



消除对妇女一切形式歧视 公约

Distr.: General
26 August 2020
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

委员会根据《任择议定书》第4条第1款通过的关于第141/2019号来文的决定^{*、**}

来文提交人： M.A.M.N. (由 Richard Timmis 律师代理)

所称受害人： 提交人

缔约国： 大不列颠及北爱尔兰联合王国

来文日期： 2017年11月8日(初次提交)

参考文件： 已于2019年3月14日转交缔约国(未以文件形式发布)

决定通过日期： 2020年7月6日

事由： 歧视妇女；以性别为由拒绝给予公民身份

程序性问题： 用尽国内补救办法；来文显然没有根据；来文不符合《公约》的规定

《公约》条款： 第1条、第2条(f)项及第9条

《任择议定书》条款： 第4条第1款、第2款(b)和(c)项

* 委员会第七十六届会议(2020年6月29日至7月9日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审议：格拉迪丝·阿科斯塔·巴尔加斯、秋月弘子、塔马德尔·拉马、妮科尔·阿姆利纳、居纳尔·贝格比、玛丽昂·贝瑟尔、路易萨·查拉尔、埃斯特·伊戈巴敏-穆谢利亚、内尔拉·穆罕默德·贾布尔、希拉里·贝德马、纳赫拉·海德、达利娅·莱伊纳尔特、罗萨里奥·马纳洛、里亚·纳达莱亚、阿鲁娜·德维·纳拉因、安娜·佩莱斯·纳瓦埃斯、班达娜·拉纳、罗达·雷多克、埃尔贡·萨法罗夫、宋文艳、格诺维娃·提谢娃和弗朗斯丽娜·托埃-布达。



背景

1.1 提交人 M.A.M.N 是埃及国民，生于 1976 年。她声称，缔约国侵犯了她根据《公约》第 1 条、第 2 条(f)项和第 9 条享有的权利。《公约》及其《任择议定书》分别于 1986 年 5 月 7 日和 2005 年 3 月 17 日对大不列颠及北爱尔兰联合王国生效。提交人由律师 Richard Timmis 代理。

1.2 在批准《公约》时，缔约国对第 9 条做了以下保留：“于 1983 年 1 月生效的 1981 年《英国国籍法》所依据的原则是，不允许对妇女有第 1 条所指的任何歧视，无论是在其获得、改变或保留国籍还是其子女国籍方面。但是，联合王国接受第 9 条不得视为使在该日期之后继续有效的某些临时或过渡条款无效。”

1.3 2019 年 7 月 23 日，委员会根据委员会议事规则第 66 条，通过其任择议定书来文工作组采取行动，认可了缔约国将来文可否受理与案情实质分开审查的请求。

提交人陈述的事实

2.1 提交人是埃及国民，1976 年出生于科威特。她的祖母是 S.W.，是 1905 年出生在联合王国的英国公民。提交人的父亲 1944 年出生于联合王国及殖民地以外的地区。当时，公民权不能通过女系传承，所以他出生时不是英国公民。尽管 1949 年 1 月 1 日生效的 1948 年《英国国籍法》作了重大修改，但提交人的父亲没有成为联合王国及殖民地公民，因为该法的相关部分只按血统对出生时父亲是英国公民的人授予国籍。¹

2.2 在提交人于 1976 年 11 月 29 日出生于科威特时，1948 年《英国国籍法》仍然是联合王国的相关国籍法。因此，她在出生时并没有成为英国公民。

2.3 1983 年 1 月 1 日，1981 年《英国国籍法》生效，允许公民权通过母系传递。根据该法第 4C 节，符合以下条件的个人有权登记为公民：(a) 在 1983 年 1 月 1 日之前出生；(b) 如果在 1983 年 1 月 1 日之前女性能够以与男性相同的方式传递英国国籍，他们就能在 1983 年 1 月 1 日之前凭借血统成为联合王国及殖民地公民；(c) 假若他们是联合王国及殖民地公民，便会拥有联合王国的居留权，并会在 1983 年 1 月 1 日成为英国公民；(d) 品行良好。

