

消除对妇女歧视委员会

第三十四届会议

2006 年 1 月 16 日-2 月 3 日

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做出的决定

( 第三十四届会议 )

关于

第 8/2005 号来文

提交者 : Rahime Kayhan  
声称受害人 : 来文者 ( 由律师 Falma benli 女士代理 )  
缔约国 : 土耳其  
来文日期 : 2004 年 8 月 20 日  
参考材料 : 2005 年 2 月 10 日转送缔约国 ( 未以文件形式分发 )

依照《消除对妇女一切形式歧视公约》第 17 条设立的消除对妇女歧视委员会 ,

2006 年 1 月 27 日召开会议

通过如下 :

受理决定

1.1 提交 2004 年 8 月 20 日来文的是 Rahime Kayhan 女士，她生于 1968 年 3 月 3 日，是土耳其国民。她声称是土耳其违反《消除对妇女一切形式歧视公约》第 11 条行为的受害人。来文者的代理人是律师 Fatma Benli 女士。《公约》及其《任择议定书》分别于 1986 年 1 月 19 日和 2003 年 1 月 29 日对缔约国生效。

### 事实陈述

2.1 来文者是一名教师，教授宗教和伦理课程。她已婚，是三个孩子的母亲，最小的孩子 2 岁，最大的 10 岁。从 16 岁起，来文者就用围巾遮盖头部和脖颈（只露出脸部），在国立大学读书期间也不例外。

2.2 来文者于 1991 年 9 月 26 日被 Bursa Karacabey Imam Hatip 中学雇用，这是教育部下属一所国立学校。她于 1994 年 9 月 12 日开始在 Erzurum Imam Hatip 中学任教，此后 5 年一直在该校工作，直到调入 Mehmetcik 中学。她头一次上班和拍身份证照片（例如其驾驶证、教师证、医疗保险证等用照片）时都戴着头巾。

2.3 1999 年 7 月 16 日，来文者因佩戴头巾而受到警告，并被扣发了工资（1/30）。她对这一处罚提出上诉。诉讼期间第 4455 号《大赦法》开始生效，因此，在来文者的档案中撤销了对她的警告和处罚。

2.4 2000 年 1 月 13 日，来文者收到一份文件，说明已开始调查对她的一项指控。该项指控称，她没有遵守仪表要求，戴着头巾上课，并因她的思想和政治倾向扰乱了学校的安宁及和谐的教学工作。她被要求提交一份书面陈述。

2.5 2000 年 2 月 8 日，来文者为自己进行辩护，指出她的所作所为根本没有扰乱学校安宁。过去 8 年里，她工作努力，没有因两个孩子幼小而影响工作。她从来没有政治或思想倾向，她因教学有方很多次受到督学表扬。她热爱祖国，忠实于共和国和民主政体，她的目标是帮助培养能为祖国和民族献身的土耳其青年。

2.6 2000 年 3 月 29 日，教育部通知来文者，她有权研究她的案卷，并口头为自己辩护，或请律师辩护。

2.7 来文者为进行答辩，寄送了 10 个人的宣誓证词。这些人申明，对来文者的指控和归罪是不正确的。来文者的律师向高级纪律委员会呈送了书面和口头陈述，说明对来文者的所有指控都是不正确的，而且调查报告中没有一处表明，来文者“扰乱了学校融和的校风”。若对她进行惩罚，就是违背国家和国际法律原则，包括剥夺了她的工作自由、宗教、良知和思想自由以及选择自由。另外，这也是一种歧视行为，是对个人身心发展权利的侵犯。

2.8 来文者说明，2000 年 6 月 9 日，高级纪律委员会无理地辞退了来文者。该委员会的决定表明，依照第 657 号《公务员法》第 125E/a 条，来文者戴着头巾上课，就是以政治手段“扰乱学校的安宁及和谐的教学工作”。由于这一原因，来文者永久

丧失了公务员身份。特别是，来文者还在很大程度上丧失了生活来源，将计入她的养恤金的扣减额、工资和收入利息，教育津贴和医疗保险。她戴着头巾也不能在私立学校教书，据说是因为土耳其的私立学校受国家教育部制约。谁也不想雇用一名受到最严重纪律处分的妇女。

