

消除对妇女一切形式歧视
公约Distr.: General
20 December 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 4 条第 2 款(c)项通过的关于第
126/2018 号来文的决定*、**

来文提交人: A.J.等人(其代理律师为 Birnberg Peirce Ltd 事务所)

据称受害人: 来文人

缔约国: 大不列颠及北爱尔兰联合王国

来文日期: 2017 年 12 月 17 日(初次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 69 条第 3 款作出的决定, 于
2018 年 3 月 12 日转交缔约国(未以文件形式发布)

决定通过日期: 2019 年 10 月 28 日

* 委员会第七十四届会议(2019 年 10 月 21 日至 11 月 8 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审议: 克拉迪斯·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·贾布尔、希拉里·戈贝德玛、纳赫拉·海达尔、罗萨里奥·马纳洛、里亚·纳达莱亚、阿鲁娜·德维·纳拉因、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、弗朗斯丽娜·托艾-布达和艾伊查·瓦勒·维尔吉斯。



背景

1.1 提交人系大不列颠及北爱尔兰联合王国国民 A.J.、S.B.、D.L.、T.B.、R.B.、H.S.和 B.H.，分别出生于 1973、1971、1972、1971、1965、1965 和 1962 年。她们声称，缔约国侵犯了她们根据《公约》第 1、2(a)、(b)、(d)和(f)、3、5、7(c)和 16(a)、(b)和(e)条享有的权利。《公约任择议定书》于 2005 年 3 月 17 日对缔约国生效。提交人的代理律师是 Birnberg Peirce Ltd.事务所。

1.2 来文于 2018 年 3 月 12 日登记在册。2019 年 3 月 10 日，委员会经由其任择议定书来文工作组采取行动，认可了缔约国关于对来文按可受理性与理据分别进行审议的请求。

来文人提交的事实

2.1 提交人是活动分子，而且(或)通过社交网络与开展环境和(或)社会公正运动的政治团体有联系。在 1987 至 2009 年间的不同时期，她们被骗与男性便衣警员建立了长期的亲密关系。

2.2 A.J.的关系始于 2004 年 9 月，结束于 2010 年 10 月，这时她了解到此名便衣警员的身份，此人于 2009 年离开警察部队，但在一家私营公司继续监视她。S.B.的关系从 2005 年 2 月持续到 9 月。S.B.在 2007 年和 2008 年进一步与这名警员发生亲密接触，并于 2010 年 10 月了解到他的便衣身份。

2.3 D.L.的关系从 1999 年 11 月持续到 2000 年 9 月，当时这名警员突然离开她，给她造成了精神创伤。2001 年 11 月，他告诉她，他是干便衣警员工作领工资的。在一种弱势状态下，D.L.两周后怀上了他们的第一个孩子，随后又为他怀上了另一个孩子。两个孩子都被诊断患有退化性疾病。2005 年，D.L.觉得自己不得不嫁给这位警员；现在他们已经离婚。

2.4 T.B.的关系从 1997 年 11 月持续到 1999 年年中；她在 2011 年 1 月发现了这名警员的不公开身份。R.B.的关系从 1995 年第二季度持续到 2000 年 4 月，其时这名警员突然搬出了他们共同的家。R.B.后来怀疑这名男子是便衣警员，这一怀疑在 2010 年得到了证实。

2.5 H.S.的关系从 1990 年 5 月持续到 1992 年 4 月，其时，该警员突然离开她。她在 2003 年获悉他的身份，当时她一直在跟踪他，终于发现了他的结婚证。B.H.的关系从 1987 年 5 月持续到 1988 年 12 月，其时，该警官突然离开了她。她在未明确的时间获悉他的便衣身份。¹

2.6 以妇女为目标的警员都是伦敦警察厅所控制的两个便衣单位的成员。他们的任务不是调查犯罪，而是渗透进社会和政治运动，以便收集情报，从而预测和控制抗议活动的影响。其中一个单位是特别游行队，这是一个高度保密的小单位，创建于 1968 年越南战争期间，2008 年解散。另一个是国家公共秩序情报股，在全国范围运作。它成立于 1999 年，2011 年解散。公众对这些单位在运作期间的

¹ 缔约国在其意见中坚持认为，这一发现发生在 2011 年。

存在、活动、政策和方法知之甚少。便衣警员的平均部署时间为 4 至 5 年。长时间的部署增加了警员严重侵入工作对象个人生活的风险。这种侵入是与监视的目的不相符的。

2.7 这些单位的便衣警员采用假身份，并假装是专心致志的政治活动分子。一些或许多警员利用他们的假身份，与提交人和其他妇女寻求长期和亲密的性关系。据信，这些警员建立了关系，以建立和保持他们的便衣身份，并提高警员的可信度和活动分子给予他们的信任。这种关系持续了 7 个月到 9 年。一名警员与一名提交人育有子女。

2.8 当提交人发现她们的伴侣或前伴侣是或曾经是便衣警员时，她们都受到了心理伤害。这种欺骗严重损害了提交人继续或进一步参与政治活动并形成密切和亲密个人关系的能力。结果，一些提交人被剥夺了生儿育女的机会。