2.4 2016 年 3 月 8 日，提交人根据 1981 年《英国国籍法》第 4C 节申请登记为英国公民。2016 年 5 月 25 日，她的申请被内政部拒绝。为审查有关的登记标准，内政部参考了 1948 年《英国国籍法》第 5 节第(1)条，该条规定，在该法生效后出生的人，如果其父亲(或就第 4C 节而言，其母亲)在出生时是联合王国及殖民地公民，则该人为联合王国及殖民地公民。因此，内政部得出结论认为，虽然根据 1981 年《英国国籍法》的规定，提交人的父亲有权登记，² 但提交人本人没有登记的权利，因为她的父亲在她出生时没有可传递的公民身份。

¹ 缔约国同意，如果当时适用的法律的相关部分在按血统授予国籍的规定中同时包括“母亲”一词和“父亲”一词，那么在 1949 年 1 月 1 日，提交人的父亲就会成为联合王国及殖民地公民。

² 提交人的父亲从未申请过英国国籍。

2.5 2016年7月22日，提交人向内政部提交了复议申请。她辩称，相比对英籍祖父的后代，1981年《英国国籍法》第4C节仍在歧视英籍祖母的后代。内政部维持其2016年5月25日的裁决，理由是缔约国在引入第4C节时所做的承诺是，允许那些如果1948年《英国国籍法》第5节没有歧视妇女，就本应在1983年1月1日自动获得英国公民身份的人获得英国公民身份。第4C节使该项承诺生效，但并不意味着将只根据第4C节有权获得公民身份的人视为在出生时即为联合王国及殖民地公民。

2.6 提交人没有进一步采取任何法律补救办法。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了她根据《公约》第1条、第2条(f)项和第9条享有的权利，她是受害者。

3.2 提交人解释说，在1983年之前，国籍可以通过父系血统自动传递给出生在国外的第一代，在某些情况下，还可以自动或有条件地传递给出生在国外的第二代和更多代人。她声称，如果有关国籍法在她父亲出生时没有歧视性，而且规定能够在与父系相同的基础上通过母系血统获得国籍，她的父亲就会通过血统获得英国国籍，她也可以通过在联合王国领事馆登记出生而成为联合王国及殖民地公民。

3.3 提交人声称，国内当局本应将她视为联合王国出生的英国男性公民的后裔，因此根据1948年《英国国籍法》第5节第(1)条，她是有资格通过血统获得英国公民身份的人。因此，根据1971年的《移民法》第2节，她亦会享有联合王国居留权，并将符合第4C节第3条条件。她争辩说，拒绝她的申请意味着对她仍旧存在偏见，这是1983年前的国籍法的歧视性带来的影响，且这种偏见至今没有得到纠正。

3.4 提交人认为，没有有效的补救措施来质疑内政部拒绝她根据1981年《英国国籍法》第4C节提出的登记申请的决定。她争辩说，国内法院不可能按照基本权利来解释1981年《英国国籍法》第4C节以避免不合理的性别歧视。她进一步声称，即使国内法院得出结论认为，不可能对受到质疑的条款作出符合1998年《人权法》所保护的基本权利的解释，但以宣布这种不符合情况作为补救办法也不会影响相应条款的有效性或继续执行，不会对诉讼各方具有约束力。部长继而有自由裁量权来发布补救命令，并将该问题提交政府来修订主要法律。³

缔约国关于可受理性的意见

4.1 在2019年5月9日的普通照会中，缔约国对来文提出质疑，认为该来文明显缺乏根据，没有用尽国内补救办法，且依属时理由不符合《公约》的规定，应不予受理。

4.2 缔约国解释说，联合王国在国籍法中采用的一般原则与大多数国家的国籍法的原则是一致的，即一个人因出生或血统取得国籍的权利是根据此人的情况和其出生时适用的法律来确定的。根据英国国籍法，在1983年1月1日之前，存在

