

The background of the cover features a stylized profile of a human head facing left. The interior of the head is filled with a complex network of white lines and dots, resembling a circuit board or a neural network. The head is set against a solid blue background.

聯合國人權條約機構 平等與不歧視 個人申訴案例彙編

Savolaynen v. Russian Federation

Baranovs v. Latvia

Bekmanov et al. v. Kyrgyzstan

Bellini v. Italy

Conley v. Australia

M.R. i V. v. Spain

Köck v. Austria

B.A. et al. v. Spain

Matson et al. v. Canada

V.P. v. Belarus

Anne Nuorgam et al. v. Finland

Zapescu v. Republic of Moldova

序

平等與不歧視為國際人權法所確立之基本核心原則，亦是國家在推動立法、政策及各項行政措施時必須恪遵的義務。我國在推動人權保障的進程中，除持續落實各項核心人權公約之精神外，亦重視公務人員對平等與不歧視議題的理解與敏感度。唯有每一位公務同仁具備充分知能，方能使人權保障落實於政府施政的日常。

本書編纂目的，在為各機關提供具體而可資運用的參考素材，協助公務人員深入認識各類型歧視的樣態與政府在落實平等與不歧視這項權利的義務，強化公務人員識別及妥適處理歧視問題的能力，以期逐步消弭歧視，並促進社會的實質平等。本書蒐整已國內法化之六部聯合國核心人權公約條約機構近年審議的申訴案例，這些案例皆為個人認為其權利遭受締約國侵害時，向條約機構所提出的申訴。書中整理每篇案例的事實、申訴人與締約國的主張以及條約機構的審議結果，並完整呈現案例內容，且列出關鍵字，讓讀者能掌握案例全貌。

尤為重要的是，本書於每篇案例後提供延伸討論，從條約機構的意見切入，使讀者得以理解條約機構在個案中如何認定歧視、判斷構成歧視的理由，並提供解析，增進讀者對「歧視」的理解。同時，引導讀者從我國法制與實務脈絡，探討臺灣過往類似事件之處理方式與聯合國案例之異同，並進一步思考，若此類情形發生於我國，公務人員應如何依法妥善處理。期盼本書能協助公務人員在推動各項業務時更清楚掌握人權保障的核心理念，並成為實務運作的重要參考。

本書是由行政院人權及轉型正義處與各公約主管機關合作編纂，本書能順利完成，感謝李柏翰副教授撰寫導讀、協助整理案例摘要與延伸討論，以及周怡君教授、陳靜慧副教授及張陳弘副教授協助審閱並提供寶貴建議，使全書內容更臻周延與精確。

期許各機關同仁在處理業務時，均能秉持人權公約的精神，確實落實平等與不歧視的核心價值。相信本書的出版，能成為推動平等與不歧視的關鍵助力，使人權價值不僅僅是國際承諾，更能深植於臺灣社會的每一個角落。

行政院院長



目 錄

導讀	1
01 Savolaynen v. Russian Federation	
同性戀、雙性戀、跨性別者之和平集會權案	7
02 Baranovs v. Latvia	
被選舉人語言能力資格限制案	31
03 Bekmanov et al. v. Kyrgyzstan	
宗教組織登記案	51
04 Bellini v. Italy	
身心障礙者及其家庭照顧者之權利案	67
05 Henley v. Australia	
提供視覺障礙者口述影像之可及性案	97
06 M.R. i V. v. Spain	
身心障礙者職場合理調整案	125
07 M. Köck v. Austria	
聽覺障礙學生受教育合理調整案	151
08 A.B.A. et al. v. Spain	
非國民兒童受教育權案	169
09 Matson et al. v. Canada	
原住民身分之性別歧視案	199
10 V.P. v. Belarus	
退休金年資計算之性別間接歧視案	233
11 Anne Nuorgam et al. v. Finland	
原住民族議會選舉人資格案	253
12 Zapescu v. Republic of Moldova	
就業歧視救濟舉證責任轉換案	283

導 讀

本書試圖透過聯合國各項國際人權公約委員會審理過的 12 件個人申訴案例，瞭解平等與不歧視等規定在不同議題上如何被詮釋。自國際人權規範體系出現以來，學者、倡議者、法律工作者都努力探索人權的規範內容並有效實踐權利保護，而聯合國的個人申訴作為一種基於國際公約建立而來的準司法機制，因此在過去數十年裡有越來越多研究在探究申訴案件可受理或不受理的經驗性推論，以及委員會採取特定見解之推理過程。

因此，作為本書之導讀，這裡先介紹聯合國體系中 9 個基於核心人權公約所設置的委員會，及其議事規則與工作方法。目前只有 8 個委員會具有處理個人申訴的權限與能力，包括定義並指認權利侵害、國家義務與救濟責任等任務。其中，有些委員會已有數十年處理申訴案件的經驗（如消除對婦女歧視委員會），有的則相對年輕，在發展工作方法時亦同時學習其他委員會的議事規則與作法（如經濟社會文化權利委員會）。

這些個人申訴機制可能透過原本的國際人權條約授權而來，其他個人申訴機制則透過單獨存在之任擇議定書授權而來：

申訴機制 態樣	申訴管道	授權法源依據
公約約 文授權	消除種族歧視委員會 (CERD)	《消除一切形式種族歧視國際公約》(ICERD, 1969 年 1 月 4 日生效) 第 14 條
	禁止酷刑委員會 (CAT)	《禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約》(CAT, 1987 年 6 月 26 日生效) 第 17 條
	強迫失蹤問題委員會 (CED)	《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》(ICPPED, 2010 年 12 月 23 日生效) 第 26 條
	移徙工人委員會 (CMW)	《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》已於 2003 年 7 月 1 日生效，但有關個人申訴程序之第 76 條及第 77 條尚未生效
任擇議定 書授權	人權事務委員會 (HRC)	《公民與政治權利國際公約任擇議定書》(ICCPR-OP1, 1976 年 3 月 23 日生效)
	消除對婦女歧視委員會 (CEDAW)	《消除對婦女一切形式歧視公約任擇議定書》(OP-CEDAW, 2000 年 12 月 22 日生效)
	身心障礙者權利委員會 (CRPD)	《身心障礙者權利公約任擇議定書》(OP-CRPD, 2008 年 5 月 3 日生效)
	兒童權利委員會 (CRC)	《兒童權利公約關於來文程序之任擇議定書》(OP-CRC-IC, 2014 年 4 月 14 日生效)
	經濟社會文化權利委員會 (CESCR)	《經濟社會文化權利國際公約任擇議定書》(ICESCR-OP, 2013 年 5 月 5 日生效)

各條約及議定書中最重要的共同條款應是明確授權各委員會受理申訴的權限，每項授權規定通常也會包括具體的管轄權條款，均要求提供被害人同意啟動程序的證據。個人申訴需遞交非匿名的申請書，控訴對象僅限接受委員會處理申訴管轄權的締約國。而管轄案件是否可受理的規則也很重要。這些規定類似所有國際裁決的規定，例如窮盡國內救濟程序、一事不二審、不得濫用申訴權利、當事人及過程保密等原則。

除了上述國際程序法常見的規定，其他也有一些專屬聯合國人權機構的要求，比如應排除顯無事證的申訴，而 CESCR 任擇議定書第 3 條第 2 項第 5 款及第 4 條更明定不應完全仰賴媒體報導，而且當事人若無法證明其個人遭受「明顯不利」(clear disadvantage) 的狀況，委員會得拒絕受理，除非該爭議具有「普遍重要性」(general importance)。此外，大部分委員會都接受臨時措施的申請，但其准許並不等於也不能視為案件已受理或相關案情認定。

許多委員會的申訴程序也特別有規定，禁止各國對申訴人或其他相關人員挾怨報復，包括在未經被害人明確的同意下，不得公開披露被害人的狀況，CAT 甚至提到不得恐嚇或報復證人。根據 CRC 任擇議定書第 2 條之規定，CRC 的工作必須遵循兒童最佳利益之指導原則，並依兒童的年齡和成熟程度適當考慮兒少當事人的意見。案件決定出爐後，國家有義務公開結果，並應考慮到障礙者與兒少可理解的方式，向全民公告周知。

雖然超出個人申訴的範圍，但值得注意的是，大部分委員會也被賦予了處理國家控訴國家的權力，而 CEDAW、CRPD、CESCR、CRC 及 CAT 均另訂了針對嚴重或系統性違法行為啟動調查程序的規則，包括經國家同意之實地訪問與調查，這些委員會也可以要求國家報告有關正在採取相關措施等資訊。由於強迫失蹤事件之特殊性，CED 甚至可以接受「尋找失蹤人員」緊急行動之聲請。這些都是國家人權法下針對爭議問題特殊的處置辦法。

針對申訴案件的程序性規定，所有委員會都制定了自己的議事規則。比較值得一提的包括 CERD 任命了一個工作小組來研究所有收到的申訴，向全體委員會提出相關建議。又如 CRPD 在 2011 年 4 月新增障礙權利組織參與 CRPD 工作的指導方針。再如 CRC 在 2013 年通過的來文程序的處理方法，包括在一般事務程序及針對

申訴案件之會議中融入兒童參與的工作方法。而由於 CMW 申訴程序條款尚未生效，因此尚無相關議事規則。

根據這些委員會的議事規則，若有待證事實或需要補充資訊的要求，通常透過聯合國秘書長來提出（例外情況時，得任命特別報告員來提出）。CESCR 有一個關於證實臨時措施聲請的程序，要求聲請人披露所有相關重要事實，否則可能導致該聲請被拒絕。當國家質疑國內救濟措施尚未用盡，國家需證明被害人其他可得之救濟等詳細資訊。CRC 也有一項特殊規定，若無法證明兒少當事人之同意，CRC 不一定會認為申訴符合兒童最佳利益。

對委員會處理個人申訴案件有基本認識後，在閱讀時應該會感受到每個申訴人是經過層層門檻才有機會「國際化」系爭案件，把當事國拉到委員會面前針對特定作為或不作為開啟討論。這些個案也揭示了聯合國條約機構在處理平等與不歧視議題上的標準與趨勢。透過審查當事國與案情的背景脈絡，委員會不僅檢視形式上是否構成差別待遇，更深入分析該差異是否具正當目的、符合比例原則，或反映特定的制度性障礙等狀況。

建立相關標準，賦予了合理差別待遇、國家積極作為義務，以及哪些義務應立即實現，而哪些又允許「逐步實現」等概念具體意義，並提供各國政府在審查法規或政策時得以遵循的實務參考。而本書包括 12 件針對平等權及不歧視條款之案件（3 件 HRC 案件、4 件 CRPD 案件、1 件 CRC 案件、2 件 CEDAW 案件及 2 件 CERD 案件），都已經是順利被受理並獲得決定的申訴，但其實有許多申訴在提交後從未成案，日後亦值得我們關注。

藉由這些案件，條約機構逐步形塑出一套複雜但層次分明的平等保障規則，不僅積極呼籲實質平等的重要性，並考量種族、性別、身心障礙狀態、社會經濟地位、勞動條件等多重因素，對特定群體或個人造成的結構性不利益與脆弱性；此分析方法也提升了交織歧視 (intersectional discrimination) 在國際人權法中的能見度與正當性。個案申訴制度所建立的邏輯與方法論，亦逐漸成為被國內法院、立法機關及學術界參照的重要依據。

● 本書使用方法

本書所收錄的 12 件申訴案例，既是重要的學習教材，也是專業實務中可供參考的權威性文件。案例的編排方式，參照聯合國各人權公約委員會針對個人申訴的決定體例，依序呈現：

- ＊ **案例基本資訊**（包含申訴日期、意見通過日期、公約條款、關鍵字）
- ＊ **案例摘要**（包含事實、申訴人主張、締約國說明及委員會審議結果）
- ＊ **案例內容**（包含事實、申訴人的主張與締約國的意見、委員會認定的事實、法律適用與判斷過程結論，包括是否成立權利侵害、是否構成歧視以及國家應採取之補救或政策行動）
- ＊ **延伸討論**

透過閱讀這些案例，讀者應能學習到：

- ＊ **權利內涵與國家義務**：理解國際人權公約下，特定實體權利與「平等與不歧視」原則之範圍與適用。
- ＊ **判斷歧視的方法與標準**：熟悉條約機構如何審查差別待遇的正當性、比例性，並辨識結構性障礙或交織性歧視。
- ＊ **專業應用的可能性**：
 - 人權裁判（如申訴委員會、各級法院）可參照案例所揭示的解釋邏輯；
 - 人權評估（如國家人權委員會、公約主管機關）可運用案例作為判斷基準；
 - 政策執行（如公務體系）則可將案例所反映的國家義務內涵，轉化為具體政策或行政措施。

聯合國條約監督機構作為準司法國際機制，其影響力並非來自強制執行，而是建立在規範內涵的一致性與價值共識基礎上的權威性。也就是說，雖然條約機構的個案決定不具有強制力，但實務上卻對各國產生具體影響，這些意見可能最終促成新的政策出現、歧視法規終遭廢止，甚至在國內訴訟中被援引為法理依據，突顯出個人申訴案件所累積的規範力道，確實有機會直接或間接促進平等權的發展，以及相關法律框架之改善與轉型。

需要提醒的是，這些案例均在各自的社會文化脈絡下產生，並非所有結論都能直接套用於臺灣，仍須判斷個案的具體狀況。然而，作為已國內法化之國際人權公約在實踐層面上的實務參考，它們具有不可取代之價值，能幫助我們在面對並理解個人及所屬群體，在權利的享有及實現上，更適當去判斷是否遭遇歧視或不平等的待遇。



01

Savolaynen v. Russian Federation

同性戀、雙性戀、跨性別者之和平集會權案

CCPR/C/135/D/2830/2016



案例基本資訊及摘要

案例基本資訊

- 申訴日期：2014 年 12 月 25 日（首次提交）
- 意見通過日期：2022 年 7 月 19 日
- 公約條款：公民與政治權利國際公約 (ICCPR) 第 19 條、第 21 條及第 26 條
- 關鍵字：和平集會權；表現自由；歧視；同性戀、雙性戀和跨性別者

摘要

● 事實

申訴人是俄羅斯聯邦同性戀、雙性戀與跨性別群體的成員，也是該群體的人權倡議者。2013 年申訴人計劃在聖彼得堡舉行示威，但所有請求均被駁回。市政府認為，預計舉行活動的廣場位於一座兒童劇院附近，將有許多兒童會穿過廣場。為了保護兒童免於對其健康與發展有害的資訊，市政府不核准申訴人的活動。

● 申訴人主張

締約國不核准其示威遊行，該限制並非依據法律規定，非出於合法目的，也非民主社會所必需的，違反 ICCPR 第 19 條及第 21 條規定；締約國是因其示威遊行內容而否准，構成基於性別認同的歧視待遇，違反 ICCPR 第 26 條。

● 締約國說明

禁止示威的做法符合必要性與正當性。當天在計劃舉行活動的廣場，有其他體育活動要進行，主管機關有向申訴人提供在其他時間與地點舉行活動的可能性。申訴人計劃舉行的活動離兒童文化機構很近且計劃傳播的宣傳內容並不詳盡。為保護 16 歲以下兒童不受道德與精神發展的負面影響，對申訴人權利設下限制是可允許的。

● 委員會審議結果

ICCPR 第 21 條保障人民和平集會自由的權利，締約國有義務證明，對於此項權利的限制符合比例原則，是必要且適當的。對和平集會的限制可作為保護公共道德而實行，但不該用於保護單一價值觀，而必須從多元主義、普遍性與不歧視的角度來理解。委員會認為，公開呼籲尊重性少數及性別多元群體的權利，不會對未成年人的權利和自由產生負面影響，締約國的做法並不符合 ICCPR 第 21 條規定的必要性及比例原則。此外，主管機關拒絕核准計畫舉行，是基於性傾向及性別認同的歧視，違反 ICCPR 第 26 條。因此，締約國違反 ICCPR 第 21 條及第 26 條規定。

案例內容

1. 申訴人 Ruslan Savolaynen，俄羅斯國民，生於 1989 年。他稱，他因俄羅斯聯邦侵害他在《公約》第 19 條、第 21 條及第 26 條之下的權利而受害。《任擇議定書》於 1992 年 1 月 1 日對締約國生效。申訴人由律師 Svetlana Gromova 代理。

申訴人陳述事實

- 2.1 申訴人是俄羅斯聯邦聖彼得堡的男女同性戀、雙性戀和跨性別群體成員，也是該群體的人權倡議者。2013 年 3 月 31 日，即「國際跨性別議題宣傳日」，申訴人計劃在聖彼得堡不同地點舉行若干示威，並向有關主管機關提出請求，要求核准舉行這些活動。但所有請求都被駁回，因此示威沒有舉行。
- 2.2 具體而言，2013 年 3 月 25 日，申訴人向聖彼得堡市政府的司法、法律秩序及安全委員會提交了通知，說明計劃於 2013 年 3 月 31 日下午 3 時至 4 時在 Pionerskaya 廣場 Griboyedov 紀念碑前舉行示威，將有至多 20 人參加。該活動的目的是引起公眾和執法人員關注跨性別者和變性者以及其他性別少數群體面臨的歧視，並提高主管機關和整個社會對跨性別群體的關注。申訴人向市政府通報了活動的目的、日期、時間和地點，並在通知中表示，參與者計劃使用橫幅、海報、傳單和其他視覺宣傳手段。申訴人在給主管機關的通知中稱，活動期間展示的海報上寫有以下宣傳語：「我的性別——我的選擇」、「朝平等和尊重轉變」和「生理結構並不意味著命運」。
- 2.3 2013 年 3 月 27 日，市政府的代表電話通知他示威無法舉行，因為當天計劃在同一地點舉行另一場活動。該代表建議在其他時間或地

點舉行示威作為替代方案。該代表建議將聖彼得堡郊區 Novoselki 作為替代地點。申訴人詢問另外哪些時間可在 Pionerskaya 廣場舉行示威，但該代表無法提供任何連貫的答案。申訴人還詢問了另一項活動的開始和結束時間，但該代表表示不清楚。

2.4 市府在 2013 年 3 月 27 日的書面答復中通知申訴人，由於地方主管機關 2013 年 3 月 31 日將在 Pionerskaya 廣場舉行一場定向越野的大眾體育活動，因此無法在該地點舉行示威，同時舉行示威將侵害不參加示威的其他人的權利。市府再次建議申訴人考慮更改計劃舉行活動的日期和 / 或時間，或在原計劃的日期和時間舉行活動，但將地點改為聖彼得堡 Vyborg 區 Novoselki。市政府要求申訴人將有關所建議更改的決定以書面通知市政府。市政府還告知申訴人，除非就所建議的更改達成一致，否則他不准舉行該活動。

2.5 2013 年 4 月 24 日，申訴人在聖彼得堡 Smolninsky 地方法院對市政府的答復提出質疑，他主張，禁止舉行示威是不合理的，因為計劃舉行體育活動並不自動導致申訴人無法舉行示威。他還主張，市政府提議的替代地點不符合計劃舉行的示威目的，也無法反映其社會和政治意義，因為該地點位置偏遠，交通不便。雖然該地點在形式上位於聖彼得堡市邊界內，但距離市中心很遠，需要乘坐大約 2 小時大眾運輸才能到達。而 Pionerskaya 廣場位於市中心，參與者和媒體代表都很容易到達。

2.6 申訴人在 2013 年 4 月 30 日地方法院開庭的時候也指出，Pionerskaya 廣場 2013 年 3 月 31 日空無一人，似乎沒有舉行其他活動。他請求法院傳喚 2013 年 3 月 31 日到過 Pionerskaya 廣場的一人作為證人，此人觀察了廣場並拍了照。他還要求法院將表明廣

場空無一人的照片作為證據，但這兩項請求均遭到拒絕。

- 2.7** 2013 年 4 月 30 日，地方法院駁回了申訴人的訴訟，認為市政府受到質疑的答復是根據國內法律相關規定作出的，沒有侵害申訴人的表現自由和集會自由權。具體而言，地方法院認為，主管機關顯然不能核准在同一時間和地點舉行若干活動，因為這顯然會侵害每項活動的參與者的權利。申訴人沒有被剝奪在市政府建議的替代地點舉行活動的可能性，也沒有被剝奪自行建議在其他地點或時間舉行活動的可能性。
- 2.8** 申訴人就地方法院的裁判向聖彼得堡市法院提出上訴。2013 年 7 月 17 日，市法院駁回了上訴，並且未對市政府在被質疑的回應中提出的理由進行評估，認定拒絕核准在申訴人所選地點和日期舉行示威是合理的。市法院在這方面指出，計劃舉行活動的 Pionerskaya 廣場 Griboyedov 紀念碑位於一座兒童劇院附近，這意味著不同年齡的兒童出入劇院要穿過廣場。根據國內法律相關規定，包括關於兒童權利基本保障的第 124-FZ 號聯邦法和關於保護兒童免受對其健康和發展有害資訊影響的第 436-FZ 號聯邦法，市法院認為，具體而言，「計劃於 2013 年 3 月 31 日舉行示威的參與者試圖在『兒童劇院』附近散發傳單並使用其他視覺宣傳手段，呼籲包容跨性別者、變性者和其他性別少數群體，儘管通知包含的宣傳語並不詳盡，但由於這種行為對兒童的道德和精神發展構成潛在威脅，因此應被視為不可接受」。市法院也認為，「市政府不核准申訴人在 Pionerskaya 廣場舉行示威的做法並未侵害申訴人的權利，因為市政府實際上阻止了在為兒童提供戲劇演出的文化機構附近傳播訊息，此類訊息可導致由於年齡而無法對此類訊息進行批判性獨立評估的人群形成扭曲觀點，認為傳統和非傳統婚姻關係在社會上是平等的」。

2.9 申訴人向聖彼得堡市法院主席團提出撤銷原判上訴。該上訴於 2013 年 10 月 18 日被駁回，理由是沒有根據。

申訴意旨

3.1 申訴人稱，他在第 19 條及第 21 條之下的權利受到侵害，因為不核准 2013 年 3 月 31 日舉行示威構成了對他權利的干涉，而這種干涉並非法律所規定，並非出於合法目的，也不是民主社會所必需的。

3.2 申訴人還稱，不核准 2013 年 3 月 31 日舉行示威構成對他在《公約》第 26 條之下的權利的侵害，因為這種做法構成了基於性別認同的差別待遇，因此，在缺乏合理客觀理由的情況下，這種差別待遇具有《公約》第 26 條意義上的歧視。申訴人特別指出，在他的案件中，不核准舉行示威與該公共活動的內容和目的有關，事實上是在禁止向未成年人傳播任何關於變性者和跨性別者以及其他性別少數群體的資訊。他也提到了締約國男女同性戀、雙性戀和跨性別群體舉行公共活動的整體情況，並指出，2008 年至 2013 年期間，提交各主管機關的有關舉行支持該群體的公共活動的通知大多被駁回。

締約國對本案受理與否及實體問題的意見

4.1 締約國在 2017 年 8 月 24 日的一般照會中根據《任擇議定書》第 5 條第 2 項第 2 款對本申訴可否受理提出了質疑。締約國稱，申訴人沒有用盡國內程序下可用的救濟方式，沒有針對國內法院的裁判向最高法院提出撤銷原判上訴。在這方面，締約國提及 Abramyan and others v. Russia 案的裁判，歐洲人權法院在該案中認定，透過經第 353-FZ 號聯邦法修正的民事訴訟法引入的撤銷原判程序有效，為使

歐洲人權法院受理聲請，必須用盡該程序。¹

- 4.2** 為證明新的國內救濟方式的有效性和可及性，締約國提供了 2014 年至 2015 年期間的統計資料，說明了最高法院民事和行政庭在撤銷原判程序中審理的案件總數，所受理的撤銷原判上訴數量，以及維持、更改或撤銷下級法院裁判並將案件發回重審或作出新裁判的案件數量。²
- 4.3** 關於案件的實體問題，締約國指出，申訴人在提交委員會的申訴中提出的論點與國內法院確立的案情之間存在矛盾，申訴人在國內法院的訴訟中沒有提到他屬於男女同性戀、雙性戀和跨性別群體這一事實，也沒有提到他原本計劃在 2013 年 3 月 31 日舉行多項公共活動，但主管機關並未核准他舉行任何活動。締約國還指出，本申訴將計劃舉行示威的地點不準確地稱為「Pionerskaya 廣場」，

1 第 38951/13 號及第 59611/13 號聲請，2015 年 5 月 12 日裁判。

2 案卷中的統計資料如下：「2014 年，最高法院民事庭透過撤銷原判程序審理了 588 起案件，並受理了其中 541 起案件的撤銷原判上訴。法院撤銷了 271 項裁判，對 97 項上訴裁判未經撤銷和修改而維持原判，撤銷了 103 項上訴裁判並將案件發回重審，對 20 項撤銷原判裁判未經撤銷或修改而維持原判，修改了 3 起案件的裁判，對 47 起案件另行作出裁判，並受理了其撤銷原判（監督複審）上訴。

最高法院行政庭在所述期間透過撤銷原判程序審理了 70 起案件，並受理了其中 67 起案件的撤銷原判上訴。具體而言，法院撤銷了 25 項裁判，對 12 項上訴裁判未經撤銷和修改而維持原判，撤銷了 4 項上訴裁判並將案件發回重新進行上訴審查，對 7 項撤銷原判裁判未經撤銷或修改而維持原判。最高法院民事庭於 2015 年審理了 27 起撤銷原判訴訟案件。法院受理了 894 起民事案件的撤銷原判上訴；撤銷了 336 項裁判，其中撤銷 147 項裁判並將案件發回重審，撤銷 185 項裁判並作出了新的裁判，撤銷 4 項裁判並且不對聲請進行審理。此外，法院還撤銷了 506 項上訴裁判，其中 117 起案件維持一審裁判，389 起案件發回重新進行上訴審查。

最高法院行政庭在所述期間透過撤銷原判程序審理了 139 起行政案件，其中駁回了 11 起行政案件的撤銷原判上訴，受理了 128 起行政案件的撤銷原判上訴，特別是撤銷了一審和上訴法院的 63 項司法行為；將 14 起行政案件發回一審法院重審；在 49 起案件中採取了新的司法行為；撤銷了 33 項上訴裁判；將 10 起行政案件移交上訴法院重審；對 23 起案件維持一審法院裁判。」

Griboyedov 紀念碑前」，而在 2013 年 3 月 25 日的通知中，計劃舉行示威的地點被稱為「Pionerskaya 廣場（Griboyedov 紀念碑旁）」。³ 締約國認為，第二種措辭表明，申訴人打算在整個廣場，而非僅在紀念碑前舉行示威，證明國內法院有理由適用有關保障未成年人權利的相關法律。

4.4 締約國也指出，申訴人提供的關於他 2013 年 3 月 27 日與市政府代表電話交談內容的資訊沒有任何證據可證實。締約國也指出，市政府受到質疑的 2013 年 3 月 27 日書面答復中並未不核准舉行所計劃的示威。主管機關在答復中向申訴人提供了在其他時間或地點舉行活動的可能性，因為需要尊重在申訴人所選日期計劃在 Pionerskaya 廣場舉行體育活動的其他人的權利和利益。向申訴人建議的替代地點位於該市邊界之內，任何人如果對申訴人的活動感興趣，均可搭乘大眾運輸前往該地。此外，建議的替代地點比 Pionerskaya 廣場更靠近申訴人的居住地。

4.5 締約國在評估申訴人關於限制其權利為非法、不合理和並非出於正當目的之論點時指出，這一限制的必要性在國內法院的訴訟程序中得到了確認，因為各種情況表明，計劃舉行的活動並不是中立的，違反了俄羅斯法律，這些情況包括：2013 年 3 月 25 日通知所述的活動目的，計劃參加示威者多達 20 人，該活動不僅打算使用橫幅和海報，還打算散發傳單，而通知中並未說明傳單內容以及確保媒體報導該活動的意圖。

4.6 締約國評估了聖彼得堡市法院 2013 年 7 月 17 日作出的上訴裁判，並指出，市法院的裁判符合《兒童權利公約》和國內法律的規定，

3 2013 年 3 月 25 日通知的俄文原文如下：「Пионерская площадь (у памятника А.С. Грибоедову)」。

包括關於兒童權利基本保障的第 124-FZ 號法和關於保護兒童免受對其健康和發展有害資訊影響的第 436-FZ 號法。市法院考慮到本案的特殊情況，包括申訴人計劃舉行活動的地點距離兒童文化機構很近，活動日期與學校春季假期重疊，建議透過海報、傳單和其他視覺資料傳播的宣傳語內容並不詳盡。市法院認為，禁止在文化機構附近傳播「利用 16 歲以下兒童對性問題關注的訊息，這可能對他們的道德和精神發展產生真正的負面影響」。

4.7 締約國也指出，國內法院在審理本案時考慮到了在某些情況下對所涉權利施加限制的可能性。法院根據締約國普遍接受的道德標準和公共秩序規則，評估了申訴人計劃舉行的公共活動的性質。國內法院認為，對申訴人權利的限制是法律規定的，是可允許的。此外，締約國指出，從市政府受到質疑的答復內容可以看出，市政府沒有不核准申訴人在所選地點舉行公共活動，而是請他另行確定活動時間，或在他所希望的時間和日期舉行活動，但更改活動地點。締約國認為，申訴人自願放棄了他的權利，因為他沒有接受主管機關關於替代地點的建議，也沒有更改活動時間。締約國還指出，申訴人陳述案情的方式表明，他認為主管機關應對他自己拒絕決定舉行示威的替代地點或時間負責，並且將事實陳述為主管機關似乎不僅不核准舉行示威，而且還威脅要拘留他。申訴人可以不接受市府的建議，如果他認為示威的具體日期很重要，他可以自行做出更改活動時間的決定。

4.8 因此，締約國得出結論認為，不存在侵害申訴人在《公約》第 19 條、第 21 條及第 26 條之下的權利的情況。

申訴人對締約國意見的回應

5.1 申訴人於 2017 年 10 月 27 日就締約國的意見提出回應。關於未用盡國內救濟方式的問題，他指出，新的撤銷原判程序仍是一種特殊救濟方式，在他的具體案件中無效；締約國為證實新程序有效性而提供的統計數據不準確、不一致，並且與他的案件無關；締約國沒有提交任何統計數據表明，新的撤銷原判審查是有關表現自由及和平集會自由的案件的有效救濟方式。申訴人也指出，他向委員會首次提交申訴的日期是 2014 年 12 月 25 日，是在歐洲人權法院於 2015 年 5 月 12 日對 *Abramyan and others v. Russia* 案作出裁判之前，而且在他提交申訴時，新的撤銷原判程序剛剛施行，他不可能合理預期引入該程序的立法改革會使之成為需要用盡的有效救濟方式。因此，根據判決先例，他沒有再向最高法院提出撤銷原判上訴，因為判決先例表明，俄羅斯聯邦的第四級司法審查不是需要用盡的有效救濟方式。

5.2 申訴人也回應了締約國在關於實體問題的意見中提出的每一個論點。具體而言，他指出，關於計劃於 2013 年 3 月 31 日舉行類似公共活動的資訊在國內訴訟中是無關的，因為他在國內訴訟中質疑的是市政府 2013 年 3 月 27 日就他關於舉行示威的 2013 年 3 月 25 日通知所作的決定。他向委員會提供了資料，說明了計劃舉行的其他示威的結果，以表明對性別少數群體以及整個男女同性戀、雙性戀和跨性別群體的歧視的背景和普遍模式。至於締約國關於計劃舉行示威的地點的意見，申訴人指出，他在 2013 年 3 月 25 日的通知中明確指出，示威地點是 Pionerskaya 廣場 Griboyedov 紀念碑前，這指的是紀念碑附近的區域，不能理解為包括整個廣場。國內法院正

確地解釋了他的通知中關於計劃舉行示威的地點資訊，沒有作出結論認為他實際上計劃將示威擴大到整個 Pionerskaya 廣場。

- 5.3** 關於國內主管機關拒絕核准在 Pionerskaya 廣場舉行示威的理由是已計劃在同一地點舉行另一項公共活動，而且不可能在同一時間和地點舉行兩項公共活動，申訴人指出，國內法律並不禁止在同一地點舉行兩個不同的活動。關於俄羅斯聯邦憲法法院的判決先例，⁴ 申訴人指出，主管機關僅可為更改活動時間和 / 或地點提出能夠實現活動目的的替代方案。他進一步強調，國內主管機關的結論並未經過適當考量，其在未審查所規劃的體育活動與申訴人活動具體內容的情況下，即認定兩項活動不可能同時舉行。主管機關沒有考慮到，參加示威者不超過 20 人，他們將在 Pionerskaya 廣場一個非常具體的地點，即 Griboyedov 紀念碑前舉行一次靜態會議，時間僅持續 1 小時。申訴人還指出，市府沒有建議他在同一天舉行示威，而是建議他在體育活動之前或之後的其他時間舉行示威，國內法院並未適當評估這一失誤。此外，市政府在受到質疑的答復中並未說明體育活動的確切時間，這排除了討論同一天在體育活動之前或之後舉行示威的可能性。申訴人還指出，締約國沒有提出任何相關論點證明在建議的替代地點能夠實現活動目的，因為該地點位置偏遠，交通不便。他指出，在他的案件中，拒絕核准舉行示威構成了對他的和平集會自由權的無理干涉，建議在聖彼得堡郊區一處偏遠地點舉行示威並不能解決這一問題。⁵

4 參見俄羅斯聯邦憲法法院 2009 年 4 月 2 日第 484-O-II 號裁判。

5 參見 Evzrezov v. Belarus (CCPR/C/117/D/2101/2011) 第 8.4 段的委員會一致性見解，以及 Lashmankin and others v. Russia 中的歐洲人權法院判決先例，第 57818/09 號聲請及其他 14 項聲請，2017 年 2 月 7 日裁判，第 422 段。

5.4 締約國說，申訴人在本案中自願同意不舉行示威，申訴人對此指出，市政府在 2013 年 3 月 27 日的答復中不僅拒絕核准在計劃地點舉行示威，還警告他說，如果他未經核准舉行示威將承擔責任。由於擔心可能被拘留以及可能因違反有關舉行公共活動的規則而承擔責任，他被迫放棄了舉行示威的想法。申訴人提到歐洲人權法院在 *Berladir and others v. Russa* 案中的裁判，⁶ 並指出，根據俄羅斯法律，如果一項公共活動的組織者拒絕了主管機關關於其他活動地點和 / 或時間安排的建議，則該活動無法合法舉行。如果組織者在未經核准的地點舉行活動，活動可能會被驅散，組織者和參與者可能會被逮捕並被判犯有行政罪。在這方面，申訴人指出，在主管機關拒絕核准在 *Pionerskaya* 廣場舉行示威之後，舉行示威可能會使申訴人和其他參加者因行政罪而受到起訴，而在主管機關建議的地點舉行示威會使示威失去意義。

5.5 關於聖彼得堡市法院在 2013 年 7 月 17 日上訴裁判中提出的理由，申訴人指出，這表明了不核准舉行示威的歧視目的，即防止性別少數群體引起公眾關注以及使公眾重視該群體關切的問題。申訴人指出，市法院在論證中含蓄地援引了禁止向未成年人「宣傳同性戀 / 跨性別問題」的規定，表明了對性少數和性別少數群體的預設偏見。⁷ 他指出，計劃在示威期間傳達的訊息不是色情訊息、攻擊性訊息或鼓吹任何特定性活動或性行為的訊息。他還指出，國內法律已經規定了有關對未成年人實施猥褻行為和向未成年人傳播色情製品的刑

6 第 34202/06 號聲請，2012 年 7 月 10 日裁判，第 48 段。

7 申訴人提及歐洲人權法院關於該事項的判決先例，特別是 *Bayev and others v. Russia*，第 67667/09 號聲請及其他 2 項聲請，2017 年 6 月 20 日裁判；以及 *Alekseyev v. Russia*，第 4916/07 號、第 25924/08 號及第 14599/09 號聲請，2010 年 10 月 21 日裁判。

事責任。締約國沒有提出任何理由說明這些規定為何不夠充分，以及締約國為何認為未成年人在跨性別者和變性者問題上比在一般性問題和性別問題上更容易受到侵害。

- 5.6** 申訴人最後指出，在他的案件中，拒絕核准舉行示威的理由是對變性者和跨性別者以及其他性別少數群體的負面成見和偏見，因此具有歧視性，也不是民主社會所必需的。

委員會須審議的爭點及程序

● 審議受理與否

- 6.1** 在審議本申訴所載的任何主張之前，委員會必須依其議事規則第 97 條，決定本申訴是否符合《任擇議定書》規定的受理條件。
- 6.2** 根據《任擇議定書》第 5 條第 2 項第 1 款的要求，委員會已確定同一事項不在另一國際調查或解決程序審查之中。
- 6.3** 委員會注意到締約國指出，申訴人沒有用盡國內救濟方式，即最高法院的撤銷原判程序。委員會適當注意到締約國提及的歐洲人權法院關於透過經 2010 年第 353-FZ 號聯邦法修正的民事訴訟法所作修改的判決先例，並注意到該法院關於新撤銷原判程序有效性的結論。委員會也注意到，申訴人提交的資料表明，出於上文第 5.1 段所述理由，他沒有用盡新的撤銷原判程序。在這方面，委員會提到其一致性見解，即申訴人必須用盡所有國內救濟方式，以滿足《任擇議定書》第 5 條第 2 項第 2 款的要求，只要這些救濟方式在當前案件中似乎有效，且申訴人實際上可以利用這些辦法。⁸ 委員會也回顧，單憑對救濟方式有效性的懷疑並不能免除個人用盡可用國內救濟方

8 例如，請參閱 Warsame v. Canada (CCPR/C/102/D/1959/2010)，第 7.4 段；P.L. v. Germany (CCPR/C/79/D/1003/2001)，第 6.5 段。

式的義務。⁹

- 6.4** 在本案中，申訴人並未說他不能使用新的撤銷原判程序，他可以使用此程序。然而，申訴人質疑在他的具體案件中，即他在締約國普遍歧視性別少數群體和男女同性戀、雙性戀和跨性別群體的情況下，作為該群體成員舉行公共活動時，這種程序是否有效。
- 6.5** 在評估新的撤銷原判程序對本申訴的有效性時，委員會指出，該撤銷原判程序係依 2010 年第 353-FZ 號聯邦法所設立，並自 2012 年 1 月 1 日起生效。該程序僅允許針對已生效之法院裁判進行法律審。案件是否交由撤銷原判的法院審理的決定具有裁量性質，由獨任法官作出。這意味著這種撤銷原判審查包含特別救濟方式的要素。因此，締約國必須證明，在本案情況中，該程序具有提供有效救濟的合理可能性。¹⁰ 在這方面，委員會注意到，締約國提供了統計資料來證實其論點，即最高法院的撤銷原判程序是需要用盡的有效國內救濟方式。然而，委員會注意到，這些統計資料是一般性的，並不反映涉及侵害集會和表現自由權的案件，特別是涉及男女同性戀、雙性戀和跨性別群體的案件。委員會也注意到，締約國提及歐洲人權法院 2015 年 5 月 12 日的裁判，其中認定，透過經第 353-FZ 號聯邦法修正的民事訴訟法引入的撤銷原判程序有效，為該法院受理訴訟的目的，必須用盡該程序。委員會認為，主管機關將締約國法律適用於涉及男女同性戀、雙性戀和跨性別者問題的集會，並且考慮到締約國憲法法院支持這種做法，以及締約國沒有提供資料說明新的撤銷原判上訴程序在此類案件中的有效性，這使得申訴人在新的撤

9 Leghaei and others v. Australia (CCPR/C/113/D/1937/2010)，第 9.3 段。

10 Schumilin v. Belarus (CCPR/C/105/D/1784/2008)，第 8.3 段；Dorofeev v. Russian Federation (CCPR/C/111/D/2041/2011)，第 9.6 段。

銷原判上訴程序中不太可能勝訴。¹¹ 因此，委員會認為，在本案的情況中，民事訴訟法規定的撤銷原判程序不應被視為申訴人為使申訴可予受理而必須用盡的救濟方式。因此，委員會認為，《任擇議定書》第 5 條第 2 項第 2 款並不妨礙委員會審查本申訴。

6.6 委員會認為，就可否受理而言，申訴人根據《公約》第 19 條、第 21 條及第 26 條提出的申訴已得到充分證實。因此，委員會宣布這些申訴可予受理，並著手審議實體問題。

● 審議實體問題

7.1 委員會根據《任擇議定書》第 5 條第 1 款，結合各當事人提交的所有資料審議本申訴。

7.2 委員會注意到申訴人稱，他在《公約》第 21 條之下的權利受到侵害。委員會回顧第 37 號一般性意見（2020 年），其中指出，和平集會權保障人們與他人團結一致行使個人自主權的能力。這項權利也與其他相關權利一起，構成基於民主、人權、法治和多元主義的參與式治理制度的基礎。¹² 此外，各國必須確保法律及其解釋和適用不會導致享有和平集會權利的歧視，例如基於性傾向或性別認同的歧視。¹³

7.3 委員會回顧第 37 號一般性意見（2020 年）稱，不得限制和平集會權的行使，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化 (morals)、或保障他人權利自由所必要者外。締約國有責任證明對《公約》第 21 條所保障的權利

11 例如，見 S.L. v. Czech Republic (CCPR/C/103/D/1850/2008)，第 6.4 段；Min-Kyu Jeong et al. v. Republic of Korea (CCPR/C/101/D/1642-1741/2007)，第 6.3 段。

12 第 1 段。

13 第 25 段。

施加限制是合理的，並證明此類限制不會對該權利的行使構成不成比例的障礙。¹⁴ 主管機關必須能夠證明，任何限制都符合合法性要求，同時對第 21 條所列舉的至少一項可允許的限制理由而言是必要且符合比例原則的。限制不得帶有歧視，不得損害權利的實質，不得旨在阻止參加集會或造成寒蟬效應。如果不履行這項責任，就違反了第 21 條。¹⁵

7.4 此外，委員會指出，締約國承擔某些積極義務，須為和平集會提供便利，並使參與者能夠實現其目標。¹⁶ 各國必須促進營造有利於不受歧視地行使和平集會權的環境，並建立法律和體制框架，讓這項權利在該框架內可有效行使。

7.5 委員會注意到，在本案中，締約國和申訴人都認為，不核准在聖彼得堡 Pionerskaya 廣場舉行示威是對申訴人和平集會權的干涉，但雙方對此是否為公約所容許的限制存有分歧。

7.6 委員會注意到締約國認為，為了保障他人權利，即保護未成年人不受對其道德和精神發展有害資訊的影響，以及保障在同一地點和日期舉行的另一項公共活動的參與者的權利，締約國決定不核准舉行示威，該示威所宣稱的目的是讓公眾和執法人員關注跨性別者和變性者以及其他性別少數群體面臨的歧視，並提高主管機關和社會對跨性別群體的關注度，締約國的決定是合法、必要且符合比例原則的（上文第 4.4 段至第 4.6 段）。

7.7 委員會在第 37 號一般性意見（2020 年）中指出，為維持「風化」而

14 第 36 段。另見 *Poplavny v. Belarus* (CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

15 *Chebotareva v. Russian Federation* (CCPR/C/104/D/1866/2009)，第 9.3 段。

16 第 37 號一般性意見（2020 年），第 24 段；*Turchenyak v. Belarus* (CCPR/C/108/D/1948/2010 和 CCPR/C/108/D/1948/2010/Corr.1)，第 7.4 段。另請參閱人權理事會第 38/11 號決議，第 4 段。

對和平集會施加限制只應是特例。若有使用，此一理由不應用於維持完全源於單一社會、哲學或宗教傳統對風化的理解，凡此類限制，必須根據人權的普世性、多元主義和不歧視原則加以理解。例如，不應由於反對性傾向或性別認同之表達而基於這一理由施加限制。¹⁷

7.8 委員會在第 37 號一般性意見（2020 年）中指出，原則上，一切公眾可以或應當可以進入的空間，例如公共廣場和街道，都可以舉行和平集會。¹⁸ 和平集會不應被轉移到偏遠地區，在那裡集會無法有效地引起目標受眾或廣大公眾的注意。雖然在某些情況下，集會的時間、地點和方式可能受到第 21 條規定的正當限制，但鑑於集會通常具有表意的性質，必須儘可能讓參與者能夠在其目標觀眾的視聽範圍內舉行集會。¹⁹ 對參加和平集會的任何限制，應基於參與者行為與相關集會為不同或個別的評估。²⁰

7.9 為保障「他人權利自由」而施加的限制可能涉及《公約》下的保障或未參加集會者的其他人權。²¹ 在本案中，與委員會在有關公開表達同性戀身分的案件²²中採取的做法類似，委員會認為，公開呼籲尊重跨性別者、變性者和其他性別少數群體的權利，提請關注這些人在社會中面臨的歧視，這不會對未成年人的權利和自由產生負面影響。委員會在第 37 號一般性意見（2020 年）中也回顧指出，各國必須

17 第 37 號一般性意見（2020 年），第 46 段。另見 *Fedotova v. Russian Federation* (CCPR/C/106/D/1932/2010)，第 10.5 段至第 10.6 段；*Alekseev v. Russian Federation* (CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 9.6 段，以及 (CCPR/C/130/D/2757/2016)，第 9.5 段至第 9.12 段。

18 第 37 號一般性意見（2020 年），第 55 段。

19 同上，第 22 段。

20 同上，第 38 段。

21 同上，第 47 段。

22 *Alekseev v. Russian Federation* (CCPR/C/130/D/2757/2016)，第 9.8 段，以及 (CCPR/C/130/D/2727/2016)，第 7.8 段。

讓參與者自由決定和平集會的目的，在公共領域提出觀點和遠大目標，並確定這些觀點和目標受到何種程度的支持或反對。對於實現和平集會自由權至關重要的是，任何限制原則上都必須做到內容中立，因此不得與集會傳達的訊息相關聯。²³ 與此相反的做法會摧毀和平集會作為政治和社會參與的工具，讓人民能夠提出觀點並確定觀點享有何種程度支持的目的。²⁴ 因此，委員會認為，在本案中，締約國對申訴人集會自由權的限制與其所選的集會目的和內容，即跨性別者和變性者以及其他性別少數群體的權利直接相關，似乎不符合《公約》第 21 條規定的必要性及比例原則等標準。

7.10 關於保障計劃在同一地點舉行的另一項公共活動的參與者權利的目的，委員會在這方面注意到，市政府和國內法院均未根據對兩項計劃舉行的公共活動所進行的個別評估提出任何理由，說明申訴人的公共活動實際上會如何侵害《公約》第 21 條規定的他人權利和自由。締約國也沒有說明為促進申訴人行使第 21 條規定的權利而採取的任何充分替代措施。在這方面，委員會注意到，將示威限制在某些偏遠地點似乎不符合《公約》第 21 條規定的必要性及比例原則等標準。

7.11 因此，委員會得出結論認為，締約國沒有證明對申訴人權利施加的限制是在民主社會中為維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利和自由所必要的。因此，委員會認為，提交的事實表明申訴人在《公約》第 21 條之下的權利受到了侵害。

7.12 鑑於上述情況，委員會決定不單獨審議可能違反《公約》第 19 條的情況。

23 第 37 號一般性意見（2020 年），第 22 段及第 48 段。另見 *Alekseev v. Russian Federation* (CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 9.6 段。

24 第 37 號一般性意見（2020 年），第 48 段。

7.13 委員會也注意到申訴人稱，主管機關拒絕核准計劃舉行的活動，使他受到基於性別認同的歧視，違反了《公約》第 26 條。委員會也注意到，締約國稱，拒絕核准舉行該活動的理由之一是出於保障未成年人權利的需要（上文第 4.5 段至第 4.6 段）。

7.14 委員會指出，在第 37 號一般性意見（2020 年）中，委員會回顧指出，各國不得以歧視方式，如基於性傾向或性別認同的歧視方式對待集會。必須作出特別努力以確保平等和有效地促進與保障遭受或曾經遭受歧視群體成員的個人的和平集會權。此外，各國有義務保護參加者免受一切形式的歧視的侵害和攻擊。²⁵

7.15 委員會回顧指出，在關於不歧視的第 18 號一般性意見（1989 年）第 1 段中，委員會指出，《公約》第 26 條賦予所有人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，而且也禁止法律的任何歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保障，以免受基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等任何理由的歧視。委員會提及其一致性見解，²⁶ 並指出，第 26 條關於禁止歧視的規定也涵蓋基於性傾向和性別認同的歧視。²⁷

7.16 委員會認為，主管機關反對擬議活動的內容（上文第 2.8 段及第 4.5 段至第 4.6 段），並基於性傾向和性別認同作出明確區分，這構成基於第 26 條所禁止理由的區分。²⁸

7.17 委員會也回顧其一致性見解，並非每一種基於《公約》第 26 條所列

25 第 37 號一般性意見（2020 年），第 25 段。另見 Fedotova v. Russian Federation，第 10.4 段。

26 Toonen v. Australia，第 488/1992 號申訴，第 8.7 段；Young v. Australia (CCPR/C/78/D/941/2000)，第 10.4 段；X v. Colombia (CCPR/C/89/D/1361/2005)，第 7.2 段。

27 Nepomnyashchiy v. Russian Federation (CCPR/C/123/D/2318/2013)，第 7.3 段。

28 Alekseev v. Russian Federation (CCPR/C/130/D/2757/2016)，第 9.15 段。

理由的區分都構成歧視，但所涉區分須基於合理和客觀的標準，²⁹ 旨在實現《公約》規定的正當目的。³⁰ 委員會承認締約國主管機關在保護未成年人福祉方面的作用，但認為締約國未能證明對擬議和平集會的限制依據的是合理和客觀的標準。此外，締約國也沒有提出證據證明，有可為這種限制提供理由的因素。

7.18 在這種情況下，締約國的義務是為申訴人提供保護，使其能夠行使根據《公約》享有的權利，而不是設法壓制這些權利。³¹ 委員會也指出，委員會先前曾得出結論認為，締約國禁止對未成年人宣傳非傳統性關係的法律加深了對個人基於性傾向和性別認同的負面成見，是對個人根據《公約》所享權利的過度限制，因此委員會呼籲廢除此類法律。³² 因此，委員會認為，締約國未能證明對申訴人和平集會自由權的限制，依據的是合理和客觀的標準，旨在實現《公約》規定的正當目的。因此，這項禁令構成對申訴人在《公約》第 26 條之下的權利侵害。

8. 委員會依《任擇議定書》第 5 條第 4 款，認為現有事實顯示締約國有違反《公約》第 21 條及第 26 條的情況。

9. 根據《公約》第 2 條第 3 項第 1 款，締約國有義務給予申訴人有效的救濟。這要求締約國向《公約》權利受到侵害的個人提供充分賠

29 Brooks v. Netherlands，第 172/1984 號申訴，第 13 段；Zwaan-de Vries v. Netherlands，第 182/1984 號申訴，第 13 段；Müller and Engelhard v. Namibia (CCPR/C/74/D/919/2000)，第 6.7 段；Derksen and Bakker v. Netherlands (CCPR/C/80/D/976/2001)，第 9.2 段；Fedotova v. Russian Federation，第 10.6 段。

30 第 18 號一般性意見，第 13 段。另見 O' Neill and Quinn v. Ireland (CCPR/C/87/D/1314/2004)，第 8.3 段。

31 Alekseev v. Russian Federation (CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 9.6 段。

32 CCPR/C/RUS/CO/7，第 10 段。另見 Alekseev v. Russian Federation (CCPR/C/130/D/2757/2016)，第 9.17 段，以及 (CCPR/C/130/D/2727/2016)，第 7.15 段。

償，包括金錢賠償。締約國也有義務採取一切必要步驟，防止未來發生類似的侵害。在這方面，委員會重申，根據《公約》第 2 條第 2 項規定的義務，締約國應審查其立法，以確保可在締約國充分享有《公約》第 21 條規定的權利，包括組織與舉行和平集會的權利，以及第 26 條規定的權利。

10. 締約國加入《任擇議定書》即已承認委員會有權確定是否存在違反《公約》的情況，而且根據《公約》第 2 條，締約國也已承諾確保在其領土內及受其管轄的所有個人享有《公約》承認的權利，並承諾如違反公約的行為經確定成立，即予以有效救濟。鑑此，委員會希望締約國在 180 天內提供資料，說明採取措施落實委員會意見的情況。此外，也請締約國公布本意見，並以締約國的官方語言廣泛傳播。

延伸討論

1. 本案中，人權事務委員會認為政府是否得以集會內容為由而限制集會自由？若可以，又該如何區分國家在限制集會自由時是否出於公共利益之正當目的或基於偏見的歧視性限制？

締約國措施構成歧視之原因：締約國係出於對性傾向和性別認同的負面成見，而否准申訴人就表達性傾向或性別認同的集會活動，應構成對表意內容的歧視決定。

締約國並不否認不核准申訴人在廣場舉行示威是對申訴人和平集會權的干涉，但締約國基於下列兩點理由主張其不核准決定，並非基於歧視，且符合比例原則要求：

- (1) 為保護未成年人不受對其道德和精神發展有害資訊的影響；
- (2) 為保障在同一地點和日期舉行的另一項公共活動的參與者的權利。

上述第 1 點理由涉及集會內容的限制。蓋締約國認為申訴人計劃舉行活動的地點距離兒童文化機構很近，活動日期與學校春季假期重疊，若允許申請人之申請，將違反禁止向未成年人「宣傳同性戀 / 跨性別問題」的規定。是以，此否准申請決定係基於申請人之集會目的（內容）

「促使公眾和執法人員關注跨性別者和變性者以及其他性別少數群體面臨的歧視，並提高主管機關和整個社會對跨性別群體的關注」所生影響而為。人權事務委員會指出基於集會內容而對和平集會進行限制，僅應在極為例外的情形下，始得為之；任何此類限制都必須從人權的普遍性、多元主義和不歧視原則的角度來理解。就本案言，締約國認為申訴人的集會內容，有可能發生對未成年人宣傳非傳統性關係的效果而拒絕申請，

係對個人基於性傾向和性別認同的負面成見，而反對申請人就性傾向或性別認同的表達，應構成歧視決定。

上述第 2 點理由則屬集會地點及時間的限制。人權事務委員會認為締約國並未充分說明申請人的集會申請會如何地影響在同一時間、地點舉行的另一項公共活動的參與者之權利。締約國也沒有說明為促進申訴人行使和平集會權利而採取的任何充分替代措施；將申訴人的集會地點改分配至偏遠地點，並非充分的替代措施。

2. 本案中，人權事務委員會認為集會遊行的事前審查制度並不必然違反 ICCPR。他們的討論重點在於，集會的限制可以分為「集會內容限制」與「非集會內容（如時間、方式、地點）限制」，並從這兩個角度分析締約國是否違反 ICCPR。

在我國，司法院大法官在釋字第 445 號解釋也認為事前許可制不一定違憲，而是根據「集會內容」與「非集會內容（如時間、方式、地點）」的管制，採取不同的審查標準。然而，大法官在釋字第 806 號解釋中指出，如果政府以管制集會的時間、地點或方式為理由，實際上卻限制了集會的表意內容，那麼這樣的事前許可制仍然需要接受更嚴格的審查。政府在集會自由的保障中扮演什麼角色？在審查集會遊行的事前許可申請時，政府應如何避免過度干預？你認為哪些情境下，政府的干預是必要的，哪些情況下則可能侵犯到人民的集會自由？



被選舉人語言能力資格限制案

CCPR/C/133/D/3021/2017



案例基本資訊及摘要

案例基本資訊

- 申訴日期：2017 年 9 月 6 日（首次提交）
- 意見通過日期：2021 年 10 月 18 日
- 公約條款：公民與政治權利國際公約 (ICCPR) 第 25 條（結合第 2 條第 1 項一併閱讀）、第 26 條、第 14 條
- 關鍵字：語言能力；參政權；被選舉權；撤銷任期；民族本源；歧視

摘要

● 事實

申訴人曾 4 次當選市議會代表，母語為俄語。拉脫維亞國家語言中心對申訴人進行面試，確認其拉脫維亞語的程度是否達到法定標準。面試結果指出申訴人語言程度未達要求後，市政府提供財源與 6 個月時間，供申訴人補強語言程度。但申訴人未能於期限內通過語言檢定，遭剝奪任期。

● 申訴人主張

締約國針對拉脫維亞語言程度的規範，違反 ICCPR 第 25 條及第 26 條，構成選舉權的侵害與歧視待遇。該規範原先是為了保障使用拉脫維亞語的權利與歷史目的，但在拉脫維亞母語人士增加的情況下，已失去意義。此外，締約國為達到該目的採取的手段過當，至少應採取限制較少的做法，並不符合比例原則。從申訴人多次當選市議會代表的事實來看，締約國忽略了他擔任市議員期間所做出的貢獻。

● 締約國說明

各國本就可以自由實施並規範官方語言的使用，撤銷申訴人的任期是為了保障市議會得以正常運作，以及他人在公共事務中使用國家語言的權利。儘管市政府撥款協助申訴人提高語言程度，申訴人卻未採取積極行動，完全可以合理預見自己不遵守法規的後果。少數團體有權享有自身的文化與語言，但不能強迫國家機關必須以少數團體的語言交流與接收資訊，撤銷申訴人的任期是客觀且合理的。

● 委員會審議結果

締約國只要依法律規定，且理由客觀、合理，有相當裁量空間以限制某些自由權利。國內法律規定市議員必須充分掌握官方語言，是為了保障制度正常運作。6 個月的寬限期對申訴人已然足夠，且由於申訴人多次當選，有充分的時間可掌握必備語言技能。因此，本案並未違反 ICCPR 第 25 條與第 26 條規定。

案例內容

1. 申訴人 Ivans Baranovs，拉脫維亞國民，俄羅斯裔，1962 年出生。他聲稱締約國侵害其根據《公約》第 25 條（結合第 2 條第 1 項一併閱讀）、第 26 條、第 14 條享有之權利。《任擇議定書》於 1994 年 9 月 22 日對拉脫維亞生效。申訴人由律師代理。

申訴人陳述事實

- 2.1 申訴人於 2013 年當選 Balvi 市議會代表，其母語為俄語。2013 年 12 月，拉脫維亞國家語言中心與申訴人進行面試，並確認他的拉脫維亞語程度是否達到市議會與區議會成員地位法的規定。面試結果指出申訴人的語言知識未達法定要求，因此給予他 6 個月的時間補強拉脫維亞語程度，且由市政府為此提供相關財政資源。由於申訴人仍未能通過必要語言能力檢定考，因此國家語言中心向 Latgale 區域高等法院請求撤銷其代表之任期。鑑於管轄權問題，該案移交 Balvi 地方法院審理，法院於 2015 年 11 月 11 日剝奪申訴人的代表任期。
- 2.2 2016 年 3 月 23 日，Latgale 區域高等法院維持 Balvi 地方法院之裁判。2016 年 12 月 13 日，拉脫維亞最高法院民事案件合議庭駁回申訴人的撤銷原判上訴。2017 年 1 月 18 日，申訴人向憲法法院聲請裁判市議會與區議會成員地位法第 4 條的相關內容違憲。2017 年 2 月 17 日，憲法法院以法律依據不足為由，拒絕受理該聲請。申訴人隨後向憲法法院提交新聲請，但憲法法院於 2017 年 5 月 10 日再次駁回審查聲請。

2.3 2017 年 6 月 3 日，申訴人再次於 Balvi 市議會選舉中當選。2017 年 8 月 14 日，國家語言中心通知有意再次檢驗申訴人的拉脫維亞語程度，檢定考原定於 2017 年 9 月 5 日，但基於其他原因，申訴人未能參加檢定考。提交本申訴時，申訴人預計此次面試將重新排定時間。

申訴意旨

3.1 申訴人聲稱，拉脫維亞語程度規範侵害其根據《公約》第 25 條（結合第 2 條第 1 項一併閱讀）、第 26 條、第 14 條享有之權利。他解釋，保障普選權的第 25 條第 2 款首先應適用於其案件，但他的權利至少受到《公約》第 25 條第 3 款之保障。他提到委員會第 25 號一般性意見（1996 年），認為對參選權的所有限制都必須以客觀合理標準為依據；他聲稱，撤銷一位已當選代表的職務，其限制遠比在選舉前即對候選人適用相同標準來得更大，這對代表本人以及選民的權利都是較為嚴重的侵害。他進一步指出，以拉脫維亞語為母語的代表與非母語代表之間，存在差別待遇，因為這兩類代表均適用同樣規範，而對後者而言這樣負擔更繁重。申訴人另表示自己受到歧視，其實並無法律規範這種干涉行為，只有某項法規規定代表應具備的語言能力水準。關於受抨擊的限制目的，申訴人指出，鑑於以拉脫維亞語為母語人士的比例有所增加，原先為保障使用拉脫維亞語權利和民主國家秩序之歷史目的，已失去重要意義。不僅如此，目前選擇採取的手段，完全無法實現確保地方政府有效運作的合法目的；至少應使用其他限制較少的方法。他還認為，撤銷任期的做法完全不符比例原則，無視他擔任市議員期間所做出的重大貢獻，從多次連任的事實就足以證明其貢獻。最後，他強調在 Ignatane v. Latvia 案中，委員會已承認規範代表候選人之語言程度屬於違法。

3.2 申訴人還聲稱，國家法院對事實和證據的評估顯然相當恣意，或構成明顯執法錯誤或不公，進而侵害他根據《公約》第 14 條第 1 項享有之權利。申訴人質疑，地方法院實際上根本缺乏其案件審理的管轄權；二審法院則違反公正原則，因為曾參與區域高等法院缺乏管轄權裁判的同一位法官，也參與上訴程序的裁判。此外，申訴人向憲法法院提出上訴竟是因恣意推理而遭駁回。

締約國對本案受理與否及實體問題的意見

4.1 2019 年 7 月 31 日，締約國就受理與否及實體問題提交意見。

4.2 締約國就案件事實提供更多相關細節。據報告，2005 年 3 月及 2009 年 7 月，申訴人當選為 Balvi 市議會代表；2013 年，為回應各種投訴，國家語言中心啟動行政程序，擬確認申訴人在履行公務時是否按市議會成員應遵守的規範使用國家官方語言。

4.3 2013 年 7 月申訴人再次當選連任，¹ 且在依規定證明其具備必要語言程度的最後期限 2014 年 6 月屆期之後，國家語言中心曾多次嘗試安排與申訴人面試，但都被以各種理由迴避接受面試。

