



## 消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
28 October 2013  
Chinese  
Original: Spanish

消除对妇女歧视委员会

第五十六届会议

2013年9月30日至10月18日

### 第 29/2011 号来文

消除对妇女歧视委员会在 2013 年 9 月 30 日至 10 月 18 日举行的第五十六届会议上作出的决定

提交人： Maïmouna Sankhé (无律师代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 西班牙

来文日期： 2010 年 12 月 30 日 (首次提交)

参考文件： 已于 2011 年 2 月 10 日转交缔约国 (未作为文件印发)

本决定日期： 2013 年 10 月 11 日



## 附件

### 消除对妇女歧视委员会根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》作出的决定(第五十六届会议)

#### 第 29/2011 号来文, Maïmouna Sankhé诉西班牙\*

提交人: Maïmouna Sankhé(无律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 西班牙

来文日期: 2010 年 12 月 30 日(首次提交)

参考文件: 已于 2011 年 2 月 10 日转交缔约国(未作为文件印发)

根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第十七条设立的消除对妇女歧视委员会, 于 2013 年 10 月 11 日举行会议,

通过了如下:

#### 关于可否受理的决定

1.1 来文提交人是塞内加尔公民 Maïmouna Sankhé。她声称自己因西班牙违反《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条、第二条(a)至(g)项、第三条、第六条、第九条第 1 款、第十条(a)项、第十一条第 1 款(a)和(d)项和第 2 款(c)项、第十五条第 1 和 2 款以及第十六条第 1 款(c)、(d)和(f)项而成为受害者。《公约》自 1984 年 2 月 4 日起对缔约国生效, 其《任择议定书》自 2001 年 10 月 6 日起对缔约国生效。提交人无律师代理。

1.2 按照议事规则第 69 条, 委员会通过 2011 年 2 月 10 日的普通照会将这一来文转交缔约国。与此同时, 委员会请缔约国不要将来文提交人驱逐回塞内加尔, 因为委员会正在根据《任择议定书》第 5 条和议事规则第 63 条审议她的案子。2011 年 3 月 7 日, 缔约国通知委员会, 它没有启动针对提交人的驱逐程序。

#### 提交人陈述的事实

2.1 提交人是塞内加尔公民, 2000 年到西班牙读研究生。2000 年至 2005 年, 她持有学生签证。

---

\* 以下委员会成员参与审查该来文: Ayse Acar, Noor Al-Jehani, Olinda Bareiro-Bobadilla, Náela Gabr, Hilary Gbedemah, Nahla Haidar, Yoko Hayashi, Dalia Leinarte, Violeta Neubauer, Theodora Nwankwo, Pramila Patten, Maria Helena Pires, Biancamaria Pomeranzi, Patricia Schulz, Dubravka Šimonović 和邹晓巧。

2.2 提交人称，2001年，她嫁给在西班牙有永久合法居留权和定期工作合同的尼日利亚公民 S. A. A 先生。然而，据 Cubas de la Sagra 的民事登记，二人于 2003 年 9 月 2 日公证结婚。提交人有两个儿子，分别出生于 2003 年 9 月 8 日和 2009 年 10 月 26 日。其中，长子有西班牙国籍，次子有西班牙的永久居留权。

2.3 2005 年 9 月 30 日，政府驻瓦伦西亚代表处以《第 2393/2004 号皇家命令——外国人法条例》过渡条款三中规定的合法身份程序之下的工作关系为由，向提交人签发临时居留和工作许可，因为她在配偶的公司受到聘用。2006 年 11 月 30 日，提交人的工作许可获准延长两年。2008 年 8 月 15 日，提交人与 SeproTec 笔译和口译公司签署了新的兼职合同。

2.4 2008 年 10 月 28 日，提交人向政府驻马德里代表处提出了延长其临时居留和工作许可的申请。在申请中，她提交了曾在下列时间工作过的证明：2005 年 12 月 2 日至 2006 年 3 月 31 日；2006 年 4 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日；2006 年 6 月 24 日至 2006 年 9 月 7 日；以及 2008 年 8 月 15 日至今。2009 年 1 月 15 日，她的申请遭到拒绝，理由是提交人未能证明她按照《第 2393/2004 号皇家命令——外国人法条例》第 54 条第 3 和第 4 款的规定，每年受雇六个月以上。提交人获知，她有三个月时间申请新的“非工作”居留证，或是任何基于特殊理由，包括家庭关系的居留证。