2.9 提交人没有收到对这种关系为什么被允许发生的解释，也没有收到关于缔约国保留的涉及她们个人的任何资料的信息。涉案的警员和高级警官没有因所犯滥用权力行为受到刑事制裁。

2.10 2011 年 10 月 20 日，A.J.和 S.B.向高等法院对伦敦警察厅厅长提起民事诉讼。2012 年 7 月 18 日，其他五名提交人也这样做了。她们都以欺骗、过失、公务渎职和攻击为由提出普通法民事索偿要求。2000 年 10 月(1998 年《人权法》生效日期)之后，提交人与警员的关系才开始，提交人还根据《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 3 条和第 8 条提出了申诉。

2.11 伦敦警察厅厅长申请驳回提交人的所有申诉，理由是这些申诉应由调查权力法庭审理。2013 年 1 月，高等法院驳回了提交人关于警员与其发生性关系的申诉，理由是这些申诉属于 2000 年《调查权力规范法》第二部分的范围，因此应由调查权力法庭审理。然而，高等法院也认为，提交人的普通法诉求不能被驳回，因为该法庭没有审理这些诉求的管辖权。

2.12 2013 年 11 月，在提交人上诉后，上诉法院确认了高等法院的裁定。提交人随后请求允许向最高法院上诉。提交人在请求中，对下级法院的一项裁断提出质疑；该裁断内容为：根据 2000 年《调查权力规范法》，可以合法地授权便衣警员在利用其便衣身份为秘密目的收集情报时、与普通群众发生性关系。2014 年 12 月 22 日，最高法院驳回了提交人要求允许上诉的请求。

2.13 提交人根据与其法律代表达成的有条件收费协议，向高等法院提出普通法索赔。这种协议是以胜诉收费安排为基础的，“不赢不收费”。败诉的索赔人有责任支付被告的费用。因此，索赔人可以决定购买私营的“事后”保险，以提供费用保护，就像这几位提交人所做的那样。被告在诉讼过程中提出支付金钱，寻求就提交人的索赔达成和解。根据提交人的保险单，如果她们不接受“合理”的和解提议，她们的保险责任范围将终止。如果提交人有义务支付被告的法律费用，她们就会在经济上破产。因此，为了保留其保险单，提交人集体决定签订和解协议，就其民事索赔达成和解。她们觉得自己别无选择，因为她们面临的费用之高，

令人望而却步。和解协议包括提供赔偿和向提交人公开道歉。然而，提交人认为，她们在委员会面前仍然保持受害者身份。

2.14 2015年7月，启动了一项公开调查，目前还在进行中。由于一拖再拖，直到2019年才会举行听证会，最后报告的推出，预计不会早于2022年。

2.15 2015年11月20日，警方发表了致所有提交人的道歉。在道歉中，警方承认这种关系具有“虐待性、欺骗性、操纵性，是错误的”，构成“对妇女人权的侵犯、警察权力的滥用和造成重大创伤”。警方表示，这种关系绝对不应发生，是“对个人尊严和人格的严重侵犯”。警方还认识到，“光靠金钱无法补偿这些关系造成的时间损失、伤害或虐待感”，并承认不应允许此种关系再度发生。

2.16 来文人表示已用尽国内补救办法。她们还声称国内补救办法无效，因为：
(a) 她们仍然不了解她们遭受的侵权行为的程度，也不知道是谁批准了此种侵权行为；
(b) 她们没有收到法院宣布其权利受到侵犯的宣告或裁决；
(c) 立法框架仍然允许这种侵权行为发生，甚至使得这种侵权行为能够发生；
(d) 警员自相矛盾的行为削弱了它所作的公开道歉的力度；以及
(e) 缔约国的检察机关——皇家检察署，没有采取进一步行动制裁涉案人员或其上级。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国授权便衣警员，和(或)未能作出有效防范，这些警员在未透露执法机构身份的情况下即与她们发生性关系，从而侵犯了她们根据《公约》第一条、第二条(a)、(b)、(d)和(f)项、第三条、第五条、第七条(c)项和第十六条(a)、(b)和(e)项享有的权利。

3.2 指导和(或)使得便衣警员能够与妇女保持情感、组成家庭和维持性关系，同时却对她们隐瞒真实身份和目的——此种政策和做法构成了对妇女的直接歧视。在绝大多数情况下，受此政策和做法影响的都是女性。没有迹象表明男性也以此方式成为便衣警员工作的对象。此外，该政策和做法对妇女的影响不同，特别是因为它对受害者的生殖权利有重大影响。歧视性待遇的后果是剥夺提交人享有和行使人权和基本自由的权利。歧视性待遇从根本上损害了每个提交人的尊严和隐私。警员以虚假身份开始和维持与提交人的性关系，作为国家人员，侵犯了提交人的身体尊严和隐私，完全无视和不尊重她们的人格尊严，严重侮辱和羞辱了她们，给她们造成巨大的精神伤害。通过利用和欺骗提交人来获取情报，男性警员实施了相当于性别歧视的胁迫。

3.3 此外，歧视性做法和政策的一些具体方面构成了进一步违反《公约》的行为。缔约国违反了《公约》第二条(d)项，当时没有采取措施防止警员的行为，后来也没有将这种行为定为刑事犯罪；缔约国没有对那些犯有侵权行为的人实施刑事甚至纪律制裁。