4.4 關於申訴人的憲法訴訟，締約國指出，2013 年 11 月，拉脫維亞憲法法院裁定另一件與申訴人類似議題之聲請案，確認其中具爭議的語言程度法規符合憲法。

4.5 關於申訴的受理與否問題，締約國依《公約》第 25 條（結合第 2 條第 1 項一併閱讀）之目的，對申訴人的受害人身分提出質疑，因此認為根據《任擇議定書》第 2 條，申訴不應受理。締約國強調，從未阻止申訴人成為候選人參加市政選舉或當選；相反地，自 2005 年以來，申訴人多次投入競選，也成功當選為 Balvi 地區的議會代表。

1 申訴人在 2018 年 10 月 7 日的回應中指出，他於 2013 年 6 月 1 日第 3 次當選連任。

此外，由於 2017 年再次當選，目前擔任同樣職務。締約國還指出，本申訴與 Ignatane v. Latvia 案有很大不同，原因如下：在 Ignatane v. Latvia 案中，申訴人取得拉脫維亞語最高級熟練程度的證書，該案中的申訴人於市政選舉前不久，才從候選人名單中除名；委員會認定本案就候選人之國家語言能力確實存在違反程序的情況，但這並不代表拉脫維亞語 C1 程度的規定違反《公約》。

4.6 關於違反《公約》第 26 條的指控，締約國指出，憲法法院在 2013 年 11 月 7 日裁定，語言程度的爭議規範公平適用於所有市議會成員，也同樣適用於所有拉脫維亞公民以及參加市政選舉並當選的所有歐盟成員國公民。由於申訴人沒有說明為何認為自己依《公約》第 26 條享有之權利受侵害，因此締約國的立場是，申訴人未能表明引述條款所載的差別待遇，並請委員會根據《任擇議定書》第 2 條及第 3 條，宣布申訴人之申訴不可受理。

4.7 關於違反《公約》第 14 條第 1 項的指控，締約國指出，2015 年 1 月 1 日之前，區域高等法院確實以一審法院的地位審理特定類別的民事案件，而最高法院則以上訴法院之地位審理相同案件。但旨在提高司法系統效率的法院改革頒布一項新規則，其規定，所有地方法院在所有民事案件中均作為一審法院進行審理。締約國指出，申訴人的案件經過三審，實際上是對他更為有利的。無論如何，締約國澄清了事實，指出國家語言中心的第一份訴狀誤送至區域高等法院，因而轉交至 Balvi 地方法院處理；但整個程序因其他程序理由而遭終止。導致撤銷申訴人職務之法庭訴訟，係直接向 Balvi 地方法院提起；有鑑於此，地方法院就放棄管轄權之爭議裁定，不應於本申訴的架構內接受審查。

- 4.8** 關於申訴人聲稱法官 A.Š. 缺乏公正性，締約國指出，區域高等法院之法官並未就申訴人案件受理與否或實體問題作出任何裁判，僅作成程序決定，將案件移交另一法院，因為地方法院不具適當管轄權，無法作為一審法院審理此事項。但當案件上訴至作為上訴法院的區域高等法院時，上述這點並不妨礙同一法官受理該案件的實體內容。締約國回顧，在其他更具爭議性的案件中，就曾發生過某案件上訴程序的 3 名法官中，有 2 名曾擔任一審法庭的成員，而委員會並未認定此屬違規行為。因此，本申訴沒有任何內容足以使人對 A.Š. 法官的公正性產生懷疑。鑑於上述情況，締約國請委員會根據《任擇議定書》第 2 條及第 3 條之含義，宣布申訴人根據《公約》第 14 條第 1 項提出之申訴不可受理。
- 4.9** 關於違反與《公約》第 25 條（結合第 2 條一併閱讀）之指控，締約國針對某些領域必須保護拉脫維亞語作為國家語言，提供幾個具重要歷史原因的資料，並強調各國本就可以自由實施並規範官方語言之使用。² 締約國另指出，最高法院於 2016 年 12 月 13 日根據市議會與區議會成員地位法第 6 條以及部會內閣第 733 號條例，撤銷申訴人的職務。更強調，在本案中，申訴人不具備指定的語言能力水準，這一點在 2013 年 12 月的面試確定，毫無爭議。後續儘管市政府撥款協助提高語言程度，但申訴人卻完全未採取行動積極提高其拉脫維亞語的水準，亦未向國家語言中心證明他的語言熟練度。締約國進一步主張，申訴人完全可以合理預見自己不遵守國內法規之後果。

2 締約國提及歐洲人權法院之裁判，Mentzen v. Latvia，聲請案號 71074/01，2004 年 12 月 7 日。

4.10 締約國另指出，撤銷申訴人的任期是為了保障市議會得以正常運作、國家民主結構以及他人在公共事務中使用國家語言的權利，因此此裁判屬合理。締約國回顧歐洲人權法院的立場，指出每個國家為保障自身制度正常運作，是無可厚非的正當利益。³ 有鑑於此，期望拉脫維亞市議員能夠以拉脫維亞語流利溝通，完全是合理期望，如此才能確保市議會正常運作。締約國指出，為了確認申訴人的語言能力，國家語言中心的一名公職人員多次出席 Balvi 市議會的會議；發現申訴人並未積極參加辯論，此外 2013 年的紀錄顯示，其在 2013 年的所有辯論皆採被動姿態，令人合理懷疑其是否確實能代表選民發聲。締約國還指出，國內法院認定申訴人學習拉脫維亞語並不存在客觀障礙。最後，締約國提醒，屬於少數團體的人享有其文化與語言的權利，並不意味著國家有義務保障其在與主管機關溝通時使用特定語言的權利，或有義務保障其以其所選語言接收資訊的權利，因為該等保障的目的與要求市政機關成員在執行公務時使用國家語言的目的有本質上的不同。⁴ 鑑於上述，締約國認為撤銷申訴人的任期是客觀且合理，也符合法律宗旨。締約國依此認定，申訴人未能充分就申訴提出證據，因此應宣布該申訴不可受理；或締約國請委員會認定不存在違反《公約》第 25 條（結合第 2 條一併閱讀）的行為。

申訴人對締約國意見的回應

5.1 2018 年 10 月 7 日，申訴人提交對締約國意見的回應。

5.2 關於他根據《公約》第 25 條（結合第 2 條第 1 項一併閱讀）提出的申訴不可受理之說法，申訴人指出，雖然他確實當選連任 4 次，

3 歐洲人權法院，Podkolzin v. Latvia，聲請案號 46726/99，裁判書，2002 年 4 月 9 日。

4 締約國提及 Mentzen v. Latvia，聲請案號 71074/01，2004 年 12 月 7 日。

但第 25 條不僅保障被選舉的權利，還保障了不被恣意罷免之權利。申訴人特別有疑慮的是，對現職人員的規範竟比對候選人的規範更為嚴苛。因此就《公約》第 25 條而言，在任期屆滿之前就撤銷職務，實際上已使他成為受害人。申訴人針對這點指出，國家已啟動一項新程序，為的是剝奪他合法獲得的第 4 次任期。關於締約國就 *Ignatane v. Latvia* 案提出的論點，申訴人認為，委員會之所以認定違反《公約》，不僅因為該案的申訴人被迫因不公平且恣意的程序，而從候選人名單中除名，還發現適用於候選人的語言程度規範不符合《公約》。申訴人指出，為遵從委員會決定，締約國因此取消語言程度規範；但此要求於 2009 年重新提出，且僅針對現職人員。從 2013 年起，相關法律允許對不符合語言程度規範的代表撤銷其任期。

5.3 關於本申訴的實體問題，申訴人認為，僅因公民在享有語言權利方面的差異，而罷免民選公職人員，這背後的理由無論如何都不應視為是客觀合理。⁵ 他還聲稱，締約國未能提供具體例子來證明他的工作效率低下；針對這方面，他指出，沒有文件證據指出他未積極出席議會會議，也沒有任何資訊可供合理比較他與身為拉脫維亞語母語人士的現職人員，兩者活動有何差異。他指出，締約國認定語言程度規範是市議會正常運作之必要，此論點早已被申訴人 4 次連任的事實所推翻，證明他確實有能力執行職責，也能有效率且妥善代表選民利益。對於這點，他認為，最重要的是，他代表少數族裔選民的利益，從他所屬政黨的選舉綱領即可清楚看出這一點。他指出，國家語言中心針對他啟動的第一個行政程序，背後依據是不足以證明他與選民溝通有困難的申訴。相反地，這項爭議規定，真正目的

5 人權事務委員會，第 25 號一般性意見，第 3 段。

似乎是為了降低少數民族在市議會中的代表性。針對干涉措施是否符合比例原則，申訴人重申他在本申訴中的論點，其中特別認為語言能力水準的要求過高，而且僅提供很短的語言進修時間。此外，申訴人對 *Mentzen v. Latvia* 案的相關性提出質疑，認為該案中申訴人的訴求與本申訴的訴求相當不同。最後，按締約國的建議在歷史背景下評估本案，申訴人指出，拉脫維亞有高達 37% 的人口以俄語為母語。

5.4 就《公約》第 26 條提出的申訴，申訴人重申，即使未正式提出，語言程度規範實際上也隱含了特定現職人員的差別待遇；因為天生為拉脫維亞語母語人士者本就能符合這個爭議規定，但對少數民族而言就較為困難了。

5.5 就《公約》第 14 條第 1 項提出的申訴，申訴人指出，民事訴訟法經修正後，還修正了其他法律，⁶ 但其他法律的修正範圍中，關於區域高等法院對撤銷任期事項之管轄權，相關規則並沒有改變。申訴人主張，法院的管轄範圍存在不確定性，因此不應在上訴程序未就此事作出決定之前，就對他的案件作出裁判。申訴人進一步指出，目前對他的兩起訴訟正在審理中，其中一項是因為他未能配合國家語言中心接受語言能力的評估面試。對此，他指出自己已告知國家語言中心，他目前的拉脫維亞語知識未達 C1 水準要求，也因此認為沒有必要接受面試。⁷ 另一個訴訟涉及撤銷他的任期，但他指出，按照相關規定，首先應給予他 6 個月的時間提高語言能力，因此向法院對他提起訴訟實為非法。

6 申訴人稱之為地位法。

7 截至提交意見時，該案仍在二審法院審理中。

申訴人的補充陳述

6. 2019 年 1 月 7 日，申訴人針對其訴訟狀態提交補充資訊。他首先指出，Latgale 區域高等法院判定他未能出席語言面試，因而負有責任，並處以 50 歐元的罰款。2018 年 10 月 11 日，Rezekne 地方法院終止了針對申訴人的訴訟程序，因為法院接受其論點，即認同對他提起法院訴訟之前，應給予 6 個月的時間提高語言技能。申訴人指出，這並不排除一旦該期限過後，將重新展開新訴訟。

委員會須審議的爭點及程序

● 審議受理與否

- 7.1 在審議本申訴所載的任何請求之前，委員會必須根據議事規則第 97 條，決定本申訴是否可根據《任擇議定書》予以受理。
- 7.2 根據《任擇議定書》第 5 條第 2 項第 1 款之要求，委員會已判斷同一事項並未受到另一國際調查或解決程序之審查。
- 7.3 委員會注意到，申訴人聲稱其已用盡所有可用的有效國內救濟。鑑於締約國在這方面沒有提出任何反對意見，因此委員會認為《任擇議定書》第 5 條第 2 項第 2 款之要求已滿足。
- 7.4 委員會一方面注意到締約國的論點，即從未阻止申訴人參選，事實上，2017 年最新當選為市議會議員，是申訴人連續第 4 次當選。為此，締約國認為就《公約》第 25 條（結合第 2 條第 1 項一併閱讀）而言，申訴人不能視為受害人。另一方面，委員會注意到申訴人的論點，即《公約》第 25 條提供的保障適用民選代表之完整任期，包括不得恣意免職。委員會回顧，根據第 25 號一般性意見第 16 段，解除選舉產生的職位的理由應該由法律根據客觀和合理標準加以規定，並包含公正程序。因此，儘管申訴人的語言程度有爭議，仍獲

准參選，此事實不應導致他喪失受害人身分，因為基於據稱恣意的標準撤銷其職務，確實可能會引起《公約》規定的問題。為此，委員會認為，儘管申訴人再次當選，但出於《任擇議定書》第 1 條之目的，他仍保留受害人身分。

7.5 關於申訴人根據《公約》第 14 條第 1 項提出的申訴，委員會注意到申訴人聲稱審理其案件的是缺乏管轄權之法院，而其憲法訴訟因恣意推理而遭駁回。關於管轄權的主張，委員會發現區域高等法院裁定其管轄權無法就此事作出裁判，而國家語言中心向地方法院重新提起之訴訟業經實質審理，申訴人能在數個程序中對此裁判結果提出質疑。委員會回顧，一般應由《公約》之締約國法院負責審理事實及證據，或若國內法規在特定案件中可適用，亦可採用；除非可證明此評估或適用明顯為恣意或構成明顯錯誤或司法不公。⁸ 此情況下，鑑於案件卷宗資訊，委員會認為，申訴人未能就受理與否之目的充分證明國內法院適用國內法規一事，在管轄權問題上構成明顯的恣意、錯誤或司法不公。因此，根據《任擇議定書》第 2 條，本申訴的這一部分不可受理。同樣地，鑑於申訴人所質疑的憲法法院裁判已提供充分詳細的駁回理由，申訴人只是單純不服而已，委員會認為申訴人關於憲法法院裁判理由不正當之申訴，並未達足夠舉證程度。因此，根據《任擇議定書》第 2 條，申訴人依第 14 條第 1 項提出之申訴應宣布為不可受理。

7.6 本申訴可否受理沒有遭受其他質疑，因此委員會宣布本申訴涉及申訴人依《公約》第 25 條（結合第 2 條第 1 項一併閱讀）及第 26 條提出之申訴可予受理，尤其是針對申訴人於 2013 當選獲得任期，但

⁸ 例如，見 *Lin v. Australia* (CCPR/C/107/D/1957/2010)，第 9.3 段。

該任期遭 Balvi 地方法院在 2015 年 11 月 11 日以及 Latgale 區域高等法院在 2016 年 3 月 23 日裁定撤銷；委員會擬繼續審議實體問題。

● 審議實體問題

- 8.1** 委員會根據《任擇議定書》第 5 條第 1 項規定，參照各方當事人所提交的資料，審議本申訴。
- 8.2** 委員會面臨的問題是，申訴人 2013 年當選的職務遭撤銷，是否侵害申訴人按《公約》第 25 條（結合第 2 條第 1 項一併閱讀）及第 26 條所享有之權利。
- 8.3** 委員會回顧，對被選舉權施加任何限制，如最低年齡，必須以客觀合理標準為依據。不得以無理或歧視要求如教育、居住或出身或政治派別等理由來排除本來有資格競選的人參加競選。任何人不得因為是候選人而遭受任何歧視或不利條件。此外，解除選舉產生的職位的理由應該由法律根據客觀和合理標準加以規定，並包含公正程序。⁹
- 8.4** 在本案中，委員會注意到締約國的論點，即撤銷申訴人任期之裁判是依法律規定為之，且是為了保障公共機構正常運作所需。在這方面，委員會強調，第 25 條規定的權利並非絕對；該條款的用語可視為納入允許各國對相關權利附加條件的限制。委員會承認，只要該等限制之理由仍屬客觀合理，締約國就有一定的自由，可判定不合格情況，因為個案情況與每個國家特定的歷史與政治特性有關。在這方面，委員會指出，國內法律規定市議員有充分掌握官方語言之義務，這是為了實現合法目的。每個國家都擁有保障制度正常運作的合法利益。雖然如果現職人員在任何時候皆可遭剝奪被選舉權，

⁹ 人權事務委員會，第 25 號一般性意見。第 15 段至第 16 段。

那麼該被選舉權顯然是虛幻的；但委員會指出本案中，申訴人並未質疑相關法律是明確的，該法律對不符語言程度規範者的適用也是可預見的。針對這點，委員會注意到申訴人的論點，即該爭議規定僅適用於當選成員，而不適用候選人，申訴人認為此情況不合理，但委員會指出，6 個月的寬限期對相關現職人員已然足夠，且可證明此差異化的合理性。此外，本文中，申訴人於 2005 年首次當選，因此他有充分的時間可掌握拉脫維亞語的必要技能。

8.5 除以上外，委員會同意締約國的立場，即本案事實與 Ignatane v. Latvia 案的事實迥異，該案中的申訴人具備語言能力證書，但一名檢核員經特別審查後反駁該證書的效力。委員會指出，本文中申訴人沒有反駁自己未按法規指定程度使用官方語言（第 5.5 段），且儘管已成功連任 4 次，但也未能成功提高語言技能到民代應具備的水準。委員會還指出，該爭議規定應該適用於所有人，無差別待遇，雖然本身為拉脫維亞語母語人士的現職人員對此標準的負擔更輕，但只要基於客觀合理理由，此事實就不構成歧視待遇。不過委員會注意到，申訴人能夠多次參選、完成前兩屆任期，且就目前受審中任期而言，他其實有機會提高語言技能，市政府甚至也為此撥款協助。鑑於這些情況，委員會無法總結認定，撤銷申訴人職務之程序不符客觀合理標準。

9. 鑑於上述情況，委員會根據《任擇議定書》第 5 條第 4 項，認為既有事實並未明顯違反《公約》第 25 條（結合第 2 條第 1 項一併閱讀）及第 26 條。

附件：委員 Furuya Shuichi 的個人意見（不同意見）

1. 我無法同意委員會的結論，即由於申訴人缺乏必要之拉脫維亞語程度，就認為撤銷其擔任市議會代表的任期並不構成違反《公約》第 25 條（結合第 26 條一併閱讀）。
2. 正如委員會的意見（第 8.4 點）所指，第 25 條所載權利並非絕對，各國可自行針對該等權利設定限制條件，前提是該等限制之理由屬客觀合理。確實，每個國家根據個別的特定歷史與政治特性，而有正當理由可訂定自身官方語言。
3. 但在本案中，申訴人未要求委員會針對締約國官方語言之選擇以及申訴人在市議會使用其母語的權利採取立場。此決定與拉脫維亞的歷史和政治特性息息相關，原則上應由拉脫維亞自己作出決定。而委員會面臨的問題較具體，也就是僅因為申訴人對該官方語言的熟練程度不足，就將其免職，到底是否符合《公約》第 25 條及第 26 條。
4. 這方面，締約國主張，撤銷申訴人的任期是依法律規定為之，且是為了保障公共機構正常運作之合理必要。為支持此論點，締約國指出，申訴人並未積極參加辯論，此外 2013 年的紀錄顯示，其在 2013 年的所有辯論皆採被動姿態，令人合理懷疑其是否確實能代表選民發聲。
5. 但我認為，應按客觀合理的標準，嚴格評估現職人員是否確實因履行職責不足而應被免職。雖然熟練掌握締約國的官方語言是一大重要因素，但在眾多評估因素中，這只是其中一個評估一人是否有能力擔任當地社群代表的因素。具體而言，針對民選公職人員，應由

選民決定候選人是否具備充分能力（包括良好的溝通技巧），足以擔任民選代表。在這方面的一項重要事實是，申訴人自 2005 年以來已 4 次當選連任代表職務，這清楚地顯示有一定數量的當地選民，認可和支持申訴人擔任當地社群的民代。誠然，申訴人遭免職也等於無視這些支持他的選民的意願。此外，締約國沒有提供任何具體例證，足以證明申訴人的拉脫維亞語不夠熟練，導致他十多年來在履行市議會代表的職責時遇到任何問題或困難。因此，我不得不總結出，僅因申訴人語言能力不足而將他從市議會中除名，並不具備客觀合理理由，也違反《公約》第 25 條的規定。

6. 至於申訴人根據《公約》第 26 條提出的申訴，締約國主張，語言程度規範適用於市議會的所有成員，且對拉脫維亞所有公民具有同等拘束力。但根據委員會的一致性見解，違反第 26 條的行為可能是源自於表面上中立或無歧視意圖的規則或措施，¹⁰ 當某項規則或措施對某些人產生不成比例的影響，以致客觀合理理由無法證明為合理時，這種「間接歧視」就違反了第 26 條。鑑於上一段的結論，我亦認為，要求母語為俄語的申訴人必須具備一定水準的拉脫維亞語程度，才能保住市議會代表的職位，實則構成侵害他根據《公約》第 26 條享有之權利。
7. 有鑑於此，我不同意委員會大多數成員的意見，我認為委員會收到的本案事實明顯違反《公約》第 25 條（結合第 26 條一併閱讀）。

10 Althammer et al. v. Austria (CCPR/C/78/D/998/2001)，第 10.2 段；Broeks v. Netherlands，第 172/1984 號申訴，第 16 段；以及 Prince v. South Africa(CCPR/C/91/D/1474/2006)，第 7.5 段。

延伸討論

1. 本案最終認定未構成歧視，人權事務委員會認為在何種情況下，官方語言政策得以作為限制政治參與權的正當理由，而「合理限制」與「間接歧視」的界線應如何判斷？

人權事務委員會認為締約國針對限用官方語言之規定（如本案中之拉脫維亞語），雖確實對母語使用者（本案中為俄語）產生差別待遇，但並非構成歧視：

- (1) 申訴人主張官方語言程度要求規定（系爭規定），表面上雖一體適用於所有市議員，但實際上的規範效果僅及於非以官方語言為母語的市議員，故該規定存有差別待遇，且鑑於以官方語言為母語人士的比例已有所增加，原先為保障使用官方語言權利和民主國家秩序之立法目的，已失其正當意義。
- (2) 締約國雖主張系爭規定公平適用於所有市議會成員，看似要說明不存在差別待遇，而與申訴人主張有別。惟締約國未將申辯重點置於本案涉及差別待遇與否，而退一步論述，即便有差別待遇，系爭規定乃基於確保市議會得以正常運作、國家民主結構，以及他人在公共事務中使用國家語言的權利，這是每個國家為保障體制正常運作所採取的必要措施，而非對非以官方語言為母語的市議員之歧視。
- (3) 人權事務委員會指出系爭規定的確存有選舉權的差別待遇，而對於選舉權的所有差別限制都必須以客觀和合理的標準為依據，不應以教育、居住地或血統等不合理或歧視性要求或政治派別為由，排除其他有資格參選的人。此外，欲藉由法律規定罷免民選代表之理由，亦應按客觀合理的標準納入公平程序。

(4) 人權事務委員會認為締約國法律規定市議員必須充分掌握官方語言之義務，這是為了實現合法目的，蓋每個國家都擁有保障體制體系正常運作的合法利益。為了使申訴人能滿足系爭規定之語言要求，市政府也予撥款協助。可見締約國並無歧視非以官方語言為母語之人，而欲使其無法擔任市議員之企圖。是以，系爭規定對非以官方語言為母語之市議員所生的差別待遇，並未違反客觀合理標準之要求。

2. 憲法法庭在 113 年憲判字第 6 號判決中指出，公務人員特種考試一般警察人員考試規則關於身高的要求（男性 165 公分，女性 160 公分）看似是中立的規定，與性別無關，然而這個規定的結果是，約 10% 的男性因為身高不足被排除在外，但卻有高達 55% 的女性無法參加考試，這就對女性造成了不成比例的不利影響，屬於一種間接歧視。

其次，考慮對選舉權的限制是否符合人權事務委員會所說的「客觀合理標準」時，參照憲法法庭 112 年憲判字第 11 號判決指出，因為選舉權關乎人民透過參政權以達成自我實現與形塑公共生活秩序，所以國家限制選舉權，需要證明這樣的規定有重要的公共利益，並且這個限制措施與達成目標之間必須有實質的關聯。

我國公務員的國家考試要求考生用中文作答並且有國文科目，會不會對某些特定群體造成不成比例的不利影響呢？如果有這種影響，要求考生使用中文或考國文科目，這是對擔任公務員的客觀要求，還是對某些群體構成間接歧視呢？



03

Bekmanov et al. v. Kyrgyzstan

宗教組織登記案

CCPR/C/132/D/2659/2015



案例基本資訊及摘要

案例基本資訊

- 申訴日期：2012 年 9 月 3 日（首次提交）
- 意見通過日期：2021 年 7 月 14 日
- 公約條款：公民與政治權利國際公約 (ICCPR) 第 2 條第 3 項、第 14 條第 1 項、第 18 條第 1 項及第 3 項、第 22 條第 1 項及第 2 項、第 26 條
- 關鍵字：宗教自由；公平審判；結社自由；歧視；有效救濟

摘要

● 事實

申訴人 Bekmanov 是吉爾吉斯「耶和華見證人宗教中心」的主席，其餘申訴人為該中心的地區主席。為了奉行宗教信仰與進行集會活動，申訴人向地方市議會與國家宗教事務委員會申請登記。地方市議會駁回了 200 名創始成員名單的申請，理由是沒有相對應的政府規定，國家宗教事務委員會則以地方市議會駁回為由，拒絕該

組織登記。申訴人向最高法院憲法法庭提出聲請，對 2008 年宗教法第 10 條第 2 項規定提出質疑，該規定要求宗教組織的創始成員名單必須得到當地議會核准。最高法院受理聲請並宣告該條文違憲，然而國家宗教事務委員會拒絕適用憲法法庭裁判。

● 申訴人主張

締約國拒絕了他們登記宗教組織之請求，侵害其宗教信仰自由而違反 ICCPR 第 18 條第 1 項。締約國也干涉他們的結社自由，因為在沒有相關法律規定下，地方市議會可以恣意拒絕核准，違反 ICCPR 第 22 條第 1 項、第 2 項之規定。自宗教法頒布以來，沒有任何少數宗教組織獲得核准，申訴人的宗教信仰受到了歧視待遇，違反 ICCPR 第 26 條。

● 締約國說明

未提出任何意見。

● 委員會審議結果

個人表明其宗教信仰自由可受到某些限制，但僅限於保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人基本權利自由之必要。締約國未提出任何論點說明，為何宗教組織的登記需要得到市議會的核准，違反 ICCPR 第 18 條第 1 項規定。其次，宗教法第 10 條第 2 項的登記規定雖然適用於所有宗教，但卻對申訴人的宗教少數群體造成不成比例的負面影響，構成基於宗教信仰的歧視，違反 ICCPR 第 26 條規定。

案例內容

1. 申訴人 Alymbek Bekmanov、Azamat Kerimbaev、Urmatbek Kobogonov 和 Erkinbek Mukambetov，分別生於 1972 年 3 月、1974 年 6 月、1972 年 9 月和 1968 年 3 月。他們都是吉爾吉斯國民。Bekmanov 先生是吉爾吉斯共和國耶和華見證人宗教中心主席。其他申訴人是該中心的成員兼該中心在吉爾吉斯 Jalal-Abad 地區、Naryn 地區及 Osh 地區的主席。申訴人稱，吉爾吉斯拒絕上述地區的 3 個耶和華見證人地方宗教組織登記，侵害他們根據《公約》第 2 條第 3 項第 1 款及第 2 款（結合第 14 條第 1 項、第 18 條第 1 項及第 3 項、第 22 條第 1 項及第 2 項一併閱讀）享有的權利，以及根據第 26 條（結合第 18 條及第 22 條一併閱讀）享有的權利。《任擇議定書》於 1995 年 1 月 7 日對締約國生效。申訴人由律師 Shane H. Brady 和 Nurlan Kachiev 代理。

申訴人陳述事實

- 2.1 吉爾吉斯共和國耶和華見證人宗教中心是吉爾吉斯耶和華見證人的全國性宗教組織，1998 年 4 月 30 日在國家宗教事務委員會登記。
- 2.2 2008 年，締約國修正宗教自由與宗教組織法¹第 10 條第 2 項，規定宗教組織若要合法登記，應由不少於 200 名吉爾吉斯成年公民和永久居民設立。成員名單必須經過該組織擬活動地點的地方市議會核准。宗教組織如獲核准，隨後應向國家宗教事務委員會申請登記，國家宗教事務委員會可下令對該宗教組織進行專家研究。申訴人強

1 據稱，吉爾吉斯承認這項法律（2008 年 12 月 31 日第 282 號法）違反《公約》。針對 2010 年 5 月 3 日第一次普遍定期審查期間收到的建議，吉爾吉斯接受了關於審查宗教法以確保按照國際標準維護宗教自由權的第 37 項建議（A/HRC/15/60，第 268 段）。

調，少數宗教群體幾乎不可能獲得這種登記，市議會的決定由地方選舉產生的官員恣意作出，因為沒有關於具體如何處理這類申請的既定標準。

2.3 在 Jalal-Abad、Naryn、Osh 及 Batken 等地區，² 沒有耶和華見證人的宗教組織在國家宗教事務委員會登記在案。一些地方官員堅持認為，住在這些地區的耶和華見證人教徒若不先獲得宗教組織的登記，就不能奉行自己的宗教信仰。因此，為了保護耶和華見證人不受騷擾，申訴人在每個地區設立了耶和華見證人宗教中心的地方分會。他們準備了這些組織登記所需的所有法律文件，包括每個組織至少有 200 名由吉爾吉斯的成年公民和永久居民組成的創始成員的公證名單。

2.4 申訴人請求 Naryn、Osh 及 Jalal-Abad 市議會核准創始成員名單的申請分別於 2010 年 9 月 22 日、2010 年 10 月 18 日及 2010 年 12 月 7 日被駁回，理由是沒有政府命令規定應遵循的標準與程序。2010 年 12 月 20 日及 22 日，申訴人向國家宗教事務委員會提出申請。2011 年 2 月 16 日，國家宗教事務委員會根據其第 02-16/24 號決定，拒絕這 3 個宗教組織登記，認為地方市議會不核准創始成員名單，就不可能登記。

2.5 在國家宗教事務委員會的決定後，申訴人向 Bishkek 跨區法院提起訴訟。2011 年 7 月 21 日，法院認定部分有理由，判決國家宗教委員會的決定不合法。然而，法院認為，它無權命令國家宗教事務委員會對宗教組織進行登記，而只能命令該委員會完全消除對申訴人

2 關於 Batken 地區，申訴人於 2013 年 3 月 26 日提交了關於同一事由的申訴，該申訴於 2013 年 12 月 9 日登記為第 2312/2013 號申訴。委員會通過了意見，承認申訴人的權利受到侵害：見 Bekmanov and Egemberdiev v. Kyrgyzstan (CCPR/C/125/D/2312/2013)。

權利、自由及合法利益的侵害。國家宗教事務委員會對該裁判提出了上訴。

- 2.6** 2011 年 9 月 15 日，Bishkek 跨區法院上訴庭受理上訴，理由是國家宗教事務委員會拒絕登記不是一項決定，而只是提供資訊，並沒有確立、改變、終止或中止個人的權利及義務。因此，法院不能進行審理。不過，申訴人還是在最高法院對該裁判提出上訴。2012 年 5 月 31 日，最高法院維持了先前的裁判。最高法院結論認為，國家宗教事務委員會 2011 年 2 月 16 日的決定只是一封通知函，並沒有遵循法律規定的格式；因此，不能就此向法院提出訴訟。
- 2.7** 2014 年 2 月 21 日及 2015 年 2 月 10 日，申訴人提供了關於初次提交資料後續進展的補充資料。2013 年 1 月 28 日，申訴人再次向 Jalal-Abad 市議會提出申請，要求核准 200 名創始成員的名單，並要求耶和華見證人宗教組織在本地區登記。2013 年 3 月 29 日，Jalal-Abad 市議會駁回了這項申請，並得出結論認為，准予登記將違反憲法第 1 條、第 7 條第 2 項及第 3 項，其中規定宗教及禮拜活動應與國家分離。
- 2.8** 申訴人向 Jalal-Abad 跨區法院提出了民事訴訟。2013 年 10 月 8 日，法院暫停審理此案，並將其送交新成立的最高法院憲法法庭，以確定 2008 年宗教法第 10 條第 2 項是否符合憲法。該案後來暫停審理，後來又因最高法院憲法法庭拒絕受理初審法院要求確定該法第 10 條第 2 項是否符合憲法的請求而中止審理，但沒有提供進一步的細節和日期。由於初審法院提交的移審存在技術錯誤，因此憲法法庭拒絕受理此案。
- 2.9** 2014 年 4 月，耶和華見證人宗教中心直接向最高法院憲法法庭提出

聲請，對 2008 年宗教法第 10 條第 2 項中的一句話提出質疑，該項規定，宗教組織創始成員的公證名單必須得到當地市議會的核准。

2.10 2014 年 9 月 4 日，最高法院憲法法庭受理該宗教中心的聲請，並宣告 2008 年宗教法第 10 條第 2 項中具爭議的語句違憲，不具任何效力。2014 年 11 月 20 日，申訴人向國家宗教事務委員會提出 Jalal-Abad 的耶和華見證人宗教組織的登記申請。

2.11 2015 年 1 月 16 日，國家宗教事務委員會拒絕適用憲法法庭 2014 年 9 月 4 日的裁判，駁回了登記申請。國家宗教事務委員會堅持認為，2008 年宗教法第 10 條第 2 項中具爭議的語句仍然有效，除非 200 名創始成員的公證名單得到當地市議會的核准，否則不會審議該登記申請。

2.12 申訴人稱，5 年多來，住在吉爾吉斯南部幾個地區，即 Jalal-Abad 地區、Naryn 地區和 Osh 地區的數百名耶和華見證人教徒試圖登記為當地宗教組織，但沒有成功。他們認為，吉爾吉斯最高法院 2012 年 5 月 31 日的裁判滿足了他們在向委員會提出申請之前用盡國內救濟方式的義務。申訴人在 2015 年 2 月 10 日的進一步陳述中強調，為獲得登記所做的新的努力沒有成功（見第 2.9 段至第 2.11 段），這構成了締約國對吉爾吉斯耶和華見證人根據《公約》享有的權利的一再侵害。

申訴意旨

3.1 申訴人稱，締約國侵害他們根據《公約》第 2 條第 3 項第 1 款及第 2 款（結合第 14 條第 1 項、第 18 條第 1 項及第 3 項、第 22 條第 1 項及第 2 項一併閱讀）享有的權利，以及根據第 26 條（結合第 18 條及第 22 條一併閱讀）享有的權利。

- 3.2** 申訴人稱，最高法院 2012 年 5 月 31 日的裁判將國家宗教事務委員會的歧視行為恣意排除在司法審查之外，因此剝奪了申訴人獲得有效救濟的權利，侵害他們根據《公約》第 2 條第 3 項第 1 款及第 2 款（結合第 14 條第 1 項一併閱讀）享有的權利。最高法院錯誤地認為，國家宗教事務委員會的決定是一封通知函，儘管第 16/2004 號行政訴訟法和憲法第 41 條第 1 項都明確規定，國家宗教事務委員會有義務就申請登記問題作出決定。申訴人還稱，無論如何，仍應允許他們將此事提交法院，因為行政訴訟法第 43 條第 1 項和民事訴訟法第 260 條第 1 項第 4 款明確規定，可對國家宗教事務委員會的作為及不作為提起訴訟。
- 3.3** 申訴人還稱，締約國拒絕他們的宗教組織登記，侵害他們根據《公約》第 18 條第 1 項享有的權利。³ 申訴人稱，因締約國未就此事制定相關規範，且國家司法機關拒絕對他們的申訴作出適當評估，所以他們共同表明自己宗教信仰的權利遭到剝奪。若不登記，申訴人將無法享有立案宗教團體的多項權利，這些權利包括：舉行宗教會議和集會、為宗教目的擁有或使用財產、製作和進口宗教文獻、接受捐款、開展慈善活動以及邀請外國公民參加宗教活動。此外，根據 2008 年宗教法第 8 條第 2 項，未經登記的宗教活動構成刑事犯罪。
- 3.4** 此外，根據《公約》第 18 條第 3 項規定，締約國拒絕讓耶和華見證

3 申訴人提及人權事務委員會關於 Malakhovsky and Pikul v. Belarus 的決定 (CCPR/C/84/D/1207/2003)。他們也提到歐洲人權法院的下列裁判，其中確認，不讓宗教組織登記是干涉宗教自由權：Hasan and Chaush v. Bulgaria，第 30985/96 號聲請，2000 年 11 月 26 日的裁判，第 62 段；Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova，第 45701/99 號聲請，2001 年 12 月 13 日的裁判，第 105 段；Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria，第 40825/98 號聲請，2008 年 7 月 31 日的裁判，第 79 段至第 80 段；Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia，第 302/02 號聲請，2010 年 6 月 10 日的裁判，第 99 段及第 101 段。

人的組織登記是不合理的。⁴ 規定 200 名創始成員的名單必須經當地市議會核准，這項要求本身便違反《公約》和憲法，其目的據稱是為了阻止小型宗教組織獲得登記。它對申訴人造成不必要和恣意的行政負擔，拖延了登記進程並增加了費用。

3.5 申訴人還認為，締約國對他們結社自由權的干涉，並非由法律所規定，也不是民主社會中所必要的，違反《公約》第 22 條第 1 項及第 2 項。⁵ 他們稱，適用的法律既不具充分可及性，亦未具備足夠明確性，無法使個人規制自己的行為。因此，在沒有相關法律規定的情況下，當地市議會可以以恣意、不可預測或歧視的理由或以其他不合理的方式拒絕核准。個人不可能事先知道哪些標準將被用來審查他們的申請，甚至不可能知道申請是否有被審查。

3.6 最後，申訴人稱，2008 年宗教法所規定的登記程序未被平等適用，因此違反《公約》第 26 條。自 2008 年頒布該法以來至 2011 年，只有兩個大型宗教的組織獲得了登記：即 135 個伊斯蘭教組織和 3 個俄羅斯東正教組織獲得國家宗教事務委員會核准登記。沒有其他少數宗教組織獲得法律地位，吉爾吉斯境內所有立案的耶和華見證人宗教組織都是在 2008 年宗教法頒布之前登記的。申訴人稱，他們因自己的宗教信仰而受到歧視待遇，因為在國家宗教事務委員會登記的 138 個宗教組織中，沒有一個屬於耶和華見證人。

4 申訴人提及宗教或信仰自由特別報告員的聲明：「任何宗教或信仰團體的登記程序應快捷、透明、公平、包容和不歧視」(A/HRC/19/60，第 54 段)。

5 歐洲人權法院，Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia，第 302/02 號聲請，2010 年 6 月 10 日的裁判，第 99 段及第 101 段；Association Les Témoins de Jéhovah v. Franc，第 8916/05 號聲請，2011 年 6 月 30 日的裁判，第 66 段。

3.7 鑑於上述情況，申訴人請委員會得出結論認為，締約國拒絕 Jalal-Abad 地區、Naryn 地區和 Osh 地區的 3 個耶和華見證人地方宗教組織登記，違反《公約》第 2 條第 3 項第 1 款及第 2 款（結合第 14 條第 1 項、第 18 條第 1 項及第 3 項、第 22 條第 1 項及第 2 項一併閱讀）及第 26 條（結合第 18 條及第 22 條一併閱讀）。他們也請委員會建議締約國給予他們有效救濟，指示吉爾吉斯立即讓這 3 個宗教組織登記，以充分承認他們根據《公約》享有的權利。

締約國未予合作

4. 在 2017 年 7 月 3 日、2018 年 10 月 3 日及 2018 年 12 月 5 日的一般照會中，委員會請締約國提交關於本申訴可否受理及實體問題的資料和意見。委員會注意到，尚未收到這項資料。委員會感到遺憾的是，締約國並未就申訴人的申訴可否受理或其實體內容提供任何資料。委員會指出，《任擇議定書》第 4 條第 2 項要求各締約國本於誠信審查對其提出的所有指控，並向委員會提供其掌握的一切資料。若締約國未作答復，只要申訴人的指稱有適當佐證，就必須予以充分考慮。

委員會須審議的爭點及程序

● 審議受理與否

5.1 在審議本申訴所載的任何主張之前，委員會必須依其議事規則第 97 條，決定本申訴是否符合《任擇議定書》規定的受理要件。

5.2 根據《任擇議定書》第 5 條第 2 項第 1 款的要求，委員會已確定同一事項不在另一國際調查或解決程序審查之中。

5.3 委員會注意到申訴人稱，他們已經用盡所有可用的國內救濟方法。

委員會注意到，申訴人曾兩次就其宗教組織登記被拒絕提出救濟，將該案一路上訴至最高法院，並對宗教自由與宗教組織法第 10 條第 2 項是否符合憲法提出質疑。⁶ 鑑於締約國沒有提出任何意見，委員會認為，《任擇議定書》第 5 條第 2 項第 2 款的要求已經滿足。

5.4 委員會認為，就可否受理而言，申訴人充分證明了根據《公約》第 2 條第 3 項第 1 款及第 2 款（結合第 14 條第 1 項、第 18 條第 1 項及第 3 項、第 22 條第 1 項及第 2 項一併閱讀）及第 26 條（結合第 18 條及第 22 條一併閱讀）提出的申訴。因此，委員會宣布本申訴可予受理，並著手審議實體問題。

● 審議實體問題

6.1 委員會根據《任擇議定書》第 5 條第 1 項，結合各當事人提交的所有資料審議本申訴。

6.2 關於申訴人根據《公約》第 18 條第 1 項及第 3 項提出的申訴，委員會指出，第 18 條不許對思想、信念、或對擁有或信奉自己選擇的宗教或信仰的自由施加任何限制。⁷ 相較之下，表明個人宗教或信仰的自由權可受到某些限制，但僅以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。委員會注意到申訴人的論點，即締約國拒絕讓申訴人的宗教組織登記，剝奪了他們共同表明其宗教信仰的權利，包括以下權利：舉行宗教會議和集會、為宗教目的擁有或使用財產、製作和進口宗教文獻、接受捐款、進行慈善活動以及邀請外國公民參加宗教活動。根據第 22 號一般性意見，委員會認為，這些活動是申訴人表明其信仰的權利的組成部分。此外，委

6 另見 *Bekmanov and Egemberdiev v. Kyrgyzstan*。

7 人權事務委員會，第 22 號一般性意見（1993 年），第 3 段。

員會注意到，締約國對申訴人以下陳述沒有異議，即根據宗教自由與宗教組織法第 8 條第 2 項，未經登記的宗教活動構成刑事犯罪。

- 6.3** 委員會必須處理的問題是，對申訴人表明其宗教的權利所作的相關限制是否是《公約》第 18 條第 3 項所指的為保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者。委員會再次指出，第 18 條第 3 項應做嚴格解釋，施加限制的目的僅限於明文規定的自由，並且必須與所指特定需要直接有關且合比例性。⁸
- 6.4** 在本案中，對申訴人表明其宗教信仰的權利施加的限制在於宗教自由與宗教組織法第 10 條第 2 項規定的要求，即 200 名創始成員的名單須由當地市議會核准，這是所涉宗教組織在國家宗教事務委員會登記的先決條件。委員會注意到申訴人的論點，即這項要求本身違反《公約》和憲法，因其對申訴人造成不必要和恣意的行政負擔，目的據稱是為了阻止小型宗教組織獲得登記。委員會注意到，申訴人第一次要求核准其組織創始成員名單的申請被市議會駁回，理由是沒有政府命令規定應遵循的標準和程序，而國家宗教事務委員會則因地方市議會沒有核准創始成員名單而拒絕讓地方宗教組織登記。委員會也注意到，向國家宗教事務委員會提出的 Jalal-Abad 當地宗教組織的第二份登記申請也被駁回。
- 6.5** 委員會注意到，締約國未提出任何論點說明為何就第 18 條第 3 項而言，宗教組織若想登記，200 名創始成員的名單必須得到當地市議會核准。在這方面，委員會注意到收到的資料顯示，最高法院憲法法庭於 2014 年 9 月 4 日宣告，宗教自由與宗教組織法第 10 條第 2 項違憲。委員會也注意到，儘管如此，國家宗教事務委員會還是拒

⁸ 同上，第 8 段。

絕了申訴人隨後提出的 Jalal-Abad 當地宗教組織的登記申請。

6.6 鑑於上述所有情況，並考慮到拒絕登記的重大後果，即無法開展宗教活動，委員會得出結論認為，拒絕申訴人的宗教組織登記將構成對申訴人根據第 18 條第 1 項表明其宗教的權利的限制，而締約國沒有證明這是根據第 18 條第 3 項保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要的。因此，委員會得出結論認為，申訴人根據《公約》第 18 條第 1 項享有的權利遭到侵害。

6.7 關於申訴人根據《公約》第 26 條提出的申訴，委員會援引其一致性見解，指出為避免構成歧視，必須存在合理且客觀的區別標準，特別是基於第 26 條所列舉的歧視事由，包括宗教信仰。申訴人稱，宗教自由與宗教組織法所規定的登記程序未被平等適用，他們援引的官方統計數字表明，在同一時期，有 135 個伊斯蘭教組織和 3 個俄羅斯東正教組織得到登記。締約國未提供合理客觀的依據，說明對申訴人的宗教組織和其他登記在案組織作出區分的理由。由於締約國未提出意見，因此必須對申訴人的指控給予應有的重視。因此，委員會得出結論認為，這種待遇雖然表面上是中性的，因為所有宗教組織都遵循同樣的程序，但卻對申訴人的宗教少數群體造成不成比例的負面影響，並基於申訴人的宗教信仰而對他們進行歧視，侵害他們根據《公約》第 26 條享有的權利。⁹

6.8 鑑於此結論，委員會決定不對申訴人根據《公約》第 2 條第 3 項第 1 款及第 2 款（結合第 14 條第 1 項及第 22 條第 1 項及第 2 項一併閱讀）提出的申訴作另為審查。

⁹ Bekmanov and Egemberdiev v. Kyrgyzstan，第 7.7 段。

7. 委員會依《任擇議定書》第 5 條第 4 項，認為現有事實顯示締約國違反《公約》第 18 條第 1 項及第 26 條。
8. 根據《公約》第 2 條第 3 項第 1 款，締約國有義務給予申訴人有效的救濟。這要求締約國向《公約》權利受到侵害的個人提供充分賠償。因此，締約國有義務採取適當步驟，審查國家宗教事務委員會拒絕 Jalal-Abad 地區、Naryn 地區及 Osh 地區耶和華見證人當地宗教組織登記申請一事，並向申訴人提供適當賠償。締約國也有義務採取一切必要步驟，防止未來發生類似的侵害。
9. 締約國加入《任擇議定書》即已承認委員會有權確定是否存在違反《公約》的情況，而且根據《公約》第 2 條，締約國也已承諾確保在其領土內和受其管轄的所有個人享有《公約》承認的權利，並承諾如違反《公約》之行為確定成立，即予以有效救濟。鑑此，委員會希望締約國在 180 天內提供資料，說明採取措施落實委員會意見的情況。此外，也請締約國公布本意見，並以締約國的官方語言廣泛傳播。

延伸討論

1. 本案中，人權事務委員會認為國家對宗教組織設立所設的人數與登記要求，在何種情況下屬於合理的法律規範？而在何種情況下，會成為對宗教少數的不當限制或間接歧視？

締約國措施構成歧視的原因，在於其就宗教結社的人數限制，表面上雖針對所有宗教團體所為，但實際規範效果僅影響小型宗教團體，而存有差別待遇，而締約國未提供合理客觀之依據，說明此一差別待遇之理由，違反 ICCPR 第 18 條及第 26 條規定。

(1) 差別待遇的存在：表面中立的法律

締約國於 2008 年訂修宗教自由與宗教組織法，其第 10 條第 2 項規定（系爭規定）宗教組織若要合法登記，應由不少於 200 名吉爾吉斯成年公民和永久居民設立；成員名單必須經過該組織擬活動地點的地方市議會核准；宗教組織如獲核准，隨後應向國家宗教事務委員會申請登記。

申訴人主張其宗教結社自由受到歧視對待，蓋自 2008 年系爭規定施行後，至 2011 年，只有兩個大型宗教的組織獲得註冊，可證系爭規定阻止了小型宗教組織獲得登記的可能；而根據宗教自由與宗教組織法第 8 條第 2 項規定，未經登記的宗教活動構成刑事犯罪。

(2) ICCPR 第 26 條規定之歧視的判斷標準：合理客觀標準

人權事務委員會認為，系爭規定表面上雖係針對所有的宗教組織所為的登記限制，但因為登記人數的限制，使得類如申訴人的宗教少數團體，受到不易克服的登記限制，而較大型宗教團體則不受實質影響。是以，系爭規定應被認定對申訴人的宗教結社權構成差別對待。由於締約

國未提供合理客觀的依據，說明對申訴人的宗教組織和其他登記在案組織作出差別對待的理由，故人權事務委員會認為，系爭規定對申訴人所形成的差別待遇，並不符合合理客觀標準之要求，對於申訴人的宗教信仰構成歧視，違反 ICCPR 第 18 條第 1 項及第 26 條規定要求。

2. 依司法院釋字第 573 號解釋，憲法保障人民有信仰宗教之自由，係為維護人民精神領域之自我發展與自我實踐，及社會多元文化之充實，故國家對宗教應謹守中立及寬容原則，不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰給予優待或不利益；且憲法第 7 條明文規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」是國家如僅針對特定宗教而為限制，即有悖於宗教中立原則及宗教平等原則。因此，該號解釋認為監督寺廟條例第 8 條規定僅適用於寺廟（佛、道等部分宗教），違反宗教中立及宗教平等原則。

我國宗教團體的管理目前分為三類：依法登記之寺廟（適用監督寺廟管理條例及辦理寺廟登記須知）、宗教財團法人（適用財團法人法），以及核准立案之宗教社團（適用社團法人法）。這些法律對宗教組織設立的限制或要求是否有正當理由或可能違反宗教中立與宗教平等原則？



04

Bellini v. Italy

身心障礙者及其家庭照顧者之權利案

CRPD/C/27/D/51/2018

案例基本資訊及摘要

案例基本資訊

- 申訴日期：2017 年 3 月 28 日（首次提交）
- 意見通過日期：2022 年 8 月 26 日
- 公約條款：身心障礙者權利公約 (CRPD) 第 5 條、第 8 條、第 12 條、第 16 條、第 19 條、第 23 條、第 25 條及第 28 條
- 關鍵字：家庭照顧者之法律承認及社會支持；平等與不歧視；意識提升；在法律面前獲得平等肯認；免於剝削、暴力及虐待；自立生活及社區融合；尊重家庭；健康；適當生活水準及社會保障；關聯歧視

摘要

● 事實

申訴人的伴侶與女兒均為身心障礙者，他長期照顧他們的日常生活。為了維持必要收入，他透過遠距辦公在家工作，但這項權利在 2017 年 1 月被取消，使他無法繼續就業。申訴人也是義大利身心障礙家庭全國協調協會的主席，致力於促進身心障礙者與家庭照顧者的權利。

● 申訴人主張

締約國一直未向身心障礙者家庭提供社會安全福利，且未在社會保險方面提供任何法律保護。由於得不到法律承認，申訴人無權獲得經濟支持。締約國沒有提供任何有效的、支持家庭照顧者的社會保障措施，也不承認照顧者在社會福利制度中的地位。國內的相

關措施實際上不適用於他的情況，且經濟補助零散、補助範圍有限。

締約國在法律制度的真空使家庭照顧者處於脆弱地位，違反 CRPD 第 5 條、第 8 條、第 12 條、第 16 條、第 19 條、第 23 條、第 25 條及第 28 條等規定，構成「關聯歧視」(discrimination due to association)。

● 締約國說明

國內法律已規定了不同形式的保障，包含每月 3 天有薪照顧假、一次性最長 2 年有薪假、受養者基金、照顧者基金、延長育嬰假。

● 委員會審議結果

CRPD 第 5 號一般性意見關於身心障礙者自立生活及社區融合的權利，指出身心障礙者有權根據個人需求及偏好選擇服務，這些服務必須是可近用、可負擔起的。締約國也有義務向家庭照顧者提供充分協助，使其能幫助親屬在社區中自立生活。

本案中，締約國雖為身心障礙者家庭提供不同形式的保護，但這些措施沒有一項與申訴人家庭狀況相關。締約國沒有提供申訴人個別化的協助，提供的措施與申訴人需求不相稱，欠缺個別化與可近用性，也未促進適當的立法、預算或其他措施，確保身心障礙者融入社區的權利。因此，締約國未能履行 CRPD 第 19 條、第 23 條以及第 28 條第 2 項第 (c) 款結合第 5 條對申訴人女兒和伴侶的義務，以及第 28 條第 2 項第 (c) 款結合第 5 條對申訴人本人的義務。

案例內容

1. 申訴人 Maria Simona Bellini，義大利國民，1957 年出生。申訴人是他女兒 Letizia Costanzo（生於 1988 年）和伴侶 Salvatore Lentini（生於 1956 年）的家庭照顧者，兩人均為義大利國民，且均為身心障礙者。申訴人代表他本人、其女兒和伴侶提交了本申訴。申訴人聲稱，義大利法律制度沒有為家庭照顧者提供任何法律地位和保障，違反《公約》第 5 條、第 8 條、第 12 條、第 16 條、第 19 條、第 23 條、第 25 條及第 28 條。《任擇議定書》於 2009 年 6 月 14 日對締約國生效。申訴人由律師代理。

A. 當事人提交的資料和主張概述

申訴人陳述事實

- 2.1 申訴人是其女兒 Costanzo 女士及其伴侶 Lentini 先生的照顧者。申訴人的女兒被診斷為短頭畸形、四肢癱瘓伴隨全身性肌張力低下、肌陣攣性癲癇、智能障礙、飲食和睡眠障礙、共濟失調、完全喪失口語能力、週期性嘔吐症候群、無法控制的流涎和自傷行為。申訴人照顧女兒日常生活，如個人衛生、用藥、調整姿勢、餵食、使用復健輔具、清潔家居環境、每日更換床單和夜間照顧。星期一至星期五上午 9 時 30 分至下午 2 時 30 分，星期六上午 9 時 30 分至中午 12 時，申訴人還會陪同女兒前往特殊日照中心，在該中心對女兒進行協助。夜間，申訴人常常被迫保持清醒，照顧女兒，處理癲癇發作和嚴重嘔吐情形。由於他的女兒也有咬舌和咬手等自傷行為（女兒因此做了幾次重建手術），申訴人經常被迫將一根手指放在女兒嘴裡，防止他咬到自己，甚至在夜間也是如此。

- 2.2** 在過去十年裡，申訴人也一直照顧他的伴侶。2007 年，在他們交往 5 年後，他的伴侶發生腦出血，導致昏迷。這對他的健康造成了嚴重影響。他被診斷為患有糖尿病、高血壓、大腦共濟失調、缺乏平衡和行動能力、記憶缺失和憂鬱。他在衛生、用藥、飲食和行走方面需要持續的協助。
- 2.3** 申訴人也幫助其女兒及伴侶處理與市政府、社會服務部、醫院、學校、復健中心、信貸機構和自主權中心等機構的所有聯繫事務，以獲取服務、福利、家庭補助、探訪和醫療。申訴人也處理各種行政需求。
- 2.4** 申訴人將剩餘的時間和精力用於提升與障礙問題相關的醫學和法律知識。為了維持必要的收入，他透過遠距辦公在家工作。他自 2013 年以來一直被允許遠距辦公，因為辦公室工作與申訴人女兒和伴侶所需的協助相衝突。然而，申訴人的遠距辦公權利在 2017 年 1 月被取消，這使他無法繼續就業。
- 2.5** 申訴人指出，根據《任擇議定書》第 1 條，委員會有權接受和審議個人自行或聯名提出或以其名義提出的，聲稱因為締約國違反《公約》規定而受到傷害的申訴。申訴人主張，根據《任擇議定書》第 1 條，他作為身心障礙者的家庭照顧者，也有資格提交申訴。此主張基於 3 個相互關聯的理由，即：(a) 他作為照顧者與身心障礙者之間存在基本聯繫；(b) 法律對照顧活動的不承認是一種歧視；(c) 照顧是一項重要人權。
- 2.6** 申訴人也擔任 2007 年成立的重度和極重度障礙家庭全國協調協會（以下簡稱「協會」）的主席。該協會致力於促進所有身心障礙者和家庭照顧者的權利，旨在鼓勵普及法律、行政程序、照顧和設施

的知識，並加強家庭與機構之間的溝通。在過去十年中，該協會發起多項倡議，要求締約國為家庭照顧者提供法律保障。該協會向義大利國會提交了一份 20 萬人簽署的請願書，要求制定關於家庭照顧者身分和應享權利的立法。在該協會的支持下，申訴人和其他家庭照顧者對國家社會安全局提起訴訟，要求支付社會安全福利。然而，米蘭和羅馬的法院駁回了這些訴訟。在過去十年中，國會兩院也提出了幾項有關家庭照顧者的法案，但是，這些法案的審議尚未結束，沒有一項法案生效。

- 2.7** 由於立法者的不作為，該協會還與另外 3 萬人一道向歐洲議會發起了請願。由此，2015 年 9 月 17 日舉行了聽證會，引起了對此議題的高度關注。聽證會後，請願委員會主席致函義大利衛生部長，以了解主管機關對所提出請求的答復。
- 2.8** 申訴人指出，目前，締約國的法律制度並未在扶助退休金、賠償金或疾病保險方面向家庭照顧者提供任何法律保障。這種缺乏法律承認和支持的情況使申訴人等家庭照顧者的健康、財務、社會經濟狀況以及個人和社會生活可能遭受負面和嚴重後果。由於得不到法律承認，申訴人陷入貧困。他無權因照顧女兒和伴侶而獲得補償或經濟支持。締約國唯一承認的照顧津貼是發放給身心障礙者的小額津貼。申訴人指出，由於他不能繼續遠距辦公，他將失去工作和相關收入，因為他必須留在家裡才能照顧女兒和伴侶。申訴人進一步指出，作為家庭照顧者，他被迫承擔與提供照顧有關的直接和間接費用。此外，他將無法繼續工作及賺取收入，這種情況將對他的應享退休金權利產生長期影響。

2.9 申訴人認為，由於立法上的這一缺陷，缺乏有效的現有國內救濟方式可彌補侵害申訴人及其親屬《公約》權利的行為。因此，用盡其他一般救濟方式也不會有效，因為家庭照顧者的權利得不到承認。

申訴意旨

3.1 申訴人聲稱，家庭照顧者得不到法律承認和支持，侵害申訴人、其女兒及伴侶根據《公約》第 5 條、第 8 條、第 12 條、第 16 條、第 19 條、第 23 條、第 25 條及第 28 條享有的權利。

● 第 5 條

3.2 申訴人主張，義大利法律制度中的法律真空使家庭照顧者處於脆弱處境，並可能遭受違反《公約》第 5 條的「關聯歧視」。申訴人聲稱，他與他所照顧的家庭成員關係密切，因此在勞動力市場上受到歧視，而申訴人的遠距辦公權利被取消並可能失去工作即是明證。他補充說，照顧者很難將有酬工作與照顧活動結合起來，這迫使他們從事兼職工作或完全離開勞動力市場，從而給家庭帶來嚴重經濟後果和高昂成本。申訴人也指稱，他面臨性別歧視，因為大多數家庭照顧者是婦女。他主張，締約國有義務採取一切適當步驟，包括採取有利於身心障礙者及其家庭的具體措施和積極行動，以避免歧視，實現實質平等。

● 第 8 條

3.3 申訴人認為，因為缺乏專業輔導、資訊，以及對家庭照顧者技能的正式承認，本申訴中的實際情況違反《公約》第 8 條。申訴人聲稱自己從未收到任何來自主管機關有助於他履行照顧者職責的資訊，特別是關於獲得社會福利以及在家中獲得社會和保健服務的標準。他認為，家庭照顧者需要專業輔導，了解如何解決身心障礙者的需

求，以確保在照顧方面的認識和選擇自由，並提供特定和高品質的協助。然而，家庭照顧者往往得不到主管機關的協助和支持，包括在進行醫療活動方面也是如此，如更換氣管支氣管、餵食管或鼻氣管抽吸和心肺復甦術。申訴人主張，締約國應制定專門的培訓方案，旨在提高家庭照顧的品質，並在國家層級正式培養照顧者的能力。

● 第 12 條

3.4 申訴人聲稱，由於締約國不承認家庭照顧者的地位，違反《公約》第 12 條。他認為，從在社區生活的權利的角度來解釋第 12 條，應透過以社區為基礎的辦法來支持法律權利能力的行使。因此，家庭照顧者的關鍵角色必須被承認，因為只有透過這種辦法，才有可能實現身心障礙者充分融入和參與社區。申訴人也主張，在與他家人類似的情形中，法律權利能力由家庭照顧者行使，但締約國的法律制度不承認家庭照顧者的地位或角色，也不為這種角色提供任何具體形式的培訓、協助或準備。

● 第 16 條

3.5 申訴人聲稱，因為缺乏具體的預防措施來幫助家庭照顧者兼顧工作、對家人的協助和家庭生活，締約國未能防止家庭照顧者出現身心疲憊的情況，這違反《公約》第 16 條。他主張，如果家庭照顧者無法充分滿足受助者的需要，受助者就有可能遭受忽視或虐待。

● 第 19 條

3.6 申訴人稱，家庭照顧者得不到法律承認，嚴重影響包括其家人在內的身心障礙者在社區自立生活以及融入和參與社會的權利，侵害身心障礙者根據《公約》第 19 條享有的權利。他還稱，根據第 19 條規定，身心障礙者應有權決定在何處以及與何人一起生活，而不必

接受特定的生活安排。他堅持認為，身心障礙者及其家人有權決定自己的生活，有權根據自己的具體需求獲得支持。對自立生活及社區融合的保障要求締約國提供服務支持家庭，特別是照顧者。此支持不應簡化為單純提供津貼，但申訴人指出，締約國甚至不提供單純的津貼，因為家庭照顧者無權獲得經濟支持，只有身心障礙者本人獲得小額的照顧津貼。他指出，他的家人需要負擔得起的日照服務、家庭幫手、喘息服務、夜間照顧、指導和輔導、教育和技能發展。

● 第 23 條

3.7 申訴人還主張，締約國沒有分配具體的財政、社會和其他資源，以確保家庭獲得必要的支持，這違反《公約》第 23 條。他認為，第 23 條規定締約國有義務根據身心障礙者的需要採取資金援助形式的措施，使身心障礙者能夠與家人共同生活，而不被安置在機構中。申訴人認為，缺乏支持其家庭的適當措施違反《公約》第 23 條。

● 第 25 條

3.8 申訴人也主張，由於締約國的法律制度不承認家庭照顧者在醫療衛生體系中的角色，申訴人及其家人根據《公約》第 25 條享有的權利受到侵害。他認為，身心障礙者的健康需求需要家庭照顧者和醫療衛生專業人員之間和諧合作。

