



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
25 August 2020
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

委员会根据《公约》第十四条通过的关于第 64/2018 号 来文的决定*, **

来文提交人:	M.T.
据称受害人:	请愿人
所涉缔约国:	爱沙尼亚
来文日期:	2018 年 8 月 2 日(初次提交)
本决定日期:	2020 年 8 月 6 日
事由:	身份文件未纳入父名而导致种族歧视
程序性问题:	可否受理; 用尽国内补救办法; 因属事理由不可受理; 未能证实主张
实质性问题:	基于民族或族裔出身的歧视
《公约》条款:	第二条第二款

1. 请愿人 M.T.系爱沙尼亚国民, 俄罗斯族, 生于 1981 年。他声称缔约国侵犯了其根据《公约》第二条第二款享有的权利。爱沙尼亚于 1991 年 10 月 21 日加入《公约》, 并于 2010 年 7 月 21 日根据第十四条作出声明。

* 委员会第一〇一届会议(2020 年 8 月 4 日至 7 日)通过。

** 委员会以下成员参加了对来文的审议: 西尔维奥·何塞·阿尔布克尔克·席尔瓦、谢哈·阿仆杜拉·阿里·米斯纳德、马克·博叙伊先生、郑镇星、巴卡里·西迪基·迪亚比、伊普拉西马·吉斯、丽塔·伊扎克-恩迪亚耶、洪惠子、居恩·屈特、李燕端、梅赫达德·巴彦德、韦雷纳·艾伯塔·谢泼德、斯塔玛蒂亚·斯塔里那基、费斯·迪克勒迪·潘斯·特拉库拉、爱德华多·埃内斯托·伟加·卢那和杨俊钦。



请愿人提交的事实

2.1 2016 年 7 月 27 日，请愿人向爱沙尼亚警察和边防保卫局申请了新身份证。他要求在新发的身份证上纳入其父名。2016 年 8 月 31 日，警察和边防保卫局决定颁发新身份证，但不纳入请愿人的父名。拒绝请愿人要求的理由是，国内法律规定在身份文件中纳入名和姓。未规定纳入父名。

2.2 2016 年 9 月 20 日，请愿人向塔林行政法院提起上诉，援引缔约国根据欧洲委员会《保护少数民族框架公约》第十一条承担的义务¹ 以及委员会所发布的结论性意见²，要求该法院命令警察和边防保卫局颁发含有其父名的身份证。2017 年 2 月 23 日，塔林行政法院驳回了申诉。2017 年 3 月 10 日，请愿人就塔林行政法院的判决向塔林巡回法院提起上诉。2017 年 11 月 15 日，塔林巡回法院驳回了上诉。两法院的论证系基于以下理由：国内法律，尤其是《姓名法》和《身份文件法》，未提供在身份证上纳入父名的可能性；法院不能直接适用《框架公约》，且《框架公约》仅在不与国内法律相抵触的范围内适用；委员会的建议不具约束力，落实哪些建议由当局决定。2017 年 11 月 27 日，请愿人向最高法院提起上诉。最高法院于 2018 年 2 月 12 日驳回了上诉。

2.3 请愿人声称，其祖先是俄罗斯旧礼仪派，于 17 世纪在现代爱沙尼亚境内定居。在过去的 300 年间，他们一直保留着自己的语言和民族文化，而没有被爱沙尼亚人同化。对他们来说，不包含父名的全名会破坏其民族身份并有辱其民族尊严。按照俄罗斯的传统，全名当中父名缺失，会被视为不敬；全名当中父名缺失，可能意味着该人属于较低的社会阶层且/或不知其父为何人。

申诉

3. 请愿人在向委员会提交的材料当中主张，缔约国拒绝在其身份文件中纳入其父名，侵犯了他根据《公约》第二条第二款享有的权利。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2019 年 4 月 12 日，缔约国就可否受理问题提交了意见，坚称应根据委员会议事规则第 91 条第(b)、第(c)和第(e)项，宣布来文不可受理。

4.2 缔约国援引议事规则第 91 条第(b)和第(c)项，坚称：请愿人不能被视为《公约》任何权利遭侵犯的受害者；所提交材料本身与《公约》规定不符。请愿人主张其根据《公约》第二条第二款享有的权利遭到违反，并主张未能在身份证上显示其父名侵犯了其个人身份权，但却未能提及《公约》任何保障上述权利的实质性规定。缔约国指出，《公约》并未规定在身份证上纳入父名的具体权利。

¹ 《保护少数民族框架公约》第十一条第一款规定，缔约国同意承认，凡少数民族成员，皆有权按照缔约国法律制度所规定的形式，以少数民族语言使用其姓(父名)和名并得到官方承认。