2.5 2009 年 2 月 16 日，提交人向劳工和移民部提出行政上诉。提交人称，虽然她无法证明自己每年受雇六个月以上，但她符合《第 2393/2004 号皇家命令》第 54 条第 4 款的所有规定。拒绝给予临时居住和工作许可的决定没有考虑到她的就业情况受制于不可抗力，武断地无视她的工作和家庭情况，并影响了家长照顾和保护未成年子女的权利和责任。提交人指出，代表处的决定未考虑到国家《民法》规定父亲和母亲拥有平等权利和责任，导致“父母双方的责任存在某些不平等”（原文如此）。

2.6 2009 年 5 月 19 日，提交人向行政法院提出行政申诉，指称缔约国《宪法》第 14 条规定的平等权利遭到侵犯。提交人指出，她有有效的工作合同，但由于缔约国拒绝延长她的居留和工作许可，她无法为现公司工作。拒绝延长居留和工作许可的决定未考虑到，《外国人法》第 39 和 40 条规定，外国公民若需要抚养西班牙籍长辈或晚辈，则适用灵活处理标准。因此，该决定不符合法律，造成了提交人这位需抚养未成年子女的外国公民与需抚养未成年子女的西班牙公民待遇不平等的情况。提交人提及并且在争端和行政申诉发生时有效的《外国人法》的规定构成了缔约国在劳动市场上实施移民政策的框架，然而，第 40 条规定的例外不适用于延长自谋职业者工作许可的情况。

2.7 2009 年 7 月 2 日，公设辩护处就提交人提出的申诉做出答复，告知提交人，从所提供信息看来，她显然未证明自己符合《外国人条例》规定的任何一类可延长临时工作和居留许可的情况。由于提交人已在西班牙居留若干年，该处表示：

“《外国人法》第 31.3 条规定，管理当局可以家庭关系、人道主义、与执法机构合作或条例确定的其他特殊情况为由给予临时居留权。”且“此类情况不需要签证。”公设辩护处还称，按照《外国人条例》第 45 条，以家庭关系为由申请临时居留许可须满足下列条件：(a) 在西班牙连续居住至少三年；(b) 在西班牙和原籍国没有犯罪纪录；(c) 在申请时有为不少于一年的就业合同；(d) 与其他外籍居民的家庭关系证明，或该个人居住城市的市政委员会签发的关于其社会融入情况的报告。

2.8 2009 年 8 月 28 日，马德里自治区高等法院检察官根据《第 29798 号法》第 114 和 119 条介入诉讼，因为这是一场事关保护基本人权的特别诉讼。关于提交人称她没有受到与身为西班牙子女的母亲的西班牙籍妇女同等的待遇，检察官认为，所作比较是有效的，平等权基于这样一个事实，即两类妇女均对有关的未成年西班牙公民拥有监护权，必须享有相同权利。而拒绝给予申请人工作许可实际上侵犯了其基本的平等权，检察官得出结论称，法院应审议该申请，因为它显示缔约国宪法第 14 条载明的平等权遭到侵犯。

2.9 2009 年 9 月 3 日，第 22 号行政法院驳回提交人的申诉。该法院遵循宪法法院关于法律面前平等权的判例确定，“申诉人作为外国公民，与在西班牙境内的居住权和工作权被作为比较对象的西班牙公民不具有同等法律地位。”且“外国公民与西班牙公民不享有相同权利；两者在地位、宪法待遇、普通法待遇方面均不享有同等地位。”

