法。⁷⁷ 巴西实施了三项立法机制来解决无国籍问题，将出生地法和血统法结合起来，并实施了共同举证责任的无国籍确定程序。为改善服务，巴西司法和公安部推出了名为“SisApatridia”的在线平台，以方便提交和处理无国籍状态确认申请。⁷⁸

3. 开发全面的民事登记系统

50. 强有力的民事登记和生命统计系统对于防止和解决无国籍状态也至关重要。出生登记是这一系统的关键组成部分，出生登记本身并不赋予国籍，但却是依法确定个人身份的重要途径；出生证确立了关于儿童出生地和父母身份的法律记录，以及证明享有国籍权利的关键信息的其他要素。无论获得国籍的方式如何，也无论出生登记的程序和限制如何，在个人没有合法有效的出生证明的情况下，都应提供获得身份凭证的替代方式。⁷⁹

⁷² 难民署，“#IBelong 运动结束无国籍状态：2023 年 1-3 月更新”，2023 年 6 月 23 日。可查阅 www.refworld.org/docid/649555744.html。

⁷³ 卡塔尔提交的材料。

⁷⁴ 人权观察，*Trapped*。

⁷⁵ 难民署，#IBelong 运动，到 2024 年结束无国籍状态。见 www.unhcr.org/ibelong/。

⁷⁶ 详见难民署，《良好做法文件：行动 6-建立无国籍状态确定程序以保护无国籍人》，2020 年 7 月。

⁷⁷ 阿根廷提交的材料。

⁷⁸ Ana Raquel Menezes，“Breaking the mold: Brazil’s progressive approach to granting nationality and reducing statelessness”，European Network on Statelessness, 29 June 2023.

⁷⁹ 《民事登记、生命统计和身份管理立法框架准则》，方法研究，F 辑，第 123 期(联合国出版物，2023 年)。

51. 近年来,阿富汗、几内亚和南苏丹进行了立法改革,允许母亲进行出生登记,莫桑比克也允许单身母亲用婚前姓氏为子女登记。⁸⁰ 吉尔吉斯斯坦最近通过了一项法案,允许无证件或无国籍的父母进行出生登记。⁸¹ 多米尼加共和国通过了《公民身份证件组织法》,建立了国家公民身份证件登记系统,该系统为亲自办理和电子办理公民登记服务提供了便利,并取消了出生证明和 60 天后逾期出生登记的确认程序。⁸² 机构间协调有助于对流动人口进行登记,例如在巴拿马,各机构长期和定期开展工作,对全国各地的出生人口进行登记。⁸³ 关于民事登记的专门国家战略计划可纳入国家发展计划的主流,如纳米比亚的情况,该国政府在 2021 年至 2025 年第二个《哈兰比繁荣计划》中重申了使无证和无国籍人员合法化的承诺。⁸⁴

4. 将无国籍状态纳入国家统计

52. 一半以上的国家没有报告关于无国籍状态的数据,报告数据的国家往往只有数据不完整或数据不可靠,并采用不同的统计方法和办法来收集和报告无国籍人口。⁸⁵ 一些国家已将无国籍问题纳入国家统计框架,例如肯尼亚 2019 年人口和住房普查以及对无国籍绍纳人的社会经济调查、挪威的人口登记和科特迪瓦的无国籍问题调查。此外,菲律宾建立了关于无国籍统计的国家协调机制。⁸⁶

B. 多边伙伴关系

1. 权利机制的倡导

53. 在有性别歧视性国籍法的 24 个国家中,有 21 个国家是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国,其中 12 个国家对第 9 条全文或具体对第 9 条第 2 款提出保留,该款要求缔约国在国籍转移方面给予父母平等的权利。⁸⁷ 消除对妇女歧视委员会一直与巴哈马、约旦、摩洛哥和沙特阿拉伯等缔约国保持接触,并建议它们采取必要措施,消除国籍法和实践中的直接和间接歧视,以便在这些问题上实现实质性平等。⁸⁸ 人权事务委员会和其他相关条约机构也呼吁缔约国在法律和

⁸⁰ 难民署和联合国儿童基金会,“关于出生登记中性别歧视的背景说明”,2021 年 7 月 6 日。

⁸¹ 难民署,“突破性法律意味着吉尔吉斯斯坦的每个孩子都有权获得出生证”,新闻稿,2023 年 5 月 26 日。

⁸² 难民署,“#IBelong 运动结束无国籍状态:2023 年 1-3 月更新”。

⁸³ 难民署和美洲国家组织,“关于延迟出生登记、发放国籍文件和无国籍问题的区域研究:标准、最佳做法、障碍和挑战”,2020 年 12 月。

⁸⁴ Anette Bayer Forsingdal、Dianne Hubbard 和 Adrijana Corluka,“南部非洲发展共同体成员国的出生登记和无国籍状态”(难民署,2022 年)。

