



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
27 November 2012
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

第 38/2012 号来文

委员会在 2012 年 10 月 1 日至 19 日举行的第五十三届会议上通过的决定

| | |
|----------|--------------------------------|
| 提交人: | J.S.先生(无律师代理) |
| 据称受害人: | 提交人 |
| 所涉缔约国: | 大不列颠及北爱尔兰联合王国 |
| 来文日期: | 2011 年 2 月 24 日(首次提交) |
| 参考文件: | 2012 年 2 月 23 日转交缔约国(未以文件形式印发) |
| 通过决定的日期: | 2012 年 10 月 12 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

涉及

第 38/2012 号来文*

提交人: J.S.先生
据称受害人: 提交人
所涉缔约国: 大不列颠及北爱尔兰联合王国
来文日期: 2011 年 2 月 24 日(首次提交)

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 2012 年 10 月 15 日开会,

通过了如下:

关于可否受理的决定

1.1 来文提交人是 J. S. 先生, 印度公民, 生于 1976 年。他声称是缔约国违反他根据《消除一切形式对妇女歧视公约》(《公约》)第一、第二、第三和第九条所享有权利的受害者。提交人自己代表自己, 没有律师代理。大不列颠及北爱尔兰联合王国于 1986 年 4 月 7 日签署《公约》, 并于 2004 年 12 月 17 日加入《公约任择议定书》(《任择议定书》), 议定书于 2005 年 3 月 17 日生效。

1.2 缔约国在批准《公约》时就第九条作出如下保留: “自 1983 年 1 月起生效的 1981 年《英国国籍法》所依据的原则是: 在获得、改变或保留本人或其子女国籍方面不允许对妇女实行第一条意义内的任何歧视。但是, 英国接受第九条不应被视为此后继续有效的某些临时性或过渡性规定中止生效。”

* 参加通过本意见的委员会委员有: 艾谢·费里德·阿贾尔女士、尼格尔·阿梅林女士、马加利斯·阿罗查·多明格斯女士、瓦奥莱特·齐西加·阿沃里女士、芭芭拉·贝利女士、奥琳达·巴雷罗-博瓦迪利亚女士、马利亚姆·贝尔米乌-泽尔达尼女士、尼克拉斯·布鲁恩先生、奈拉·贾布尔女士、林洋子女士、伊斯马特·贾汉女士、索莱达·穆里略·德拉维加女士、维奥莱塔·纽鲍尔女士、普拉米拉·帕滕女士、维多利亚·波佩斯库女士、祖赫拉·拉塞克女士、帕特丽亚·舒尔茨女士、杜布拉夫卡·西蒙诺维奇女士和邹晓巧女士。

1.3 2012年5月21日，来文工作组代表委员会行事，按照委员会议事规则第66条，决定将来文可否受理与案情分开，单独审查。

提交人陈述的事实

2.1 提交人的母亲于1943年生于肯尼亚，具有英国及殖民地公民身份。根据1948年《英国国籍法》第5条的规定，这一公民身份在提交人出生时不能传给提交人，因为法律只允许子女从父亲方面而不是从母亲方面继承国籍。

2.2 2011年，提交人向英国边境署询问获得英国公民身份一事。2011年2月17日，他通过电子邮件答复获悉，在1983年以前，妇女无法像男子一样传递国籍；根据1948年《英国国籍法》第5条，提交人在出生时无法通过具有英国及殖民地公民身份的母亲而获得英国公民身份。但是，从1979年开始，根据1948年《英国国籍法》，18岁以下儿童可以登记为英国及殖民地公民。2002年，政府在1981年《英国国籍法》中增加了第4C条，以便让本来可以根据1979年公布的政策登记为英国公民者进行英国公民登记。政府引入第4C条的目的是如果不是由于1948年《英国国籍法》第5条中的性别歧视本来可以在1983年1月1日¹自动取得英国公民权者登记为英国公民。提交人未能通过其母亲取得英国及殖民地公民权，因为在1983年以前妇女无法传递国籍，但他获悉，如果他符合第4C条的标准，他有可能申请登记为英国公民。要满足这一资格条件，他需要证明，假如妇女能够跟男子一样传递公民权的话，他本来可以成为英国及殖民地公民，并根据《英国移民法》享有英国居住权。

