

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
28 May 2020
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于
第 2979/2017 号来文的意见*、**

来文提交人:	Elena Genero (由 Adriano Maffeo 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	意大利
来文日期:	2016 年 3 月 30 日
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 条作出的决定, 2017 年 5 月 22 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2020 年 3 月 13 日
事由:	因身高规定而被排除长期消防员候选人资格
程序性问题:	无
实质性问题:	基于性别的歧视; 从事公职的机会; 法院和法庭面前的平等;
《公约》条款:	第十四条第一款、第二十五条(寅)项和第二十六条
《任择议定书》条款:	无

1. 来文提交人 Elena Genero 是意大利国民, 生于 1976 年。她声称, 缔约国侵犯了她根据《公约》第十四条第一款和第二十五条(寅)项享有的权利。尽管提交人未明文援引, 但她的指控也提出了《公约》第二十六条下的问题。提交人由律师代理。《任择议定书》于 1978 年 12 月 15 日对缔约国生效。

* 委员会第一百二十八届会议(2020 年 3 月 2 日至 27 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有: 亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、赫里斯托夫·海恩斯、巴玛利亚姆·科伊塔、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、瓦西尔卡·桑钦、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加和根提安·齐伯利。



提交人陈述的事实

2.1 在提交本来文时，提交人已经在缔约国担任志愿(临时)消防员 17 年。2007 年，她竞争入职意大利国家消防队，希望成为一名长期工作人员。然而，她的候选资格被拒，理由是她不符合 165 厘米的最低身高要求。她的身高估计为 160-161 厘米。

2.2 意大利 2006 年 4 月 11 日第 198/2006 号法令(《男女平等机会法》)第 31 条规定，“身高不能成为对人进入公共职业和从事公共职能进行歧视的理由，但有可能规定最低身高限制的特殊职能和消防队除外”。内政部 2008 年 3 月 11 日第 78 号法令规定，竞争加入国家消防队所需的身体和心理条件应受 1987 年 7 月 22 日部长会议主席令(后经 1993 年 4 月 27 日法令修订)第 3 条第(2)款的管辖。该款规定，履行技术和业务职能的长期工作人员的最低身高要求为 165 厘米，男女均适用。对于志愿(临时)消防员，2004 年 2 月 6 日第 76 号总统令规定了男女身高最低 162 厘米的要求。

2.3 提交人向拉齐奥大区行政法院提出申诉，对取消资格的决定和内政部要求进行有关公开考试的第 3747/2007 号法令提出质疑。提交人要求宣布取消资格的决定不合法，因为这是歧视性的，构成滥用权力。她还质疑国家法令规定男女长期消防员最低身高要求为 165 厘米是否合宪，并要求采取临时措施，包括暂停取消资格的决定，暂时允许她加入消防队。

2.4 2009 年 10 月 21 日，拉齐奥大区行政法院驳回提交人关于临时措施请求。2012 年 1 月 18 日，该法院驳回提交人的申诉，称申诉根据不足。法院认为，基于这一服务的作业要求以及工作人员和用户的安全，要求男女身高最低 165 厘米是合理的。法院还认为，提交人被拒绝并非毫无逻辑和无法可依，也不违反平等和不歧视原则，认为最低身高要求与女性人口的最低身高没有显著差异，志愿(临时)消防队员和公职消防员(长期工作人员)的最低身高要求只差 3 厘米。这种区别是合理的，因为这两个类别之间有很大的差异，特别是就聘用的持续时间和对长期消防员要求的更多努力而言。这证明对长期工作人员有更严格的规定是合理的，这些规定应由行政部门自行决定。最后，对男女作统一的最低身高要求是为了防止对妇女的歧视。

2.5 提交人就拉齐奥大区行政法院的决定向国务委员会(Consiglio di Stato)¹ 提出上诉，其中要求采取临时措施，包括暂停取消资格的决定。国务委员会在 2013 年 12 月 3 日的裁决中驳回了提交人的申诉。² 裁决认为，第 198/2006 号法令第 31 条“看来并非明显不合理，因为它确定消防员开展的活动需要一定的身体条件——比警察更甚——因此对禁止基于身高的性别歧视作出特殊例外规定是合理的”。关于临时消防员和长期消防员之间的区别，国务委员会指出，虽然“如果不存在执行任务上的区别作为理由，那么这一规定可能是不一致或有矛盾的”，但这一点于本案无关，因为提交人既没有资格成为长期消防队员，也没有资格成为志愿消防员，原因是她身高不到 162 厘米。