2.10 2009 年 9 月 18 日，提交人提出上诉，重申其诉求，提出法院未经适当考虑，或未考虑马德里自治区高等法院检察官的结论即驳回其申请内容，侵犯了其获得有效司法保护的權利。提交人还坚称，法院驳回了她的工作许可申请，但是没有驳回居留许可申请，因为“被上诉的决定指出，她应当申请任何与工作无关的许可，包括基于家庭关系理由的许可”。提交人还称，应当对她的申请做出实质性的比较，而非绝对意义的比较，因为《外国人法》第 40 条的规定不适用于西班牙籍母亲，即使两类母亲均对未成年西班牙公民拥有监护权。

2.11 与此同时，2010 年 3 月 4 日，劳工和移民部驳回了提交人 2009 年 2 月 16 日提出的行政上诉，理由是她不能证明在 2006 年 9 月 7 日至 2008 年 8 月 15 日期间受到雇用，或是证明她属于《外国人条例》第 54 条第 4 款规定的任何其他类别。

2.12 2010 年 7 月 13 日，马德里高等法院驳回上诉，并命令提交人支付诉讼费用。关于提交人称受到不平等待遇的是工作权，而非居留权，法院否认存在歧视，宣布：

“上诉人这类外国公民要在西班牙工作，须符合获得行政批准的条件并事先获得该批准。与此不同，西班牙公民不需要事先获得行政批准即可工作。所以，以未达到获得工作方面行政批准的法律条件(上诉人对此未提出质疑)为由拒绝给予该批准不能视为违反宪法与西班牙公民相关的平等原则，因为

西班牙公民受雇不需要行政批准。因此，法律已规定西班牙公民与外国公民在工作权方面待遇有别。如上所述，此差别符合宪法，并排除在此方面平等对待西班牙公民和外国人的要求。

“此外，在本案中，上诉人并未被绝对剥夺在西班牙工作的可能性，因为被上诉的决定本身向她表明有其他在西班牙工作的途径，即为以家庭关系为由获得居留许可（《第 4/2000 号组织法》第 31.3 条），该许可相当于批准在西班牙工作（《第 2393/2004 号皇家命令》第 45.7 条）。所以，被上诉的决定并未剥夺上诉人的工作权，而仅否决其尝试获得就业批准的具体方式；该决定本身提出有其他途径获得所需工作批准，因为上诉人的家庭关系状况是与有永久居民身份的合法居民存在婚姻关系，他们共同的儿子拥有西班牙国籍，上诉人以前曾获得居留许可和据以受雇的工作许可，而且目前拥有新的就业合同，等等。”

2.13 2010 年 9 月 21 日，提交人向宪法法院请求采取保护宪法权利(amparo)的补救办法，指称其得到有效司法保护的权利和法律面前人人平等的权利遭到侵犯。因为她的收入超过了法律规定的指派法律援助律师的上限，提交人要求允许她作为自己的代表，或为司法公正指派一名代理人和律师。提交人重申，她有新的工作合同，并且是一个西班牙籍未成年人的母亲和拥有永久居留和工作许可的外国人的配偶，她被蓄意剥夺了《外国人法》中载明的权利。

2.14 2010 年 9 月 29 日，宪法法院请马德里律师协会选定一名指派律师或代理人代表提交人。律师协会和司法部无偿法律援助中央委员会都拒绝了无偿法律援助请求，因为提交人的家庭收入——以家庭单位计每年的所有来源——是《第 1/1996 号法》第 3 条规定的最低工资的两倍以上。

2.15 2010 年 12 月 1 日，提交人将马德里律师协会拒绝其请求的情况告知宪法法院，并请宪法法院赋予其获得法律援助的权利。提交人坚称，她支付了之前诉讼中的代理费用，但是没钱继续支付此种费用。提交人还请求法院采取以下临时措施，以避免造成妨碍保护宪法权利的目的的伤害：把她的居留和工作许可延期至法院决定审议她的申诉之时；给予她离开和重新进入西班牙的权利；以不歧视的方式适用从收入中扣减税额的规则。提交人声称，移民局多次拒绝给予她离开和重新进入西班牙的许可，理由是自 2009 年 1 月 15 日起，她在移民局资料库中的移民身份显示为“非法”，<sup>1</sup> 因此她的行动自由权实际上受到限制。例如，

