



消除对妇女一切形式歧视 公约

Distr.: General
10 September 2019
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

委员会根据《任择议定书》第 7 条第 3 款通过的关于第 87/2015 号来文的意见^{*, **, ***}

来文提交人: O.M.(由律师 Valentina Mudrik 和 Mariana Yevsyukova 代理)
据称受害人: 提交人
所涉缔约国: 乌克兰
来文日期: 2014 年 9 月 1 日
参考文件: 2015 年 5 月 5 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期: 2019 年 7 月 19 日

* 经委员会第七十三届会议(2019 年 7 月 1 日至 19 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审议: 格拉迪斯·阿科斯塔·巴尔加斯、秋月裕子、塔马德尔·拉马、尼科尔·阿默林、冈纳尔·博格比、马里昂·贝塞尔、路易扎·查拉尔、埃斯特·伊戈巴敏-穆谢利亚、内尔拉·穆罕穆德·贾布尔、希拉里·格贝德玛、纳赫拉·海达尔、达利娅·莱伊纳尔特、罗萨里奥·马纳洛、里亚·纳达莱亚、阿鲁纳·德维·纳莱恩、安娜·佩拉兹·纳尔瓦埃斯、罗达·雷多克、埃尔贡·萨法罗夫、弗朗斯丽娜·托艾-布达和艾伊查·瓦勒·维尔吉斯。

*** 根据委员会议事规则第 61 条, 格诺维娃·提谢娃没有参加对来文的审议。



背景

1. 来文提交人为 O.M.，系乌克兰公民，生于 1978 年。提交人声称，乌克兰侵犯了她根据《公约》第二条(a)至(d)项和(f)项、第五条(a)和(b)项及第十六条(c)至(e)项和(g)项并考虑到委员会关于暴力侵害妇女行为的第 19 号一般性建议(1992 年)、关于婚姻和家庭关系中的平等的第 21 号一般性建议(1994 年)及关于缔约国在《公约》第二条之下的核心义务第 28 号一般性建议(2010 年)应享有的权利。提交人的代理律师是 Valentina Mudrik 和 Mariana Yevsyukova。

提交人陈述的事实

2.1 提交人与其未来的丈夫、约旦国民 Abdelmajid 先生两人在乌克兰学习医学时相识。他们于 2003 年 4 月在乌克兰结婚，同年 8 月搬到约旦。2004 年 5 月，Melnik 女士生下了他们的第一个女儿。经其父亲允许，婴儿在乌克兰驻安曼大使馆登记为乌克兰公民。同年 10 月，Melnik 女士和她的女儿在其父亲的允许下搬到了乌克兰。2005 年 3 月，提交人征得孩子父亲的同意，将婴儿留在乌克兰的父母处，自己搬到了约旦。

2.2 2006 年 1 月，提交人生下了第二个女儿，在征得孩子父亲的允许后，第二个女儿同样在乌克兰驻安曼大使馆登记。

2.3 提交人声称，她与丈夫的关系一开始是相亲相爱的，不存在暴力。后来，在搬到约旦后，她遭到丈夫在心理、身体和经济上的虐待。例如，2006 年 1 月，当提交人怀上他们的第二个孩子时，她的丈夫拒绝她到妇产科医院生育，声称他有医学学位，能够在家中接生婴儿，理由是约旦的医疗服务非常昂贵。由于提交人的丈夫不是妇科医生，拒绝到医院生育可能使提交人和婴儿在出现并发症情况下面临生命危险。

2.4 提交人声称，在第二个孩子出生后，她的丈夫对她实施了暴力。他没收了她的手机，将她和婴儿锁在家里的地下室内，并禁止她与任何人联系。他只给她少量的食物，并禁止她为婴儿获取药品或寒衣。他大声呵斥提交人，每天都对她进行羞辱，声称作为一名东正教信徒，她没有能力抚育好一名约旦儿童。如果她和他吵架，他便威胁要杀掉她并带走孩子。若有一言不合，她丈夫就会对提交人进行殴打，扇她耳光，拧她的手臂，踢她的腹部和头部，并将她推到墙上和地板上。丈夫的家人经常把孩子从提交人身边带走，而将提交人继续锁在地下室里。孩子父亲的家人不顾提交人的哀求，任由婴儿啼哭。这种情况持续了几个月。

2.5 2006 年 2 月底，提交人设法通过电话与乌克兰驻安曼大使馆取得联系。她解释了情况，并要求提供帮助，使她能够离开这个国家，带着女儿返回乌克兰。大使馆官员告诉她，他们无法解决此类家庭纠纷。

2.6 同样在 2006 年 2 月底，在提交人父母的请求下，乌克兰当局联系了乌克兰驻安曼大使馆，后者因此向约旦当局提出了家庭暴力投诉。3 月，根据伊斯兰教法，由 muhafed(君主制的区域代表)对此案作出裁决，裁决支持以三个月的时间实现和解。在丈夫的要求下，法院还裁定应将大女儿从乌克兰送回约旦。没有向提