¹ 提交人指出，国务委员会是缔约国最高司法机构。

² 2010 年 2 月 1 日，国务委员会驳回提交人的临时措施请求，但认为“对基于平等原则提出的诉求，需要审查实质内容”。

2.6 2014年5月31日，提交人向欧洲人权法院提出申诉，但于2014年9月11日被一名独任法官驳回，该法官根据《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第34和第35条裁决这一申诉不可受理。

申诉

3.1 提交人称，她是根据《公约》第二十五条(寅)项所享有权利受到侵犯的受害者。她指出，缔约国现行法律规定，要进入国家消防队，男女都必须达到165厘米的身高要求，这构成了对妇女的间接歧视。身高规定意味着女性处于不利地位，因为男女之间存在人本身的客观差异。意大利女性平均身高为161厘米，男性平均身高为175厘米。缔约国将最低身高要求定为165厘米，远远高于女性平均身高，从而将包括提交人在内的大多数女性因自身性别而先天地被排除在竞争之外。尽管《男女机会均等法》(见上文第2.2段)规定了进入国家消防队的身高要求这一例外，但这不能被解释为允许基于性别作出歧视性规定。提交人并不质疑规定最低身高要求这件事，而是质疑这一规定对男女无差别这一事实。提交人补充说，虽然执行消防任务需要一定的身体条件，但这种条件并不完全和直接取决于身高，还取决于其他身体参数，如身体成分和肌肉力量。她援引了意大利宪法法院的一项裁决，其中宣布特伦托自治省的相关法律规定违宪，这条规定是加入该地区消防队的最低身高要求为165厘米，男女均是如此。提交人补充说，她已经当了17年消防队员，参加了几个救援队，表明身高低于165厘米能够履行救援职能。

3.2 提交人声称，缔约国还违反了《公约》第二十五条(寅)项，因为区别规定两类消防员的最低身高要求(临时消防员162厘米，长期消防员165厘米)是不合理的。根据2006年3月8日第139号法令第11条，临时消防队员与长期人员有相同的义务。提交人指出，唯一的区别是两类人员合同的性质(无限期或临时)。此外，救援队由长期和临时消防队员组成，并不因合同的性质而在履行的职责类型有所区别。提交人已经服务了17年，履行的是与长期消防员相同的职责。

3.3 最后，提交人指出，她关于违反第二十五条(寅)项的指控也是有道理的，因为相关条款就缔约国的其他防务力量而言也具有歧视性，包括警察和军队。关于警察和军队的规定中都有对男女最低身高的不同要求，女性为161厘米，男性为165厘米。提交人指出，这些防务部队的成员在安全保护方面履行同样的职能。

3.4 提交人还声称违反了《公约》第十四条第一款，因为国务委员会在另一个案件中(2014年2月19日第768号裁决)已经宣布，在关于Barbara Barrani的一个类似案件中，对男女消防队员的无差别最低身高要求是非法的。拉齐奥大区行政法院也在2015年4月15日第5598号裁决中得出了类似的结论，认为临时消防员履行了与长期工作人员相同的职能，为两类人员规定的差别是不合理的。³ 提交人称，就同一问题做出裁决的同一批法官对她歧视，“违反了合法和合宪原则”。提交人认为，法院应该“至少要求对合宪性作出初步裁决”。

³ 提交人在来文中附上了两份裁决。

缔约国对可否受理和案件实质的意见

4.1 缔约国在 2017 年 9 月 13 日的意见中辩称，对进入消防职业规定身高要求是立法机关考虑到需要开展的活动而酌情作出的选择，因此可对禁止歧视的规定享有特别的克减。根据对职业消防员规定的具体职责，即“肩抗伤员、高压供水、跳板定位动作、运送重型设备、需要穿戴某些设备”等，身高要求是合理的。这些活动需要特别的体力和充分的体重/力量比率。根据这些要求和进行的研究，估算 165 厘米是履行这些职责的最低身高要求。