● 第 28 條

3.9 申訴人還聲稱，締約國不承認家庭照顧者應享有任何形式的社會保障或保險，違反《公約》第 28 條。此外，在如申訴人這樣的情況下，家庭照顧者因其照顧活動而失去工作時，無法獲得任何形式的社會福利。他認為，身心障礙家庭因此極可能陷入貧困。他們因而特別需要資源、時間和服務的社會保障。他指出，旨在改善身心障礙者

及其家庭生活條件的措施可以採取不同的形式，如費用補償、更有利的獲取住房的機會、經濟上可負擔的照顧服務、優惠的稅率、彈性的工作時間和離家近的工作場所、承認照顧者在退休金制度中的地位、保障其免於就業歧視和任意解僱。然而，他注意到，締約國並沒有提供任何這類措施，也沒有提供家庭充分的社會保障措施。

● 請求的救濟

3.10 申訴人請委員會宣布締約國違反《公約》第 5 條、第 8 條、第 12 條、第 16 條、第 19 條、第 23 條、第 25 條及第 28 條規定的義務，並建議締約國採取一切必要措施，履行委員會的調查結果，向申訴人家庭提供有效救濟，包括負擔所發生的任何法律費用，並給予賠償。

締約國對本案受理與否及實體問題的意見

4.1 2018 年 6 月 12 日及 10 月 12 日，締約國就受理與否及實體問題提交意見。締約國認為，本申訴明顯沒有根據，國內救濟方式尚未用盡，因此應宣布本申訴不可受理。

4.2 締約國指出，申訴人在協會的支持下，向米蘭和羅馬法院對國家社會安全局提起訴訟，要求支付社會安全和社會福利金。締約國注意到，相關法院分別在 2014 年 7 月 15 日及 10 月 14 日駁回了訴訟。締約國認為，申訴人本應就這些裁判提出上訴，以用盡國內救濟方式。締約國還主張，申訴人本應根據 2006 年 3 月 1 日第 67 號法律（關於對身心障礙者、歧視受害者的司法保障規定）「啟動司法保障措施」，因為申訴人提出了因其遠距辦公權被取消而在勞動市場受到歧視的救濟。

4.3 關於申訴的實體問題，締約國認為，其國內立法規定了不同形式的保障。首先，1992 年 2 月 5 日第 104 號法律（關於身心障礙者協助、

身心障礙者社區融合和身心障礙者權利) 第 33 條規定，照顧重度身心障礙家庭成員的公私部門受僱人，享有 3 天有薪假。第二，2001 年 3 月 26 日第 151 號法令第 42 條規定了特別有薪假，為協助身心障礙的員工提供為期 2 年的假期。照顧者有權獲得相當於其原薪資的津貼，且該期間視同繳納社會保險費用。第三，2006 年 12 月 27 日第 296 號法律第 1 條規定了受養者基金，該基金向身心障礙者的家屬提供支持。根據這些規定，可提供經濟協助用於購買家庭照顧和協助服務，也可用以入住寄宿式護理機構獲得喘息服務。第四，根據 2017 年 12 月 27 日第 205 號法律第 1(254) 條設立了「支持家庭照顧者的照顧及協助職責基金」，在 2018 年、2019 年及 2020 年每年撥款兩千萬歐元，用於支付立法干預措施產生的財政開支，目的是承認家庭照顧者的社會和經濟價值。第五，第 151 號法令規定向障礙兒童的父母提供較長的育嬰假，最長可達 3 年。

申訴人對締約國關於可否受理及實體問題意見的回應

- 5.1** 2018 年 12 月 21 日，申訴人就締約國關於本申訴可否受理及實體問題的意見提交了回應。他堅持認為本申訴可以受理。
- 5.2** 關於用盡國內救濟方式，申訴人稱，本申訴中提出的請求直接源於國內法，更確切地說，源於締約國未能提供承認家庭照顧者角色的適當法律框架。他認為，因此，任何司法機制都不能被視為《任擇議定書》第 2 條第 4 款意義上的有效機制。
- 5.3** 申訴人提到自己和其他家庭照顧者分別於 2014 年 2 月 3 日及 26 日向羅馬法院和米蘭法院提出訴訟，主張締約國應支付家庭照顧者的社會保險費。申訴人指出，他提起這項訴訟只是為了使照顧者所進行的工作活動獲得某種形式的法律承認。他請求法院擴大適用於其

他受保護類別的規則的範圍，以涵蓋家庭照顧者。特別是，他要求支付社會保險費和福利金，以及強制事故險、疾病險及第三人責任險。米蘭法院在 2014 年 7 月 15 日的裁判中明確承認義大利法律制度存在結構性問題，認定「此處提請司法機關注意的問題，考慮到其內容和範圍，應由國會解決」。法院進一步指出，由於法律沒有規定家庭照顧者的法律地位，「當然不能透過司法來設立」（這一地位）。申訴人稱，因此，上訴不會有任何成功的希望。他注意到歐洲人權法院在 *Oliari and others v. Italy* 案¹ 中的判決先例，其中該法院指出，國內法院「不得不請立法機構採取行動」，因此，「不能指責申訴人未能提起無效的救濟程序或未完成所有的司法程序」。申訴人也指出，根據國內法，個人無權直接向憲法法院聲請審查某部法律的合憲性，也無權就缺乏立法措施提出聲請。國內法院可以解釋和適用現行法律，但無權修改現行法律。

5.4 關於締約國所指出第 67 號法律為歧視受害者救濟方式的論點，申訴人稱，這種論點具有誤導性。這種救濟方式無關申訴人及其家人涉及家庭照顧者地位獲得法律承認的情況，而是涉及據稱在就業和工作條件方面遭受歧視之身心障礙者的訴訟。

5.5 申訴人注意到，締約國援引了幾項立法法規（見上文第 4.3 段），認為這些法規為家庭照顧者提供了保障。申訴人重申其主張，即締約國的法律制度，包括締約國提到的措施，沒有提供任何有效的支持家庭照顧者的社會保障措施，如費用補償、獲得住房、經濟上可負擔的照顧服務、優惠的稅收制度、彈性的工作時間和離家近的工作場所、承認照顧者在退休金制度中的地位、保障照顧者在勞動市

1 第 18766/11 號及第 36030/11 號聲請，2015 年 7 月 21 日的裁判，第 82 段至第 83 段。

場不受歧視和任意解僱。申訴人指出，締約國援引了第 104 號法律第 33 條規定，根據該條，照顧者有權每月休 3 天有薪假，相應的社會保險費將由國家支付。他指出，這顯然遠不足以滿足如他家人一般的長期、持續協助的需求。他也注意到締約國提供的訊息，即有 12 歲以下重度身心障礙子女的父母可將育嬰假延長至 3 年。申訴人指出，這項法條不適用於他的情況，因為他女兒已成年。至於締約國提供的關於根據第 151 號法令可享有特別有薪假這一資訊，申訴人指出，這是一項非常措施，一生只能准予一次，時長最多 2 年。這項措施無法救濟他的情況，因為他的女兒和伴侶需要持續、不間斷和專心的照顧。申訴人也注意到，締約國提及受養人基金。他認為，這項措施同樣未能正式承認和規範家庭照顧者這一類別。他指出，該基金提供的經濟補助是零散的，範圍有限，可用的經濟資源往往被指定用於特定服務。他最後指出，締約國也提及為支持家庭照顧者的照顧和協助角色而設立的基金。申訴人稱，締約國提供的資料不完整且具有誤導性，因為經濟與財政部沒有核准必要的財政預算調整，以分配資源落實該基金。因此，該基金形式上存在，但尚未運作，也沒有向申訴人等家庭照顧者提供任何形式的救濟或補償。

B. 委員會須審議的爭點及程序

審議受理與否

- 6.1 在審議本申訴所載的任何主張之前，委員會必須依據《任擇議定書》第 2 條及委員會議事規則第 65 條，決定本申訴是否符合《任擇議定書》規定的受理條件。
- 6.2 根據《任擇議定書》第 2 條第 3 款的要求，委員會已確定同一事項未經委員會審查，過去和現在均未受到另一國際調查或解決程序的審查。

- 6.3** 委員會注意到締約國的論點，即本申訴應被認定因未用盡國內救濟方式而不可受理，因為申訴人未對米蘭法院和羅馬法院分別於 2014 年 7 月 15 日及 10 月 14 日作出的駁回申訴人關於支付家庭照顧者社會保險費的裁判提起上訴。委員會也注意到，締約國認為，申訴人本應根據第 67 號法律就其關於因其遠距辦公權被取消而在勞動市場受到歧視的申訴聲請司法保障。委員會也注意到，申訴人主張，本申訴中提出的請求直接源於締約國未能提供適當的法律框架以承認家庭照顧者的地位，因此，沒有任何司法機制可被視為《任擇議定書》第 2 條第 4 款意義上的有效機制。
- 6.4** 委員會回顧其一致性見解，即，如國內救濟方式沒有成功的合理前景，則無需用盡國內救濟方式，但申訴人在尋求現有救濟方式時必須採取盡責的做法，而且僅憑對國內救濟方式有效性的懷疑或假設，並不能免除申訴人用盡國內救濟方式的責任。²
- 6.5** 委員會注意到申訴人提供的資料，即米蘭法院在 2014 年 7 月 15 日的裁判中明確承認義大利法律制度存在結構性問題，但認為考慮到其內容和範圍，這一結構性問題無法由司法機關進行救濟，只能透過國會立法進行救濟。委員會也注意到申訴人的觀點，即根據國內法，個人無權直接向憲法法院聲請審查某項法律的合憲性，也無權就缺乏立法措施提出聲請。此外，委員會注意到申訴人主張，第 67 號法律所規定的歧視受害者救濟機制，並不適用於申訴人及其家庭有關家庭照顧者法律地位承認的情況，而是針對與就業及工作條件

2 D.L. v. Sweden (CRPD/C/17/D/31/2015)，第 7.3 段；E.O.J. et al. v. Sweden (CRPD/C/18/D/28/2015)，第 10.6 段；以及 T.M. v. Greece (CRPD/C/21/D/42/2017)，第 6.4 段。另見 V.S. v. New Zealand (CCPR/C/115/D/2072/2011)，第 6.3 段；García Perea v. Spain (CCPR/C/95/D/1511/2006)，第 6.2 段；以及 Vargay v. Canada (CCPR/C/96/D/1639/2007)，第 7.3 段。

相關的身心障礙者歧視案件所設。委員會注意到，締約國沒有反駁申訴人關於米蘭法院的裁判、個人向憲法法院提出聲請的可能性以及第 67 號法律所規定的歧視受害者救濟機制的任何資訊。締約國也沒有提供任何資料，說明對米蘭法院和羅馬法院 2014 年 7 月 15 日及 10 月 14 日的裁判提出上訴是否有可能勝訴——考慮到申訴人最初向這兩個法院提出的訴訟被駁回的原因是缺乏承認家庭照顧者地位的國內立法。有鑑於上述事實，委員會因此認為《任擇議定書》第 2 條第 4 款並不妨礙委員會審議本申訴。

6.6 委員會也注意到，締約國提出，本申訴明顯毫無根據，應根據《任擇議定書》第 2 條第 5 款宣布不可受理。委員會注意到，申訴人主張，家庭照顧者得不到法律承認和支持，侵害申訴人、其女兒及伴侶根據《公約》第 5 條、第 8 條、第 12 條、第 16 條、第 19 條、第 23 條、第 25 條及第 28 條享有的權利。申訴人還聲稱，根據《任擇議定書》第 1 條，他有資格以家庭照顧者的身分代表自己提出申訴；該主張基於三個相互關聯的理由，即：(a) 照顧者與身心障礙者之間存在基本關聯；(b) 法律對照顧活動的不承認是一種歧視；(c) 照顧是一項重要人權。

6.7 委員會指出，根據《任擇議定書》第 1 條，委員會有權接受和審議個人自行或聯名提出或以其名義提出聲稱因為締約國違反《公約》規定而受有損害的申訴。委員會回顧其一致性見解，即根據《公約》第 1 條，身心障礙者包括肢體、精神、智力或感官長期損傷者，其損傷與各種障礙相互作用，可能阻礙身心障礙者與他人於平等基礎上完整且有效地參與社會。委員會認為，疾病和障礙之間的差異是程度的差別，而不是類別的差異。最初被認為是疾病的健康損傷，

由於其持續時間或延久性，可能發展成為障礙方面的損傷。基於人權的障礙模式要求考慮到身心障礙者的多樣性（前言部分，第 (i) 段），以及身心障礙者與態度和環境障礙之間的相互作用（前言部分，第 (e) 段）。³ 在本案中，很明顯，當事人提供的資料並不妨礙委員會認為申訴人女兒和伴侶的損傷，在與障礙的相互作用下，可能妨礙他們在《公約》第 1 條意義內的與他人於平等基礎上完整且有效地參與社會。

- 6.8** 委員會注意到，申訴人沒有主張他本人患有《公約》第 1 條意義內的肢體、精神、智力或感官長期損傷。因此，關於申訴人基於其自身權利提出的申訴，委員會必須確定《公約》是否保障障礙以外的個人的權利，以及是否可以根據《任擇議定書》提出侵害這些權利的申訴。委員會回顧，如《公約》第 1 條所述，《公約》的宗旨是促進、保障和確保所有身心障礙者完整及平等地享有一切人權。然而，委員會意識到，在某些情況下，如果家庭照顧者沒有受到保障，身心障礙者的權利便無法實現。在這方面，委員會指出《公約》前言（第 (x) 段）指出，家庭是自然與基本之社會團體單元，有權獲得社會與國家之保障；身心障礙者及其家庭成員應獲得必要之保障及協助，使家庭能夠為身心障礙者完整及平等地享有其權利作出貢獻。根據《公約》第 1 條所述的《公約》宗旨，《公約》第 28 條第 1 項承認身心障礙者有權為自身及其家屬獲得適足生活水準。然而，第 28 條第 2 項第 (c) 款明確要求締約國確保身心障礙者及其家屬能夠獲得援助，以防護及促進身心障礙者獲得社會保障的權利。這一條

3 S.C. v Brazil (CRPD/C/12/D/10/2013)，第 6.3 段；以及 Sherlock v. Australia (CRPD/C/24/D/20/2014)，第 8.6 段。

在起草過程中原本包含目前第 23 條的內容；這一條表明，在第 28 條第 2 項第 (c) 款的狹義範圍內，《公約》賦予身心障礙者的家屬從國家獲得援助的權利。這項權利與《公約》所保障的所有其他權利一樣，旨在實現第 1 條所述的《公約》宗旨。因此，第 28 條第 2 項第 (c) 款規定的家屬權利必定與保障身心障礙者的權利有著不可分割的關聯。第 28 條第 2 項第 (c) 款賦予非身心障礙的家屬一項權利，前提是這項權利是實現身心障礙者權利的必要先決條件，剝奪這項權利將對身心障礙者權利產生直接的不利影響。是否滿足這些先決條件需要逐案評估。正如本委員會在第 6 號一般性意見（2018 年）

（第 20 段）中所述，將「關聯歧視」的概念納入《公約》的原因是為了消除和打擊與身心障礙有關的一切歧視情況和 / 或歧視行為。

6.9 鑑於上述情況，委員會認為，在本案的具體情況下，就受理與否而言，申訴人充分證實了締約國根據第 28 條第 2 項第 (c) 款向作為家庭照顧者的申訴人提供援助是實現與申訴人生活於同一家庭的女兒和伴侶權利的必要條件，他們權利的享有與承認申訴人根據第 28 條第 2 項第 (c) 款享有的權利密不可分，缺乏這種支持將對其女兒和伴侶的權利產生直接的不利影響。在得出這一結論後，委員會認為，《任擇議定書》第 1 條並不妨礙委員會審議申訴人代表其女兒和伴侶提出的申訴以及申訴人代表自己根據《公約》第 28 條第 2 項第 (c) 款提出的申訴（結合第 5 條一併閱讀）。

6.10 委員會注意到，申訴人聲稱，不承認家庭照顧者地位，違反《公約》第 16 條；申訴人還聲稱，由於締約國的法律制度不承認家庭照顧者在醫療衛生體系中的作用，申訴人及其家屬根據《公約》第 25 條享有的權利受到侵害。然而，委員會注意到申訴人沒有提供任何進一

步的資料或論證來證實這些申訴，委員會因此根據《任擇議定書》第 2 條第 5 款，認定這些申訴因缺乏證據而不可受理。

6.11 委員會還注意到，申訴人聲稱，由於締約國沒有向照顧者提供專業輔導和資訊，也沒有正式承認他們作為照顧者的技能，這違反《公約》第 8 條。委員會也注意到，申訴人聲稱，締約國不承認家庭照顧者的地位，違反《公約》第 12 條。然而，委員會注意到，申訴人提出這些申訴是基於他本人作為照顧者的權利受到侵害；申訴人沒有提供任何具體資料，說明他認為所提出的申訴如何構成對他女兒和伴侶在這些條款下的權利的侵害。關於根據《公約》第 12 條提出的申訴，委員會也注意到，申訴人沒有提出他女兒或伴侶被剝奪了法律權利能力。因此，委員會認為，根據《任擇議定書》第 2 條第 5 款，申訴人根據《公約》第 8 條及第 12 條提出的申訴因缺乏證據而不可受理。

6.12 委員會注意到，申訴人進一步聲稱：由於他身兼照顧者職責，他在勞動市場上受到歧視，導致他失去就業機會和收入，這違反《公約》第 5 條；家庭照顧者得不到法律承認，影響他女兒和伴侶在社區自立生活以及融入和參與社會的權利，侵害他們根據《公約》第 19 條享有的權利；締約國未能為其家庭分配特定財政、社會和其他資源，侵害申訴人女兒和伴侶根據《公約》第 23 條享有的權利。委員會也注意到申訴人的論點，即，家庭照顧者得不到法律承認，由此導致經濟和社會保障缺失，違反《公約》第 28 條。委員會認為，根據《公約》第 28 條提出的申訴是針對整個家庭，重點是締約國據稱未能向如申訴人家庭這樣的身心障礙家庭提供援助，使其很可能陷入貧困。考慮到申訴人提供的資料，委員會認為，就受理與否而言，申訴人

已充分證實他代表女兒和伴侶根據《公約》第 19 條及第 23 條提出的申訴，以及代表家庭，即申訴人本身、其女兒和伴侶根據《公約》第 28 條（結合第 5 條一併閱讀）提出的申訴。

- 6.13** 由於本申訴受理與否沒有受到任何其他質疑，委員會宣布本申訴以下部分可予受理，即申訴人代表其女兒和伴侶根據《公約》第 19 條及第 23 條提出的申訴，以及代表其本人及其家屬根據《公約》第 28 條第 2 項第 (c) 款（結合第 5 條一併閱讀）提出的申訴，並著手審議實體問題。

審議實體問題

- 7.1** 委員會根據《任擇議定書》第 5 條和委員會議事規則第 73 條第 1 項，參照已收到的所有資料，審議本申訴。
- 7.2** 委員會注意到，申訴人聲稱，家庭照顧者得不到法律承認，嚴重影響包括其家人在內的身心障礙者在社區自立生活以及融入和參與社會的權利，侵害身心障礙者根據《公約》第 19 條享有的權利。委員會注意到他的論點，即身心障礙者應有權決定在何處以及與何人一起生活，而不被強迫於特定之居住安排中生活，身心障礙者及其家人有權就其生活作出決定，並根據其具體需要獲得支持。委員會也注意到締約國的觀點，締約國認為其國內立法為身心障礙者的家庭提供了各種形式的保障。
- 7.3** 委員會回顧，根據《公約》第 19 條，締約國應採取有效和適當的措施，促進身心障礙者充分享有在與他人同等選擇的基礎上在社區中生活的權利，以及充分融入和參與社區的權利，包括確保身心障礙者有機會在與其他人平等的基礎上選擇居所，選擇在何處、與何人一起生活；確保身心障礙者近用各種居家、住所和其他社區支持服

務，包括必要的個人協助，以支持於社區生活與社區融合，避免孤立或隔離於社區之外；確保身心障礙者可以在平等基礎上使用為大眾提供的社區服務及設施，並回應其需求。

7.4 委員會也回顧其關於自立生活及社區融合的第5號一般性意見（2017年），其中委員會指出，個別化支持服務應被視為一項權利，而非醫療、社會或慈善照顧。因此，身心障礙者有權根據個人需求及個人偏好選擇服務及服務提供者，個別化的支持應該保持靈活，足以適應「使用者」需求，而不是相反。⁴ 委員會還得出結論認為，促進身心障礙者充分享有在社區生活權利的義務要求各國推動、促進及提供適當的立法、行政、預算、司法、方案、宣傳和其他措施，以確保完整實現《公約》賦予的自立生活與融合社區的權利。⁵ 委員會也強調，締約國應提升家庭成員的能力，以支持身心障礙家庭成員實現自立生活與融合社區的權利。⁶ 此外，委員會也澄清，身心障礙支持服務必須可得、可近、可負擔、可接受與可彈性調整，讓不同障礙者使用，並考慮到不同生活條件，如個人或家庭收入，以及個人情況。⁷ 最後，委員會強調，締約國應提供適當的支持服務給家庭照顧者，以利他們能支持身心障礙家庭成員在社區自立生活。這些支持服務包括喘息服務及其他支持服務。⁸ 此外，委員會也發現，對提供家庭照顧者來說，財務支持也很重要，因為他們沒有機會進入勞動力市場，常常也生活於極度貧困狀態下。締約國還應提供社會

4 第5號一般性意見（2017年），第28段。

5 同上，第54段。

6 同上，第55段。

7 同上，第60段。

8 同上，第67段。

支持給家庭，並促進發展諮詢服務、家庭週期的支持及其他適當的支持性服務的選擇。⁹ 委員會指出，在其關於締約國初次報告的結論性意見中，委員會感到關切的是，締約國有將身心障礙者重新安置於機構的趨勢，而且沒有重新分配給機構的資金，用於促進和確保所有身心障礙者在其社區內自立生活。此外，委員會關切地注意到這些政策產生具有性別差異的後果，即婦女被迫留在家庭中照顧身心障礙者，而不是在勞動力市場就業。委員會建議締約國落實保障措施，以保持在所有地區自立生活的權利，並將資源從機構轉向以社區為基礎的服務，增加預算支持，使身心障礙者能夠在全國各地自立生活，平等獲得包括個人協助在內的服務。¹⁰

7.5 在本案中，委員會注意到，申訴人聲稱，他作為家庭照顧者得不到法律承認和支持，影響他女兒和伴侶在社區自立生活以及融入和參與社會的權利，侵害他們根據《公約》第 19 條享有的權利。委員會注意到，申訴人提供的資料表明，締約國主管機關沒有向他的家庭提供任何支持，如經濟支持、社會支持、負擔得起的日照服務、家庭幫手、喘息服務、夜間照顧、指導和輔導、教育和技能發展。委員會也注意到，締約國稱，其國內立法為身心障礙者家庭提供了不同形式的保障，如家庭照顧者可享有 3 天有薪假；協助身心障礙者的僱員可享有為期 2 年的特別有薪假；支持身心障礙者家屬的基金提供了協助；身心障礙兒童的父母可享有最長 3 年的育嬰假。然而，委員會注意到，申訴人認為，考慮到他的家人需要持續的協助，締約國提及的措施沒有一項與他的家庭狀況相關。委員會也注意到申

9 同上。

10 CRPD/C/ITA/CO/1，第 47 段至第 48 段。

訴人的主張，即締約國提到的所有措施都沒有提供任何有效支持家庭照顧者的社會保障措施，如費用補償、獲得住房、經濟上可負擔的照顧服務、優惠的稅收制度、彈性的工作時間、承認照顧者在退休金制度中的地位、保障照顧者在勞動市場不受歧視和任意解僱。委員會還注意到，申訴人提供的資料表明，他的家庭沒有獲得任何形式的救濟或賠償以解決他們的情況，包括來自締約國提到的基金的救濟或補償。

7.6 委員會注意到申訴人提供的資料，即他的家庭沒有獲得充分的支持服務，以促進他的女兒和伴侶在擁有與他人平等選擇的基礎上在社區生活的權利，以及他們充分融入和參與社區的權利。委員會注意到，締約國沒有反駁申訴人的說法，只是提供了一些不適用於申訴人家庭狀況的國內立法規定的一般性支持措施。因此，委員會根據提交的資料得出結論認為：申訴人的女兒和伴侶沒有獲得個別化的支持服務；締約國沒有推動、促進及提供適當的立法、行政、預算、司法、方案、宣傳及其他措施，以確保完整實現《公約》賦予的自立生活及融合社區的權利；締約國沒有提供家庭照顧者適當的支持服務，使其幫助親屬在社區中自立生活，包括提供喘息服務、其他支持服務、財務支持、社會支持、諮詢服務及其他適當的支持性服務的選擇，從而侵害申訴人及其女兒和伴侶根據《公約》第 19 條享有的權利。

7.7 委員會注意到，申訴人聲稱，締約國沒有分配具體的財政、社會和其他資源，以確保類似申訴人家庭的身心障礙者家庭能夠獲得必要的支持，這違反《公約》第 23 條。委員會注意到申訴人的論點，即第 23 條規定締約國有義務根據身心障礙者的不同需要採取資金援助

形式的措施，使身心障礙者能夠與家人共同生活，而不被安置於機構中。委員會回顧，對身心障礙兒童與父母而言，在社區自立生活的權利與家庭權密切相關，缺乏社區支持及服務可能對身心障礙者家庭造成經濟壓力及限制。¹¹ 委員會回顧，在其關於締約國初次報告的意見中，委員會關切締約國缺乏具體措施（包括經濟補助）來支持高度需要支持的身心障礙兒童或成人家庭。委員會建議締約國在所有地區分配特定財政、社會和其他資源，以確保所有身心障礙成員，包括高度需要支持的成員的家庭，能夠獲得他們所需的支持，保障居家和家庭權以及融入和參與當地社區的權利，並消除必須求助機構的需要。¹² 在本案中，委員會注意到，申訴人聲稱，他的家庭沒有得到包括資金支持在內的任何具體支持措施，以確保他的女兒和伴侶的居家和家庭權以及融入和參與當地社區的權利得到保障，並確保處於類似境況的家庭能夠避免求助機構；此說法未被反駁。因此，委員會認定，締約國未能向該家庭提供充分支持，以保障其居家和家庭權，這侵害申訴人的女兒和伴侶依據《公約》第 23 條享有的權利。

7.8 委員會注意到，申訴人聲稱，締約國不承認家庭照顧者應享有任何形式的社會保障或保險，違反《公約》第 28 條規定的家庭權利；由於締約國不提供法律保障和協助，包括申訴人家庭在內的障礙家庭極有可能陷入貧困，因此特別需要資源、時間和服務的社會保障。委員會回顧，根據《公約》第 28 條第 2 項第 (c) 款，締約國應採取適當步驟，確保生活貧困之身心障礙者及其家屬，在與身心障礙有

11 第 5 號一般性意見（2017 年），第 87 段。

12 CRPD/C/ITA/CO/1，第 51 段至第 52 段。

關之費用支出方面，包括適足之培訓、諮詢、經濟協助及喘息服務，可以獲得國家支持。委員會也回顧，為了確保身心障礙者享有適足的生活水準，締約國有義務確保身心障礙者，特別是生活貧困的身心障礙者，能夠獲得適當且可負擔的服務、輔具及其他協助，以滿足與身心障礙有關的需求。此外，還需要讓身心障礙者有權近用社區內的公共住宅與住宅補貼方案。委員會回顧，讓身心障礙者自行支付與身心障礙相關費用的做法被認為違反《公約》。¹³ 委員會也回顧，在其對締約國初次報告的意見中有關《公約》第 28 條的部分，委員會對以下問題表示關切：締約國的社會保障機制存在地區差異；未規定社會協助最低標準；締約國身心障礙者及其家庭的貧窮程度很高；以及缺乏對緊縮措施不利影響的評估。¹⁴

7.9 委員會還注意到，申訴人聲稱，義大利法律制度中的法律真空使家庭照顧者處於脆弱處境，並可能遭受違反《公約》第 5 條的「關聯歧視」。委員會注意到，申訴人聲稱，申訴人與他所照顧的家庭成員關係密切，並因此在勞動力市場受到歧視，申訴人的遠距辦公權被取消以及失去工作和收入就是明證。委員會回顧其關於平等與不歧視的第 6 號一般性意見（2018 年），其中指出，禁止一切基於身心障礙的歧視的義務涵蓋身心障礙者及相關人員，例如身心障礙兒童的父母。¹⁵ 委員會還指出，「基於身心障礙的歧視」可以是針對與身心障礙者相關的人的歧視，稱為「關聯歧視」，而第 5 條範圍之所以廣泛是為了消除及打擊與身心障礙有關的一切歧視情況及（或）

13 第 5 號一般性意見（2017 年），第 92 段。

14 CRPD/C/ITA/CO/1，第 71 段至第 72 段。

15 第 6 號一般性意見（2018 年），第 17 段。

歧視行為。¹⁶在這方面，委員會進一步強調，貧窮既是一個加重因素，也是多重歧視 (multiple discrimination) 的結果。不履行身心障礙者為自己及其家人提供適足生活水準的權利，牴觸《公約》的目標。為了達到與其他人相當的適足生活水準，身心障礙者通常會有額外的開支。因此，締約國應採取有效措施，使身心障礙者能夠支付與身心障礙有關的額外開支。¹⁷委員會還注意到，歐洲法院認定，就業和職業方面的平等待遇原則並不限於身心障礙者本身；並注意到該法院的結論，即，在雇主給予非身心障礙員工的待遇，不如其他員工在相似情況下所受到、曾受到或將會受到的待遇，而該不利待遇可確定係基於該員工子女的身心障礙，且該員工為其主要照顧者，則這種不利待遇有違禁止直接歧視的規定。¹⁸委員會也注意到，歐洲人權法院認定，因子女的身心障礙而歧視對待申訴人是《歐洲人權公約》第 14 條所涵蓋的一種基於身心障礙的歧視。¹⁹

7.10 在本案的情況下，委員會注意到申訴人的論點，即由於遠距辦公權被取消，申訴人無法繼續就業，導致他失去收入；該論點未被反駁。委員會還注意到申訴人稱，由於他女兒和伴侶需要持續的照顧，遠距辦公是申訴人能夠維持就業並同時照顧家人以避免機構安置的必要條件。委員會注意到，申訴人認為由於身兼家庭照顧者職責，申訴人無法在勞動市場獲得就業機會，這構成《公約》第 5 條意義上的關聯歧視。委員會也注意到，締約國沒有提供任何資料，說明向

16 同上，第 20 段。

17 同上，第 68 段。

18 歐洲法院，S. Coleman Part Attridge Law & Steve Law，ECLI:EU:C:2008:415，2008 年 7 月 17 日，第 38 段、第 50 段及第 56 段。

19 歐洲人權法院，Guberina v. Croatia，第 23682/13 號聲請，2016 年 3 月 22 日的裁判，第 76 段至第 79 段。

處於這種情況的家庭提供任何形式的支持措施、協助或社會保障的情況。因此，委員會認為，締約國主管機關沒有提供社會保障、身心障礙相關費用方面的協助、適足的培訓、諮詢、經濟協助和喘息服務，侵害申訴人及其家庭依據結合《公約》第 5 條一併閱讀的第 28 條享有的權利。

C. 結論和建議

8. 委員會根據《任擇議定書》第 5 條，認為締約國未能履行根據《公約》第 19 條、第 23 條以及結合第 5 條一併閱讀的第 28 條第 2 項第 (c) 款對申訴人女兒和伴侶承擔的義務，以及根據結合《公約》第 5 條一併閱讀的第 28 條第 2 項第 (c) 款對申訴人本人承擔的義務。因此，委員會向締約國提出以下建議：

(a) 對於申訴人、其女兒和伴侶，締約國有義務：

- (i) 向其提供適當的賠償，包括賠償提交本申訴過程中產生的任何法律費用；
- (ii) 採取適當措施，確保申訴人的家庭獲得充分的個別化支援服務，包括喘息服務、其他支持服務、財務支持、社會支持、諮詢服務及其他適當的支持性服務的選擇，以確保他們享有《公約》第 19 條、第 23 條及第 28 條第 2 項第 (c) 款規定的權利；

(b) 整體而言，締約國有義務採取措施，防止未來發生類似侵害。在這方面，委員會請締約國：

- (i) 視需要訂修國內法規，確保社會保障方案能與他人同等地滿足各種類型身心障礙者的需求；²⁰

²⁰ 第 5 號一般性意見（2017 年），第 97(c) 段。

(ii) 讓身心障礙者瞭解他們有權按自己認知的方式自立生活及社區融合，同時提供增強能力的培訓，以支援身心障礙者學習如何行使自己的權利；²¹

(iii) 落實保障措施，以維持在所有地區自主自立生活的權利，並將資源從機構轉向以社區為基礎的服務，增加預算支持，使身心障礙者能夠自立生活，平等獲得個人協助、家庭照顧者支持等酌情提供的服務。

9. 根據《任擇議定書》第 5 條和委員會議事規則第 75 條，締約國應在 6 個月內向委員會提交一份書面答復，說明根據本意見和委員會的建議所採取的任何行動。也請締約國公布委員會的意見，並將之譯成締約國的官方語言，以可及性格式 (in accessible formats) 廣為分發，以便社會各界知悉。

²¹ 同上，第 97(f) 段。

延伸討論

1. 本案中，身心障礙者權利委員會如何從 CRPD 第 5 條（平等與不歧視）結合第 28 條第 2 項第 (c) 款（家庭可獲協助）認定歧視，特別是「關聯歧視」。照顧者本人雖非障礙者，但因與障礙者的關係而在就業或社會保障上受不利對待。

身心障礙者權利委員會將社會權義務與平等原則結合起來理解，從而推導出一種新的「關聯歧視」概念。

首先，依 CRPD 第 28 條第 2 項第 (c) 款，締約國負有「協助身心障礙者及其家庭」的義務。第 28 條表明，國家保障身心障礙者免於貧困、享有適足生活水準的責任，並非只限於個體本人，而是延伸至照顧他們的家庭。換言之，照顧者並非單純之私人支持，而是國家義務的延伸對象；家庭支持制度的設計，成為實現 CRPD 核心權利的必要條件。

其次，依第 5 條「平等與不歧視」原則，歧視的形式不僅包括對障礙者直接差別待遇，也涵蓋任何因與障礙者相關聯而遭受不利的情況。身心障礙者權利委員會在本案中強調，CRPD 要求的是「實質平等」，即國家必須採取積極措施以消除結構性不利，確保障礙者與相關照顧者能共同實現人權。當國家未提供適當的支持，使照顧者因長期照顧而失去就業機會、收入來源或社會參與，這不僅是社會政策的疏忽，更構成關聯歧視，違反第 5 條的禁止歧視義務。

身心障礙者權利委員會進一步指出，這樣的結構性排除，最終侵蝕的不只是照顧者個人的權益，更間接削弱了障礙者的多項基本權，包括第 19 條自立生活及社區融合，以及第 23 條的尊重家居及家庭的權利。

國家若讓照顧者在缺乏支持的情況下被迫退出勞動市場，家庭經濟與社會參與能力受限，障礙者就難以真正融入社區，反而被迫依賴機構照顧。

因此，第 28 條第 2 項第 (c) 款確立了國家對家庭支持的積極義務，而第 5 條提供了審查其不履行義務時是否構成差別待遇的規範依據。兩者交互作用下，「不作為」本身成為潛在歧視的形式，特別當該不作為導致照顧者與障礙者共同處於被排除的社會狀態時。

2. 以公務員角度出發，連結臺灣現行法制（例如：身心障礙者權益保障法、長期照顧服務法與長照（2.0）資源、就業服務法與性別平等工作法之彈性工時、家庭照顧假、地方政府家庭照顧者支持方案等），目前制度是否已充分回應「平等對待身心障礙者與非身心障礙者」與「支持家庭照顧者」兩個問題？





05

Henley v. Australia

提供視覺障礙者口述影像之可及性案

CRPD/C/27/D/56/2018

案例基本資訊及摘要

案例基本資訊

- 申訴日期：2018 年 10 月 3 日（首次提交）
- 意見通過日期：2022 年 8 月 26 日
- 公約條款：身心障礙者權利公約 (CRPD) 第 4 條第 1 項及第 2 項、第 5 條第 3 項、第 9 條第 1 項第 (b) 款及第 30 條第 1 項第 (b) 款
- 關鍵字：口述影像；視覺障礙；可及性 / 無障礙¹；參與文化生活

摘要

● 事實

申訴人自車禍受傷後完全失明，從那時起，他持續倡議盲人或視覺損傷者的權利。他指出自己無法在與其他用戶在平等的基礎上收看免費的電視頻道服務，因為締約國不提供口述影像，即對電視中的視覺元素（如場景、動作、服裝）提供旁白描述。提供口述影像能讓盲人或視覺損傷者得以接觸原本無法觀看的節目，但澳洲的廣播公司在免費電視頻道或免費線上重播服務中都不提供口述影像。

1 編者註：本案英文版本 accessibility 一詞，在資訊提供的脈絡譯為「可及性」；在物理環境脈絡譯為「無障礙」；如無特定脈絡譯為「可及性 / 無障礙」。

● 申訴人主張

締約國未採取所有適當措施，推動免費的口述影像，未能提供可及性環境，而違反 CRPD 第 9 條第 1 項第 (b) 款及第 30 條第 1 項第 (b) 款（結合第 4 條第 1 項及第 2 項以及第 5 條第 3 項一併閱讀）

● 締約國說明

根據 CRPD，締約國確實有義務逐步實現這些權利，但「採取適當措施」的義務須考量到各國的資源限制，以及相互衝突的國家優先事項。締約國主張，已經為逐步實現視覺障礙者獲得資訊的權利，採取諸多措施。締約國提供研究表明，若要免費提供口述影像，需要大量資金與持續營運費用，會為廣播公司帶來技術與財務方面的困難，不應以此認定締約國違反 CRPD。

● 委員會審議結果

根據 CRPD，締約國不得用財政緊縮政策作為藉口來避免為身心障礙者逐漸實現可及性環境。締約國應透過各種行動計畫，找出實現可及性環境的阻礙，確定實現的具體時間，也應嚴格執行這些行動計畫。委員會注意到，締約國確實進行了試驗，確認口述影像是否可行，但締約國並沒有持續採取必要措施，逐步實現這項服務。因此，締約國未遵守 CRPD 第 9 條第 1 項第 (b) 款及第 30 條第 1 項第 (b) 款（結合第 4 條第 1 項及第 2 項一併閱讀）規定的義務。至申訴人提出締約國違反第 5 條第 3 項合理調整 (reasonable accommodation) 義務之主張，因缺乏證據而不受理。

案例內容

1. 申訴人 Lauren Henley，澳洲國民，出生於 1986 年 3 月 25 日。他主張締約國侵害他依據《公約》第 9 條第 1 項第 (b) 款和第 30 條第 1 項第 (b) 款（結合第 4 條第 1 項和第 2 項以及第 5 條第 3 項一併閱讀）應享有的權利，由於締約國沒有在免費電視頻道上提供口述影像，使他成為受害者，導致他作為身心障礙者無法自立生活並完整參與生活的各個方面。2009 年 9 月 19 日《任擇議定書》於締約國生效。申訴人由律師代理。

A. 當事人提交的資料和主張概述

申訴人陳述事實

- 2.1 申訴人於 2006 年車禍受傷後便完全失明。從那時起，申訴人便持續倡導盲人或視覺損傷者的權利。
- 2.2 他主張，由於缺乏口述影像服務（即對電視、電影和直播節目中的視覺元素進行旁白描述），使他無法與其他用戶在平等的基礎上收看該締約國的免費電視頻道。口述影像是指運用對話間的空檔描述在畫面出現上出現的視覺元素，如場景、背景設定、動作、服裝和螢幕上的文字。在提供口述影像的國家，觀眾可以透過數位電視上的獨立語言聲道來收聽，或使用可接收「接收端混音描述」的外接設備（如機上盒）來取得該服務。提供口述影像服務，可以讓居住在澳洲的盲人或視覺損傷者得以接觸原本無法觀看的電視節目。他指出，目前在澳洲免費電視頻道以及由各大澳洲廣播機構所提供的免費線上重播服務中，皆未提供任何口述影像服務。
- 2.3 2015 年 5 月 12 日，申訴人向澳洲人權委員會提交了一份申訴書，

指出免費電視節目不提供口述影像的問題。2015 年 8 月 21 日，通訊部回應，解釋澳洲政府已採取若干措施，在電視上提供口述影像內容或進行相關試驗（見下文第 4.7 段）。申訴人指出，這些措施是不夠的，在口述影像方面還有許多措施可採用，但政府尚未採取這些措施，例如通過立法，將提供口述影像作為獲得電視廣播許可證的條件之一。

2.4 2016 年 3 月 14 日，澳洲人權委員會主席通知申訴人，澳洲人權委員會決定根據澳洲人權委員會法第 20 條第 2 項第 (c) 款第 2 目停止對其申訴的調查，該條款規定，如果委員會認為申訴存在誤解和（或）缺乏實質內容，便可以停止調查。

2.5 2016 年 4 月 11 日，申訴人根據 1977 年行政決定（司法審查）法，向澳洲聯邦巡迴法院聲請對澳洲人權委員會的決定進行行政審查 (administrative review)。該法院僅可以審查澳洲人權委員會是否犯了法律錯誤或沒有正確行使其權力，而無權審查其決定的實體爭議。2017 年 4 月 10 日，法院駁回申訴人的行政審查聲請，認為澳洲人權委員會終止申訴人申訴的決定不存在法律錯誤。

2.6 申訴人沒有就該決定向澳洲聯邦法院提出上訴，因為他認為這種上訴成功的可能性極低，而且不可能為他提供充分的救濟。此外，如果申訴人上訴失敗，他將面臨高昂的費用。申訴人援引身心障礙者權利委員會的一致性見解，其中指出，如果獲得救濟的申訴成功希望渺茫，申訴人獲得有效救濟的可能性也不大。¹

2.7 申訴人堅持認為，澳洲人權委員會是他在國內唯一可運用的申訴機制，因為「澳洲的國內法院一般不審理人權問題」。申訴人並援引

¹ Noble v. Australia (CRPD/C/16/D/7/2012)；Lockrey v. Australia (CRPD/C/15/D/13/2013)。

身心障礙者權利委員會在 Beasley v. Australia 案中的見解，以支持自己的說法，即就算他向澳洲人權委員會提出申訴也於事無補，因為澳洲人權委員會無權強制政府履行申訴人所享有的權利，而且向澳洲人權委員會提出申訴並不是必須用盡的國內救濟方式。²

2.8 申訴人說，他沒有將此事提交另一個國際調查或解決機制。

申訴意旨

3.1 申訴人稱，締約國未能採取所有適當措施，推動在澳洲免費播放的電視節目中提供口述影像，侵害他根據《公約》第 9 條第 1 項第 (b) 款及第 30 條第 1 項第 (b) 款（結合第 4 條第 1 項及第 2 項以及第 5 條第 3 項一併閱讀）享有的權利。第 9 條第 1 項第 (b) 款要求締約國識別並消除在資訊、通訊傳播及其他服務方面阻礙實現可及性環境的因素，以使身心障礙者能夠自立生活和完整參與生活的各個方面。

3.2 此外，《公約》第 30 條第 1 項第 (b) 款要求締約國採取所有適當措施，確保身心障礙者獲得以可及性格式提供的電視節目。為此，第 9 條第 1 項第 (b) 款及第 30 條第 1 項第 (b) 款明確規定，申訴人有權收看具可及性格式的電視節目，包括獲得口述影像。

3.3 締約國在這方面的義務必須結合《公約》第 4 條第 1 項及第 2 項以及第 5 條第 3 項來閱讀。第 4 條第 1 項規定，各締約國應採取所有適當的立法、行政和其他措施，以實現《公約》所確認的權利。根據第 4 條第 2 項，各締約國承諾儘量利用現有資源並於必要時於國際合作架構內採取措施，以期逐步完整實現經濟、社會及文化權利。第 5 條第 3 項要求各締約國採取所有適當步驟，確保提供合理調整，

² CRPD/C/15/D/11/2013，第 7.4 段。

以消除歧視。

- 3.4** 儘管澳洲政府在口述影像方面採取一些措施，但這些措施還不足以履行《公約》規定的義務。

締約國對本案受理與否及實體問題的意見

- 4.1** 2019 年 9 月 30 日，締約國就受理與否及實體問題提交意見。締約國認為，由於沒有用盡國內救濟方式，應宣布本申訴不可受理。

- 4.2** 締約國主張，申訴人本可依據 1992 年身心障礙者歧視法向澳洲人權委員會提出申訴，該法規定，在公共生活的某些領域基於身心障礙的歧視是非法的，該法的宗旨是促進身心障礙者獲得平等機會和參與的可能性。如果申訴經過調查和隨後的調解程序仍未解決，申訴人本可以向澳洲聯邦巡迴法院或澳洲聯邦法院提起法律訴訟。如果申訴人在此類法院訴訟中勝訴，法院就會命其採取救濟措施。締約國指出，2016 年 3 月 14 日，當澳洲人權委員會以申訴存在誤解和（或）缺乏實質內容為由終止申訴時，便告知申訴人，他仍然可以選擇訴訟。

- 4.3** 締約國指出，申訴人根據《公約》第 5 條提出的申訴顯然毫無根據並（或）證據不足。締約國指出，申訴人在其陳述中沒有充分證明「融合式平等」模式與申訴有何相關，也沒有解釋締約國侵害他依第 5 條享有的權利的根據。

- 4.4** 締約國主張，申訴人根據《公約》第 9 條第 1 項第 (b) 款（結合第 4 條第 1 項及第 2 項以及第 5 條第 3 項一併閱讀）提出的申訴沒有法律依據。

- 4.5** 締約國認為，使身心障礙者能夠「在社區自立生活並完整參與生活的各個方面」，指的是為身心障礙者提供支持和可及性 / 無障礙的

環境和系統，使身心障礙者能夠在與其他人平等的基礎上在社區生活。締約國承認，這可以包括口述影像等服務，以提高免費電視的可及性程度。締約國指出，根據《公約》，締約國有義務採取措施，逐步實現這些權利。採取適當措施的義務須考慮到各國面臨的資源限制，以及各國需要平衡諸多相互衝突的國家優先事項，包括為身心障礙者提供其他類型的可及性服務。

4.6 締約國稱，已採取適當措施，逐步完整實現資訊和通訊領域可及性的權利。這些措施包括調查在澳洲免費電視上提供口述影像的情況並進行試驗。締約國認為，這些措施是合理、適當且符合比例原則的，可以確定在澳洲提供口述影像的可行性、對社區許多群體的影響以及可選的實施方案。締約國認為，透過試驗和編寫報告對口述影像進行研究，並採取其他措施，如立法要求廣播公司在免費和收費電視上提供字幕，符合《公約》的規定，目的是確保身心障礙者能夠收看具可及性格式的電視節目。

4.7 締約國指出，為逐步實現視覺障礙者在與其他人平等的基礎上獲得資訊和通訊傳播的權利，採取下列措施：

(a) 2008 年 6 月，寬頻、通訊及數位經濟部發布一份題為「聽覺障礙者和視覺障礙者使用電子媒體情況」的討論文件，內容包括關於免費電視、收費電視和電影提供字幕和口述影像情況的分析。寬頻、通訊及數位經濟部共收到並審查 167 份意見書，其中包括聽覺障礙者和視覺障礙者及其代表機構的意見書。2009 年 11 月，寬頻、通訊及數位經濟部發布一份題為「聽覺障礙者和視覺障礙者使用電子媒體情況：可考慮的做法」的後續討論報告；

(b) 2010 年 12 月，寬頻、通訊及數位經濟部在認真審查提交的資訊

和利害關係人的回饋意見後，發布一份報告，題為「聽覺障礙者和視覺障礙者使用電子媒體情況調查：媒體使用情況最終報告」。該報告包括兩項與口述影像直接有關的建議，即請政府委託他人在澳洲廣播公司的頻道進行一項口述影像的技術試驗，並請政府在口述影像試驗完成並收到澳洲通訊及媒體管理局在就試驗結果提供的技術意見後，進一步考慮制定漸進式的口述影像要求；

- (c) 2012 年，澳洲廣播公司利用政府資助，在其主要電視頻道 ABC1 上試辦為期 13 週、每週 15 小時的技術試驗，播放有口述影像的電視節目。2012 年 12 月編寫一份報告；
- (d) 2015 年 4 月，澳洲廣播公司又對線上重播電視服務進行為期 15 個月的試驗，每週播放 14 小時有口述影像的節目，並於 2017 年 4 月 5 日發布最終報告；
- (e) 2017 年 4 月，政府宣布成立一個口述影像工作小組，研究增加口述影像服務普及率的方案。工作小組於 2018 年 5 月 22 日發布報告；
- (f) 締約國正在考慮免費廣播公司和 Free TV Australia 在回復前通信和藝術部長 2019 年 3 月發出一封信函時提出的建議，該信函向業界徵求方案，以在澳洲的免費電視上推出口述影像。

4.8 締約國堅持認為，它對提供口述影像事宜進行研究，所採取的做法是適當、合理且符合比例原則的。這項研究十分重要，能確定交付一項涉及重大技術挑戰的服務所需的資訊。試驗揭示政府需要考慮的在傳播環境中提供口述影像的技術挑戰，並初步說明在推出可行的口述影像服務之前需要實施的流程。這些試驗表明，將需要大量的資金和持續的營運費用，政府透過這些試驗了解提供口述影像服

務所需的財務支出。2015 年進行的試驗取得了廣泛成功，雖然技術面較無困難，但確實揭示在提供口述影像服務方面存在的各類技術問題。一份針對部分試辦結果的詳細研究顯示，締約國宜就多種方案進行研究並提出報告，尤其應就各種實施方式的技術、財務及執行層面的挑戰與影響進行調查與研究。例如，透過研究可以考量一些技術方案的利弊，包括老年觀眾對無線電視的偏好，以及老年觀眾，特別是有視覺障礙和可能不熟悉特定設備的老年觀眾在使用線上平台方面可能面臨的挑戰。

4.9 關於申訴人認為締約國應通過立法強制要求提供口述影像並持續提供資金的問題，締約國指出，澳洲的廣播公司面臨免費電視節目觀眾數量減少和財務困難加劇的情況，此時要求它們提供額外服務，會增加資源和監管負擔。澳洲廣播業的結構有局限性，這種局限性意味著在廣播電視（廣播電視是可以實施口述影像的三個平台之一）上提供口述影像，可能在結構、技術和財務方面給廣播公司帶來巨大的困難，還可能對觀眾造成嚴重服務斷層。締約國強調指出，在考慮相互衝突的國家優先事項和資源時必須有裁量餘地。

4.10 關於申訴人認為締約國應公開設定電視廣播公司傳播商提供口述影像的目標問題，締約國主張，廣播公司已經因為免費電視面臨結構性的實施問題而請求政府支持。因此，給廣播公司設定目標離不開政府一定程度的介入。最後，關於申訴人認為締約國應制定一項可公開查閱的全面計畫，以實現《公約》第 9 條及第 30 條規定的權利，締約國提及其國家身心障礙者策略，該策略符合締約國在資源上的裁量，包括優先為身心障礙者提供其他可及性服務。締約國認為，《公約》並沒有要求締約國為採取具體的可及性措施提出有時限的

計畫，不應以此為依據認定締約國違反《公約》。

4.11 締約國不同意申訴人的說法，即締約國無法對持續資助作出承諾，且認為兩次試驗是由暫時性的資金支付（之後已撤資）應被視為一種退步。締約國堅持認為，這樣的結論會阻礙締約國進行研究、試驗和測試，而這些研究、試驗和測試最終會產生更好的政策和實際成果。這有違「採取適當措施」的涵義，也有違《公約》關於採取步驟確保可及性環境的規定要求。

4.12 關於申訴人根據《公約》第 9 條第 1 項第 (b) 款（結合第 5 條一併閱讀）提出的申訴，締約國主張，申訴人沒有充分證明締約國提供合理調整的義務與他的個人案件有何關係。相反，申訴人所尋求的救濟方式似乎是為了所有收聽收看免費電視節目的視覺障礙者。締約國認為，合理調整是指需要在與個人有關的具體案件中作出調整的情況。締約國援引委員會的意見，即提供合理調整的責任不同於可及性 / 無障礙責任，兩者目的都是確保可及性 / 無障礙，但經由通用設計或輔助科技提供可及性 / 無障礙服務是一種事前責任，而提供合理調整則是一種現時的責任。作為一項現時責任，提供合理調整的義務是從收到提供調整的請求的那一刻起適用，是一項個別化的被動義務。³

4.13 最後，關於申訴人根據第 30 條第 1 項第 (b) 款提出的涉及他在與其他人平等的基礎上參與文化生活的權利的申訴，締約國承認，它有義務促進身心障礙者參與文化生活，而依本條款規定「採取所有適當措施」時，必須顧及上文討論第 9 條時提到的「儘量利用現有資源逐步實現可及性 / 無障礙」這一考慮因素或類似因素。這包括不

3 關於平等與不歧視的第 6 號一般性意見（2018 年），第 24 段。

斷評估並在權衡相關考慮因素後確定國家資源的優先順序。締約國提及它關於第 9 條（結合第 4 條第 1 項及第 2 項一併閱讀）的觀點，聲明已經採取了周密、具體的措施，以期通過在澳洲提供口述影像來逐步實現文化生活權。

- 4.14** 締約國也引用它關於第 9 條第 1 項第 (b) 款的觀點（見上文第 4.12 段），認為在口述影像方面實施的措施不具有歧視性，同時指出，跟在涉及第 5 條時一樣，上文提到的考慮因素同樣適用於第 30 條第 1 項第 (b) 款。

申訴人對締約國關於可否受理及實體問題意見的回應

- 5.1** 2019 年 12 月 6 日，申訴人就締約國關於本申訴可否受理及實體問題的意見提交回應。他堅持認為本申訴可以受理。
- 5.2** 關於用盡國內救濟方式問題，申訴人主張，1992 年身心障礙者歧視法僅涉及締約國境內有限類型的身心障礙歧視申訴。由於不能針對澳洲政府而只能針對某家電視廣播公司提出關於未提供口述影像服務的申訴，因此每項申訴都可能帶來不同的結果。⁴ 不可能針對政府提出救濟，法院也不能在事後強制政府採取任何措施來推動口述影像。此外，申訴人的申訴不涉及根據聯邦法律執行任何職能或行使任何權力，也不屬於任何聯邦計畫或法律的管理範圍。⁵ 申訴人在本申訴中質疑的正是沒有任何與口述影像有關的法律或政策。因此，他的申訴不屬於身心障礙者歧視法的範圍。
- 5.3** 申訴人認為，他充分證明根據《公約》第 5 條提出的申訴。他指出，締約國未能採取所有適當步驟確保提供合理調整，也就是說，締約

4 申訴人援引身心障礙者歧視法第 24 條。

5 申訴人援引身心障礙者歧視法第 29 條。

國未能通過立法規定廣播公司提供口述影像的最低目標。這侵害他個人的權利。2012 年，在澳洲廣播公司於網路上對口述影像進行第一次技術試驗期間，申訴人曾致函政府，要求在試驗結束日期之後繼續提供口述影像服務。他沒有收到回復。

5.4 申訴人認為，《公約》的融合式平等模式得到充分理解和闡述。這種平等模式貫穿《公約》，《公約》的基礎是融合式平等。⁶

5.5 申訴人重申，締約國未能儘量利用現有資源採取所有適當措施。雖然它為兩次口述影像試驗提供資金，但未能作出關於持續資助或在任何平台上提供口述影像的承諾。締約國也未能通過一項計畫、策略或政策框架，逐步實現第 9 條第 1 項第 (b) 款及第 30 條第 1 項第 (b) 款規定的口述影像方面的權利。即使資源有限，也必須監測情況並制定策略和計畫。

5.6 首先，申訴人主張，締約國不能以資源有限為藉口，不制定策略和具體計畫，來落實第 9 條第 1 項第 (b) 款及第 30 條第 1 項第 (b) 款規定的關於口述影像的權利。締約國並沒有提供任何資源或財政限制的證據，僅僅主張存在這種限制並不能證明它們的確存在。即使存在這種限制，這也不能成為未能提供立法與監控框架以確保採取具體、周密的步驟完整實現《公約》所載權利的藉口。可以看出，締約國認為，觀看收聽免費電視節目的觀眾人數減少是與提供口述影像服務有關的因素。申訴人認為，觀眾人數減少的事實與這項義務完全無關。無論如何，申訴人指出，他還提交一份申訴，稱免費線上「重播」電視服務也不提供口述影像。

5.7 第二，關於締約國的說法，即為廣播公司設定目標離不開政府一定

6 身心障礙者權利委員會，關於平等與不歧視的第 6 號一般性意見（2018），第 11 段。

程度的介入，因為廣播公司已經要求政府提供支持，申訴人主張，由於他建議的措施之一正是向廣播公司提供資金，協助口述影像的製作和廣播，他因此不清楚締約國的說法如何能回應他所建議的措施他。同樣，僅僅主張有財政限制並不能證明的確存在這種限制，而且即使的確存在，也不能因此免除締約國逐步實現權利，包括通過立法框架與監測框架及計畫逐步實現權利的義務。

5.8 第三，申訴人指出，為回應他關於制定一項可公開查閱的全面計畫，以實現《公約》第 9 條及第 30 條所規定的權利的論點，締約國提到《國家身心障礙者策略》，但這並不能回應申訴人的申訴。這項策略中甚至沒有出現「口述影像」一詞。

5.9 申訴人指出，他建議的措施與澳洲人權委員會在提交身心障礙者權利委員會的「關於澳洲遵守《身心障礙者權利公約》情況」⁷ 的資料中提出的建議一致，也與身心障礙者權利委員會在關於澳洲第二次及第三次合併定期報告的結論性意見中提出的建議一致。⁸

5.10 申訴人指出，與締約國的說法相反，他並不是說試驗的結束是一種退步，而是說澳洲沒有承諾在試驗結束後繼續為口述影像提供資金，也沒有以任何其他漸進措施取代試驗，這應該被視為一種退步。

5.11 申訴人得出結論認為，締約國目前採取的唯一措施是考慮免費廣播公司和 Free TV Australia 在回復前任通信及藝術部長於 2019 年 3 月發出的信函所提出的建議。申訴人認為，這並不構成為提供口述影

7 見 https://humanrights.gov.au/sites/default/files/int_crpd_nhs_aus_35594_e.pdf。文件所載建議 44 要求「澳洲政府參考音訊描述工作小組的報告，制定並提出對 1992 年（聯邦）廣播服務法的修正案，要求所有電視內容中的音訊描述不少於 10%，以便身心障礙者能夠更多地收看收聽電視新聞、資訊和娛樂節目。」

8 CRPD/C/AUS/CO/2-3，第 17 段至第 18 段。

像服務而採取的周密、具體和有設定目標的步驟，特別是考慮到似乎沒有制定規定和公布措施的時限。這種做法不符合「逐步實現」這一概念的基本要求，原因如下：

- (a) 締約國沒有迅速或有效地落實所採取的措施；這些措施是以零散的方式，而不是以任何漸進、穩定和系統的方式執行的。在締約國提交資料中提到的 11 年裡，實施最具實質性的措施是 2012 年及 2015 年進行的兩次試驗，而這兩次試驗之後都沒有為口述影像提供任何持續的資金，也沒有實施任何周密、具體或有設定目標的計畫或策略；
- (b) 沒有對口述影像的開發和推廣工作的持續監測框架；
- (c) 沒有規定提供口述影像的時間框架；
- (d) 沒有規定包括私人實體在內的不同機構在逐步提供口述影像服務方面的義務；
- (e) 沒有制定相關的法律框架，也沒有規定最低標準或目標。

締約國的補充意見

6.1 2020 年 3 月 6 日，締約國提交關於本申訴可否受理及實體問題的補充意見。締約國重申，由於未用盡國內救濟方式，本申訴不可受理。

6.2 締約國反駁申訴人關於他不能根據身心障礙者歧視法第 24 條及第 29 條提出申訴的說法。締約國主張，申訴人本來可以根據該法就政府對澳洲廣播公司和特別廣播服務公司的廣播服務所採取的行動提出申訴。締約國解釋說，全國廣播服務包括這兩家公司提供的服務，它們是受政府資助的國家廣播公司，須遵守 1983 年澳洲廣播公司法和 1992 年廣播服務法（第 13 節）。申訴人同樣可以根據身心障礙者歧視法第 29 條提出申訴。廣播公司依據 1992 年廣播服務法履行

職能。澳洲廣播公司和特別廣播服務公司作為國家廣播公司，在聯邦方案下履行職能，身心障礙者歧視法將聯邦方案界定為由政府實施或代表政府實施的方案。至於申訴人稱，沒有根據第 29 條成功提出類似申訴的先例，締約國重申身心障礙者權利委員會的立場，即僅僅是懷疑國內救濟方式是否切實有效，並不能免除申訴人用盡這些救濟方式的義務。⁹

- 6.3** 關於本案的實體部分，締約國表示，2019 年 12 月 16 日，政府宣布將提供國營廣播機構，包括澳洲廣播公司 (ABC) 及特別廣播服務公司 (SBS)，相當於 1,410,200 元的資金，用於 2020 年 7 月 1 日前推出口述影像服務。締約國重申，其正透過訂定明確的時間表及適當的資源分配，朝向完整實現相關權利邁出具體進展。

申訴人對締約國補充意見的回應

- 7.1** 2020 年 7 月 3 日，申訴人提交補充回應。他重申，申訴可以受理，因為澳洲法律不允許澳洲人權委員會或法院要求政府制定口述影像的最低目標，也不允許要求政府為實現《公約》所涵蓋的權利執行有設定目標的計畫。
- 7.2** 關於申訴的實體問題，申訴人重申，締約國沒有通過任何計畫、策略或立法框架，以持續地推動逐步實現能獲端口述影像可及性資訊的權利。締約國宣布向國家廣播公司提供相當於 1,410,200 元的資金，用於在 2020 年 7 月 1 日前推出口述影像服務，申訴人對此表示歡迎。然而，這項公告並未顯示締約國為提供口述影像服務採取任何周密、具體或有設定目標的步驟。首先，沒有說明這種資助是否會持續下去。他注意到，在媒體公告中沒有公布任何政策、準則、