2.3 提交人向内政部提出了公民身份申请，但他认为法律需要修改，他也没有财务能力用尽救济手段，因为这意味着挑战议会通过的法律。

申诉

3.1 提交人称他受到了连续性的歧视，因为1981年和2002年对1948年《英国国籍法》的修正并没有消除对妇女的歧视。他声称，假如他的生父是英国及殖民地公民，或他出生于1983年以后，他本来可以申请英国护照。

3.2 提交人称，他无法享受家庭生活，因为他的父母住在英国，而他住在印度。

3.3 提交人称，《公约》承认妇女可以自主和平等地转让和获得国籍，允许配偶双方将国籍传给子女。在国籍问题上给予妇女平等权利要求妇女享有独立国籍，而不论其丈夫的国籍如何，并在子女国籍问题上赋予平等权利。在有关人员流动和自由选择居留和住所的法律方面，缔约国也应捍卫平等权利。缔约国还必须采取措施，消除在婚姻和家庭关系方面针对妇女的歧视，确保存在总体上的男

¹ 1981年《英国国籍法》于1983年1月1日生效。

女平等。因此，任何未能在实践和法律中遵守这些规定的国家就未能履行《公约》第一和第二条下规定的义务。

3.4 提交人声称是违反《公约》第九条的受害者。他援引委员会关于婚姻和家庭关系平等问题的第 21 号一般性建议(1994 年)² (其中强调在获得和保留公民权方面给予妇女平等权利的重要性)。提交人特别指出，第 21 号一般性建议第 6 段规定：“国籍对充分参与社会至关重要[……]。如果没有国民或公民身份，妇女就被剥夺了选举和竞选公职人权利，并可能被剥夺获得公共福利的机会和居留地的选择。成年妇女应当可以更改国籍，不应由于婚姻或婚姻解体或因其丈夫或父母改变国籍而被任意剥夺国籍。”

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2012 年 4 月 23 日的普通照会中就可否受理问题发表了意见。缔约国请委员会将可否受理问题与案情分别考虑。缔约国认为，应当根据《任择议定书》第 2 条和委员会议事规则第 68 条宣布来文不可受理，因为提交人不具有受害人地位。缔约国认为，根据《任择议定书》第 4 条第 1 款也应宣布来文不可受理，因为未用尽一切可用的国内救济手段，且根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(b)项，来文不符合《公约》的规定。此外，来文明显没有根据，而且相关事实发生在《任择议定书》对缔约国生效之前，因此根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项和(e)项，来文都不可受理。

4.2 缔约国回顾了事实背景。提交人系印度公民，1976 年生于印度，他目前也住在印度。他的母亲 1943 年生于肯尼亚，出生时系英国国民。提交人的母亲按照 1948 年《英国国籍法》(1948 年法)成为英国及殖民地公民。1963 年肯尼亚独立时她保留了英国及殖民地公民身份，因为她不具备获取肯尼亚国籍的资格。1981 年《英国国籍法》(1981 年法)生效，当时根据该法第 11 条，她没有成为英国公民，因为根据 1971 年《移民法》(1971 年法)第 2 条，她没有居住权。相反，她依照 1981 年法第 26 条成为英国海外公民。2003 年 7 月 27 日，提交人的母亲登记为英国公民，从而获得在英国的居留权，目前她住在英国。

