



残疾人权利公约

Distr.: General
22 May 2017
Chinese
Original: English

残疾人权利委员会

委员会根据《任择议定书》第二条通过的关于第 31/2015 号来文的决定* **

来文提交人:	D.L.(由 G.L.代理)
据称受害人:	提交人
缔约国:	瑞典
来文日期:	2015 年 7 月 8 日(初次提交)
参考文件:	特别报告员根据议事规则第 70 条作出的决定,已于 2015 年 7 月 20 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期:	2017 年 3 月 24 日
事由:	禁止在学校使用辅助交流法作为交流方法
程序性问题:	未用尽国内补救办法
实质性问题:	受教育权;《公约》的宗旨;合理便利;基于残疾的歧视;无障碍;在法律面前获得平等承认;表达自由和见解自由;获得信息的机会
《公约》条款:	第二条、第三条、第四条、第五条第二和第三款、第九条、第十二条、第二十一条、第二十四条、第二十五条
《任择议定书》条款:	第二条第(四)项

* 委员会第十七届会议(2017 年 3 月 20 日至 4 月 12 日)通过。

** 参加审议该来文的委员会委员有:艾哈迈德·赛义夫、但拉米·奥马鲁·巴沙鲁、蒙天·汶丹、伊迈德丁·沙克尔、特蕾西娅·德格纳、石川纯、塞缪尔·恩朱古纳·卡布埃、金亨植、斯蒂·朗瓦德、拉斯洛·加博尔·洛瓦西、罗伯特·乔治·马丁·马丁·巴布·姆韦西格瓦、卡洛斯·阿尔贝托·帕拉·杜桑、卡马瑞尔·皮亚纳德、瓦列里·尼基季奇·鲁赫莱代夫、乔纳斯·卢克斯、达米扬·塔蒂奇和尤亮。



1.1 来文提交人 D.L 系瑞典国民，生于 1995 年 2 月 5 日。他声称缔约国侵犯了他根据《公约》第五、第二十四和第二十五条(与第二、第三、第四、第九、第十二和第二十一条一并解读)享有的权利。提交人由其母 G.L 代理。《公约任择议定书》于 2009 年 1 月 14 日对缔约国生效。

1.2 2015 年 7 月 15 日，“新来文和临时措施特别报告员”代表委员会行事，决定不根据《任择议定书》第四条要求采取临时措施。

1.3 2016 年 4 月 29 日，“新来文和临时措施特别报告员”代表委员会行事，根据委员会议事规则第 70 条第 8 款决定来文可否受理问题应与案情分开审议。

A. 当事双方所提交材料和辩论主张概要

提交人陈述的事实

2.1 提交人被诊断患有“自闭症并伴有中度发育障碍”。他是瑞典哥德堡市赫格斯博达儿童特殊教育高级中学的学生。在学校，提交人使用“辅助交流”方法作为在校时的交流工具，以便与教职人员及其他学生互动。

2.2 瑞典学校监督委员会在 2014 年 12 月 19 日的一项决定中下令哥德堡市确保该市的任何活动中均不使用辅助交流法。哥德堡市政府执行了上述决定。

2.3 提交人辩称，学校监督委员会禁止使用辅助交流法以及哥德堡市政府对此项决定的执行骤然减少了他积极参与课堂活动的机会。提交人提出，这一禁令降低了他所受教育的水准，也使他无法证明自己已经实现了课程所确立的目标。提交人声称，禁用辅助交流法是其学业发展的障碍，构成对其受教育权的侵犯。

2.4 提交人援引赫格斯博达高级中学一位特教老师的报告。据该报告称，提交人 2012 年刚刚入读该校时，曾采用各种图像辅助手段来表达自己的意思。这样一来，他常常会“卡”在一幅图像上，而教职人员不得不猜测他是什么意思。开始使用辅助交流法前一年，提交人有过几次怒火爆发。他爆发的时候，学校的教职人员为了让他冷静下来，不得不给他服用安定。提交人辩称，辅助交流法为其提供了一种使其交流更加顺畅的助力工具，使其得以在更深层次上表达自己的思想和兴趣。

2.5 提交人指出，学校监督委员会关于在学校终止使用辅助交流法的决定，以及哥德堡市政府对上述决定的执行，已迫使他重新采用指图的办法在学校与教职人员交流。其结果是，他没办法让别人理解自己的意思，还总是指向同一图像，终因别人无法理解他想说什么而灰心丧气。提交人补充称，他曾借助辅助交流法明确表示自己不想指图，因为他有书写能力。提交人称，指图交流法更让人受限，使其教育发展止步不前，也阻碍他与别人有效互动。这违背他的意愿、有辱他的人格，导致他的能力和潜力遭到低估。