交人提供裁决的副本。大使馆官员没有跟踪诉讼过程，提交人也没有机会接触律师或翻译。¹

2.7 此后，提交人的丈夫拒绝前往乌克兰，也不允许提交人与小女儿一同前往。他坚持提交人的父母应该让大女儿单独乘飞机到约旦。由于丈夫对提交人的暴力行为复发并加剧，她联系了乌克兰大使馆，但大使馆建议她独自离开该国，将小女儿遗弃在约旦。提交人拒绝接受这一建议，但继续遭受暴力的侵害。

2.8 2008 年，在发生了一次严重的人身虐待事件后，提交人联系了大使馆，大使馆建议向神学警察和政府组织“家庭和解中心”举报。提交人和她的女儿被安置在该组织经营的庇护所里，为期一个月。进行了第二次伊斯兰教法诉讼，这次同样没有大使馆的代表、律师或翻译在场。在诉讼过程中，她丈夫提供了一份虚假的医疗报告，证明提交人曾对他实施暴力，并给他造成了严重伤害。法院裁定，父母双方都应对这个局面负责，丈夫应照顾提交人和他们的女儿，在家庭住房外给她们租房，并允许提交人在约旦获得住所和工作。丈夫从未遵守这些要求，家庭暴力仍继续存在。

2.9 2009 年 5 月至 7 月，在丈夫的请求下，在约旦马希斯的一个伊斯兰宗教法院进行了儿童监护权诉讼。提交人在两天前才被告知要进行诉讼，并请求乌克兰大使馆提供协助，但被大使馆拒绝。她丈夫由两名律师代理。在诉讼过程中，没有大使馆代表在场，在没有协助、没有翻译的情况下，提交人无法适当地为自己辩护。30 天后，法院裁决，小女儿由母亲监护，大女儿由父亲监护。然而，提交人的丈夫不同意她与其小女儿一起前往乌克兰。提交人决定与女儿留在约旦。提交人声称，法院没有建议采取任何措施来制止她所遭受的家庭暴力。

2.10 提交人声称，乌克兰大使馆没有向她提供关于约旦司法制度的信息，也没有提供关于她根据伊斯兰教法作为基督徒的权利或她作为乌克兰儿童母亲的权利的信息。当她在居住在乌克兰的约旦朋友建议下，试图对伊斯兰宗教法院的判决提出上诉时，她发现已错过了起诉的时效。法院驳回了她的上诉，判决生效。提交人向法院申诉，她和她的女儿都是基督徒，从未自愿接受依照伊斯兰教法进行审判，但这一说法也被驳回。

2.11 判决后一周，提交人被告知，她有 10 天时间前往乌克兰，并与她的大女儿一起返回约旦。在此期间，她的丈夫多次殴打她。她决定留在约旦，不让第二个女儿一个人留下。

2.12 10 天过去后，提交人的丈夫将她交给执法人员，并报告说她没有遵守判决。警方拘留了她，提交人寻求乌克兰大使馆的协助。她与其他 15 名妇女一起被拘留了 24 小时，处于“不人道的条件”下。² 然后她被带到法院，那里有大使馆的代表在场。提交人被要求签署一项声明，大意是她有法律义务将她的大女儿带到

¹ 提交人解释说，在这一点上，大使馆说明，大使馆工作人员中没有律师。

² 未提供进一步细节。

约旦。然而，提交人的丈夫不允许她旅行，而是坚持她的父母应让他们的女儿一个人到约旦来，并威胁说如果他们不这样做，他就会杀死她们全家。

2.13 提交人回到家里后，被丈夫和他的亲戚当着女儿的面殴打。然后丈夫带着女儿离开了住屋。提交人报警，要求警察将她带到家庭和解中心，但警察拒绝了。提交人打电话给乌克兰大使馆，并被告知离开住屋，前往家庭和解中心。之后大使馆提供了一名口译员和一名约旦律师给提交人。经过长时间的拖延，提交人终于获准进入庇护所。她请求中心帮助找回她的小女儿，但无济于事。她丈夫允许提交人与她的女儿进行一次电话交谈，有一次他带她到中心呆了一个小时。在那次探访中，女儿哭了，但中心的工作人员拒绝让她留下来。在那次探访之后，提交人的丈夫拒绝了她与女儿的任何联系。中心要求提交人丈夫为她支付乘飞机前往乌克兰的费用。2010年2月10日，在中心和乌克兰大使馆的压力下，提交人飞往乌克兰。

2.14 2010年12月5日，提交人起诉其丈夫家庭暴力的刑事案件因她人不在约旦而结案。乌克兰大使馆和外交部建议她不要前往约旦，因为她有被拘留的风险，理由是她没有执行伊斯兰宗教法院的裁决。