4.3 缔约国指出，2010 年，提交人通过英国边境署(边境署)向国务秘书申请按照 1981 年法第 4C 条依血统登记为英国公民。边境署在 2010 年 3 月 3 日的信中拒绝了提交人的申请，理由是他的情况不符合 1981 年法第 4C 条规定的依血统登记为英国公民的条件。原因是，假如 1948 年法第 5 条允许母亲和父亲一样将国籍传给子女的话，那么根据第 5 条，提交人本来可以成为英国及殖民地公民，尽管如此，他仍未满足第 4C 条中的其它条件，即要求申请人也必须符合获得居留权的条件。提交人在 2010 年 4 月 24 日的信中请求重新考虑上述决定，2010 年 5 月 27 日，边境署答复提交人，重申了以前的决定。从 2011 年 1 月 19 日到 2 月 17 日，提交人给边境署写了一系列电子邮件，询问英国海外公民如何可以

² 见《大会正式记录，第四十九届会议，补编第 38 号(A/49/38)》。

成为英国公民，并质疑不允许他通过母亲血统获得国籍的决定，声称这项决定的法律基础是歧视性的。边境署分别于 2011 年 1 月 19 日、1 月 24 日、2 月 14 日和 2 月 17 日以电邮形式回复了提交人的询问，告知提交人，他不具备依作为英国及殖民地公民/英国海外公民的母亲的血统登记为英国公民的资格，同时向提交人解释了国籍法相关内容的发展和实施背景，确认他不具备自动获得英国公民权或登记为英国公民的资格。

4.4 缔约国解释说，作为来文事由的 1948 年法也是第 11/2006 号来文的事由，当时委员会宣布这份来文不可受理。³ 作为一项一般性原则，根据国内法，在决定通过出生或血统取得英国公民权与否时要参考出生时有关个人及其父母的情况，并援引当事人出生时有效的法律。在提交人出生时，英国国籍法是 1948 年法，其中规定在特定情形下可经由出生、血统、登记或归化取得“英国及殖民地公民权”。作为本来文事由的相关规定是 1948 年法第 5 条，其中规定：“[……]在本法生效后出生者，如在出生时其父亲系英国及殖民地公民，则此人应依血统成为英国及殖民地公民。”但对出生时母亲系英国及殖民地公民者则没有同样依血统(自动)取得公民权的权利。1948 年法规定了获得英国及殖民地公民身份的其它途径。根据第 4 条，“在不违反该条其它规定的情况下，在该法生效后出生在英国及殖民地者均依出生而成为英国及殖民地公民。根据第 7 条第(1)款，国务大臣可根据儿童父母或监护人依规定方式提出的申请，使英国及殖民地公民的未成年子女成为英国及殖民地公民。”

4.5 1971 年法引入了“居留权”的概念，根据该法，在英国或群岛⁴经由出生、归化或收养而取得英国及殖民地公民身份者自动有权进入英国定居。⁵ 1983 年 1 月 1 日，1981 年法生效。它撤销了 1948 年法的规定，规定了六种英国国籍，包括“英国公民”身份。1981 年法第 11 条第(1)款规定，在该法生效前系英国及殖民地公民并依 1971 年法享有英国居留权者，在该法生效之时即成为英国公民。1981 年法还设立了英国海外公民剩余类别，针对当时既未成为英国公民也未成为英国属土公民的英国及殖民地公民。在 1981 年法生效以前，英国政府在 1970 年代中期至末期承认 1948 年法第 5 条的歧视性影响。内政大臣因此于 1979 年 2 月 7 日向下载议院宣布了一项过渡性的政策变动⁶，适用于在 1961 年 2 月

³ 见第 11/2006 号来文，Salgado 诉英国，2007 年 1 月 22 日关于不可受理的决定，第 8.4 段。

⁴ “英国或群岛”定义是指大不列颠(英格兰、威尔士、苏格兰)、北爱尔兰、海峡群岛和曼岛。

⁵ 颁布的第 2 条(1)(a)款规定：(1) 依本法，符合下述条件者享有英国居留权：(a) 此人系英国及殖民地公民，通过在英国或任何群岛上出生、收养、归化或(除以下情形外)登记或具有上述公民身份：[……]。