<sup>1</sup> 然而，委员会注意到，根据提交人于 2013 年 1 月 17 日提供的资料，财政与公共行政管理部签发的案件情况介绍确证：“临时居留和工作许可，第二次延期，结果为‘被拒’”；2010 年 5 月 31 日政府驻马德里代表处劳工和移民局签发的公文显示：“临时居留和工作许可延期申请……于 2009 年 1 月 15 日被拒……2009 年 6 月 29 日向行政法院提起上诉，迄今法院尚未做出判决”。委员会还注意到，缔约国 2013 年 4 月 22 日提交的资料显示，提交人的居留和工作许可已于 2009 年 1 月 15 日到期。

她因此没能参加母亲的葬礼，此外，税务局一直不让她在 2009 年所得税申报中做出适当扣减。

2.16 2010 年 12 月 3 日，宪法法院告知提交人，她有 10 天时间由律师代理出庭，否则，诉讼将中止并驳回请求。2010 年 12 月 13 日，提交人就拒绝提供无偿法律援助的决定向中央委员会提出抗辩，声称家庭收入虽然超过了法律规定请求无偿法律援助的上限，但是收入只能勉强维持生计；因此，她要求以例外情况为由，认可其无偿法律援助权。

2.17 2010 年 9 月 21 日，提交人的配偶前往马德里莱加内斯外侨协会，提出让提交人家庭团聚的请求。协会工作人员没有接受该请求，因为提交人住在西班牙，而这种请求只有当家庭成员在西班牙境外时才会批准。提交人认为这一决定与《公约》不符。她称，这一情况不适用于西班牙公民的外籍配偶，或欧洲联盟其他国家外籍居民的配偶。她坚称，她符合法律规定的家庭团聚要求，但缔约国强加于她的条件比强加于类似情况的其他外国公民的条件更为严苛。

2.18 提交人声称她已用尽所有现有国内补救办法，且宪法法院 2010 年 12 月 3 日做出的驳回保护宪法权利申请的决定是最终决定，不可更改。

## 申诉

3.1 提交人认为，上述事实构成了违反《公约》第一条、第二条(a)至(g)项、第三条、第六条、第九条第 1 款、第十条(a)项、第十一条第 1 款(a)和(d)项和第 2 款(c)项、第十五条第 1 和 2 款以及第十六条第 1 款(c)、(d)和(f)项的情况。

3.2 只是因为她 2006 年 9 月至 2008 年 8 月期间每年工作不到六个月就拒绝给予工作许可，反映了她与处于同样情况——有需要保护和照料的西班牙籍未成年子女——的其他人的待遇不平等。这影响到家庭的权利，特别是提交人必须在其未成年时给予照顾的子女的权利。缔约国《民法》和《公约》前言规定，父母拥有平等的责任和权利；但是，她被拒绝给予工作许可导致父母双方责任的不平等。

3.3 《第 4/2000 号组织法》规定了获得工作许可的两种特殊情况，这两种情况都适用于她：她是拥有永久居留和工作许可的外国人的妻子，而且有西班牙籍未成年子女要抚养。因此，拒绝延长她的临时工作许可是违反法律的任意决定。

3.4 鉴于她的临时居留和工作许可延期申请被拒，她只剩下一个选择，即以家庭关系为由申请居留许可，由于她的原籍国驻西班牙大使馆没有专员或机构可以帮助她办理这一事项，这意味着她必须辞掉工作，离开家人，返回原籍国开具无犯罪记录证明，但这非常困难，因为她当时处于高危妊娠中。命令提交人辞掉工作、自愿离开该国是反社会和不公正的决定，这会促使夫妻分离并严重影响子女的权利。她还称，拒绝延长她的临时工作许可，禁止她申请新的工作许可对她造成了极大伤害。拒绝延长她的临时工作许可给获得永久居留许可或获得西班牙国籍造

成巨大障碍，因为二者分别需要五和十年连续、无中断的居留。由于延期被拒，申请永久居留或西班牙国籍时，她之间连续四年的居留将不被考虑在内。当局建议的其他选择，包括以家庭关系为由提出申请，可能伴随这样一种风险，即如果当局没有在三个月内回复她的申请，她将处于非法移民状态，而就居留和工作许可延期被拒的决定提出上诉，她可以继续在意约国安定地居留、工作、维持家庭完整并完成博士学业。