2.15 2010年3月和4月，提交人被送往马里乌波尔的一家医院，因为她在约旦屡次遭受殴打而脑部受伤。同样在2010年3月，她向马里乌波尔 Ordzhonikidzevskiy Rayon 地区法院提出申诉，要求与丈夫离婚，并获得女儿的唯一监护权。2010年12月，法院判令离婚，但拒绝剥夺孩子父亲的亲权。大女儿的监护权判给了提交人，小女儿的监护权判给了父亲。经上诉，上诉法院将小女儿的完全监护权判给提交人。

2.16 然而，自2011年9月以来，提交人一直无法让乌克兰法院的判决在约旦得到执行。提交人曾两次向乌克兰司法部提出申诉，但她的强制执行请求被退回，没有得到任何解释或关于进一步行动的指导。2011年11月，她致函外交部，寻求有关判决执行情况的信息，但外交部三次退回她的信，要求澄清和提供文件。提交人不得不承担所有的翻译费用。

2.17 2011年3月至11月，提交人多次试图与外交部和乌克兰驻安曼大使馆联系，但都徒劳无功。2012年11月，她要求外交部阻止她的前夫带他们的小女儿去巴勒斯坦国(他在该国再婚)。然而，乌克兰驻约旦大使馆未能与她的前夫取得联系，也没有采取任何措施阻止他带他们的小女儿移居国外。乌克兰外交部仅告知提交人，约旦外交部已将乌克兰法院和伊斯兰宗教法院的裁决发回，乌克兰法院的裁决仍未执行。

2.18 与此同时，提交人向乌克兰当局提出了关于家庭暴力和她的前夫绑架她的小女儿的控诉。案件被送交国际刑事警察组织(国际刑警组织)乌克兰局的马里乌波尔分局，但被驳回，并建议提交人利用外交渠道继续努力。

2.19 2012年5月至7月，提交人向儿童问题监察员和约旦王后请愿，但没有收到答复。

2.20 2012 年 11 月，提交人寻求司法部的协助，帮助她找回小女儿。该部告知她，乌克兰和约旦之间没有任何国际协定，可据以解决将未成年儿童送回乌克兰或承认或执行法院裁决的问题。尽管如此，司法部还是将提交人的申诉转交给外交部。

2.21 提交人认为，乌克兰当局在执行乌克兰法院裁决和保护她免受家庭暴力方面所作的一切努力都是无效的。提交人与她的大女儿仍在乌克兰，不能前往约旦，因为她可能在那里被逮捕。她的小女儿和她父亲住在一起，她和她根本没有联系。2014 年，她前夫的父亲允许她寄寒衣和礼物给她的小女儿，并告诉她，她的前夫威胁说，他再也不会让她和她的小女儿说话了。从那以后，提交人一直无法联系到她前夫的父亲。

2.22 关于乌克兰的国际和国内法律义务，提交人认为，根据《维也纳领事关系公约》，缔约国有义务保护其海外国民的利益，帮助和协助其海外国民，并在海外国民无法自行获得适当的代表时，在法院及其他机关之前担任其代表或为其安排这种代表。提交人还引用了国际法委员会的条款和国际法院的判例法，其中界定或发展了外交保护的定义。因此，根据国际法院的说法，由于近几十年来国际法在赋予个人权利方面的实质性发展，外交保护从最初仅限于据称违反外国人最低待遇标准的行为，后来扩大到受国际保护的人权等方面。提交人指出，虽然目前在国外没有获得外交保护的国际权利，但派遣国对使用外交保护的审议已成为强制性的，从而规定每一项领事协助或外交保护请求都应根据正当程序标准得到适当审议。

2.23 此外，根据乌克兰《宪法》第二十五条第(3)项，乌克兰保证关心和保护境外的乌克兰公民。外交部描述了其领事司的主要职能，即执行该部的任务和相关协调，以保护乌克兰公民在国外的权利和利益。

2.24 因此，提交人认为，她本来有理由期望，在约旦她能得到以最大的能力提供的领事援助和外交保护。在发生严重侵犯人权行为的情况下也应如此，就像本案的情况一样，一名妇女遭受家庭暴力的侵害，孩子还被绑架。受家庭暴力侵害的妇女在国外争夺监护权，特别容易遭受《公约》禁止的具体形式的歧视。如果在提供领事支持和外交保护时不对这些妇女给予特别考虑，她们的权利将被证明是虚幻的。领事馆工作人员必须了解这些妇女所面临的侵权行为的类型。这些侵权行为包括未能执行地方当局的决定，有关监护问题的评估未能纳入所有相关事实，特别是那些对女方产生负面影响的事实，未能承认妇女是暴力行为的受害者，或地方当局未能适当评估捏造的指控。这些因素会阻碍妇女获得程序公平的权利。