3.4 缔约国违反《公约》第二条(a)-(c)和(f)项，没有采取立法措施防止警员在便衣工作时与妇女发生性关系。上诉法院裁定，规范非公开的人员情报来源行为的立法，不能被解读为防止或以任何方式宣布性关系非法。皇家检察署拒绝对涉案

警员或其主管采取行动。不起诉任何警员的决定，是在已经成功起诉好几起涉及损害同意的身份欺骗案件的情况下作出的；那些案件涉及妇女与其他妇女发生性关系却隐瞒自己的真实性别。这种方法上的不同表明，不起诉这些警员的决定具有歧视性。拒不起诉的决定还表明，缔约国未能履行其对实施虐待者加以制裁并停止此种做法的积极义务，尽管它明知这种做法正在造成痛苦。

3.5 缔约国违反了《公约》第三条，未能采取适当措施保证妇女在与男子平等的基础上行使基本自由，包括表达自由和集会自由、自由参与政治和民间社会的权利、建立家庭关系的权利、对生育行使选择权的权利以及建立性关系的权利。缺乏这种保障的情形不利于妇女在与男子平等的基础上行使表达自由权和集会自由权。妇女进入性关系和家庭关系以及享受隐私的能力和自由也受到限制。因此，提交人害怕被骗与便衣警员发生亲密关系，这妨碍了她们行使一系列基本自由，包括自由参与政治和民间社会的权利、建立家庭关系的权利、选择生育的权利和建立性关系的权利。

3.6 便衣警员以提交人为目标，对她们持有性别陈规定型观念，这违反了《公约》第五条(a)项。假装亲密，无论是在情感上还是在性关系上，都是为了吸引女性的注意力和承诺。在七起案例中，有四起案例是通过结束所谓关系的行为而行骗的，其中包括关于精心编造的个人危机情节和移居他国的借口。这些故事旨在引起提交人的同情心。提交人竭力寻找这些警员以确保他们的安康，甚至不惜付出大的代价长途奔波。这种政策和做法使得提交人失去权力，因为它利用了男女性关系和家庭关系的社会背景以及妇女在此背景下的情感反应和性反应。

3.7 违反《公约》第5条(b)项，D.L.被欺骗怀孕和生育子女。她案件中的便衣警员试图重新开始他与她的关系，可能是在他的警察上司的指示或明确授权下，因为她正处于发现特别示威队存在的尖端。这导致了她怀上了他们的两个孩子，而D.L.还没有被告知为什么允许这样做。出生在一个受警员控制和欺骗的家庭对D.L.的子女产生影响，从根本上干扰了他们的成长岁月和身份。D.L.还认为，导致她怀上孩子和生育的欺骗行为是该名警员对她进行强制控制的一部分。

3.8 提交人是根据其性别和在政治组织中的活动被确定和锁定为目标的，这与《公约》第七条(c)项背道而驰。国家未能阻止便衣警员在他们要做工作的组织中与妇女建立性关系，这限制了妇女与男子平等参与与国家公共和政治生活有关的非政府组织和协会的能力。妇女害怕被骗与警员发生亲密关系，这妨碍了她们行使基本的政治结社自由和充分参与公共生活。缔约国没有尽职尽责地防止警员与政治上活跃的妇女发生性关系，这阻碍了妇女在与男子平等的基础上行使表达自由权和集会自由权，并从根本上损害了她们的尊严和自主权。

3.9 最后，缔约国违反了《公约》第十六条(a)、(b)和(c)项，剥夺了提交人自由选择伴侣的权利。如果她们知道她们的伴侣是缔约国派来监视她们的便衣警员，她们在结成长期亲密关系时就不可能提供知情同意，而且也不会建立这种关系。缔约国还知道，这些警员在漫长的部署结束后将会消失，无论有没有子女，他们显然都没有结成终身伙伴关系的前景。提交人与警员的关系剥夺了她们自由决定子女数量、生育时间和生育间隔的权利，并对她们的生殖权利产生了重大影响。D.L.

与这名警员生了两个孩子，如果她们刚开始交往时就知道他是警员，如果他回来后她没有受到他欺骗和控制的行为，她就不会生这个孩子。一些提交人失去了生儿育女的选择，因为这种关系的时机取决于她们的最佳生育年龄，并影响到她们随后对人信任、从而结成新的关系的能力。其他提交人生育时间比她们选择的要晚得多。因此，该政策/做法对提交人的生殖权利产生了重大影响，因为它侵犯了她们对生殖作出选择以及对性关系和进入家庭生活给予知情同意的能力。鉴于妇女生育年龄是受限制的，如此这般地以她们为目标，所造成的影响大得不成比例。

3.10 缔约国提供的补救措施不充分。恢复原状的工作并不完整，因为没有向提交人提供关于她们受到监视的程度的信息。提交人需要这些信息，才能将她们受侵害的经历抛诸脑后。此外，无论是警员还是他们的上司都没有因为其滥用权力行为而受惩罚。同样，提交人没有接受康复治疗；她们无法获得心理健康，因为有关方面拒不向她们提供关于她们遭遇的全部信息，也不明确保证她们能在不受监视或侵扰的情况下继续生活。尚未实现抵偿；虽然已有道歉，但申请人要求在道歉中，国家须承认制度化性别歧视。伦敦警察厅拒不在其道歉中包括此种承认的内容。最后，国家没有承诺保证此类事件不再重演；允许利用与便衣警员的亲密关系作为监视抗议者的方法的法律依然如故。