4.2 缔约国辩称，本案中一审和二审行政法院已经评估了男女身高要求的合理性。

4.3 缔约国主张，根据上述资料，来文理由不足，因为不存在实质性歧视。

提交人对缔约国关于可否受理和案件实质意见的评论

5.1 提交人在 2017 年 11 月 21 日的评论中指出，缔约国以消防员承担的任务作为对消防员规定最低身高要求的理由不足以证明她认为存在的性别歧视是合理的。她坚持指出，鉴于男女之间本身的差异，女性处于不利地位。她补充说，尽管执行消防任务可能需要一定的身体条件，但这并不直接取决于身高，而是取决于身体条件。例如，2015 年 1 月 12 日关于武装部队的第 2 号法律就反映了这一点，该法用关于身体成分、肌肉力量和活跃代谢量的体能参数取代了最低身高要求。

5.2 提交人指出，在一个类似的案例中，法国反对歧视和争取平等高级管理局认为，以身高作为履行消防职能的身体要求既不适度，也无道理。同样，意大利国务委员会本身也通过了一项关于立法草案的意见，其中建议执行第 2 号法，取消最低身高要求，第 2 号法修正了《军队法》第 635 条以及关于招募加入武装部队、警察部队和消防队的身体参数的其他规定。⁴ 国务委员会指出，“立法草案的目的是不要基于现有身高规定排斥消防员候选人，允许根据不同参数进行评估，以确定这些人履行兵役任务的能力”。提交人还援引了欧洲法院在 *Maria Eleni Kalliri* 一案中的裁决，法院在其中得出结论认为，要求警校候选学员最低身高为 170 厘米的希腊法规违反了经 2002 年 9 月 23 日第 2002/73/EC 号指令修订的 1976 年 2 月 9 日关于在就业、培训和职业晋升以及工作条件方面实行男女平等待遇原则的第 76/207/EEC 号欧洲指令。法院的结论是，规定无差别身高要求相当于间接歧视。

5.3 提交人指出，拉齐奥大区行政法院最近认为规定身高要求的国家法律不合法，并允许身高低于法律要求的国家消防队候选人参加公开竞争入职。⁵ 提交人指出，鉴于该地区法院的一贯判例，其中确认规定履行消防职能的最低身高要求为 165 厘米缺乏正当理由，因此她是另一项歧视措施的受害者。

⁴ 2015 年 9 月 10 日至 18 日第 2636/2015 号意见。

⁵ 提交人援引国务委员会的下述裁决：2017 年 8 月 21 日第 9359/2017 号；2017 年 7 月 21 日第 8864/2017 号；2017 年 7 月 13 日第 8467/2017 号；2017 年 3 月 31 日第 4103/2017 号；2017 年 3 月 16 日第 3588/2017 号；2017 年 2 月 2 日第 1675/2017 和 1676/2017 号；2015 年 9 月 18 日第 2636/2015 号；2015 年 8 月 17 日第 10941/2015 号。

5.4 关于临时和长期消防员不同的法定身高要求，提交人指出，拉齐奥大区行政法院也指出，这种区别是矛盾和不合理的，因为这种区别没有充分不同的工作类型作为理由，两类消防员履行的是相同的职能。⁶ 提交人指出，缔约国没有反驳她关于这种歧视的指控。

5.5 提交人还重申了她关于其他国家力量，即警察和军队中歧视的主张。她指出，正如欧洲法院在 *Kalliri* 案中所认为的那样，尽管确保警察部门运作的目标是一个客观目标，但需要确定最低身高要求是否超出了实现该目标的必要范围。根据该法院的意见，尽管警察的职能包括保护人员和财产、逮捕和制服犯罪人并进行预防性巡逻，可能需要体力，并意味着要求特定的身体素质，但这种素质似乎与特定的身高并无关联。

5.6 最后，提交人重申她根据《公约》第十四条第一款提出的主张。

委员会需审议的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，人权事务委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定该来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 委员会注意到，提交人就同一事件向欧洲人权法院提出了申请，但于 2014 年 9 月 11 日被驳回，理由是不符合《欧洲人权公约》第 34 和第 35 条规定的受理条件。委员会注意到，意大利在批准《任择议定书》时提出了一项保留，排除了委员会审议正在或已经由另一国际调查或解决程序审查的案件的权限。委员会回顾其关于《任择议定书》第五条第二款(子)项的判例，⁷ 即如果欧洲法院不仅基于程序理由，而且基于包括对案件实质的某种考虑的理由时宣布不可受理，则同一事项应被视为已得到对《任择议定书》第五条第二款(子)项的相应保留意义内的审查。⁸ 然而，在本案中，鉴于该裁决极为简要，未具体说明不可受理的理由，委员会认为无法确定提交人提出的案件已经得到关于实质内容的审查，不论审查的限度如何。⁹ 因此，委员会认为，缔约国对《任择议定书》第五条第二款(子)项的保留本身并不妨碍委员会审议案情。¹⁰

