

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
16 December 2024
Chinese
Original: Spanish

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》通过的关于第 3149/2018 号来文
的决定* **

来文提交人: A.M.A.(无律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 墨西哥

来文日期: 2017 年 12 月 27 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 92 条作出的决定, 已于 2018 年 3 月 21 日转交缔约国(未以文件形式印发)

决定通过日期: 2024 年 11 月 1 日

事由: 在竞争公职方面的性别均等配额

程序性问题: 证实申诉; 属事理由

实质性问题: 获得公职; 歧视; 性别歧视; 法院和法庭面前人人平等; 法律面前人人平等; 参与公共事务; 有效补救

《公约》条款: 第二、第三、第五、第十四、第二十五和第二十六条

《任择议定书》条款: 第二和第三条

1. 来文提交人是 A.M.A., 墨西哥公民, 1981 年出生。他声称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第二、第三、第五、第十四、第二十五和第二十六条享有的权利。提交人是一名律师。《任择议定书》于 2002 年 6 月 15 日对缔约国生效。

* 委员会第一百四十二届会议(2024 年 10 月 14 日至 11 月 7 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆·罗德里戈·卡拉索、伊冯娜·唐德斯、马哈古卜·哈伊巴、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、劳伦斯·赫尔费尔、马西娅·克兰、巴克雷·瓦利·恩迪亚耶、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、科波亚·查姆加·克帕查、寺谷浩司、埃莱娜·提格乎德加。



提交人陈述的事实

2.1 2014 年 6 月 26 日，哈利斯科州官方公报公布了国家选举研究所为遴选和任命地方公共权力机构的主持委员和选举委员而发出的候选人征集通告。候选人征集通告说明，考试分数最高的 25 名女性候选人和 25 名男性候选人将进入决定任用程序的下一阶段。

2.2 2014 年 7 月 14 日，提交人向国家选举机构提交了申请，在上述遴选和任命程序中进行登记。他被正式登记，并于 2014 年 8 月 2 日与 76 名女性和 133 名男性一起参加了考试。

2.3 2014 年 8 月 16 日，公布了考试结果，并确定了进入下一阶段的 25 名男性和 25 名女性候选人的姓名。提交人不在 25 名成绩最好的男性之列。因此，虽然他取得的分数高于 25 名入选女性中的 18 名，但他没有进入下一阶段。

2.4 2014 年 8 月 20 日，提交人提起诉讼，要求公民的政治和选举权利得到保护。他认为，在考试中男女候选人分列为两个名单，侵犯了他不受歧视和在法律面前男女平等的权利，以及合法性原则和《公约》第二、第三和第二十六条。¹

2.5 2014 年 8 月 26 日，联邦司法机构选举法庭高等分庭就该诉讼做出裁决，驳回了提交人的申诉。² 无权对这一裁决提出上诉。

2.6 2014 年 9 月 30 日，国家选举机构任命了哈利斯科州地方公共机构的主持委员和选举委员。在被任命的七人中，两名女性的考试分数低于提交人。

2.7 提交人指出，同一事项没有在另一国际机构审查之中。

申诉

3.1 提交人认为，2014 年 6 月 26 日发布的候选人征集通告中所反映的性别歧视，相当于缔约国侵犯了他根据《公约》第二、第三、第五、第十四和第二十五条(单独解读或与第二条第一款、第二款和第三款一并解读)以及第二十六条享有的权利。提交人没能享有法律面前平等的权利，也没有平等获得担任该国公职的机会。³ 为了促进性别领域的平权行动，国家选举机构建立了两份按性别分列的

¹ 提交人和缔约国将“sex”和“gender”作为可互换使用的词。委员会注意到，虽然“sex”和“gender”的定义在某种程度上有所不同和演变，但根据一些定义，sex 的概念是指基于解剖学、生理学、遗传学和激素的生物构造，而 gender 的概念是指在特定社会中与特定性别相关的文化构造，以及性别认同和表达。在这种情况下，委员会使用“gender”一词。在这种情况下，委员会没有被要求评估在选择地方公共机构委员的过程中使用的性别类别(男性/女性)的二元性。然而，委员会指出，不受歧视的权利平等适用于所有人，无论其性别认同如何。