2.25 提交人还认为，乌克兰受到其他国内和国际义务的约束。乌克兰《宪法》第五十五条第(2)项和第五十六条规定，保证每一公民有权可就国家政权机关、地方自治机关、公职和服务人员在行使自己的权力时因非法的决定、行为或无作为而造成的物质和精神损失，向法院控诉这些机关的无作为。在 2006 年“确保男女权利平等和机会平等法”中，乌克兰表明了对结束歧视的承诺。乌克兰是联合国核心人权条约和《保护人权与基本自由公约》(又称《欧洲人权公约》)的缔约

国,也是《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》的签字国,必须确保其中所载的权利得到实现。

2.26 提交人进一步说明她作出种种努力,用尽了国内补救办法。她的父母向马里乌波尔的警察申诉,但警察无法采取行动,因为它在约旦无权行动。根据“确保男女权利平等和机会平等法”,提交人有权以性别歧视为理由向议会人权事务专员提出上诉。然而,在提交人的案件中,这一申诉的结果,只可能是她在约旦被确认为间接歧视的受害者。提交人认为,在本案中,向法院上诉不是一个办法,尽管根据上述法律,每个公民都有权对基于性别的歧视案件提出申诉。提交人认为,由于她是间接歧视的受害者,并鉴于乌克兰法律中没有对基于性别的间接歧视的定义,法院将无法确定乌克兰驻约旦大使馆的这种歧视。提交人还提到了起诉国家高级官员性别歧视的不成功的法院案件,她认为,这些案件表明乌克兰没有防止基于性别的歧视的有效机制,无论是直接的还是间接的。

申诉

3.1 提交人声称,她是基于性别的歧视行为的受害者,该行为侵犯了她根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条(a)、(c)至(d)和(f)项、第五条(a)和(b)项、第十六条(c)至(d)和(g)项以及考虑到委员会第 19 号一般性建议第 24(b)、(i)及(t)(一)和(三)段、第 21 号一般性建议第 40 段及第 28 号一般性建议应享有的权利。根据这些规定,乌克兰必须确保有效保护妇女不受任何歧视行为的侵害,具体做法是切实执行不歧视的法律规定,在执行法院裁决时保护受害者的权利,并提供向国家主管法院或其他机构申诉的机会。提交人认为,乌克兰没有遵守这些规定,因为它没有执行将她女儿的监护权判给她的法院裁决。

3.2 根据《公约》第十六条第 1 款,缔约各国应采取一切适当措施,消除在有关婚姻和家庭关系的一切事务上对妇女的歧视,并特别应保证妇女在男女平等的基础上,不论婚姻状况如何,在有关子女的事务上,作为父母亲有相同的权利和义务;在任何情形下,均应以子女的利益为重。鉴于提交人遭受的暴力,乌克兰上诉法院将其女儿的完全监护权授予提交人。然而,乌克兰未能执行这一裁决。

3.3 提交人声称,她经历了一个被不必要地拖延、代价无法承受的、无效的过程。对于她这个为孩子寻求正义和安全的暴力幸存者,缺乏适当的补救或信息,以及对她的权利的蔑视和漠视,只会使她再次成为受害者。没有一个政府机构或代表为她提供指导,或协助她与打交道的各种机构和机关进行沟通,这一事实使她面对一个在帮助暴力幸存者方面能力不足的司法系统,面对一位不遵守儿童监护令的父亲,感到十分的无助。这个司法系统和外交部的代表侵犯了她的权利,没有对她多次要求提供信息的请求作出明确答复,而是试图阻止她采取行动,对她的请求长期不做答复,或让她提供更多的信息或文件。提交人认为,这种官僚态度等于乌克兰违反了其有效和立即保护家庭暴力幸存者妇女的义务。

3.4 提交人进一步认为,尽管乌克兰意识到基督教妇女在伊斯兰宗教法院申诉家庭问题面临的歧视处境,在本案中却没有采取必要步骤与约旦对口单位建立对话,

也没有与约旦签署任何协议，例如谅解备忘录或双边条约，以促进对家庭暴力受害者的保护或促进两国法院裁决的执行。

3.5 提交人声称，根据第二条(d)至(e)项和第五条(a)项，并考虑到委员会第 19 号一般性建议第 24(i)段以及第 28 号一般性建议第 17 和 22 段，乌克兰有义务将家庭暴力确定为侵犯人权行为，并确保公共当局避免歧视性行为，采取一切适当措施消除对妇女的歧视。在本案中，提交人寻求乌克兰驻安曼大使馆保护她免遭家庭暴力，但当局的反应和行动是不适当和无效的。大使馆工作人员拒绝帮助她，声称这属于家庭事务，大使馆没有义务作出反应。大使馆没有向提交人提供关于约旦的家庭暴力、诉讼程序及其可能的结果的信息，也没有提供关于其他帮助来源的信息。因此，大使馆未能履行其查明家庭暴力和防止提交人及其女儿遭受进一步暴力侵害的义务。大使馆不仅没有防止提交人遭受性别暴力的侵害，而且还实施了这种歧视。大使馆最初未能采取行动，就是将家庭暴力视为私人问题这种传统歧视态度的一个例子。