2.9 2000年10月23日，来文者向Erzurum行政事务法院提出上诉，要求撤销辞退她的决定，因为她戴头巾并没有违反《国家官员法》第125E/a条。对她的处理至多应是处分或训责，而不是辞退。她声称，惩罚她并不是出于合法的目的，也不一个民主社会应该采取的干预手段。

2.10 2001年3月22日，Erzurum行政事务法院驳回了来文者的上诉，裁定对她的惩罚没有违反法律。

2.11 来文者不服Erzurum行政事务法院的裁决，于2001年5月15日向行政法院提出上诉。她指称，为了适用第657号《公务员法》第125/E-a条，必须有破坏公共秩序的具体行为。但没有证据证明来文者犯有这类行为。她佩戴了头巾，因此违反了《企事业单位工作人员着装条例》。

2.12 2003年4月9日，行政法院第12厅厅长驳回了这项上诉，维持了Erzurum行政事务法院的判决，理由是按诉讼程序和法律，该项判决是正当合理的。2003年7月28日来文者收到了最后裁决通知。

### 控诉

3.1 来文者控诉说，她是缔约国违反《消除对妇女一切形式歧视公约》第11条行为的受害者。来文者佩戴头巾，是妇女特有的一种装束，缔约国因此而辞退她，并取消她的公务员身份，她指称缔约国违反了来文者的工作权利、获得与其他人同等就业机会的权利，晋升的权利、领取工作保障养恤金的权利，以及享受同等待遇的权利。据称，来文者是因佩戴头巾而被辞退的1500多名公务员之一。

3.2 来文者还声称，她享有个人身份权包括她不受歧视地选择伊斯兰装束的权利。她认为宗教和思想自由这项权利包括佩戴头巾。如果她不认为佩戴头巾至关重要，她就不会置她的家庭收入和前程于不顾。来文者还认为，让她要么放弃工作，要么不再戴头巾，这种强迫做法违反了根据国际公约她应受保护的基本权利。她认为，在一个民主社会，这样做是不公正的、法律上是不可预见的，也是非法的和不能接受的。

3.3 来文者控诉说，对她采取的行为是武断的，因为它没有以任何法律或司法裁决为依据。唯一的着装守则是1982年10月25日所谓的《企事业单位工作人员着装管理条例》。该条例规定，工作场所不应佩戴头巾（第5条）。据称这项条例实际上已不再适用，而且未遵从该条例的人没有受到警告或纪律处分。

3.4 来文者还指称，说是违反有关着装问题的第 657 号《公务员法》第 125E/g 条要受警告（第一次违反）和训责（再次违反）处分。但情况却并非如此，据称，来文者受到惩罚的罪名是“因思想和政治原因而破坏了学校的安宁和教学秩序”，但没有证据证明她犯下了此种罪行。因此，她坚持认为，Erzurum 行政事务法院和行政法院的裁决是根据错误的规定作出的。它们没有回答为何被告的行为被视为是思想和政治行动。来文者问到，既然佩戴头巾是一种受思想支配的行动，为何 9 年来行政当局一直允许她这样做。

3.5 依着装论人的做法对她进行的惩罚限制了她的工作权利，破坏了雇员间的平等，造成了更加不容忍的工作环境。她声称，如果她是一名具有类似思想的男子，就不会受到这种惩罚。

3.6 来文者被不公正地取消了公务员和教师身份，对此，她不得不求助于委员会，请委员会判定缔约国侵犯了她的权利，并基于她的性别对她实行了歧视。她还请委员会建议缔约国修改《企事业单位工作人员着装管理条例》，制止高级纪律委员会惩罚任何未经证实属于具体罪行的作为，并撤销禁止佩戴头巾的法令。