⁹ D.L. v. Sweden (CRPD/C/17/D/31/2015)，第 7.3 段。

資助協議、立法框架或任何其他描述資助情況的文件。第二，沒有證據顯示澳洲廣播公司和特別廣播服務公司在初期試驗後會繼續提供口述影像服務。他注意到，2012 年及 2015 年進行的口述影像試驗結束後，隨著初始資金用盡，沒有繼續提供口述影像服務。沒有法律規定在缺乏資金的情況下仍需繼續提供口述影像服務。與 2012 年及 2015 年的情況一樣，目前的資助可能有時間限制。第三，公告僅涉及對澳洲廣播公司和特別廣播服務公司的資助。沒有宣布為任何其他免費廣播公司提供資助，也沒有採取任何步驟在任何其他免費廣播電台提供口述影像。

- 7.3** 沒有制定正式計畫來監測在提供口述影像服務方面的進展，沒有規定不同主管部門和實體的任何職責，沒有制定時間框架，也沒有分配充足的資源，沒有法律或政策框架，也沒有根據具體基準評估逐步實施口述影像情況的方法。沒有針對口述影像服務的最低目標提出立法。

補充意見

- 8.** 締約國在 2020 年 11 月 18 日的補充意見中指出，在締約國提供資金後，兩家國家廣播公司聘請融合式設計中心就口述影像服務的開發提供諮詢意見並開展研究，以便了解盲人或視覺損傷者的需求及偏好。此後，兩家國家廣播公司於 2020 年 6 月 28 日推出口述影像。在提交本申訴之時，這兩家國家廣播公司每週提供約 14 小時的口述影像內容。此行動符合締約國早先提出的資料，即締約國已按照《公約》要求，在儘量利用其現有資源內採取合理、適當且符合比例原則的措施，以履行第 9 條第 1 項第 (b) 款及第 30 條第 1 項第 (b) 款規定的義務。

B. 委員會須審議的爭點及程序

審議受理與否

- 9.1** 在審議本申訴所載的任何主張之前，委員會必須依據《任擇議定書》第 2 條及委員會議事規則第 65 條，決定本申訴是否符合《任擇議定書》規定的受理條件。
- 9.2** 根據《任擇議定書》第 2 條第 3 款的要求，委員會已確定同一事項未經委員會審查，而且過去和現在均未受到另一國際調查或解決程序的審查。
- 9.3** 委員會注意到，締約國稱，申訴人沒有用盡所有可用的國內救濟方式，因為他沒有根據 1992 年身心障礙者歧視法向澳洲人權委員會提出申訴，該法禁止在公共生活的某些領域基於身心障礙進行歧視。委員會也注意到，締約國稱，如果向澳洲人權委員會提出的申訴不成立，申訴人本來可以向澳洲聯邦巡迴法院或澳洲聯邦法院提起法律訴訟。
- 9.4** 不過，委員會注意到申訴人的說法（見上文第 5.2 段），即 1992 年身心障礙者歧視法僅為締約國境內有限或特定類型的身心障礙歧視申訴提供救濟，不能針對政府而只能針對個別電視廣播公司提出關於提供口述影像服務的可能申訴，而且他的申訴既不涉及根據任何聯邦法律履行任何職能或行使任何權力，也不涉及為任何聯邦方案或任何法律或計畫的實施履行任何職能或行使任何權力，而是涉及締約國沒有任何與口述影像有關的法律或政策，締約國沒有反駁上述說法。在這方面，委員會注意到，締約國沒有解釋或提供任何實例，說明在本案中，有合理理由相信向澳洲人權委員會提出的這種申訴以及隨後向聯邦巡迴法院提出的訴訟有成立的可能，因為申訴

人在本案中質疑的正是沒有任何關於口述影像的法律或政策。因此，委員會不能得出結論認為，在本案中，有合理理由相信根據身心障礙者歧視法提出的申訴有成立的可能或能為申訴人提供有效的救濟。¹⁰ 鑑於所審議的申訴的性質，考慮到當事雙方提供的資料，委員會認為，《任擇議定書》第 2 條第 4 款並不妨礙委員會審議本申訴。

9.5 委員會也注意到，締約國主張，申訴人根據《公約》第 5 條第 3 項提出的申訴顯然毫無根據並（或）證據不足，因為申訴人在本申訴中沒有充分證明「融合式平等」模式與其案件之間的相關性，也沒有充分證明締約國為何違反向其提供「合理調整」的義務。委員會回顧稱，《公約》第 2 條所界定的「合理調整」，是指根據具體需要，於不造成不成比例或過度負擔之情況下，進行必要及適當之修改與調整，以確保身心障礙者在與其他人平等基礎上享有或行使所有人權及基本自由。可及性 / 無障礙與群體有關，而合理調整則與個人有關。¹¹ 委員會認為，在本申訴中，申訴人的申訴涉及視覺障礙者在可及性格式的普遍關切，而他未能證實他根據第 5 條第 3 項提出的申訴。因此，委員會認為，根據《任擇議定書》第 2 條第 5 款，根據《公約》第 5 條第 3 項提出的申訴因缺乏證據而不可受理。

9.6 委員會注意到，締約國沒有對申訴人根據《公約》第 9 條第 1 項第 (b) 款及第 30 條第 1 項第 (b) 款（結合第 4 條第 1 項及第 2 項一併閱讀）提出的申訴受理與否提出其他反對意見。因此，委員會宣布本申訴的這些部分可以受理，並著手審議實體問題。

10 X.v.Argentina (CRPD/C/11/D/8/2012)，第 7.4 段；Beasley v. Australia，第 7.4 段。

11 身心障礙者權利委員會，關於可及性 / 無障礙的第 2 號一般性意見（2014 年），第 25 段。

審議實體問題

- 10.1** 委員會根據《任擇議定書》第 5 條及委員會議事規則第 73 條第 1 款，結合收到的所有資料審議本申訴。
- 10.2** 關於申訴人根據《公約》第 9 條第 1 項第 (b) 款及第 30 條第 1 項第 (b) 款（結合第 4 條第 1 項及第 2 項一併閱讀）提出的申訴，委員會需處理的問題是評估締約國是否因為沒有採取所有適當措施在國內的免費電視節目中提供口述影像而侵害他作為視覺障礙者的權利。
- 10.3** 委員會注意到，申訴人稱，締約國為在電視上提供口述影像內容所採取的措施，包括進行試驗和提供預算撥款，是不夠的，不符合逐步實現權利的要求。申訴人稱，這些措施沒有迅速或有效的執行，只是零星地執行，而不是以漸進、穩定或系統的方式執行。委員會注意到，申訴人聲稱，在締約國初次提交的資料中提到的 11 年裡，所實施的最具實質性的措施是 2012 年及 2015 年進行的兩次試驗，但沒有通過任何周密、具體或有設定目標的計畫、策略或立法要求電視廣播公司提供口述影像。
- 10.4** 委員會還注意到，締約國主張，已採取適當措施，包括透過調查在澳洲免費電視上提供口述影像的情況和進行試驗，逐步完整實現資訊和通訊方面可及性的權利。委員會還注意到締約國的論點，即：(a) 締約國就提供口述影像進行研究是適當、合理且符合比例原則的行動，因為這對於確定提供具有重大技術挑戰的服務所需的資訊至關重要；(b) 推出強制要求提供口述影像和持續資金的立法將給廣播公司帶來過重的負擔；(c) 締約國在考慮相互衝突的國家優先事項和資源方面有裁量餘地；(d) 「國家身心障礙者策略」

符合締約國在資源上的裁量，包括優先為身心障礙者提供其他可及性服務。委員會注意到，締約國援引同樣的論點，以證明它沒有侵害申訴人根據《公約》第 30 條第 1 項第 (b) 款享有的在與其他人平等的基礎上參與文化生活的權利。

10.5 在這方面，委員會注意到申訴人的論點，即：(a) 締約國沒有提供任何證據證明存在資源或財務方面的限制因素；(b) 無論如何，締約國不能以資源方面的限制因素為藉口，而不透過立法並制定策略、計畫與監控框架，以確保採取具體、周密的步驟，完整實現《公約》規定的權利；(c) 「國家身心障礙者策略」中甚至沒有出現「口述影像」一詞。

10.6 關於締約國向國家廣播公司提供資金以便在 2020 年推出口述影像服務的說法，委員會注意到申訴人稱，這並不表明締約國為提供口述影像服務採取任何周密、具體或有設定目標的步驟，因為沒有跡象顯示是否會繼續提供這種資金，也沒有任何政策、準則、供資協議或立法框架，而且資助對象只包括澳洲廣播公司和特別廣播服務公司，而不包括任何其他免費廣播公司。

10.7 委員會指出，根據《公約》第 9 條第 1 項第 (b) 款，締約國應採取適當措施，確保身心障礙者在與其他人平等的基礎上，利用資訊及通訊傳播，包括資訊與通訊科技及系統。這些措施應包含識別及消除阻礙實現可及性環境之因素，適用於資訊、通訊傳播及其他服務，包含電子服務及緊急服務。委員會又指出，根據《公約》第 30 條第 1 項第 (b) 款，締約國承認身心障礙者有權在與其他人平等的基礎上參與文化生活，承諾採取所有適當措施，確保身心障礙者能夠享有收看可及性的電視節目、影片、戲劇和參與其他

文化活動。委員會也指出，根據《公約》第 4 條第 1 項及第 2 項，各締約國承諾確保並促進完整實現所有身心障礙者的所有人權和基本自由，使其不受任何基於障礙的歧視。關於經濟、社會及文化權利，各締約國承諾盡量利用現有資源並於必要時於國際合作架構內採取措施，以期逐步完整實現該等權利。委員會指出，逐步實現意味著締約國負有明確、持續的義務，必須採取儘可能迅速和有效的行動，爭取完整實現各項權利。¹² 委員會認為，為完整實現該等權利而採取的步驟應當周密、具體，以儘可能明確地履行《公約》義務為目標。¹³

10.8 委員會也回顧其關於可及性 / 無障礙的第 2 號一般性意見（2014 年），其中指出，根據《公約》，締約國不得用財政緊縮政策作為藉口來避免為身心障礙者逐漸實現可及性 / 無障礙。實行可及性 / 無障礙的義務是無條件的，即有義務提供可及性 / 無障礙的實體不得以向身心障礙者提供可及性 / 無障礙的負擔太重為由而不這樣做（第 25 段）。委員會又指出，身心障礙者面臨技術和環境障礙，例如缺乏可及性格式的資訊。¹⁴ 委員會還指出，資通科技的重要性在於它能夠開發大量的服務，改變現有服務，擴大對資訊及知識的需求，特別是擴大被服務不足及被排斥的人群，如身心障礙者對資訊及知識的需求。¹⁵

10.9 委員會也指出，締約國應透過各種行動計畫和策略，以查明無障

12 身心障礙者權利委員會，關於融合教育權的第 4 號一般性意見（2016 年），第 40 段；經濟社會文化權利委員會，關於締約國義務的性質的第 3 號一般性意見（1990 年），第 9 段。

13 經濟社會文化權利委員會，第 3 號一般性意見（1990 年），第 2 段。

14 F.v.Austria (CRPD/C/14/D/21/2014)，第 8.5 段。

15 身心障礙者權利委員會，關於可及性 / 無障礙的第 2 號一般性意見（2014 年），第 5 段。

礙方面的現有障礙，制定含有具體截止期的時程，提供消除障礙所必須的人力及物力。這些計畫及策略一旦通過，就應嚴格執行。締約國尚應加強監測機制，以確保無障礙，它們應繼續提供充足的資金，以消除無障礙方面的阻礙，並培訓監測人員。¹⁶

10.10 最後，委員會指出，在締約國第二次及第三次合併定期報告的結論性意見中，委員會表示關切的是，締約國缺乏全面和有效的措施，無法履行《公約》規定的所有可及性 / 無障礙義務，包括缺乏資訊及通訊科技與系統。委員會建議締約國採取必要的立法和政策措​​施，全面履行《公約》規定的可及性 / 無障礙義務，包括在資訊和通訊技術與系統方面的義務，並確保對不履行義務的行為採取有效的制裁措施。¹⁷

10.11 委員會適當考慮到締約國為向視覺障礙者提供口述影像而採取的措施，包括開展了研究、2012 年及 2015 年進行兩次試驗並於 2020 年向兩大電視廣播公司提供資金，但委員會注意到，從這些措施來看，締約國並沒有一項策略來逐步、切實採取必要措施，以可持續的方式為視覺障礙者提供口述影像。委員會特別注意到，締約國未通過具體的立法和政策框架、可持續的預算撥款或其他任何措施，證明締約國承諾推進以可持續的方式為視覺障礙者提供口述影像。

10.12 綜上所述，委員會認為，締約國並未遵守《公約》第 9 條第 1 項第 (b) 款及第 30 條第 1 項第 (b) 款（結合第 4 條第 1 項及第 2 項一併閱讀）規定的義務。

¹⁶ 同上，第 33 段。

¹⁷ 見 CRPD/C/AUS/CO/2-3，2019 年 10 月 15 日，第 17 段至第 18 段。

C. 結論及建議

11. 委員會依《任擇議定書》第 5 條，認為締約國未能履行《公約》第 9 條第 1 項第 (b) 款及第 30 條第 1 項第 (b) 款（結合第 4 條第 1 項及第 2 項一併閱讀）規定的義務。因此，委員會向締約國提出以下建議：

- (a) 關於申訴人，締約國有義務向他提供充分的賠償，包括賠償為提交本申訴而支付的任何法律費用；
- (b) 整體而言，締約國有義務採取措施，防止未來發生類似的侵害人權行為。在這方面，委員會要求締約國：
 - (i) 通過各種計畫及策略，以查明無障礙方面的現有障礙，包括向視覺障礙者提供口述影像服務，制定含有具體截止期的時程，提供消除障礙所必須的人力和物力。這些計畫及策略一旦通過，就應嚴格執行。締約國尚應加強監測機制，以確保無障礙，它們應繼續提供充足的資金，以消除實現無障礙方面的阻礙，並培訓監測人員。¹⁸
 - (ii) 採取必要的立法和政策措​​施，以確保向視覺障礙者提供口述影像服務；
 - (iii) 對身心障礙者進行教育，使其了解《公約》規定的權利，特別是可及性 / 無障礙權利，這項權利是使他們能夠自立生活和完整參與生活各個方面的重要手段；
 - (iv) 確保適當和定期地為所有免費電視服務提供者和其他相關利益相關者開展關於《公約》及其《任擇議定書》範圍的培訓和意識提升活動，包括向身心障礙者提供關於可及性的培訓

¹⁸ 身心障礙者權利委員會，關於可及性 / 無障礙的第 2 號一般性意見（2014 年），第 33 段。

和意識提升活動，以確保這些服務提供者和其他相關利害關係人遵守《公約》的規定，完全實現可及性。意識提升活動應與身心障礙者及其代表組織與技術專家合作進行。¹⁹

12. 根據《任擇議定書》第 5 條及委員會議事規則第 75 條，締約國應在 6 個月內向委員會提交書面答復，包括提供資料，說明根據本意見和委員會的建議所採取的任何行動。委員會也請締約國公布委員會的意見，並以可及性格式廣泛傳播，以便社會各界知悉。

19 同上。

延伸討論

1. 本案中，身心障礙者權利委員會如何區分「可及性 / 無障礙」與「合理調整」？為何認為對 CRPD 第 9 條（資訊、通訊傳播及其他服務）與第 30 條（文化生活可近用）的申訴成立，卻認為第 5 條第 3 項（合理調整）之主張證據不足？

身心障礙者權利委員會認為「可及性 / 無障礙」與「合理調整」是兩種不同的義務，並依此決定適用條款與舉證門檻。可及性 / 無障礙是群體性、事前的結構性義務，其要求國家用立法、政策、預算與監測機制，預先消除一般大眾服務中的障礙（本案為免費電視頻道及免費線上重播服務缺乏口述影像）。這類義務不依賴個人提出申請才啟動，具有制度設計與普遍適用的特徵；雖受「逐步實現」規範，但必須有持續、具體、可檢核的路徑（行動計畫、時程與資源），而不得以財政緊縮作為不作為的藉口。

合理調整則是個別化的現時責任。它在接受到特定人的請求時啟動，要求對該人的情境作必要且適當的調整，前提是不造成不成比例或過度負擔，故其本質是個別調整的請求，而非一般性設施及服務之提升。

至於本案中，為何第 9 條（資訊、通訊傳播及其他服務）與第 30 條（文化生活可近用）成立，但第 5 條第 3 項（合理調整）因證據不足而不成立？

身心障礙者權利委員會認為，口述影像屬於「資訊、通訊傳播及其他服務」及「文化生活」領域的通用設計 / 可及性措施。締約國雖做了研究與短期試驗，但欠缺可持續的制度性安排：既無明確立法與政策框

架、沒有穩定預算、沒有時間表與監測機制，也未對提供全體免費電視的服務提供者設定最低標準。這使得第 9 條與第 30 條所要求之事前系統性之義務未被實現。

又申訴人所提出的重點在於整體免費電視不提供口述影像，此為普遍服務之欠缺，屬於攸關「資訊可及性」的問題，而非關乎向特定廣播機構提出個別化的調整請求遭拒之「合理調整」的問題（例如針對某節目或平臺的具體、可行之便於個人使用之合理請求），身心障礙者權利委員會因而認定第 5 條第 3 項之主張證據不足而不成立。

2. 請評估政府以「資源限制、試辦計畫」作為回應，是否符合「逐步落實」之要求（須周密、具體、可監測），以及第 2 號一般性意見對「不可以緊縮為由否定可及性 / 無障礙義務」的意義究竟為何。又以本案案例所涉之行政機關公務員角度出發，針對電視沒有提供視覺障礙者口述影像的事實，去設定一個符合「逐步落實」的政策議程。





06

M.R. i V. v. Spain

身心障礙者職場合理調整案

CRPD/C/26/D/48/2018



案例基本資訊及摘要

案例基本資訊

- 申訴日期：2015 年 11 月 17 日（首次提交）
- 意見通過日期：2022 年 3 月 24 日
- 公約條款：身心障礙者權利公約 (CRPD) 第 3 條第 (a) 款至第 (d) 款、第 5 條第 1 項及第 2 項、第 27 條第 1 項第 (a) 款、第 (b) 款及第 (g) 款至第 (i) 款
- 關鍵字：平等與不歧視；工作及就業；合理調整

摘要

● 事實

申訴人原本為西班牙加泰隆尼亞警察，經宣告為永久性完全失能 (permanent total disability)，無法履行該職務。根據身心障礙醫療評估單位的報告，不建議申訴人使用武器，此報告導致申訴人失去公務員工作。申訴人認為，此醫療報告僅提出「建議」而非「聲明」，締約國應可將他分配到警察總局以外的單位，但加泰隆尼亞法院認為，醫療報告明確指出申訴人無法執行或支援任務，只要與警察人員接觸，都可能使其健康狀況惡化。

● 申訴人主張

締約國以身心障礙「醫療模式」，認定他不具備工作能力將其排除在外，這與 CRPD 倡導的「人權模式」恰好相反，並剝奪他職務調整並繼續留在加泰隆尼亞自治區警察部隊的機會，侵害他的工作權，違反 CRPD 第 3 條、第 5 條及第 27 條等規定。

● 締約國說明

雖然加泰隆尼亞政府的法令確實規定可將永久性完全失能者調任至警察總局以外，但本案不適用此項規定。申訴人請求調派的部門中，所有工作場所均有配備武裝的警察人員，無法確保申訴人不與警察接觸。考量到申訴人的特殊失能情況，可能因與警察人員接觸而惡化，才認定此安排不可行。締約國也提到，社會保障局曾邀請申訴人向政府提交修訂的醫療報告，以證實他的健康狀況有所改善，但申訴人從未繳交該資料。

● 委員會審議結果

CRPD 第 5 條將拒絕提供合理調整視為一種歧視形式，合理調整是種現時責任，從身心障礙者需要進入有障礙環境的那一刻起就必須提供合理調整措施。尋求合理調整的過程應為互動性質，與身心障礙者進行對話以找出適合採取的手段。締約國未進行個別化能力評估與互動程序，也未證明是否有申訴人可以承擔的工作。因此，締約國違反 CRPD 第 3 條、第 5 條及第 27 條等規定。

案例內容

1. 申訴人 M.R. i V.，西班牙國民，生於 1961 年 1 月 22 日。申訴人主張締約國侵害其根據《公約》第 27 條第 1 項第 (a) 款、第 (b) 款及第 (g) 款至第 (i) 款（單獨閱讀或結合第 3 條第 (a) 款至第 (d) 款及第 5 條第 1 項及第 5 條第 2 項一併閱讀）享有之權利。《公約》之《任擇議定書》於 2008 年 5 月 3 日對締約國生效。申訴人由律師 Victoria Prada Pérez 代理。

A. 當事人提交的資料和主張概述

申訴人陳述事實

- 2.1 申訴人稱自身罹患精神疾病，具體而言，一種具有解釋性特徵的適應障礙症。
- 2.2 2004 年 12 月 14 日，全國社會保障局宣告申訴人就 Mossos d'Esquadra（加泰隆尼亞自治區警察部隊）的職務，為永久性完全失能。¹ 根據身心障礙醫療評估單位於 2004 年 9 月 20 日出具的醫療報告，申訴人的病情屬於一種具有解釋性特徵的適應障礙症，因此不建議他使用武器。此宣告導致申訴人頓失加泰隆尼亞自治區警察部隊公務員的工作，因為當時沒有允許職務調整的規定可依循。²
- 2.3 申訴人指出，接獲加泰隆尼亞自治區政府內政部通知，根據加泰隆尼亞第 10/1994 號法律第 61 條第 3 項，第 246/2008 號法令已生效力。第 246/2008 號法令規定加泰隆尼亞自治區警察部隊職務調整的特殊行政情況，以及申請復職和調任至符合需求之職位應採取的行政程

1 根據 6 月 20 日第 1/1994 號皇家法令第 137 條。

2 此概念的規範依據為 2008 年 12 月 16 日第 246/2008 號法令。

序。2009 年 9 月 20 日，根據第 246/2008 號法令第 19 條申訴人向內政部申請調任為非警察職務，負擔一般支援勤務。

2.4 2009 年 12 月 29 日，健康監測單位根據第 246/2008 號法令第 19.2 條出具一份醫療報告，指出「不建議」申訴人在警察總局內執行支援勤務，因此等工作場所以及與警察人員接觸，可能會加劇其健康狀況惡化。根據本報告和第 246/2008 號法令第 19 條，內政部於 2010 年 2 月 15 日決定駁回申訴人的申請。

2.5 2010 年 4 月 19 日，申訴人向巴塞隆納 13 號行政法院提出行政訴訟，要求宣告內政部的決定無效。申訴人在訴訟中主張，健康監測單位在其醫療報告中僅提出「建議」，而非「聲明」他不應根據第 246/2008 號法令第 22.4 條在警察總局內執行支援任務。³有鑑於此，他質疑應可將他分配到警察總局以外的職位。申訴人以《公約》和憲法下若干條款為依據提出上訴，包括根據憲法第 10 條「尊嚴與國際條約之適用性」、第 14 條「平等與禁止歧視」、第 23 條「公共服務管道」、第 35 條「工作權利」。

2.6 巴塞隆納 13 號行政法院在 2011 年 10 月 18 日第 273 號判決中駁回申訴人的行政訴訟。法院認為，第 246/2008 號法令並未絕對承認分配職務調整的權利，因為此權利仍需取決於公務員能否正確履行職責的身心能力。法院還澄清，醫療報告提及的警察總局內支援任務，其實涉及警察總局內外「公共安全」領域的所有職位，因此動詞「建議」應僅解釋為禮貌說辭。為此，申訴人申請非警察職位之事實，無法免除其接受職業危害預防服務處的審查。法院補充說明，雖然

3 第 246/2008 號法令第 22.4 條允許將因精神健康因素成為永久性完全失能狀態者，調任至負責公共安全的部會辦公室或工作場所（只要不屬於警察總局）的職位。

第 246/2008 號法令沒有規定此類醫療報告具拘束力，但內政部無法輕易忽視報告，因為申訴人並未依自身說法提交必要證據以駁斥報告內容。針對沒有任何工作職位不涉及與警察接觸或互動的事實，申訴人也未予否認。

2.7 2011 年 11 月 14 日，申訴人就巴塞隆納 13 號行政法院的判決，向加泰隆尼亞高等法院提出上訴，質疑法院對醫療報告中「建議」這個動詞採行過於主觀的解釋，並認為法院忽視使用此詞的法律意義。申訴人請求高等法院宣告內政部的決定無效，承認他根據第 246/2008 號法令應享有調任至其他職位之權利，並應從他申請該職位之日起，追溯發放對應的薪資（包括社會保險）。2012 年 5 月 2 日，申訴人補充上訴陳述，提供兩件案情雷同，皆針對加泰隆尼亞自治區警察部隊警官同樣因失能狀況導致失業，而後轉調成功的裁判，以此說明高等法院先前採取的立場。⁴

2.8 2013 年 3 月 7 日，加泰隆尼亞高等法院駁回上訴，理由是醫療報告明確指出申訴人無法執行支援任務，因為無論是在警察總局或在屬於公共安全領域的其他工作場所，只要與警察人員接觸都有可能使其健康狀況因此惡化。而針對申訴人提供的其他判決，高等法院認為這些案件的事實背景不同：該等案件審理時，相關法令尚未生效，且那些案件所涉人員為肢體障礙，而不像本案申訴人是可能會惡化的精神障礙。

2.9 2013 年 4 月 24 日，申訴人向加泰隆尼亞高等法院聲請要求撤銷第 273 號判決。申訴人聲稱，高等法院未就判決是否侵害後述若干憲法基本權利作出裁判，包括「法律之前人人平等」與「禁止歧視」（憲

4 巴塞隆納第 12 號行政法院第 147/2010 號判決以及加泰隆尼亞高等法院第 1270/2011 號判決。

法第 14 條)、公共服務管道(第 23 條)、工作權(第 35 條)以及人性尊嚴與遵守國際條約之義務(第 10 條)。申訴人還聲稱,判決違反合法性原則,因為沒有適當適用現行規定(即法令第 22.4 條,申訴人應據此轉調至非警察技術支援職位)。

2.10 2013 年 9 月 19 日,加泰隆尼亞高等法院駁回撤銷裁判的聲請,理由是法院已認定並沒有違反申訴人最初主張所援引的憲法條款的情形。

2.11 申訴人於 2013 年 11 月 13 日,針對加泰隆尼亞高等法院的判決,向憲法法院聲請憲法權利保護(*amparo*)。申訴人聲稱其多項權利受到侵害,包括受法律保護之權利(憲法第 24 條第 1 項)、工作權(第 35 條)、公共服務近用(第 23 條)以及合法性原則(第 9 條第 3 項)。2014 年 1 月 29 日,憲法法院通知申訴人,由於未能證明具體的憲法意義,因而駁回其對於憲法權利保護之聲請。

申訴意旨

3.1 申訴人聲稱,他申請在警察總局擔任非警察職位的一般支援勤務,但遭締約國拒絕,這剝奪他職務調整並繼續留在加泰隆尼亞自治區警察部隊的機會;締約國此行為已侵害申訴人根據《公約》第 27 條第 1 項第 (a) 款、第 (b) 款及第 (g) 款至第 (i) 款(單獨閱讀或結合第 3 條第 (a) 款至第 (d) 款及第 5 條第 1 項及第 5 條第 2 項一併閱讀)享有之權利。

3.2 申訴人聲稱,主管機關直接違反第 27 條第 1 項第 (g) 款,而且因為他是加泰隆尼亞自治區警察部隊的公務人員,因此經司法部門允許的這項違法行為等於是向西班牙社會傳達相當負面的訊息。

3.3 申訴人主張,關於第 27 條第 1 項第 (a) 款、第 (b) 款及第 (g) 款至第 (i)

款，締約國違反眾多一般性原則，包括尊重固有尊嚴、不歧視、完整且有效的社會參與及社會融合、尊重差異，接受身心障礙者是人類多樣性之一部分與人類之一份子，以及機會均等，相關原則載於《公約》第 3 條第 (a) 款至第 (e) 款。申訴人指出，他的案例是用身心障礙醫療模式，以身心障礙為由將一個人排除在外的實例，而《公約》旨在消除醫療模式，改採人權模式。

- 3.4** 關於違反第 5 條第 1 項及第 5 條第 2 項（結合第 27 條第 1 項一併閱讀），申訴人聲稱自己因身心障礙而受到歧視，未能在行政與司法程序中，依法律規定享有職務調整的機會。申訴人聲稱，締約國以敷衍主觀的方式處理他的案件，忽視自身提供合理調整和替代方案的積極義務，甚至以身心障礙為由歧視申訴人，侵害申訴人的平等和尊嚴權。申訴人堅稱，他受到的待遇明顯與同樣處境的他人不同，並提及向加泰隆尼亞最高法院提交的兩項判決，該等判決皆涉及將身心障礙的加泰隆尼亞自治區警察部隊警官轉調至警察總局以外的職位。
- 3.5** 申訴人提請注意，委員會在多個案件中⁵認定案件違反《公約》第 27 條，申訴人認為這些案件與其案件相關且可適用。
- 3.6** 申訴人請求委員會承認確實存在違反《公約》的行為，並請求委員會建議締約國就其權利受侵害的嚴重程度，給予最適當的賠償，包括讓申訴人重回公職，協助與支援警察總局以外其他部門之任務。申訴人另要求賠償措施，認為應支付從 2009 年 9 月 20 日起算的相應薪資加計法定利息，外加同日起算的社會保險提撥。

5 Gröninger et al. v. Germany (CRPD/C/D/2/2010)；Jungelin v. Sweden (CRPD/C/12/D/5/2011)；以及 A.F. v. Italy (CRPD/C/13/D/9/2012)。

締約國對本案受理與否與實體問題的意見

- 4.1** 2019 年 5 月 23 日，締約國就受理與否及實體問題提交意見。締約國認為本申訴根據《任擇議定書》第 2 條不可受理，其理由為屬時管轄 (*ratione temporis*) (第 6 款)、國內救濟管道尚未用盡 (第 4 款)、本申訴明顯證據不足 (第 5 款)、濫用提交權 (第 2 款)。如果委員會認為本申訴可以受理，則締約國認為其中的訴求全無法律依據，申訴人根據《公約》享有之權利確實已獲得尊重。
- 4.2** 關於申訴人陳述的事實，締約國堅稱，申訴人申請職務調整時，其正任職於自己的建築公司，該轉調申請僅為一項工會策略。⁶
- 4.3** 關於申訴人的行政訴訟，締約國指出，申訴人曾宣稱將提出專家報告，以反駁建議他不宜調任的既有報告，但卻從未提出該專家報告。
- 4.4** 締約國認定，申訴人提供的加泰隆尼亞高等法院判決，並不足以說明他的主張。這些判決的出發點，是申訴人轉調至警隊中的非警察支援職位，甚至主張有權請領從原應轉調時間起的欠薪；然而，相關判決並未確認案件申訴人有權調任至自治警察部隊以外的職位。因此以委員會的意見來看，申訴人提到的他案申訴，與本申訴的事由不同，其中兩份申訴已遭委員會駁回。
- 4.5** 締約國最後指出，沒有紀錄顯示申訴人曾向西班牙主管機關或法院申請調任至加泰隆尼亞自治區的其他部門及 / 或分支機構，亦未表明欲擔任警察部隊以外的職務，締約國認為這應該是申訴人首次向委員會提出這種可能性。
- 4.6** 關於本申訴受理與否，締約國指出，其在 2008 年 4 月 21 日批准《公約》及《任擇議定書》，相關文件於 2008 年 5 月 3 日生效；但此申

6 締約國指的是申訴人於 2012 年 7 月 19 日致內政部服務司司長的通訊。

訴依據的事實，即 2004 年 12 月 14 日承認申訴人為永久性完全失能，這是發生在《任擇議定書》生效的 4 年前。有鑑於此，本申訴基於屬時管轄而不予受理。締約國主張，如果允許《任擇議定書》通過之前就發生的事實提出申訴，代表《公約》和《任擇議定書》皆可追溯適用。

- 4.7** 締約國確認，加泰隆尼亞第 10/1994 號法律及第 246/2008 號法令確立了自 2008 年 12 月 20 日起生效的規定。至於相關規定是否適用自 2008 年 5 月 3 日以來在加泰隆尼亞自治區警察部隊出現永久性完全失能的情況，由於相關規定允許調任至加泰隆尼亞自治區政府中負責安全事務的非警察技術支援職位，因此相關規定符合《公約》。締約國解釋，加泰隆尼亞政府透過第 246/2008 號法令第 2 項過渡條款推出一項補充保護措施，適用於第 246/2008 號法令生效之前成為永久性完全失能的加泰隆尼亞自治區警察部隊警官。締約國認為，加泰隆尼亞政府採取此一特殊裁量措施，涉及《公約》和《任擇議定書》對締約國生效之前所發生的事件，但不能推定為這兩項國際條約追溯適用於先前事件，因此本案情況不在這兩項條約的保護範圍內。同樣地，這兩項條約的保護措施不應視為延伸至這項補充措施相關的行政決定與司法爭議。締約國主張，如果其已嚴格遵守《公約》和《任擇議定書》義務，為已經成為永久性完全失能狀態的加泰隆尼亞自治區警察部隊警官實施這項補充措施，那麼締約國就不會需要將《公約》和《任擇議定書》的適用範圍擴大到這類情況。
- 4.8** 締約國報告稱，2009 年至 2019 年間，共收到 201 份加泰隆尼亞自治區警察部隊警官提出的永久性完全失能申請，其中 198 份的申請人最終根據第 246/2008 號法令調任至非警察技術支援職位。這表

明，加泰隆尼亞自治區政府已盡最大努力，遵守《公約》和《任擇議定書》中關於加泰隆尼亞自治區警察部隊的義務。鑑於上述，根據國際條約不溯及既往之原則，以及根據《任擇議定書》第 2 條第 6 款，擴大《公約》和《任擇議定書》之適用範圍完全不符比例原則，屬過度管制措施。

4.9 締約國堅稱，申訴人未能根據《任擇議定書》第 2 條第 4 款用盡國內救濟管道，因為他從未向西班牙主管機關申請或向國內法院聲請承認調派至加泰隆尼亞自治區除警察總局外其他部門之權利。締約國聲稱，直到申訴人向委員會提交本申訴，才知道他有意主張這項權利，而且截至本申訴提出之時尚未用盡國內救濟管道。

4.10 締約國主張本申訴根據《任擇議定書》第 2 條第 2 款及第 2 條第 5 款不可受理，認為申訴人雖然在訴訟程序中宣稱將提出專家報告，以反駁建議他不宜調任為非警察職務，負擔一般支援勤務之既有報告，但其實從未依約提出該專家報告。此外，締約國主張，申訴人承認其申請動機是種工會策略，對他來說不具個人利益，因為他其實任職於自己的建築公司。締約國認為，這兩個事實表明，本申訴構成濫用提交權之行為，而且明顯毫無根據。

4.11 關於實體問題，締約國重申所提供的加泰隆尼亞自治區政府法律資訊，相關法律規範應為履行警察職責而成為永久性完全失能狀態之加泰隆尼亞自治區警察部隊警官，提供職務調整的選擇。締約國指出，加泰隆尼亞第 10/1994 號法律第 61 條第 3 項即針對該特殊行政案例對職務調整訂立規範，述明加泰隆尼亞自治區警察部隊警官可因年齡或身心狀態下降而調任職位。此條款的規定透過加泰隆尼亞政府第 246/2008 號法令批准。第 246/2008 號法令第 19.1 條規定，

可將永久性完全失能的加泰隆尼亞自治區警察部隊警官轉調為非警察職位，負擔一般技術支援勤務。第 246/2008 號法令第 22.4 條則規定，因精神健康因素成為永久性完全失能狀態者，可調任至警察總局以外、負責公共安全的部會辦公室或工作場所。

4.12 審查這些規定應如何適用申訴人的案件之後，締約國參照《公約》第 2 條及第 27 條第 2 項第 (a) 款所載的合理調整定義，堅信在部會工作場所實施此等調整措施是不可行的安排，亦不符比例原則，這是因為考量到申訴人的特別的障礙及健康狀況，可能因與警察人員接觸而惡化。締約國指出，根據委員會對《公約》的解釋，⁷ 雇主僅有義務就個案情況提供合理支援和調整措施。締約國指出，委員會解釋儘管《公約》第 27 條第 1 項第 (a) 款、第 (e) 款、第 (g) 款及第 (i) 款禁止就業領域基於身心障礙之歧視，並要求在工作場所提供合理調整，但「合理調整」一詞應理解為必要且適當的修改與調整，不致造成不成比例或過度負擔。締約國補充，委員會重申在評估調整措施的合理性及合比例性時，締約國有一定的裁量權。⁸

4.13 就申訴人的案件而言，締約國主張，他請求調派轉職的部門中，所有工作場所均配備身著制服及武裝的警察人員。若要確保申訴人不與警察接觸，以及確保武器不會在他的接觸範圍內，此類調整明顯不可行。據締約國稱，在該部新設立一個完全沒有警察的工作場所並不合理，也不可能真正阻止申訴人與其他擔負警察職責的員工或穿著制服並攜帶武器的人員接觸。締約國重申，2004 年 12 月 14 日全國社會保障局邀請申訴人向加泰隆尼亞自治區政府或法院提交修

7 締約國提及 Jungelin v. Sweden 作為舉例。

8 Jungelin v. Sweden ；以及人權事務委員會，Pérez Munuera and Hernández Mateo v. Spain (CCPR/C/84/D/1329-1330/2004)。

訂醫療報告，以證實他的健康狀況有所改善，且有能力在該部擔任非警察職務，但申訴人從未提交此資料。鑑於醫療評估反映各方共識，締約國於是就申訴人案件確認裁定和判決，闡明這些裁定和判決全依正當程序、基於合乎邏輯的推理以及適用國內法與《公約》，不涉及歧視或恣意。

4.14 答復違反《公約》第 5 條的指控時，締約國主張加泰隆尼亞自治區政府從未取消與他人於平等基礎上，肯認、享受或行使工作之權利。相反地，當申訴人被宣告成為永久性完全失能後，政府認為只要與他的能力相符，都有機會擔任非警察職位，承擔一般支援勤務；但申訴人的身心障礙屬特殊狀況，在醫療狀態維持不變的情況下，就不可能將他安排至相關部會辦公室的職位，也難以藉由合理調整措施改善既有工作或場所。

4.15 締約國的結論是，申訴人並未受到《公約》禁止的歧視，也沒有遭受任何侵害。

申訴人對締約國關於可否受理及實體問題意見的回應

5.1 2019 年 7 月 31 日，申訴人提交對締約國意見的回應。關於在 2012 年 7 月 20 日給內政部的信，申訴人指出締約國只將焦點全放在他的身心障礙細節，沒有提及他在信中不僅強調申請的個人動機，而且還強調其技能未獲得全面評估。由於未全面評估他的能力，因此如果真的考慮調任，也無法提供合理調整。申訴人解釋，鑑於報告使用動詞「建議」，且其能力尚未經過評估，因此他在那封信中要求再次審查全案。

5.2 申訴人重申，2009 年 12 月 29 日的報告指出，「不建議」申訴人「在警察總局內」執行支援任務，申訴人主張，他按行政和司法程序，根據第 246/2008 號法令第 22.4 條申請調派至非警察技術人員的支援職

位，並未得到詳細審查。申訴人聲稱，締約國沒有認真徹底檢視轉調的可能性，也沒有採取任何措施或展開調查，得出其曾試圖提供合理調整的結論。申訴人認為，單從人力資源部門助理總幹事於 2011 年的報告，無法看出締約國如何斷言申訴人在「該部會的其中一個辦公室」將不可避免地與警察人員接觸，以及斷言不可能提供合理調整，供申訴人獲得適當調任。「該部會的其中一個辦公室」反而意味著可能有一個辦公室，是申訴人能夠不與警察人員接觸的；申訴人重申，締約國未積極尋求可能的合理調整措施，也沒有任何證據看出締約國曾試圖採取此類措施，或表明在 1 年內請求調任至其他職位的可能性。鑑於上述，《公約》下的保障實際上涵蓋此時間範圍內所提交之申請，而申訴人的失能狀態於 2004 年 12 月獲承認之事實與此無關。申訴人進一步主張，他在申訴提出的主旨是，第 246/2008 號法令在他的案件是根據醫療模式，並非根據《公約》來適用，這些事實在失能狀態獲承認之日後依然存續，因此應屬於《公約》的保障範圍。

- 5.3** 針對締約國主張申訴人未透過國內管道提出申請，而是直接向委員會提出轉調至加泰隆尼亞自治區另一部門及 / 或另一個分支機構的可能性，對此，申訴人的回應是，堅稱他的申請是第 246/2008 號法令下的唯一選擇。申訴人指出，不應要求他申請法律未規定的事項，他主張自己所申請的選項，已經是因精神健康因素而為永久性完全失能者，根據第 246/2008 號法令第 22.4 條唯一可以選擇的選項。申訴人主張，另一方面，法律確實將提供合理調整定為締約國必須履行的積極義務之一。
- 5.4** 他在申訴中提到的判決表明，過去加泰隆尼亞自治區警察部隊曾有身心障礙警官被調任至警察總局以外的職位。申訴人聲稱，在他的案件中卻沒有適當探討此選項，就他所知，共有 4 名類似情況的警

官調動至內政部，2 名調至勞動、社會事務暨家庭部，1 名調至衛生部，4 名調至司法部。申訴人表示，加泰隆尼亞政府在 2015 年向議會聲明所有尋求調任的加泰隆尼亞自治區警察部隊警官均已完成調任，他對此感到非常驚訝，因為他原先知道有其他幾起與自己類似的案件也提交給委員會。⁹ 申訴人解釋，他不信任締約國，並懷疑締約國在保障身心障礙者權利方面缺乏誠意。

5.5 申訴人重申，在申訴中提到的委員會意見¹⁰ 應適用於他的案件，締約國不能忽視其中所載的建議，因為這些建議構成範例見解，也確立了明確的指導方針。申訴人特別引用委員會針對 V.F.C. v. Spain 案¹¹ 的意見。儘管案件與申訴人本身的情況不完全相同，但意見指出，「尋求合理調整的過程應講求合作與互動，旨在於員工和雇主的需求之間盡可能取得最佳平衡」，此外「如果無法釐定和實施有效措施（不致造成過度負擔），那麼為員工職務調整應視為最後的合理調整措施。在這方面，締約國主管機關有責任採取一切必要的合理調整措施，使現有職位符合員工的具體需求。」

5.6 申訴人不同意締約國以屬時管轄為由，認定本申訴不可受理的說法，並提請注意《任擇議定書》第 2 條第 6 款規定，關於在《任擇議定書》生效前已發生但於該日期後事實仍存續的例外情況。申訴人承認，第 246/2008 號法令以及適用於永久性完全失能者、備受讚譽的第 2 項過渡條款，似乎表明締約國依法遵守批准《公約》時承擔的義務。為此，申訴人主張，締約國不能將第 246/2008 號法令第 2 項過渡性條款所定之良好做法視為「慈善」，也不該聲稱相同處境者所提交的職務調整申請不應按《公約》接受審查。他主張，《任擇議定書》

9 申訴人在申訴中附上 2015 年 4 月 29 日加泰隆尼亞議會第一次全體會議第 53 次會議的摘要。

10 Gröninger et al. v. Germany ; Jungelin v. Sweden ; 以及 A.F. v. Italy 。

11 CRPD/C/21/D/34/2015，第 8.7 段。

第 2 條第 6 款所定例外情況適用於他的案件，因為締約國根據第 2 項過渡性條款，為已經成為永久性完全失能狀態者，提供在 1 年內請求調任至其他職位的可能性。鑑於上述，《公約》下的保障實際上涵蓋此時間範圍內所提交之申請，而申訴人的失能狀態於 2004 年 12 月獲承認之事實與此無關。申訴人進一步主張，他在申訴提出的主旨是，第 246/2008 號法令在他的案件是根據醫療模式，並非根據《公約》來適用，這些事實在失能狀態獲承認之日後依然存續，因此應屬於《公約》的保障範圍。

- 5.7 針對締約國以「未用盡國內救濟管道」而認定案件不可受理一事，申訴人重申自己已用盡國內的救濟管道，採取因精神健康因素而為永久性完全失能者，根據第 246/2008 號法令第 22.4 條唯一可以選擇的選項。
- 5.8 申訴人認為，未於第一時間提交申請純屬私人原因，對案件本身並不重要。他思考此案問題的時間，無論如何都不應解釋為締約國指稱的濫用《任擇議定書》第 2 條第 2 款之提交權。申訴人認為，他的申訴並非濫訴或無理，也沒有在委員會駁回後，仍多次重新提交。本案不符合因濫用提交權而認定申訴不可受理的要件。
- 5.9 關於實體問題，申訴人重申，締約國完全沒有評估他的能力，也沒有考慮或實施合理調整措施，這明顯是基於身心障礙的歧視行為。締約國忽視自身於這方面的積極義務，不當地從醫學角度而非人權角度處理他的案件。
- 5.10 申訴人最後重申他在初次提交中向委員會提出的請求。

B. 委員會須審議的爭點及程序

審議受理與否

- 6.1 在審議本申訴所載的任何主張之前，委員會必須根據《任擇議定書》

第2條以及議事規則第65條，決定本申訴是否可根據《任擇議定書》予以受理。

6.2 根據《任擇議定書》第2條第3款，委員會已判斷同一事項未經委員會審議，也未受到另一國際調查或解決程序之審查。

6.3 委員會注意到，締約國就本申訴以屬時管轄為由宣告為不可受理之論點，是因申訴人的永久性完全失能狀態是在《公約》和《任擇議定書》生效4年前獲承認。締約國主張，第246/2008號法令的第2項過渡性規定提及，在《公約》和《任擇議定書》生效之前承認為失能狀態者，不符相關條約的規定範圍；如要求相關條約適用於本條款所涵蓋的情況，將導致該條約變成可追溯適用。另一方面，委員會注意到，申訴人認定《任擇議定書》第2條第6款所定例外情況適用於其案件之論點，認為該例外亦適用及第246/2008號法令第2項過渡條款涵蓋的案件。據申訴人稱，締約國允許已經成為永久性完全失能者，在1年內請求職務調整，這實際上是將《公約》的保護範圍擴大到這類族群。申訴人還主張，其失能狀態獲承認的日期無關緊要，因為他在申訴提及的事由，即便未能依第246/2008號法令適用，但在該日期之後仍然存續。委員會注意到，申訴人的申訴關乎他申請調任為非警察職務負擔一般支援勤務，該申請於2009年9月20日提交，並於2010年2月15日遭駁回。委員會認為，雖然申訴人的失能狀態在《公約》對締約國生效之前（2008年5月3日）就已獲承認，但申訴人指稱在適用第246/2008號法令時，因身心障礙之歧視，發生在締約國批准《公約》之後。有鑑於此，委員會認為不應以申訴人的失能狀態獲承認之日，而以屬時管轄為由，排除本申訴之審查。

- 6.4** 委員會注意到，締約國質疑申訴人未能用盡國內救濟管道，因為他從未向西班牙主管機關申請或向國內法院聲請調派至加泰隆尼亞自治區除警察總局外其他部門。據締約國稱，申訴人沒有用盡國內救濟管道，便直接向委員會提出申請。委員會還注意到申訴人的論點，鑑於精神健康因素導致其成為永久性完全失能，他只能根據相關規定（第 246/2008 號法令第 22.4 條）採行唯一的申請選項，即職務調整，此舉已用盡國內救濟管道。委員會注意到，申訴人在 2009 年 9 月 20 日向加泰隆尼亞自治區政府內政部提出的申請，述明「申請調任為非警察職務負擔一般支援勤務」；而在國內法律訴訟期間，申訴人根據第 246/2008 號法令第 22.4 條具體指出，該職位可為「警察總局以外」。委員會認為，申訴人向委員會尋求的救濟措施，即「讓申訴人重回公職，協助與支援警察總局以外其他部門之任務」，與申訴人向國內法院提起之賠償訴訟，訴求一致。鑑於上述，委員會認為，申訴人確實已用盡國內法規所定救濟管道，且《任擇議定書》第 2 條第 4 款之要件並應不妨礙本申訴之受理。
- 6.5** 委員會注意到締約國的論點，即根據《任擇議定書》第 2 條第 2 款及第 2 條第 5 款，本申訴構成濫用提交權之行為，而且明顯毫無根據，因為申訴人的申請動機僅為工會策略，對他來說不具個人利益。締約國還指出，申訴人雖然在訴訟程序中宣稱將提出反駁報告，證實他有能力在加泰隆尼亞警察部隊中非警察職務，負擔一般支援勤務，但其實從未依約提出該專家報告。另一方面，委員會注意到申訴人的論點，即申請之理由不應解釋為濫用提交權。委員會指出，申訴人指控第 246/2008 號法令對其案件之適用，且證明個人確實因此受到影響，並聲稱自己依《公約》享有之權利已遭受侵害。委員

會認為，申訴人不是質疑關於其身心障礙之專家報告之效力，而是質疑締約國的主管機關對該等報告之解讀，因為締約國主管機關未提供合理調整，也未允許他職務調整。為此，委員會認為，申訴人未能提供專家報告以證明主管機關出具的報告不可信，此事實無關緊要。鑑於上述，委員會認為《任擇議定書》第 2 條第 2 款及第 2 條第 5 款之要件，不構成受理此申訴之阻礙。

6.6 然而，委員會注意到，在本申訴和向普通法院提出的訴訟中，申訴人沒有就其在《公約》第 27 條第 1 項第 (h) 款下關於促進私部門僱用身心障礙者之權利可能遭受侵害一事提出任何主張。因此，委員會認為，申訴人並未證實他根據《公約》第 27 條第 1 項第 (h) 款提出的主張，故根據《任擇議定書》第 2 條第 5 款，宣布不受理這一部分的申訴。

6.7 有鑑於此，在不存在其他受理阻礙的前提下，委員會宣布，申訴人根據《公約》第 27 條第 1 項第 (a) 款、第 (b) 款、第 (g) 款及第 (i) 款（單獨閱讀或結合第 3 條第 (a) 款至第 (d) 款及第 5 條第 1 項、第 2 項一併閱讀），於本申訴中提出的主張，可予受理。委員會將著手審議申訴實體問題。

審議實體問題

7.1 委員會根據《任擇議定書》第 5 條以及議事規則第 73 條第 1 項，根據收到的所有資料審議此申訴。

7.2 關於申訴人根據《公約》第 27 條第 1 項第 (a) 款、第 (b) 款、第 (g) 款及第 (i) 款（單獨閱讀或結合第 3 條第 (a) 款至第 (d) 款及第 5 條第 1 項、第 2 項一併閱讀）提出的申訴，委員會面臨的問題是，締約國適用加泰隆尼亞自治區政府的一項法規（第 246/2008 號法令第

19 條及第 22 條，規範加泰隆尼亞自治區警察部隊職務調整的特別行政情況），拒絕申訴人申請調任為非警察職務以及負擔一般支援勤務，同時認為申訴人所需的調整措施，足以造成不成比例或過度負擔。

7.3 委員會注意到申訴人根據《公約》第 5 條及第 27 條提出的申訴，指出他因身心障礙而受到直接歧視，因為他基於精神健康因素，成為永久性完全失能者，卻因此被剝奪合法權利，無法申請調任為非警察職務，負擔一般支援勤務。申訴人堅稱，締約國以敷衍和主觀的態度處理他對於職務調整的申請，並未尋求合理調整或替代方案以保障他的工作權利。具體而言，申訴人主張，締約國難以恣意地認定他在負責公共安全的部會辦公室中，必定會無可避免地接觸警察人員，也不該直接認定無法採取任何合理調整措施以利符合調任請求。另一方面，委員會也注意到，締約國聲稱，鑑於申訴人的健康狀況有可能因為與警察人員接觸而惡化，以及他需要與武器保持夠遠的距離，因此申訴人請求的調整是不可行且不成比例的措施。由於所有工作場所均置有身著制服及武裝的警察人員，因此依申訴人的請求進行調整是不可行的，且在該部新設立一個完全沒有警察的工作場所的做法，也完全不合理。締約國還堅稱，第 246/2008 號法令的適用不存在歧視或恣意，因為在申訴人被宣告成為永久性完全失能後，政府認為只要與他的能力相符，都有機會擔任非警察職位。但締約國指出，既然無法取得醫療報告，證實申訴人的健康狀況有所改善，那麼鑑於申訴人獨特的身心障礙情況，將他轉調至相關部會辦公室的職位或提供合理調整，皆為不可行的做法。

7.4 委員會回顧，根據《公約》第 5 條，締約國有義務確保身心障礙者

平等與不歧視。委員會還回顧，《公約》第 27 條第 1 項要求締約國肯認身心障礙者享有與其他人平等之工作權利；採取一切適當措施（包括立法）禁止基於身心障礙者就持續就業有關之所有事項上之歧視；確保提供於就業期間發生障礙事實者合理調整。委員會還回顧其第 6 號一般性意見（2018 年）第 67 段，其中指出，為實現《公約》所規定的事實上的平等，締約國必須確保在工作及就業方面不存在因身心障礙而造成的歧視；該段另提及國際勞工組織 (ILO) 1958 年（就業和職業）歧視公約（第 111 號公約）和 1983 年（身心障礙者）職業康復和就業公約（第 159 號公約），兩者均由西班牙簽署批准。根據 ILO 第 159 號公約第 7 條，締約國主管機關應採取措施提供職業指導、職業培訓，並對身心障礙者進行評估，使其得以保住工作。

7.5 委員會回顧，《公約》第 5 條將拒絕提供合理調整視為一種禁止的歧視形式；一切歧視形式都同樣違反《公約》，以所謂的嚴重程度來區分侵害平等與不歧視權利之行為並不恰當。委員會還回顧，合理調整是一項現時責任，從身心障礙者需要進入有障礙環境或想要行使其權利的那一刻起就必須提供合理調整。¹² 為此，義務承擔方必須與身心障礙者進行對話，使其也參與尋找解決方案的過程，進一步實現其權利，以及協助建設自我能力。¹³ 此外，委員會回顧，《公約》的前言強調，締約國應肯認身心障礙者之多樣性，這代表任何有關合理調整的對話機制都須納入考量個人的具體情況。

7.6 委員會回顧，尋求合理調整的過程應為合作且互動性質，旨在於員工和雇主的需求之間盡可能取得最佳平衡。釐定應採取何種合理調

12 第 6 號一般性意見（2018 年），第 24 段 (b)。

13 同上，第 26 段 (a) 及第 67 段 (h)。

整措施時，締約國必須確保主管機關識別可實施的有效調整，使員工得以履行其主要職責。¹⁴

7.7 委員會認為職務調整應遵守西班牙法律下的多項規定規範，也是締約國為協調工作權利（繼續就業）的相關義務以及平等與不歧視之權利，所作出的體制安排或機制。委員會注意到，在本案中，申訴人根據第 246/2008 號法令第 19 條及第 22.4 條申請調整職務，理由是其因精神健康因素而成為永久性完全失能者。委員會還注意到，主管機關根據第 246/2008 號法令第 19.2 條審查申訴人之申請，該條款規範：「職業衛生與危害防治總局職業危害防治處事先出具報告，說明公務員根據其身心狀況可以履行的職責」。委員會注意到，在申訴人的案件中，全國社會保障局認定的行政身心障礙等級以及根據申訴人申請撰寫之醫療報告，並未側重於評估申訴人履行調任後職責或其他補充活動之潛力，以便更準確地釐定針對此案需採取的合理調整措施。委員會還注意到，健康監測單位在其報告中使用主觀標準，稱「不建議」申訴人在警察總局內執行支援任務，因為「他的健康狀況可能惡化」，且申訴人罹患的精神障礙疾病「可能加重」。

7.8 委員會回顧其第 6 號一般性意見（2018 年），指出不應把「合理」的概念當作對責任的明確限定或修飾；相反地，調整的合理性是指其對身心障礙者的相關性、切合性及有效性。¹⁵ 合理也不應與「不成比例或過度負擔」的概念混淆，後者規定提供合理調整責任的界限。委員會回顧，締約國在履行提供合理調整的義務時應遵循幾個

¹⁴ V.F.C. v. Spain，第 8.7 段；以及 J.M. v. Spain (CRPD/C/23/D/37/2016)，第 9.7 段。

¹⁵ 第 6 號一般性意見（2018 年），第 25 段 (a) 至第 25 段 (b)。

要素，¹⁶ 包括與相關的身心障礙者進行對話，查明及移除影響身心障礙者享有人權方面的阻礙，以及評估所採用手段與目標（即享有相關權利）之間的比例關係。最後，委員會回顧，締約國不應立即援引不成比例的負擔的概念，而應確保拒絕提供合理調整都必須以客觀標準為基礎，經過分析並及時通知相關的身心障礙者。

7.9 在本案中，委員會注意到，締約國沒有採取任何措施來評估申訴人的能力，或查明可能妨礙他在警察總局以外，擔任非警察職位並承擔一般支援勤務的障礙。委員會還注意到，締約國未能證明負責公共安全的部會內，沒有其他勤務類型是申訴人本可承擔的。委員會注意到2010年2月15日的決定，申訴人請求職務調整的申請遭駁回，理由卻僅是「健康監測單位出具一份醫療報告，並建議鑑於加泰隆尼亞自治區警察部隊警官 M.R. i V. 的健康狀況，不應執行支援任務」。

7.10 就《公約》第5條而言，委員會認為本案的事實顯示存在《公約》所禁止的其中一種歧視形式，無論該歧視為直接歧視或拒絕提供合理調整。此外，就《公約》第27條而言，委員會認為，本案中，締約國主管機關逕行駁回申訴人請求職務調整的申請，而未認真審查在本案中提供合理調整之可能性，也未與申訴人對話交流，因而構成繼續就業方面之歧視。委員會認為，從第27條對申訴人案件的適用性來看，締約國顯然僅依照身心障礙的醫療模式評估其職務調整的申請，而未與之展開真誠交流，並檢視提供合理調整的可能性。委員會的結論是，儘管第246/2008號法令規範加泰隆尼亞自治區警察部隊警官在身心障礙情況下的職務調整選擇，法令目的為合法，但主管機關實施《公約》第5條及第27條的方式，已侵害相關警官的權利。

¹⁶ 同上，第26段。

7.11 鑑於上述情況，委員會認為，拒絕申訴人申請調任非警察職位並承擔一般支援勤務，構成違反《公約》第 27 條第 1 項第 (a) 款、第 (b) 款、第 (g) 款及第 (i) 款（單獨閱讀或結合第 3 條第 (a) 款至第 (d) 款及第 5 條第 1 項、第 2 項一併閱讀）。

C. 結論及建議

8. 委員會根據《任擇議定書》第 5 條，認為締約國未能履行《公約》第 27 條第 1 項第 (a) 款、第 (b) 款、第 (g) 款及第 (i) 款（單獨閱讀或結合第 3 條第 (a) 款至第 (d) 款及第 5 條第 1 項、第 2 項一併閱讀）之義務。因此，委員會向締約國提出以下建議：

(a) 針對申訴人，締約國有義務：

(i) 賠償他因提交此申訴而產生的法律費用；

(ii) 採取適當措施與申訴人進行對話，評估其承擔職務調整或其他輔助活動的可能性，包括可能需要的合理調整。

(b) 整體而言，締約國有義務採取措施防止今後發生類似的侵害，包括採取必要措施以調整加泰隆尼亞自治區政府 12 月 16 日第 246/2008 號法令之適用，使之符合《公約》所定之原則和本意見中的建議，確保在加泰隆尼亞自治區警察部隊中職務調整的特別行政情況，以確保在與請求「職務調整」的警官對話時，檢視提供合理調整的可能性。

9. 根據《任擇議定書》第 5 條和委員會議事規則第 75 條，締約國應在 6 個月內向委員會提交書面答復，包括根據本意見和委員會的建議提出相關行動資訊。締約國另須公布委員會的意見，將其翻譯成締約國的官方語言，並以可及性格式廣為流通，以便讓社會各階層都能知悉。

延伸討論

1. 本案中，身心障礙者權利委員會如何認定違反 CRPD 第 27 條（就業）與第 5 條（平等與不歧視），特別是拒絕提供合理調整本身即屬歧視的邏輯？請就以下三點進行討論：

- (1) 行政單位只以「醫療單位不建議」為由否定調任、職務調整，是否等於未進入個別化評估與互動協商？
- (2) 「不可行 / 不成比例或過度負擔」主張，應由誰舉證？需具體到什麼程度？僅以「職場會遇到警察與武器」是否足夠？
- (3) 醫療模式 v. 人權模式：單憑醫生診斷決定是否合適就業 v. 實際嘗試調整並確認是否合適就業。

CRPD 第 27 條要求在就業流程中排除基於身心障礙的差別待遇，並確保提供合理調整；第 5 條則明定拒絕合理調整本身即構成歧視。合理調整屬於現時責任——一旦障礙者為了進入或留任工作而面臨障礙，雇主與主管機關須啟動個別化評估與互動協商，除非能以充分、可驗證之理由證明調整會造成不成比例或過度負擔。這項義務兼具程序性與實體性：必須有可稽核的對話、評估與替代方案探索，也需提出具體的調整措施或有證據支撐的拒絕理由，這正體現了 CRPD「人權模式」相對於「醫療模式」的轉向。

本案中，主管機關僅以醫療單位的「不建議」作為拒絕調任、職務調整的依據，屬通則式、預設風險的醫療意見，並未經個別化職務分析與能力評估；行政機關亦未盤點可勝任的職務、可移除的障礙，或與申訴人協商替代方案。換言之，並未啟動 CRPD 所要求的互動歷程，也未

從個人、職務、職場環境、支持等角度具體檢討。身心障礙者權利委員會因此認為，主管機關以醫療模式武斷排除，而非依人權模式調整工作、協助留職，因此構成基於障礙的歧視。依身心障礙者權利委員會第 6 號一般性意見，當障礙者已提出合理調整之需求並具初步事實基礎，舉證責任即轉向雇主（本案為主管機關），須具體說明為何不可行或會造成過度負擔。此舉證應包含職務內容分析、替代方案檢討（例如改變地點或時段、重新分配非核心任務、隔離風險環節、配置支持同儕等）、成本與安全評估，以及比例原則的分析。僅以職場會遇到警察與武器等抽象風險為由，顯然不足以證明合理調整不可行。

醫療模式將障礙視為個體缺陷，以診斷或預設風險直接推論不適任，而人權模式則視障礙為環境與制度互動下的權利議題，要求先移除可移除的障礙，再評估是否仍無法履行核心職能。CRPD 具體化為兩層義務，即制度層面的「可及性 / 無障礙與不歧視」，以及個案層面之「合理調整」。唯有在透明評估、試行合理調整後，仍證明存在不可消除的實質安全風險或本質上之落差，且已無更適當或有效的替代方案時，拒絕才可能符合比例原則。本案中，締約國僅以醫療報告作為「不可行」的依據，顯未符合 CRPD 的人權框架，因為安全與組織運作雖屬正當目的，卻不能取代合理調整的個別化評估、協商與舉證責任。