3.6 提交人还声称，根据《公约》第二条(c)至(d)、(e)和(f)项及第五条(a)和(b)项，并考虑到委员会第 19 号一般性建议第 24(r)(三)段、第 21 号一般性建议及第 28 号一般性建议第 34 和 36 段，乌克兰有义务制定适当政策，通过法律代表，包括在外国当局面前担任法律代表，保护其遭受家庭暴力侵害的国民。当提交人因起诉其前夫对她和她的女儿暴力行为的诉讼而在伊斯兰宗教法院出庭时，驻安曼大使馆没有代表到庭。事实上，大使馆拒绝为她提供法律代表，声称其工作人员中没有律师，大使馆没有就她的程序性权利提供任何法律咨询，也没有提供获得口译服务的机会。大使馆也没有向她提供她可以联系的律师的名字。因此，她作为乌克兰国民和乌克兰孩子母亲的利益得不到尊重。因此，伊斯兰宗教法院裁决支持三个月的和解期，这进一步危害了提交人的安全、健康和人身完整。

3.7 后来，在丈夫接管提交人小女儿的监护权后(尽管法院只判给他大女儿的监护权)，在依照伊斯兰宗教法院的裁决让小女儿与她的母亲团聚方面，大使馆所作的努力仍然是最低限度的、无效的。相反，大使馆建议提交人撤下女儿独自返回乌克兰，并表示稍后让人将她女儿带回乌克兰，但它并没有这样做。

3.8 提交人还声称，她是基于性别的歧视行为的受害者，该行为侵犯了她根据第一条、第二条(a)项和第五条(a)项以及考虑到委员会第 19 号一般性建议第 6、7、23 及 24(c)、(e)、(r)(三)和(t)(三)段、第 21 号一般性建议第 49 段、第 28 号一般性建议第 17 至 19、22、34 和 36 段应享有的权利。提交人在移居约旦之前没有从外交部收到关于可能存在歧视风险的信息。据提交人称，乌克兰意识到在约旦存在对乌克兰妇女和儿童有系统的歧视性做法和暴力行为，它本应查明这种做法，防止国民受到歧视，并保护国民，使其免遭歧视。与提交人进行充分协商本来可以防止对她不受残忍、不人道和有辱人格待遇的权利、受法律平等保护的权利以及在家庭中平等的权利的侵犯。提交人指出，该部意识到——如其网站上显示——在约旦的大多数乌克兰国民是与约旦人结婚的妇女。该网站甚至指出，乌克兰母亲不得不撤下子女离开约旦的情况很多。由基于宗教规则的伊斯兰宗教法院负责审理监护权案件，这一事实就可能产生歧视基督教妇女的行为。该部承认，乌克

兰妇女在约旦受到歧视的风险是显而易见的，在移居约旦之前应予以考虑，但从未就此问题征询过提交人。

3.9 根据约旦《宪法》，伊斯兰宗教法院有权处理若干与家庭有关的纠纷，包括婚姻、离婚、继承和儿童监护权。据约旦妇女联盟称，妇女不能与男子平等地在伊斯兰宗教法院出庭。在婚姻纠纷中，女性必须由父亲或法定监护人代表，而男性则可以代表自己。此外，《国籍法》第3条规定，父亲拥有约旦国籍的任何人均应被视为约旦国民。此外，在约旦，外国法院的监护令和判决如果可能与当地法律和惯例相矛盾，或违反当地法律和惯例，则不能强制执行。委员会在其关于缔约国第五次定期报告的结论意见(CEDAW/C/JOR/CO/5)中提到约旦境内暴力侵害外籍妇女行为的比率很高。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在2015年7月20日的普通照会中提出了意见，其中对来文的可受理性提出质疑。缔约国指出，提交人认为，在依照伊斯兰宗教法院的裁决让小女儿与她团聚方面，乌克兰驻安曼大使馆所作的努力是最低限度的、无效的。缔约国指出，根据所涉的裁决，女儿并没有判给母亲监护，法院的裁决中没有这样的措辞。女儿实际上由其父亲监护，因为她的母亲当时不在约旦，也没有就女儿的监护权提起任何法庭诉讼。