3.7 关于来文的受理，来文者坚持认为向行政法院提出上诉已用尽了国内补救办法。她还申明她没有将来文呈送给任何其他国际机构。

#### 缔约国关于受理问题的呈件

4.1 缔约国在 2005 年 5 月 10 日的呈件中坚称，国内补救办法并未用尽，因为来文者没有依照 1982 年 11 月 28 日部长会议第 8/5743 号法令通过的《公务员投诉和申诉条例》（1983 年 1 月 12 日登在《政府公报》上）提起诉讼。另外，她没有既依照《宪法》第 74 条向土耳其议会（大国民议会）提起诉讼，也没有采用《行政司法程序法》第 54 条第 3 款（对裁决的补救）规定的补救办法。

4.2 缔约国声称，对同一事项已根据另一项国际调查程序作了审查。特别是，欧洲人权法院已对类似的案例作了审查。在该案例中，申诉人 Leyla Sahin 声称，她因佩戴头巾而无法完成学业，这违反了《欧洲人权公约》。法院一致裁定，《公约》第 9 条（思想、良知和宗教自由）没有被违犯，因此，不需要审查申诉人关于第 10 条（表达自由）、第 14 条（禁止歧视）和《公约》第 1 号附加议定书第 2 条（教育）受到违犯的指控。

4.3 缔约国坚称，来文陈述的事实是 2002 年《任择议定书》对土耳其生效之前发生的，而来文者是于 2000 年 6 月 9 日被辞退的，因此，依照《任择议定书》第 4 条第 2 款(e)项，她的来文不应受理。

4.4 缔约国还提出，来文违背了《公约》精神，因为来文者的指控与《公约》第 1 条所载歧视妇女的定义并不相符。《企事业单位工作人员着装管理条例》对公务员着装作出了规定，该条例是根据《宪法》和有关法律制定的。这项条例对男女

公务员均适用,违反者不分男女,都要面临和来文者一样的纪律处分和法律诉讼。条例无一处(内容或适用)构成对妇女的歧视。高级法院,如宪法法院或行政法院的裁决均强调,公务员和其他政府雇员都有义务遵守《着装守则》。一个人(不论男女)担任公职后,一上班就要了解《宪法》相关规定、其他立法和判例法。他们有义务遵守着装守则。显然,Kayhan女士一直没有遵守相关立法,即《宪法》第129条、第657号《公务员法》第6/1条和第19条,以及《企事业单位工作人员着装管理条例》第5a条。有关法院裁定,Kayhan女士不顾对她的警告和处罚,坚持戴着头巾上班和教课。因此,根据第657号《公务员法》第125/E-a条(因政治和思想方面的原因扰乱工作场所的安宁和秩序)将她辞退。她的宗教信仰是她自己的事,她在私人生活中有权按个人意愿行事和穿戴。但是,作为一名政府雇员,她必须遵守国家规定的原则和规范。她的工作是公共性的,因此有义务执行上述法律和条例。对来文者的纪律处分不存在任何歧视,也没有违背有关法律。执行有关规范和判例法时,对男女一视同仁。宪法法院在这方面已作出了裁决,为适用土耳其法律和其他规范奠定了基础。根据这些裁决,应当指出,禁止女性政府雇员在工作场所佩戴头巾不构成对妇女的歧视,其目的在于落实生效的法律和其他法规。男女公职人员着装规则显然是根据法律和条例规定确定的。因此,谁都知道着装规则适用于那些想担任公职的人。

4.5 鉴于所述理由,缔约国认为,从歧视的角度讲,来文者的来文应视为不可受理。

#### 来文者对缔约国有关受理问题的意见提出的评论

5.1 来文者坚称,在被辞退并丧失公务员身份的情况下,她向行政事务法院提出了申诉,并在该法庭作出对她不利的裁决后,向行政法院提出了上诉。她认为行政法院是她能提出上诉的最高机构。但她败诉了。她不能提起诉讼,使公务员着装守则废除,因为这种诉讼须在《政府公报》公布此条例之日起60天内提起,或有关待遇终止后即刻提起。《企事业单位工作人员着装管理条例》是1983年1月12日在《政府公报》上公布的,当时来文者15岁,还不是公务员。来文者认为,她不需要用尽这种补救办法,因为她已经采用了司法程序,并声称对她的处理是不公正的。