² SUP-JDC-2186/2014. 这项裁决以六票一致通过。选举法庭在其长达 37 页的详细裁决中指出，性别歧视引起了从保护形式平等的模式向寻求实现男女实质平等的社会法律模式的转变。形式平等必须辅之以实质平等，以期通过旨在改变一个群体的经济、文化和社会基础的措施，为行使其他权利创造平等机会。国家选举机构发布的关于任命主持委员会委员和选举委员会委员的指导方针以及候选人征集通告的主要目的之一是在地方公共机构内部建立性别平衡。因此，努力确保七名被任命者中至少有三人是同一性别，这意味着其余四名必须是另一性别。女性相互竞争，正确答案最多的 25 名女性被列入相应的名单，而男性则相互竞争男性候选人名单上的位置。

³ 例如，提交人提到委员会第 25 号一般性意见(1996 年)。另见 Bandaranayake 诉斯里兰卡(CCPR/C/93/D/1376/2005)，第 7.1 段；美洲人权法院，López Lone 等人诉洪都拉斯，2015 年 10 月 5 日的判决(初步反对意见、实质问题、赔偿和费用)，第 161、163、235 和 236 段。

候选人名单，以确定得分最高的 25 名女性和 25 名男性。由于这种分列做法，分数低于提交人的 18 名女性得以通过考试，而他却没有进入程序的下一阶段。

3.2 在征集候选人时确定的均等配额既不客观，也不合理，与减少或消除不平等的正当目标也不相称。男女都可以同等条件响应候选人征集，机会均等。在墨西哥，接受高等教育的男女比例相似。因此，在测试知识的竞争中按性别分列申请人名单既无必要也无道理。更合理的办法是编制一份包括男女候选人的单一名单，具体说明考试结果和进入最后阶段的人员。这将确保混合或多元的应聘人员被任命为有关机构的成员。

3.3 此外，提交人无法就侵犯其《公约》权利的行为获得有效补救，这违反了《公约》第二条第三款。联邦司法机构选举法庭高等分庭驳回了他的申诉，没有分析案件的具体情况。

3.4 最后，提交人声称缔约国违反了《公约》第五条规定的利人原则。当局从限制性的角度解释他的权利，毫无理由地推行基于性别的区别对待。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2018 年 5 月 22 日的意见中提出，应宣布来文不可受理，理由是证据不足。⁴ 此外，没有作出任何相当于司法不公的任意或歧视性决定。

4.2 提交人参加了法律规定的公职竞争。虽然法律规定了区分，但这些区分是正当、客观和合理的，并没有使提交人处于任何实际的不利处境，也没有使他遭受任何其他类型的不公正，因为有关措施是与性别有关的平权行动。

4.3 2014 年 6 月 6 日，国家选举机构总理事会通过了关于任命地方公共机构主持委员和选举委员的指导方针。这些指导方针规定了管理遴选过程的标准，指出性别平等原则将在每个阶段得到考虑，并适用于高级管理机构和地方公共机构的组成。换言之，在 7 名男女选举委员中，至少有 3 名必须是同一性别。根据该指导原则，遴选程序包括以下阶段：候选人登记、核实要求、考试、现场测试、简历评估、面试、拟定候选人名单和任命。关于考试，候选人征集通告规定建立两份名单：一份是 25 名男性候选人的名单，另一份是 25 名女性候选人的名单，这样每份名单上的人将通过竞争确定每一性别的最佳候选人。

4.4 没有允许提交人进入程序的第四阶段，即现场测试，是因为他的考试成绩在他的性别(男性)的候选人中不属于前 25 名。指导方针和相应的候选人要求都规定，遴选标准将尊重性别均等原则。候选人征集通告指出，考试分数最高的 25 名女性和 25 名男性将进入下一阶段。事实上，男性候选人名单是由 29 名成绩最好的男性组成的，并列第 25 名的人也包括在内。这一标准基于缔约国最高法院和国际组织确立的平等原则。提交人在参加考试前知道候选人征集通告中规定的指导原则。