缔约国关于可受理性的意见

4.1 在 2018 年 11 月 21 日的意见中，缔约国补充了来文的案情背景，并提供了广泛信息，介绍自 2010 年以来为审查便衣警务问题而发布的众多国家级报告和开展的调查情况。这些调查程序包括以下内容：(a) 2012 年由英国警察、消防和救援事务监察局进行的审查，其间检查了搜集与抗议有关的犯罪情报的那些国家警察部门并提出了相关建议；(b) 赫恩行动始于 2011 年，目前仍在进行中，这是伦敦警察厅对前特别游行队使用便衣警员的情况进行的独立审查，随后，与 D.L. 和 T.B. 发生性关系的那名前便衣警员因严重失职被警方开除；(c) 便衣警务调查，始于 2015 年，目前仍在进行中，下文还将进一步详细介绍。缔约国还申明，就来文和佐证材料所指称的任何情况(包括所指控的便衣警员的身份)的准确性而言，它不承认任何东西。

4.2 缔约国认为来文不具有可受理性，因为所有七名提交人都未用尽国内补救办法。首先，无论是在基于侵权行为的申诉中，还是在根据 1998 年《人权法》提出的申诉中，提交人谁都没有指称事实上存在基于性或性别的歧视。而她们显然是可以这样做的。因此，国家级的机构没有机会审查这一索偿要求。提交人明显声称，她们曾向国家机构提出过歧视问题；这一说法不正确。

4.3 具体而言，A.J. 和 S.B. 的申诉一方面提出了欺骗、公务渎职、攻击/殴打和过失这些基于侵权行为的普通法指控，另一方面根据 1998 年《人权法》提出了指控，援引《欧洲人权公约》关于禁止酷刑的第 3 条和关于尊重私人和家庭生活权利的第 8 条。D.L.、T.B.、R.B.、H.S. 和 B.H. 的申诉提出了欺骗、公务渎职、攻击/殴打和过失这些基于侵权行为的普通法指控。申诉不包括根据《人权法》提出的任何要求，因为几名妇女的关系都不是在 2000 年 10 月(该法生效日期)后开始或

继续存在的。提交人全都是女性，她们每人都与一名便衣警员发生了性关系——但这些情况显然不足以构成基于性或性别的歧视的指控。

4.4 第二，A.J.和 S.B.在她们的本国诉求中没有声称基于性或性别的歧视是法律问题。她们可以根据 1998 年《人权法》第 6(1)条这样做，根据该条，“公共当局以不符合《公约》权利的方式行事是非法的”。在她们的本国诉求中，A.J.和 S.B.明确依据了《欧洲人权公约》的某些条款，但没有依据《公约》关于不歧视的第十四条。所有七名提交人在与本案有关的期间始终都有初级律师和大律师作为代理。唯一合理的推断是，她们故意决定不追究基于性或性别的歧视。

4.5 第三，如 2015 年 11 月 19 日的法院命令所示，所有提交人都解决了她们的民事索赔诉求。2015 年 11 月 19 日，A.J.和 S.B.同意不再根据《人权法》提出索赔；和解协议指出，这是“提交人根据《人权法》提起的 HQ11X03952 号索赔诉求和[调查权力法庭]诉讼中对被告的索赔的全面和最终解决”。同一天，其余五名提交人另外达成了和解，和解协议称这是“对 HQ12X02912 号索赔诉求中被告的索赔的全面和最终解决”。七名提交人获得了可观的赔偿，具体金额保密。此外，按照和解协议条款，所有七名提交人都收到了法律费用付款以及公开道歉。和解意味着她们要么没有用尽国内补救办法，要么不具备受害者身份。提交人声称，“她们别无选择”，只能接受被告提出的和解提议，因为“如果她们继续坚持此案，将回面临极高的费用风险”。然而，她们也承认，她们的保险单要求她们只接受被告“合理”的提议。可以推断，提交人的初级律师和大律师告诉她们：被告的和解提议是“合理”的。她们显然是可以选择的，并且能够拒绝不合理的提议。因此，提交人接受和解提议是因为其合理性，而不是因为她们“别无选择”。这一点是显而易见的，因为有第三名索赔人当时选择不就她的索赔案进行和解；她是 A.J.和 S.B.提起的民事索赔诉求的当事方，但不是来文的作者。