⁶ “根据 1948 年《英国国籍法》第 7 条第(1)款，未成年儿童的英国及殖民地公民登记属于我酌情处理的范畴。我决定对在英国出生的妇女在海外所生的未成年子女申请国籍的一般政策作出一些改变。到目前为止，我们的做法是如果看来儿童有可能居住在海外，则不予登记……今后，不得以上述理由拒绝登记，在英国出生的妇女一般来说可登记子女，条件是该名子女的父亲没有理由充足的反对意见……依母亲方面继承血统的整个问题将通过今后的立法加以解决。”(下载议院，Hansard, 1979 年 2 月 7 日，第 203-4 列)

8 日到 1979 年 2 月 7 日期间本人出生在英国且具有英国及殖民地公民身份(即根据 1971 年法享有居留权的英国及殖民地公民)的妇女在海外所生子女。它不适用于在英国和群岛之外出生因此根据 1971 年法不具有居留权的英国及殖民地公民(即在前殖民地出生的英国及殖民地公民)妇女所生子女。缔约国指出, 由于提交人的母亲生于肯尼亚, 因此她不在此次政策变动的范围之内。

4.6 缔约国进一步指出, 没有证据显示提交人的母亲曾试图根据 1948 年法第 7 条第(1)款申请将提交人进行登记, 不论在政策变动之前还是之后都没有过。鉴于国籍法已经做了修正, 消除了早先法律中确认的歧视, 因此无法根据这项规定追溯性地对提交人进行登记。从 1983 年 1 月 1 日起, 1981 年法第 2 条第(1)款更改了依血统获得公民权的规定, 平等地适用于父亲和母亲。⁷ 1981 年法不对该法生效前出生的儿童追溯适用, 但在 1965 年 1 月 1 日至 1982 年 12 月 31 日期间由出生在英国的英国及殖民地公民在英国以外所生女子可以一直受益于 1981 年法第 3 条第(1)款规定的酌情登记做法。

4.7 2002 年《国籍、移民和庇护法》(2002 年法)第 13 条对 1981 年法进行了修正, 对 1981 年法新增了第 4C 条, 规定对 1979 年 2 月 7 日所宣布的有关根据 1948 年法对未成年人酌情登记的政策所覆盖的人群从法律上有权登记为英国公民。新条款的效果是, 即使他们在成年以后也可申请登记。⁸

4.8 提交人不可能根据 1981 年法成为英国公民, 原因是他的母亲生于英国以外, 他无法证明他否则会拥有居留权。假如提交人的父亲是英国及殖民地公民, 他可依据 1948 年法第 5 条成为英国及殖民地公民。但是, 他仍然不会享有英国的居留权, 因为没有满足 1971 年法第 2 条的规定。因此, 他可以根据 1981 年法第 26 条于 1983 年 1 月 1 日成为英国海外公民。因此, 1983 年(1981 年法生效时)以前在英国以外由拥有英国及殖民地公民身份的妇女所生子女从 2003 年 4 月 30 日(第 4C 条生效之时)起与拥有英国及殖民地公民身份的男子所生子女处于同样的地位, 即只要他们在 1981 年法生效时具有英国居留权, 或如果他们的父亲而不是母亲当时为英国及殖民地公民则可以具有英国居留权。提交人的国籍申请被驳回, 原因是即使他父亲而不是母亲当时为英国及殖民地公民, 那么在 1981 年法生效时他也不会具有英国居留权。

⁷ “本法生效后在英国以外出生者如果在出生时其父亲或母亲满足下述条件则应成为英国公民: (a) 经由非血统以外的其它途径成为英国公民; 或(b) 系英国公民, 在英国以外从事本款所适用的服务, 其应征这项服务是在英国发生的; 或(c) 系英国公民, 在英国以外为英联邦的机构服务, 其应征这项服务时所在国家在其应征时为英联邦成员国。”