3.5 此外，她声称，剥夺她在无律师代理的情况下出庭的权利具有歧视性，因为她请不起律师，而且无权获得无偿法律援助。虽然她的收入当时高于法律规定的获得无偿法律援助的上限，但是她 2010 年和 2011 年的收入大幅下降，而且司法机构拖了一年半多才对她的无偿法律援助请求做出判决，导致其保护宪法权利的申请失去效力；因此，缔约国应根据第 1/1996 号法第 5 条，作为特殊情况给予其请求的援助。

3.6 她请委员会要求缔约国修订所有直接和/或间接导致违反《公约》的法律，特别是纠正因缔约国的作为和不作为导致她和她的家人遭受的任意、有辱人格和歧视性的待遇。她还要求就这些违约行为对她造成的精神和经济损害赔偿 20 000 欧元。

#### 缔约国关于可否受理的意见

4.1 在 2011 年 3 月 14 日的普通照会中，缔约国坚称根据《公约任择议定书》第 4 条第 1 款和第 2 款(c)项，因尚未用尽现有的国内补救办法，且该事项证据不足，来文不可受理。

4.2 宪法法院在收到中央委员会 2010 年 11 月 29 日关于拒绝给予提交人无偿法律援助的来文后，于 2010 年 12 月 3 日发出一项指令，要求提交人在 10 天内由律师陪同下出庭，并表示，如果她不能按此行事，法院将宣布结案并中止诉讼。但是，2010 年 12 月 9 日，提交人就中央委员会的决定提起上诉。2011 年 1 月 3 日，宪法法院发出一项新指令，决定在聆讯上诉前暂时搁置诉讼，并称提交人必须将有关上诉的最终决定通知法院。

4.3 因此，缔约国声称，提交人在提交来文时尚未用尽国内司法途径，因为宪法法院尚未就案情做出裁决。

4.4 提交人没有为其申诉提供足够的理由或依据；她提及的认为权利遭到侵犯的理由只是泛泛而论。此外，鉴于申诉不涉及特定的侵权行为，而是对整个法律体系的抽象质疑，这是对提交来文权的滥用。

4.5 拒绝给予临时居留和工作许可是西班牙完全有权在与外国人有关的政策方面采取的行政措施；这包括根据西班牙签署的国际条约，规定外国人进入西班牙和在西班牙居留必须满足的要求和条件。缔约国称，《宪法》没有赋予外国人

进入缔约国领土并居留的权利，也没有赋予其家庭团聚的基本权利；不过，关于外国人权利的法律在不断演变，以便将满足法律所载规定的家庭团聚权纳入其中。

#### 提交人就缔约国关于可否受理的意见作出的评论

5.1 2011年4月28日，提交人就缔约国关于可否受理的意见作了评论。

5.2 提交人称，缔约国未详细说明提交人在本案件中可用的有效补救办法。

5.3 她称，宪法法院2010年12月3日依据中央委员会的一项非最终决定——提交人曾提出适当质疑——草率地做出彻底驳回申请的裁决。正因为这项裁决，保护宪法权利的申请实际上变得毫无意义，没有作用，特别是因为宪法法院“未采取请求的临时措施。”

5.4 2010年12月17日，上诉移交宪法法院。尽管提交人声称宪法法院是裁决此案的主管机关，但该法院在无适当理由的情况下决定不予受理。

5.5 2011年2月14日，该法院宣布无权审查提交人提出的上诉，并指出应由行政法院聆讯上诉。

5.6 案卷被移交给一个行政法院。提交人指出，这个法院也无权聆讯上诉，并且在向委员会提出评论时主张，鉴于这种情况，就《任择议定书》第4条第1款的规定而言，诉讼被不合理地拖延。

5.7 她认为，向宪法法院提出保护宪法权利申请不是充分、有效的补救办法。缔约国的一项研究表明，每年约有96%的保护宪法权利申请被宣布为不可受理，大量这类申请仍然悬而未决。