4.5 所采取的措施不能被视为构成歧视行为，因为它是客观和合理的。确保法律面前平等的义务使得只有在有令人信服的情况证明有必要时才根据法律提供差别待遇，最终目的是确保人与人之间的公平。并非所有的差别待遇都可以被认为是

⁴ 缔约国没有提及用尽国内补救办法的问题。

歧视性的。实施的措施包括促进平权行动，以保证妇女在哈利斯科州公共权力机构中的平等代表性。

4.6 关于《公约》第二条第三款，提交人得以通过提起保护公民政治和选举权利的诉讼，对根据既定指导原则认定他未能通过考试这一情况提出质疑。这项上诉符合委员会制定的标准，并由国家选举机构的一个公正独立的法庭进行了审查。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5. 在 2018 年 7 月 18 日的评论中，提交人重申了他的论点，并认为建立两份名单造成了歧视的情况，建立两份名单依据的是一种误解，因为女性和男性加入哈利斯科州地方公共机构的机会是相同的。如果获得公职的依据是才干和平等机会，渴望加入公职的人可能不会受到歧视。此外，没有违反辅助性原则，因为提交人的目的是让委员会确定他的权利是否受到缔约国的侵犯。

缔约国关于实质问题的意见

6.1 缔约国在 2018 年 9 月 21 日的意见中重申，来文不可受理，并认为提交人的指控毫无根据。由于数百年来男性统治下的歧视，妇女在历史上一直处于非常不利的地位，这使得她们无法享受《公约》和其他人权文书，包括缔约国于 1981 年批准的《消除对妇女一切形式歧视公约》所承认的许多权利。在《消除对妇女一切形式歧视公约》中，缔约国重申，一国的充分和完全的发展，世界人民的福利以及和平的事业，需要妇女与男子平等充分参加所有各方面的工作。因此，缔约国承诺采取必要措施消除这种歧视。《公约》第三条也明确承认了这一承诺。

6.2 在国家一级，墨西哥妇女的状况使得有必要制定公共政策来消除阻碍她们发展、限制她们在许多不同领域取得进步并因此阻碍一半以上墨西哥人口参与发展的历史和结构性原因。2006 年《男女平等一般法》规定实施政策、方案、项目和补偿机制，作为保障机会平等的平权行动。

6.3 联邦司法机构选举法庭第 SUP-JDC-12624/2011 号裁决规定性别配额具有强制性，并要求按照《联邦选举机构和程序法》修正案的规定，纳入包含相同性别候补候选人的选票。2013 年，妇女在地方当局中仅占 6.9% 的席位。2011 年，38.5% 的城镇委员会委员和 26.8% 的市政法律官员为女性。在三级政府行政部门中，性别均等还远远没有实现。妇女在高级管理职位总人数中所占比例不到 24%。在联邦政府行政部门，妇女仅占中级和高级管理职位的 35.5%，主要担任较低级别的职位(副主任、部门主任、联络官)。联邦实体中担任高级管理职务的人中只有 14.6% 是妇女。最高法院的 11 名法官中只有两名是女性。2012 年，高等法院中只有 28.6% 的法官是女性。

6.4 关于国家选举机构，2012 年 9 月，妇女在联邦议员中占 22%，在地方议员中占 44%，在高级管理职位中占 41%。因此，正如消除对妇女歧视委员会在 2018

年向缔约国发出的结论性意见中特别指出的那样，有必要继续实施暂行特别措施，以期实现政治生活中的男女实质性平等。⁵

6.5 提交人既没有证实他关于违反《公约》情况的申诉，也没有解释这一申诉的依据，因为缔约国的行为完全符合《公约》。⁶ 根据上述关于委员遴选程序的资料(上文第 4.3-4.5 段)。缔约国重申，在本案中，区分是由法律规定的，是正当的、客观的和合理的，并没有使提交人处于任何实际的不利处境，也没有使他遭受任何其他类型的不公正。以平等方式对待存在客观上的不同情况的个人或群体构成事实上的歧视。⁷ 由于男性统治，妇女在所有领域都是歧视的受害者，这就需要采取特别措施，缩小性别差距，从而保证她们平等享有人权。由于上述原因，决定建立两份按性别分列的候选人名单，以及规定被任命者必须包括每种性别至少三人的指导方针，是为了在国家政治和公共生活中消除妇女在国家政治和公共生活中历来在获得公职和决策职位方面所处的不利地位。⁸