5.2 来文者声称,向议会提出上诉并不是她就所遭受的歧视需要用尽的一种补救办法,因为补救办法必须不仅在理论上而且要在实践上能提供准确明了的解决方法。来文者坚称,她应当诉诸的唯一补救办法是司法补救。来文者还坚称,她不需要采用行政诉讼法第54条规定的程序。她认为这是一种特殊的补救办法,因为它要求发出有关决定的同一个当局对其决定进行审查。因此,向行政法院第12庭提出上诉实际上不可能取得有效结果。来文者以具体的实例指称,另外两名申诉人(一名实验室助理和一名护士)的指控被驳回了,因为“没有理由纠正”行政

法院同一个法庭作出的“裁决”。来文者认为求助于这种诉讼程序是浪费时间和费用。

5.3 来文者坚称，她的投诉不同于根据另一项国际调查或解决程序所审理的案情。她没有向其他国际机构提出申诉。向欧洲人权法院提出申诉的 Leyla Şahin 属于不同的个人，其案子的性质也不同。《消除对妇女一切形式歧视公约》与《欧洲人权公约》的宗旨和特点完全不同。另外，后一个文书没有涉及工作权利。因此，向欧洲人权法院的申诉不应与提请委员会注意的来文相提并论。

5.4 来文者认为，她的来文不受时间限制，因为《任择议定书》在土耳其生效后，她所遭受的歧视的影响依然存在。来文者被取消了公务员身份，再也不能恢复原职，也不能在私立学校任教，其任何社会保障和医疗保险也随之丧失。

5.5 来文者认为，她控诉受到侵犯的权利按《消除对妇女一切形式歧视公约》规定是应受保护的权利。她坚持认为，她受到歧视是因为她佩戴了头巾。如果一名男子或女子只是违反了《企事业单位工作人员着装管理条例》另外一项规则，就有可能保住工作。来文者的所作所为并不能成为取消其公务员身份的理由。她没有服从着装守则，受到的处分本应是警告或训责，而不应是辞退。来文者声称，这种粗暴惩罚本身表明她受到了歧视。她坚持认为，禁止佩戴面纱是否定妇女具有作出决定的能力，损害了妇女的尊严，并违背了两性平等观念。禁止佩戴头巾在参加工作和接受教育的妇女中造成了不平等。

#### 缔约国就受理问题提出的补充评论

6.1 由欧洲人权法院审查的 Leyla Sahin 一案与来文者呈交的来文实质上是相同的，尽管一个是学生，另一个是教师。无论性别如何，个人在穿戴打扮方面有同等的自由。但在公共场合，他们必须遵守有关规则。

6.2 缔约国解释说，根据土耳其《行政法》，行政行为会造成一种新的法律状态，并具有直接的法律后果。诉讼没有中止裁决的效力。法院已将此类裁决搁置起来。2000年6月9日辞退 Kayhan 女士是依照国家教育部高级纪律委员会的决定进行的。这项决定取消了她的公务员身份。因此，在决定按《任择议定书》第4条第2款(e)项来文可否受理时，要考虑到相关日期是2000年6月9日，即在《任择议定书》对土耳其生效之前。

6.3 缔约国坚称，按照《任择议定书》第4条第2款(b)项，来文不符合《公约》的规定。来文者声称，如果她是男子，或没有遵守公务员着装守则任何其他规定，就不会被辞退，缔约国认为这纯属无稽之谈。来文者被辞退，是因为发现她的立场源自她的政治思想倾向。对于其行为带有政治思想倾向的男公务员也会给予相同的处罚。处罚没有考虑性别，也不受性别影响，因此，不存在基于性别的歧视。

6.4 缔约国认为，妇女参与社会生活、教育活动和公共工作没有受到任何歧视。妇女在学校和学术机构工作的人数和百分比统计资料充分表明了这一点。许多妇女都担任了高级公职，如法官、理事、高级行政长官、大学校长和教务长，包括宪法法院院长以及土耳其科学技术研究所所长。