4.2 提交人还声称，乌克兰没有执行乌克兰法院将两个女儿的监护权判给提交人的裁决。在没有双边协定的情况下，乌克兰法院的裁决在约旦不具有约束力。根据约旦关于外国判决在约旦的强制执行的法律，外国法院的监护令和判决如果可能与当地法律和惯例相矛盾，或违反当地法律和惯例，则不能在约旦强制执行。在本案中，约旦当局已拒绝了乌克兰的裁决。

4.3 提交人还声称，乌克兰大使馆没有采取必要步骤与约旦签署双边协议。缔约国解释说，在与约旦外交部协商期间，大使馆多次试图就家庭问题上的法律援助缔结双边协议。然而，约旦对应方不支持这一想法，并解释说，由于约旦的家庭法以伊斯兰教法和伊斯兰传统为基础，此类协议将导致出现大量与约旦家庭法发生法律冲突的情形。乌克兰继续努力达成此类协议。

4.4 据缔约国称，在伊斯兰宗教法院开庭期间，提交人得到了一名约旦律师的协助，并从大使馆获得了关于她作为在约旦的基督徒的权利的建议。

4.5 缔约国还指出，提交人尚未为获得小女儿的监护权向约旦的伊斯兰宗教法院提起诉讼。鉴于提交人没有执行伊斯兰宗教法院之前的裁决，她在约旦出现可能会面临危险，提交人可以就此事委托一名约旦律师来提起诉讼。律师也可以探望其女儿，检查她生活的环境状况。大使馆在信中一再邀请提交人提起此类诉讼，但提交人拒绝，而是侧重于通过外交渠道执行乌克兰法院的判决，或错误地认为伊斯兰宗教法院的裁决已将小女儿的监护权判给她，因此没有必要提起新的诉讼。

4.6 缔约国还指出，提交人未能通过当地律师向约旦家庭警察和约旦人权部提出上诉。家庭警察可以检查提交人女儿生活的环境。如果家庭警察认为条件不令人满意，孩子的监护权可以移交给母亲。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2016 年 1 月 21 日，提交人就缔约国的意见发表了评论。她表示注意到缔约国的论点，即伊斯兰宗教法院的裁决没有将其小女儿的监护权判给她的父亲，她出于自愿没有向法院要求对女儿的监护权，而是返回了乌克兰。她指出，法律上，父亲和母亲对他们的孩子享有平等的权利，没有必要获得伊斯兰宗教法院明确指出母亲对小女儿有监护权的裁决。父亲强行将女儿从母亲身边夺走。在家庭和解中心逗留期间，提交人向大使馆和该中心提出申诉，要求提供法律代表在伊斯兰宗教法院出庭，迫使她的前夫将女儿交还给她，并获得她的监护权。中心的律师在伊斯兰宗教法庭上请求将监护权判给母亲，但由于提交人已离开约旦，该案就此结案。

5.2 提交人指出，家庭和解中心是一个闭门机构，其居住者的行动自由有限。提交人声称，她是在大使馆和中心的强迫下搬回乌克兰的，并被警察护送到机场。因此，她对她没有向法院请求对她最小的孩子的监护权的断言以及她的离开是自愿的说法提出异议。

5.3 提交人声称，当时，大使馆未能向她提供关于约旦家庭法和她作为母亲的权利的适当的咨询意见，以及口译或法律援助，为作为母亲和妇女的她提供保护。相反，大使馆明知由于提交人她没有代表，而且无法与她的小女儿见面，伊斯兰宗教法院的裁决侵犯了提交人的权利，但大使馆仍坚持要求提交人返回乌克兰，让伊斯兰宗教法院关于她大女儿的裁决得到执行。因此，大使馆违反了其尽职行事以及在整个诉讼过程中提供法律咨询和在约旦当局面前担任法律代表，从而确保《公约》第十六条(d)和(f)项规定的权利的义务。

5.4 针对缔约国的论点，即她在返回乌克兰后未能就小女儿的监护权问题向伊斯兰宗教法庭提起新的起诉，提交人指出，在乌克兰，家庭和解中心的一名律师告知她，法院没有将女儿的监护权判给她，因为她已离开约旦。因此，她曾在法庭上争取获得监护权，但她的请求被拒绝。

5.5 关于缔约国建议提交人在约旦雇用一名律师进行新的诉讼，提交人指出，这种代理的费用至少为 1 000 美元。提交人提出，她在马里乌波尔当地医院担任内科医生，独自照顾她的大女儿，因此负担不起这种法律代理的费用。她曾多次要求乌克兰驻安曼大使馆给予她法律代理，并了解她小女儿的生活状况。直到最近她才收到关于她女儿的消息。然而，大使馆直到 2015 年年中工作人员轮换之后，才同意她的要求。

缔约国的补充意见

6.1 2017 年 8 月 8 日，缔约国提交了与提交人案件有关的一些文件的副本和译文。

6.2 缔约国在 2017 年 11 月 7 日的普通照会中补充说，自 2012 年以来，提交人一再呼吁乌克兰司法部为她提供帮助，让人将她小女儿带回乌克兰，并使乌克兰法院的裁决在约旦得到承认。