³ 提交人援引的是欧洲人权法院在赫斯特诉联合王国案(第2号)中的裁决(第74025/01号申请，2005年10月6日判决)，据她说，该裁决尚未得到妥善执行。

这样的情况，即在某人出生时父亲是英国人、母亲不是英国人和父亲不是英国人、母亲是英国人这两种情况下，其取得英国国籍的权利会有所不同。

4.3 缔约国认为，从来文中陈述的事实看，提交文人的祖母在 1905 年出生时根据普通法拥有英国公民身份。提交人的父亲 1944 年在埃及出生时，联合王国的相关国籍法是 1914 年《英国国籍和外国人身份法案》第 1 节第(1)条。提交人的父亲在出生时没有成为英国公民，因为当时公民权不能通过女性世系相传。然而，缔约国同意，如果第 1 节第(1)条(b)款既包括“父亲”一词，也包括“母亲”一词，那么根据第 1 节第(1)条(b)款(i)项，提交人的父亲在出生时就会成为英国公民。⁴

4.4 1949 年 1 月 1 日，1948 年《英国国籍法》生效，但提交人的父亲没有成为联合王国及殖民地公民，因为 1914 年《英国国籍和外国人身份法案》第 1 节第(1)条(b)款和 1948 年《英国国籍法》第 12 节第(2)条都没有同时包括“母亲”一词和“父亲”一词。⁵ 缔约国补充说，即使提交人的父亲通过血统成为了英国公民，提交人在出生时也不会成为英国公民，因为 1948 年的法案一般限制通过血统将本国国籍传递给在联合王国以外出生的一代人。⁶ 缔约国强调，这一原则的实施不受早先在性别基础上订立的法律的限制。缔约国指出，这一规则可能有例外：假设提交人的父亲按血统成为了英国公民，那么他就可以在联合王国领事馆登记提交人的出生。在所有其他条件都得到满足的前提下，这一举措允许在联合王国以外出生的第二代人获得英国公民身份。尽管如此，缔约国争辩说，事实上，提交人的出生并没有在联合王国领事馆登记，提交人也未能证明，如果可以的话，她的出生会被如此登记。

4.5 因此，被指责的国籍法的所谓持续影响显然不是由上一代人的性别歧视造成的。

4.6 此外，缔约国声称，提交人的女性身份对其申诉完全是无关紧要的。假设她有一个双胞胎兄弟，那么他们的情况会是一样的。任何基于性别的歧视都是对提交人祖母的歧视。虽然这确实对提交人的父亲产生了影响，但缔约国根据现行版本的 1981 年《英国国籍法》第 4C 节为此提供了补救措施。缔约国认为，各方都同意，提交人的父亲有权根据第 4C 节申请公民身份登记，尽管他似乎没有行使这样做的权利。因此，提交人不是歧视的受害者，应宣布她的来文明显根据不足。

4.7 关于国内补救办法是否用尽的问题，缔约国指出，提交人收到了一项拒绝她根据 1981 年《英国国籍法》第 4C 节进行公民身份登记申请的裁决。她请求国务秘书对该裁决进行行政复议，结果是维持内政部的裁决不变。各方都同意，提交人没有采取任何步骤，向高等法院申请司法审查，以就这一据称错误的裁决向任何国内法院提出申诉。根据委员会的判例，缔约国认为，由于未用尽国内补救办法，应宣布来文不可受理。⁷

⁴ 见 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/4-5/17/enacted>。

⁵ 见 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/11-12/56/enacted>。

⁶ 同上，第 5 节第(1)条。

⁷ 见 *J.S.诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案*(CEDAW/C/53/D/38/2012)，第 6.3 段。

4.8 缔约国指出，只有满足对无效性的高度检验，才可能取消用尽国内补救办法的要求。然而，与提交人的主张相反，根据 1998 年《人权法》，国内法院必须符合《保护人权与基本自由公约》规定的方式解读和实施一级立法和二级立法。提交人关于国内法院不能按照基本权利的要求解释 1981 年《英国国籍法》中受质疑的条款的主张，将在法庭上得到检验。