6.6 必须指出的是，为了参加竞争，所有男性和女性候选人都必须符合证明他们适合该职位的客观标准，这一点由地方公共机构关系委员会审核。这些要求载于一些法律和内部条例中。

提交人对缔约国关于实质问题的意见的评论

7.1 在 2018 年 11 月 1 日的评论中，提交人重申了他的论点，并表示他从未反对哈利斯科州选举委员会每一性别的委员应至少有三名的要求。事实上，着眼于确保选举机构由男性和女性组成是一个有价值的目标，并且根据《公约》是合法的。问题在于，用于实现这一目标的机制既不合理也不相称。

7.2 缔约国为该措施辩护的论点是错误的。在高级公共职位和不要求候选人通过客观考试的职位上，缔约国没有促进男女平等参与。事实上，组成最高法院的 11 名法官中只有 2 名是女性。联邦司法机构的 7 名委员中只有 2 名是女性。联邦司法机构选举法庭高等分庭的 7 名司法行政官中只有 2 名是女性。国家选举机构的 11 名选举委员中只有 4 名是女性。18 名国务秘书中只有 3 名是女性。32 名州长中只有 1 名是女性(尽管很快会有 3 名)。在所有这些公职中，任命都是自由裁量的，缔约国没有遵守它在本案中如此频繁引用的性别配额。

7.3 当官员的遴选有考试等客观依据时，其结果必须客观，无论参与者的性别如何。例如，在任命联邦司法机构的法官和司法行政官时，所有候选人都要参加考

⁵ CEDAW/C/MEX/CO/9, 第 17 和 18 段。缔约国还提供了关于任命地方公共机构主持委员和选举委员的指导方针以及有关竞争性考试的历史和发展的补充资料。委员会注意到，对于 2018 年和 2024 年的遴选进程，缔约国缩小了 2012 年确定积极区别对待的指导方针(其中规定在平等基础上任命 25 名男性和 25 名女性)中规定的特别措施的适用范围。根据规定，2018 年遴选进程选出 12 名男性和 12 名女性，2024 年遴选进程选出 17 名男性和 17 名女性，候选人名单将自动包括在遴选进程中得分高于适用与均等有关的特别规则所选出的任何人的任何参与考试者。

⁶ 例如，缔约国提及关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)(第 10 段)和关于男女权利平等的第 28 号一般性意见(2000 年)(第 29 段)。

⁷ 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)，第 12 段。

⁸ 消除对妇女歧视委员会，关于妇女参与政治和公共生活的第 23 号一般性建议(1997 年)，第 15 段(采取暂行特别措施鼓励男女平等参与社会公共生活，是在政治生活中实现真正平等的必要前提)。另见消除种族歧视委员会第 32 号一般性建议(2009 年)，第 12、16、20 和 33 段。

试，通过考试的人将成为法官或司法行政官，无论其性别如何。2014 年，81%的联邦司法行政官和 79%的法官是男性。在本案中，国家选举机构本应采取同样的做法。

7.4 提交人回应了缔约国为证明暂行特别措施的合理性而提出的论点，并重申了他的论点。如果进入公务员队伍是基于才干和平等机会，个人就不会受到任何歧视，包括性别歧视。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

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

8.2 关于根据《公约》第二条本身和第五条提出的申诉，委员会回顾其判例，根据判例，《公约》第二条和第五条规定了缔约国的一般义务，在根据《任择议定书》提交的来文中，不能单独援引这两条提出申诉。⁹ 因此，指称的违反这些条款的行为不属于委员会的职权范围，根据《任择议定书》第三条，基于属事理由不予受理。¹⁰