6.3 缔约国认为，司法部在这方面强调，约旦和乌克兰之间没有双边条约，可据以由两国主管当局解决这一问题或建立适当的法律机制。此外，约旦不是有关国际公约的缔约国。因此，这名儿童仍在约旦，提交人提出的问题只能根据约旦法律予以解决。

6.4 鉴于上述情况，并考虑到据称侵犯了提交人及其女儿权利的父亲是约旦国民，乌克兰司法部认为，必须适用委员会议事规则第 69(5)条规定的关于缔约国有权要求宣布来文不可受理的机制。

提交人针对缔约国补充意见所作的评论

7.1 2017 年 11 月 21 日，提交人提交了补充评论。关于来文不可受理的论点，提交人指出，这是缔约国关于可否受理的第二次反对意见，她已经对第一次反对意见作出了评论。缔约国争辩说，约旦和乌克兰之间没有双边条约，约旦不是相关国际公约的缔约国，孩子父亲是约旦公民。提交人认为，这些论点并不妨碍缔约国履行其国际和国内义务，向其海外公民以最大的能力提供领事协助和外交保护，提交人在初次来文中已经揭露缔约国未能这样做。这种协助和保护特别适用于发生严重侵犯国际保障的人权的情况，如本案中一名长期遭受家庭暴力的女性幸存者和孩子遭到绑架的母亲的情况。

7.2 提交人回顾，在约旦生活期间，她遭受了持续的家庭暴力，作为一名妇女受到歧视。她寻求乌克兰驻安曼大使馆的协助，并寻求其保护，以免继续遭受家庭暴力的侵害。大使馆的反应是不适当和无效的：它不仅未能防止提交人遭受基于性别的歧视，而且还实施了这种歧视。缔约国未能确保公共当局不采取歧视性行为，也未能尽到应有的努力保护提交人在约旦免受个人和公共当局针对妇女的歧视。

7.3 提交人认为缔约国对可受理性的反对意见是没有根据的，并请委员会根据卷宗材料对案情作出决定。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 根据议事规则第 64 条，委员会必须决定按照《任择议定书》可否受理来文。根据议事规则第 72 条第 4 款，委员会须在审议来文案情之前决定来文可否受理。

8.2 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项，委员会确信，上述事项此前和目前均未由另外一项国际调查或解决程序进行审查。

8.3 委员会表示注意到提交人关于乌克兰据称未能使乌克兰法院的裁决在约旦得到执行的说法。委员会还表示注意到缔约国为与约旦缔结一项法律援助协定和一项关于儿童监护的协定所作的努力。它认为，鉴于约旦和乌克兰之间不存在关于法律援助和儿童监护事项的双边协定，提交人关于乌克兰未能确保国内法院的

命令在约旦得到执行的主张，不能用来对乌克兰进行投诉。它还注意到约旦不是《国际儿童拐骗事件的民事问题海牙公约》的缔约国。因此，提交人这一部分申诉的证据不足，根据《任择议定书》第4条第2款不予受理。

8.4 委员会注意到，提交人声称她根据《公约》第二条(a)至(d)项和(f)项、第五条(a)和(b)项及第十六条(c)至(e)项和(g)项并考虑到委员会第19号、第21号和第28号一般性建议应享有的权利受到侵犯。然而，委员会认为，所提交的事实提出了《公约》第二条(a)、(d)和(f)项、第三条及第五条下(同时考虑到第19号一般性建议、第28号一般性建议和更新了第19号一般性建议的关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第35号一般性建议(2017年))的问题。因此，委员会认为，尽管属于不同条款的范围，但来文的这一部分证据充分，符合受理的条件。因此，它宣布来文的这一部分可予受理，并着手对案情进行审查。

审议案情

9.1 委员会希望强调指出，它的审查对象仅限于缔约国当局的指称侵权行为，而不是约旦当局的侵权行为。

9.2 委员会注意到，缔约国有责任履行对其管辖范围的个人的义务，但不能对另一个国家管辖范围内的歧视负责。委员会回顾其第28号一般性建议。委员会注意到，虽然领事保护本身不属于《公约》框架的范围，但缔约国必须在其自己的特权框架内，特别是其关于公民的宪法特权的框架内，在保护基本权利面临侵犯的公民，特别是当缔约国在国外派驻代表的情况下，履行应尽的义务。委员会认为，与其公民所在的国家没有双边条约，并不能免除缔约国的这一义务，特别是在侵犯国际基本权利的情况下。