6.3 委员会注意到，缔约国没有以未用尽国内补救办法为由质疑来文的可受理性。委员会还注意到，提交人向国家行政管辖机构提出了申诉，就拉齐奥大区行政法院一审作出的裁决向该国最高行政法院国务委员会提出了上诉。鉴于上述情况，委员会认为《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍本来文的可受理性。

⁶ 提交人援引大区行政法院 2017 年 2 月 2 日第 1675/2017 和 1676/2017 号裁决。

⁷ 例见 *Rivera Fernández* 诉西班牙(CCPR/C/85/D/1396/2005)，第 6.2 段。

⁸ 除其他外，见 *Mahabir* 诉奥地利(CCPR/C/82/D/944/2000)，第 8.3 段；*Linderholm* 诉克罗地亚(CCPR/C/66/D/744/1997)，第 4.2 段；*A.M.* 诉丹麦(CCPR/C/16/D/121/1982)，第 6 段。

⁹ 见 *Mahabir* 诉奥地利，第 8.3 段。

¹⁰ 见 *A.G.S.* 诉西班牙(CCPR/C/115/D/2626/2015)，第 4.2 段。

6.4 委员会注意到提交人根据《公约》第十四条第一款提出的主张，其中提到，拉齐奥大区行政法院和国务委员会在审议收到的其他类似案件时，宣布对加入国家消防队规定的男女最低身高要求不合法。然而，委员会注意到，拉齐奥大区行政法院 2012 年 1 月 18 日的裁决和国务委员会 2013 年 12 月 3 日的裁决优先于提交人援引的据称矛盾的判例。委员会还认为，判例的变化本身并不意味着提交人根据《公约》第十四条第一款享有的由依法设立的合格、独立和公正的法庭审理的权利受到侵犯。由于没有进一步的资料或证据支持提交人根据第十四条第一款提出的主张，委员会认为，就可否受理而言，这一主张没有得到充分证实，因此宣布根据《任择议定书》第二条，这一主张不可受理。

6.5 关于提交人根据《公约》第二十五条(寅)项提出的主张，即关于进入国家消防队的国内规定和关于进入警察和军队的规定一样具有歧视性，委员会认为，提交人没有提供足够的资料或证据证明消防队员所履行的职能与其他国家部队所履行的职能完全等同，从而证明需有相同的体格要求。因此，委员会认为来文的这一部分也未得到充分证实，根据《任择议定书》第二条宣布这一部分不可受理。

6.6 然而，委员会认为，关于提交人根据《公约》第二十五条(寅)项和第二十六条提出的主张，即她作为国家消防队候选人所面临的所谓基于性别的歧视，以及长期和临时消防队员虽履行同样的职能却在身高规定上有不合理的差别，就可否受理的目的而言，已经得到充分证实，因此宣布这些主张可以受理，并着手审查实质问题。

审议案件实质

7.1 人权事务委员会依照《任择议定书》第五条第一款，根据各方提供的资料审议了本来文。

7.2 委员会必须首先确定，根据提交人的身高并适用规定男女候选人身高至少达到 165 厘米的现行国家法律而取消提交人的国家消防队候选人资格，是否构成性别歧视从而违反《公约》第二十六条。

7.3 委员会回顾其关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)，其中将歧视定义为“任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上认识、享有或行使一切权利和自由”。委员会回顾，禁止歧视的规定既适用于公共领域，也适用于私人领域，一项看来中立或者没有任何歧视意图但具有歧视性效果的规则或措施有可能产生违反第二十六条的行为。¹¹ 然而，并非所有基于《公约》所列理由的区别、排斥或限制都构成歧视，只要它们是基于合理和客观的标准，追求的是《公约》规定的合法目标。¹²

¹¹ 见 Althammer 等人诉奥地利(CCPR/C/78/D/998/2001)，第 10.2 段。

¹² 除其他外，见 O'Neill 和 Quinn 诉爱尔兰(CCPR/C/87/D/1314/2004)，第 8.3 段；Yaker 诉法国(CCPR/C/123/D/2747/2016)，第 8.14 段；Hebbadj 诉法国(CCPR/C/123/D/2807/2016)，第 7.14 段。