8.3 关于缔约国称来文明显缺乏根据，委员会注意到提交人根据《公约》第十四条第一款第一句提出的申诉。委员会回顾，根据上述规定，确保当事方平等，包括确保他们有能力反驳对方提出的所有论点和证据是法院的基本职责。¹¹ 委员会注意到，提交人没有解释为什么联邦司法机构选举法庭高等分庭的诉讼侵犯了这项权利。因此，委员会认为，为可否受理之目的，这一申诉证据不足，宣布根据《任择议定书》第二条不可受理。

8.4 委员会注意到提交人关于《公约》第三、第二十五和第二十六条的指称，即他在哈利斯科州公共机构委员职位的竞争性考试中受到性别歧视。提交人称，他不在进入下一阶段遴选程序的 29 名男性名单中，但他获得的总分高于进入下一阶段的 25 名女性中的 18 名。

8.5 委员会回顾其判例，其中指出，《公约》第二十五条(寅)项并未赋予每个公民获得公职的权利，而是在一般的平等条件下获得公职的权利。¹² 关于《公约》第二十六条，委员会回顾其判例和第 18 号一般性意见(1989 年)，其中指出，并非对处于相似或相当类似情况的人的每种区别待遇都是歧视，前提是这种区别待遇是基于合理和客观的标准，并且符合《公约》规定的合法目的(第 13 段)。¹³ 委员会还提及其第 28 号一般性意见(2000 年)，该意见指出，缔约国必须保证法律保障妇女在与男子平等的基础上享有《公约》第二十五条规定的权利(第 29 段)。

⁹ 例如，见 Taylor 等人诉新西兰(CCPR/C/138/3666/2019)，第 6.3 段。

¹⁰ 同上。

¹¹ 例如，见 Äärelä 等人诉芬兰(CCPR/C/73/D/779/1997)，第 7.4 段。

¹² Kall 诉波兰(CCPR/C/60/D/552/1993)，第 13.6 段。

¹³ D.P.和 E.P.诉瑞典(CCPR/C/139/D/3183/2018)，第 8.10 段。

8.6 提交人明确承认，确保地方公共机构的七名议员在平等基础上获得任命，至少有三名男性和三名女性，这一目的是合法的。在这方面，委员会注意到，男女选举委员人数大致相等的要求——以及男女候选人的两份分列名单——是执行性别均等原则(即确保符合总人口的大致性别分布的基于性别比例的代表制)的努力的一部分。¹⁴ 委员会注意到，墨西哥地方公共机构的选举委员负责筹备、举行和监督该国每个联邦实体的选举。在这方面，性别均等可以促进选举管理中的权力平衡和比例分配，这有助于实现民主目标。作为一个原则问题，它没有偏袒妇女的利益。相反，它寻求通过选举进程管理中的平等性别代表性来促进善治。因此，在本案情况下，委员会注意到，均等措施旨在实现的性别公平并不等同于提高妇女地位，而是对所有性别身份的人都是公正的。

8.7 提交人质疑为实现性别均等而实施的措施，即建立两份分列的男女候选人名单。在这方面，委员会注意到，招聘程序中的候选人通告称，在考试中获得最高分的 25 名女性和 25 名男性候选人将进入下一阶段的竞争。该指导方针规定，性别平等原则在程序的每个阶段都要得到考虑，地方公共机构的高级管理机构中每一性别的选举委员至少有三名。委员会还注意到，性别均等措施符合 2006 年《男女平等一般法》和联邦司法机构选举法庭第 SUP-JDC-12624/2011 号裁决，其中规定这种性别配额具有强制性。因此，委员会认为将这些标准应用于竞争符合相关标准。