6.5 缔约国认为，申诉人不服裁决提出上诉，或要求对裁决进行审查，必须在规定的时限内诉诸正常补救办法（“修改判决”）。按《行政审判程序法》（第 2577 号）第 54 条规定，有关各方可以在 25 天时限内申请“修改判决”。采取补救办法的理由包括：影响案情的指控或异议没有被受理；各种要素相互矛盾；法律有误或程序不公正；发生了对案情有影响的欺诈作假行为。行政法院分庭、行政税务审判厅全体会议以及地区行政法院都发布了要审查的裁决，它们将接受有关申诉。参与裁决的法官不能参加对（同一）裁决的审查。

6.6 来文者声称，她向行政法院提出的上诉完全符合《任择议定书》第 4 条第 1 款规定，因为“修改判决”的补救办法是一项特殊补救办法。而缔约国则认为，“修改判决”是土耳其行政法中的一项正常补救办法，应在上诉机构作出裁决之后采用。来文者认为该补救办法缺乏效力，但这并不能影响用尽国内补救办法的问题，而只是反映了来文者辩护律师的个人观点。缔约国坚持认为，行政法院的一些示范性裁决是对申请“修改判决”有利的，另外，应宣布来文不可受理，因为来文者未用尽国内补救办法。

6.7 来文者指称，按《公务员投诉和申诉条例》规定，她既没有可能，也没有权利进行投诉。缔约国提到了来文者的这一指称，认为这是来文者对诉讼程序的误解。来文者似乎将缔约国的这一看法理解成为，她应当对《企事业单位工作人员着装管理条例》提出质疑，以将其废除。缔约国解释说，它没打算给来文者造成这样一种印象，它认为来文者没有采用《企事业单位工作人员着装管理条例》规定的投诉途径。

6.8 关于土耳其宪法第 74 条规定的补救办法，缔约国解释说，涉及来文者个人、[普通]公众或“行为状况”的申请或投诉，应书面提交主管当局和土耳其大国民议会。处理结果也要书面通知上诉人。1984 年 11 月 1 日第 3071 号法律规定了行使申诉权的程序。如果申诉的事项属于司法机构管辖范围，可以不按此程序办理。向土耳其大国民议会的申诉，应由申诉委员会在 60 天内进行审查和裁定。

#### **提交委员会审议的受理问题和程序**

7.1 根据其议事规则第 64 条，委员会应决定，按《任择议定书》来文是否可以受理。

7.2 根据其议事规则第 66 条，委员会可以作出决定，分别审议受理问题和来文的是非曲直。

7.3 委员会注意到，缔约国认为，根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项，应当宣布来文不可受理，因为欧洲人权法院已审查的一个案例与之相似。来文者向委员会保证，她没有向任何其他国际机构提交她的控诉，并指出 Leyla Şahin 诉土耳其案与她本人的控诉并不一样。人权事务委员会在其最初的判例法中指出，在判定根据《公民权利和政治权利国际盟约任择议定书》呈送的来文是否系属正根据另一项国际调查或解决程序审查的同一事项时，来文者的身份是要考虑的要素之一。在 Fanali 诉意大利案(第 075/1989 号来文)中，人权事务委员会认为：

“根据《任择议定书》第五条第二款(子)的含义，‘同一事件’概念须理解为：由同一人或有权以其名义行事的某个人向其他国际机构提交的涉及相同当事人的同样申诉”。

消除对妇女歧视委员会得出结论认为，根据《公约任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项，此来文不是不可受理的，因为来文者与缔约国提及的那位名叫 Leyla Sahin 的妇女属于不同的个人。

7.4 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(e)项，委员会应宣布一个来文不可受理，如该来文主要陈述的事实发生在《任择议定书》对相关缔约国生效之前，除非这些事实在《任择议定书》生效之后继续存在。委员会在审议这项条款时注意到，缔约国辩称关键日期是 2000 年 6 月 9 日，即来文者被停止教书工作的日期。这个日期是在 2003 年 1 月 29 日《任择议定书》开始对土耳其生效之前。委员会注意到，来文者被辞退后，还根据第 657 号《公务员法》第 125E/a 条取消了她的公务员身份。因此，还需要考虑来文者丧失公务员身份后所受到的影响，这在很大程度上是指其谋生手段受到的影响，应计入其养恤金的扣减额、她的工资和收入的利息、教育补助金及医疗保险金。委员会若准备对来文者权利要求的是非曲直进行审查，就必须判定按指称来文者丧失公务员身份所受到的负面影响是否违背了《消除对妇女一切形式歧视公约》第 11 条。因此，委员会认为所涉事实在《任择议定书》对缔约国生效后依然存在，因此基于属时理由来文是可受理的。