² 委员会在关于爱沙尼亚第十和第十一次合并定期报告的结论性意见(CERD/C/EST/CO/10-11)第 9 段当中建议，缔约国应通过采取适当行政措施为使用父名等问题提供便利，满足少数民族的自我身份认同需求。

4.3 缔约国强调指出，请愿人所援引的《保护少数民族框架公约》不在《公约》范围之内，也不在委员会的权限之内。至于说上文提及的委员会的结论性意见，从委员会为使用父名提供便利相关建议的表述来看，不能得出结论认为委员会提出了关于通过规定在身份证上纳入父名的法律的具体建议。委员会提到采取适当行政措施为使用父名等问题提供便利。缔约国指出，委员会的报告程序和个人申诉的审议不是一回事。缔约国重申，《公约》当中未规定任何可为请愿人根据《公约》第二条第二款采取特别积极措施的要求充当依据的具体权利，即便是在列出政治权利和公民权利等内容的第五条中也未规定。因此，应宣布来文因属事理由而不予受理。

4.4 缔约国进一步提出，请愿人尚未用尽可用的所有有效的国内补救办法。请愿人基本上是在质疑驳回其纳入父名要求所依据的《姓名法》和《身份文件法》的合法性，而不是在质疑法院对上述法律的解释，有鉴于此，他有机会诉诸于宪法审查机制。《宪法》第 15 条提供了这项权利，其中规定人人有权请求受理其案件的法院宣布与案件具有相关性的任何法律、其他法律文书、行政决定或措施违宪。此类审查由最高法院宪法审查厅进行。

4.5 最高法院在 2017 年 6 月 6 日就第 3-4-1-7-17 号案件所作的裁决当中认定，根据《宪法》第 15 条第二句，待决诉讼过程中提出的就适用的某部法律或是未予规定问题启动宪法审查程序请求构成足够有效的保护基本权利补救措施。最高法院在 2010 年 3 月 8 日就第 3-3-1-98-09 号案件所作的裁决当中认定，法院有义务就诉讼方提出的核实相关法律规定是否合宪请求作出裁定。最高法院的判例显示，若待决诉讼的一方提出对相关法律规定是否合宪进行核实的请求，法院不能置之不理。

4.6 缔约国解释了宪法审查的程序，澄清说有两种发起该程序的途径。根据《宪法》第 15 条，该程序可由诉讼一方发起。根据《宪法审查法院诉讼法》第 9 条第(1)和第(2)款，若一审法院或上诉法院在裁定案件时不予考虑与案件具有相关性的任何法律、条例或国际协定，宣布该法或该协定有违《宪法》，则该法院须将相应的判决或命令呈交最高法院。缔约国指出，2010 年至 2017 年间，最高法院在 117 起诉讼案件中宣布法律规定或法律未予规定违宪。这显然表明，宪法审查机制是一种可用且有效的补救办法，而请愿人未能用尽这一补救办法。

请愿人关于缔约国意见的评论意见

5.1 2019 年 5 月 9 日，请愿人就缔约国的意见提交了评论意见。请愿人强调，他已在来文当中指出其自身权利遭到侵犯。他并不是在代理任何人，也不是在对自己无直接影响的事情当中维护某个群体的利益(公益之诉)。因此，缔约国关于来文不符合议事规则第 91 条第(b)项之说不合理。

5.2 关于缔约国所持的来文不符合议事规则第 91 条第(c)项的观点，请愿人提出，他援引了《公约》第二条第二款遭违反情事。他不同意缔约国关于该条款并未赋予使用包括父名在内的本民族全名之权利一说。缔约国在 2012 年提交委员会的第十次和第十一次定期报告当中介绍了本国是如何遵守《公约》第二条的，包括表示本国已批准并正在实施《保护少数民族框架公约》。³ 据此可以想当然地

³ CERD/C/EST/10-11, 第 10 段。

认为,《公约》第二条涵盖《框架公约》所明确规定的权利,包括使用父名权。逐一列出《公约》规定的所有权利是不可能的,但第二条第二款规定了此类权利的框架。

5.3 请愿人称,若不在其权限范围内,委员会是会不会在关于爱沙尼亚执行《公约》情况的结论性意见当中建议为少数民族使用父名提供便利的。提出了此项建议这一事实可以推导出一项不容置疑的结论,即请愿人有权在《公约》第二条第二款之下提交来文。