4.9 继而，根据 1998 年《人权法》第 4(2)条的规定，如果国内法院认为一级立法不符合《保护人权与基本自由公约》，可以宣布这种不符合的情况。⁸ 缔约国反驳说，宣布不符合应被视为一种有效的补救办法。为了驳斥提交人关于欧洲人权法院在赫斯特诉联合王国案(第 2 号)中的判决的论点，缔约国指出，2018 年 12 月 4 日，欧洲委员会部长理事会记录了其对缔约国已采取一切措施满足《保护人权与基本自由公约》第 46(1)条的要求感到满意，并决定停止对该判决的执行监督。此外，缔约国解释说，虽然宣布不符合会将补救行动的直接责任移交给政府，但这是因为政府最有权决定是否向议会提出新的一级立法，以取代被发现存在缺陷的立法。另一种选择是，如果政府有令人信服的理由在没有议会充分参与的情况下修改有缺陷的一级立法，1998 年《人权法》第 10(2)条允许政府发布补救令，修正一级立法，以弥补缺陷。在这些备选方案之间作出选择，需要考虑它们各自的优点，特别是议会是否有时间审议新的一级立法，以及是否存在合适的工具。

4.10 此外，缔约国提到苏格兰总检察长(上诉人)诉 *Romein*(被上诉人)(苏格兰)案，在该案中，联合王国最高法院审理了一名求偿人的案件，此人在联合王国境外出生，其母亲当时是英国国民。然而，该案的情况与提交人的情况不同。因为与提交人的父亲不同，求偿人的母亲在求偿人出生时实际上已经是英国公民。关于该案裁决中的推理是否可以延伸到提交人案件的情况，首先应由国内法院审议。由于没有给予国内法院采取该做法的机会，缔约国称提交人没有用尽国内补救办法。

4.11 缔约国进一步辩称，由于该文依属时理由不符合《公约》条款，应宣布来文不可受理，因为申诉涉及的歧视发生在《消除对妇女一切形式歧视公约》及其《任择议定书》在联合王国生效之前(见第 1.1 段)。缔约国指出，它并不是说在其国籍法的早期版本中不存在性别歧视。但是，所涉及的法定规定对提交人案件事实产生影响的相关日期是 1944 年和 1949 年 1 月 1 日，因此不能确定连续性。在这方面，缔约国援引了委员会在 *Ragan Salgado* 诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案(CEDAW/C/37/D/11/2006)中作出的不予受理的裁定。在该案中，委员会审议了一名妇女无法将其英国国籍传给其长子的申诉。委员会确定，申诉中所述的歧视源于提交人儿子出生之时，《公约》第 9 条第(2)项规定，在妇女的子女仍为未成年的整个期间，不得歧视妇女。在提交人的案例中，提交人的祖母是受歧视的人。相关时期在 1965 年结束，当时她的孩子，也就是提交人的父亲是成年人。事实上，提交人本人在 1994 年，即《任择议定书》对联合王国生效之前已成年。由

⁸ 见联合王国最高法院，*R. (应约翰逊的申请)* (上诉人)诉内政大臣(被上诉人)案，第 56 号，2016 年 10 月 19 日判决；联合王国高等法院，*K (一名儿童)*诉内政大臣案，第 1834 号(行政)，2018 年 7 月 18 日判决。