⁸ 4C 通过登记取得: 从 1967 到 1983 之间出生的某些人

(1) 满足下列条件者有权登记为英国公民: (a) 本人依据本条申请登记, (b) 满足下述条件之一。(2) 第一个条件是申请人在 1961 年 2 月 7 日到 1983 年 1 月 1 日期间出生。(3) 第二个条件是在, 假如 1948 年《英国国籍法》第 5 条(c. 56)在规定通过父亲血统继承国籍时也同样规定通过母亲血统继承国籍的话, 申请人本来可以据此在 1983 年 1 月 1 日以前成为英国及殖民地公民。(4) 第三个条件是, 假如申请人按以上第(3)分句的规定成为了英国及殖民地公民, 他在 1983 年 1 月 1 日前即依 1971 年《移民法》第 2 条(c. 77)享有英国居留权。

4.9 关于来文可否受理问题，缔约国指出，《公约》前言解释说，《公约》第九条涉及妇女的法律地位，第一条所载歧视定义涉及保护妇女不受歧视，特别是在相对男子而言妇女权利缺乏的领域。缔约国进一步认为，将第九条第 2 款与《公约》第一条和第二条(f)项一并阅读的目的，是在涉及子女继承国籍权时将妇女与男子置于同样的地位，并没有赋予子女以取得母亲国籍的相应权利，即使儿童的国籍可能是由于母亲根据第九条第 2 款规定所享有的权利被拒绝的结果。因此，提交人不能声称是违反第九条第 2 款的受害者。此外，提交人试图声称，他因为与母亲的关联而受到了歧视，他的母亲作为妇女当时无法将国籍传给提交人，对此，缔约国认为，《公约》第一条、第九条以及其它地方都没有任何条款表示要保护个人不因与《公约》所涵盖的妇女的关联而受歧视。此外，将《任择议定书》第 2 条的措辞与委员会议事规则第 68 条放到一起，可以明显看出，只有其根据《公约》所享有的权利受到侵犯的妇女才能被视为受害者。因此，根据《任择议定书》第 2 条，提交人作为男子不是违反《公约》行为的受害者。由此，缔约国认为，就算有，也不是提交人，而是他的母亲，假如当时公约或议定书业已生效并得到英国的批准，则他母亲在《任择议定书》下根据《公约》第九条以及第一条和第二条享有权利。

4.10 缔约国进一步认为，相关事实发生在 1986 年 4 月 7 日《公约》对缔约国生效前，也发生在 2005 年 3 月 17 日《任择议定书》对缔约国生效前。没有任何证据表明提交人的母亲曾做过任何努力在他出生之时或在他未成年时(即 1994 年 5 月 18 日)前将其登记为英国公民。⁹ 直到 1994 年 5 月 18 日，提交人都有权申请英国国籍，只要他符合缔约国国籍法中规定的条件。缔约国回顾委员会对第 11/2006 号来文的结论，其中委员会认为，所指控的歧视从出生之时开始，在成年之日结束。¹⁰ 根据 1981 年法第 4C 条，登记为英国公民的条件是：1983 年 1 月 1 日以前出生；假如不是因为 1948 年法中的歧视，本应根据该法第 5 条具有英国及殖民地公民身份；本应根据 1971 年法第 2 条具有居留权。缔约国进一步主张，本案中作为来文事由的事实并没有持续到《任择议定书》对英国生效之后；2010 年拒绝将提交人登记为英国公民也没有引起新的违约行为。提交人母亲受到的差别待遇的后果在于他没有于 1983 年 1 月 1 日成为英国海外公民，这不构成《公约》第九条第 2 款下持续或新的违约行为。

4.11 关于用尽国内救济问题，缔约国指出，提交人承认他本人未用尽就拒绝其英国公民登记申请一事采取司法行动的各种可能。缔约国同意，提交人就他依 1981 年法第 4C 条申请登记一事采取了现有的行政步骤。但是，提交人可以设法援引 1998 年《人权法》来挑战这项决定，人权法规定，可以依照《欧洲人权公约》向国内法庭提出诉讼。从提交人出生到他成年之时，提交人的母亲在 1979 年宣布政策变动之前或之后依照 1948 年法第 7 条第(1)款规定的酌量权登记提交