5.8 关于案情，提交人重申她在最初来文中援引的理由，并回顾说已将这些理由转告马德里高等法院检察官。

5.9 提及委员会的第9、16、17、19、21、25和26号一般性建议，提交人指出，缔约国未采取任何措施量化无薪家务工作，也没有把这类工作计入国内生产总值。因此，以提交人在家无偿工作六个月以上为由拒绝延长她的工作许可，是缔约国的侵权行为。

5.10 她说，她在来文中援引的事实证明缔约国对委员会的建议不理不睬。她提及委员会2009年7月22日的结论性意见，委员会在意见中敦促缔约国“依照《公约》第四条第1款及委员会第25号一般性建议的规定，确保妇女与男子在劳动力市场有平等机会，包括通过利用目标有时限的临时特别措施。”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 见 CEDAW/C/ESP/CO/6 和 Add. 1。

## 缔约国关于案情的意见

6.1 在 2011 年 7 月 13 日和 2013 年 4 月 22 日的普通照会中，缔约国提交了关于案情的意见，再次请求委员会依照《任择议定书》第 4 条第 1 款和第 2 款(c)项的规定，以未用尽所有现有国内补救办法、来文构成滥用权利且证据不足为由，宣布来文不可受理，或请委员会宣布不存在违反《公约》的情况。

6.2 宪法法院尚未就提交人提出的保护宪法权利申请做出裁决。该法院只是暂时搁置诉讼，直到对中央委员会决定的上诉得到裁决。

6.3 提交人提到违反《公约》多项条款的情况，她的来文侧重其据称获得工作许可的权利被剥夺，没有提供任何客观资料支持违反《公约》条款的论点。拒绝给予居留和工作许可是缔约国可以合法地在外国人政策上采取的行政措施。在提交人的案件中，当局做出的决定是因为她没有提供法律要求的证据，而不是因为她是女性。

6.4 缔约国拒绝接受以下观点，即内政部官员在管理、协调和监督文件以及处理与西班牙外国公民的关系方面采取的行动存在任何基于性别的歧视。为此，缔约国提供了内政部 2011 年 3 月 7 日的一份官方文件副本，其中按性别分类，提供了 2006 年至 2010 年拒发居留许可的情况。数字显示，2006 至 2010 年，被拒发居留证的男性比女性多。2009 年和 2010 年，妇女被拒数字分别为 44 683(总数为 108 568)和 36 159(总数为 97 033)，2006、2007 和 2008 年妇女被拒数字分别为 52 260(总数为 146 597)、68 490(总数为 188 276)和 79 919(总数为 201 779)。

6.5 缔约国反驳了公诉人向马德里第 22 号行政法院提出的指控，并主张政府驻马德里代表处做出的不延长临时居留和工作许可的决定符合《外国人法》和《条例》。此外，《外国人法》第 38 条和第 40 条规定的例外情况要求有工作合同。《条例》第 54 条第 3 和第 4 款与该法完全一致，规定了在与新雇主签署了工作合同的情况下延长居留和工作许可证必须符合的条件。包括必须提供证据，证明为之发放许可证的活动每年至少进行六个月，在无法提供这种证据的情况下，则应提供证据，证明每年至少进行为期三个月的活动；导致发放许可证的工作关系是由于个人无法控制的原因而中断；申请许可证的人一直在积极求职；在申请延期时，申请人持有有效的工作合同。

6.6 提交人未能利用拒绝其延长工作和居留许可的请求的决定中概述并随后在公设辩护处报告中重述的其他办法，即申请新的“非工作”居留许可，或以家庭关系、人道主义原因、与司法机构合作或条例确定的任何其他例外情况为由，申请任何其他类别的临时居留许可。因此，提交人原本可以申请并会获得“非工作”居留许可，因为她从 2000 年起在缔约国居留，与在西班牙拥有长期居留证的外国人结婚，并有两个在西班牙居住的未成年子女，其中一个有西班牙国籍。虽然这种许可属于“非工作”居留性质，但这不妨碍她就业，因为第 4/2000 号《基