于所有这些日期都早于《任择议定书》通过并在缔约国生效之日，根据《任择议定书》第4条第2款(e)项，应宣布来文不可受理。

提交人对缔约国关于可受理性的意见的评论

5.1 在其 2019 年 6 月 17 日提交的材料中，提交人反驳了缔约国的论点。她指出，缔约国争辩说，由于对通过血统继承国籍的适用限制，她无论如何都不可能获得联合王国国籍，她认为这是试图将联合王国国籍法的其他方面纳入考量。对此，她辩称，她的父亲在她出生时不是英国国民，只是因为他是一名在联合王国出生的妇女所生而不是在联合王国出生的男子所生。她的父亲无法在英国领事馆为她办理出生登记，这直接源于对她祖母的歧视；而如果能够登记，她便不会受到限制。她祖母受到的歧视对她自己的权利产生了连续性的影响，因为有关国籍法仍不允许她获得英国国籍。她争辩说，如果《公约》不能保护她的权利不受侵犯，而这种侵犯的根源是对其祖母的歧视，并继续对她的血统产生影响，那么《公约》提供的保护将是无效的和虚幻的。

5.2 针对缔约国关于用尽国内补救办法的要求的观点，提交人重申了她在初次来文中提出的论点。关于欧洲人权法院对赫斯特诉联合王国案(第 2 号)的裁决，她补充说，缔约国花了 13 年时间才采取有效措施。考虑到她脆弱的财务状况，她不能被迫寻求可能无效的补救办法。

委员会需审理的问题和议事情况

6.1 按照议事规则第 64 条，委员会须决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。按照第 66 条，委员会可将来文可否受理问题和案情分开审议。

6.2 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项，委员会确信，同一事项过去和现在均未由另一项国际调查或解决程序进行审查。

6.3 根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，除非委员会确定所有可用的国内补救办法已经用尽，或这种补救办法的应用被不合理地拖延或不大可能带来有效的救济，否则它不得审议一份来文。

6.4 委员会注意到缔约国的意见，即尽管提交人在 2010 年向内政部提出了公民身份登记申请，但她没有就她的申请被拒绝向高等法院提出异议，尽管她有可能根据 1998 年《人权法》申请司法审查。对此，提交人指出，即使国内法院按照基本权利的要求解释 1981 年《英国国籍法》第 4C 节（这本身是极不可能的），以宣布不符合作为补救办法也不应被视为有效。提交人还提到自身脆弱的经济状况是没有寻求司法补救的原因。

6.5 委员会注意到，各方都同意，高等法院确实可以对提交人的公民身份登记申请遭到行政驳回进行司法复审。在评估这种补救办法是否可被视为有效时，委员会注意到缔约国列举的国内案件，其中包括一项特别涉及 1981 年《英国国籍法》条款的裁决。在这些案件中，国内法院宣布了不符合的情况，并最终采取了补救措施。

6.6 此外，委员会同意缔约国的说法，即在将问题提交国际论坛之前，必须让国内法院有机会审议国内法问题，正如所援引的苏格兰总检察长(上诉人)诉 *Romein* (被上诉人)(苏格兰)案所表明的那样，在该案中，联合王国最高法院处理的问题与本案类似但不相同。委员会回顾，通常应由《公约》缔约国当局对特定案件中的事实和证据或国内法的适用情况进行评估，除非可以确定评估存在偏见，或是基于构成歧视妇女的性别成见，具有明显的任意性或构成司法不公。⁹

6.7 在目前情况下，委员会认为，提交人没有证明向缔约国法院申请补救办法被不合理地拖延或获得有效补救的可能性很小。提交人脆弱的财务状况本身不会对这一评估产生影响，也不能使她免除遵守《任择议定书》第4条第1款规定的要求。¹⁰ 因此，委员会认为提交人尚未用尽可用的国内补救办法，并宣布根据《任择议定书》第4条第1款，来文不可受理。

6.8 根据《任择议定书》第4条第1款认定来文不可受理之后，委员会决定不审查不可受理的任何其他理由。

7. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第4条第1款，来文不可受理；
- (b) 将本决定通知缔约国和提交人。

⁹ 例如，见 *R.P.B* 诉菲律宾案(CEDAW/C/57/D/34/2011)，第7.5段。

¹⁰ 例如，见 *J.S.* 诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案和 *Ragan Salgado* 诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案(CEDAW/C/37/D/11/2006)。