⁸⁵ 难民署,“全球趋势:2022 年被迫流离失所情况”(哥本哈根,2023 年 6 月 14 日)。

⁸⁶ 难民、境内流离失所者和无国籍状态统计专家组,“无国籍统计数据收集的国家实例”,背景文件,2022 年 1 月。

⁸⁷ 难民署,“2023 年性别平等、国籍法和无国籍状态背景说明”。

⁸⁸ 另见 CEDAW/C/OMN/CO/2-3。

法定规则实践中确保妇女赋予国籍的权利。⁸⁹ 普遍定期审议重申了关于取消国籍法中性别歧视条款的建议，⁹⁰ 2008 年至 2020 年期间，普遍定期审议至少提出了 250 项相关建议，在关于这一问题的所有建议中，近 200 项针对的是在给予儿童国籍方面仍然存在歧视的 24 个国家，其中近五分之一的建议已被接受。⁹¹

2. 区域和国家举措

54. 在拉丁美洲和加勒比区域，28 个国家和 3 个领土于 2014 年通过了《巴西宣言和行动计划》，以期加强对难民、流离失所者和无国籍人的保护，并在 10 年内消除该区域的无国籍状态。在非洲，西非国家经济共同体成员国在 2015 年《消除无国籍状态阿比让宣言》中表示致力于在国籍法中实现性别平等，并在 2017 年具有法律约束力的《2017-2024 年消除无国籍状态班珠尔行动计划》中重申了承诺。世界其他地区也有类似承诺，阿拉伯国家联盟通过了《归属和法律身份阿拉伯宣言》，中部非洲经济与货币共同体成员国批准了《消除中部非洲无国籍状态恩贾梅纳倡议》，两者均于 2018 年通过。2015 年，欧洲联盟理事会通过了第一份关于无国籍问题的结论，2016 年，各国议会联盟大会第 134 届会议通过了一项题为“为 2.3 亿没有公民身份的儿童提供身份：人道主义危机是二十一世纪的重大挑战之一”的决议。其他值得注意的举措包括：非洲联盟拟订了《非洲人权和民族权宪章关于国籍权具体方面和在非洲消除无国籍现象的议定书》草案；2015 年在南非开普敦举行的“确保人人有权获得国籍：议会在预防和消除无国籍状态中的作用”会议上商定了七点行动计划；《关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘宣言》。

55. 国家利益攸关方在促进实现国籍法中的性别平等方面也发挥着重要作用。在巴基斯坦，白沙瓦高等法院于 2022 年 10 月裁定，一名巴基斯坦妇女的阿富汗籍丈夫有权从国家数据库和登记管理局获得巴基斯坦原籍卡，从而标志着向性别平等的有利转变。⁹² 2017 年，美国最高法院裁定，《宪法》“要求政府尊重其男性和女性公民的平等尊严和地位”，包括在有关父母拥有美国公民身份的外国出生子女的公民身份的法律中。⁹³ 奥地利宪法法院认定，鉴于难民署反对将巴勒斯坦难民遣返加沙地带的评估，联邦行政法院驳回一名巴勒斯坦妇女庇护申请的裁决是任意的。⁹⁴ 事实证明，地方政府在促进与相关部委和联合国系统的伙伴关系方面

⁸⁹ 例如见 CCPR/C/KWT/CO/3、CCPR/C/MRT/CO/1、CERD/C/BHR/CO/8-14、CERD/C/LBN/CO/23-24、CRC/C/LBN/CO/4-5 和 CRC/C/KWT/CO/3-6。

⁹⁰ 例如见 A/HRC/27/11。

⁹¹ 难民署，“2023 年性别平等、国籍法和无国籍状态背景说明”，第 5 页。

⁹² Dawn News, “Pakistani woman’s Afghan husband entitled to Pakistan Origin Card: PHC”, 12 October 2022. 可查阅 www.dawn.com/news/1714608。

⁹³ 美利坚合众国最高法院, *Sessions v. Morales-Santana*。

⁹⁴ 见 <https://caselaw.statelessness.eu/caselaw/austria-constitutional-court-case-e-761-7662018-18>。

也发挥着关键作用。例如，菲律宾建立了专门的一站式服务机构，根据家庭名单在萨马-巴瑶社区进行出生登记。⁹⁵

3. 联合国倡议

56. 联合国系统在消除无国籍状态、法律身份以及数据和统计方面牵头采取了令人瞩目的举措。例如，难民署于 2014 年发起了#IBelong 运动，目标是消除无国籍状态。2019 年，难民署组织了一次关于无国籍问题的高级别会议，会上各利益攸关方做出了 360 项承诺，其中 252 项由国家做出，包括关于终止带有性别歧视的国籍法的承诺。⁹⁶ 《联合国法律身份议程》工作队和结束无国籍状态全球联盟各自汇集了多个组织和区域的技术专长。难民、境内流离失所者和无国籍状态统计专家组与民间社会和政府协调人协商，牵头制定了无国籍状态统计国际建议，这些建议在 2023 年 3 月统计委员会第五十四届会议上获得认可。⁹⁷