7.4 委员会注意到提交人的下述论点没有受到质疑，即 165 厘米的无差别最低身高要求远远高于所称的该国女性 161 厘米的平均身高水平，其结果是将大多数意大利妇女排除在加入国家消防队的竞争之外，包括提交人自己。委员会认为，这一身高要求构成了对进入国家消防队的限制。尽管其表述看来是中立的，但在意大利，这种限制更多地影响到妇女，因为妇女平均比男子矮得多，而最低身高标准介于男子和女子平均身高之间，从而不包括大多数妇女，却包括大多数男子。因此，委员会必须决定，无差别身高要求是否符合合理、客观和目标合法性的要求。

7.5 委员会注意到缔约国的论点，即部长会议主席 1987 年 7 月 22 日法令(后于 1993 年 4 月 27 日修订)第 3 条第(2)款规定的 165 厘米的最低身高要求是消防员的特定职责所需要的。委员会承认缔约国可能有确保国家消防队效力的合法利益，并承认消防员开展的活动可能需要某些身体条件，但委员会注意到，缔约国和国家行政法院都没有证明 165 厘米的身高在有效履行这些职能方面发挥的确切作用，也没有证明身体成分、肌肉力量和活动代谢量等其他身体特征不能弥补身高不达标的不足。在这方面，委员会注意到提交人下述未受质疑的论点，即在提交本来文时，她已经成功地作为临时消防员工作了 17 年，在此期间参加了几个救援队，并履行了与长期工作人员相同的职能。委员会还注意到提交人的下述说法也未受到缔约国质疑，即国务委员会自身在后来的判例中宣布无差别最低身高要求违宪，最近也呼吁取消最低身高要求。¹³

7.6 鉴于上述情况，委员会认为，对国家消防队候选人身高达到 165 厘米的法律规定构成不必要且与所追求的合法目标不相称的限制。因此委员会得出结论认为，鉴于这一规定对女性候选人进入国家消防队产生了过度的影响，这一规定及其对提交人的适用构成了一种基于性别的间接歧视，违反了《公约》第二十六条。¹⁴

7.7 委员会注意到提交人声称对长期和临时消防员的不同身高要求也是歧视性的。委员会注意到，对临时消防员的较低身高要求将不可避免地意味着更多的候选人，特别是妇女，可能有资格成为临时消防员，但不能成为长期工作人员，而同时却按照国家法律的规定履行相同的职能(见上文第 3.2 段)。委员会认为，这并没有造成另一种歧视的理由，而是强化了上述基于性别的歧视。

7.8 提交人根据《公约》第二十五条(寅)项提出申诉并提及她在平等条件下入职公共服务的权利受到侵犯，委员会回顾，根据委员会关于参与公共生活和投票的权利的第 25 号一般性意见(1996 年)：“为了保证在一般的平等的条件下 [进入公职服务] 的机会，任命、晋升、停职和解职的标准和程序必须客观和合理”。此外，“尤其重要的是保证个人在行使第二十五条(寅)项规定的权利时，不受到基于第二条第一款所指任何理由的歧视”。考虑到加入国家消防队的法定身高要求是不合理和歧视性的，委员会得出结论认为，提交人在第二十五条(寅)项下的权利也受到侵犯。

¹³ 2015 年 9 月 10 日至 18 日第 2636/2015 号意见。

¹⁴ 见，类似情况见欧洲法院 2017 年 10 月 18 日在 Ypourgos Esoterikon 等人诉 Maria Eleni Kalliri 案的判决(编号 C-409/16)，第 32 段。

8. 人权事务委员会根据《公约任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实表明违反了《公约》第二十五条(寅)项和第二十六条。

9. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救。这就要求对权利受到侵犯的个人给予充分赔偿。在这方面，缔约国除其他外，应(a) 向提交人提供充分的赔偿，以及(b) 考虑到她多年来的连续服务和作为 2007 年被取消资格理由的身高规定的歧视性，如果她仍然希望入职国家消防队，应评估接纳提交人为长期消防员的可能性。缔约国也有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为，特别是为此修订关于国家消防队入职条件的国内法律。

10. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且根据《公约》第二条规定，缔约国也已承诺确保在其领土内或所有受其管辖的个人均享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立即予以有效且可强制执行的补救，鉴此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实本意见的情况。此外，还请缔约国公布委员会的意见，将其翻译成缔约国的官方语言，广为传播。