4.6 向提交人进行公开道歉的内容如下：

“伦敦警察厅最近已就因多名便衣警员完全不可接受的行为而引起的七宗投诉达成和解。……很明显，一些警员……与妇女建立了长期亲密的性关系，这种关系具有虐待性、欺骗性、操纵性，是错误的。我承认，这种关系侵犯了妇女的人权，滥用了警察权力，造成了重大伤害。我代表伦敦警察厅毫无保留地道歉。……我完全同意这是对[隐私的严重侵犯]，也承认这很可能反映了对妇女的态度，而此种态度绝不应该参与伦敦警察厅的文化。……这些妇女强烈表达的关切之一是，她们希望确保今后不会发生这种关系。……这些问题已经是几项调查的主题，包括一项名为赫恩行动的刑事和不当行为调查；秘密警务现在也受到法官领导的公共调查，调查于 2015 年 7 月 28 日开始。甚至在这些机构报告之前，我可以说便衣警员和公众之间不应该发生性关系。……[信息技术]永远不会被事先授权，也不会被用作部署的策略。尽管如此，如果一名警员确实有性关系(例如，如果这是生死攸关的问题)，那么他将被要求报告这一情况，以便对潜在的犯罪和/或不当行为进行调查。作为伦敦警察厅的一名高级警官，我可以这样说，我和伦敦警察厅致力于确保每一名部署从事便衣工作

的警员都遵守此项政策。最后，伦敦警察厅认识到，这些案件表明存在监督和管理失灵的情况。……我们承认缺乏适当的监督。”²

4.7 第四，卧底警察活动调查是在可能获得进一步信息和建议方面提交人可用的国内补救办法之一。2018年5月发表了调查的战略审查报告；请委员会阅读该文件全文。³ 缔约国就2015年3月启动的调查的性质提供了大量信息。调查的最后报告预计将于2023年发布。调查主席是一名高等法院退休法官。由包括律师和公职人员在内的约50人协助主席工作。调查范围包括审查“实际卧底警察行动的动机和范围及其对特定个人和一般公众的影响”。因此，调查程序足够广泛，涵盖对歧视问题和具体侵害妇女行为的调查。就这些目的而言，调查程序被视为司法补救办法还是行政补救办法并不重要。重要的是，调查是独立的，旨在调查一系列问题，包括提交人提出的问题，例如卧底警察行动是否针对政治和社会正义运动参加者，出于什么目的，其范围和结果如何。在有关抗议示威特别行动小组的调查中可能审议的问题清单明确包括对卧底警察在部署期间建立的关系进行审查。提交人要求披露信息，已作为调查的一部分建立了制度，以确保采取一切合理可行的措施来保存可能相关的文件，避免必要的材料遭到销毁。在限制披露证据或文件的命令申请方面，没有统一的政策。“既不确认也不否认”政策本身不是申请限制披露的理由。可能会公布大量材料，由于这些材料的保密级别，在其他情况下不会将其曝光以接受公众审查。至2018年3月底，调查支出已超过1000万英镑。作为调查的一部分，已向大约59个组织发出了560多份取证请求，已收到了460多份证人证词，仅伦敦警察厅就提供了100多万页证据。至2018年5月，已有207名核心参与者和25名法律代表，其中19人(组织)是通过调查资助的。提交人在调查中具有非国家核心参与者身份。她们选择在调查过程中获得资料之前以及在调查就今后应如何进行卧底警务工作做出事实结论和建议之前提交来文。因此，她们没有用尽这一国内补救办法，她们对调查的批评无关紧要、毫无价值。

4.8 缔约国基于各种理由，反对提交人关于用尽国内补救办法的其他主张。首先，提交人声称不知其遭受侵害的程度，也未得到法院关于其权利受到侵害的裁决，但这是因为她们选择通过和解解决了对伦敦警察厅的民事诉讼并选择了和解的条件。她们无法有效地指控未得到有效补救，因为她们选择接受合理的和解提议，其中包括支付损害赔偿金、支付法律费用和公开道歉。

4.9 此外，提交人选择在卧底警察活动调查进行期间提交来文。该调查是这方面的相关国内补救办法，因为它是提交人可借以获得信息和(或)文件的机制；因此，

² 道歉还包括以下内容：“妇女与警官发生关系，没有一起是她们的错。她们被骗了，简简单单就是这么一回事。……很明显，一些警员可能利用了这些妇女的善良本性，并无缘无故地玩弄她们的感情。听到这个消息令人难过，肯定很不好受。第四，我认识到，这些关系、随后的创伤以及与之相关的保密性使这些妇女在部署结束后面临着被这些警员进一步虐待和欺骗的风险。……特别令人关切的是，根据2000年《调查权力条例法》作出的更严格的监督安排并没有防止滥用权力行为发生。伦敦警察厅认识到不应再让这种情况重演，必须采取必要措施确保它不会发生。”

³ 见 www.ucpi.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/20180510-strategic_review.pdf。

提交人本应在提交来文前用尽这一办法。提交人对调查的批评并无依据。该调查涉及事实调查，并将就今后卧底警察活动的部署提出建议。对于像可以追溯到1968年的卧底警察活动这样复杂的问题，需要进行彻底谨慎的事实调查，然后才可在政策层面上加以考虑。因此，就这项工作的规模和复杂性而言，调查花费的时间、法律代表的处理方式以及资料和证据的管理是合理的。调查是相关的国内补救办法，提交人对时间的批评、对只有一组律师的批评或对不能不受限制地查阅“她们在警察或特别部门档案的全部内容；只能查阅卧底警察活动调查认为与调查的职权范围相关且必要的档案内容”的批评都不损害这一点。提交人坚称调查的建议可能与她们寻求的一些补救措施有关，也可能无关，这样的说法对提交人没有帮助，因为她们选择在调查进行期间提交来文，而此时尚未提出任何建议。此外，提交人是该调查的核心参与者，有机会就作为调查一部分应提出的建议提交意见。最后，关于调查无权确保其建议得到实施的主张不能否定的是，调查是缔约国认真考虑卧底警察活动未来的进程的一个重要合法部分，也是提交人可借以获得信息、文件和建议的一个机制。