C. 民间社会行为体的运动和倡议

57. 民间社会行为体也可以发挥同样重要的作用。在马来西亚和尼泊尔，支持受影响母亲的民间社会组织向高等法院和最高法院提起诉讼，促使就妇女赋予公民身份的权利采取法律行动，而印度尼西亚的立法改革也主要由民间社会行为体和议员领导。⁹⁸ 在多米尼加共和国，民间社会组织制定了路线图和宣传计划，以推动加入关于无国籍问题的公约。⁹⁹ 民间社会在与包括消除对妇女歧视委员会在内的国际人权机制接触方面也发挥了关键作用(见 A/HRC/23/23)，并已证明有助于制定相关准则，如儿基会关于儿童国籍权和儿童无国籍问题的工具包。¹⁰⁰ 争取平等国籍权全球运动致力于促进改革，以解决性别歧视法律问题，并作为地方、区域和国际非政府组织、学术界和联合国系统的联合体，侧重于宣传、研究和知识共享。¹⁰¹

八. 结论和建议

58. 无国籍状态本质上是一种政治结果，带有性别歧视的国籍法反映了父权制和殖民主义的权力结构，这种权力结构支配着对妇女和女童的其他形式的歧视和暴力。立法和其他举措必须解决无国籍状态和国籍法中性别歧视的结构性和历史性原因，改革必须与民事登记和数据系统等相关结构同步进行。在所有解决方案中，

⁹⁵ 萨马-巴瑶人由于流动生活方式和世代不进行出生登记，是国家认定的面临无国籍风险的族群之一。

⁹⁶ 见 <https://www.unhcr.org/ibelong/results-of-the-high-level-segment-on-statelessness/>。

⁹⁷ 见 E/2020/24、E/CN.3/2022/10、E/CN.3/2023/22 和 E/2023/24 中的第 54/121 号决定。

⁹⁸ Peter McMullin 无国籍问题中心提交的材料。

⁹⁹ 难民署，“#IBelong 运动最新情况：2023 年 1 月至 3 月”。

¹⁰⁰ 儿基会与无国籍和包容问题研究所，“儿童的国籍权和童年无国籍状态：儿童权利行为体工具包”，2023 年 4 月 23 日。

¹⁰¹ 见 <https://equalnationalityrights.org/about-us>。

必须以有意义的方式与经历无国籍状态和受带有性别歧视的国籍法影响的人进行协商，适当考虑这些人的年龄、性别、残疾状况、性别认同和性别取向等身份。

59. 关于国际框架和国内立法，特别报告员建议各国和相关行为体采取行动，以便：

(a) 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》，并执行其规定；

(b) 执行《消除对妇女一切形式歧视公约》，不对第 9 条提出保留，并履行《儿童权利公约》第 2 条以及第 7 条和第 8 条规定的义务，确保儿童有权获得父母的国籍，不因性别或居留身份而受到歧视；

(c) 审查和改革基于任何被禁止的理由(包括基于性或性别的理由)进行歧视的国籍法和与国籍有关的做法；

(d) 减少获得公民身份的法律和实际障碍，建立男女平等的入籍途径，包括取消证件和其他行政要求中的性别歧视规定；

(e) 维护妇女在获得、改变、保留国籍以及将国籍赋予子女和配偶方面的平等权利，并提供正当程序保障；

(f) 将不歧视条款纳入国家宪法和国籍法，并通过将性别视角纳入所有与无国籍状态和国籍权有关的法律和条例，消除歧视的根源，如社会、文化和宗教规范；

(g) 改善立法框架，打击针对无国籍妇女和女童的性别暴力行为，并确保禁止家庭暴力的立法解决无国籍状态和与国籍有关的问题；

(h) 让宗教和社区领袖参与解决歧视性的社会和宗教规范，以结束童婚这一有害做法，并为婚姻登记提供便利；

(i) 制定例外条款，给予可能依赖配偶在一国居住并可能遭受家庭暴力的移民妇女独立居留身份，并确保她们获得服务和诉诸司法的机会，无论其移民或公民身份如何。

60. 关于民事登记、数据和统计，特别报告员建议各国和相关行为体采取行动：

(a) 维护出生登记、获得出生证、结婚证和其他民事文件的平等权利，不因性、性别或婚姻状况等原因而受到歧视；

(b) 通过关于民事登记和生命统计的全面立法，减少或消除阻碍或拖延登记的行政和财务障碍，如逾期登记费，并建立必要的保障措施；

(c) 开展关于民事登记、合法身份和简化登记程序的提高公众认识运动，以教育社区，特别是妇女和边缘化群体；

(d) 在偏远和边缘化社区设立无障碍民事登记单位，并实施外联方案；

(e) 确保妇女享有获得民事文件和登记人口动态事件的独立权利，取消妇女(尤其是未成年女性或单亲母亲)必须由合法监护人或代理人陪同的正式要求；

(f) 对卫生工作者和民事登记公务人员进行无国籍问题的宣传和培训，并向其提供必要工具，以对性别问题具有敏感认识的方式全面解决受影响者的需求；

(g) 根据关于无国籍状态统计的国际建议，并与相关利益攸关方协商，收集关于无国籍人口的严格和可比数据，包括按性别、年龄和残疾状况分列的数据。