2. 若在臺灣公部門發生類似狀況，承辦人應該透過哪些程序做到符合 CRPD 的合理調整要求？



07

M. Köck v. Austria

聽覺障礙學生受教育合理調整案

CRPD/C/26/D/50/2018

案例基本資訊及摘要

案例基本資訊

- 申訴日期：2017 年 7 月 7 日（首次提交）
- 意見通過日期：2022 年 3 月 24 日
- 公約條款：身心障礙者權利公約 (CRPD) 第 5 條、第 7 條、第 12 條第 3 項至第 4 項、第 13 條第 1 項、第 21 條第 (b) 款、第 (e) 款、第 24 條以及第 30 條第 4 項
- 關鍵字：合理調整；可及性；融合教育；兒童最佳利益；言論自由；知情權；文化權；公平審判權

摘要

● 事實

申訴人為聽覺障礙者，母語為奧地利手語。他在小學時接受德語與奧地利手語的雙語教育，但從中學開始，只能接受從德語翻譯為奧地利手語的教育，缺乏雙語教育對他相當不利，使他於 2011/2012 學年被迫留級、2016/2017 學年自願重讀。申訴人向主管機關申請改以奧地利手語作為教學／評量語言，遭以欠缺法律依據為由拒絕。

● 申訴人主張

締約國強迫他接受從德語翻譯為奧地利手語的教育，也沒有提供融合教育及適當教材，違反 CRPD 第 5 條，構成歧視。締約國未採取一切必要措施保障他身為身心障礙兒童的人權，違反 CRPD 第 7 條。締約國也剝奪他充分發展語言與認知能力，進而減少其就業機會，也缺乏針對聾孩童的課程與師資，違反 CRPD 第 21 條第 (b) 款、第 (e) 款、第 24 條與第 30 條第 4 項。

● 締約國說明

CRPD 第 5 條結合第 24 條一併閱讀，受教權需要逐步實現，但沒有規定要採用哪種特定方法。締約國已採取充分措施建立融合教育體系，在全國各地展開奧地利手語教育培訓。針對本案，申訴人已確實獲得學習支持與教材，有兩名精通手語的教師與手語翻譯員，是根據他的個人需求量身設計，申訴人也獲得特殊教育津貼。

● 委員會審議結果

申訴人身邊有精通奧地利手語的教師與手語翻譯員，不斷提供支持。申訴人的課程與教材也有所調整，相關措施皆與申訴人及其父母協調，也提供其教育津貼。不能認定締約國未採取任何具體措施以提供合理調整。因此，本案並未違反第 5 條（結合第 7 條、第 21 條第 (b) 款、第 (e) 款、第 24 條與第 30 條第 4 項）。另申訴人主張第 12 條、第 13 條，以及援引其他條約部分，因證據不足或不屬權限範圍而不受理。

案例內容

1. 申訴人 M. Köck，奧地利國民，1997 年出生。他主張自己為受害人，而締約國違反《公約》第 5 條（結合第 7 條、第 12 條第 3 項至第 4 項、第 13 條第 1 項、第 21 條第 (b) 款、第 (e) 款、第 24 條以及第 30 條第 4 項一併閱讀）。《公約》之《任擇議定書》於 2008 年 10 月 26 日對締約國生效。申訴人沒有律師代理。

A. 當事人提交的資料和主張概述

申訴人陳述事實

- 2.1 申訴人為聽覺障礙者，母語為奧地利手語。他在小學時接受雙語教育，即德語和奧地利手語；但從 2007 年開始，中學、高中到商職學校以及大學入學考試的先修課程中，他只能接收從德語翻譯為奧地利手語的教育，上的也是聽覺障礙學生的課程。缺乏雙語教育對他而言相當不利，因為同步翻譯的內容經過篩選，傳達的資訊往往不完整。此外，部分手語翻譯員缺乏認證，情況更加惡化。不僅如此，他在觀看翻譯的時候，難以有系統地做筆記，這影響他在數學和德語學科的成績，使他被迫重讀 2011/2012 學年，並於 2013 年轉校。申訴人沒有通過 2016/2017 學年，決定自願重讀。
- 2.2 2014 年 7 月 28 日，申訴人的父母代表他向聯邦教育暨婦女部提出申請，希望將他的教學語言從德語改為奧地利手語，但該部以職權劃分為由，將此申請轉給 Villach 商學院董事會。2014 年 10 月 23 日，董事會援引學校教學法第 18 條第 12 項駁回該申請。該條規定，針對母語不是該校教學語言之學生，校長可應學生要求，改用一種現

代外語評量其學業表現，前提是這門現代外語是該校教育階段的必修科目。該條還規定，學生必須提供母語成績證明，其母語成績須與母語是德語的學生德語成績表現相當。然而，由於沒有將奧地利手語作為一種現代外語的課程來衡量學生的成績表現，因此這項申請並無法律依據。申訴人的家長對董事會的決定提出申訴，認為拒絕申訴人用奧地利手語當教學語言，和非以德語為母語的兒童（包括使用本土少數民族語言者）的規定相比，已構成歧視。2014 年 11 月 12 日，奧地利 Carinthia 州地區學校董事會維持 Villach 商學院董事會的決定並駁回申訴。

2.3 2015 年 3 月 4 日，聯邦行政法院駁回申訴人父母對 Carinthia 州地區學校董事會決定提出之訴訟。法院認為，法律沒有規定可以用奧地利手語教學，因此董事會對學校教學法第 16 條第 1 項以及第 18 條第 2 項不應解釋為允許以奧地利手語教學語言的判斷是正確的。¹ 法院也駁回申訴人父母援引聯邦憲法第 8 條第 3 項之請求，該條雖承認奧地利手語為獨立語言，但進一步細節有待法律制定。法院沒有考慮申訴人提及的《公約》規定。

2.4 2015 年 6 月 24 日，憲法法院宣布不受理申訴人父母的聲請，因為成功的可能性不大，也不具任何憲法問題。2017 年 4 月 26 日，最高行政法院駁回申訴人關於變更聯邦行政法院裁判之請求，因為申訴人沒有按聯邦憲法第 133 條第 4 項提出任何至關重要的法律要點。就這方面，最高行政法院指出，使用奧地利手語作為教學語言缺乏法律依據。

1 學校教學法第 16 條第 1 項規定如下：「教學語言為德語，除非法律或專門針對語言少數團體學校之政府間協議另有規範。」聯邦行政法院回顧此規定，提及聯邦憲法第 8 條第 1 項，（結合 Carinthia 州少數民族學校法第 7 條及布爾根蘭州少數民族學校法第 1 條一併閱讀），以及聖日耳曼昂萊條約第 62 條以下各條（結合重建獨立民主奧地利國家條約第 7 條一併閱讀）。

申訴意旨

- 3.1** 申訴人主張，締約國已侵害他根據《公約》第 5 條（結合第 7 條、第 12 條第 3 項至第 4 項、第 13 條第 1 項、第 21 條第 (b) 款、第 (e) 款、第 24 條以及第 30 條第 4 項一併閱讀）應享有之權利。
- 3.2** 申訴人主張，締約國對他構成歧視，因為締約國強迫他接受德語教育，在成績評量上把他當作德語是母語的學生來看待，且不允許使用奧地利手語教學，或將奧地利手語列為必修課程。學校教學法規範學生的母語成績必須高於外語成績，但聽覺障礙學生被迫用德語而非母語接受成績評定。他認為，締約國國會未能制定允許以奧地利手語教學的法規，是因為學校教學法僅適用於原住民族和移民兒童。同樣地，聯邦憲法根據種族標準定義語言少數團體，進而將聽覺障礙者排除在外。申訴人進一步主張，締約國缺乏雙語教育課程，也沒有提供融合教育以及符合適用標準的教材或教師培訓。此外，奧地利手語被排除在政府的多語言發展之外。申訴人指出，這些事實使他在法律面前和法律之下處於不平等地位，這違反《公約》第 5 條，因為締約國援引現行法律拒絕以他的母語進行教學。申訴人指出，Carinthia 州地區學校董事會主席公開支持他的申請，但表示法律禁止主席核准該申請。
- 3.3** 申訴人援引《公約》第 7 條並主張，締約國沒有採取一切必要措施保障他身為身心障礙兒童，在與其他兒童平等的基礎上完整享有一切人權與基本自由，亦未考量他的最佳利益。具體而言，行政和司法主管機關從未詢問過他的需求或意見，這已違反一般行政程序法第 37 條以及聯邦憲法兒童權利法第 4 條。
- 3.4** 關於《公約》第 12 條第 3 項、第 4 項以及第 13 條第 1 項，申訴人

提及聯邦憲法第 50 條第 2 項，該條規定，國民議院可制定法律決定已批准的條約要實施到何種程度。他還提到締約國批准《公約》及其《任擇議定書》時隨附之解釋性聲明，其中載明，聯邦憲法第 50 條第 2 項、第 3 項規定的權利保留，排除個人或團體直接根據《公約》主張權利的可能性。他主張，法院因此忽視他援引的《公約》，且該等條款實際上牴觸聯邦憲法第 8 條第 3 項。此外，由於聯邦身心障礙者平等法具有普通法地位，因此不能在訴訟中使其他法律失效。為此，申訴人被迫援引平等原則和禁止歧視，以此主張自身權利，這削弱了他採取法律行動和訴諸司法的能力。此外，Carinthia 州地區學校董事會和聯邦教育暨婦女部皆未遵守一般行政程序法第 13 條第 a 款，該條規定主管機關有義務向無人代理之申訴人告知提出主張應遵守的程序。

- 3.5** 根據《公約》第 21 條第 (b) 款、第 (e) 款，申訴人主張，剝奪雙語教育阻礙他充分發展語言和認知能力，進而減少他的就業機會。
- 3.6** 關於《公約》第 24 條，申訴人確認，將他納入教育的措施不夠充分，因為沒有專門針對聾孩童雙語教育的法律規定或課程，也沒有提供老師適當的雙語教學訓練，實際上完全沒有聽覺障礙教師，更沒有具有支持性的教學技術與教材。這導致申訴人喪失尊嚴感和自我價值感。
- 3.7** 關於《公約》第 30 條第 4 項，申訴人主張，他在數學和德語等學校科目未獲充分支持，在學校各年級也沒有為他習得奧地利手語提供任何支持。這使得申訴人認為自己才是造成在學校遇到瓶頸的主因。
- 3.8** 申訴人還援引世界人權宣言第 2 條及第 26 條、歐洲人權公約第 14 條以及歐洲人權公約議定書第 2 條。

締約國對本案受理與否及實體問題的意見

- 4.1** 2018 年 10 月 8 日，締約國就受理與否及實體問題提交意見。締約國指出，申訴人在 2012 年 10 月至 2013 年 2 月期間就他的學校成績提出 3 項仲裁申請。第一次程序結束時，雙方同意增設翻譯，並為口試提供專業手語翻譯員、數學視覺化教材以及課程改革。第二次程序並未達成協議，因為唯有通過立法，才能在學校規定承認奧地利手語。第三次程序的結果是，Carinthia 地區學校董事會同意承擔手語翻譯的費用。
- 4.2** 締約國說明相關國內規定，包括聯邦憲法第 7 條第 1 項以及第 8 條第 1 項、第 3 項、聯邦身心障礙者平等法以及學校教學法第 16 條第 1 項及第 18 條第 12 項。締約國指出，聯邦憲法及其加入的條約，均已規範語言少數團體的權利。
- 4.3** 締約國指出，申訴人將自身與本土語言少數團體的法律狀況進行比較，此舉未充分考慮具體法律和事實情況。對該團體的保護依循聖日耳曼昂萊條約等國際協定，據締約國稱，該條約旨在保障公立小學的母語教育。締約國指出，這些嚴格量身訂做的保障措施，主要是為了第一次世界大戰後居住於奧地利共和國境內的非德國籍成員而制定，且這些權利與各團體的定居地互相關聯；因此他們在教育中使用母語的權利並非絕對。此外，6 個原住民族之間及其定居地，就這方面的規定也有所不同。由於手語使用者遍布全國各地，因此任一團體的情況都無法拿來作為參考標準。
- 4.4** 締約國質疑申訴人就非以德語為母語的移民受歧視的說法。締約國指出，學校教學法第 18 條第 12 項涉及學業成績評估，而不是教學語言。此外，兩種語言的學習要求加起來，等同於對其他學生的要

求。締約國主張，就聽覺障礙學生而言，毫無區別地適用此等規定並不適宜，而且已針對聽覺障礙學生實施其他支持措施。

4.5 締約國主張，《公約》第 24 條必須結合《公約》第 5 條第 3 項一併閱讀，其規範締約國有義務採取所有適當步驟，確保提供合理調整，促進平等及消除歧視。締約國進一步主張，根據《公約》第 4 條第 2 項，受教權需要逐步實現。此外，《公約》要求必須消除障礙，但沒有賦予採用哪種特定消除方法的權利。締約國主張，在有多種同等選擇之下，締約國可自由選擇首先採用在組織或其他方面支出最少的選擇。為此，《公約》第 24 條規範必須讓聽覺障礙學生平等、無障礙地接受教育，但沒有包含立即將手語納為教學語言的一般義務。

4.6 締約國主張其已採取充分措施建立融合教育體系，包括通過 2012 至 2020 年國家身心障礙者行動計畫。2011 年在教育體系中啟動一項實施《公約》的參與性策略，其中包括發展「融合模範地區」，旨在提供無障礙就學機會。締約國在全國各地展開奧地利手語培訓和教育，包括教師培訓因應教育，並將奧地利手語納入聽覺障礙者的課程。締約國還建立法律依據，以便在特殊教育需求、偏離課程的情況下提供支持措施，並提供經調整的考試架構。整體而言，締約國為有特殊需求的學生提供各種個人教育支持。

4.7 就申訴人的案件而言，締約國指出，他的課程有所變更，確實獲得學習支持和補救教學，也為他提供數學視覺化教材，有 2 名精通手語的教師和手語翻譯員的持續支持，甚至在口試中配備手語翻譯員。這些措施都經過與申訴人、他的父母和所有相關機構協調而作成，也根據他的個人需求量身設計。在這方面，一位獨立的手語專家為

申訴人及其父母提供支持，確保為他提供最好的學習環境。2012 年至 2016 年，申訴人獲得 11,270 歐元的特殊教育津貼，他的家人也獲得更多家庭津貼。

4.8 締約國指出，《公約》沒有賦予法律諮詢權利。其主管機關確實已全面處理申訴人的案件，亦即，除了 3 項仲裁程序之外，Villach 商學院董事會、Carinthia 州地區學校董事會、聯邦行政法院和憲法法院也都詳盡審查他的意見。最高行政法院更已審理涉嫌侵害申訴人知情權的行為，但並未實際發現該等侵害行為。

4.9 針對申訴人聲稱他被禁止在國內援引《公約》的說法，締約國指出，《公約》與其他人權公約相同，有履行保留條款，須透過國內立法予以履行。

4.10 關於申訴人主張違反《公約》以外法律的指控，締約國主張，委員會僅有權審議所指控違反《公約》的行為。

申訴人對締約國關於可否受理及實體問題意見的回應

5.1 申訴人在 2019 年 1 月 23 日的回應中重申，儘管憲法承認奧地利手語為獨立語言，但締約國尚未立法允許使用奧地利手語作為第一教學語言。此外，學校組織法承認德語為第一教育語言，而奧地利手語不具有同等地位。申訴人確認，聾孩童特殊學校現有課程的本質與其他課程無法等同，因此不能認為聽覺障礙學生享有平等且無障礙的受教育機會。他認為，奧地利學校系統之教育研究、創新暨發展聯邦研究所在其報告中忽視了奧地利手語，也沒有具體說明為保障聽覺障礙學生的融合教育，已採取哪些措施。

5.2 申訴人主張，儘管已採取上述措施，締約國卻無視他德語成績很差的事實。他重申，缺乏雙語課程迫使他必須以書面德語和低品質的

手語翻譯學習，而不是用他的母語。他指出，委員會曾經關切身心障礙教師和手語教師均缺乏教師培訓一事。² 他還指出，委員會曾表示聾孩童的教師缺乏熟練的手語技能及學校環境的障礙將聾孩童的教師排除在學校之外，因此被認為構成歧視。³

B. 委員會須審議的爭點及程序

審議受理與否

- 6.1 在審議本申訴所載的任何主張之前，委員會必須根據《任擇議定書》第 2 條以及議事規則第 65 條，決定本申訴是否可根據《任擇議定書》予以受理。
- 6.2 根據《任擇議定書》第 2 條第 3 款，委員會已判斷同一事項未經委員會審議，也未受到另一國際調查或解決程序之審查。
- 6.3 委員會注意到，申訴人聲稱從 2007/2008 學年開始，他根據《公約》享有之權利受到侵害。委員會回顧，《任擇議定書》於 2008 年 10 月 26 日對締約國生效，然而，鑑於申訴人主張的性質，委員會確信本申訴所涉事實在該日期之後仍然存在。因此，《任擇議定書》第 2 條第 6 款並不妨礙委員會審議該日期以前所發生的事實。
- 6.4 委員會認為，鑑於奧地利手語是他的第一語言，申訴人針對自身在教育中面臨的障礙，依《公約》第 5 條、第 7 條、第 21 條、第 24 條及第 30 條第 4 項提出問題。因此，委員會認為，就受理與否而言，本申訴的這一部分已獲充分證實。
- 6.5 委員會注意到締約國的論點，即《公約》沒有賦予獲得法律諮詢權利，且締約國已根據履行保留條款，將《公約》國內法化。委員會

² CRPD/C/AUT/CO/1，第 42 段。

³ 第 6 號一般性意見（2018 年），第 65 段。

還注意到申訴人的論點，即他無法向國內主管機關提出違反《公約》的行為，且 Carinthia 州地區學校董事會和聯邦教育暨婦女部，皆未向他告知提出主張應遵守的程序。然而，委員會認為，就受理與否而言，申訴人沒有充分解釋這些觀點如何影響他根據《公約》第 5 條（結合第 12 條第 3 項、第 4 項以及第 13 條第 1 項一併閱讀）採取法律行動和訴諸司法的不歧視的權利。因此，委員會得出結論，本申訴的這一部分證據不足，並宣布根據《任擇議定書》第 2 條第 5 款，屬不可受理。

- 6.6** 委員會注意到，申訴人聲稱締約國其他非德語少數團體受到歧視。委員會也注意到締約國的論述，質疑申訴人將自身與本土語言少數團體的狀況進行比較，此舉未充分考慮具體事實和法律情況。委員會還注意到，申訴人沒有證明奧地利手語作為他第一語言的這項事實，如何使他處於與締約國其他語言少數團體在德語方面類似的境地。因此，委員會認為，本申訴的這一部分證據不足，並宣布根據《任擇議定書》第 2 條第 5 款，屬不可受理。
- 6.7** 委員會注意到，申訴人聲稱締約國違反世界人權宣言、歐洲人權公約以及歐洲人權公約議定書。委員會注意到，《任擇議定書》第 1 條將其實質權限範圍限制在受理和審查聲稱《公約》所載權利受侵害之申訴，違反其他條約和文書的指控概不屬於此範圍。因此，根據《任擇議定書》第 2 條第 2 款，委員會宣布這項申訴不可受理。
- 6.8** 由於締約國對受理與否沒有其他反對意見，委員會於是宣布本申訴可受理，因為其中提出《公約》第 5 條、第 7 條、第 21 條、第 24 條及第 30 條第 4 項下令人關注的問題，並將著手審議本申訴。

審議實體問題

7.1 委員會根據《任擇議定書》第 5 條以及議事規則第 73 條第 1 項，根據收到的所有資料審議此申訴。

7.2 委員會注意到申訴人聲稱違反《公約》第 5 條（結合第 21 條第 (b) 款、第 (e) 款、第 24 條以及第 30 條第 4 項一併閱讀），因為小學畢業後，他被迫透過從德語翻譯為奧地利手語的方式接受教育，但他的成績評量卻是以德語為第一語言的標準進行。委員會注意到申訴人的論點，即由於手語翻譯的選擇性和品質低落，以致於課業成績受到影響，且他在發展奧地利手語的知識方面沒有獲得支持。委員會注意到他的主張，即他在法律面前和法律之下處於不平等地位，因為他被迫接受德語教育，而非接受奧地利手語教學。

7.3 委員會回顧，為確保聾孩童在教育環境中享有平等且不受歧視的地位，必須為他們提供有聽覺障礙同儕和聽覺障礙成人榜樣的手語學習環境。聾孩童教師缺乏熟練的手語技能及學校環境的障礙將聾孩童排除在學校之外，因此被認為構成歧視。⁴ 委員會另回顧，根據《公約》第 24 條第 3 項第 (a) 款，為了推動無障礙，教育以及學校課程的內容都應推廣手語、點字、替代文字，以及傳播及定向的輔助及替代性模式、手段及格式，並以此為教學手段。⁵ 委員會還回顧，必須提供聾和重聽學生學習手語的機會，並且承認和推動聾人社群的語言認同。⁶

7.4 委員會回顧，根據《公約》第 2 條將基於身心障礙的歧視定義為「基於身心障礙之歧視是指基於身心障礙而做出之任何區別、排除或限

4 第 6 號一般性意見（2018 年），第 65 段。

5 第 2 號一般性意見（2014 年），第 39 段。

6 第 4 號一般性意見（2016 年），第 35(b) 段。

制，其目的或效果損害或廢除在與其他人平等基礎上於政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他領域，所有人權及基本自由之認可、享有或行使。基於身心障礙之歧視包括所有形式之歧視，包括「拒絕提供合理調整」。委員會還回顧，所謂「在與其他人平等基礎上」，不僅限於基於身心障礙的歧視的定義，而且還貫穿整個身心障礙者權利公約。一方面，這意味著身心障礙者不會獲得比普通人群更多或更少的權利或權益。另一方面，它要求締約國採取具體措施，實現身心障礙者事實上的平等，以確保他們實際上可以享有所有人權及基本自由。⁷ 委員會還回顧，根據《公約》第 4 條第 2 項的要求，逐步實現意味著締約國負有具體、持續的義務，儘速採取能有效落實第 24 條內涵的持續行動。⁸ 然而，逐步實現並不妨礙那些應立即適用的義務：締約國有最基本的核心義務，要確保教育權的各個面向至少要達到最低必要程度，包括在教育各個方面都禁止歧視、提供合理調整，確保教育不排斥身心障礙者。⁹ 同樣地，委員會回顧，平等與不歧視原則 / 權利是《公約》所保障的國際保護的基石，並不適用逐步落實。¹⁰ 委員會回顧，締約國所負的義務是：採取積極行動，減少結構性的不利，並酌情給予身心障礙者優惠待遇，以實現所有身心障礙者充分參與社會和在社會中享有與其他人平等的地位的目標。¹¹

7 第 6 號一般性意見（2018 年），第 17 段。

8 第 4 號一般性意見（2016 年），第 40 段。

9 同上，第 41 段；另見經濟社會文化權利委員會，關於文化權的第 3 號一般性意見（1990 年）。

10 第 6 號一般性意見（2018 年），第 12 段。

11 經濟社會文化權利委員會，關於文化權的第 5 號一般性意見（1994 年），第 9 段。

7.5 在這方面，委員會注意到申訴人身邊有 2 名精通奧地利手語的教師和手語翻譯員，不斷為他提供支持，包括在口語考試期間，另外他的課程也有所調整，取得學習支持和補救教學，包括視覺教材。委員會還注意到，這些措施都經過與申訴人、他的父母和所有相關機構協調而作成，也根據他的個人需求量身設計。此外，還有一位獨立的手語專家在他的學習環境中為他提供支持，申訴人更在 2012 年至 2016 年間獲得 11,270 歐元的特殊教育津貼，他的家人也獲得家庭津貼。委員會注意到，這些措施讓申訴人在締約國的學校體系有所進步，儘管他不得不重讀 2011/2012 學年，以及被迫轉校並選擇重讀 2016/2017 學年。鑑於所有情況，委員會總結認為，考量為申訴人所提供的調整措施，以及他在學校的實際發展和進步，可認定這些措施並非無關緊要、不適當或完全無效。因此，委員會所收到的資料並不能認定締約國完全未履行其義務，即透過提供合理調整的具體措施，實現申訴人事實上之平等的義務，確保他享有一切人權和基本自由。有鑑於此，委員會認為，不存在違反《公約》第 5 條（結合第 21 條第 (b) 款、第 (e) 款、第 24 條以及第 30 條第 4 項一併閱讀）之事實，申訴人的權利並未受侵害。

7.6 委員會注意到，申訴人聲稱締約國確實不考慮他的最佳利益，行政和司法主管機關亦從未詢問過他的需求或意見。但委員會注意到締約國的意見，表示對申訴人採取的措施皆經過與他和他的父母協調，也根據他的個人需求量身設計。委員會還注意到，申訴人沒有提供更多資訊，證明締約國主管機關對他案件的處理，如何因無視他的利益而受影響。鑑於上述情況，委員會認為締約國實際上並未侵害申訴人根據《公約》第 5 條（結合第 7 條一併閱讀）享有之權利。

7.7 總結上述情況，委員會認為，現有事實並未顯示存在違反《公約》第 5 條（結合第 7 條、第 21 條第 (b) 款、第 (e) 款、第 24 條以及第 30 條第 4 項一併閱讀）的情況。

C. 結論

8. 委員會根據《任擇議定書》第 5 條，認為現有事實並未顯示存在違反《公約》第 5 條（結合第 7 條、第 21 條第 (b) 款、第 (e) 款、第 24 條以及第 30 條第 4 項一併閱讀）的情況。

延伸討論

1. 本案身心障礙者權利委員會最終認定，學校與教育機關已提供身心障礙學生就學的合理調整需求，不構成歧視，未違反 CRPD。請依據本案身心障礙者權利委員會的見解試想，應如何為合理調整，才不構成歧視？反之，學校以及教育機關什麼情況下可能會構成歧視？

在本案中不構成歧視，因為學校提供了具體且個別化的合理調整（例如安排 2 名精通奧地利手語的教師與手語翻譯員、調整課程與教材、口試配備手語翻譯員、提供視覺化教材，並依學生需求量身設計且滾動調整），相關措施亦與申訴人及其父母協調後決定，且有資源與證據支持（發放特殊教育與家庭津貼、並觀察到學生在體系內的進展，顯示調整並非無效）；同時，在第 24 條逐步落實的脈絡下，CRPD 並未要求唯一的教學模式（不必然以手語作為教學語言），重點在於提供具有同等教育效果的支持，故身心障礙者權利委員會認為無從認定國家未提供合理調整，因而不構成歧視。

然而，若出現下列情形，則可能構成歧視：例如學校拒絕提供、延遲提供或僅形式上提供合理調整，使得相關措施明顯無效或與學生需求不相稱；教師或手語翻譯員缺乏必要的手語能力，導致聽覺障礙學生在實質上被排除於學習之外；或學校未進行個別化評估與協商，未與學生及家長溝通、亦未依實際需求調整教材與評量。這些情況最終使障礙學生無法在「與他人平等的基礎上」接受教育，違反 CRPD 第 5 條關於平等與不歧視原則，以及第 24 條確立的核心最低義務。

2. 請從教育機關公務員立場出發，嘗試妥善規劃一個政策，符合 CRPD 的合理調整規定，亦能有效協助學校以及授課教師，來具體回應「各級學校聽覺障礙學生要求以手語作為教學支持」的情況？



08

A.B.A. et al. v. Spain

非國民兒童受教育權案

CRC/C/91/D/114/2020, CRC/C/91/D/116/2020
CRC/C/91/D/117/2020, CRC/C/91/D/118/2020



案例基本資訊及摘要

案例基本資訊

- 申訴日期：2020 年 2 月 27 日（第 114/2020 號）；2020 年 3 月 14 日（第 116/2020 號）；2020 年 4 月 23 日（第 117/2020 號）；2020 年 5 月 2 日（第 118/2020 號）（首次提交）
- 意見通過日期：2022 年 9 月 12 日
- 公約條款：兒童權利公約 (CRC) 第 2 條、第 3 條、第 28 條及第 29 條
- 關鍵字：歧視；兒童最佳利益；受教育權

摘要

● 事實

申訴人是在西班牙出生的摩洛哥國民，在申請西班牙梅利利亞的公立學校入學時，遭到主管機關拒絕其入學。由於無法在公立學校內接受義務教育，申訴人必須在非正規培訓中心，即一間穆斯林學生之家上學。

● 申訴人主張

締約國對於摩洛哥裔而無法取得合法居留許可證者採取歧視對待，此做法違反 CRC 第 2 條、第 3 條及第 29 條，侵害兒童最佳利益，也侵害申訴人的受教育權。

● 締約國說明

梅利利亞的教育主管機關請求警察確認入學兒童的實際住所，發現申訴人並不居住在他們聲明的住所。申訴人之所以不能入學，並不是因為他們在梅利利亞是非正規居民，未持有居留許可或簽證，而是申訴人沒有按照規定能夠證明其實際住在梅利利亞，因此無法入學。

● 委員會審議結果

CRC 第 2 條要求締約國確保其管轄範圍內的所有兒童無任何區別地接受教育，且在任何兒童入學程序中都以兒童最佳利益為首要考慮因素。在本案中，申訴人申請入學時提供的文件確實能證明其居住在梅利利亞，締約國有義務積極進行調查，確認其實際居住情況。然而，締約國花費 16 至 18 個月才履行此義務，且在查明後沒有立即允許申訴人入學，侵害 CRC 第 28 條保障的受教育權。申訴人證明了生活在梅利利亞的非正規身分居民在申請入學時會遇到不必要的拖延，實質上存在著基於國籍的間接歧視。因此，締約國構成對 CRC 第 2 條（結合第 28 條一併閱讀）規定的不受歧視權利的侵害。

案例內容

- 1.1** 申訴人 A.B.A. 及 F.Z.A. (第 114/2020 號申訴) 兄妹為摩洛哥國民，分別於 2014 年 11 月 11 日及 2015 年 10 月 11 日在梅利利亞（西班牙）出生。申訴人 F.E.M. 及 S.E.M. (第 116/2020 號申訴) 姊妹為摩洛哥國民，分別於 2004 年 7 月 20 日及 2006 年 10 月 29 日在梅利利亞出生。申訴人 S.E.Y. 及 M.E.Y. (第 117/2020 號申訴) 是雙胞胎姊妹，為摩洛哥國民，於 2010 年 7 月 19 日在梅利利亞出生。申訴人 N.L. (第 118/2020 號申訴) 為摩洛哥國民，出生於 1982 年 2 月 3 日，代表其二子 R.A. 及 M.A.A. 提交申訴。R.A. 及 M.A.A. 為摩洛哥國民，分別於 2009 年 12 月 8 日及 2013 年 1 月 26 日在梅利利亞出生。申訴人聲稱締約國侵害其根據《公約》第 2 條、第 3 條及第 28 條享有的權利。第 118/2020 號申訴的申訴人聲稱締約國也侵害其根據《公約》第 29 條享有的權利。《任擇議定書》於 2014 年 4 月 14 日對締約國生效。
- 1.2** 根據《任擇議定書》第 6 條，申訴工作小組代表委員會，分別於 2020 年 3 月 10 日（第 114/2020 號申訴）、2020 年 3 月 20 日（第 116/2020 號申訴）、2020 年 4 月 27 日（第 117/2020 號申訴）及 2020 年 5 月 7 日（第 118/2020 號申訴）要求締約國在委員會審議申訴期間採取臨時措施 (interim measures)，立即解決申訴人在梅利利亞公立學校的入學問題。本委員會於 2020 年 4 月 22 日就第 114/2020 號及第 116/2020 號申訴重申其要求締約國採取臨時措施，於 2020 年 9 月 23 日就全部申訴重申上述要求。

申訴人陳述事實

● 第 114/2020 號申訴

2.1 2019 年 5 月 13 日，A.B.A. 及 F.Z.A. 的母親按照締約國國內法規定的正常程序為其子女申請入學，並隨入學申請提交了兩個孩子出生地是梅利利亞的證明文件、戶口名簿及護照影本，2019 年 11 月 21 日，鑑於已開學，面對主管機關置之不理的態度，申訴人提出予以辦理義務教育入學¹的要求，但一直未獲答復。2019 年 12 月 19 日，申訴人提起行政訴訟，聲請採取緊急保護措施，讓子女入學。2020 年 2 月 10 日第三行政訴訟法院駁回該保護措施請求。

● 第 116/2020 號申訴

2.2 2019 年 5 月 13 日，F.E.M. 及 S.E.M. 的母親按照締約國國內法規定的正常程序為兩個女兒申請入學，並隨入學申請提交了兩個女兒出生地是梅利利亞的證明文件、戶口名簿、護照影本及醫療保險卡申請。2019 年 10 月 29 日，鑑於已開學，面對主管機關置之不理的態度，申訴人提出予以辦理義務教育入學的要求，但一直未獲答復。2019 年 12 月 19 日，申訴人提起行政訴訟，聲請緊急保護措施，讓兩個女兒入學。第二行政訴訟法院於 2020 年 2 月 13 日駁回該保護措施請求，於 2020 年 2 月 18 日駁回訴訟的實體請求。

● 第 117/2020 號申訴

2.3 2019/2020 學年，S.E.Y. 及 M.E.Y. 原本在其住所所在學區的公立學校接受義務教育。然而，學校在某天卻以無醫療保險卡為由開除他們的學籍。2019 年 5 月 15 日，兩個女孩的母親按照締約國國內法規定的正常程序為他們申請入學，並隨入學申請提交了雙胞胎

1 依據 1998 年 7 月 13 日第 29/1998 號法——行政訴訟管轄法第 29 條第 2 款。

姊妹出生地是梅利利亞的證明文件、護照影本、醫療保險卡申請及一份公證書。一位西班牙女性公民在該公證書中聲明，自 2016 年以來該母女 3 人一直居住於他在梅利利亞的住所。面對主管機關置之不理的態度，他們多次提出申訴，後於 2019 年 12 月 19 日收到了教育及職業教育部省級主管的決定，以不符合入學規定為由拒絕他們入學。2020 年 3 月 31 日，申訴人提起行政訴訟，聲請緊急保護措施，讓兩個女兒入學。2020 年 4 月 16 日，第三行政訴訟法院駁回該保護措施請求。

● 第 118/2020 號申訴

2.4 2019 年 5 月 6 日，N.L. 按照締約國國內法規定的正常程序為他的兩個兒子 R.A. 及 M.A.A. 申請入學，並隨入學申請提交了兩個孩子出生地是梅利利亞的證明文件、戶口名簿、市政居民登記申請及兩個孩子的舅舅提供的一份公證書。孩子們的舅舅是西班牙公民，他在該公證書中聲明，兩個孩子及他們的母親居住於他在梅利利亞的住所。2019 年 10 月 29 日，鑑於已開學，面對主管機關置之不理的態度，申訴人提出予以辦理義務教育入學的要求，但一直未獲答復。2020 年 1 月 3 日，申訴人提起行政訴訟，聲請緊急保護措施，讓孩子入學。2020 年 2 月 19 日，第二行政訴訟法院駁回該保護措施請求。

● 申訴的背景說明

2.5 申訴人解釋，外籍人士要在梅利利亞進行居民登記，必須持有居留證或簽證，這表示登記程序與外國人在行政上的合法居留狀態綁定，這與西班牙境內其他地區不同。申訴人堅持認為，1985 年 4 月 2 日第 7/1985 號法——地方政府基本法監管法規第 16 條第 2

款規定的這一要求違反國內法規定，即外籍兒童與西班牙兒童在平等條件下享有同等受教育權利，不論其行政上的身分狀況為何。²

2.6 申訴人稱，由於無法在締約國公立學校系統內接受義務教育，他們必須在名為「梅利利亞摩洛哥穆斯林學生之家」的非正規培訓中心上學，這個中心未獲核准，也未被承認為教育機構。³ 這意味著他們將無法取得文憑，而文憑對他們的未來發展、融入社會以及在居住國有尊嚴地生活及工作是必不可少的。沒有文憑導致他們遭到了社會排斥。

2.7 申訴人稱，出生地及居住地為梅利利亞的摩洛哥裔兒童遭遇入學困難，無法進入締約國公立學校系統接受義務教育，是眾所周知且顯而易見的。民間社會及監察專員本人一直不斷譴責這種情況。⁴

申訴意旨

3.1 申訴人稱，鑑於他們出生於梅利利亞並有充足證據可以證明在梅利利亞居住，拒絕他們入學只能說明他們因其摩洛哥裔且不持有合法居留許可證而受到歧視，這違反《公約》第 2 條規定。⁵

3.2 申訴人稱，鑑於接受初級教育不僅是權利更是一項義務，拒絕他們入學侵害兒童的最佳利益，違反《公約》第 3 條規定。⁶ 申訴人

2 請參閱 2000 年 1 月 11 日第 4/2000 號組織法——在西班牙的外籍人員權利、自由與社會融入組織法第 9 條。

3 第 118/2020 號申訴中未見該項指稱。

4 Ana Torres Menárguez 及 Laura J. Varo，〈Más de 200 niños sin documentos viven pendientes de su escolarización en Melilla〉，*El País*，2019 年 8 月 1 日，取自：https://elpais.com/sociedad/2019/07/31/actualidad/1564596428_176991.html。

5 申訴人引用了第 1 號一般性意見（2001 年）第 10 段的內容：「基於《公約》第 2 條所列任何理由的歧視，無論是公開歧視或是隱蔽的歧視，都是有悖於兒童人性的尊嚴，可能破壞甚至摧毀兒童從教育機會中獲益的能力。」

6 申訴人引用第 14 號一般性意見（2013 年）第 79 段的內容。

還指出，主管機關完全沒有考量他們的最佳利益。

3.3 申訴人稱不讓其入學導致他們無法獲得體面的生活，無法充分發展自身能力，這違反《公約》第 28 條規定。第 118/2020 號申訴的申訴人稱，這也違反《公約》第 29 條規定。

3.4 申訴人強調，「梅利利亞摩洛哥穆斯林學生之家」顧名思義，不是一間世俗教育機構，在那裡上學就不得不接受伊斯蘭教教育，因此，他們及其父母根據《公約》第 14 條享有的宗教自由權也遭到侵害。⁷

3.5 鑑於上述情況，申訴人要求立即允許他們入學。

申訴人提供的補充資訊

4. 2020 年 4 月 18 日，第 114/2020 號及第 116/2020 號申訴的申訴人通知委員會，他們在 2020 年 3 月 20 日收到了教育及職業教育部省級主管簽發的決定，該決定以不具備必要條件為由，拒絕了申訴人 2019 年 5 月提出的入學申請。申訴人還稱，他們在 2020 年 3 月 29 日提起了新的司法訴訟，主張上述決定侵害其基本權利。同時，他們在該程序框架內，根據委員會 2020 年 3 月 10 日及 20 日的要求，再度請求採取臨時措施。申訴人還稱，2020 年 4 月 14 日，上述措施分別被第二及第三行政訴訟法院駁回，其中一個理由是委員會的要求沒有拘束力。

締約國對臨時措施要求的意見

5.1 2020 年 5 月 11 日，締約國提交了關於第 114/2020 號及第 116/2020 號申訴中臨時措施要求的意見。⁸ 締約國援引《任擇議定

⁷ 第 118/2020 號申訴除外。

⁸ 上述意見涉及向委員會提交的第 111/2020 號、第 113/2020 號、第 114/2020 號及第 116/2020 號申訴。

書》第 6 條第 1 項聲稱，對於委員會的要求，締約國必須從速考慮採取委員會要求採取的臨時措施。締約國聲稱其一絲不苟地履行了該義務。

5.2 締約國稱，委員會的要求沒有說明例外情況以及不採取臨時措施可能對申訴人造成的損害。締約國提醒，如果立即採取臨時措施安排申訴人入學，可能對他們造成損害，因為訴訟程序結束後，上述臨時措施都將撤銷，這意味著他們將必須離開本已融入的教學環境。締約國稱，這種損害可能比延遲一段時間入學所造成的損害更嚴重。

5.3 締約國聲明，申訴人的申訴及其入學申請的行政文件已轉交給教育及職業教育部從速審查，以評估是否需要採取委員會所要求的臨時措施。締約國稱，第 111/2020 號申訴所涉女童已經完成了居民登記，在多個警察機關確認他確實住在梅利利亞後，已正式入學。

締約國對本案受理與否及實體問題的意見

● 對事實及背景說明的意見

6.1 締約國分別於 2020 年 12 月 21 日（第 114/2020 號申訴）、2020 年 12 月 30 日（第 116/2020 號申訴）、2021 年 3 月 8 日（第 117/2020 號申訴）及 2020 年 9 月 23 日（第 118/2020 號申訴）提交了有關本申訴受理與否及實體問題的意見。締約國提交的意見包括有關本申訴所涉事實及制度背景的資料，這些資料也包含在第 115/2020 號申訴中，委員會參考了其內容。⁹

6.2 締約國說，2020 年 9 月至 11 月，梅利利亞地方教育主管機關請求國家警察下設的省移民及邊境大隊確認多位申請在梅利利亞入

9 A.E.A. v. Spain (CRC/C/87/D/115/2020)，第 7.3 段至第 7.9 段。

學的兒童的實際住所。關於第 114/2020 號申訴，國家警察於 2020 年 9 月 16 日證實，申訴人沒有居住在他們聲明的居所，該地址實際居住者表示不認識申訴人一家。關於第 116/2020 號申訴，國家警察證實，2020 年 9 月某日至 11 月某日（具體日期不確定），申訴人居住在他們聲明的居所。關於第 117/2020 號申訴，國家警察於 2020 年 9 月 22 日證實，申訴人未居住在他們聲明的居所，因為那裡是一片沒有建築物的空地。關於第 118/2020 號申訴，國家警察於 2020 年 9 月 22 日證實，申訴人未居住在他們聲明的居住地址，該地址實際居住者表示不認識申訴人一家。

6.3 關於申訴人提出的法律訴訟，締約國解釋，存在著兩種性質不同的訴訟。首先，第 114/2020 號、第 116/2020 號及第 118/2020 號申訴的申訴人提起的行政訴訟，其案由是申訴人申請 2019/2020 學年入學後，主管機關「置之不理」的態度。締約國認為，這三起行政訴訟需要裁判的問題是主管機關是否對他們的入學要求置之不理，而不是申訴人是否有入學的權利。在這些案件中，法院認為，公布的入學名單裡沒有這些兒童，這已經明確表達了主管機關的態度。申訴人對這三個案件都提起了上訴，締約國提交意見時上訴案還在審理中。

6.4 其次，締約國解釋，第 114/2020 號、第 116/2020 號及第 117/2020 號申訴的申訴人還針對 2020 年 3 月收到不允許他們在 2019/2020 學年入學的決定提起行政訴訟。¹⁰ 關於第 114/2020 號及第 117/2020 號申訴，締約國解釋，申訴人對裁判提起上訴，之

10 依據 1998 年 7 月 13 日第 29/1998 號法——行政訴訟管轄法第 114 條至第 122 條規定的保護個人基本權利的特別程序。

後卻沒有到安達盧西亞、休達及梅利利亞高等法院行政訴訟法庭出庭。有鑑於此，行政訴訟法庭分別於 2020 年 9 月 1 日及 2021 年 1 月 21 日駁回上訴，由於沒有再上訴，不予入學的判決成為最終判決。第 117/2020 號申訴的申訴人透過一般程序提出了第二次行政訴訟，目前仍在審理中。關於第 116/2020 號申訴，申訴人對法院不予入學的判決提出上訴，法院於 2020 年 9 月 29 日駁回他們的上訴，因申訴人未對該判決提出上訴，該判決成為最終判決。

● 關於受理與否的意見

6.5 締約國稱，根據《任擇議定書》第 7 條第 5 款，本申訴不可受理，因為申訴人未用盡國內救濟方式。締約國聲稱，在向委員會提交申訴時，有關 2019/2020 學年入學問題的訴訟正在行政法院進行，其中 2 項現在處於上訴階段（第 116/2020 號及第 118/2020 號申訴），還有 2 起案件申訴人沒有提出上訴，相關判決成為最終判決。而且，這些訴訟並不是為了確定申訴人是否有權入學，而是確定主管機關的沉默是否意味著默許申訴人入學。締約國強調，第二種行政訴訟是針對不予入學決定的上訴，有的人沒有提出，有的人被駁回。只有第 117/2020 號申訴的申訴人透過一般程序提起了新上訴，目前仍在審理中。

6.6 締約國稱，在國內司法程序結束之前，申訴人不應直接與委員會接觸，必須讓國內法院有機會在合理時間內就提交的案件的實體問題作出裁判。締約國也稱，一方面，申訴人在訴訟過程中未能適當陳述主張，致使國內法院沒有機會作出裁判；另一方面，締約國認為，只要檢視申訴人訴諸的司法程序，就足以確定均有立即處理。締約國表示，無論如何，申訴人作為遭受不利司法程序的當事人，

不僅沒有等待法院程序完結就向委員會申訴，甚至还蓄意「打斷」或「終止」司法程序，未用盡訴訟法規定的各種上訴程序及司法救濟，這沒有任何道理。

● 關於實體問題的意見

- 6.7** 締約國反對以下說法，即申訴人與其他處境相似並向委員會申訴的兒童不能入學，是因為他們在梅利利亞是非正規居民，未持有居留許可證或簽證。締約國回顧說，西班牙境內的所有兒童都享有絕對平等的受教育權，不論其國籍或身分狀況為何。
- 6.8** 締約國稱，雖然梅利利亞的特殊情況確實使那裡非正規身分的外籍人士很難完成市政居民登記，但這並不妨礙非正規身分外籍兒童入學，因為教育及職業教育部已經同意接受其他方式來證明他們在梅利利亞的實際住所。締約國稱，導致申訴人無法入學的原因是他們沒有按照法規規定的方式證明其實際住所。締約國還稱，無論是與入學申請一併提交的還是之後提交的文件，都未能證明申訴人在梅利利亞實際和長期居住。
- 6.9** 締約國稱，出生於梅利利亞的證明文件不構成在梅利利亞實際居住的證明，因為居住在納祖爾（摩洛哥）的孕婦經常到梅利利亞醫院分娩，因為那裡的條件比摩洛哥的醫療院所好，而且他們可以免費享受與西班牙國民同等的醫療服務。市政居民登記申請也不構成實際居住證明，它只能證明提交居民登記申請時申請人在梅利利亞。醫療保險申請也不能充當實際居住證明。最後，那些僅載有個人陳述的公證書也不能作為實際居住證明，它們沒有任何證明性，也無法說明或證明與申訴人之間的任何關係（其真實性令人嚴重懷疑）。締約國也稱，提交的文件不全並不妨礙今後

提交新文件以證明在梅利利亞的實際住所（例如，國家警察調查實際住所的確認文件），教育主管機關將對其進行適當評估。締約國強調，國家警察的調查顯示，在 4 份申訴中有 3 份申訴的申訴人未居住在其聲明的住所內。

6.10 根據上述情況，締約國認為，不存在違反《公約》第 2 條、第 3 條、第 28 條或第 29 條的情形。締約國還說，這些條款或任何其他國內或國際規則都沒有規定締約國有義務讓無法提供在其境內實際居住證明的兒童入學。締約國重申，不存在因為申訴人的外國人身分而予以歧視的情況，因為不讓他們入學的決定與他們沒有市政登記證或居留證無關；這一決定依據的事實是，無論是在提交入學申請時還是之後，他們都沒有證明在締約國的實際居住地。

6.11 締約國指出，在評估來自納祖爾省的兒童的入學申請時，主管機關必須特別嚴格謹慎。締約國還稱，此類申請每年都在增加，鑑於梅利利亞目前的狀況，學校已經飽和且沒有空間擴建，若不能證明申請兒童實際住在梅利利亞，就無法許可其入學。

6.12 締約國要求宣告本申訴不可受理，或以未發現違反《公約》的情形為由駁回本申訴。

申訴人對可否受理及實體問題的回應

7.1 申訴人分別於 2021 年 5 月 3 日（第 114/2020 號申訴）、5 月 5 日（第 116/2020 號申訴）、5 月 4 日（第 117/2020 號申訴）及 7 月 3 日（第 118/2020 號申訴）提交了他們對締約國關於可否受理及實體問題的意見的回應。

● 第 114/2020 號及第 116/2020 號申訴

7.2 關於其在梅利利亞居住的事實，申訴人稱，從他們提交的文件中可以看出他們的實際居住地是梅利利亞。申訴人還稱，鑑於 2019 新型冠狀病毒 (COVID-19) 大流行導致邊境關閉，申訴人在梅利利亞居住的事實無可否認，因為他們曾數次出庭，如果他們不在梅利利亞居住是無法出庭的。第 116/2020 號申訴的申訴人還稱，正如締約國所承認的那樣，國家警察確認了他們的住所。第 114/2020 號申訴的申訴人質疑國家警察報告的有效性，因為國家警察報告稱在該住所居住的人不認識申訴人一家。申訴人解釋，在那裡居住的是申訴人的阿姨，申訴人及申訴人的父母自 2014 年起一直與其阿姨住在一起。申訴人解釋，在所有相關訴訟中都有申訴人的阿姨出具的公證書說明該情況。然而，申訴人解釋，2020 年 7 月 24 日，申訴人的母親提出一項性別暴力申訴，該申訴中列出了他們從 2020 年初開始居住的另一個地址。申訴人強調，由於該申訴，有人為申訴人的母親提供了入住收容之家的機會，他接受了。申訴人認為，問題不在於家庭是否在梅利利亞實際居住，而是在其在梅利利亞的具體位置。申訴人強調，他們對 2020/2021 學年不予入學的決定提起訴訟，要求國家警察前往該住所進行家訪。申訴人還稱，申訴人的母親之所以在子女入學申請中填寫他姊妹的住址，是因為那裡是他在 2020 年之前的慣常居住地，而他目前的住所沒有簽訂房屋租賃合約及公用事業服務合約，鑑於可能因無法證實該住所是其實際居住地而被拒絕發放醫療保險卡，申訴人的母親認為最穩健的做法是提供他姊妹的住址。最後，申訴人認為，他們的處境突顯出一些家庭的真實困境，這些家庭缺少房屋租賃合約及公用事業服務合約，因此無法進行市政居民登記、無法取

得醫療服務及無法入學。

7.3 關於用盡國內救濟方式，申訴人認為，締約國持有以下觀點：所謂用盡國內救濟方式，並不是指用盡國內訴訟手段或過程被不合理的延誤，而是用盡締約國認為最適合證明當事人主張的程序。申訴人強調，其在最初的請求中證明了安達盧西亞高等法院延遲處理，他們對駁回臨時措施的裁判提起上訴，目前尚未審結。申訴人還稱，締約國沒有提及他們在多個司法程序中提出的臨時措施請求，這些措施的目的是防止可能破壞救濟措施根本目的且不可彌補的損害。申訴人認為，其用盡的國內救濟方式是與臨時措施有關的救濟手段，這不妨礙他們就拒絕入學問題所提起的法律訴訟程序。¹¹

7.4 關於實體問題，申訴人稱，鑑於主管機關了解非正規身分外國人面臨的特殊困境，在本申訴及類似申訴中對兒童最佳利益評估不足或評估缺失的情況都是不可接受的，違反《公約》第3條第2項規定。申訴人也稱，關於兒童最佳利益的詮釋應包括三大原則，¹²除此之外，應努力傾聽兒童或其法定代理人的意見，從而澄清其在梅利利亞的實際居住狀況；應對涉及入學的救濟方法作出明確且彈性的要求，為入學提供便利條件；應要求市政機關提供社會報告，以便評估這些兒童的情況，而不是需要國家警察提供服務。就兒童的最佳利益而言，如果兒童的最佳利益被妥善考慮，關於增加實際居住證明文件種類的決定應理解為建構一個開放的清單，而非主管機關認定的封閉清單。

11 申訴人還稱，他們針對 2020/2021 學年新入學申請被駁回一事提起了一項新的普通訴訟，並聲請臨時措施。臨時措施聲請被駁回，他們就此提起上訴（正在進行），目前正在審理實體問題。

12 根據第 14 號一般性意見，兒童的最佳利益是一項實體權利、一項基本的法律解釋原則及一項程序規則。

● 第 117/2020 號及第 118/2020 號申訴

- 7.5** 關於在梅利利亞的住所，第 117/2020 號申訴的申訴人稱，2020 年 5 月底之前，他們一直居住在向締約國主管機關提供的地址，此後他們遷往另一住所，這 2 個地址被錯誤地認為是同一個地址。申訴人堅稱，他們於 2020 年 8 月 31 日向國家衛生管理局申報了住址變更情況，並在 2020 年 9 月 22 日向教育及職業教育部重申該資訊。然而，省移民及邊境大隊在 2020 年 9 月 22 日前往了錯誤地址，而不是他們申報的地址。另一方面，第 118/2020 號申訴的申訴人認為，他們所住街道的門牌號碼改變，因此房屋契約上的舊門牌號碼也有所變化。第 117/2020 號及第 118/2020 號申訴的申訴人還稱，鑑於 COVID-19 大流行導致了邊境關閉，在申請 2020/2021 學年入學全部過程中，申訴人均無法離開梅利利亞，這是他們在梅利利亞實際居住的確切證據。
- 7.6** 這 2 份申訴的申訴人都強調，即便可能有缺少文件的情況，締約國也應依職權補正，因為兒童義務教育具有強制性。申訴人還稱，他們意識到梅利利亞教育主管機關面臨的困難，但這不應損害保護兒童等最弱勢群體行使基本的受教育權利的必要性。申訴人聲稱，經證實，他們並不是在摩洛哥居住而且每天越過邊境。為了打擊詐欺而採取嚴格審慎的作法，絕不應成為懲罰像申訴人這樣實際居住在梅利利亞的兒童的理由。
- 7.7** 關於未用盡國內救濟方式，第 117/2020 號申訴的申訴人稱，現有的救濟方式無效。申訴人認為，他們提起的第一項行政救濟在學年結束前被駁回了，第二項行政救濟還在審理中，這表明它們在本案中不是有效的救濟途徑，因為等待裁判結果將意味著浪費了

一個學年，由此將對申訴人造成不可彌補的損害。申訴人還稱，直到他們要求的臨時措施被拒絕，他們才向委員會申訴。既然臨時措施的請求已被拒絕，剩餘的可用救濟途徑便變得既無效又曠日費時，而這一點已經獲得證實。

7.8 關於背景情況，申訴人認為，締約國國內法律正式承認正規居民及非正規居民在入學方面的平等。然而，這種承認其實是虛幻的，因為非正規身分是在梅利利亞入學不可逾越的障礙。申訴人還指出，提交給委員會的第 111/2020 號¹³ 及第 113/2020 號¹⁴ 申訴也表明，實際居住不足以確保兒童在梅利利亞入學。在前一份申訴所述情況中，儘管女童已經完成了市政居民登記，但依然無法入學，直到委員會介入。在後一份申訴所述情況中，4 名兒童的家庭有在梅利利亞實際居住了 30 餘年的長期居留報告，但直到他們完成市政居民登記才被允許入學。

7.9 關於實體問題，申訴人稱，締約國認為他們提交的文件無法構成他們在梅利利亞居住的證明，這表明締約國在保障受教育權方面缺乏彈性及意願。他們認為，締約國未能努力確認申訴人的實際住處，也沒有正確評估他們在受教育權方面的最佳利益，違反《公約》第 3 條（結合《公約》第 28 條一併閱讀）。申訴人還稱，兒童的最佳利益要求在一切涉及教育的決定中都要採取積極作為，而締約國並沒有這樣做。申訴人認為，締約國沒有解釋在這些案件中是如何尊重兒童最佳利益原則，即什麼被認為是符合兒童的最佳利益、基於什麼標準作出有關決定、事關其他因素時如何權衡他們的利益。

13 見 N.S. v. Spain (CRC/C/85/D/111/2020)。

14 見 L.B. et al. v. Spain (CRC/C/86/D/113/2020)。

- 7.10** 申訴人還稱，締約國負有《公約》第 2 條規定的義務，即積極確定有哪些兒童可能需要採取特別措施 (special measures) 才能承認及落實他們的權利。申訴人還稱，締約國堅持認為文件不全導致締約國作出了不予入學的決定，但這一決定構成歧視，因為缺少文件與申訴人的出身及個人情況密不可分。
- 7.11** 最後，第 117/2020 號申訴的申訴人認為，不遵守委員會關於臨時措施的要求，違反《任擇議定書》第 6 條。他指出，委員會已經在多個場合提及臨時措施的強制性質。¹⁵
- 7.12** 申訴人請求：(a) 宣布本申訴可受理；(b) 宣布存在違反上文所述《公約》規定的情況，立即允許申訴人入學；(c) 敦促締約國採取符合《公約》的必要措施，放寬實際居住地為梅利利亞的兒童入學所需之實際居住地證明標準，並要求警方承擔確認所有入學申請所涉實際居住地的責任；(d) 敦促締約國落實委員會要求的臨時措施；及 (e) 因被剝奪了至少 2 個學年的受教育權而受到的損害，同意給予適當賠償及復原措施，賠償額為每學年 3,000 歐元，直到他們入學為止。

各方提供的補充資訊

● 第 114/2020 號及第 116/2020 號申訴

- 8.1** 2021 年 6 月 4 日，締約國通知委員會，第 116/2020 號申訴的申訴人已經根據 2021 年 3 月 9 日發布的決定入學。締約國要求根據委員會議事規則第 26 條停止審議該申訴，因為申訴人已經入學，申訴已失去意義。
- 8.2** 2021 年 10 月 12 日，第 114/2020 號申訴的申訴人通知委員會，申

¹⁵ 申訴人引用了 M.T. v. Spain (CRC/C/82/D/17/2017)、M.B.S. v. Spain (CRC/C/85/D/26/2017) 及 M.A.B. v. Spain (CRC/C/83/D/24/2017)。

訴人已於 2021 年 6 月 25 日入學（2021/2022 學年），但要求委員會審議此前發生的可能侵害。2021 年 10 月 12 日，第 116/2020 號申訴的申訴人確認了締約國 2021 年 6 月 4 日提供的資訊，但同樣要求委員會審議此前發生的可能侵害。

● 第 117/2020 號及第 118/2020 號申訴

- 8.3** 2021 年 3 月 8 日及 5 月 25 日，鑑於入學申請中填寫的地址有可能不正確，締約國要求第 117/2020 號及第 118/2020 號申訴的申訴人向委員會說明他們的實際住所，因為無論其在西班牙的身分狀況如何，主管機關都願意讓實際居住在梅利利亞的兒童入學。
- 8.4** 2021 年 6 月 5 日，第 117/2020 號申訴的申訴人重申，其已於 2020 年 8 月 31 日及 2020 年 9 月 22 日分別向國家衛生管理局、教育及職業教育部提交他們的實際住所資訊。2021 年 9 月 17 日，2 份申訴的申訴人通知委員會，他們已於 2021 年 6 月 25 日入學（2021/2022 學年），但要求委員會審議此前發生的可能侵害。
- 8.5** 2021 年 12 月 7 日及 14 日，締約國確認第 117/2020 號申訴的申訴人提交的資訊，並要求停止審議該申訴，因為沒有繼續進行的正當利益。
- 8.6** 2021 年 12 月 7 日及 14 日，締約國確認第 118/2020 號申訴的申訴人提交的資訊，並要求停止審議該申訴。締約國強調，2021 年 6 月 6 日，安達盧西亞高等法院行政訴訟法庭認為主管機關未說明不予入學的理由，因此支持申訴人的部分上訴，判定該不予入學決定無效，並追溯到拒絕入學申請時。締約國稱，這證明申訴人提出的關於國內法院缺乏有效救濟方式以維護其權利的論點不成立，並重申締約國關於本申訴不可受理的理由。締約國也重申其關於實體問題的論點。

委員會須審議的爭點及程序

● 審議受理與否

- 9.1** 在審議本申訴所載的任何申訴之前，委員會必須依照《任擇議定書》規定，根據委員會議事規則第 20 條，決定本申訴可否受理。
- 9.2** 委員會注意到締約國的論點，即本申訴因未用盡國內救濟方式而不可受理，因為：(a) 向委員會提交申訴時，有關入學訴訟（2019/2020 學年）正在行政法院進行（提交意見時，兩個案件處於上訴階段，另外兩個案件由於沒有上訴，目前的判決為最終判決）；(b) 這些訴訟程序要確定的問題不是申訴人是否符合入學要求，而是主管機關保持沉默是否意味著同意申訴人入學；(c) 第二種行政訴訟針對的是不予入學的決定，這類訴訟有的沒有上訴，有的上訴被駁回，有的在提交意見時還處於審理中（見第 6.5 段）。委員會也注意到，締約國稱，由於申訴人未能適當陳述主張，致使國內法院沒有機會在合理的時間內對案件的實體問題作出裁判，且申訴人對未用盡國內救濟方式缺乏正當理由（見第 6.6 段）。同時，委員會注意到，申訴人稱現有的救濟方式在解決其入學問題上無效，而且不合理地拖延了時間。委員會特別注意到，在被拒絕採用最基本的臨時措施後，申訴人才向委員會申訴，而且隨著時間推移可以看出所有的國內救濟措施都是無效的（見第 7.3 段及第 7.7 段）。委員會注意到，申訴人要求使用必要的救濟方式臨時入學，但是臨時措施被駁回了。委員會也注意到，在申訴人第一次提出入學申請後 2 年多（第 114/2020 號、第 117/2020 號及第 118/2020 號申訴）及將近 2 年（第 116/2020 號申訴）的時間，他們的訴訟都沒有最終裁判，直至締約國教育部干預。委員會也注意到，締約國駁回了申

訴人要求在國家層級採取臨時措施的請求，也沒有執行委員會要求採取的讓申訴人立刻入學的臨時措施。委員會認為，長期將兒童排除在義務教育之外，構成了《任擇議定書》第 6 條規定的不可彌補的損害。鑑於委員會所了解的背景，在提交入學申請將近 2 年（第 116/2020 號申訴）或 2 年多（其餘申訴）之後，這些申請仍未在法律層面得到最終解決，並且申訴人要求的所有臨時措施都被拒絕，委員會認為，國內法律訴訟程序被不合理地拖延以致妨礙他們取得司法救濟，¹⁶ 因此，委員會的結論是，根據《任擇議定書》第 7 條第 5 款規定，不應要求申訴人用盡這些救濟方式。