8.8 委员会注意到，提交人并不反对所追求的更高目标。提交人声称，候选人征集通告中确定的均等配额是不客观、不合理和不相称的差别待遇。委员会注意到，候选人征集公告规定，通过考试并进入程序下一阶段的男女候选人人数相同(25 人)。事实上，在本案中，由于上述同分情况，被选中进行现场测试的男性(29 人)多于女性(25 人)。此外，在选举委员会中为男女留出了相同数量的职位。因此，委员会的意见是，不能认为提交人受到了基于性别的差别待遇。相反，为男性和女性制定的是同样的规则。

8.9 提交人认为，为了考试的目的，不存在男女不平等的情况，因为上大学的男女比例相似。因此，提交人认为，男性和女性分数应该合在一起，以确定一个共同的分数线(见上文 7.1 段)。即使承认提交人因其性别而受到差别待遇，委员会提及其在上文第 8.5 段中的陈述，并回顾其第 18 号一般性意见(1989 年)指出，平等原则有时要求缔约国采取平权行动，以减少或消除会引起《公约》所禁止的歧视或使其持续下去的条件，这种行动可包括在一般时间内给予有关部分人口在具体事务上某些比其他人口优惠的待遇。只要这种行动是纠正事实上的歧视所必要的，就是《公约》下的合法差别待遇。(第 10 段)。

8.10 在本案中，委员会注意到缔约国提供的重要资料，说明了几个世纪的男性统治与墨西哥妇女在公共参与和获得公共决策职位方面面临的歧视之间的因果关系。委员会还注意到，接受大学教育方面的性别均等不一定转化为就业方面的均等，包括获得有决策权的公职方面的均等。事实上，提交人和缔约国都指出，在所述期间，妇女在公务员制度的几个部门任职人数不足，特别是在中级和高级职位上(见上文 6.4、6.5、7.2 和 7.3 段)。在目前讨论中的竞争中，参加考试的女性(76 人)远远少于男性(134 人)，2012 年，妇女在国家选举机构的委员职位方面没

¹⁴ 根据国家统计局和地理研究所的数据，2015 年，墨西哥 51.4%的人口是女性，48.6%是男性。见 <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>。

有实现均等。委员会注意到，除了受教育机会之外，其他一些因素也可能影响特定群体在公共决策职位中的代表性(例如，社会、经济和政治不平等；将该群体排除在支配影响决策领域的网络之外的权力动态；对该群体的陈规定型角色分配；以及限制该群体获得此类职位的家庭领域的不平等)。因此，委员会认为，提交人关于受教育程度的论点不足以证实其主张，即根据同样的标准制定两份平行的、按性别分列的候选人名单构成了不客观、不合理、与消除平等进入选举委员会的障碍这一合法目标不相称的差别待遇。

8.11 关于提交人提出的缔约国没有在其他可自由裁量的高级公职中促进性别平等的论点，委员会注意到，为平衡公共职能中的权力分配而消除结构性障碍通常是逐步进行的，而且自提交人提交来文以来，缔约国在实现上文第 7.2 段提及的许多职能中的性别平等方面取得了进展。¹⁵ 无论如何，委员会并不认为在政府的一个领域没有实现性别均等就一定会使在另一个领域无法实现性别平等合理化。

8.12 关于获得有效补救的权利，委员会还注意到，联邦司法机构选举法庭高等分庭就提交人质疑遴选程序的申诉作出了一份详细和理由充分的决定。

8.13 鉴于上述情况和委员会掌握的材料，委员会认为提交人没有充分证实他的申诉，即由于他的性别，他在获得公职方面受到歧视或受到被禁止的不平等形式，或他获得有效补救的权利受到侵犯。因此，委员会宣布，他根据《公约》第三条、第二十五条和第二十六条(单独解读或与第二条第一、第二和第三款一并解读)提出的申诉根据《任择议定书》第二条不可受理。

8.14 鉴于上述结论，委员会认为没有必要审查关于可否受理的其他理由。

9. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二和第三条，来文不予受理；
- (b) 将本决定转交缔约国和来文提交人。

¹⁵ 例如，2024 年 8 月，最高法院的 11 名法官中有 5 名是女性，包括院长；联邦司法委员会的 7 名司法行政官中有 4 名是女性；19 名国务秘书中有 8 名是女性。