2.6 提交人还指出，学校监督委员会禁止使用辅助交流法这一决定的目的是为了“保护他，为了“按照他的最大利益行事”。但是，提交人认为这种思维逻辑有悖《公约》的核心精神。提交人援引委员会关于在法律面前获得平等承认问题的第 1 号一般性意见(2014 年)，其中委员会规定“就成人而言，‘最大利益’原则

并不是一项与第十二条相符的保障。为了确保残疾人与他人一样平等地享有法律行为能力权，必须以‘意愿和好恶’思维模式来取代‘最大利益’思维模式。”¹ 提交人陈述称，他已明确表达了自己使用辅助交流法的意愿和喜好，但是他觉得，由于自己的这一立场是借助辅助交流法表达出来的，因此不会被纳入考量。提交人认为，他的意愿由于系借助辅助交流法表达就得不到考虑，将使其无法自行作出选择。

2.7 提交人进一步指出，学校监督委员会关于禁止使用辅助交流法的决定以及哥德堡市政府对上述决定的执行已影响到他的安康。因未能得以交流自己的想法，他吃尽怒火爆发的苦头，从而危及自己和他人的健康。在他怒火爆发的时候，须由两、三位助理对其动用强力，以免造成严重的伤害。此外，还须给他服用重麻醉药物安定。在他可以借助辅助交流法交流时，他几乎不需要此类药物，但现在，在不能使用辅助交流法的情况下，每天要给他开一、两片安定。学校监督委员会的决定以及哥德堡市政府对上述决定的执行已使其健康严重恶化，并增加了他对一种含有强效且可能成瘾物质的药物的使用。

2.8 提交人就学校监督委员会禁用辅助交流法的决定向斯德哥尔摩行政法院提起上诉。2015年1月21日，法院认定根据《教育法》第二十八章第18条，学校监督委员会2014年12月19日的决定不可上诉。不过，法院指出，根据《行政程序法》，在按照《欧洲保护人权与基本自由公约》(《欧洲公约》)第6条第1款的规定确定公民权利和义务时，如果认定，为了满足司法程序权而有必要对上述决定提起上诉，则上述决定仍可上诉。但是，法院认定使用辅助交流法并非《欧洲公约》第6条第1款所指之类的公民权利，学校监督委员会的决定因而不可上诉。提交人随后向行政上诉法院寻求准许就一审法院的裁定提起上诉。2015年2月13日，行政上诉法院驳回了提交人关于准许上诉的申请。

申诉

3.1 提交人认为，缔约国阻止他使用自己选择的交流方法(即辅助交流法)，侵犯了他根据《公约》第二十四条(单独解读以及与第二、第三、第四、第九、第十二和第二十一条一并解读)享有的权利。提交人称，他已明确表达自己使用辅助交流法的意愿，并且说，如果没有辅助交流法，他将无法从教育中获益，并将在达成教育目标方面受阻。

3.2 就其根据与第十二条一并解读的第二十四条提出的指控，提交人称他被剥夺了就交流方法作出个人选择的权利。首先，学校监督委员会和市政府想当然地已为他选择了一种教育方法，而事实上他选择的是一种交流手段。其次，通过将辅助交流法归类为一种教育方法，学校监督委员会和市政府得以用瑞典法律关于教育“须以科学依据和经过检验的经验为基础”的规定来要求交流方法。² 提交人指出，学校监督委员会和市政府认为辅助交流法没有满足上述规定，因而剥夺了他就自己喜欢的交流方法作出选择的可能性。提交人认为，学校监督委员会和市政府本应承认辅助交流法是一种提交人应可选择的助力交流方式，而不是将辅助交流法归类为一种“教学方法”。提交人辩论称，将辅助交流法错误地归类为

¹ 见第21段。

² 提交人援引的是《教育法》。

一种教学方法阻碍了残疾人的交流选择，从而产生基于残疾的歧视。提交人还说，因其就交流方法作出的选择系借助辅助交流法表达而质疑其选择，将使缔约国可以缺乏可验证的替代方法以便进行验证为由，否决借助非传统交流方法表达的所有意愿或选择。