9.3 委員會注意到，第 114/2020 號、第 116/2020 號及第 117/2020 號申訴的申訴人聲稱，他們被排除在西班牙教育系統之外，因此必須去宗教中心接受伊斯蘭教教育，這侵害他們根據《公約》第 14 條所享有的宗教自由權。然而，委員會注意到，申訴人從未在國內程序中提出這一點，在該事項上未用盡國內救濟方式，因此不符合《任擇議定書》第 7 條第 5 款規定。

9.4 關於第 118/2020 號申訴的申訴人根據《公約》第 29 條提出的申訴，委員會認為，這些申訴沒有得到充分證實，因此根據《任擇議定書》第 7 條第 6 款，這些申訴不可受理。

9.5 然而，委員會認為，所有申訴的申訴人根據《公約》第 2 條、第 3 條及第 28 條提出的申訴已有充分依據，即他們的受教育權受到侵害；他們因國籍及身分狀況而受到歧視；不讓他們接受義務教育，他們的最佳利益沒有得到適當考慮。委員會注意到，雖然有的申訴人在 2021 年 3 月至 6 月間被允許入學，但自 2019 年 5 月提交申

16 參見《公約》第 4 條，以及第 5 號一般性意見（2003 年），第 24 段。

請算起，有一份申訴的申訴人已經耽誤了近 2 年入學，其餘申訴的申訴人耽誤了 2 年多，入學延遲致使第 116/2020 號申訴的申訴人錯過了近 2 年的小學教育，其他申訴人錯過了整整 2 學年。委員會認為，申訴人後來被允許入學，但未對他們根據《公約》享有的權利可能受到的侵害提供全面賠償，因此委員會需要審議實體問題。委員會認為申訴的這一部分可予受理，並著手審議實體問題。

● 審議實體問題

- 10.1** 委員會根據《任擇議定書》第 10 條第 1 項，參照各方提供的所有資料審議本申訴。
- 10.2** 委員會回顧說，根據《公約》第 2 條，締約國必須尊重及確保其管轄範圍內的所有兒童無任何差別待遇地接受教育的權利。此外，由於《公約》所載權利的享有源於受教育機會，因此，在任何兒童入學程序中，兒童的最佳利益都必須是首要考慮因素。¹⁷
- 10.3** 委員會必須確定以下三點：(a) 締約國是否侵害申訴人根據《公約》第 28 條享有的受教育權；(b) 根據《公約》第 2 條（結合第 28 條一併閱讀），不讓申訴人入學是否構成歧視待遇；(c) 申訴人臨時入學的程序是否適當考慮到兒童根據《公約》第 3 條（也結合第 28 條一併閱讀）的最佳利益。
- 10.4** 關於第一點，委員會回顧說，受教育權「集中體現了各種人權的不可分割和相互依賴性」，¹⁸ 其重要性如此之大，《公約》不僅規定每個兒童都有受教育的權利（第 28 條），也規定了「享有特定教育品質的個人和主體權利」。¹⁹ 委員會也認為，應保障所有義務

17 第 14 號一般性意見（2013 年），第 30 段及第 79 段。

18 經濟社會文化權利委員會，第 11 號一般性意見（1999 年），第 2 段。

19 兒童權利委員會，第 1 號一般性意見（2001 年），第 9 段。

教育年齡兒童的受教育權，不論其國籍或身分。委員會注意到，在本案中，締約國及申訴人都表示，西班牙承認所有兒童在平等的基礎上都有受教育的絕對權利，無論其國籍或身分如何。委員會注意到，締約國稱，不讓申訴人入學不是因為他們的國籍或身分狀況，而是因為他們在梅利利亞的實際居住情況沒有得到證明（見第 6.8 段至第 6.10 段）。然而，委員會注意到，申訴人稱，即使國內法律已有明文承認，實際上，申訴人與居住在梅利利亞的所有非正規身分的兒童一樣，面臨入學的障礙（見第 2.5 段至第 2.7 段、第 7.2 段、第 7.4 段、第 7.5 段及第 7.8 段）。

10.5 委員會回顧說，《公約》第 2 條明確要求締約國尊重並確保《公約》規定的權利，這意味著：尊重（受教育權的）義務要求締約國不採取任何妨礙或阻止受教育權享受的措施。保護義務要求締約國採取措施，防止第三人干擾受教育權的享受。履行（促進）義務要求締約國採取積極措施，使個人和團體能夠享受這項權利，並協助其享受這項權利。最後，締約國有義務履行（提供）受教育權。一般來說，在個人或團體由於無法控制的原因而無法利用可供利用的手段自行落實有關權利的情況下，締約國有義務履行（提供）《公約》規定的某項權利。²⁰

10.6 委員會注意到，締約國認為申訴人提交的文件都不能構成他們實際居住的可靠證據。委員會回顧說，作為一般規則，審查事實及證據以及解釋國內法屬於國家機構的管轄範圍，除非這種審查或解釋

20 經濟社會文化權利委員會，第 13 號一般性意見（1999 年），第 47 段。另請參閱保護所有移民工人及其家庭成員權利委員會第 4 號/兒童權利委員會第 23 號聯合一般性意見（2017 年），第 60 段，其中指出：「各委員會強烈敦促各國迅速改革防止移徙兒童特別是無證兒童在學校和教育機構登記入學的規章及做法」。

顯然是恣意的或相當於司法不公。²¹ 然而，在這些案件中，委員會認為，申訴人申請入學時提供的文件至少構成其居住的充分證據，因此締約國有義務積極進行必要的檢查，以確認其實際居住情況。在這些案件中，委員會注意到，國家警察在 2020 年 9 月至 11 月期間，也就是申訴人提出入學申請近 18 個月後，走訪了申訴人的家，確認了他們的實際住所。委員會認為，締約國除了需要在確認兒童在梅利利亞的實際居住情況後立即允許他們入學外，還應採取一切必要步驟，迅速確認其實際居住地。在目前的情況下，委員會認為，16 個月至 18 個月對於履行此義務而言不是合理的時間。由於締約國沒有進一步解釋為什麼在正式確認第 116/2020 號申訴的申訴人在梅利利亞的實際住所後沒有立即允許他們入學的原因，也沒有解釋出於何種原因主管機關拖延了 16 個月至 18 個月才積極採取行動確認所有申訴的申訴人的實際居住情況，委員會認為，他們根據《公約》第 28 條享有的受教育權遭到了侵害。

10.7 關於有待確定的第二點，即不讓申訴人入學是否構成《公約》第 2 條所述歧視待遇，委員會回顧說，第 2 條禁止的歧視可能是「公開的或隱蔽的」。²² 這意味著歧視可以是法律或事實上的，也可以是直接或間接的。²³ 委員會認為，禁止歧視規定既適用於公共領域，

21 除其他案件外，請參閱委員會在以下案件中所作出的不予受理的決定：U.A.I. v. Spain (CRC/C/73/D/2/2015)，第 4.2 段；Navarro Presentación and Medina Pascual v. Spain (CRC/C/81/D/19/2017)，第 6.4 段。

22 第 1 號一般性意見（2001 年），第 10 段。

23 A.E.A. v. Spain，第 12.8 段。委員會多次強調需要打擊法律上或事實上的直接及間接歧視，包括與教育機會有關的歧視。見 CRC/C/AUT/CO/3-4，第 25 段；CRC/C/VNM/CO/3-4，第 29 段；CRC/C/THA/CO/3-4，第 33 段。另請參閱承認基於目的（意圖）或效果（結果）的任何差別待遇為歧視的各國國際文書：聯合國教育、科學及文化組織取締教育歧視公約，第 1 條；消除一切形式種族歧視國際公約，第 1 條；消除對婦女一切形式歧視公約，第 1 條；身心障礙者權利公約，第 2 條；

也適用於私人空間，違反《公約》第 2 條可能是由一項看來中立或沒有任何歧視意圖，但具有歧視效果的規則或措施造成的。²⁴ 然而，並非基於《公約》所列理由的區別、排斥或限制全都構成歧視，只要它們是基於合理及客觀的標準，且在追求實現《公約》規定的合法目標時，這些標準是必要且相稱的，就不構成歧視。²⁵

10.8 委員會再次注意到，儘管締約國本身承認生活在其境內的兒童享有不受限制的受教育權利，但申訴人已證明，他們實際上面臨著入學障礙（見第 10.4 段）。委員會認為，申訴人證明了行政要求在公共教育入學上的適用，對如申訴人一樣的梅利利亞非正規身分居民（因此不是西班牙國民）產生了過度影響，²⁶ 他們遇到了不必要的延誤（比如針對第 116/2020 號申訴的申訴人，締約國確認其實際住所之後沒有立即予以入學；又比如針對其他申訴的申訴人，締約國沒有採取一切必要措施迅速確認他們的實際居住地）。因此，在本案中，事實至少表明，存在著基於申訴人的非正規身分及其國籍而產生事實上的間接差別待遇。委員會應確認這些造成了事實上間接差別待遇的行政要求是否符合前段所述標準。

10.9 委員會注意到，締約國稱，鑑於梅利利亞的特殊情況，主管機關在評估入學申請時必須特別嚴格謹慎（見第 6.11 段）。委員會認

人權事務委員會，第 18 號一般性意見（1989 年），第 7 段；經濟社會文化權利委員會，第 20 號一般性意見（2009 年），第 7 段（提及直接及間接歧視）。

24 比照見 F.A. v. France (CCPR/C/123/D/2662/2015)，第 8.11 段；Althammer et al. v. Austria (CCPR/C/78/D/998/2001)，第 10.2 段。

25 除此之外，見 Genero v. Italy (CCPR/C/128/D/2979/2017)，第 7.3 段至第 7.6 段；O' Neill and Quinn v. Ireland (CCPR/C/87/D/1314/2004)，第 8.3 段；Yaker v. France (CCPR/C/123/D/2747/2016)，第 8.14 段至第 8.17 段；Hebbadj v. France (CCPR/C/123/D/2807/2016)。

26 見 Genero v. Italia，第 7.4 段。

為，締約國有正當理由尋求合法利益，確保只有實際居住在梅利利亞的兒童才可以進入公立學校就讀，並以此防止詐欺。然而，委員會注意到申訴人的意見，即儘管梅利利亞教育主管機關面臨諸多困難，但是不應削弱維護兒童受教育權利的必要性；採取嚴格審慎的行動打擊詐欺，絕不應成為懲罰實際居住在梅利利亞的兒童的理由（見第 7.6 段）。就此而言，委員會認為，締約國的合法利益不應導致與申訴人一樣的非正規身分兒童事實上被長期排除在教育體制之外。委員會認為締約國沒有妥善證明，根據所追求的合法利益，實施行政要求的方式是必要的、符合比例原則的，尤其考慮到申訴人的脆弱性及長期被排斥在公共教育體系所造成的嚴重影響。委員會的結論是，公共教育入學行政要求的實施造成了一份申訴的申訴人將近 2 年、其餘申訴的申訴人 2 年以上無法入學，構成了對《公約》第 2 條（結合第 28 條一併閱讀）規定的不受歧視權利的侵害。

10.10 委員會的結論是存在違反上述規定的行為（見第 10.6 段及第 10.9 段），鑑於這些案件的特殊情況，基於同樣的事實，委員會認為沒有必要就有關《公約》第 3 條第 1 項（結合第 28 條一併閱讀）的申訴作出決定。

10.11 最後，委員會注意到締約國未能遵守分別於 2020 年 3 月 10 日（第 114/2020 號申訴）、2020 年 3 月 20 日（第 116/2020 號申訴）、2020 年 4 月 27 日（第 117/2020 號申訴）及 2020 年 5 月 7 日（第 118/2020 號申訴）發布、並分別於 2020 年 4 月 22 日（第 114/2020 及第 116/2020 號申訴）及 9 月 23 日（所有申訴）重申的臨時措施（包括讓申訴人立即入學）。委員會也注意到，締約

國稱，根據《任擇議定書》，其義務僅限於緊急考量其被要求採取的臨時措施（見第 5.1 段）。委員會回顧說，委員會在其一致性見解中一再認定，締約國在批准《任擇議定書》後即承擔採取《任擇議定書》第 6 條所要求的臨時措施的國際義務，這些措施可以防止在申訴待審期間出現不可彌補的損害，從而確保個人申訴程序的有效性。²⁷ 因此，委員會認為，未採取所要求的臨時措施本身就違反《任擇議定書》第 6 條。

11. 委員會根據《任擇議定書》第 10 條第 5 項，認為已掌握的事實表明存在違反《公約》第 28 條及第 2 條，以及《任擇議定書》第 6 條（結合《公約》第 28 條一併閱讀）的行為。

12. 因此，締約國應為申訴人遭受的侵害提供有效救濟，包括提供適當賠償，並採取積極作為幫助申訴人在學業上儘快趕上並達到與同齡人相同的水準。締約國也有義務防止未來發生類似的侵害。在這方面，委員會建議締約國：

- (a) 確保地方行政及司法機關對於宣稱是梅利利亞居民的兒童在梅利利亞的入學申請採取迅速有效的措施來確認他們的實際住所；
- (b) 確保如果申請入學的兒童的實際居住地得到確認，地方行政及司法機關立即讓該兒童入學；
- (c) 確保在就兒童受教育權問題發生爭議時，具有可以迅速、迅捷提供有效及便利的救濟措施，並確保男童、女童及其父母清楚了解該救濟措施的存在及其方式類別；
- (d) 對法官及行政人員進行關於執行《公約》的專門訓練。

²⁷ 另見 N.B.F. v. Spain (CRC/C/79/D/11/2017)，第 12.11 段。

13. 根據《任擇議定書》第 11 條，委員會希望締約國在 180 天內儘快提供關於其為落實本委員會意見所採取措施的資訊。也請締約國在根據《公約》第 44 條提交委員會的報告中列入這些措施的相關資訊。最後，請締約國公布並廣泛傳播本意見。

延伸討論

1. 本案中，兒童權利委員會認為涉及間接歧視而非直接差別待遇的原因為何？並非所有間接差別待遇都構成歧視，委員會認為間接差別待遇在符合怎樣的標準時不構成歧視？

本文中，兒童權利委員會之所以把問題定性為間接歧視，而非直接的差別待遇，關鍵在於締約國並沒有明文規定摩洛哥籍或無居留證的兒童不得入學。表面上，入學門檻只是先證明實際居住在特定地區。然而，這個看似中立的要求在執行上造成了可預見且顯著的不利效果：對多數為摩洛哥裔、身分「非正規」的孩子，形成長達近2年的入學拖延與排除。兒童權利委員會據此認定，規範本身雖中立，但其效果對特定群體造成過度不利影響，構成CRC第2條（與第28條一併閱讀）所指之事實上或間接差別待遇。

不過，並非所有產生間接差別待遇效果的狀況都必然是歧視。兒童權利委員會使用了是否有合理客觀的理由、該理由是否為正當目的，而相關規定是否符合比例原則等作為審查的項目，來判斷是否能正當化該影響之差異。只有當未能通過這些門檻時，間接差別待遇才會構成歧視。申言之，這套比例原則的審查可拆解為四個層次：

首先，就「正當目的」而言，國家得追求具有公共利益的目的，例如防杜詐欺、確保有限學籍優先提供給實際居住於當地的兒童。兒童權利委員會承認，在具有特殊邊境情境之地區，要求確認是否實際住居於該地確實具有公共利益。其次，「合目的性」的條件要求手段與目的之間須具合理關聯。要求申請人證明實際居住，原則上與防止跨境掛名就

讀的目的相符。第三階段為「必要性」，即便目的正當，政府仍應採取侵害最小的作法，且應可提供多元而彈性的證明途徑。惟本案中，締約國超過 16 個月才確認是否實際居住，對部分已確認實際居住的兒童仍未立即准予入學，且未說明為何無法以更快、更靈活、排除更少的方式來確認是否實際居住或予以入學，因此未能通過必要性的檢驗。最後是「狹義比例原則」，亦即衡量手段造成的損害是否與追求的公共利益相稱。義務教育的遲延本身即會對兒童造成不可逆之落差，而兒童作為高度脆弱的群體，將其排除於教育之外長達 2 學年之久，與所要追求的公共利益相比，顯然失衡。再加上 CRC 第 3 條所揭示之兒童最佳利益原則及第 28 條對義務教育的特殊保障地位，權衡的標準更傾向要求讓兒童獲得立即且有效的教育。

2. 在臺灣就讀國中小學，須具備中華民國籍，若為外國人須依據外僑居留證上的地址，向學區內的國民小學提出申請方能就讀。然而，有一群在臺灣出生的孩子，其母親為移工但失聯，或因其他緣故未能登記身分，導致在臺無戶籍，影響其就學權益。你認為應該如何解決這些孩子的就學問題？





09

Matson et al. v. Canada

原住民身分之性別歧視案

CEDAW/C/81/D/68/2014



案例基本資訊及摘要

案例基本資訊

- 申訴日期：2013 年 10 月 18 日（首次提交）
- 意見通過日期：2022 年 2 月 14 日
- 公約條款：消除對婦女一切形式歧視公約 (CEDAW) 第 1 條、第 2 條、第 3 條
- 關鍵字：對婦女的歧視；原住民身分

摘要

● 事實

申訴人是加拿大原住民斯闊米什民族 (Squamish Nation) 的成員，其祖母與非原住民男性結婚，曾因此失去原住民身分。1985 年加拿大通過印第安人法修正案，恢復了因與非原住民男性結婚而被剝奪原住民身分的女性的身分，申訴人的祖母因此獲得再次登記原住民身分的資格，並將身分傳給兒子（申訴人的父親）和申訴人。但因為申訴人是來自母系而非父系原住民後裔，印第安人法拒絕將申訴人的子女登記為原住民。相較之下，有印第安人身分祖父的後代永遠不會失去身分並且能傳給後代。

● 申訴人主張

締約國違反 CEDAW 第 1 條、第 2 條、第 3 條等規定，構成對婦女的歧視。

● 締約國說明

印第安人法在過去確實歧視女性，在 1985 年之前，「與非原住民男性結婚的原住民女性」會失去原住民身分，但「與非原住民女性結婚的原住民男性」則保有印第安人身分，且能將身分傳給後代。但 1985 年、2011 年及 2019 年印地安人法登記規定的修法已經消除了基於性別的差別待遇，雖然仍有差別待遇，但係基於出生日期與結婚日期，與性別無涉。

● 委員會審議結果

1985 年之前的印第安人法明文歧視原住民女性，一旦他們與非原住民男性結婚，就不再具有原住民身分。1985 年、2011 年及 2019 年修正案，雖然使這些被剝奪身分的原住民女性能夠恢復原住民身分，但他們僅能以有限制的方式將原住民身分傳給後代。與原住民男性的後代相比，原住民女性的後代所取得的原住民身分地位受有限制，因此締約國違反 CEDAW 第 1 條、第 2 條、第 3 條規定。

案例內容

1. 申訴人 Jeremy Eugene Matson，¹ 加拿大國民，生於 1977 年 4 月 1 日。他是斯闊米什原住民族的成員。他代表自己和他的一兒一女提交申訴，女兒 I.D.M. 出生於 2008 年 5 月 29 日，兒子 A.M.M. 出生於 2011 年 8 月 31 日。他聲稱締約國侵害他們根據《公約》第 1 條、第 2 條、第 3 條應享有的權利。他未由律師代理。《任擇議定書》於 2003 年 1 月 18 日對加拿大生效。

申訴人陳述事實

● 締約國認定誰有資格成為原住民

- 2.1 申訴人指出，自 1876 年印第安人法 (Indian Act) 通過並確立與「印第安人」登記的相關規定以來，締約國一直歧視原住民婦女及其後代，剝奪了他們的原住民身分，也剝奪了他們決定自身原住民身分的權利以及隸屬於一原住民族群體的基本權利。
- 2.2 印第安人法是針對「第一民族」(First Nations) 頒布的法規制度，目的是規範「第一民族」與政府的關係。聯邦政府依據印第安人法維護一份「有印第安人身分」的身分名單（印第安人登記冊）。印第安人身分是獲得權利和福利的前提條件，例如享有保健服務、教育財政支持、在原住民族領地居住的權利、在原住民族傳統土地上狩獵和捕魚的權利。最重要的是，印第安人身分可以由子女繼承，也讓享有權利者感到被原住民族社群所接納。
- 2.3 1985 年前，印第安人法包含明文歧視原住民婦女的規定，如果他們與沒有印第安人身分的男性結婚，就會喪失原住民身分，而且

1 Nora Johnson（一位來自斯闊米什民族 Capilano 社群的原住民婦女）的孫子。

身分的繼承也取決於男性血統。

2.4 1981 年，聯合國人權事務委員會在回復一位米克馬克族 (Mi'kmaq) 婦女 Sandra Lovelace 提出的申訴時認為，印第安人法的規定構成歧視。² 人權事務委員會的意見促使印第安人法進行了修正，從而為因與非原住民男性結婚而被剝奪權利的婦女恢復印第安人身分。被稱為 1985 年 C-31 號法案的修正案未能充分補救遺留的歧視問題，實際上導致失去印第安人身分婦女的後代繼續永久遭受歧視。C-31 號法案在印第安人法中增添了關於權利和登記辦法的第 6 條，主要包括兩個類別，即：第 6(1) 條，適用於父母雙方都有印第安人身分的個人，其子女無論與何人結為伴侶都保有身分；第 6(2) 條，適用於父母只有一方擁有印第安人身分的個人，其子女只有在其伴侶也擁有印第安人身分時才有資格獲得身分。這項被稱為「第二代中斷」(second generation cut-off) 的規則適用於 1985 年後出生的所有兒童，並追溯適用於所有重新獲得印第安身分者的子女。因此，被剝奪權利的婦女的孫輩只有在父母都有印第安人身分的情況下才能繼承身分。雖然婦女不再因結婚對象而失去身分，但新規定導致了身分傳承的不平等。根據新的規定，只有一方父母有身分的兒童，其身分形式與父母雙方都有身分的兒童不同。由於締約國單方面決定誰有印第安人身分，成千上萬的原住民婦女及其子女不能登記身分，並被剝奪了確定自己身分的權利。這項法律歧視婦女，因為同樣的規則並不適用於原住民男性。

2.5 1989 年，原住民婦女 Sharon McIvor 對經修正的印第安人法的歧視條款提出法律質疑。1985 年修正案使得他和他的兒子有資格獲

² 人權事務委員會，Lovelace v. Canada，第 24/1977 號申訴，1981 年 7 月 30 日的意見。

得身分，然而他兒子的子女無權登記，因為他們的母親不是原住民。McIvor 女士指出，祖母不是原住民但祖父是原住民的人有權登記。近 20 年後，卑詩省最高法院判決，1985 年的修正案延續了原住民婦女及透過母系家族認定身分者所經歷的歷史不利處境。聯邦政府提出上訴，但卑詩省上訴法院認為 1985 年修正案侵害了平等權，因為這些修正案只是將原本的第二代中斷的時間推遲了一代。因此，印第安人法的修正案經 2011 年 C-3 號法案通過後，所有出生在 1951 年後，因與沒有印第安人身分的人結婚而失去身分的婦女的孫輩都恢復了獲得身分的資格。³ 然而，C-3 號法案只給予他們有限的身分，因為其子女能否繼承身分取決於他們配偶的身分。這項限制不適用於同代的，因血統來自男性而不受先前剝奪繼承權規定影響的有身分印第安人。這些改革措施沒有與原住民族充分協商，原住民族組織及原住民族婦女權利主要倡導者已呼籲開展更廣泛的改革進程，以消除一切形式的歧視，但他們的意見遭到忽視。

● 法律規定對申訴人及其子女生活的影響

2.6 申訴人居住在卑詩省 Kelowna 市，在他所屬的「第一民族」的傳統領地之外。他來自從屬於斯闊米什民族的 Capilano 社群的首領世家。申訴人的祖母是原住民婦女 Nora Johnson，生於 1907 年，父母都是斯闊米什民族的原住民居民。當 Johnson 女士還是個孩子時，締約國強行將他從家人身邊帶走，並將他安置在一所寄宿學校。1927 年，他與非原住民男性結婚。因此，締約國認為他不再是原住民。他的兒子（申訴人的父親）於 1976 年與一名非原住

3 中斷日期以印第安人法舊版的生效日期為依據。

民婦女結婚。申訴人出生於 1977 年，無權登記為印第安人身分。

2.7 由於 1985 年的修正案，申訴人的祖母有權根據印第安人法第 6(1)(c) 條登記為印第安人身分，但由於他與非原住民男性結婚，只能根據第 6(2) 條將身分傳給兒子（申訴人的父親）。申訴人的父母（第 6(2) 條所規定的有印第安人身分父親和非原住民母親）代表申訴人申請登記，但由於「第二代中斷」規則而被拒絕。

2.8 由於 2011 年的修正案，申訴人的父親被認為有權根據印第安人法第 6(1) 條獲得登記，因此申訴人第一次有資格獲得權利和登記。他為自己與非原住族婦女所生的孩子申請身分。印第安人登記官依據第 6(2) 條（更嚴格的身分登記形式）對申訴人進行登記，但拒絕對其子女進行登記。相較之下，有印第安人身分的祖父的後代永遠不會失去身分，因此能夠將其身分傳給後代。

● 訴諸司法

2.9 2008 年申訴人根據加拿大人權法 (Canadian Human Rights Act) 提出了歧視申訴。加拿大人權委員會認為申訴有法律依據，並將案件提交給加拿大人權法庭 (Human Rights Tribunal) 審理。然而，2012 年加拿大聯邦上訴法院在「加拿大公共服務聯盟訴加拿大稅務局」(Public Service Alliance of Canada v. Canada Revenue Agency) 一案中裁定，人權法庭無權審理關於國會法案的歧視主張。加拿大人權委員會向加拿大最高法院提出上訴，但被駁回。因此，2013 年 5 月 24 日加拿大人權法庭認為申訴人的主張主要是對法律規定提出質疑，而不是針對歧視的行為，因此裁定法庭不能審理申訴人關於印第安人法條款的主張。

申訴意旨

- 3.1** 申訴人提出：所有國內救濟方式已經用盡，因為加拿大人權法庭駁回了他的申訴，另外最高法院曾在「加拿大公共服務聯盟訴加拿大稅務局」一案中裁定不能根據加拿大人權法對印第安人法提出質疑，因此締約國不存在有效的國內救濟方式來挑戰歷史上和目前存在的基於母系血統的歧視。
- 3.2** 印第安人法不允許申訴人將其身分傳給子女，也不允許其子女確定自己的文化身分。事實上，由於申訴人是母系而不是父系原住民後裔，他被剝奪了印第安人身分和完全的原住民身分；他的子女繼續被剝奪身分並失去決定自身原住民身分的權利，這影響了他們在斯闊米什部族中的文化接受程度。因此，印第安人法侵害了申訴人及其子女根據原住民社群或民族的傳統和習俗歸屬於原住民社群或民族的基本權利。
- 3.3** 申訴人提出本案涉及以下要素：(a) 法律規定中至今長期存在對原住民婦女及其後代的性別歧視，剝奪了原住民決定自己身分的基本權利，導致原住民族在文化上被同化；(b) 在修正影響原住民族的立法時缺乏與原住民族的充分協商；(c) 獲得救濟的權利受到侵害。因此，申訴人稱他本人及其子女根據《公約》第1條、第2條、第3條所享有的權利遭受了侵害。
- 3.4** 申訴人請委員會建議締約國為所有母系血統的原住民提供平等登記的機會。

締約國對本案受理與否及實體問題意見

- 4.1** 2015 年 1 月 8 日，締約國就可受理性及實體問題提交了意見。締約國認為，根據《任擇議定書》第 2 條，本申訴應被認定不可受理，因為申訴人作為一名男性不能自稱為締約國違反《公約》的受害者。
- 4.2** 此外，締約國認為申訴人所稱的差別待遇並非基於性別，而是基於血統，而這不是《公約》中規定的歧視理由。因此，根據《任擇議定書》第 4 條第 2 項第 c 款，本申訴不可受理。
- 4.3** 締約國提出本申訴不可受理的另一個原因是尚未用盡國內救濟方式，因為申訴人根據加拿大人權法提出的申訴仍在審理中；加拿大人權委員會已向聯邦法院聲請審理加拿大人權法庭的決定。締約國進一步指出，申訴人並沒有根據加拿大權利與自由憲章 (The Canadian Charter of Rights and Freedoms) 就歧視行為提出憲法訴訟。
- 4.4** 締約國認為本申訴不可受理還有一個原因，即據稱歧視所依據的事實發生在《任擇議定書》生效之前，即申訴人的祖母在 1927 年結婚時已失去了權利。
- 4.5** 關於實體問題，締約國認為《公約》第 1 條是定義規定，所以其本身是不可能被違反的。締約國認為本申訴的核心是依照何種標準來決定誰有資格登記為印第安人。締約國指出，國家訂定「印第安人」的界定標準是為了確保有資格獲得印第安人身分者，與歷史上「第一民族」有足夠程度的血緣關係，即與歷史上的「第一民族」有足夠的關聯。締約國澄清，不存在「登記為印第安人」這項人權，印第安人法的登記規定不再以性別為基礎，而是以出生日期和結婚日期為基礎。

- 4.6** 締約國聲稱已充分履行了《公約》第 2 條及第 3 條規定的義務。締約國承認印第安人法傳統上歧視婦女，但指出 1985 年修正案的一個主要目標是消除性別歧視。
- 4.7** 締約國認為 2011 年的修正案涉及 1985 年之前因與非原住民結婚而失去身分的婦女孫輩的身分，申訴人正是由於這項法律規定有權登記為印第安人。締約國認為目前唯一的區別在於，與非原住民男性結婚的原住民婦女的曾孫和與非原住民婦女結婚的原住民男性的曾孫在登記為印第安人方面的權利不同，在 1985 年之前存在所謂「因父母原因而失去身分」這個規定。締約國指出 2011 年修正案就「因父母原因而失去身分」規定保留了中斷時間，將其推後到下一代。申訴人現在有資格獲得身分，但只能根據印第安人法第 6(2) 條獲得；申訴人的子女作為原住民婦女的曾孫，可能沒有資格獲得身分。締約國承認，與上述情況相反，1985 年以前與非原住民婦女結婚的原住民男性的孫輩具有第 6(1) 條而非第 6(2) 條規定的身分，因此原住民男性的曾孫也有資格登記身分。
- 4.8** 締約國表示其不認為與原住民族協商的程度與登記規定是否歧視婦女這個問題有關。

申訴人提供的補充資訊

- 5.1** 2015 年 1 月 15 日，申訴人提交了美洲人權委員會的報告⁴和原住民族權利特別報告員的報告，⁵以證明他所申訴的侵害仍持續存在的說法。

4 美洲人權委員會，Missing and Murdered Indigenous Women in British Columbia, Canada (2014 年)。可參考：www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/indigenous-women-bc-canada-en.pdf。

5 A/HRC/27/52/Add.2。

5.2 美洲人權委員會認為印第安人法影響婦女不受歧視的權利。雖然 1985 年的修正案處理了一些歧視規定，即因與非原住民男性結婚而失去地位的婦女能夠為自己和子女恢復地位，但他們的孫輩卻沒有恢復身分的權利。由於過去身分登記規定有歧視，就與非原住民男性結婚的原住民婦女而言，其後代的身分繼承中斷於第二代。2011 年的修正案仍有部分條款對原住民婦女有歧視影響，而這種身分分類可能升級為對原住民婦女的文化和精神暴力，因為它使人感覺部分原住民婦女與具有「完全身分」的婦女相比不是那麼純粹的原住民。⁶

5.3 原住民族權利特別報告員在其報告的第 55 段中指出，2011 年的修正案沒有解決印第安人法中所有的性別歧視問題，這一點得到了加拿大參議院人權問題常設委員會的承認。由於對母系後裔的歷史性歧視，某些群體仍被排除在印第安人身分之外。

申訴人對締約國關於可否受理及實體問題意見的回應

6.1 2015 年 2 月 8 日，申訴人就締約國關於可否受理及實體問題的意見提交了回應。他指出《任擇議定書》第 2 條並沒有規定只有女性才能以性別歧視受害者身分提交申訴。申訴人回顧說，他和他的子女作為原住民婦女的後代，是締約國對原住民婦女及其後代侵害的受害者。

6.2 申訴人也指出，由於 2011 年的修正案使歧視永久化，這種歧視目前仍然存在，這使得母系和父系後代受到差別待遇，正如締約國的意見所承認的那樣。申訴人回顧，委員會已對印第安人法繼續載有歧視條款表示關切，並建議締約國消除在傳承印第安人身分

⁶ 美洲人權委員會，Missing and Murdered Indigenous Women, Canada，第 69 段。

方面持續存在的歧視。⁷

- 6.3** 關於所謂申訴人需向卑詩省最高法院提起訴訟的問題，申訴人回顧聯合國人權事務委員會在關於 *Lovelace v. Canada* 案可否受理的決定中指出，⁸《任擇議定書》並未規定據稱的受害者在締約國最高法院已就有關問題作出實體裁判的情況下有義務訴諸國內法院。申訴人指出 McIvor 女士花了 26 年才得到部分救濟，因此申訴人聲稱，根據加拿大權利與自由憲章尋求救濟是不合理的、不切實際的辦法，因為它需要許多年，而且非常昂貴，從經濟角度對他來說是不可行的。他的年收入很低，是加拿大身心障礙年金計畫的受益者。
- 6.4** 關於實體問題，申訴人回顧加拿大參議院人權問題常設委員會在其關於 2011 年修正案的報告中指出該修正案沒有解決所有性別歧視問題。他認為，自 1927 年以來根據印第安人法的各種版本持續存在的歧視，一直困擾著他的母系原住民血統的成員，僅僅因為他的原住民祖輩是女性而不是男性，就使四代人遭受到性別歧視。

締約國的補充意見

- 7.1** 締約國在 2015 年 3 月 26 日提交的意見中表示，不能同意美洲人權委員會和原住民族權利特別報告員的結論。
- 7.2** 締約國指出，2015 年 2 月魁北克高等法院審理了 *Descheneaux v. Canada (Attorney General)* 案中就印第安人法登記規定是否符合憲法提出的質疑，而該案所涉者與申訴人情況非常相似。鑑於法院預計將於 2015 年 8 月宣判，締約國認為委員會在加拿大法院仍在審理申訴實體問題時，審議申訴實體問題是不合適的。

⁷ CEDAW/C/CAN/CO/7，第 18 段。

⁸ 聯合國人權事務委員會，*Lovelace v. Canada*，關於可否受理的決定，1979 年 8 月 14 日。

7.3 2015 年 5 月 6 日，締約國指出聯邦法院最終就申訴人提交的訴訟駁回了司法審查。締約國認為申訴人必須根據加拿大權利與自由憲章提出歧視訴訟。

7.4 2015 年 10 月 8 日，締約國指出魁北克高等法院於 2015 年 8 月在 Descheneaux v. Canada (Attorney General) 案中作出裁判，認為印第安人法的登記規定違反加拿大權利與自由憲章，法院下令修法。檢察總長提出上訴。締約國仍然認為，因國內法院仍在審理該案，委員會審議申訴的實體問題是不適當的。

暫停審議本申訴

● 締約國請求暫停審議

8. 2016 年 6 月 21 日，締約國指出，新當選的政府於 2016 年 2 月撤回了對 Descheneaux v. Canada (Attorney General) 案的上訴，並正在研擬修法。由於修法程序可能會對申訴人提出的問題產生影響，締約國請委員會在接下來的政策程序完成前暫停審議本申訴。

● 暫停審議本申訴

9. 2017 年 3 月 14 日，委員會決定在 2017 年 8 月 24 日前暫停審議本申訴，因為締約國決定研擬修法。

● 申訴人對暫停審議的回應，並請求取消暫停審議的決定

10. 2017 年 6 月 22 日，申訴人說他本希望在委員會作出決定之前回應締約國關於暫停審議本申訴的請求。他回顧，2017 年 6 月 16 日加拿大國會通過了為回應 Descheneaux v. Canada (Attorney General) 案判決而提交的 S-3 號法案。申訴人稱，2017 年 S-3 號法案、2011 年 C-3 號法案、1985 年 C-31 號法案是三次解決性別歧視問題的失敗嘗試。申訴人要求委員會取消暫停審議本申訴的決定。

● 締約國請求維持暫停審議的決定

- 11.1** 2017 年 8 月 24 日，締約國表示該國參議院於 2016 年 10 月提出了 S-3 號法案，對印第安人法作出修正，以解決印第安人身分登記中的性別不平等問題。
- 11.2** 締約國向委員會提供了申訴人根據加拿大人權法提出申訴的最新情況。聯邦法院駁回了加拿大人權委員會的上訴，聯邦上訴法院也曾於 2017 年 3 月 30 日駁回上訴，之後最高法院受理上訴；該案定於 2017 年 11 月開庭審理。因此，締約國請委員會繼續暫停審議本申訴。

申訴人的補充意見

- 12.1** 2017 年 10 月 11 日，申訴人表示 S-3 號法案的標題已改為「根據魁北克最高法院在 Descheneaux v. Canada (Attorney General) 案中的裁判修正印第安人法的法案」。
- 12.2** 申訴人回顧，委員會依據《任擇議定書》第 8 條對加拿大進行的調查報告指出，⁹ 持續的歷史歧視是導致加拿大原住民婦女失蹤和遭謀殺情形異常嚴重的根本原因。
- 12.3** 2017 年 12 月 13 日，申訴人說前一天總督簽署了 S-3 號法案，其中包含已知基於性別、出生日期、結婚日期的歧視條款。申訴人指出所有修正案（C-31 號法案、C-3 號法案、S-3 號法案）都包含歧視其家人的條款。
- 12.4** 2018 年 6 月 14 日，申訴人告知委員會，最高法院在申訴人的案件中裁定，由於加拿大人權法庭不能推翻歧視的法律，該法庭無權決定印第安人法的部分內容是否構成歧視。

⁹ CEDAW/C/OP.8/CAN/1。

● 取消暫停審議本申訴的決定

13. 2019 年 4 月 5 日，委員會決定取消暫停審議本申訴。

締約國對本案受理與否及實體問題的意見

14.1 2020 年 6 月 29 日，締約國重申其立場，表示申訴人未用盡國內救濟方式，因為其未提出基於憲法的歧視主張。締約國澄清，申訴人有一些管道可提出歧視主張，包括：尋求公益法律代理、尋求捐款為其辯護提供資金、申請法律扶助方案、求助於「法院挑戰計畫」。

14.2 締約國澄清，加拿大人權法不允許在未指控存在歧視行為的情況下，對印第安人法提出質疑。加拿大人權法庭在申訴人案件中面臨的問題是，申訴人的申訴是與法律（即印第安人法）直接有關的申訴，還是關於歧視行為的申訴。法庭認為申訴人的申訴已被適當地定性為對法律的質疑。

14.3 締約國認為本申訴沒有實際意義，因為所聲稱的性別歧視的依據已不存在。自 S-3 號法案於 2019 年 8 月 15 日生效以來，印第安人法中已消除所有基於性別的不平等規定，因與非印第安人男性結婚而失去身分的女性及其後代均有權登記為印第安人。失去印第安人身分的婦女及以前根據該法第 6(1)(c) 條獲得身分的其子女，有權根據新的第 6(1)(a.1) 條進行登記。在 1985 年 4 月 17 日之前出生的子女，或於該日之前的婚姻中出生的子女，以前根據第 6(1)(c.1) 條登記，現在有權根據新的第 6(1)(a.3) 條登記；這些子女在 1985 年 4 月 17 日之前出生的後代，或其在該日期之前的婚姻中出生的後代，也有權根據新的第 6(1)(a.3) 條登記。

14.4 締約國指出，2020 年 3 月 11 日印第安人登記官辦公室通知申訴人

已按印第安人法新的第 6(1)(a.3) 條為其進行登記，原因是根據新的第 6(1)(a.1) 條對其祖母的身分進行了調整。申訴人的子女也因此有權登記。對在 1985 年修正案之前和之後出生的子女有差別對待，完全是新登記資格制度通過的日期所致。基於日期的差別待遇並不構成歧視。締約國表示，印第安人法經修正後的規定不再構成性別歧視，因為根據 2019 年修正案，出生日期和結婚日期相同的母系曾孫與父系曾孫享有平等待遇。

申訴人對締約國關於可否受理及實體問題意見的回應

15.1 2020 年 9 月 14 日申訴人提交了回應，大意是，如果適用國內救濟方式不太可能帶來有效的救濟，則關於已用盡國內救濟方式的規則不適用。申訴人回顧說，委員會認為 *Kell v. Canada* 案的申訴可予受理，¹⁰ 因為即使假定國內救濟方式尚未用盡，但這些救濟措施仍不太可能給申訴人帶來有效的救濟。本案申訴人重申，已有多起內容完全相同的國內案件，歷經各級法院程序直至最高法院，均未給受害人帶來賠償，因為隨之而來的各次立法改革（1985 年 C-31 號法案、2011 年 C-3 號法案、2019 年 S-3 號法案）均有基於性別的歧視條款。

15.2 申訴人說，「法院挑戰計畫」的資金從 1992 年至 1994 年被削減，然後從 1994 年至 2006 年恢復，但不向新申請人提供。此外，原住民律師和學者 Naiomi Metallic 指出：「加拿大其他弱勢群體……都沒有面臨像加拿大人權法第 67 條這樣的法律，因為該條實際上禁止對造成許多原住民遭受歧視的最重要原因—印第安人法提出申訴……。加拿大權利法案 (Canadian Bill of Rights) 和憲章並未明

¹⁰ CEDAW/C/51/D/19/2008，第 7.3 段。

文禁止對印第安人法提出挑戰，但解釋這 2 份文件中平等保障規則的法庭裁判……實際上禁止了……此類挑戰。我檢視這些案件後的結論是，早該允許加拿大原住民族就平等問題提出的案件獲得審理，審理者應是真正瞭解歷史事實、法律和管轄權問題、社會學現象的決策者，只有這樣才能正確地裁判這些案件。」¹¹

15.3 申訴人提出，並非所有基於性別的歧視條款都已從印第安人法中刪除；其中第 6 條仍規定對申訴人及其後代予以差別待遇。事實上，目前的 1985 年中斷日期與以前的 1951 年中斷日期一樣恣意，因為它仍然剝奪原住民婦女後代登記身分的權利，也是導致申訴人子女及未來孫輩無法享有平等權利的多種交織因素之一。在這方面，皇家一原住民族關係部長的特別代表 Claudette Dumont-Smith 在 2019 年提交國會的報告中¹²強調：「個人是在 C-31 號法案生效日期（1985 年 4 月 17 日）之前還是之後出生或結婚，可能影響個人的印第安人身分的登記，並導致拒絕給予其該身分及相關福利。」特別代表指出，所有目前依第 6(2) 條享有登記權的人（如申訴人的子女）依第 6(1) 條均應享有該權利。最後，申訴人稱長期以來承認父系後裔的印第安人身分而不承認母系後裔的身分，造成了對母系後裔的汙名化。

15.4 申訴人也轉交了國際非政府組織、各國原住民族組織、大學的數十封支持信，包括：

(a) 文化生存組織：該組織不同意締約國認為該案無意義這個結論，因為印第安人法中基於性別的歧視條款仍在產生影響。事

11 Naomi Metallic, The door has a tendency to swing shut: the saga of Aboriginal peoples' equality claims, 2014 年 8 月 2 日。參見 <https://ssrn.com/abstract=3044849>。

12 參見 www.rcaanc-cimac.gc.ca/eng/1560878580290/1568897675238。

實上，S-3 號法案並未充分消除被剝奪權利的原住民婦女後代所面臨的歧視。該法案通過時排除了參議院委員會的修正案，而該修正案本可使原住民婦女及其 1985 年 4 月 17 日以前出生的後代獲得與原住民男性及其 1985 年 4 月 17 日以前出生的後代平等的身分。具體而言，S-3 號法案所作出的變更確實允許申訴人子女登記為印第安人身分，但並未依照參議院委員會的建議¹³ 確保原住民婦女的後代享有與原住民男性的後代相同的身分權。申訴人的子女只能依第 6(2) 條登記，而該條不允許個人將其身分傳給子女，除非子女的另一方父母也擁有印第安人身分。修改後的政策沒有明文歧視原住民婦女，但也未能有效補救先前的歧視政策。依照第 6(1) 條規定，如果申訴人的祖母保留了完全身分，那麼其子女就有身分登記資格，而且子女的身分也能傳給自己的子女，不論這些子女未來伴侶的身分如何。「第二代中斷」規則仍基於原住民婦女的性別而剝奪其後代的身分登記權。這種官僚主義的規則違反自決原則及基本權利，即加拿大批准的聯合國原住民族權利宣言第 8 條、第 9 條所承認的原住民族與原住民個人有權依據其傳統及習俗，隸屬於該原住民族社群或民族。文化生存組織鼓勵委員會全面解決這個長久且持續存在的歧視問題，並確認申訴人在各原住民族及其組織中享有廣泛的支持。文化生存組織也對締約國聲稱申訴人未用盡所有國內救濟方式表示關切，因為申訴人 10 年來為此案的申訴花了無數個小時，最終將案件提交到最高法院。最高法院拒絕對他的案件作出裁判，等於是贊同對加拿大人權

13 CEDAW/C/CAN/CO/8-9，第 13 段。

法的狹義解釋，使「第一民族」婦女及其後代幾乎沒有任何救濟餘地，因為他們缺乏體制權力和資金，無法為了維護權利而進行長達數十年的法律戰；

- (b) 人權觀察組織：該組織指出印第安人法是締約國殖民政策的一個主要工具。據加拿大真相與和解委員會所言，這項政策壓制了原住民族文化和語言，擾亂了原住民族政府，破壞了原住民族經濟，將原住民族人民限制在邊緣地區（往往是不毛之地）。S-3 號法案的逐步執行使情況得到顯著改善，包括按第 6(1)(a) 條使申訴人恢復身分，但他的子女仍沒有資格獲得相同的身分，因為他們不符合父母結婚時間須在 1985 年之前這條標準。他們的一些堂表兄弟姐妹的父母是在 1985 年之前結婚的，而申訴人的子女與這些人不同，只有按第 6(2) 條（恣意的、基於結婚年份的中斷規則）才能獲得身分，實際上使其後代無法按印第安人法獲得其家庭已有的身分。這項規定歧視父母在 1985 年後結婚的原住民母系後裔。事實證明締約國多年來對印第安人法進行零星改革是不夠的，仍給基於性別的歧視留下了空間。人權觀察組織還對尋求救濟的加拿大原住民訴諸司法的能力日益受限表示關切，特別是考慮到加拿大最高法院 2018 年 6 月作出的裁判，即：加拿大人權法庭不能推翻歧視的法律，所以無權決定印第安人法的部分內容是否具有歧視。鑑於此訴訟持續的時間過長，人權觀察組織也不接受締約國關於申訴人尚未用盡所有國內救濟方式的說法；
- (c) 國際特赦組織：該組織認為申訴人是加拿大成千上萬繼續受到歧視的人之一，原因是締約國一直未能充分解決以前印第安人

法在性別上不平等的規定帶來的不利影響，而該規定是以往強行同化原住民族的手段；

- (d) 第一民族大會：該組織指出 S-3 號法案是在未與原住民族充分協商的情況下通過的，導致法律不尊重他們的基本權利；
- (e) 卑詩省原住民族友誼中心協會：該協會為因印第安人身分而被排斥從而離開其傳統土地和相關文化習俗的原住民族解決需要，認為印第安人法仍是長期對原住民族實施有效同化的立法工具；
- (f) 加拿大原住民族婦女協會：該協會指出，鑑於申訴人這樣的原住民在訴諸司法方面經常面臨相當大的障礙，因此「對失蹤和被謀殺之原住民婦女和女孩國家調查機構」在其總結報告¹⁴中才會呼籲設立國家原住民族及人權監察員，以及相關的國家原住民族及人權法庭；
- (g) 卑詩印第安人酋長聯盟：該聯盟提出，2019 年的修正案未能為受印第安人法歷史上持續的同化條款影響的原住民婦女及其後代提供充分救濟。事實上，鑑於在身分認定中持續存在的中斷日期限制，申訴人的子女只有資格按第 6(2) 條登記，而他們的堂表兄弟姐妹則有資格按第 6(1) 條登記，這使申訴人的子女無法自由地將其身分傳給自己的子女，而這直接起因於他們的母系祖先被剝奪了權利。加拿大選擇以零星的方式來修正歧視條款，而且是因為多次受到法律挑戰才這樣做，而不是為了完全結束歧視；
- (h) 卑詩公民自由協會：該協會指出印第安人法長期實行基於性別

14 參見 www.mmiwg-ffada.ca/final-report/。

的歧視，與性別平等背道而馳，最早可追溯到 1850 年在法律上將「印第安人」定義為具有印第安血統的男性。今天，S-3 號法案仍然具有歧視。

- 15.5** 申訴人認為締約國以法律規定來決定某人是否有資格歸屬於某個原住民族，這是一種不正常的做法。申訴人的祖先 Cheakamus 族酋長 Thomas Chilihtin 是 1921 年將 16 個原住民族合併成現在的斯闊米什民族的 16 位領導人之一。在那之前，這些民族都面臨巨大的壓力，因為其祖傳領地周圍都是正在取得土地、處於快速發展中的非原住民。這位酋長代表斯闊米什民族向北溫哥華皇家委員會提出了他對自身文化流失的預測。他說：「白人到來這裡時，被允許隨便到任何地方打獵、捕獵、釣魚。這時我們的麻煩就開始了。白人認為我們吃了太多的魚，就透過法律阻止我們的人捕魚，每年只有很短的時間例外。」申訴人指出締約國 2020 年仍在實行類似的做法，透過以往及當前的歧視政策將原住民婦女、其子女、其後代驅逐出其社群。

締約國的補充意見

- 16.1** 2021 年 2 月 5 日締約國重申其立場，即：法律中已消除了基於性別的不平等。
- 16.2** 締約國確認原住民族服務部指出新的中斷日期可能需要修法。

委員會須審議的爭點及程序

● 審議受理與否

- 17.1** 根據議事規則第 64 條，委員會必須決定本申訴是否符合《任擇議定書》規定的受理條件。根據議事規則第 72 條第 4 款，委員會必

須在審議本申訴的實體問題之前就此作出決定。

17.2 根據《任擇議定書》第 4 條第 2 項第 a 款，委員會確信同一事項過去和現在均未受到另外一項國際調查或解決程序的審查。

17.3 委員會表示注意到締約國提出，依《任擇議定書》第 2 條規定，應宣布本申訴不可受理，因為申訴人是男性，無資格稱自己為受害人。委員會也表示注意到申訴人的論點，即：《任擇議定書》第 2 條並不要求提交申訴並聲稱遭受性別歧視的個人必須是婦女；申訴人及其子女之所以是受害者，是因為他們是母系原住民後裔；締約國根據印第安人法歧視原住民婦女及其後裔。委員會回顧《任擇議定書》第 2 條規定申訴可由「個人」提交，也可由他人代表「個人」提交，未將受害者限制於「婦女」。委員會注意到申訴人代表他本人及其女兒和兒子稱，他們遭受侵害是因為自己是原住民婦女的後代，而這位婦女由於締約國單方面制定的印第安人法有性別上不平等的規定而失去了原住民身分和決定自己身分的權利。本案所指稱的侵害起因於申訴人祖母的性別，而如果申訴人的原住民身分源自於祖父就不會發生。委員會注意到申訴人稱最初對他祖母實行的性別歧視，使他本人及其子女受到傷害。委員會指出，締約國以新的第 6(1)(a.1) 條追認了申訴人祖母 Johnson 女士的登記身分，從而承認 Johnson 女士本人曾遭受歧視。委員會認為以往對 Johnson 女士的性別歧視仍在影響其後代，因為他們稱自己不能享有自由地被承認為原住民這項基本權利，也不能自由地將其身分傳給子女。關於此事，委員會認為，原住民婦女的男女後代（如申訴人及其子女）因締約國單方面確立的性別不平等規定而失去原住民身分和決定自己身分的權利，按《任擇議定書》規定

有資格被視為直接受害者，因為所指稱的傷害是對其母系長輩的性別歧視的直接結果。¹⁵ 委員會回顧，委員會與兒童權利委員會聯合頒布的一項意見分析了某些侵害婦女人權行為的跨代傷害。¹⁶ 有鑑於上述情況，消除對婦女歧視委員會認為，根據《任擇議定書》第 2 條規定，委員會有權審議此申訴，不僅包括關於申訴人女兒 I.D.M. 的內容，還包括關於申訴人及其兒子的內容。

17.4 委員會表示注意到締約國最初的論點是：鑑於申訴人 2008 年根據加拿大人權法提出的申訴仍待決，應宣布本申訴因未用盡國內救濟方式而不可受理。2015 年加拿大人權委員會聲請對加拿大人權法庭的下述裁判進行司法審查，即：加拿大人權委員會無權審理關於印第安人法條款的申訴。委員會注意到加拿大聯邦法院隨後駁回了司法審查，聯邦上訴法院也予以駁回；2017 年加拿大最高法院受理上訴，但最終於 2018 年拒絕對此案作出裁判。委員會注意到申訴人的申訴花了 10 年才到達最高法院，而最高法院最終拒絕對此案作出裁判。

17.5 委員會表示注意到締約國聲稱申訴人未用盡國內救濟方式，因為他沒有根據加拿大權利與自由憲章提出關於歧視的憲法訴訟，而為此他本可尋求公益法律代理，也可尋求捐款為其辯護提供資金，也可求助於法律扶助方案或「法院挑戰計畫」。然而，委員會也

15 例如見國際刑事法院，Prosecutor v. Bosco Ntaganda，案件編號 ICC-01/04-02/06，2021 年 3 月 8 日的賠償令，第 122 段：「因強暴和性奴役而出生的兒童可能有資格被視為直接受害者，因為他們所遭受的傷害是犯罪的直接結果」；第 123 段：「分庭指出，確認因強暴和性奴役所生的兒童是直接受害者而不是間接受害者，是承認他們所遭受的傷害具有特殊性，這種承認在可能給予他們的其他形式賠償之外，也可構成一種適當的補償措施」。

16 消除對婦女歧視委員會及兒童權利委員會就確保為因衝突中遭受強暴而出生的兒童及其母親提供預防、保護、援助而聯合頒布的意見。另見 CRC/C/OPAC/DZA/CO/1，第 23 段。

表示注意到申訴人的意見，即：如委員會在 Kell v. Canada 案中所確認的那樣，如果適用國內救濟方式不太可能帶來有效的救濟，則不適用「應當用盡國內救濟方式」這項規則，特別是如果按加拿大權利與自由憲章所獲得的救濟缺乏效果且時間長得不合理，例如 McIvor 女士被迫等待了 26 年才得到部分救濟。據申訴人稱，鑑於他的年收入很低，而且是加拿大身心障礙年金計畫的受益人，同時考慮到「法院挑戰計畫」沒有足夠的資金，維持這種法律訴訟的費用是非常昂貴的。委員會注意到，關於同一問題的 3 項憲法訴訟帶來了 1985 年、2011 年、2019 年的 3 次立法改革，但據稱維持了申訴人在此申訴中提到的性別歧視條款。因此，委員會認為締約國所提及的憲法訴訟會有不合理的拖延，不可能給申訴人及其子女帶來有效的救濟。因此委員會認為，根據《任擇議定書》第 4 條第 1 項規定，委員會有權審議本申訴。

- 17.6** 委員會表示注意到締約國的下述論點，即：應根據《公約》規定按《任擇議定書》第 4 條第 2 項第 b 款宣布本申訴不可受理，因為申訴人所稱的區別不是基於性別，而是基於血統，而血統未被《公約》指為歧視理由。然而委員會注意到，締約國多次承認印第安人法登記條款中存在基於性別的不平等（見上文第 14.3 段及第 16.1 段），而且 S-3 號法案本身最初就被稱為「修正印第安人法以消除印第安人登記中基於性別的不平等的法案」（見上文第 11.1 段）。此外委員會也認為，本申訴事關根據母系或父系血統對不同的人加以差別待遇，因此委員會有權審議本申訴。因此委員會認為，根據《任擇議定書》第 4 條第 2 項第 b 款規定，委員會有權審議本申訴。

- 17.7** 委員會表示注意到締約國的下述論點，即：根據《任擇議定書》第4條第2項第e款，應宣布本申訴不可受理，因為「申訴人祖母於1927年失去權利」這個用以證明所稱歧視的事實發生在《任擇議定書》對加拿大生效之前。委員會也表示注意到，申訴人援引美洲人權委員會、原住民族權利問題特別報告員、本委員會本身的報告指出，所指控的違反行為仍在發生，而且該行為源自於2011年及2019年的修正案。委員會注意到，雖然所指控的歧視行為始於1927年，也就是《任擇議定書》對締約國生效之前，但申訴人祖母喪失權利對其後代造成了目前的後果。此外，被指控持續加劇歧視效應的立法修正案是在2003年後生效，即《任擇議定書》對締約國生效之後。因此，締約國被指控未能保護申訴人及其子女免遭侵害的行為，發生於締約國承認委員會根據《任擇議定書》的職權之後。¹⁷ 據此，委員會認為，根據《任擇議定書》第4條第2項第e款，委員會基於屬時管轄 (*ratione temporis*) 有權審議申訴人關於其本人和子女的權利受到侵害的指控。
- 17.8** 委員會在認為本申訴可否受理沒有任何障礙後，進而審議實體問題。

17 委員會回顧其以前曾指出，印第安人法尚存的歧視條款繼續影響到原住民婦女及其後代 (CEDAW/C/CAN/CO/8-9, 第13段)。另請參閱人權事務委員會, *Mclvor and Grismer v. Canada* (CCPR/C/124/D/2020/2010), 第6.3段。

● 審議實體問題

18.1 委員會依照申訴人和締約國根據《任擇議定書》第 7 條第 1 項規定提供的所有資料審議本申訴。

第 1 條

18.2 申訴人聲稱他本人及其子女是一名曾因其性別而受到差別待遇的婦女的孫子和曾孫，這導致他們也受到締約國的歧視。申訴人認為這構成了歧視，因為對他們原住民身分的認定是基於母系的原住民血統，而不是父系的原住民血統。申訴人認為，自 1927 年以來印第安人法規定的持續歧視一直困擾著他所屬的母系原住民血統支脈，使四代人受到基於性別的歧視，侵害了他本人及其子女歸屬於一原住民族和依照自己的傳統習俗傳承其文化身分的基本權利。締約國主張，2019 年的修正案取消了基於性別而對母系和父系的區分，母系曾孫與父系曾孫在相同的出生和結婚日期條件下，有同等獲得印第安人身分的機會。締約國指出，2019 年申訴人已根據第 6(1)(a.3) 條登記身分，其子女有權根據第 6(2) 條登記，這是因為新登記制度立法通過的時間點不同，而使他們受到差別待遇，不再構成《公約》第 1 條規定的基於性別的歧視。締約國也指出本申訴的核心涉及以何種標準確定誰有資格登記為印第安人，表示相關法律力求確保有資格獲得印第安人身分者須具有足夠程度的歷史上「第一民族」的血統。締約國認為登記為原住民並非人權。

18.3 委員會注意到，由於申訴人是被剝奪身分權的母系原住民後裔，他在 2011 年前一直未被承認原住民身分，也無法完全決定自己身分，之後他只能恢復有限的身分，因而無法將其文化身分傳給子女。只

有到 2019 年，因申訴人祖母按新的第 6(1)(a.1) 條被追溯登記身分，他的身分才得以從按第 6(2) 條登記提升到按第 6(1)(a.3) 條登記。因此，申訴人的子女僅得根據第 6(2) 條被承認為原住民，這仍未賦予他們將原住民身分自由傳給自己子女的權利。委員會注意到，中斷規則是締約國單方面制定的，目前只適用於曾失去原住民身分與自我認同權利的原住民婦女的後代，導致其與原住民男性的後代身分上有所差異；因此，中斷規則正是影響申訴人及其子女的因素，因為他們的原住民身分來自其母系血統，而不是父系血統。事實上，委員會也注意到 2011 年的修正案允許被剝奪身分權的婦女的孫子女重新獲得資格，條件是孫子女出生於 1951 年之後，而且只能獲得有限的身分，因此他們能否將身分傳給自己的子女，取決於子女另一方父母的身分。委員會也注意到 2019 年的修正案以 1985 年這個中斷日期取代了 1951 年這個中斷日期。委員會認為締約國制定的中斷規則以歧視的方式影響到被剝奪身分權的原住民婦女的後代，相較之下，享有身分的印第安人男性的後代，由於其血統來自男性，從未受到過去被剝奪身分權的影響。如人權觀察組織所指出，後來的中斷規則對父母有原住民母系血統而本人在 1985 年後結婚者構成歧視（見上文第 15.4(b) 段）。在本案中，如締約國所承認，對申訴人祖母的歧視待遇是基於性別的。委員會考慮到這是對申訴人及其子女持續影響的根源，即締約國未充分承認他們是原住民，從而影響了他們自由傳遞這種身分和文化認同的權利，因而得出結論認為，即使印第安人法目前不是基於後代本人的性別，而是基於出生日期或結婚日期，仍在實際上延續了對以前被剝奪權利的原住民婦女後代的差別待遇，構成

了跨世代歧視，屬於《公約》第 1 條的範圍並符合其定義。

18.4 委員會認為，與締約國的說法相反，原住民族確實享有被承認為原住民族的基本權利，因為國際法確立了自我認定的基本標準。加拿大批准的聯合國原住民族權利宣言第 9 條表明，原住民族及原住民個人有權根據相關原住民族社群或民族的傳統和習俗歸屬於該原住民族社群或民族。¹⁸ 這對於消除和防止強迫同化行為具有至關重要的意義。事實上，聯合國原住民族權利宣言第 8 條規定原住民族與原住民個人享有不被強行同化、文化不被破壞的權利，因此各國應採取有效機制，防止並糾正任何意圖或實際剝奪其作為獨特民族的完整性、剝奪其文化價值或族裔認同的行為。此外委員會也注意到，美洲人權法院指出原住民族的身分（包括名稱和成員構成）是一個社會和歷史事實，也是其自立自治的一部分，因此各國必須自我節制，尊重原住民族作出的相關決定，即尊重該民族認定自我身分的方式。¹⁹ 委員會認為，在此申訴所涉案件中，締約國規定男性和婦女將原住民身分傳給後代的標準不一，恰恰違反上述基本的自我認定權利。