4.10 第二，提交人称立法框架允许类似侵害发生并使之成为可能，但就此而言，提交人不具备受害人身份。提交人通过诉讼和解，为其受到的伤害获得了有效补偿。仅是因为提交人认为立法框架在并不影响她们的情况下存在缺陷不能使提交人成为受害者。

4.11 第三，提交人称，警方没有保证有争议的行为不会再次发生，削弱了公开道歉的效果，但是，对于卧底警察活动存在各种观点并不足为奇。这些不同的观点解释了为什么缔约国要为调查此事如此大费周章，包括为此开展调查。除其他事项外，调查涉及评估卧底警察活动的理由、授权、业务管理和监督是否充分，卧底警务人员的选拔、培训、监管和管理是否适当，卧底警察活动的法律、政策和司法规范是否健全。

4.12 第四，涉案警察或其上司均未受到刑事起诉，不过，皇家检控署的理由解释载于来文所附文件。由于正在进行的“赫恩行动”，与D.L.和T.B.发生了关系的警察已因严重不当行为被警方开除。由于D.L.似乎没有采取法律措施对皇家检控署的决定提出质疑，因此不起诉的情况不应受到指责。

4.13 来文不可受理的另一理由是所有七名提交人都不具备受害人身份。与X.诉奥地利案中的提交人一样，每个提交人的国内民事诉讼都达成和解。每个提交人都得到了大量损害赔偿、支付的法律费用和公开道歉。

4.14 此外，提交人现在试图质疑和解并无依据，原因如下：(a) 她们在所有相关时刻都有法律代表并选择接受和解提议，至少她们一定知悉提议是合理的；(b) 她们同意和解，从而选择放弃要求或获得信息披露或法院裁决的机会；(c) 她们选择了和解条件；(d) 公开道歉构成对不当行为的承认，提交人自己也承认这一点。

4.15 因此，提交人就因与卧底警察的关系而遭受的伤害获得了有效补偿。这在两个和解协议附件中都有明确说明。两个附件都解释说，和解协议使提交人的诉讼请求得到“完全和最终的解决”。如果与缔约国的立场相反，提交人的国家诉讼

请求确实包括关于基于性或性别的歧视的事实或法律主张，则任何此类请求显然在和解协议范围内，并得到完全最终的解决。或者，如果提交人的国家诉讼请求不包括关于基于性或性别的歧视的事实或法律主张，则和解协议显然旨在完全并最终解决提交人因与警员的关系而遭受的所有伤害。这就是为什么规定不仅对所受伤害提供经济赔偿，而且还进行公开道歉和支付法律费用。提交人似乎认为，尽管有这样“完全最终的解决”，但各方的意思是提交人仍可自由地就此事向委员会提出申诉，这样的看法是完全不切实际的。

4.16 此外，就 D.L.、T.B.、R.B.、H.S.和 B.H.而言，基于属时理由，来文不可受理。缔约国 2004 年 12 月 17 日加入了《任择议定书》，五名提交人申诉的情况发生在该日期之前。其案件中所指控的性关系的持续时间为 1997 年至 1999 年(T.B.)、1995 年至 2000 年(R.B.)、1990 年至 1992 年(H.S.)和 1987 年至 1988 年(B.H.)。关于提交人 D.L.，“她[与卧底警察]的性关系持续到 2005 年，但她在 2001 年发现了伴侣的身份，因此，所指控的不法行为发生在 1999 年至 2001 年关系存续期间(即她不知道伴侣真实身份的这段时间)”。

4.17 提交人不应依赖委员会在 *A.T.诉匈牙利案*中的判例，因为在该案中，委员会的结论是基于对《任择议定书》在匈牙利生效后持续存在的家庭虐待进行的着重于事实的评估。

提交人对缔约国关于可受理性的意见的评论

5.1 提交人在 2019 年 2 月 21 日的评论中称，她们已经用尽国内补救办法。委员会在第 47/2012 号来文的意见中认为，提交人必须为用尽所有可用的国内补救办法做出了“合理努力”。⁴ 鉴于提交人就此事提起的复杂而全面的诉讼，她们已做出了这样的合理努力。

5.2 提交人民事诉讼的和解不构成对损害的自愿解决。提交人接受了和解，以便继续受保，保护她们在败诉时无须承担被告的法律费用。保单继续有效的一个条件是，如果律师建议和和解提议是合理的，则应接受和解提议。一旦被告提出原告在审判中不太可能超越的经济赔偿提议，原告知道，如果她们拒绝提议，她们的保单将不再为她们承保。倘若她们失去保单，可能面临数十万英镑的费用。在提出和解提议时，没有向提交人提供任何信息披露。这样的披露对她们来说是至关重要的补救。提交人称，“这一系统的运作造成了基于性别和社会经济地位的交叉歧视”。由于缺乏资金，提交人无法继续进行法律诉讼，实际上被迫接受和解提议。要求提交人冒如此巨大的风险来用尽国内补救办法将是不合理的，将使她们遭受的交叉歧视持续存在。