⁹ 见第 11/2006 号来文，Salgado 诉英国，2007 年 1 月 22 日关于不可受理的决定。

¹⁰ 同上。

人是不太可能成功的，尽管如此，对拒绝这一请求或拒绝的理由可以通过司法审查加以质疑。

4.12 缔约国最后认为，按照《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项，来文明显没有根据，因为缔约国对第九条提出了保留，因此保留的效果是英国对 1948 年法第 5 条的持续结果不承认《公约》之下的责任。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2012 年 5 月 11 日，提交人对缔约国的意见作出评论，指出他并非缔约国移民法律和《公约》的专家。他援引《公约》第一、第二、第三和第九条指出，缔约国从未在报纸上公布政策变动，也没有以信函的方式通知其母亲，因此他母亲未能根据 1948 年法第 7 条第(1)款对他进行出生登记。

5.2 1948 年法第 7 条第(1)款对于 1961 年 2 月 8 日至 1979 年 2 月 7 日期间在海外出生的子女，给予具有英国及殖民地公民身份母亲以与父亲同样的权利，提交人对此指出，这条规定的结果是，儿童即使在成年后也可申请登记，恢复居留权更可以带来促进他们的社会融合和消除成为英国公民人员之间差别的额外好处。他指出，他成年后丧失了英国及殖民地公民身份。

5.3 1981 年法通过 2002 年《国籍、移民和庇护法》的第 13 条进行了修正，对 1981 年法新增了一个第 4C 条，仅涵盖具有居留权的母亲，对此，提交人称，委员会应当审查这项限制。他声称，受益于 1948 年法第 7 条第(1)款的儿童不超过 1,000 名。

5.4 对提交人的母亲没有设法通过国内当局为其争取英国国籍一事，提交人没有提出异议。他进一步解释说，他没有让他母亲介入这份来文，因为她认为诉诸司法正义的程序根本没有用，缔约国从 1970 年代以来没有改变过对拥有英国及殖民地公民身份的妇女的政策。

5.5 提交人认为，委员会应当承认，英国及殖民地公民妇女与男子和其他妇女一样平等地享有将国籍传给子女的基本人权，而不论其子女成年与否；特别是两项不同的国籍法已经承认其他人不论成年与否均享有同样的权利。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理问题

6.1 根据其议事规则第 64 条，委员会必须决定来文根据《公约任择议定书》是否可以受理。根据其议事规则第 66 条，委员会可将来文可否受理问题与案情分开审理。

6.2 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款，委员会确信同一事项以前和现在都没有由另一个国际调查和解决程序进行审查。

6.3 根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，委员会只有在确定已经用尽一切国内救济的情况下才能审议来文，除非申请此类救济的时间长得不合常理，或不可能带来有效解决。委员会注意到，尽管提交人的母亲在其出生之时及其成年前没有依照 1948 年法第 7 条第(1)款为提交人申请国民登记，但提交人在 2010 年向内政部提出了公民身份登记申请。委员会进一步注意到，提交人承认，他没有用尽国内救济办法，对驳回他英国公民登记申请一事提出质疑，他声称自己没有财力来挑战议会的法律，尽管他有可能诉诸司法行动，包括根据 1998 年《人权法》提出法律诉讼。委员会认为，提交人未能证明在缔约国申请法庭救济的时间长得不合常理，或不可能产生切实救济，而人付不起法律诉讼费用这个事实本身在没有进一步解释的情况下不足以满足《任择议定书》第 4 条第 1 款的要求。因此，委员会认为提交人未能用尽一切可用的国内救济办法，宣布来文根据《任择议定书》第 4 条第 1 款不可受理。

6.4 鉴于上述结论，委员会认为没有必要审查其他不可受理的理由。

7. 因此，委员会决定：

- (a) 来文根据《任择议定书》第 4 条第 1 款不可受理；
- (b) 应将本决定通知缔约国及提交人。