本法》第 40 条 (c) 和 (g) 项规定，只要其配偶是在西班牙合法居留一年以上并持有已延长许可的外国人，或其需要抚养西班牙籍的长辈或晚辈，这样的人在获得工作合同或机会时可作为例外情况处理。此外，她还可以根据公设辩护处告知的要求，以家庭关系为由申请特殊情况居留许可。这种备选办法附带《条例》第 47 条第 7 款规定的工作许可。提出这类申请时，需提交无犯罪记录证明；不过，提交人不需要回国就能取得这一证明。由于她在 2005 年提交了无犯罪记录证明后一直居住在缔约国，西班牙政府可为从那时起到提出申请的这段时间出具无犯罪记录证明。因此，缔约国主张，提交人具备以上述任何一种方式获得合法工作许可的条件。

6.7 关于提交人的丈夫 2010 年 9 月 21 日提出的家庭团聚请求，未提供证实提出过这一请求的资料。无论如何，拒绝家庭团聚请求是因为缺席的成员——提交人——并不是住在西班牙之外，因此，此项拒绝不可视为构成以性别为由的歧视，尤其是鉴于提出请求的是她的丈夫。

6.8 提交人声称因为没钱按照宪法法院的要求请律师而导致辩护权被剥夺，因此受到歧视，缔约国认为该申诉也不可受理。任何能够证明没钱请律师的外国人，无论是否在西班牙合法居留，都与任何西班牙公民一样享有获得无偿法律援助的权利。另外已经证实，在提出申请时，提交人的收入为最低工资的两倍以上。因此，按照法律，提交人没有资格获得无偿法律援助。

#### 提交人就缔约国关于案情的意见作出的评论

7.1 2011 年 9 月 15 日，提交人就缔约国关于案情的意见作了评论。

7.2 马德里高等法院指出，提交人证明，她已与一名获准在西班牙永久居留和工作的外国人结婚，有一个拥有西班牙国籍的孩子，住在同一住所，持有日期为 2008 年 8 月 15 日兼职工作合同。然而，虽然她在缔约国当局办理了结婚手续，但是缔约国无视她的家庭状况，证据是缔约国声称：如果她及时证明符合相关法律要求，她原本可以得益于家庭团聚权。可见，缔约国没有适当保障提交人根据《公约》第十一条第 1 款 (a) 项应享有的权利。

7.3 关于无偿法律援助权，提交人 2010 年的个人收入没有超过最低工资，只有在考虑家庭总收入时才为最低年工资的两倍。然而，中央委员会和缔约国在委员会提到提交人的收入时却没有指出这个数字是指家庭总收入。最后，提交人援引《关于无偿法律援助的第 1/1996 号法》第 5 条，其中规定了经客观评估的各种例外情况：申请人的家庭状况、受扶养子女或家庭成员人数、健康状况、负债、与启动法律诉讼有关的费用及其他类似情况。

7.4 提交人指出，缔约国当局建议的所有可用途径，包括家庭关系，都需要提交原籍国开具的无犯罪记录证明。在提交人的情况下，必须由本人提出申请，这将迫使她离开缔约国领土。

7.5 关于用尽国内补救办法，提交人指出，关于因法院未及时裁决她就委员会拒绝无偿法律援助的决定提出的上诉而造成保护宪法权利程序拖延一事，缔约国未提供任何合理理由。

7.6 2009年7月10日，缔约国通过《第1162/2009号皇家命令》修订了2005年以来对提交人适用的歧视性立法。新规定允许“延长与持有已延长居留许可的外国人结婚的妇女的居留许可”，对当年的最短工作时间不作要求。提交人认为，自那时起，女性申请工作许可延期被拒的比例大大降低。

#### 提交人提交的补充资料

8.1 提交人2011年8月22日提交的材料显示，马德里第22号行政法院宣布无权聆讯对无偿法律援助中央委员会这一决定的上诉。该法院指出，这一上诉应由宪法法院聆讯。

8.2 2012年2月16日，提交人告知委员会，她已于2012年2月13日请求宪法法院宣布有权聆听该上诉并下令采取预防措施，以避免可能削弱保护宪法权利诉讼效力的伤害；她还请求国家就业安置机构将她登记为非欧盟外籍工人。