5.3 缔约国称，提交人没有向国家当局提出歧视指控，但提交人坚持认为，已向国内法院表明诉讼请求的歧视内容。就卧底警察行为造成的风险，五名提交人在答辩中指出，“上述风险对妇女产生了歧视性影响，因为当时妇女受到过度(如果不是全部)的影响”。只有两名提交人能够援引 1998 年《人权法》，因为该法在 2000

⁴ *González Carreño 诉西班牙案*(CEDAW/C/58/D/47/2012)，第 8.6 段。

年 10 月才生效。提交人没有援引《欧洲人权公约》第 14 条，原因是她们在 2011 年 10 月提出诉讼请求，当时还不知道卧底警察活动的程度。随着时间的推移，明确的歧视性影响变得更加清楚。提交人坚持认为，缔约国清楚她们的申诉涉及歧视，这一点可以从发表的公开道歉中清楚地看出，公开道歉包含以下内容：“我完全同意这是一种严重侵犯[隐私]的行为，它很可能反映了对妇女的态度，而这种态度不应是伦敦警察文化的一部分”。此外，委员会在第 19/2008 号来文的意见中认为，尽管缔约国声称提交人没有向国家当局提出歧视，但由于存在性别暴力，歧视已明显显现。⁵ 提交人向委员会提出的事实与向国内法院提出的事实相同。

5.4 此外，提交人获得的补救(补偿性损害赔偿和公开道歉)不是委员会一般性建议所指的“完全有效的补救办法”。这些妇女依然完全不知道她们受到监视的原因和程度。具体地说，她们不知道：(a) 她们是否成为一段关系的目标，原因为何；(b) 哪一权力级别的人知道或批准了这种关系；(c) 监视何时结束，或是在关系结束后是否继续进行监视；(d) 关于她们的信息如何分享；(e) 分享了何种信息；(f) 分享了多少信息以及与谁分享了信息；(g) 她们被谁监视，何时进行监视。这些是至关重要的信息，没有这些信息，提交人无法知道所受伤害的范围，她们也会被不确定性困扰。拒绝提供信息加剧了提交人的痛苦。提交人有机会了解其所遭遇事件的真相应是补救方法的关键组成部分。提交人详细描述了她们试图获得此类披露信息的努力。

5.5 此外，提交人从缔约国获得的补救措施不包括保证不再发生。虽然警务学院在 2016 年制定了指导意见草案，指出永远不应授权或使用此类性关系作为部署策略，但提交人不知道该指导意见是否已正式发布，此类指导意见也不足以保证不再发生。提交人要求修改立法，把有关活动定为刑事犯罪，确保对此类活动进行起诉，同时允许警员作为辩护提出存在的特殊情况和罪行减轻情节。如不进行这样的变革，提交人如果从事政治活动，依然有可能再次受到被控行为的侵害，而且每次发现类似欺骗的证据时，都会受到心理影响。有效补救措施应包括保证不再发生。

5.6 此外，卧底警察活动调查不构成适当的国内补救办法，原因除其他外，包括：(a) 调查被不合理地拖延，而且其中大部分活动不公开进行，没有向提交人提供接触的机会；(b) 不能确定是否将作为调查一部分向提交人提供信息或不再发生的保证；(c) 据称，调查的最后报告将于 2023 年底提交给内政大臣，因此，构成不合理的等待救济时期；(d) 不保证公开调查结果；(e) 提交人对调查主席对与性歧视有关的问题缺乏理解极为关切，对歧视问题将在调查中得到适当处理缺乏信心。主席承认，他从未接受过任何歧视方面的培训，并在 2018 年 2 月表示，“生活经验告诉[他]，已经到了相当年纪且没离过婚的警察不太可能搞婚外情”。上述内容的相关性在于，如果已婚卧底警察否认与他监视的女性发生性关系，主席更有可能相信他。

⁵ *Kell* 诉加拿大案(CEDAW/C/51/D/19/2008)，第 7.4 段。

5.7 此外，这些妇女遭受的伤害不仅仅是经济上的。她们浪费了人生的重要岁月来培养不能为今后稳定生活提供任何基础的欺骗性关系。一些提交人考虑过或可能考虑过生育子女，但由于卧底警员提供的各种借口，这种情况没有发生。提交人信任他人的能力受到了损害，从而妨碍她们形成新的关系。因此，对提交人来说，发现真相和保证不再发生与经济赔偿同等重要，甚至更加重要。

5.8 提交人重申，她们具有受害人身份，因为她们没有得到有效补救。不能基于属时理由认定来文不可受理，因为所主张的侵害行为不限于最初的欺骗，而是由于缺乏有效补救办法而持续存在的侵害。虽然有些侵害行为发生在 2004 年 12 月之前，但未能提供有效的补救办法是对《公约》的持续违反。

委员会需审理的问题和议事情况

6.1 根据议事规则第 64 条，委员会须根据《任择议定书》决定来文可否受理。根据议事规则第 66 条，委员会可决定将来文可否受理的问题与案情实质分开审查。根据议事规则第 72 条第 4 款，委员会将在审议来文案情实质之前决定来文可否受理。