5.4 关于缔约国认为请愿人尚未按照议事规则第 91 条第(e)项的规定用尽国内补救办法的意见,请愿人提出,向最高法院提交进行宪法审查申请的可能性仅见于《宪法》。诉讼程序法规当中未予规定,包括规定提起控告机制的《行政诉讼法》在内。此外,缔约国并未指出《姓名法》所违反的《宪法》条款。《宪法》并未规定使用父名权。

5.5 请愿人进一步提出,在缔约国提到的第 3-4-1-7-17 号案件中,最高法院表示,在有另一项法律程序可资利用以保护宪法权利的情况当中,最高法院不予受理个人控告,即使当事人尚未对该程序加以利用。最高法院不会审查法院作出的裁定是否合宪,也不会干涉正在进行的诉讼程序。最高法院在第 3-4-1-7-17 号案件中驳回了申请,理由是请愿人最终会有机会向作为上级法院的最高法院提起上诉。请愿人声称,可见,他自己提出的宪法审查申请不会被受理。

5.6 请愿人提出,根据《宪法》第 152 条,宪法审查系由审理案件的法院发起。在请愿人的案件当中,各法院均未发起此类程序。各法院也未告知他存在提交宪法审查申请的可能性。所以说,缔约国是在试图将一审和二审法院所犯的错误归咎于请愿人——一审和二审法院未适用《宪法》和国际条约,而是适用了违背《宪法》和国际条约的法律。

5.7 请愿人主张,缔约国所提及的最高法院判例法连一个由个人发起宪法审查的实例都未能提供。可以得出结论认为,与缔约国提出的意见相反的是,个人提出宪法审查申请是得不到受理的。宪法审查进程的发起方只能是法院,而在请愿人的案件当中,各法院未能表现出这种主动性。这正是向委员会提交本来文的原因所在。

5.8 请愿人注意到,缔约国提到最高法院事涉法院直接适用《宪法》和国际条约的判例法。在这个问题上,请愿人质疑若法院本可直接适用《宪法》或《框架公约》,是否还有必要作为须用尽的一种补救办法申请进行宪法审查。请愿人声称曾在法庭上援引了一项国际条约,还声称各法院并未反对直接适用《框架公约》,而是对《框架公约》作出了错误的解释。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载任何诉求前,委员会必须根据《公约》第十四条第七款(子)项决定来文可否受理。

6.2 委员会注意到，缔约国根据委员会议事规则第 91 条第(b)项，坚称请愿人并未主张《公约》的任何实质性规定遭到违反，因而不具备受害者身份。委员会还注意到，缔约国根据议事规则第 91 条第(c)项坚称来文因属事理由不可受理，并根据议事规则第 91 条第(e)项坚称申请人未能用尽国内补救办法。委员会还注意到，请愿人的观点与缔约国的意见不同，且请愿人主张无法将其父名纳入身份文件构成种族歧视。

6.3 委员会指出，《公约》第一条第一款所载“种族歧视”定义明确规定，此类歧视的一项基本内容是，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。因此，有必要确定请愿人在公共生活领域内的权利是否受到影响，若受到影响，则无法将其父名纳入身份证侵犯了哪些权利和/或基本自由。这就使委员会回到了缔约国根据议事规则第 91 条第(b)项提出的第一个观点，即请愿人未能指出在他的情况当中，到底是《公约》所保护的哪项权利遭到了违反。

6.4 委员会注意到，请愿人属于少数民族俄罗斯族，具体而言，属于俄罗斯旧礼仪派。对于俄罗斯旧礼仪派来说，父名是名字当中一个必不可少的组成部分。委员会注意到，请愿人主张缔约国不将其父名纳入其身份文件破坏了其作为旧礼仪派一份子的民族身份且有辱其民族尊严。但与此同时，委员会注意到，除了这一笼统的主张外，请愿人未能提供任何具体的例证说明身份证上没有父名在享有公共生活领域的权利方面将其置于与缔约国其他国民相比不平等的境地。请愿人也未能提供具体例证说明正式身份文件上父名缺失已对其与俄罗斯族尤其是俄罗斯旧礼仪派社群的私人关系产生消极影响。

6.5 有鉴于上述，委员会认定请愿人未能提供充分的迹象来证明自己是种族歧视受害者。委员会认为请愿人未能按照委员会议事规则第 91 条第(b)项的规定，充分证明他根据《公约》享有的哪些权利遭到侵犯。据此，委员会宣布，根据《公约》第十四条第一款，来文不予受理。鉴于上述结论，委员会决定没有必要审视缔约国援引的任何其他不可受理理由。

7. 因此，消除种族歧视委员会决定：

- (a) 来文不予受理；
- (b) 将本决定通知缔约国和请愿人。