8.3 2012年8月16日，提交人告知委员会，宪法法院于2012年3月26日根据《关于无偿法律援助的第1/1996号法》第20条，并根据其本身关于在诉讼过程中提出无偿法律援助的判例，再次宣布无权审理提交人对中央委员会决定的上诉。如果要求采取无偿法律援助的诉讼尚未开始，则一审法院的法官有权审理该上诉。因此，宪法法院将上诉发回马德里第22号行政法院审理。

8.4 2012年10月1日，提交人告知委员会，马德里第22号行政法院于2012年7月26日认可了中央委员会的决定，因为根据她2009年度的收入申报，其家庭总收入超过35 000.00欧元，超过了《关于无偿法律援助的第1/1996号法》第3条规定的享受这项权利的收入上限。提交人要想享有该权利，除了声称有负债之外，还必须证明经济能力不足。该判决不可上诉。

8.5 提交人向宪法法院报告了第22号行政法院的判决，并请求扩大其宪法权利保护申请的范围，以便推翻行政法院的判决，并以例外情况为由赋予她享有法律援助的权利。虽然她的收入高于法律对获得无偿法律援助规定的上限，但是她在2010年和2011年面临经济困难。另外，法院拖延了一年半多才做出裁决，使其宪法权利保护申请失去效力；因此，法院应考虑这些因素，作为特殊情况给予其请求的援助。

8.6 2013年2月22日，提交人告知委员会，宪法法院于2012年9月17日依照《宪法法院组织法》第81.1条，准许她由自费聘请的代理人 and 律师代理，在十天内出庭。由于提交人没有出庭，宪法法院于2013年1月28日下令彻底驳回申诉。

## 委员会的议事情况

### 审议可否受理

9.1 依照议事规则第 64 条，委员会应根据《公约任择议定书》决定来文可否受理。依照委员会议事规则第 66 条，委员会不妨将来文可否受理问题与案情分开审议。

9.2 依照《任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项，委员会确定，同一事项过去不曾、现在也没有由另外一项国际调查或解决程序进行审查。

9.3 委员会注意到，缔约国认为在提交来文时未用尽国内补救办法，宪法法院只是决定暂时搁置案件，而未就来文案情做出裁决，因此应宣布不予受理。在这方面，委员会注意到提交人提交的关于要求保护宪法权利的程序资料：提交人于 2010 年 9 月 21 日向宪法法院提出保护宪法权利的请求；马德里律师协会和无偿法律援助中央委员会分别于 2010 年 11 月 11 日和 29 日驳回无偿法律援助请求，在提交人就不予无偿法律援助的决定提出的异议得到裁决之前，于 2011 年 1 月 3 日临时签发了宪法权利保护令；2012 年 7 月 26 日，马德里第 22 号行政法院以提交人的家庭收入高于法律对享受这项权利规定的上限为由，驳回了其无偿法律援助请求；就此，宪法法院于 2012 年 9 月 17 日命提交人在 10 天内代理人和律师的陪同下出庭，完成要求保护宪法权利的手续；由于提交人未履行这一要求，宪法法院于 2013 年 1 月 28 日驳回该案。

9.4 委员会注意到，提交人未提供理由，说明为何没有遵守宪法法院关于 10 天内出庭的要求，这是任何想向法院提出诉讼的人必须遵守的硬性法律规定。委员会注意到提交人为了在诉讼中获得法律援助而采取的行动，但最后的判决是提交人不满足法律规定的获得这类援助的条件。不过，委员会认为提交人关于没钱请律师的解释太笼统，提交人没有提供这方面的准确信息，因此，委员会认为，没有可靠的证据证明提交人确实没钱请律师，或者不可能以不给自己造成无法承受的经济负担的其他方式获得律师服务。因此，委员会认为尚未用尽国内补救办法，且责任不在缔约国。因此，委员会得出结论称，根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，来文不可受理。

10. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，来文不予受理；
- (b) 本决定将通知来文提交人并报送缔约国。

[通过时有阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文本，其中西班牙文本为原文。]