6.2 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款，委员会确认，该事项过去和现在均未由另外一项国际调查或解决程序进行审查。

6.3 委员会回顾，根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，委员会受理一项来文之前，必须确定所有可用的国内补救办法已经用尽，或是补救办法的应用被不合理地拖延或不大可能带来有效的补救，否则不得审议。⁶ 委员会回顾其判例认为，提交人必须用尽所有可用的国内补救办法，并且必须在国内层面实质性地提出过目前向委员会所提出的诉求，以便使国内主管部门和(或)法院有机会审理诉求。⁷ 如果证明国内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，则这一义务不适用。⁸

6.4 委员会注意到缔约国的立场，即根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，来文不可受理，原因是提交人没有用尽国内补救办法，因为 2015 年开始的卧底警察活动调查仍在进行。委员会注意到缔约国指出调查的最后报告预计将于 2023 年发表。委员会认为这一补救办法在被不合理地拖延，因此不要求提交人用尽该办法。相应地，委员会认为，正在进行的调查不妨碍根据《任择议定书》第 4 条第 1 款受理来文。

6.5 委员会还注意到，缔约国称，根据《任择议定书》第 2 条，来文不可受理，因为提交人不具备受害人身份。委员会注意到缔约国的立场，即提交人在国家一级与政府达成了“完全最终”和解以解决她们的诉讼请求，并同意以具最终效力的方式终止所有诉讼。委员会注意到，提交人在国家一级提出的申诉包括伤害和

⁶ 见 *E.S.和 S.C.诉坦桑尼亚联合共和国案*(CEDAW/C/60/D/48/2013)，第 6.3 段；*L.R.诉摩尔多瓦共和国案*(CEDAW/C/66/D/58/2013)，第 12.2 段。

⁷ 除其他外见 *N.诉荷兰案*(CEDAW/C/57/D/39/2012)，第 6.3 段。

⁸ 除其他外见 *X.诉奥地利案*(CEDAW/C/64/D/67/2014)，第 6.4 段。

侵犯隐私和家庭生活权(A.J.和 S.B.)以及警察企图伤害/殴打、滥用职权、玩忽职守和欺诈(所有七名提交人)。委员会还注意到 D.L.、R.B.、T.B.、B.H.和 H.S 就警察做法和政策对她们作为妇女产生的歧视性影响提出的事实主张。委员会注意到,提交人称和解协议没有为她们遭受的伤害提供完全赔偿,但委员会也注意到,协议条款表明“完全”解决以及提交人明确放弃提出进一步相关主张的权利。委员会注意到,根据和解协议,每个提交人都获得了大量经济赔偿。委员会还注意到,依照协议,每个提交人还得到法律费用付款以及 2015 年 11 月 20 日发表的公开道歉。委员会注意到,在道歉中,将这些关系称为“具有侮辱性、欺骗性和操控性,是错误的”,并“侵犯了妇女人权,滥用警察职权,造成严重创伤”。还在道歉中指出,这些关系本来永远不应当发生,是“对个人尊严和人格完整性的严重侵犯”,而且“很可能反映了对妇女的态度,而这种态度不应是伦敦警察文化的一部分”。在道歉中也承认,“单靠金钱不能补偿这些关系造成的时间损失、[提交人]受到的伤害或遭侮辱的感觉”。委员会注意到提交人关于没有提供不再发生保证的立场,也注意到,道歉包括以下内容:“我可以申明,卧底警察和公众成员之间不应发生性关系。……将永远不会事先授权[这种做法],也绝不会将其用作部署策略”。委员会注意到提交人声称她们仍具有受害人身份,原因是和解协议并非自愿,因为她们感到为了不丧失保单而被迫接受和解协议,如果没有保险,倘若败诉,她们可能要承担巨额法律费用。但是,委员会也注意到提交人提供的信息,即她们的保单要求她们只在律师建议和和解提议是合理的情况下才接受提议。委员会注意到,提交人在和解程序中由她们自己选择的律师代表。委员会还注意到,提交人没有表示,她们曾就协议条款的公平性、武装不平等问题或为同意拟议条款而受到不当压力情况,向其律师和缔约国的代表表达关切。委员会还注意到,在 A.J.和 S.B.提出的诉讼请求中的一名当事人当时选择拒绝接受和解,此人没有参加提交人的来文。委员会进一步认为,考虑到赔偿裁决额、支付提交人法律费用的情况和公开道歉的内容,和解协议条款本身并非对提交人明显不公。根据向委员会提供的资料,委员会无法断定和解协议明显不公,或是存在不当压力或胁迫,原因是条款繁苛,从而损害了提交人放弃就同一事项向委员会提交来文的行为。因此,委员会认为,提交人在国家一级达成完全并最终满足其诉讼请求的和解办法之际,就丧失了受害人身份。因此,委员会的结论是,根据《任择议定书》第 2 条,来文不可受理。⁹

7. 因此,委员会决定:

- (a) 根据《任择议定书》第 2 条,来文不可受理。
- (b) 将本决定通知缔约国和提交人。

⁹ 根据其调查结果,委员会认为没有必要审查其他不可受理的理由。