第 2 條及第 3 條

18.5 申訴人稱，2019 年修正案中提出的 1985 年中斷日期與以前的 1951 年中斷日期一樣是恣意的，因為它仍然剝奪原住民婦女後代登記身分的權利。事實上，長期以來規定父系後代的身分有別於

18 另請參閱國際勞工組織 1989 年原住民族與部落人民公約（第 169 號），第 1(2) 條；及 CERD/C/PER/CO/22-23，第 6(a) 段。

19 美洲人權法院，Case of the Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay，2010 年 8 月 24 日判決，第 37 段。另見 Case of the Saramaka People v. Suriname，2007 年 11 月 28 日的裁判，C 輯，第 172 號，第 164 段。

母系後代，助長了對母系後代的污名化，而這種區別仍存在於最新版印第安人法中。申訴人指出，相關改革是在沒有與原住民族充分協商的情況下進行的，締約國無視原住民族組織和原住民族婦女權利主要倡導者的意見，而這些組織和倡導者呼籲開展更廣泛的改革進程，以充分且最終消除印第安人法關於身分登記的所有歧視規定。委員會注意到，締約國主張因為不再存在基於性別的歧視，而是僅根據出生日期和結婚日期的差別，且與原住民族協商的程度與登記規定是否歧視女性這個問題無關，因此其充分履行了《公約》第 2 條及第 3 條規定的義務。

18.6 委員會指出，1985 年以前的印第安人法載有明文歧視原住民婦女的規定，即：如果他們與沒有印第安人身分的男性結婚，就剝奪他們的印第安人身分。申訴人的祖母是斯闊米什族一位領導人的女兒，但他卻失去了印第安人身分，原因是他被締約國強行安置在寄宿學校，之後與非原住民男性結婚。當申訴人出生時，沒有資格獲得印第安人身分。

18.7 委員會注意到，雖然 1985 年的修正案允許因與非原住民男性結婚而被剝奪權利的婦女恢復原住民身分，但修正案制定了一項身分登記規則，將「印第安人」分為兩大類，還制定了第二代中斷辦法，只適用於被剝奪身分權的原住民婦女的母系後代，從而繼續永久歧視這些婦女的後代。因此，申訴人的祖母恢復了印第安人身分，但只能將有限的身分傳給兒子（申訴人的父親）。所以申訴人當時登記身分被拒。

18.8 委員會注意到 2011 年的修正案允許被剝奪身分權的婦女的孫輩重新獲得資格，條件是他們出生於 1951 年之後，並且只能獲得有限

制的身分，能否將身分傳給自己的子女取決於另一方父母的身分。與之前相同的是，此限制不適用於源自父系血統的印第安人，因為他們不受過去剝奪身分的影響。因此，申訴人第一次獲得印第安人身分登記，但只是有限制的身分形式，不能傳給子女。相較之下，僅從一位具原住民身分的祖父繼承身分的後代從未失去過身分，因此能將身分傳給子女。委員會注意到，締約國本身承認，隨著 2011 年的修正案，申訴人首次有資格獲得第 6(2) 條規定的身分，即：雖然他獲得了身分，但沒有資格傳給子女；相反，1985 年以前與非原住民女性結婚的原住民男性的孫輩則具有第 6(1) 條而不是第 6(2) 條規定的身分，因此與申訴人的子女不同，原住民男性的曾孫也有資格登記身分。

18.9 委員會注意到，2019 年修正案後，申訴人祖母按新的第 6(1)(a.1) 條進行身分登記，因此申訴人按新的第 6(1)(a.3) 條進行了身分登記。其子女的身分現在第一次得到承認，但只是按第 6(2) 條登記，因而是有限制的身分，因為其父母是在 1985 年中斷日期之後結婚的。因此，他們不能自由地將身分傳給自己的子女，除非其子女的另一方父母也擁有印第安人身分。委員會注意到皇家一原住民族關係部長的特別代表的報告稱，目前所有有資格按第 6(2) 條登記的人都應享有第 6(1) 條規定的權利。委員會也注意到一些原住民族權利專家認為，2019 年的修正案未納入擬議修正條文，讓原住民婦女及後代與原住民男性及後代擁有平等身分，因此未充分解決被剝奪權利的原住民婦女的後代所面臨的歧視。這些專家認為：雖然經修正的法律未明文歧視原住民婦女，但未能有效補救以前的歧視政策；假設申訴人祖母得以與他同世代、有類似情況的男

性在平等基礎上保留完整的身分，則申訴人的子女本可獲得第 6(1) 條規定的資格，並能像父系後代那樣將身分傳給子女，不論其未來伴侶的身分如何。²⁰

18.10 因此委員會認為，2019 年修正案中的「1985 年中斷」規則雖然目前並非基於後代本人的性別，但實際上繼續對以前被剝奪權利的原住民婦女後代給予差別待遇。申訴人因自己的母系祖先被剝奪身分權而無法自由地將原住民身分和原住民認同傳給子女，因而申訴人的子女也無法自由地將身分傳給自己的子女。委員會注意到，締約國確認原住民族服務部稱可能需要就新的中斷日期修法（見第 16.2 段），原因正是目前因以前的明文性別歧視規則而存在不平等情況。因此委員會認為，拒絕給予申訴人母系祖先印第安人身分的後果尚未得到充分救濟，這正是申訴人及其子女目前所面臨歧視的根源。因此，委員會認定締約國違反依《公約》第 2 條及第 3 條所承擔的義務。

18.11 委員會提醒締約國，在原住民族及原住民婦女的權利可能受到影響時，不與他們協商構成一種歧視。²¹

19. 委員會根據《任擇議定書》第 7 條第 3 項以及上述各項因素認為，締約國未能履行其根據《公約》承擔的義務，因而侵害了申訴人及其子女按照《公約》第 1 條、第 2 條、第 3 條應享有的權利。

20 參見 Naiomi Metallic（上文第 15.2 段）；文化生存組織（上文第 15.4(a) 段）；人權觀察組織（上文第 15.4(b) 段）；卑詩印第安人酋長聯盟（上文第 15.4(g) 段）。

21 Ågren et al. v. Sweden (CERD/C/102/D/54/2013)，第 6.7 段。此外，取得自由、事前、知情的同意，這項義務已定性為國際法的一般原則。另請參閱美洲人權法院，Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador，2012 年 6 月 27 日的裁判，第 164 段。

20. 委員會向締約國提出下列建議：

- (a) 關於申訴人及其子女：提供他們適當賠償，包括承認他們是具有完整法律能力的原住民，並能無條件地將原住民身分和認同傳給後代；
- (b) 一般性建議：
 - (i) 透過自由、事先與知情 (free, prior and informed) 的協商程序之後修法，全面處理印第安人法所含歷史上性別不平等規定造成的不利影響，並將自我認定的標準明文納入法規，包括刪除登記規則中的中斷日期，並採取一切其他必要措施使所有母系後代得以在與父系後代平等的基礎上獲得身分登記；
 - (ii) 為執行法律修正案分配足夠的資源。

21. 締約國應依照《任擇議定書》第 7 條第 4 項充分考慮委員會的意見與建議，並在 6 個月內向委員會提交書面回復，包括說明按上列意見和建議所採取的行動。請締約國公布並廣泛傳播委員會的意見與建議，讓社會各方面特別是斯闊米什民族能夠瞭解委員會的意見與建議。

延伸討論

1. 就本案的特殊情況，消除對婦女歧視委員會對 CEDAW 保護範圍作出了具包容性的詮釋。為何男性得以因母系歧視規範的延續而提出申訴？又本案如何認定「跨世代性別歧視」？

締約國措施構成歧視之原因：締約國之法律規定看似以「血統」做為認定原住民身分之標準，卻在原住民身分傳承上造成「跨世代的性別歧視」的規範效果。

締約國之原住民身分取得的相關法律（系爭規定）對於女性血統的身分傳承設下限制（例如僅能傳承至第二代）。締約國聲稱系爭規定之目的乃在力求確保有資格獲得印第安人身分者須具有足夠程度的歷史上「第一民族」的血統。亦即，係出於原住民族血統維護的考量，並非源於性別歧視。

消除對婦女歧視委員會認為系爭規定係以歧視的方式影響到被剝奪身分權的原住民婦女的後代；相較之下，享有身分的印第安人男性的後代，由於其血統來自男性，即未受到身分限制的影響。申言之，締約國關於原住民身分取得及傳承之規定，是基於性別所產生的歧視待遇，即便修正之法律改以出生日期或結婚日期作為身分傳承標準，但實際上仍延續了對以前被剝奪權利的原住民婦女後代的差別待遇，構成了跨世代歧視。是以，消除對婦女歧視委員會認為締約國應承認申訴人及其子女是具有完整法律能力的原住民，並得無條件地將原住民身分和認同傳給後代。

2. 根據憲法法庭於 111 年所作的憲判字第 4 號判決，當時的原住民身分法第 4 條第 2 項規定：「原住民與非原住民結婚所生子女，從具原住民身分之父或母之姓或原住民傳統名字者，取得原住民身分。」該條文規定使得原住民母親與非原住民父親所生的子女，即使擁有原住民血統，如果選擇從父姓，則無法取得原住民身分。這樣的規定不僅依賴血統來決定是否能獲得原住民身分，還增加了從姓或傳統名字的要求。

雖然該判決主要以種族平等權及原住民身分認同權作為審查的依據，但在判決第 45 段中，大法官也指出，臺灣社會普遍存在子女從父姓的習慣，這使得女性原住民在傳承原住民身分時，遭遇了與男性原住民不同的待遇，從而涉及性別平等權的問題。為何從父姓的習慣會對性別平等權造成限制？為何大法官在這個案子只是附帶提到可能有性別平等的問題，而不是作為審查的主要依據？這個規定應該怎麼修改才比較符合原住民身分認同權與性別平等？





10

V.P. v. Belarus

退休金年資計算之性別間接歧視案

CEDAW/C/79/D/131/2018



案例基本資訊及摘要

案例基本資訊

- 申訴日期：2017 年 11 月 20 日（首次提交）
- 意見通過日期：2021 年 6 月 28 日
- 公約條款：消除對婦女一切形式歧視公約 (CEDAW) 第 1 條、第 2 條第 (b) 款至第 (d) 款及第 (f) 款、第 11 條第 1 項第 (e) 款
- 關鍵字：對婦女的歧視；退休金；社會保障權；間接歧視

摘要

● 事實

申訴人於年滿法定退休年齡 55 歲時，提出退休金申請。法律規定的應計退休金服務年資為 10 年，但申訴人申請退休金時的應計退休金服務年資因總統令變更為 15 年 6 月，也就是必須繳納 15 年 6 月的退休保險基金才能請領退休金。申訴人因其於 2009 年至 2016 年照顧其子女及一名身心障礙者之期間未被計入，應計退休金服務年資只有 12 年多，故無法請領退休金。

● 申訴人主張

白俄羅斯拒絕申訴人的退休金申請，違反 CEDAW 第 11 條第 1 項，構成對女性在就業上的間接歧視 (indirect discrimination)，因為女性通常是照顧者，更容易因照顧責任而無法達到法律要求的應計退休金服務年資。在白俄羅斯，絕大多數照顧者為女性，要累積法定要求的應計退休金服務年資比男性困難許多。此外，白俄羅斯並未通過明定直接歧視及間接歧視的性別平等立法，也沒有提供有效的救濟，相關法令提高了應計退休金服務年資等，侵害他根據 CEDAW 第 2 條第 (b) 款至第 (d) 款及第 (f) 款享有的權利。

● 締約國說明

白俄羅斯對應計退休金服務年資的要求不分性別，對男女都一樣；又針對有 5 個以上子女或有身心障礙子女的女性，提供更優惠的年資要求。退休金法雖然未將主要由女性承擔的照顧服務計入應計退休金服務年資，但同樣將男性的服兵役期間排除在外，表示這一制度並非單獨針對女性的歧視。

● 委員會審議結果

締約國統計資料顯示，從事那些被排除在應計退休金服務年資活動的男女性大致相等。此外，締約國對特定女性提供更優惠的退休金制度以彌補對脆弱群體的影響。委員會也注意到，申訴人未說明照顧子女為何迫使他在這麼長的時間內不尋找有酬工作，也沒有說明他為何在 2016 年後才申請就業協助。因此認為締約國並未違反 CEDAW 第 2 條第 (b) 款至第 (d) 款及第 (f) 款或第 11 條第 1 項第 (e) 款（結合第 1 條）。

案例內容

背景

1. 申訴人 V.P.，白俄羅斯國民，1961 年出生。他聲稱，締約國侵害了他根據《消除對婦女一切形式歧視公約》第 2 條第 (b) 款至第 (d) 款及第 (f) 款以及第 11 條第 1 項第 (e) 款結合第 1 條享有的權利。《公約》及其《任擇議定書》分別於 1981 年 9 月 3 日及 2004 年 5 月 3 日對締約國生效。申訴人由白俄羅斯赫爾辛基委員會協會代表。

申訴人陳述事實

- 2.1 2016 年 2 月，在達到 55 歲退休年齡時，申訴人向當地退休金委員會提出了退休金申請。當時，他的就業紀錄包括 24 年 2 個月 19 天的一般勞務經歷（這包括所有有酬工作時期，以及學習、產假、義務兵役等）。在此期間，他的應計退休金服務年資（向退休保險基金繳款的就業期間）為 12 年 10 個月 24 天。
- 2.2 2016 年 2 月 26 日，退休金委員會以申訴人沒有足夠的應計退休金服務年資為由拒絕了退休金申請。該委員會指出，根據 2015 年 12 月 31 日白俄羅斯總統第 534 號令（自 2016 年 1 月 1 日起生效），個人必須向退休保險基金繳款至少 15 年 6 個月，才有資格領取退休金。在事件發生時，第 534 號令與白俄羅斯關於退休金制度的法律（退休金法）相衝突。該法第 15 條規定，必須有 10 年的應計退休金服務年資才有資格領取繳費式退休金。同法第 11 條規定了額外的前提條件，即婦女必須有 20 年的一般勞務經歷（無論是否向退休保險基金繳款），並且必須年滿 55 歲。
- 2.3 2016 年 5 月 31 日，申訴人就 2016 年 2 月 26 日的決定向明斯克大

區執行委員會的勞動、就業及社會保障委員會提出申訴。退休金委員會的決定被認為是有根據的，他的申訴被駁回。

2.4 2016 年 7 月，申訴人向鮑里索夫斯基地方法院提出訴訟。他表示，從 1998 年到 2009 年，他一直在照顧他的子女，直到他最小的兒子 14 歲。其後，他在 2009 年 4 月 6 日至 2010 年 5 月 1 日及 2011 年 9 月 23 日至 2016 年 2 月 1 日期間照顧一名身心障礙者（即共計超過 5.5 年）。2009 年至 2016 年間的那段時間，以及產假，都算作他的一般勞務經歷，而不算作應計退休金服務年資。應計退休金服務年資的要求大幅增加，實際上剝奪了他真正有資格領取退休金的機會。同時，他也沒有資格領取非繳費式社會退休金，因為只有在婦女年滿 60 歲時才能領取這項退休金。

2.5 2016 年 8 月 23 日，鮑里索夫斯基地方法院駁回了申訴人的訴訟，維持駁回他的退休金申請的決定。該地方法院重申，申訴人只有 12 年 10 個月 24 天的應計退休金服務年資，低於第 534 號令要求的年資。在計算應計退休金服務年資時，不考慮申訴人所表示照顧其子女和身心障礙者的期間，因為申訴人沒有向退休保險基金繳款。該法院也強調指出，總統令優先於退休金法的規定。

2.6 申訴人向明斯克地方法院提出上訴。他重申了他的論點，並強調指出，國內法造成了對婦女的間接歧視，因為白俄羅斯的無酬照顧工作大多是由婦女承擔。申訴人援引了經濟社會文化權利委員會關於社會保障權利的第 19 號一般性意見（2007 年）的規定，委員會在該意見中呼籲採取措施，允許婦女平等獲得社會福利基金，同時考慮到履行家庭職責造成的就業中斷。2016 年 10 月 17 日，明斯克地方法院駁回了申訴人的上訴，完全同意初審法院提出的理由。

- 2.7** 申訴人向明斯克地方法院院長提出監督上訴。他重申了他在下級法院提出的論點。2017 年 2 月 16 日，他的上訴被駁回。
- 2.8** 2017 年 7 月 17 日，白俄羅斯最高法院副院長駁回了申訴人的監督上訴，維持下級法院的裁判。

申訴意旨

- 3.1** 申訴人認為，拒絕他的退休金申請違反《公約》第 11 條第 1 項第 (e) 款，因為這導致對婦女的間接歧視，這是由於婦女是子女和身心障礙者的主要照顧者，更頻繁面臨就業中斷的問題，因此他們無法累積法律要求的應計退休金服務年資。申訴人具體指出，根據白俄羅斯勞動及社會保障部代表提供的資訊，2015 年，99% 的 3 歲以下子女的照顧者是婦女。他主張，雖然國內法律規定對男性和女性提出了平等的要求，但女性處於較不利的地位。婦女累積所要求的應計退休金服務年資要困難得多，在儘管照顧工作於國家層級被認為具有重大社會意義，但卻不計入應計退休金服務年資的情況下，就更是如此。
- 3.2** 2010 年，消除對婦女歧視委員會已經要求締約國通過關於性別平等的立法，其中應納入對婦女的直接及間接歧視的定義。該項立法尚未通過，這侵害申訴人根據《公約》第 2 條第 (b) 款所享有的權利。
- 3.3** 根據《公約》第 2 條第 (c) 款，締約國必須建立保障婦女權利與男性平等的法律，並且透過具有管轄權的國內法院，確保婦女免受任何歧視行為的有效保護。在本案的情況下，申訴人主張，締約國未能向他提供此類救濟措施。歧視待遇的舉證責任落在申訴人身上。國內法院沒有考慮到國際法律文書的規定。

3.4 申訴人稱，締約國通過了第 534 號令及其他立法，提高了對應計退休金服務年資的最低要求，侵害他根據《公約》第 2 條第 (d) 款享有的權利，因為此類立法對婦女的影響不成比例。

3.5 最後，申訴人認為，締約國也侵害他根據《公約》第 2 條第 (f) 款所享有的權利，因為締約國未能廢除構成歧視的法規。申訴人指出，締約國通過了 2017 年 6 月 29 日白俄羅斯總統第 233 號令，其中規定照顧身心障礙者的人只需要 10 年的應計退休金服務年資就有資格領取退休金。然而，同樣的命令卻要求這些人累積更多的一般勞務經歷（女性 35 年，男性 40 年）。因此，新總統令並沒有廢除歧視作法，反而帶來新的差別待遇。

締約國對本案受理與否及實體問題的回應

4.1 締約國在 2018 年 12 月 26 日的一般照會提出了回應。

4.2 關於受理與否問題，締約國提出，可以透過監督審查程序對已生效的國內法院的裁判提出上訴。申訴人針對鮑里索夫斯基地方法院 2016 年 8 月 23 日的裁判向明斯克地方法院院長和白俄羅斯最高法院副院長提出了此類上訴。申訴人沒有行使向最高法院院長提出監督上訴的權利。此外，他也沒有對法院的裁判向檢察機關提出聲請。因此，根據《任擇議定書》第 4 條，本申訴不可受理，因為申訴人沒有用盡所有可用的國內救濟方式。

4.3 關於申訴的實體內容，締約國提到了白俄羅斯憲法，認為每個公民都得到了平等機會保障。白俄羅斯勞動法規定男女享有平等的勞動權利，任何基於年齡或性別的歧視都是明確禁止的。締約國努力減輕影響男女間家庭責任分配的歷史文化刻板印象。婦女更有可能在就業方面有中斷問題，因此為他們重返勞動市場提供了特別保障。

具體而言，為接近退休年齡的婦女提供具體的教育計畫和職業諮詢。因此，女性失業率低於男性（2018 年女性失業率為 3.6%，男性為 5.7%；2016 年女性失業率為 4.2%，男性為 7.5%）。

4.4 締約國認為，國內法律設立了多個退休金制度，包括繳費式老年退休金和非繳費式社會退休金。在當時，為年滿 56 歲的女性和年滿 61 歲的男性提供退休金保障（開始領取退休金的年齡每年逐步增加 6 個月，到 2022 年，女性為 58 歲，男性為 63 歲）。社會退休金在女性和男性分別年滿 60 歲和 65 歲時可以領取。¹ 退休年齡差異是為了實現事實上的平等，並考量影響性別間家庭角色分配的文化刻板印象。同時，在達到退休年齡後，婦女可以自由地繼續工作，不受任何法律限制。

4.5 領取退休金的條件是個人向退休保險基金繳款滿 10 年（該規定自 2014 年 1 月 1 日起生效）、15 年（該規定自 2015 年 1 月 1 日起生效）或 15.5 年（該規定自 2016 年 1 月 1 日起生效）。這項年資要求每年將增加 6 個月，直到 2025 年達到 20 年。應計退休金服務年資的要求對男性和女性是一樣的。同時，對某些類別的婦女有特殊的制度。例如，育有 5 個或 5 個以上子女或身心障礙子女的母親只需有 5 年的應計退休金服務年資，就有資格領取退休金。國內法不將照顧子女及身心障礙者、受教育及服兵役期間計入應計退休金服務年資。此一作法不僅將通常由婦女從事的活動排除在應計退休金服務年資之外，也將主要由男性從事的活動（例如服兵役）排除在外。2012 至 2017 年，此類活動的平均持續時間男性和女性大致相等（分別為 4.3 年和 4.5 年）。

1 締約國指出，社會退休金福利低於退休金福利。不過，領取社會退休金的人可能有權利獲得其他補充福利。

4.6 決定提高年齡和應計退休金服務年資要求是為了因應白俄羅斯的人口老化，這是許多國家普遍存在的趨勢。新增加的應計退休金服務年資對男性和女性來說都是合理且可以達到的。根據勞動及社會保障部的資訊，2012 年至 2017 年，女性的應計退休金服務平均年資為 29 年，男性為 32.2 年。國家統計數據顯示，2017 年，96.7% 的退休年齡婦女領取了退休金福利（男性為 89.4%）。2014 年至 2016 年間，所有退休年齡婦女中只有 0.8%（男性為 0.6%）由於應計退休金服務年資不足而被拒絕領取退休金。因此，與婦女領取退休金有關的不利情況不是由白俄羅斯的直接或間接歧視作法及法規造成的，而是出於個人的人生選擇。

4.7 申訴人的應計退休金服務年資不到 13 年。他不僅照顧身心障礙者，還持續照顧他自己的子女，直到最小的子女滿 14 歲，遠遠超過了所規定的 3 年產假期限。所規定的應計退休金服務年資不足是拒絕發給退休金的合法理由。他也沒有累積 35 年的一般勞務經歷，而達到這個年資才能符合根據第 233 號令建立的特別制度的資格；根據該制度，照顧身心障礙者的人只要達到 10 年的應計退休金服務年資就有資格領取退休金。

4.8 同時，申訴人在 2016 年才請求就業協助。2016 年 6 月 22 日至 10 月 25 日，他登記為失業人口。社會服務機構為他提供了幾個就業機會；然而，他不是拒絕這些機會，就是沒有被雇主錄用。締約國指出，申訴人未對未被僱用一事提出救濟，而若拒絕僱用構成歧視，他本可向法院提出訴訟。2016 年 10 月 25 日，申訴人要求取消他的失業登記。之後，他再也沒有申請任何就業協助。無論如何，申訴人在年滿 60 歲時將有權領取非繳費式社會退休金。

4.9 締約國也指出，總統令完全符合國內法律規定，在法律上優先於白俄羅斯退休金法的規定。締約國指出，申訴人質疑的是對他不利的總統令的合法性，但未對為特定群體設立優惠制度的總統令提出質疑。在這方面，締約國提到了第 233 號令；該總統令對因履行其他社會關鍵功能而無法獲得所需應計退休金服務年資的人實行了特別制度。符合資格的人只需要向退休保險基金繳款 10 年。一般勞務經歷年資（女性為 35 年，男性為 40 年）的較高要求不構成歧視，而是用來證明個人是否缺乏穩定就業能力的依據。

4.10 最後，締約國認為，法律面前人人平等的原則在白俄羅斯普遍適用，因此沒有必要頒布任何特別的反歧視立法。締約國概述了相關國內法律規定。具體而言，締約國指出，白俄羅斯憲法規定男女享有平等的權利及機會。根據憲法第 42 條，男女享有平等勞動報酬的權利。民法、民事訴訟法、行政犯罪法及其他立法都規定了不受任何歧視獲得有效救濟的權利。刑法第 190 條規定了基於性別、國籍及年齡等限制他人權利或實行差別待遇需承擔的刑事責任。此外，勞動法第 14 條定有歧視的定義，並允許個人向法院提起救濟，以尋求對歧視行為的法律保護。

申訴人對締約國關於可否受理及實體問題意見的回應

5.1 申訴人於 2019 年 4 月 9 日及 5 月 10 日提供了回應。

5.2 在答復締約國關於受理與否的反對意見時，申訴人指出，根據人權事務委員會的一致性見解，² 向最高法院院長或檢察機關提出監督審查上訴並不是必須要用盡的救濟方式，因為它們是取決於檢察官或

² Koltish v. Belarus (CCPR/C/111/D/1985/2010)，第 7.3 段；Kruk v. Belarus (CCPR/C/115/D/1996/2010)，第 7.3 段；及 Yuzepchuk v. Belarus (CCPR/C/112/D/1906/2009)，第 7.4 段。

法官自由裁量權的特別救濟方式。

5.3 關於該案的案件實體問題，申訴人重申，白俄羅斯的國內法不包含歧視的普遍定義。勞動法第 14 條所定的定義僅適用於勞資關係。人權事務委員會、³ 消除種族歧視委員會⁴ 及消除對婦女歧視委員會⁵ 都注意到缺乏足以提供有效防止歧視機制的法律框架。

5.4 申訴人指出，締約國提供的統計數據無關緊要，因為這些數據只顯示一般情形，無法用於監測從事照顧活動者的個人情形。

5.5 申訴人也認為，雖然對一般勞務經歷年資的要求在男女之間有所不同，但締約國沒有解釋為什麼在應計退休金服務年資的要求沒有差別。這構成歧視，因為婦女更頻繁地從事不計入應計退休金服務年資的活動。

5.6 申訴人進一步主張，他選擇從事照顧活動不能被視為有意拒絕未來的退休金福利，因為他無法預見所要求的應計退休金服務年資會突然增加。

5.7 申訴人聲稱，締約國並沒有提出任何合理的理由，說明為何在短時間內大幅增加所要求的應計退休金服務年資。此外，也沒有過渡期或過渡措施。這對處境與申訴人相似的婦女特別有影響。他因此得不到任何支持，因為他要到 60 歲才有資格領取社會退休金。⁶ 締約國未能考慮到這些因素，違反根據《公約》第 2 條第 (d) 款所承擔的義務。

5.8 申訴人也指出，第 233 號命令沒有改善他的處境，因為該總統令在

3 CCPR/C/BLR/CO/5，第 15 段至第 16 段。

4 CERD/C/BLR/CO/20-23，第 10 段至第 11 段。

5 CEDAW/C/BLR/CO/8，第 8 段至第 9 段。

6 申訴人多次強調指出，社會退休金福利僅為最低工資的 50%，目前約每月 50 歐元。

降低所要求的應計退休金服務年資的同時，卻將對婦女一般勞務經歷年資的要求增加到 35 年。申訴人主張，締約國本應允許將照顧子女到 14 歲所花費的時間計入一般勞務經歷。這將使申訴人能夠達到第 233 號令規定的特殊要求。

- 5.9** 申訴人提交了一份表格，敘述了他 1975 年至 2016 年的就業和其他活動期間，並指出自 2010 年 5 月以來，他一直找不到任何有報酬的工作。
- 5.10** 鑑於這些考量，申訴人請求消除對婦女歧視委員會認定他根據《公約》第 2 條及第 11 條第 1 項第 (e) 款享有的權利受到侵害。
- 5.11** 2020 年 4 月 4 日，申訴人在其補充提交的資料中告知委員會，他仍然找不到工作，並請求加快程序。

委員會須審議的爭點及程序

● 審議受理與否

- 6.1** 依議事規則第 64 條，委員會須依據《任擇議定書》決定本申訴受理與否。根據議事規則第 72 條第 4 款，委員會將在審議本申訴實體問題前決定本申訴受理與否。
- 6.2** 根據《任擇議定書》第 4 條第 2 項第 (a) 款，委員會確信，本案過去和現在均未被其他國際調查或解決程序進行審查。
- 6.3** 委員會注意到締約國的論點，即根據《任擇議定書》第 4 條第 1 項，應以未用盡國內救濟方式為由宣布本申訴不可受理，因為申訴人既沒有向白俄羅斯最高法院院長提出監督上訴，也沒有就法院的裁判向檢察機關提出聲請。委員會回顧，根據《任擇議定書》第 4 條第 1 項，委員會必須確定所有可用的國內救濟方式已經用盡，或是救濟存在不合理的拖延或不太可能帶來有效補救的情況，方可受理申

訴。在這方面，委員會回顧，向法院院長請求對已經生效的法院裁判的監督審查，取決於法官的自由裁量權，屬於一種特別救濟方式。締約國必須表明，在該案的情況下，此類請求有合理的可能性能提供有效的救濟。然而在本案中，締約國沒有說明是否曾有、以及有多少起與本案類似的案件中，向最高法院院長提出監督審查的請求獲得成功。委員會也注意到，向檢察機關請求對已生效的法院判決復審也不構成《任擇議定書》第4條第1項的必須用盡的救濟方式。⁷ 因此委員會認為，根據《任擇議定書》第4條第1項規定，委員會有權審議本申訴。

6.4 委員會認為本申訴的受理與否沒有任何障礙，因此宣布本申訴可予受理，並著手審議實體問題。

● 審議實體問題

7.1 委員會依照申訴人和締約國根據《任擇議定書》第7條第1項規定提供的資料審議本申訴。

7.2 申訴人認為，締約國拒絕他的退休金申請，這侵害了他根據《公約》第11條第1項第(e)款結合第1條享有的權利。他特別主張，這屬於基於性別的間接歧視。由於婦女是子女和身心障礙者的主要照顧者，更頻繁地面臨就業期間中斷的問題，因此他們無法累積法律要求的應計退休金服務總年資。申訴人也聲稱，締約國未能遵守其根據《公約》第2條第(b)款至第(d)款及第(f)款承擔的義務，因為它沒有廢除歧視法規，也未能建立能夠提供有效防止性別歧視之法律保障的國內法律架構。

⁷ 另參閱 Malei v. Belarus (CCPR/C/129/D/2404/2014)，第8.4段。

- 7.3** 因此，委員會須審議的爭點是，締約國是否因為改變法律架構及退休金要求（這對申訴人個人已經造成了不利影響），而違反其根據《公約》第2條第(b)款至第(d)款及第(f)款以及第11條第1項第(e)款結合第1條所承擔的義務。
- 7.4** 委員會回顧，根據《公約》，禁止基於性別而作的任何區別、排斥或限制，其影響或其目的均足以妨礙或否認婦女不論已婚未婚在男女平等的基礎上認識、享有或行使在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的人權和基本自由。間接歧視所指的是，表面上看起來是中性的法律、政策或作法，但實際上在禁止歧視的理由上，對《公約》權利行使產生不成比例的負面影響。
- 7.5** 委員會注意到，社會保障權對於保障人的尊嚴至關重要。社會保障權對各國有重大的財政影響，但各國應至少確保符合該項權利的最低基本水準。其中，各國還必須確保人們能獲得提供最低基本福利水準，而不帶任何形式的歧視的社會保障計畫。各國應向所有達到國家立法規定的退休年齡，但沒有完成資格繳費期限，或者沒有資格享受基於退休保險的退休金或其他社會安全福利或協助，並且沒有其他收入來源的老年人，提供非繳費式老年福利、社會服務及其他協助。非繳費式計畫也必須考慮到以下事實：婦女比男性更可能生活在貧窮之中，他們常常單獨承擔照顧子女的責任，而且他們通常沒有繳費式退休金。⁸
- 7.6** 委員會注意到，締約國在採取確保人人享有社會保障權的措施方面，有很大的裁量空間，以確保退休金制度有效、永續及人人享有。因此，只要條件合理、符合比例原則且透明，國家可以規定申請人必

⁸ Ciobanu v. Republic of Moldova (CEDAW/C/74/D/104/2016)，第7.6段。

須滿足一定條件，才有資格參加社會保障計畫或領取退休金或其他福利。總體而言，應及時、充分地向公眾說明這些條件，以確保退休金的領取是可預測的，尤其在締約國採取的措施具有倒退性，並且沒有制定任何過渡安排來抵消其負面後果的情況下更應如此。⁹

7.7 委員會認為，各國必須審查對獲得社會保障計畫的限制，以確保這些限制在法律或實務上不歧視婦女。各國尤其必須銘記，由於刻板印象及其他結構性原因持續存在，婦女在無償工作上花費的時間比男性多得多，包括照顧身心障礙子女和非身心障礙子女。締約國應該採取措施，消除阻止婦女向連結繳費與津貼的社會保障計畫繳納相同保費的因素，或者確保這些計畫在制定津貼方案時考慮到這些因素，例如考量特別是婦女在照顧其身心障礙子女和非身心障礙子女以及成年受扶養人方面所花費的時間。

7.8 關於本案，委員會注意到，申訴人已到退休年齡，但根據新的要求，他沒有資格領取退休金，因為他缺乏必要的應計退休金服務年資。

7.9 委員會注意到，締約國實施了繳費式與非繳費式兩種退休金計畫。雖然後者只以年齡為條件，但前者還需要向退休保險基金繳納一段時間的款項。委員會注意到，這個期間對男性和婦女是平等的。根據國內法，照顧子女及身心障礙者、受教育及服兵役期間不計入應計退休金服務年資。在這方面，委員會回顧申訴人的論點，即將照顧工作排除在應計退休金服務之外是對婦女的歧視，因為文化刻板印象影響到性別間的家庭角色分配，他們更頻繁地從事這類活動。

⁹ 同上，第 7.7 段。

- 7.10** 委員會認為，當申訴中提供相關資料，即初步證據 (*prima facie*) 表明存在一項表面中立的法律規定，但實際上可能影響到的女性比例比男性高得多，則締約國應證明這種情況並不構成基於性別的間接歧視。
- 7.11** 委員會考慮到締約國提供的統計資料。這項資料表明，被排除在應計退休金服務之外的活動平均期間，男女大致相等（2012 至 2017 年分別為 4.3 年和 4.5 年）。此外，2017 年，絕大多數退休年齡婦女領取了退休金（96.7%，而男性為 89.4%）。整體來說，退休年齡婦女被拒絕領取退休金的比例非常低，僅略高於男性。申訴人沒有質疑締約國所提供的統計數據的真實性。此外，委員會注意到，締約國實行了一些特殊的退休金制度，包括對育有數個子女或有身心障礙子女的母親的應計退休金服務年資要求不那麼嚴格。委員會認識到這項努力是為了補救提高應計退休金服務年資要求對最脆弱群體的影響。有鑑於此，不能說法律框架本身造成了對婦女更嚴苛的歧視環境，委員會仍需審議本案中適用退休金規則是否符合《公約》的要求。
- 7.12** 委員會從一開始就注意到，申訴人到退休年齡時只有 12 年 10 個月 24 天的應計退休金服務年資。申訴人在 1998 年到 2009 年期間照顧他的子女，直到他最小的兒子年滿 14 歲。委員會注意到申訴人的論點，即由於他的兒子經常生病，他不得不將產假延長超過法定的 3 年期限。然而，申訴人沒有明確說明他兒子的疾病性質，為何使他在這麼長的一段時間內未尋找有酬工作。此外，雖然申訴人指出，他在 2009 年後無法找到工作，但他沒有解釋為什麼他在 2016 年才申請就業協助，並在 2016 年 6 月接受協助之後幾個月，即 2016 年 10 月 25 日就撤回申請。他也沒有表明他是否曾嘗試對私人雇主拒絕僱用他的行為提起訴訟。

7.13 有鑑於此，委員會注意到，雖然退休金法的變更明顯影響了申訴人的個人情形，但不能得出結論認為，他未能達到現有繳費式退休金計畫的要求可以完全歸咎於締約國。申訴人沒有充分證明，他被拒絕領取退休金是由於國內法律框架及措施對婦女存在不成比例的不利影響。

7.14 委員會根據《任擇議定書》第 7 條第 3 項認為，國內法律框架和退休金要求的變更及其對申訴人的影響不構成違反《公約》第 2 條第 (b) 款至第 (d) 款及第 (f) 款或第 11 條第 1 項第 (e) 款結合第 1 條的行為。

延伸討論

1. 申訴人主張本案所涉法律規定是「表面中立、實際上影響到的女性比例比男性高」，有間接歧視的問題。締約國如何證明相關規定不構成基於性別的間接歧視？

在本案中，申訴人主張表面中立但實際上更不利女性的相關規定屬於間接歧視。締約國則用幾個面向說服消除對婦女歧視委員會並獲採納：首先，以性別分類的統計資料顯示，被排除在「應計年資」之外的活動（育兒、照護、就學、服兵役）對男女的平均影響時長相近，且高齡女性實際領取退休金的比例甚至高於男性，難以證明女性承受明顯較大的制度性不利。

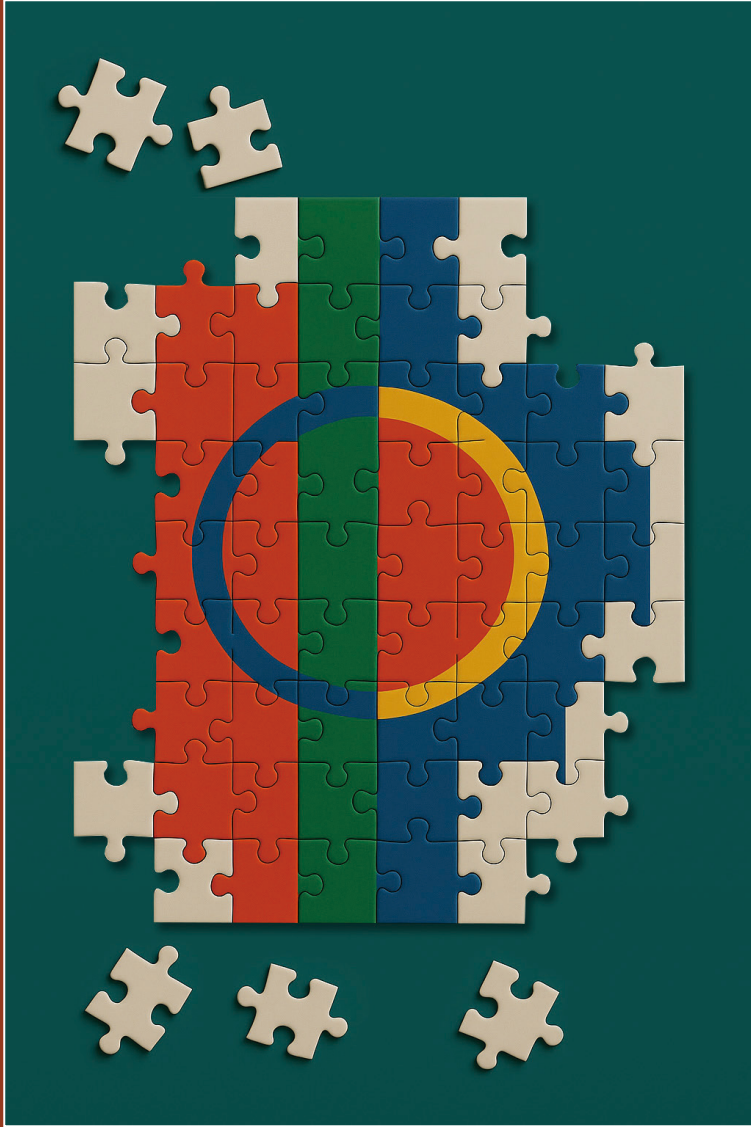
其次，相關規定並非僅不利於女性，因為除了主要由女性承擔的照護未計入年資，主要由男性承擔的服兵役也同樣被排除，顯示條文在形式與適用上皆為中立。再者，國家提供了對特定脆弱女性群體的補救與優惠，例如多子女或有身心障礙子女的母親得以降低年資門檻，消除對婦女歧視委員會將其視為用以緩衝新門檻衝擊的合理措施。國家也解釋提高年資門檻的目的在於應對人口老化、維持制度永續，且採取男女一致的要求，符合正當目的與比例原則。

最後，就個案層面，申訴人沒有充分說明他為何無法達到新的應計年資門檻，例如，他為何長期無法就業以及他對拒絕聘僱的決定採取了什麼救濟。

綜合這些理由，消除對婦女歧視委員會認為無法證明相關規定對女性造成不成比例的不利影響，因而不構成基於性別的間接歧視。

2. 行政院於 2021 年公布年金分配的性別圖像，除國民年金保險女性領取金額稍高於男性，勞工保險及公教人員保險不論年金或一次給付，男性領取金額均高於女性。你認為是哪些因素造成年金分配之性別不平等？





11

Anne Nuorgam et al. v. Finland

原住民族議會選舉人資格案

CERD/C/106/D/59/2016

案例基本資訊及摘要

案例基本資訊

- 申訴日期：2016 年 3 月 14 日（首次提交）
- 意見通過日期：2022 年 4 月 22 日
- 公約條款：消除一切形式種族歧視國際公約 (ICERD) 第 1 條及第 5 條第（子）款、第（寅）款及第（辰）款
- 關鍵字：種族歧視；原住民族；在法庭上享有平等待遇的權利；原住民族政治權利；原住民族經濟社會及文化權利

摘要

● 事實

薩米議會 (Sami Parliament) 為芬蘭原住民族薩米 (Sami) 族的自治議會，依據薩米議會法，有權選舉該議會成員的薩米人，必須同時符合主客觀要件。在 2015 年的選舉中，有些被選舉委員會拒絕列入選舉人名冊的人，就其未被列入選舉人名冊一事尋求救濟。最後芬蘭最高行政法院以「整體考量」為由，認應將 93 名不符合客觀要件的人列入名冊。申訴人為薩米族的成員，認為這些裁判違反 ICERD，提出申訴。

● 申訴人主張

芬蘭最高行政法院的裁判，實際上取消或損害申訴人以及他們所代表的協會成員，作為一群個別成員所組成的群體，在政治、經濟、社會、文化和公共生活任何其他方面人權及基本自由在平等地位上之承認、享受或行使，違反 ICERD 第 1 條；締約國干預薩米議

會的運作，違反 ICERD 第 5 條第（寅）款；最高行政法院的裁判優先考慮「整體考量」，忽視薩米議會法所定的客觀要件，沒有充分重視薩米人的自決權，侵害他們受 ICERD 第 5 條保障的權利。

● 締約國說明

委員會於 2009 年審查芬蘭 ICERD 執行情況時，討論了薩米人的定義問題，建議締約國應更重視個人的自我認同。芬蘭最高行政法院採取「整體考量」，正是重視個人自我認同的展現，並無違反 ICERD。

● 委員會審議結果

薩米議會的權力與職責包括保護薩米語言和文化、代表薩米人，是使薩米人能夠作為原住民族參與公共生活的機關。因此，薩米議會的選舉必須確保相關成員有效參與，並符合相關社群或民族的傳統及習俗。司法機關固然有解釋適用法律的權力，但在審理原住民族成員資格時，必須適當考慮原住民族的自決權，不應偏離普遍確立的成員資格標準或原住民族代表機構的判斷。最高行政法院採取的「整體考量」，實質上等同認為高度符合主觀要件者，即無須提供符合客觀要件的證據。最高行政法院並沒有適用薩米議會法的客觀要件，偏離了薩米議會法關於選舉人要件的規定。因此，締約國違反 ICERD 第 5 條第（寅）款。

案例內容

1.1 2016 年 3 月 14 日申訴的 23 位申訴人為 Anne Nuorgam（跨國協會，薩米理事會人權部門主管）、Maria Sofia Aikio（文化非政府組織活動人士，Ohcejohka，芬蘭）、Pekka Aikio（薩米馴鹿牧民協會，Vuotso, Sodankylä，芬蘭）、Niillas Beaska（漁民，挪威薩米協會主席，Deatnu，挪威）、Björg Bonk（薩米人協會，挪威）、Andrei Danilov（Saam Sobar 成員，俄羅斯聯邦）、Tatjana Egorova（Barents 原住民族人民辦公室，Murmansk，俄羅斯聯邦）、Hartvik Hansen（漁民，Deatnu，挪威）、Ida-Maria Helander（私人幼兒託管人，羅瓦涅米薩米協會，Rovaniemi，芬蘭）、Aslak Holmberg（教師，芬蘭薩米青年組織，芬蘭）、Áile Javo（薩米理事會主席，Karasjok，挪威）、Jevgenji Jushkov（代理秘書長，Lujári/Loverezo 村，俄羅斯聯邦）、Mirka Kelahaara（私人幼兒託管人，羅瓦涅米薩米協會，Rovaniemi，芬蘭）、Åsa Larsson Blind（瑞典薩米改革基金，Övre Soppero，瑞典）、Jouni Lukkari（馴鹿牧民，薩米理事會，Anár，芬蘭）、Juhani Länsman（馴鹿牧民，Inari，芬蘭）、Ristenrauna Magga（薩米全國協會主席，Eadonat，芬蘭）、Piia Nuorgam（博士研究員，Rovaniemi，芬蘭）、Outi Paadar（學生，羅瓦涅米薩米協會，Rovaniemi，芬蘭）、Gunn-Britt Retter（Nesseby Sameforening/Unárgga Sámi Searvi 主席，Unjárga，挪威）、Ellen Inga Turi（博士研究員，薩米理事會，Guovdageaidnu，挪威）、Nils-Henrik Valkeapää（Johtti Sápmelaččatry，Enontekiö，芬蘭）和 Samuel Valkeapää（教師，Johtti Sápmelaččatry，Inari，芬蘭）。上述人員聲稱芬蘭侵害了他們

根據《公約》第 1 條及第 5 條第（子）款、第（寅）款及第（辰）款所享有的權利。他們都是原住民族薩米社群的成員，由 Martin Scheinin 代理。芬蘭於 1994 年 11 月 16 日根據《公約》第 14 條發表了聲明。

- 1.2** 2018 年 5 月 7 日，委員會根據《公約》第 14 條和議事規則第 94 條，通過了關於本申訴可否受理的決定。關於事實、申訴人的申訴、各方關於可否受理的意見以及委員會就此作出的決定的進一步資料，請參閱 Nuorgam et al. v. Finland 案。¹

申訴人陳述事實

- 2.1** 本申訴涉及一系列與薩米議會選民名冊有關的司法裁判。薩米議會法（第 974/1995 號）規定了該議會的職掌和權力。根據該法第 5 條第 (1) 項，薩米議會的任務是「保護薩米人的語言及文化，以及處理與他們作為原住民族的地位有關的事務」。在與其任務有關的事項上，薩米議會可以採取主動行動，向主管機關提出建議，並發表聲明（第 5 條第 (2) 項）。第 9 條規定：「當權責機關擬採取可能直接且具體影響薩米人作為原住民族地位且與薩米族原鄉 (Sami homeland) 內的以下事項有關的重大措施時，應與薩米議會進行協商：(1) 社群規劃；(2) 國有土地、保護區及荒野地區的管理、使用、租賃和轉讓；(3) 礦產探勘權或採礦權申請；(4) 對屬於薩米文化形式的職業作出立法或行政上的改變；(5) 發展在學校中教授薩米語言及以薩米語教學，以及社會和健康服務；(6) 其他影響薩米語言及文化，或影響薩米人作為原住民族地位的事項。」

為了履行協商義務，權責機關應向薩米議會提供表達意見及討論問題的機會。但未能行使此機會並不妨礙權責機關繼續辦理該事項。」

¹ CERD/C/95/D/59/2016。

2.2 申訴人指出，薩米議會法第 3 條有在關於薩米議會選舉中有投票權的薩米人的定義：「薩米人是指在滿足以下條件之一的前提下，自認為是薩米人的人：(1) 本人、父母或祖父母中至少有一人以薩米語為第一語言；(2) 在土地、稅收或人口登記系統中登記為山地、森林或捕魚拉普人的後裔；或 (3) 父母中至少有一人已登記為或本來可以登記為薩米代表團或薩米議會的選民。」

申訴人強調，第 3 條本文中關於自認為是薩米人的要件，是滿足第 (1) 款、第 (2) 款及第 (3) 款規定的 3 項客觀標準之一的補充要件。

2.3 在 2015 年選舉中，薩米議會的選舉委員會拒絕將個人列入選民名冊的 182 項決定，被上訴到薩米議會執行委員會，後又被上訴到芬蘭最高行政法院。2015 年 9 月 30 日，最高行政法院推翻選舉委員會和執行委員會的決定，決定將其中 93 人列入選民名冊。² 申訴人指出，在 93 件裁判中，至少有 53 件最高行政法院基於「整體考量」將新選民列入了選民登記冊，但沒有證明他們符合薩米議會法第 3 條規定的 3 項客觀標準之一。其他案件中，登記新選民是因為他們與在 2011 年被列入選民名冊上的人有家庭關係，同樣適用最高行政法院的「整體考量」原則。

2.4 2015 年 11 月 18 日，執行委員會在收到包括申訴人在內的數人請願後，決定舉行新的選舉，因為它認為最高行政法院的裁判扭曲了薩米人民的意願。在列入選民名冊的 93 人中，有些人就執行委員會的決定向最高行政法院提出訴訟。2016 年 1 月 13 日，最高行政法院撤銷了執行委員會舉行新選舉的決定。因此，2015 年 10 月 7 日宣布的選舉結果成為最終結果。

2 申訴人指出，這 93 人是透過 93 件不同的裁判列入選民名冊的。他們也指出，只有 4 件裁判在最高行政法院年鑑上公布，其餘 89 件裁判在法院的新聞稿中提及。

申訴意旨

3.1 申訴人表示，他們和他們所代表的協會成員作為薩米人這一個原住民族的個別成員，其權利受到侵害，根據《公約》，無論是在芬蘭境內及挪威、俄羅斯聯邦和瑞典在內的更廣泛地理區域，薩米人都是一個具有獨特民族本源的群體。他們聲稱，最高行政法院 2015 年 9 月 30 日的 93 件裁判，以及同一法院 2016 年 1 月 13 日的裁判（下稱「裁判」）違反《公約》第 1 條。這些裁判實際上取消或損害申訴人以及他們所代表的協會成員，作為一群個別成員所組成的群體，在政治、經濟、社會、文化或公共生活任何其他方面人權及基本自由在平等地位上之承認、享受或行使。

3.2 申訴人進一步指出，最高行政法院的裁判是取消薩米人語言和文化自治權的一大步。他們認為，透過將不被選舉委員會承認為薩米人的人列入薩米議會的選民名冊，這些裁判讓那些並不完全致力於捍衛薩米人權利，而是支持締約國在議會中的立場的人加入。他們認為，這種情況將逐漸導致薩米人被迫融入主流人口，違反《公約》第 1 條以及芬蘭憲法第 17 條第 3 項及第 121 條第 3 項，³ 這些條款旨在解決薩米人在歷史上遭受的歧視、剝奪及不利處境。⁴ 薩米人即使在自己的原鄉，人數上也是少數，這一事實加劇了薩米人被強行

3 第 17 條第 3 項規定：「薩米人作為原住民族，以及羅姆人和其他群體，有權維持和發展自己的語言和文化。應以法律規定薩米人有權在公權力面前使用薩米語。」第 121 條第 3 款規定：「應以法律規定大於城市的行政區域的自治條款。應以法律規定薩米人在其原居地區享有語言和文化自治權。」

4 申訴人提到了委員會第 23 號一般性建議（1997 年）（第 3 段）。委員會在該段中指出，在世界許多區域原住民族一直並且仍然受到歧視，他們的人權和基本自由被剝奪。因此，他們的文化和歷史身分的維護一直並且仍然岌岌可危。

同化為芬蘭人口的風險。⁵ 申訴人指出一個發生在 2015 年的例子，當時政府向芬蘭國會提交了一個關於林業局的法案，並刪除了所有旨在保護薩米人免受林業及其他使用薩米人原鄉內公共土地及水域的商業活動影響的條款。他們認為，這顯示透過一個自治且敢於發聲的議會來保護薩米人是多麼重要。

3.3 申訴人也認為，這些裁判違反締約國根據《公約》第 5 條第（子）款、第（寅）款及第（辰）款所承擔的義務。關於第 5 條第（子）款，他們表明，最高行政法院背離了薩米議會法第 3 條規定，因而忽視了合法性、可預見性、非恣意性和不歧視的要求。申訴人認為，這些裁判侵害了他們在法庭上和其他一切司法裁判機關面前享受平等待遇的權利（《公約》第 5 條第（子）款）。由於此「整體考量」的不確定性，最高行政法院的裁判導致了恣意性和歧視，對相同的案件給予不同的處理，卻忽視明顯存在重大差異的各種情況，給予數十個不符合上述法律規定的 3 項標準中任何一項的個人投票權。鑑於同一天發布的另外 89 件裁判沒有命令將相關人列入選民名冊，卻有 93 件裁判將相關人列入選民名冊，構成了歧視和恣意行為。例如，在一些案例中，兄弟姐妹收到了結果相反的裁判。在 Enontekiö 市，所有姓 Vieltojärvi 的申請人被納入選舉名冊，而姓 Keskitalo 的申請人則被拒絕，儘管兩個家庭有共同的血緣關係。

3.4 申訴人也指出，締約國違反《公約》第 5 條第（寅）款，因為國家干預薩米議會的運作，直接關係到薩米人在薩米自治主要機關選舉的政治參與。他們表明，雖然身為芬蘭公民的薩米人能夠在國會選

5 申訴人指出，根據芬蘭法律，在該國最北部，即 Enontekiö、Inari 和 Utsjoki 以及 Sodankyl 的北部，有一個薩米人原鄉。

舉中投票，但他們的人數很少，芬蘭國會中沒有薩米人議員。因此，薩米議會的選舉是薩米人享有參與公共事務權利的少數途徑之一。

3.5 申訴人也認為，這些裁判侵害了他們根據《公約》第 5 條第（辰）款享有的權利，因為薩米議會逐漸被芬蘭主流人口接管，這將對薩米人在芬蘭以及跨國境居住的區域行使和享有經濟、社會及文化權利產生不利影響。他們主張，優先考慮「整體考量」而不是薩米議會法第 3 條，意味著偏離薩米語言，他們的語言權利因此受到侵害，尤其是考慮到薩米語作為跨國界凝聚力的主要作用。他們認為，受《公約》第 5 條第（辰）款保障的語言權利因此受到侵害。

3.6 申訴人也認為，最高行政法院透過其 2015 年 9 月 30 日的裁判，拒絕承認其 2011 年裁判中的錯誤。他們提到委員會 2009 年的結論性意見，其中委員會建議締約國應更加充分重視有關個人的自我認同，如委員會第 8 號一般性建議（1990 年）所述。⁶ 據申訴人稱，最高行政法院在其 2011 年的裁判中誤解了第 8 號一般性建議（1990 年），在該裁判中，最高行政法院沒有對薩米議會法第 3 條規定用於認定薩米人的 3 個標準為寬鬆解釋，而是在某些情況下悖離了法律，用「整體考量」取代了法律和薩米人自己的意見，這導致芬蘭主流人口中的一些成員在薩米人選舉中被登記為選民。委員會在 2012 年的結論性意見中強調了這一錯誤，委員會感到關切的是，最高行政法院採用的定義沒有充分重視聯合國原住民族權利宣言承認的權利，即薩米人的自決權（第 3 條），特別是他們依照其習俗和傳統，決定自己的身分或成員資格的權利（第 33 條），以及他們的文化不受強行同化或破壞的權利（第 8 條）（《公約》第 5 條）。委員會還

6 CERD/C/FIN/CO/19，第 13 段。

建議，締約國在確定誰有資格投票選舉薩米議會成員時，應充分考慮薩米人在芬蘭境內地位的自決權，保障其決定自身成員資格及不受強行同化的權利。⁷

委員會關於受理與否的決定

4. 2018年5月7日，委員會根據《公約》第14條和議事規則第94條，通過了關於本申訴可否受理的決定。首先，委員會認定，根據《公約》第14條第1項，它不能審議來自挪威、俄羅斯聯邦及瑞典的個人及團體申訴人的申訴。委員會也認定，締約國對《公約》第14條的保留並不妨礙它審議本申訴，因為即使人權事務委員會正在審議關於同樣事實的申訴，該申訴也是由不同的個人提交的。委員會也認為，申訴人已經依照《公約》第14條第7項第（子）款的要求用盡了國內救濟方式。委員會最後認為，根據《公約》第14條第1項規定，締約國各機構所做的決定，影響締約國的組成及薩米人的平等代表權，可能對薩米社群個別成員及薩米人群體的公民、政治、經濟、社會及文化權利產生直接影響。委員會決定，就受締約國管轄範圍內的個別申訴人而言，本申訴可予受理。委員會請雙方提交書面意見和回應，就本申訴的實體問題進行說明。關於事實、申訴人的訴求、各方關於受理與否的意見以及委員會關於受理與否的決定的進一步資料，請參閱 Nuorgam et al. v. Finland 案。⁸

⁷ CERD/C/FIN/CO/20-22，第12段。

⁸ CERD/C/95/D/59/2016。

締約國對本案實體問題的意見

5.1 2018 年 8 月 29 日，締約國提交了對本申訴實體問題的意見。

5.2 締約國重申其對本申訴可否受理的意見。締約國重申，本申訴屬於公益訴訟 (*actio popularis*)，申訴人沒有證明其直接受到這些決定的影響，他們沒有用盡國內救濟方式，因為他們沒有參與最高行政法院審理的相關程序，而且委員會無權重新審議最高行政法院已經審理的事實，特別是在本案中，法院裁判所涉各方均不是本申訴的當事方。

5.3 締約國回顧了案件的事實，並澄清了最高行政法院 2016 年 1 月 13 日宣判執行委員會舉行新選舉的決定無效的理由。最高行政法院在裁判中指出，執行委員會無權處理該法院已經裁判的法律事項，而該法院的裁判對薩米議會具有約束力。

5.4 締約國回顧了保障薩米人作為原住民族的權利以及保護所有公民不受任何歧視的國內立法條款，特別是芬蘭憲法、不歧視法、薩米議會法、斯科爾特法及薩米語言法。它指出，最高行政法院在其判決先例中重視保障薩米人的權利。締約國強調，最高行政法院仔細審理了 182 件上訴，其中接受將 93 人列入選民名冊，並諮詢了執行委員會。

5.5 締約國回顧，委員會在審查《公約》執行情況時，在其結論性意見⁹中對薩米人的定義提出建議，締約國應依委員會第 8 號一般性建議（1990 年），更重視有關個人的自我認同。在其後的結論性意見中，¹⁰ 委員會注意到，最高行政法院在其 2011 年的裁判中依據委員會先前的結

9 見 CERD/C/FIN/CO/19。

10 見 CERD/C/FIN/CO/20-22。

論性意見，並強調自決權包括薩米人決定自身成員資格的權利。此外，締約國指出，一份分析最高行政法院判決先例的報告顯示，2011 年及 2015 年的裁判特別提到委員會關於在薩米人的定義中更好地考量個人自我認同的建議。¹¹ 締約國也指出，委員會建議在各締約國應在國內立法中明確禁止基於世系的歧視（第 29 號一般性建議（2002 年））。

5.6 締約國認為，薩米議會是依據公法設立的獨立機關，它促進薩米人的普遍利益。根據薩米議會法，對於與其自治有關的任務，薩米人從其內部選出薩米議會。選民名冊上約有 6,000 名選民，而芬蘭總共約有 10,000 名薩米人。締約國指出，目前正在就薩米議會法的修正案達成共識，政府的政策是不違背薩米議會的意願，推進屬於薩米人語言和文化自治核心範圍的事務。

5.7 締約國指出，它已採取積極措施，保護薩米人的身分及其成員與其他原住民族共同享受與發展其文化及語言的權利。它強調，選舉中的投票權是法律規定的，國家已採取措施確保所有有權投票的人都能行使這項權利。締約國也指出，選民有自由投票權，政府完全尊重這一點，因此沒有客觀的方法來評估最高行政法院的裁判對選舉結果的所謂影響。在這方面，締約國提出，申訴人主張的是對薩米人一般權利的間接且假設性的侵害，而不是申訴人的個人權利受到侵害。例如，申訴人提出，這些決定相當於將薩米人強行同化進入主流人口，但締約國不能對其他個人未來的行為做出假設，例如，新加入選民的親屬是否會反過來要求將他們列入選民名冊，從而導致法院核可的選民人數激增。

11 Leena Heinämäki 等人，Actualizing Sámi Rights: International Comparative Research，政府分析、評估和研究活動的出版物（總理辦公室，2017 年）。

5.8 締約國得出結論認為，申訴人未能證明他們根據《公約》第 5 條第（子）款享有的權利如何受到侵害，以及他們如何沒有得到司法裁判機關的平等對待，因申訴人不是與本申訴事實有關的國內訴訟當事人。締約國還得出結論認為，申訴人沒有表明他們根據第 5 條第（寅）款享有的權利受到侵害，特別是他們被剝奪了依據普遍平等投票權參與選舉的權利，因為他們沒有主張他們無法參加任何選舉。關於第 5 條第（辰）款，締約國指出，申訴人沒有提出任何具體指控，說明他們在該條下的權利如何受到影響。締約國指出，申訴人提交的資料僅反映了他們的觀點，然而，他們似乎是代表「薩米人」和「薩米社會的相關群體」發言。同時，申訴人承認，並非所有薩米人都與他們持有相同觀點。因此，必須理解為本申訴僅代表 23 名申訴人以個人身分所發表的意見。

5.9 締約國認為，在本案這類情況下作出違反《公約》的認定，而案件所陳述的事實是基於假設性、無法預見的未來事件，將導致對《公約》作出不可預測的解釋，造成法律上的不確定性，並削弱整個個人申訴程序的效力。

申訴人對締約國就實體問題意見的回應

6.1 2018 年 12 月 14 日，申訴人提交了他們對締約國關於本申訴實體問題意見的回應。

6.2 申訴人重申，締約國透過最高行政法院的裁判，干預了薩米人自由決定其代表機構組成的權利，因而損害了申訴人和其他芬蘭薩米人在政治、經濟、社會、文化和其他公共生活領域承認、享有與行使其人權及基本自由；由於裁判的恣意，侵害了申訴人和其他薩米人在法庭面前獲得平等待遇的權利；透過損害並使當選的薩米議會的