7.5 根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》第 4 条第 1 款(国内补救规则)规定，委员会在宣布一项来文可受理之前，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”。国内补救规则应提供一种保障，以便在委员会审议侵犯《公约》所涉任何权利的事件之前，缔约国有机会通过其法律系统对这类事件进行补救。如果来文者将事先未交由地方有关当局审理的控诉内容提交委员会审理，这项补救规则就失去了意义。人权事务委员会对根据《公民权利和政治权利盟约任择议定书》提交来文的人提出了相同要求。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 例如，见 Antonio Parra Corral 诉西班牙(第 1356/2005 号来文)，第 4.2 段。

7.6 委员会注意到，来文者第一次提到的起诉理由是，1999年7月她因在任教的学校佩戴头巾而受到警告，并被扣发了工资。她说，她在向法院的申诉中声明，对她违规的处罚应当是警告，而不应是“比之更重的惩罚”，这一次，来文者没有提出基于性别的歧视问题。根据第4455号《大赦法》，来文者得到宽恕。下一个提出基于性别的歧视问题的机会是2000年2月，当时来文者因受到调查而为自己进行辩护，据称，对她进行调查是因为她戴着头巾去上课，而且“她的思想和政治倾向扰乱了学校安宁协调的教学秩序”。来文者在答辩时着重谈及了政治和思想问题。她要求教育部证实，她何时以何种方式扰乱了学校的安宁。来文者的辩护律师在高级纪律委员会为其辩护时，坚持认为法律有误。该律师还声称，如果对来文者进行惩罚，将会违犯工作自由、宗教、良知和思想自由、选择自由、禁止歧视和人身不可侵犯规定、个人身心发展的权利，以及国家和国际法律原则。2000年10月23日，来文者就丧失国家公务员身份向Erzurum行政事务法院提出上诉时，为其所声称的权利罗列了9条理由——没有一条是基于对其性别的歧视。来文者不服Erzurum行政事务法院的裁决，于2001年5月15日向行政法院提出上诉。这一次，她仍未提出基于性别的歧视问题。2003年4月9日宣布了对来文者的最后裁决。委员会注意到，来文者没有进一步求助国内补救办法。

7.7 与向地方当局投诉明显不同的是，来文者向委员会投诉的主要理由在于，她是缔约国违反《公约》第11条行为的受害者，缔约国因她佩戴头巾——妇女特有的一种装束——就辞退了她的公务员身份。据称，缔约国的这种做法侵犯了来文者的工作权利、与他人享有同等就业机会的权利、以及得到晋升、职业保障的权利、领取养恤金的权利，以及享受平等待遇的权利。委员会不能不得出这样一种结论：来文者在向委员会提交来文之前，应依照土耳其的诉讼程序规定，向她提及的行政机构实际说明提出基于性别歧视的问题的理由。对此，委员会断定，就可否受理来文者有关《消除对妇女一切形式歧视公约》第11条的指控而言，国内补救办法尚未用尽。

7.8 委员会说明，缔约国提请注意来文者没有采用的其他现成补救办法，即审查（“修改判决”）、土耳其宪法第74条规定的投诉程序，以及《公务员投诉和申诉条例》规定的程序。不过，委员会认为，向它提供的资料虽然表明了采取补救办法在合理预期内有可能起到补救作用，但这类资料不够明确，无法用于决定按《任择议定书》第4条第1款，所述补救办法是否具有功效。无论如何，委员会认为没有必要作此决定，或依据其他任何理由确定来文是否不可受理。

7.9 因此，委员会作出如下决定：

(a) 根据《任择议定书》第4条第1款，因未用尽国内补救办法，来文不可受理；

(b) 该项决定应告知缔约国和来文者。