9.3 委员会注意到，在本案中，提交人声称，从她作为一名外国基督徒母亲与她的约旦丈夫就子女监护权纠纷在约旦由伊斯兰教法管辖的法庭进行诉讼开始以来，乌克兰当局，特别是乌克兰大使馆及其在安曼的领事馆，未能及时和有效地为她提供协助。她声称，作为家庭暴力的受害者，她在很长一段时期内以及在随后伊斯兰宗教法院诉讼的关键阶段，尽管她提出了协助请求，但没有从大使馆得到切实的协助。在这方面，提交人指出，根据《乌克兰宪法》第二十五条第(3)项，公民有权在境外获得适当的领事保护。缔约国声称，在伊斯兰宗教法院所有开庭期间，提交人都得到一名约旦律师的协助，并从大使馆获得了关于她作为基督徒在约旦的权利的咨询意见。此外，缔约国指出，提交人拒绝在约旦向伊斯兰宗教法院提起诉讼，以争取夺回她其中一个女儿的监护权。缔约国还指出，提交人未能通过当地律师向约旦家庭警察和约旦人权部提出申诉，家庭警察可以检查提交人女儿生活的环境。如果家庭警察认为条件令人不满意，孩子的监护权可以移交给母亲。

9.4 委员会认为，领事保护在性别暴力或家庭暴力的案件和儿童监护权纠纷中可能特别重要。从本质上讲，一国为保护其权利在国外受到或可能受到另一国侵犯的国民而进行干预时，就是由外交或领事保护发挥作用。此外，在乌克兰这样的国家，获得外交保护的主体权利被载入国家法律和《宪法》，正如《宪法》第

二十五条第(3)项规定，乌克兰保证关心和保护境外的乌克兰公民。因此，公民有权得到其驻外外交使团的有效保护，特别是在性别暴力或家庭暴力的案件和儿童监护的纠纷中。

9.5 委员会还注意到，乌克兰 1989 年 4 月 27 日加入《维也纳领事关系公约》，是该公约的缔约国。该公约确立了国际法承认的若干原则。特别是，《公约》第五条解释了由在国外的有关领事机构行使的“领事职务”一词的含义。

9.6 委员会认为，在本案中，在提交人遭受家庭暴力期间以及在伊斯兰宗教法院的儿童监护权纠纷案的持续期间，提交人在很长一段时间内没有得到乌克兰驻安曼大使馆及时和充分的协助。在诉讼过程中，大使馆没有代表为她提供协助，大使馆也没有为她提供法律援助，解释的理由是没有熟悉伊斯兰教法的领事工作人员。在这方面，委员会注意到，尚不清楚为什么在大使馆没有合格律师的情况下，当局没有指导提交人在约旦找到相关的法律顾问，也没有聘请律师作为她的代表。提交人也没有得到口译服务，尽管诉讼是用阿拉伯语进行的，而她的阿拉伯语能力有限。

9.7 在本案中，提交人作为一名处境脆弱的外国妇女，一个信仰基督教的母亲，身处受伊斯兰教法管辖的国家，没有足够的语言或伊斯兰教法知识，无助地独自面对法院和她前夫的亲属。结果，她失去了一个女儿的监护权，不得不离开约旦，这一行为终止了司法程序。委员会认为，乌克兰当局在本案中的疏漏导致提交人作为性别暴力的受害者根据《公约》第三条和第五条得到保护、援助和支持的权利受到侵犯。

10. 根据《公约任择议定书》第 7 条第 3 款，委员会认为，委员会面前的事实显示，提交人根据《公约》第二条(a)、(d)和(f)项、第三条及第五条并考虑到委员会第 19 号、第 28 号和第 35 号一般性建议应享有的权利受到侵犯。在得出这一结论后，委员会不再审查提交人的其他诉求。

11. 鉴于上述结论，委员会向缔约国提出以下建议：

(a) 关于来文提交人：提供赔偿，包括承认她由于从乌克兰驻约旦领事馆得到的援助不充分和不及时而遭受的精神损害；

(b) 一般事宜：

- (一) 确保按照《公约》和《乌克兰宪法》的规定，有效地向在国外处境脆弱的乌克兰妇女提供领事保护；
- (二) 为其声称是需要援助的受害者的海外女性国民提供法律支持，以获得司法救助的机会和所有法律保障，包括免受基于性别的歧视的保障，并提供儿童监护权纠纷方面的法律支持；
- (三) 确保领事工作人员接受与乌克兰批准或加入的公约，包括与《消除对妇女一切形式歧视公约》有关事项的充分培训；
- (四) 采取进一步措施，与约旦就法律援助和儿童监护事项达成一项协定。

12. 按照《任择议定书》第 7 条第 4 款, 缔约国应适当考虑委员会的意见和建议, 并在六个月内向委员会提交书面答复, 包括提供与按照委员会的意见和建议采取的任何行动有关的信息。缔约国还应公布委员会的意见和建议并广为传播, 以便普及到所有相关社会部门。