代表性失去合法性，侵害了申訴人和其他薩米人的政治參與權；透過削弱當選的薩米議會的權威，對申訴人和其他薩米人行使和享有經濟、社會及包括語言在內的文化權利造成了不利影響。

- 6.3** 申訴人認為，一些新的事態發展表明締約國對他們選舉的干預已經對他們依《公約》規定享有的權利產生了影響。第一，凍結批准國際勞工組織 1989 年原住民族和部落人民公約（第 169 號）和批准北歐薩米公約計畫的進程。第二，政府和薩米議會的代表在關於改革薩米議會法第 3 條的談判中取得了進展，甚至就條文達成了協議，但隨後該協議被凍結，因為政府堅持認為，無論改革與否，2019 年的下一次選舉都必須根據現行第 3 條的解釋進行。第三，公布了一項關於政府林業機關的新法律，排除了所有關於與薩米人協商和決策機制的條款，這對馴鹿放牧和其他構成薩米文化基於自然的職業產生了直接影響。第四，芬蘭在沒有與薩米議會進行適當協商的情況下批准了特諾河條約 (Teno River Treaty)，儘管該條約對薩米人的捕魚權及其傳統的捕魚方法有直接的影響。第五，政府宣布建造一條北極鐵路，這條鐵路將穿過薩米人的土地和核心馴鹿放牧區。申訴人認為，所有這些損害其權利的政治和法律發展的例子，均是源於有爭議的選舉之後，薩米議會地位被削弱的結果。他們補充說，薩米議會的立場經常以議會成員資格存在「爭議」作為藉口而被邊緣化或忽視，即使根據申訴人的說法，這種爭議的源頭是國家本身。
- 6.4** 申訴人主張，最高行政法院無視委員會 2012 年關於芬蘭的結論性意見，並基於其對委員會 2009 年結論性意見的錯誤解讀，採取了依據個人自稱為薩米人，以及法院不確定的、恣意的甚至歧視的「整體考量」為基礎的立場。最高行政法院應該理解，委員會在 2009 年提

到的應對個人自我認同為薩米人給予「足夠」重視理解，不能被理解為支持無視客觀標準的要求，以及無視薩米人集體以非恣意和不歧視方式決定自己成員資格的權利。然而，最高行政法院並未對薩米議會法第 3 條 3 個標準作出寬鬆解釋，而是用「整體考量」的模糊概念取代了這些標準。這顯然不是委員會對個人自我認同給予「足夠」重視的意思。

6.5 申訴人也強調，他們的申訴得到了薩米社群的廣泛支持，並認為締約國稱他們的申訴僅代表 23 位個人的主觀觀點是一種侮辱。

6.6 申訴人希望澄清，即使締約國指出最高行政法院在裁判之前徵詢了選舉委員會的意見，這也只是程序性的。該徵詢是純粹的書面程序，只給薩米議會幾天時間對 182 件訴訟提出意見。

6.7 最後，申訴人指出，締約國提到的報告¹² 嚴厲批評了最高行政法院裁判和「整體考量」的恣意性。

6.8 申訴人最後強調，新的選舉將於 2019 年 9 月舉行，很有可能會有更多芬蘭主流人口根據「整體考量」請求列入選民名冊。

6.9 申訴人請委員會認定，最高行政法院 2015 年 9 月 30 日的 93 件裁判和同一法院 2016 年 1 月 13 日的裁判違反《公約》第 1 條及第 5 條第（子）款、第（寅）款及第（辰）款，並請委員會根據《公約》第 14 條第 7 項第（丑）款，向締約國提出以下各項意見和建議：

- (a) 締約國應就委員會所認定違反《公約》的行為公開道歉；
- (b) 立即停止進行中的未獲得薩米人自由、事前且知情的同意 (free, prior and informed consent)，會嚴重影響薩米人權利和利益的立法、條約締結或行政程序；

¹² 同上。

(c) 立即緊急啟動對薩米議會法第 3 條的修正案，使其適用於 2019 年 9 月薩米議會的選舉，以尊重薩米人行使自決權的方式界定投票資格標準，並將國家法院對薩米議會機關決定的外部司法審查，限定在該決定被證明是恣意或歧視的情況下。

締約國的補充意見

- 7.1** 2019 年 4 月 24 日及 2019 年 8 月 9 日，締約國提交了進一步的意見，並更新了與當前事項有關的一些資料。
- 7.2** 締約國指出，薩米議會於 2018 年 9 月 25 日決定不接受薩米議會法的修正案提議。據締約國稱，這項修正案提議本可以為薩米人的語言和文化自治帶來根本性的改變。
- 7.3** 締約國也指出，人權事務委員會在其關於 *Sanila-Aikio v. Finland* 案¹³ 和 *Käkkäläjärvi et al. v. Finland* 案¹⁴ 的意見中認定，事實顯示有違反公民與政治權利國際公約第 25 條（單獨閱讀及結合第 27 條一併閱讀）的情況（結合《公約》第 1 條解釋）。人權事務委員會具體建議審議薩米議會法第 3 條。¹⁵ 締約國指出，薩米議會全體會議¹⁶ 的 4 名成員發表了一份聲明，他們在聲明中聲稱，人權事務委員會的決定是有偏見的，基於不充分的資訊，最高行政法院已經認定選舉委員會和執行委員會的決定是違法的，因此仍應繼續仰賴法院的判決。
- 7.4** 關於人權事務委員會的這些意見，締約國強調最高行政法院接受了這些意見，但它指出，如果相關人員原則上符合薩米議會法第 3 條第 (2) 款的標準，例如，如果他們似乎符合其中一項要求，但顯示這

13 *Sanila-Aikio v. Finland* (CCPR/C/124/D/2668/2015)。

14 *Käkkäläjärvi et al. v. Finland* (CCPR/C/124/D/2950/2017)。

15 同上，第 11 段。

16 薩米議會全體會議由 21 名成員和 4 名副代表組成。

一點的證據並不完全完整，則「整體考量」這項原則在最高行政法院的裁判中具有重要意義。因此，最高行政法院認為，它沒有忽略客觀標準，相反，它在解釋法律時試圖考慮委員會的建議，以及薩米議會法的立法歷史、芬蘭國會憲法委員會採取的立場、其他相關國內立法和國際人權文書，同時以符合基本權利和有利於人權的方式解釋法律。

7.5 締約國也指出，2019 年 4 月 3 日，鑑於人權事務委員會的意見，薩米議會執行委員會向最高行政法院請求撤銷其 2011 年 11 月 26 日及 2015 年 9 月 30 日裁判。最高行政法院指出，根據行政司法程序法，如果對一項法律的解釋可以有多種解釋，這並不能構成撤銷法院最終裁判的正當理由。最高行政法院評估了是否有明顯錯誤的法律適用情形，而足以撤銷相關決定。它指出，人權事務委員會是在上述裁判之後才作成前開意見的，在作成前開意見之前，沒有明確的一致性見解可循，如果有的話，以前的一致性見解更傾向於個人自我認同，而不是群體認同。因此，不能認為最高行政法院在根據當時的一致性見解作出判決時，存在適用法律錯誤。因此，撤銷判決並無正當理由。

7.6 締約國也指出，2019 年 7 月 1 日，薩米議會選舉委員會從選民名冊中刪除了法院裁判後加入的 93 人。最高行政法院針對其中一名提出上訴者，撤銷了該刪除的決定。締約國指出，在這 93 人中有些人，包括薩米議會全體會議的成員，曾向政府表達他們對於在人權事務委員會程序中未被聽取意見，因此對法律保障是否充足的擔憂。締約國回顧說，182 件司法上訴中只有 93 件成功，結果無法令所有當事人或未參與程序的人都滿意，是司法程序的本質。

- 7.7** 締約國也指出，政府致力於以考量相關國際條約的方式，促進實現所有薩米人的語言和文化權利的實現。
- 7.8** 申訴人描述了一些消極的事態發展以表明締約國干預選舉的影響，對此，締約國認為申訴人的指控沒有事實根據，且部分是錯誤的。關於北極鐵路計畫，締約國指出，尚未就興建或路線的選擇做任何決定；申訴人提到的只是兩家私人公司的計畫，它們對受影響的土地沒有任何控制權，也不能就鐵路建設作出任何決定。締約國重申，最高行政法院的裁判與這些指控之間沒有因果關係。申訴人只是根據他們自己對某些個人未來行為的假設，聲稱薩米人的權利普遍受到間接和假設性的侵害。
- 7.9** 締約國指出，申訴人沒有提供任何資訊，表明他們根據《公約》第 5 條第（子）款享有的權利如何受到侵害，即他們如何未在法庭上受到平等對待。締約國強調，第一申訴人 Nuorgam 女士最近收到 Lapland 地方法院 2019 年 3 月 6 日的判決書，並獲得勝訴。判決承認，被告（其中包括 Nuorgam 女士）有權在薩米人原鄉的河流中捕魚，並且從事作為薩米人享有的捕魚方式的憲法權利。檢方對這件裁判提出了上訴。
- 7.10** 締約國注意到，委員會沒有要求最高行政法院國內訴訟的各方當事人陳述意見，且人權事務委員會在其意見中沒有考慮那些被列入選民名冊的人的情況。
- 7.11** 關於申訴人指控侵害了他們根據《公約》第 5 條第（寅）款享有的權利，締約國認為，申訴人沒有證實他們根據普遍平等投票權，參與選舉與競選的權利如何受到侵害。
- 7.12** 關於申訴人在第 5 條第（辰）款下提出的指控，締約國也認為，申

訴人沒有證實該條列舉的權利受到侵害，因為他們沒有指出任何具體的侵害行為。

申訴人對締約國補充意見的回應

- 8.1** 2019 年 7 月 24 日及 2019 年 12 月 16 日，申訴人就締約國的補充意見發表了回應。
- 8.2** 關於修正薩米議會法的問題，申訴人指出，薩米人支持政府成立的工作小組與他們共同起草的修正案。然而，他們感到被迫接受 2019 年薩米議會選舉仍將根據第 3 條的現行解釋進行這個事實，這將導致與 2015 年選舉相同的違反《公約》和締約國的其他國際人權義務的情況再次出現。然而，申訴人澄清，他們的申訴涉及 2015 年選舉的事件，而不是 2019 年選舉期間可能發生的事件。
- 8.3** 此外，申訴人認為，如果最高行政法院接受了撤銷其 2011 年及 2015 年裁判的請求，就沒有必要透過這種立法措施執行人權事務委員會的意見。
- 8.4** 申訴人指出，最高行政法院在 2019 年 7 月 6 日的裁判中，沒有質疑人權事務委員會的意見，而是對人權事務委員會對法院判決先例的解釋表達了些微的批評。人權事務委員會曾指出，國內法院將不符合薩米議會法第 3 條規定的 3 項客觀標準中任何一項的人列入了選民名冊，而最高行政法院現在稱此說法「過度簡化」，並就其判決先例提供了冗長的解釋和（辯解的）理由。然而，最高行政法院更早期案件 (KHO, 1999:55) 的新摘要清楚地表明，2011 年及 2015 年有爭議的後續裁判如何偏離了法院對第 3 條已確立的正確解讀以及薩米人認可的內容。申訴人將他們提出申訴的裁判所偏離的解釋稱為「一致同意的解釋」。

01

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

消除一切形式種族歧視國際公約

12

- 8.5** 此外，申訴人認為，政府對最高行政法院 2011 年及 2015 年裁判的解釋，即僅在 3 項客觀標準中有一項初步得到滿足時，才使用「整體考量」原則，這只是對法院判決的追溯解釋，顯然不是法院裁判時的考慮因素。申訴人承認，這種說法在最近最高行政法院 2019 年 7 月就相同問題作出的判決中存在。申訴人認為，締約國的解釋澄清了以下事實，即最高行政法院有意地過度強調委員會 2009 年的結論性意見（關於個人自我認同），以忽視 2012 年的結論性意見（強調薩米人自決和客觀標準）。
- 8.6** 關於締約國提交的薩米議會 4 名當選成員的信，申訴人認為，締約國試圖給委員會一種印象，即就提交委員會的申訴而言，申訴人在薩米社會不會得到廣泛支持。申訴人認為，薩米議會的 4 名成員發出一封信，反對薩米議會和向國際人權機構提交申訴者的行動，這一點令人遺憾，但這僅僅反映了一個事實，即締約國在 2011 年及 2015 年薩米議會選舉期間，一再干預薩米人的自決，已經產生了分而治之的典型後果，可以理解一些薩米人採取不那麼堅決的方式捍衛薩米人的權利，轉而尋求與當地占主導地位的（芬蘭）人口合作。
- 8.7** 關於被列入選民名冊的 93 人為何未參與程序，申訴人堅持認為，他們既無意代表那些違反薩米議會機關審慎決定但被列入選民名冊的人，也無意代表那些向締約國相關機關申請列入選民名冊但被拒絕的人發言。
- 8.8** 關於對 Nuorgam 女士的刑事訴訟，申訴人首先澄清，這不是申訴的目的，他們提出此事只是為了說明削弱薩米議會導致歧視性發展的影響。他們強調，締約國仍在上訴程序中對他提出指控。
- 8.9** 關於北極鐵路計畫，申訴人堅持認為，這只是對薩米人日益嚴重的

歧視所造成後果的例子之一。然而，申訴人認為，即使中央政府沒有直接參與該計畫，屬於締約國責任範圍的地方和地區政府機關也在繼續籌備該計畫，這將對薩米文化和生活方式產生毀滅性影響。

委員會須審議的爭點及程序

● 審議實體問題

9.1 委員會依照《公約》第 14 條第 7 項第（子）款及其議事規則第 95 條規定，結合各方提交的所有資料和文件證據，審議本申訴。

9.2 委員會注意到申訴人的指控，即最高行政法院在其 93 件裁判中，至少有 53 件裁判，在對事實進行「整體考量」的基礎上，將新選民列入選民名單，但沒有證明他們符合薩米議會法第 3 條規定的 3 個客觀標準中的至少一項。申訴人主張，這些裁判違反締約國根據《公約》第 5 條第（子）款、第（寅）款及第（辰）款所承擔的義務。申訴人聲稱，由於裁判的恣意性，締約國侵害了申訴人和其他薩米人在法庭上享有平等待遇的權利；干涉了薩米人自由決定其代表機構組成的權利，從而損害申訴人和芬蘭其他薩米人在政治、經濟、社會、文化和其他公共生活領域對其人權和基本自由之承認、享有及行使；透過損害當選的薩米議會的代表性並使其失去合法性，侵害了申訴人和其他薩米人的政治參與權；並透過削弱當選的薩米議會的權威，對申訴人和其他薩米人行使和享有經濟、社會及包括語言在內的文化權利，造成了不利影響。

9.3 委員會注意到締約國的論點，即申訴人未能證明他們在《公約》第 5 條第（寅）款下的權利，即依據普遍平等投票權參與選舉（選舉與競選）、參加政府以及參加處理任何等級之公務與同等服公務之權利受到侵害，因為他們的投票權沒有受到影響。

9.4 委員會首先回顧《公約》適用於原住民族的條文。正如第 23 號一般性建議（1997 年）所指出，原住民的文化和歷史認同過去、現在正在受到危害。委員會呼籲各締約國確保原住民族成員享有有效參與公共生活的平等權利，除非他們在知情情況下同意，否則不得作出同其權利和利益直接有關的任何決定。¹⁷ 委員會經常重申以下立場，即缺乏與原住民族的適當協商可能構成一種形式的種族歧視，並可能屬於《公約》的管轄範圍。委員會秉持基於人權的自由、事前且知情的同意，將其視為源自禁止種族歧視的規範，而種族歧視是原住民族遭受多數歧視的主要根源。¹⁸ 委員會考量到原住民族權利的集體層面，請締約國向原住民族提供條件，使其能夠以符合自己文化特點的方式獲得可持續的經濟和社會發展，並確保原住民族社群能夠行使保留和發揚自己的文化傳統和習俗，保持並使用自己語言的權利。¹⁹ 就原住民族而言，實現這一權利可包括或甚至需建立一個代表原住民族社群成員利益和立場的獨立機構。這樣的機構對於確保原住民族社群充分參與影響其權利和利益的國家決策程序十分重要。它也是促進和實現國際法所要求的協商程序的工具。委員會進一步指出，《公約》第 5 條第（寅）款規定的政治參與權，對於原住民族社群享有和充分實現其他權利，特別是第 5 條第（辰）款保障的經濟、社會和文化權利而言非常重要。

9.5 委員會注意到，薩米議會的權力與職責包括保護薩米語言和文化，處理與薩米人作為原住民族地位有關的事務，在與其任務有關的國內和國際事務中作為薩米人的代表，並在多項涉及薩米人作為原住

17 第 23 號一般性建議（1997 年），第 4 段 (d)。

18 Ågren et al. v. Sweden (CERD/C/102/D/54/2013)，第 6.16 段，和 A/HRC/39/62，第 9 段至第 10 段。

19 第 23 號一般性建議（1997 年），第 4 段 (c) 及 (e)。

民族或薩米原鄉發展的事務中接受所有權責機關的諮詢。²⁰ 因此，委員會認為，根據芬蘭國內法，薩米議會是使薩米人作為原住民族能夠有效參與公共生活的機關。薩米議會也進行協商，以確保在影響薩米人的所有事務中尋求自由、事前且知情的同意。委員會認為，這些職掌決定了受《公約》第 5 條第（寅）款保障的原住民族成員政治權利的享有，同時不影響芬蘭薩米人在與其他公民平等的基礎上，作為芬蘭公民享有的其他政治權利。因此，選舉薩米議會的程序必須確保相關人員有效參與，並符合相關社群或民族的傳統和習俗，這既是對整個原住民族社群持續存續和福祉的保障，也是對他們免受歧視的有效保障。委員會回顧其關於本案可否受理的決定，其中指出，締約國相關機關的決定影響了薩米議會的組成和薩米人的平等代表權，因而就《公約》第 14 條第 1 項而言，直接影響到薩米社群中的個人和薩米個人組成的群體享有的公民、政治、經濟、社會和文化權利。²¹ 因此，委員會重申，薩米議會的組成和有效運作及其充分代表薩米人意見的能力，在個人和集體層面上，影響到申訴人作為薩米人成員和薩米選民名冊上的選民根據《公約》第 5 條第（寅）款享有的權利。

9.6 委員會注意到，在薩米議會選舉中的投票權是由薩米議會法第 3 條的要求決定的，其中包括一項主觀要件（自認為是薩米人）和一項基於母語或血統 (descent) 的客觀要件。締約國指出，委員會建議國內立法明確禁止基於血統的歧視。委員會回顧，《公約》中所強調的禁止種族歧視，要求締約國保證其管轄下的每個人享有法律上和

20 薩米議會法，第 5 條。

21 Nuorgam et al. v. Finland (CERD/C/95/D/59/2016)，第 7.11 段。

事實上的平等權利。根據第 2 條第 1 項第（寅）款，締約國應採取有效措施對政府及全國性與地方性之政策加以檢討，並對任何法律規章之足以造成或持續不論存在於何地之的種族歧視者，予以修正廢止或宣告無效。各國必須採取積極措施，透過消除現存的障礙或採取具體的立法和行政措施，來履行《公約》規定的義務，以實現原住民族的人權。²² 委員會注意到，薩米人要保護他們的文化和生計的需求，是締約國必須採取具體的積極措施，確保其在決策過程中有效協商和參與決策的原因之一。委員會回顧，它在第 32 號一般性建議（2009 年）中說明，「特別措施 (special measures) 不應導致不同種族群體享有各別行使的權利」的觀念，應與國際社會所接受與承認的權利加以區分，後者旨在保障少數群體、原住民族以及其他類別群體的存在與身分認同，而這些群體的權利已在普世人權框架下被接受與認可。²³

9.7 在本案中，委員會注意到，如前所述，建立薩米議會是一項為了使薩米人能夠作為原住民族有效參與公共生活，並舉行協商以獲得自由、事前且知情同意的措施，這是受《公約》第 5 條第（寅）款保障的原住民族成員的權利之一。作為一項特別措施，它不會導致不同種族群體有各別行使的權利，因為無論是否列入選民名冊，所有公民都在平等的基礎上參與芬蘭的民主制度。

9.8 委員會也注意到，薩米議會法第 3 條的定義僅用於建立薩米議會選民名冊，並不決定是否享有其他權利。委員會最後注意到，薩米議會法第 3 條規定的主觀和客觀要件的目的，是確保薩米議會對薩米

²² Ågren et al. v. Sweden，第 6.13 段。

²³ 第 32 號一般性建議（2009 年），第 26 段。

人作為原住民族而言具有代表性。在這種情況下，使用基於血統的區別作為客觀標準，就本案的具體情況而言是合理的並符合這一目的，²⁴ 也符合其他人權義務。

9.9 委員會注意到，締約國在最新提交的資料中主張，如果有關人士原則上符合薩米議會法第 3 條第 (1) 款或第 (2) 款的客觀標準，那麼「整體考量標準」在最高行政法院的判決中具有重要意義，因此該法院認為，它沒有忽視客觀標準，而是在其 2015 年裁判中依據了委員會的結論性意見，更加重視自我認同，以及依據了薩米議會法的立法沿革，芬蘭國會憲法委員會、其他相關國內立法和國際人權文書採取的立場，以基本權的和有利於人權的方式解釋法律。委員會回顧，在本申訴的雙方都加以討論的 *Käkkäljärvi et al. v. Finland* 一案中，人權事務委員會指出，雙方都沒有爭議的一點是，最高行政法院在大多數案件中都明確指出，該人士不符合薩米議會法第 3 條規定的任何一項客觀標準。²⁵

9.10 委員會回顧，根據聯合國原住民族權利宣言第 33 條，原住民族有依其習俗與傳統決定其自我認同與成員身分的權利，有權按照自己的程序，決定自己的組織架構及選出組織成員。聯合國原住民族權利宣言第 9 條規定，原住民族與原住民個人有權依據相關社群或民族的傳統及習俗，隸屬該原住民社群或社群，本項權利行使，不得產生任何形式之歧視。根據聯合國原住民族權利宣言第 8 條第 1 款，原住民族與原住民個人享有不被強行同化、文化不被破壞的權利。在這方面，委員會注意到，在締約國主管機關與薩米議會代表談判

24 另請參閱人權事務委員會，*Lovelace v. Canada*，第 24/1977 號申訴，第 16 段。

25 *Käkkäljärvi et al. v. Finland*，第 9.7 段。

之後，正在修正薩米議會法第 3 條，而且據締約國稱，薩米議會沒有接受對該法的擬議修正案。

9.11 委員會回顧於 2012 年及 2013 年曾表達關切，即最高行政法院（在其 2012 年的裁判中）採用的定義沒有充分重視薩米人民的權利，這些權利是聯合國原住民族權利宣言中承認的自決權（第 3 條），特別是原住民族有依其習俗與傳統決定其自我認同與成員身分的權利（第 33 條），以及免於被強行同化或其文化被破壞的權利。委員會也希望澄清，其在 2009 年結論性意見中提出的建議提到了「足夠」重視，²⁶ 而在其後的結論性意見中，委員會建議，在確定誰有資格投票選舉薩米議會議員時，應適當考慮薩米人在芬蘭的地位自決權、決定成員資格以及不被強行同化的權利。²⁷

9.12 委員會承認，締約國有權利和義務確保其國內主管機關和其他公共機構的所有行政決定的合法性。委員會希望強調，雖然自決原則賦予原住民群體按照聯合國原住民族權利宣言第 33 條第 (1) 款自由決定成員身分的權利，但關於參與代表機構和選舉的決定不得以恣意方式作出，也不得以排斥成員或選民為目的或效果，那樣做違反國際人權法。在這方面，國內法院的司法審查可以發揮重要和正當的作用。它強調，在原住民族權利的特定脈絡下，此類審查應符合他們依其習俗與傳統決定其自我認同與成員身分的權利，²⁸ 不應恣意干預。雖然解釋適用的法律屬於司法機關的職權範圍，但在審理原住民族權利，特別是成員資格的標準以及個別成員資格時，國內法院必須適當考慮原住民族社群的自決權，特別是當法院偏離普遍確立

26 CERD/C/FIN/CO/19，第 13 段。

27 CERD/C/FIN/CO/23，第 14 段至第 15 段，和 CERD/C/FIN/CO/20-22，第 11 段至第 12 段。

28 聯合國原住民族權利宣言，第 33 條。

的成員標準或社群代表機構在這方面的判斷時更應如此。

9.13 委員會審議了各方當事人提到的資訊，包括締約國提交的報告，²⁹ 並注意到最高行政法院多次明確認定無法確定客觀要件，但繼續進行「整體考量」，主要根據主觀要件判斷並認定上訴人應被列入選民名冊。委員會注意到，即使如締約國所稱，只是在有某些跡象表明客觀要件得到滿足時才使用「整體考量」，這種評估實質上等於認為，如果主觀要件得到高度滿足，就可以不用提供符合客觀要件所需的證據。因此，最高行政法院的裁判似乎沒有適用薩米議會法中規定的客觀要件。

9.14 在這種情況下，委員會認為，這些裁判能以人為的方式改變薩米議會的選民，影響其真正代表薩米人及其利益的能力。因此，最高行政法院的這些裁判在沒有任何明顯理由的情況下，悖離了最高行政法院和薩米議會都同意的現有正當法律解釋，侵害申訴人作為薩米人成員，集體決定薩米議會的組成和參與公共事務的權利，而這些權利是《公約》第 5 條第（寅）款所予以保護的。

9.15 關於違反《公約》第 5 條第（辰）款的問題，申訴人沒有充分證明已經對他們享有經濟、社會和文化權利產生了不利影響。

9.16 委員會也注意到申訴人根據《公約》第 5 條第（子）款提出的申訴，即最高行政法院偏離了薩米議會法第 3 條規定，忽視了合法性、可預見性、非恣意性和不歧視的要求，且同樣的案件有不同的結果。委員會注意到締約國的意見，即申訴人不是有關訴訟的當事方，他們沒有證實他們在法庭上享有平等待遇的權利受到侵害。委員會注意到，沒有爭議的是，申訴人沒有參與國內訴訟程序，且檔案中沒

29 Leena Heinämäki 等人，Actualizing Sámi Rights: International Comparative Research。

有更多的資料表明他們在法庭和所有其他司法機關面前享受平等待遇的權利受到侵害。因此，委員會認為，在目前情況下，不存在違反《公約》第 5 條第（子）款的行為。

10. 在本案的情況下，委員會根據《公約》第 14 條第 7 項第（子）款，認為現有事實顯示締約國違反《公約》第 5 條第（寅）款。
11. 委員會建議締約國向申訴人提供有效的救濟方式，為審查薩米議會法第 3 條緊急啟動真正的協商程序，確保在界定薩米議會選舉的投票資格標準時，以尊重薩米人權利的�式，即根據《公約》第 5 條第（寅）款及第（辰）款，就與其自身成員資格和政治參與有關的事項上，提供自由、事前且知情的同意，以使其享有和充分實現原住民族的其他權利，特別是其經濟、社會和文化權利。也請締約國廣泛宣傳委員會的本意見，並將其翻譯成締約國的官方語言和申訴人的語言。
12. 本委員會希望在 90 天內收到締約國提供的資料，說明採取了何種措施以落實委員會的意見。

延伸討論

1. 本案中，消除種族歧視委員會認為建立薩米議會是一項「特別措施」(special measures)，因此雖然只有符合資格的薩米人能參與，卻不得視為種族歧視。什麼是特別措施？採行特別措施必須符合哪些要件才不被視為歧視？

根據 ICERD 第 1 條第 4 項規定，「特別措施」指的是國家透過立法、推行計畫、方案或其他措施，以補救、減輕源於歷史因素或結構性的差異和事實上的不平等，促進某些特定群體或個人能實質平等地享有人權。依據消除種族歧視委員會第 32 號一般性建議，這類措施不被視為歧視，必須同時滿足幾個關鍵條件：

- (1) 目的正當且明確，在於消除事實上的不平等、保障受影響群體對權利的「有效享有」（而非給予特權）；
- (2) 必要且符合比例，也就是與所要補救的不利處境相稱，手段不逾越達成目的所需；
- (3) 系爭措施具備暫時性與可撤回性，當不平等被消除或目標已達成，措施即應調整或終止；
- (4) 系爭措施之設計與執行過程應納入受影響群體之有效參與及同意，並以客觀資料與需求評估為基礎，持續監測成效；
- (5) 不得創設不同種族群體各別行使的權利，更不能以「特別措施」之名，僵化或擴大不平等。

回到本案，薩米議會的設立被視為典型的特別措施：它的功能是讓薩米人能依其習俗、語言與生活方式，對影響其權利與生計的公共事務

進行有效參與及協商，包括追求自由、事前且知情的同意 (free, prior and informed consent)，目標在於確保實質平等的政治參與及文化存續；同時，它並未剝奪非薩米人在一般國家民主制度中的平等權利，因此不構成對他族的逆向歧視。只要投票資格與運作方式維持在為保障原住民族有效代表性所必要之範圍內、定期檢討並可隨情勢改善而調整，且過程中確保薩米人的自主參與，這類安排即為 ICERD 允許之特別措施範疇，而不被視為歧視。

2. 原住民族行使自決權與「自由、事前且知情的同意」的概念息息相關，「自由」、「事前」、「知情」分別是什麼意思？依照原住民族基本法第 21 條第 1 項規定，政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應進行諮商同意；但原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法（下稱劃設辦法）第 3 條將原住民族傳統領域土地及部落範圍土地限於「公有土地」，限制了諮商同意權行使的範圍。針對這個爭議，最高行政法院 112 年度上字第 487 號判決認為：從文義解釋、歷史解釋及體系解釋可知，「原住民族傳統領域土地」於國家建立之前即已存在，本質上不可能僅以國家法制化後才衍生的「公有土地」概念為限；劃設辦法第 3 條第 2 款將「原住民族傳統領域土地」的定義限於「公有土地」，對於原住民族基本法第 20 條政府承認的原住民族土地權利及第 21 條第 1 項所賦予原住民族的諮商同意程序權，增加法律所無的限制，違反法律保留原則。你聽聞過臺灣原住民族行使諮商同意權相關爭議事件嗎？



12

Zapescu v. Republic of Moldova

就業歧視救濟舉證責任轉換案

CERD/C/103/D/60/2016

案例基本資訊及摘要

案例基本資訊

- 申訴日期：2016 年 6 月 30 日（首次提交）
- 意見通過日期：2021 年 4 月 22 日
- 公約條款：消除一切形式種族歧視國際公約 (ICERD) 第 1 條第 1 項、第 2 條第 1 項第（卯）款、第 5 條第（辰）款第 1 目、第 6 條及第 7 條
- 關鍵字：種族歧視；工作權；有效救濟；舉證責任

摘要

● 事實

申訴人為羅姆人，與朋友 B.V. 一同應徵連鎖餐館的服務生工作。申訴人在面試時告知自己具有羅姆人血統，面試後未被告知面試結果，一同應徵的友人卻被通知應徵成功。

● 申訴人主張

締約國違反 ICERD 第 1 條第 1 項、第 5 條、第 6 條、第 2 條第 1 項與第 7 條等規定，構成就業上的種族歧視，且未能就此提供有效救濟。申訴人表示其與 B.V. 申請同一職位，於同一天面試，外貌相似，會講同一種語言且工作經歷完全相同，卻遭到拒絕，唯一的可能差異便在其羅姆人的身分。締約國未能保障其工作權，且當申訴人提出民事訴訟時，也未能保障其得到公正審判的權利。當申訴人能初步證明歧視發生後，締約國未能依國際法規定，將舉證責任轉移到被告公司。

● 締約國說明

摩爾多瓦共和國憲法禁止包括種族在內之任何理由歧視，並存在若干確保上述規範得到執行的機制。申訴人本可請求法院認定拒絕提供就業機會不合法，要求簽訂僱傭契約卻未加以利用，反而要求賠償。此外，最高法院刑事庭雖已針對該案作出判決，但申訴人未提出非常上訴；又公司的遴選過程根據之規章並不具歧視性，故遴選結果應視為基於合理理由。

● 委員會審議結果

依委員會關於 ICERD 第 6 條的一致性見解，被推定為種族歧視的受害人，無須證明行為人對其有歧視意圖。締約國的法律雖然就歧視案件定有舉證責任轉換的程序規定，但該國法院卻未能依 ICERD 適用相關規定。其次，在申訴人主張其為某一民族或種族的成員一事上，如無相反的正當理由，應以個人認同為依據，締約國法院卻未採取同樣見解。再者，不能因為申訴人選擇特定救濟管道，即對其做出不利的認定。綜上，締約國違反 ICERD 第 6 條規定。

案例內容

1. 申訴人 Grigore Zapescu，摩爾多瓦共和國國民，羅姆人，生於 1992 年。他聲稱自己是締約國違反《消除一切形式種族歧視國際公約》第 1 條第 1 項、第 5 條第（辰）款第 1 目、第 6 條以及結合第 2 條第 1 項第（卯）款一併閱讀的第 7 條的受害者。¹ 申訴人由律師代理。

申訴人陳述事實

- 2.1 2012 年 11 月，申訴人與他當時同為法律系學生的朋友 B.V. 應徵了一家名為安迪披薩的連鎖餐廳招聘的服務生職位。2012 年 11 月 29 日，申訴人和他的朋友接受了該職位的面試，並被要求填寫一份問卷。申訴人在問卷中表示他會說羅姆語等語言。據稱他在面試時確認了自己的羅姆人血統。面試持續了大約 15 分鐘，申訴人被告知將在該週末前通知他遴選的結果。但是，餐廳從未再與他聯繫。當日，就在申訴人之後，B.V. 也接受了面試。在面試結束時，B.V. 被告知他的工作申請成功了，並被邀請參加一個培訓課程。² 最後，B.V. 決定不接受這個工作機會，因為他的朋友受到歧視待遇。
- 2.2 2013 年 1 月 24 日，申訴人以平等法及勞動法為依據提起民事訴訟，請求法院認定他因身為羅姆人而遭到歧視，且其工作權也遭到侵害。申訴人請求法院判予侵權損害賠償。2014 年 6 月 27 日，Chisinau 中央區法院以證據不足為由駁回了申訴人的請求。2015 年 1 月 22 日，Chisinau 上訴法院與下級法院持相同立場，維持了一審判決。2015 年 9 月 16 日，最高法院駁回了申訴人的上訴。申訴人於 2016 年 1 月 22 日收到該裁判。

1 締約國於 1993 年 1 月 26 日批准《公約》，於 2013 年 5 月 8 日根據《公約》第 14 條作出聲明。

2 從法庭文件看，B.V. 似乎是在同一天，但不是在面試結束時，被告知其申請成功。

申訴意旨

- 3.1** 申訴人稱自己是摩爾多瓦共和國違反《公約》第 1 條第 1 項、第 5 條第（辰）款第 1 目、第 6 條以及結合第 2 條第 1 項第（卯）款一併閱讀的第 7 條的受害者。他以《公約》第 1 條第 1 項為依據，稱自己是種族歧視受害者。就此，申訴人稱自己和 B.V. 申請了同一職位，並於同日接受面試。鑑於兩人外表相似，會講同一種語言，且有著完全一樣的工作經歷，因此他們之間唯一可能解釋其工作申請遭到拒絕的明顯差異，就是他的民族本源。
- 3.2** 申訴人以《公約》結合第 2 條第 1 項第（卯）款一併閱讀的第 7 條為依據稱，從國內通過的相關反歧視法律來看，締約國似乎遵守了所援引的《公約》條款規定，尤其是因為國內法律禁止種族歧視。但與此同時，申訴人稱，正如他本人的案件以及其他許多的案件所顯示，締約國未採取任何有效措施來落實適用的法律和國家政策，以確保羅姆人不受歧視，尤其是在就業方面。³
- 3.3** 關於所稱違反《公約》第 5 條第（辰）款第 1 目的情形，申訴人稱：締約國未確保工作權不受歧視；儘管他已就其主張向國內主管機關申訴，但它們未能承認其權利遭受侵害，也未能就其所受損害提供救濟。
- 3.4** 申訴人以《公約》第 6 條為依據稱，締約國須就其權利遭受侵害向其提供有效救濟。就此，申訴人稱，在據稱發生歧視情事的案件中，締約國應積極主動採取行動，打擊不法行為，以防止將來發生類似事件。申訴人堅稱，儘管如此，他在案件審理過程中，被剝奪了公

3 申訴人提到，極端貧困與人權問題特別報告員、經濟社會文化權利委員會以及歐洲反對種族主義及不容忍委員會曾就摩爾多瓦共和國羅姆人的就業機會問題表達過關切。

正審判的權利。尤其是在他已初步證明 (*prima facie*) 發生歧視後，國內法院未能依照國內法以及國際法的規定，將舉證責任轉移予被告公司。關於國際法的規定，申訴人回顧稱，舉證責任轉移概念出現在歐洲人權法院的判決先例當中。上述判決先例指出，一旦原告建立了「某種可反駁的推定」，即某項措施或某種做法具歧視效果，則舉證責任轉移至被告國家，由其證明差別待遇不構成歧視。⁴ 申訴人進一步援引歐洲聯盟法院的判決先例。該法院在若干案件中做出裁判，若舉證責任不轉移，則該法院在某些情況下無法針對歧視提供有效的保護。⁵ 實施舉證責任轉移的要求後來被編入歐洲聯盟數個有關不歧視問題的指令當中。⁶ 申訴人進一步指出，人權事務委員會在一項決定中隱含地適用了同樣的標準。⁷ 此外，申訴人解釋，當某人因屬於具有受保護特徵的某一特定群體，而受到與另一人相比較為不利之待遇時，即發生歧視。通常民事訴訟中所適用的舉證責任，若不轉移將會對歧視受害者造成過度的負擔。歧視受害者往往無法證明其受保護特徵與其所遭受的不利待遇之間的因果關係，尤其是鑑於主要證據通常掌握在歧視行為人手中。本案當中，申訴人稱，他將羅姆語列為母語，此舉強烈暗示他是羅姆人。為了判斷他是否

4 歐洲人權法院，D.H. and others v. Czech Republic (第57325/00號申請)，2007年11月13日的判決，第189段。

5 歐洲聯盟法院在 Handels- og Kontorfunktionrernes Forbund I Danmark v. Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Danfoss 中的判決 (案件 109/88)；歐洲聯盟法院在 Dr. Pamela Mary Enderby v. Frenchay Health Authority and Secretary of State for Health 中的判決 (案件 C-127/92)。

6 關於實行不論種族或民族本源人人待遇平等原則的理事會 2000 年 6 月 29 日第 2000/43/CE 號指令；規定就業及職業領域平等待遇總框架的理事會 2000 年 11 月 27 日第 2000/78/CE 號指令；關於實行男女在就業和職業事宜中機會平等及待遇平等原則的歐洲議會和理事會 2006 年 7 月 5 日第 2006/54/EC 號指令。

7 見 Bhinderv. Canada (CCPR/C/37/D/208/1986)。

遭受歧視，他提到與其情況相同的 B.V.。與 B.V. 相比，申訴人在申請工作被拒絕而遭受了不利待遇。此外，申訴人以歐洲聯盟法院的判決先例為依據稱，可從被告公司未能提供與評估歧視申訴有關的資訊，可推定存在歧視。⁸ 在這個問題上，申訴人強調指出，被告公司拒絕提交招聘過程相關文件，來反駁申訴人關於招聘人員知道他的民族，且將其納入遴選考量的因素的主張。

締約國對本案受理與否及實體問題的意見

- 4.1** 2017 年 3 月 9 日，締約國就本申訴可否受理及實體問題提交了意見。締約國在其意見中首先重申了案件的事實，並陳述了國家各主管機關的立場。摩爾多瓦共和國檢察院稱該院當時未獲悉此案，也未以任何其他方式參與國內訴訟，因而未就案件實體問題提交任何意見。
- 4.2** 衛生、勞動及社會保障部回顧指出，摩爾多瓦共和國憲法禁止基於包括民族在內任何理由的歧視，而勞動法在就業領域重申了這一點。該部稱，與申訴人說法相反，存在著若干確保上述規範得到強制執行的機制。這其中包括，受害人可選擇請求法院認定拒絕提供就業機會不合法並要求雇主與當事人簽訂僱傭契約。該部強調，此案中申訴人未運用上述途徑，而是以遭受歧視為由要求賠償。關於拒絕申訴人的工作申請是否合法，該部認為，遴選過程係遵循該公司規定的明確且不歧視的聘用標準，故應認為遴選的結果係基於合理理由。
- 4.3** 摩爾多瓦共和國監察員辦公室重申了相關國家法律⁹ 和多項人權文

8 歐洲聯盟法院在 *Meister v. Speech Design Carrier Systems GmbH* 中的判決（案件 C-415/10）。

9 關於少數民族人員權利及少數民族組織法律地位的第 382 號法第 1 條及第 2 條；關於平等問題的第 121 號法第 7 條及第 19 條。

書，¹⁰ 其中包括《公約》的若干條款。監察員辦公室稱，該辦公室在申訴可否受理的問題上無異議。監察員辦公室指出，儘管申訴人未將案件提交防止與消除歧視及確保平等委員會處理，但後者還是為國內法院提供了一份諮詢意見，請國內法院注意歧視案件中有必要轉換舉證責任，並就如何解釋「真實職業資格」¹¹ 一詞給了一些指導意見，該用詞此前於國內沒有相關案例。隨後，監察員辦公室補充，從申訴人提交的案件事實而言，申訴人似乎已初步證明發生歧視之情事，而被告公司未能證明申訴人並未因其民族而遭到歧視。同時，監察員辦公室指出，從 Chisinau 上訴法院的判決來看，有幾位來自不同民族的員工確認該公司管理階層對員工的態度友善且寬容。接下來，監察員辦公室重申歐洲人權法院判決先例中所確立的一些有關歧視案件的一般性原則。¹² 監察員辦公室進一步回顧指出，有必要把將遴選的結果通知求職者這項要求明文化，並指出就業問卷中不應包含民族相關資訊。

4.4 此外，締約國¹³ 回顧了必須用盡國內救濟的規定，並指出儘管從案卷來看，最高法院刑事庭已就此案作出裁判，但申訴人似未能按照勞動法的規定針對上述判決提出非常上訴。最後，締約國重申，締約國主管機關支持國際組織的立場，即須對出於種族動機侵害人之尊嚴的暴力行為提高警惕並採取更多行動。

10 保護人權與基本自由公約（歐洲人權公約）第 14 條；《公約》第 2 條第 1 項、第 5 條、第 6 條及第 7 條；經濟社會文化權利國際公約第 6 條第 1 項。

11 關於確保平等問題的第 121 號法第 7 條第 5 款規定，只要相關活動的具體性質或開展相關活動的條件須滿足某些「確定的專業要求」，則就某一特定工作的任何區分、排除、限制或偏好不構成歧視，前提是目的是合理的且要求是符合比例原則的。

12 歐洲人權法院，D.H. and others v. Czech Republic。

13 此處所引的內容據推測係來自民族關係局。意見係由該局提交，且該局在國內層級負責執行《公約》的規定。

申訴人對締約國關於可否受理及實體問題意見的回應

- 5.1** 2018 年 3 月 19 日，申訴人就締約國關於本申訴可否受理及實體問題的意見提交了回應。他歡迎締約國努力讓國內不同權責機關參與其案件相關對話，但關切地指出，締約國未請在歧視問題上最具權限的主管機關，即防止與消除歧視及確保平等委員會就其案件發表意見，卻給了總檢察院提交意見的機會，儘管其申訴並不涉及任何刑法內容。
- 5.2** 關於其申訴可否受理，申訴人首先強調指出，與締約國的主張相反，最高法院刑事庭並未就其案件作出裁判。鑑於申訴人提起的是民事訴訟，締約國所指的非常上訴對他而言並不是一種可行的選擇方案，因為那是只有在刑事案件中才可能獲得的救濟。
- 5.3** 關於其案件實體問題，申訴人稱國內法院錯誤地解釋了「真實且決定性的職業資格」定義。在某些情境中，若求職者不符合該資格的話，可以該資格作為不予僱用的合法理由。就此，申訴人重申：他申請的是服務生職位；職位描述中並未表明有此種資格，被告公司在法院訴訟過程中也未指出有此種資格。因此，Chisinau 中央區法院認定安迪披薩拒絕僱用申訴人係因他不符合此種資格的結論是錯誤的。此外，申訴人重申，為實施相關反歧視法律而建立的機制未發揮效用。法院訴訟本身即清楚地證明了這一點，法院訴訟中被告公司未被要求對申訴人所為的差別待遇提供合理理由，這與在確立初步歧視案件後應轉換舉證責任的規定相悖。此外，Chisinau 中央區法院因申訴人未提供任何文件證明自己是羅姆人而得出對申訴人不利的看法。申訴人進一步反駁了衛生、勞動及社會保障部的觀點，即申訴人未遭歧視，因為招聘過程是按照該公司內部的不歧視規章

進行的。就此，申訴人指出，被告公司從未在國內法院援引上述規章作為證據。

第三方提交的意見

- 6.1** 2018 年 3 月 9 日，申訴工作小組代表委員會決定允許摩爾多瓦法律資源中心提交意見，條件是透過任一方當事人提交資料。
- 6.2** 2018 年 8 月 7 日，摩爾多瓦法律資源中心經由申訴人的律師向委員會提交了意見。該中心在其提交的意見中描述了其主要工作，就摩爾多瓦共和國在法官培訓方面的不足之處提供了一些資訊，並解釋了締約國法院實務發展方向的重要性，強調司法機關所適用的不歧視相關法律是直到近期才通過的。就此申訴的具體情況而言，摩爾多瓦法律資源中心稱，國內法院對證據的評估顯示在歧視案件中舉證責任適用上的系統性缺失。就此，第三方強調，一審法院因申訴人僅有本人陳述，未能就其民族本源提供證據，而得出對申訴人不利的看法，儘管這樣的要求與國際標準背道而馳。此外，法院也沒有以被告公司未提出申訴人的就業申請表 / 問卷作為證據，從而推定存在歧視。儘管申訴人確實持有問卷副本，但卻因為申訴人錯過了程序期限，未能被採信為證據。此外，法院基於申訴人未向防止與消除歧視及確保平等委員會求助，並以申訴人未請求法院命該公司僱用他而是請求損害賠償為由，做出了不合理的推論。此外，摩爾多瓦法律資源中心認為有問題的是，法院嚴重依賴該公司其他員工的證詞，而未能認識到民族、年齡和性別之間的相互交織問題，尤其是忽視一位應徵直接對顧客服務的入門級職位的羅姆青年男性所面臨的特殊脆弱性。此外，法院未能要求被告公司就各求職者所受的不同待遇提供合理解釋，例如非羅姆人的求職者當即獲得工作

機會，而羅姆人求職者卻沒有後續進展。

- 6.3** 2018 年 11 月 20 日，委員會將第三方於 2018 年 8 月 7 日提交的意見轉交締約國。締約國未提交任何答復意見。

委員會須審議的爭點及程序

● 審議受理與否

- 7.1** 在審議本申訴所載的任何主張之前，委員會必須根據《公約》第 14 條第 7 項第（子）款，決定本申訴是否符合受理條件。
- 7.2** 委員會注意到，申訴人係於 2016 年 6 月 30 日向委員會提交申訴，即在最高法院判決的副本於 2016 年 1 月 22 日送達之日起的 6 個月內。委員會進一步注意到，締約國未以此為由就申訴可否受理提出異議。因此，委員會認為，申訴人遵守了《公約》第 14 條第 5 項規定的 6 個月要求。
- 7.3** 此外，依委員會議事規則第 91 條第 (c) 項，委員會須查明本申訴是否符合《公約》規定。在這方面，委員會注意到，案件的事實發生在 2012 年 11 月，即第 14 條於 2013 年 5 月 8 日對締約國生效之前。但是，委員會注意到，國內法院的判決係於 2014 年 6 月 27 日、2015 年 1 月 22 日及 2015 年 9 月 16 日宣判。委員會同意其他委員會的立場，倘若國內的司法裁判，其所依循的程序與導致侵害的原始事實、行為或不作為有直接關聯，且該裁判可以對所指稱的侵害提供救濟，則此等裁判應視為案件事實的一部分。若此類裁判係在第 14 條對相關締約國生效之後作出，委員會議事規則第 91 條第 (c) 項所規定的標準不會影響本申訴的可受理性，因為在尋求這些救濟時，國內法院有機會審理案件進而終止據稱的侵害情事並提供可能

的救濟。¹⁴ 無論如何，本案當中申訴人所稱的侵害行為，似乎主要涉及締約國所提供的救濟措施的缺失，即民事法院對申訴人歧視主張的審理，以及隨後於 2014 年及 2015 年所做的司法判決未能適用反歧視標準，從而使申訴人據稱遭受私人雇主不合法待遇的情況持續存在。¹⁵ 在這個問題上，委員會注意到，申訴人提起了民事訴訟，從而使國內法院可以詳細檢視案卷中的證據並審理據稱發生的侵害情事，並在適當情況下提供救濟。有鑑於此，委員會不能依據委員會議事規則第 91 條第 (c) 項規定，宣告本申訴不符合受理條件。

7.4 最後，委員會注意到，締約國堅稱，申訴人尚未用盡所有可用的國內救濟，因為他未能針對最高法院刑事庭的判決提出非常上訴。在這個問題上，委員會注意到申訴人的觀點，即就其案件作出裁判的是最高法院民事庭，不是刑事庭，而締約國所指的非常上訴僅適用於刑事案件。委員會注意到案卷中的法庭文件支持申訴人的說法，因而認為就《公約》第 14 條第 7 項而言，即便相關救濟是有效的，在申訴人的案件中也並非可用的救濟。

7.5 委員會未發現受理本申訴有任何障礙，因而宣布本申訴可予受理，並著手審議實體問題。

14 舉例來說，請參閱經濟社會文化權利委員會在以下案件的決定：M.L.B. v. Luxembourg (E/C.12/66/D/20/2017)，第 7.2 段；S.C. and G.P. v. Italy (E/C.12/65/D/22/2017)，第 6.6 段；Arellano Medina v. Ecuador (E/C.12/63/D/7/2015)，第 8.3 段；Trujillo Calero v. Ecuador (E/C.12/63/D/10/2015)，第 9.5 段；Alarcón Flores et al. v. Ecuador (E/C.12/62/D/14/2016)，第 9.8 段；Martins Coelho v. Portugal (E/C.12/61/D/21/2017)，第 4.2 段；C.A.P.M. v. Ecuador (E/C.12/58/D/3/2014)，第 7.4 段；I.D.G. v. Spain (E/C.12/55/D/2/2014)，第 9.3 段。另請參閱身心障礙者權利委員會在以下案件中的決定：Jungelin v. Sweden (CRPD/C/12/D/5/2011)，第 7.6 段；Bacher v. Austria (CRPD/C/19/D/26/2014)，第 8.4 段至第 8.7 段。另請參閱人權事務委員會在以下案件中的決定：Kouidis v. Greece (CCPR/C/86/D/1070/2002)，第 6.3 段；Singarasa v. Sri Lanka (CCPR/C/81/D/1033/2001)，第 6.3 段。

15 見 Durmic v. Serbia and Montenegro (CERD/C/68/D/29/2003)，第 6.4 段。

● 審議實體問題

- 8.1** 委員會根據《公約》第 14 條第 7 項第（子）款及其議事規則第 95 條，結合各當事人提交的所有資料和出示的文件證據審議本申訴。
- 8.2** 委員會注意到，需要考慮的第一個問題是，就拒絕申訴人的工作申請而言，締約國是否違反締約國根據《公約》第 5 條第（辰）款第 1 目所承擔的保護申訴人免因民族本源而遭受歧視的義務。需要考慮的第二個問題是，各法院的審理是否違反《公約》第 6 條。
- 8.3** 根據《公約》第 5 條第（辰）款第 1 目，締約國承諾禁止並消除一切形式種族歧視，保證人人有不分種族、膚色或原屬國或民族本源均享有工作權。委員會回顧其第 27 號一般性建議（2000 年）指出，須制定有效的法律禁止就業領域的歧視行為，以及勞動市場包括招聘過程中的一切歧視做法，同時須結合對潛在受害者的有效保護措施。在這方面，委員會關切地注意到，締約國認為，甄選過程係遵循公司層級通過的規章，其中規定了明確且不歧視的招聘標準，因此甄選結果應被視為係基於正當理由。委員會澄清指出，第 5 條第（辰）款第 1 目的義務，並不僅是建立禁止在取得就業機會方面種族歧視的法規架構，還包含對不歧視招聘政策在實務上的執行情況進行有效監督的義務。不過，申訴人向委員會提出並加以證實的主張，主要與對種族歧視提供有效保護救濟有關，因而將僅依據《公約》第 6 條予以審議。
- 8.4** 根據《公約》第 6 條規定：「締約國應保證在其管轄範圍內，人人均應經由國內主管法庭及其他國家機關對違反本公約侵害其人權及基本自由之任何種族歧視行為，獲得有效保護與救濟並有權就因此種歧視而遭受之任何損失向此等法庭請求公允充分之賠償或補償。」

該條款從字面上看，似乎必須先證明存在某種種族歧視行為，申訴人才有資格獲得保護與救濟。但儘管如此，委員會指出，締約國必須透過國內法庭及其他機關，提供對上述權利的認定機制。如果此機制在尚未確定是否構成違法情事卻不存在，則此項保障形同虛設。雖然無法合理要求締約國應對所有申訴，無論其多麼缺乏依據，都提供對《公約》所保障權利的認定機制，但只要據稱受害者的主張在《公約》之下可予論證，第 6 條即向其提供保護。鑑於上述考量，委員會著手在《公約》第 6 條之下審議申訴人的主張。

8.5 在上述背景下，委員會注意到，身為羅姆人的申訴人提交給委員會的資訊稱，2012 年他向一家連鎖餐館申請服務生職位遭到拒絕，締約國未就此提出異議。委員會特別注意到，申訴人稱，他基於此次事件向國內法院提出了已經初步證明的種族歧視主張，因此，應由被告公司提供合理的、令人信服的理由，以解釋他所遭受的不平等待遇。另一方面，委員會也注意到締約國的立場。締約國主要以國內法院已對案件進行審理並認定申訴人未能充分證實自己遭受歧視為依據，對申訴人的主張提出了異議。至於就司法救濟是否有效而言，包括就有關舉證責任轉換的程序問題，委員會注意到，締約國未提供任何具體的論點。

8.6 委員會在評估國內法院是否已依照《公約》第 6 條規定為申訴人提供有效救濟時，首先回顧其一致性見解。上述見解認為，被推定為種族歧視的受害者無須證明行為人對其有歧視意圖。¹⁶ 儘管委員會知道締約國的國家法律有歧視案件中舉證責任轉換的規定，¹⁷ 但委員會

16 舉例來說，見：V.S. v. Slovakia (CERD/C/88/D/56/2014)，第 7.4 段；Er v. Denmark (CERD/C/71/D/40/2007)，第 7.4 段；Laurent Gabre Gabroum v. France (CERD/C/89/D/52/2012)，第 7.2 段。

17 關於平等問題的第 121 號法律第 19 條。

回顧，申訴人稱國內法院未能依照《公約》適用上述國內法律。在這個問題上，委員會注意到，申訴人稱，Chisinau 中央區法院因申訴人除自己的陳述外，未提供證據證明其民族本源而得出了於申訴人不利的看法。就此，委員會回顧指出，締約國認定個人為某一民族或種族群體成員，如果沒有相反的正當理由，應以有關個人的自我認同為根據。¹⁸

8.7 此外，委員會注意到申訴人所提出的主張，即國內法院在審理過程中對其選擇請求賠償作為救濟措施，而非爭取就業過於重視。委員會指出，法院依據求職者的選擇推定其從未打算為該公司工作，而這一推斷似乎削弱了法院對其歧視指控的認定。委員會強調，即使在聲稱遭受歧視的受害者並不希望在相關公司工作的情況下，選擇特定的救濟方式也不應對歧視主張的審理產生負面影響。

8.8 此外，委員會關切地注意到，國內法院認定申訴人不將其案件提交防止與消除歧視及確保平等委員會處理，可證明不存在「真實的歧視情況」。就此，委員會指出，申訴人選擇訴諸司法途徑，除可提供確認判決外，還能提供損害賠償，不能因此讓其處於不利地位。

8.9 最後，委員會注意到，從法庭文件看，儘管防止與消除歧視及確保平等委員會曾提供諮詢意見，提醒各法院注意歧視案件中有必要轉換舉證責任，並就如何解釋「真實職業資格」一詞給了指導意見，但法院並未要求被告公司明確闡述不僱用申訴人的確切原因，以正當化對申訴人的差別待遇，而是嚴重依賴其他僱員的證詞，證明其日常工作的環境沒有歧視。但委員會感到關切的是，從年齡、性別和民族與申訴人不同，且任職於其他職位的人員所收集到的資訊，

¹⁸ 請參閱委員會第 8 號一般性意見（1990 年）。

並不能保證這些人與申訴人有著相同的處境。此種作法也忽略了交織性，以及在歐洲進行的實地比較實驗中顯示勞動市場存在歧視交織¹⁹和「民族階級」的可能性，且低估了「個別」和特定情境中，甚至是出於多種動機的歧視待遇，這類歧視並非系統性政策或待遇的一部分，尤其在被告公司未就拒絕申訴人的申請作出任何具體解釋的情況下。最後，委員會回顧指出，委員會在 2011 年及 2017 年就摩爾多瓦共和國發布的結論性意見以及其他國際和區域人權機構的諸多報告中，已確認羅姆社群在締約國仍面臨挑戰和偏見，²⁰ 而此種處理方法體現了對上述挑戰和偏見缺乏理解。

8.10 委員會重申，儘管無法合理要求締約國無論在申訴多麼缺乏根據，都必須依據《公約》對權利進行認定，但《公約》第 6 條規定，若據稱受害者的主張在《公約》之下有合理依據，即應向其提供保護。鑑於上述考量，委員會在本案當中認定：申訴人提交了此類有合理依據的案件，然而申訴人卻承擔了要證明被告公司有歧視意圖的不成比例責任。委員會認為，儘管國家法律規定了舉證責任轉換程序，但締約國對種族歧視主張的處理仍非常無效，以致於未能按照本國的法律和《公約》第 6 條，確保提供申訴人妥善的保護和救濟，包括對所受損害獲得適當的補償和賠償。因此，委員會得出結論認定，申訴人根據《公約》第 6 條享有的權利遭到侵害。²¹

19 請參閱委員會第 32 號一般性意見（2009 年），第 7 段。

20 CERD/C/MDA/CO/10-11，第 20 段至第 21 段；CERD/C/MDA/CO/8-9，第 15 段；E/C.12/MDA/CO/3，第 22 段至第 27 段；A/HRC/34/53/Add.2，第 105 段至第 107 段；A/HRC/26/28/Add.2，第 90(a) 段。另請參閱：歐洲反對種族主義和不容忍委員會，關於摩爾多瓦共和國的第四次報告（2013 年 6 月 20 日通過，2013 年 10 月 15 日發布），第 29 段至第 31 段；關於摩爾多瓦共和國的第五次報告（2018 年 6 月 20 日通過，2018 年 10 月 2 日發布），第 83 段至第 84 段。

21 舉例來說，見：Habassi v. Denmark（案號 10/1997），第 9.3 段；Er v. Denmark，第 7.4 段；V.S. v. Slovakia，第 7.4 段。

- 8.11** 有鑑於此，委員會認為沒有必要另行審議申訴人根據《公約》第 5 條第（辰）款第 1 目和結合第 2 條第 1 項第（卯）款一併閱讀的第 7 條提出的主張。
- 9.** 委員會依照《公約》第 14 條第 7 項第（子）款，認本案當中委員會收到的資訊顯示締約國違反《公約》第 6 條。
- 10.** 委員會建議締約國向申訴人致歉，並就上述違反《公約》情事所致損害向其提供充分賠償。委員會也建議締約國透過以下方式全面落實其反歧視法律：(a) 對法官進行反歧視法律的培訓，確保包括舉證責任轉換原則在內的相關規定得到全面遵循；(b) 就種族歧視案件中可以利用的國內救濟方式提供明確的資訊；(c) 加強對反歧視勞動標準的監督工作。也請締約國廣泛傳播委員會本意見，包括在司法機關中廣泛傳播，並將其翻譯成締約國的官方語言。
- 11.** 委員會請締約國在 90 天內就為落實委員會意見採取的措施提供資訊。

延伸討論

1. 歧視案件中，當事人若就疑似歧視的狀況提出可信推論，就不該要求他承擔不成比例的舉證責任，而應轉換舉證責任，由疑似歧視者證明沒有歧視。舉證責任轉換常作為檢視救濟機制是否符合 ICERD 要求應「使任何種族歧視行為獲得有效保護與救濟」的一環。在涉及歧視的救濟案件將舉證責任轉換的考量是什麼？

在歧視案件中，行為人的主觀意圖往往是隱蔽而難以證明的，甚至於可能藏在表面上看起來中立的規則或作法之中。在某些情形中，關鍵的文件、標準可能都掌握在行為人手中，若仍要求受歧視的人證明行為人有主觀的歧視故意，可能導致法律保障無法落實，最終使權利難以獲得實際救濟。

但主張遭受歧視的人並不是完全不需要負舉證責任，他必須提出遭受歧視（差別待遇）的「初步證明」(*prime facie*)，例如統計趨勢。達到初步證明之後，舉證責任才轉由行為人說明不利待遇係出於與受保護特徵無關的正當目的，且手段合比例、必要。

這樣的制度安排，除了可以具體落實歧視救濟的權利以外，也讓行為人提升透明度與可稽核性（保留評分表、建立明確標準、說明落選理由），形成事前消除歧視的預防效果。



聯合國人權條約機構 平等與不歧視 個人申訴案例彙編

出 版 者：行政院

編 者：行政院人權及轉型正義處

地 址：臺北市中正區忠孝東路 1 段 1 號

電 話：(02)3356-6500

網 址：<https://www.ey.gov.tw/>

線 上 版：<https://www.ey.gov.tw/hrtj/>

出版日期：中華民國 114 年 12 月初版

GPN：4711400137

ISBN：978-626-7658-73-4

Savolaynen v. Russian Federation

Baranovs v. Latvia

Bekmanov et al. v. Kyrgyzstan

Bellini v. Italy

Henley v. Australia

M.R. i V. v. Spain

M. Köck v. Austria

A.B.A. et al. v. Spain

Matson et al. v. Canada

V.P. v. Belarus

Anne Nuorgam et al. v. Finland

Zapescu v. Republic of Moldova

行政院
Executive Yuan