3.3 就其根据与第二、第九和第二十一条一并解读的第二十四条提出的指控，提交人指出，根据《公约》第二十四条第三款，缔约国有义务为残疾人学习生活和社交技能创造条件。提交人还指出，上述义务包含缔约国采取适当措施为学习盲文、替代文字以及助力性和替代性交流模式、方式和形式提供便利的义务。提交人说，为多样化交流形式提供便利的义务也是《公约》第九条的核心内容，且《公约》第二十一条明确承认交流模式方面的选择权。提交人认为上述选择权亦适用于教育当中选择交流方法的权利，并提出，《公约》第二条规定的“交流”概念支持采用具有包容性的方针来判断什么符合条件，属于《公约》所保护的“交流”。

3.4 提交人称，缔约国未能采取适当举措在他所选择的交流方法问题上为其提供合理便利，侵犯了他根据《公约》第五条第三款享有的权利。提交人说，在其入读的学校对其所选择的交流方法采取通融态度，不会对缔约国造成过分或不应有的负担，因为他在学校监督委员会 2014 年 12 月 19 日作出相关决定以前就已经在学校借助辅助交流法与教职人员交流了。所以说，对其所选择的交流方法采取通融态度，不需要任何额外的资源。提交人还称，交流方法须满足科学标准这一要求侵犯了他根据《公约》第五条第二款享有的权利。提交人认为，鉴于交流方法须有科学依据这一要求并不适用于评估非残疾人的交流喜好是否正确，将辅助交流法错误地归类为教学方法会阻碍残疾人选择交流方法，但并不阻碍非残疾人选择交流方法，因而具有歧视性。

3.5 提交人进一步称，因不能得以交流自己的想法，他吃尽了怒火爆发的苦头，从而危及自己和他人的健康，并增加了他对一种含有强效且可能成瘾物质的药物的使用。这侵犯了他根据《公约》第二十五条享有的权利。

3.6 提交人请委员会确保缔约国为其提供在哥德堡市赫格斯博达儿童特殊教育高级中学借助辅助交流法进行交流的机会。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2015 年 9 月 21 日，缔约国就来文可否受理问题提交了意见。缔约国认为，根据《任择议定书》第二条第(四)项和委员会议事规则第 68 条，应宣布来文因未能用尽国内补救办法而不予受理。

4.2 缔约国注意到，2015 年 1 月 21 日，斯德哥尔摩行政法院驳回了提交人就学校监督委员会 2014 年 12 月 19 日决定提起的上诉。缔约国还注意到，提交人就行政法院的裁定向行政上诉法院提起上诉，行政上诉法院于 2015 年 2 月 13 日裁定不予准许上诉。缔约国注意到，提交人在其最初提交的来文中坚称，就行政上诉法院的裁定提起上诉是不可能的，因而他已经用尽所有国内补救办法。

4.3 缔约国提出，根据《行政法院程序法》第 33 条，本可就行政上诉法院的裁定向最高行政法院提起上诉。缔约国指出，这一点在行政上诉法院的裁定中清楚了——行政上诉法院在其裁定中提及了一个附件，其中含有如何上诉的相关信息。缔约国称，提交人没有向最高行政法院提起上诉，从而未能充分给予国内主

管当局对所提出情况进行仔细审查的可能性。缔约国指出，如果向最高行政法院提起上诉并且胜诉，当时可能就已经得出提交人有权就学校监督委员会的决定上诉的结论，并最终使其关于学校监督委员会的决定应予撤销的诉求得到审查。缔约国提出，没有任何迹象显示向最高行政法院提起的上诉会遭到不合理的拖延，或是不大可能带来切实的补救。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2015年12月18日，提交人就缔约国提交的意见提交了评论意见。提交人认为，根据《任择议定书》第二条第(四)项，就行政上诉法院的裁定向最高行政法院上诉的可能性不是用尽国内补救办法的必要条件。提交人称，向最高行政法院提起上诉会使诉讼出现不合理的拖延，且带来切实补救的“可能性极小”。提交人指出，几乎可以肯定，除了再次不准上诉外，向最高行政法院提起的上诉不会带来任何其他结果，而在此期间提交人的健康会因根据《公约》享有的权利遭到剥夺而进一步受到影响。

5.2 提交人指出，根据《行政法院程序法》第36条，最高行政法院有望准予上诉的只有两类案件，即倘若最高行政法院对上诉进行审查对指导法律的应用具有重要意义，或者倘若存在进行此类审查的特别原因(如进行特别复议³的理由)或是案件在行政上诉法院的审结结果明显是重大疏忽或重大错误的产物。提交人称，最高行政法院极少准予此类上诉。提交人援引最高行政法院的官方网站，其中显示该院每年收到大约8,000份准予上诉申请，但准予上诉的案件仅有2%。提交人还指出，该网站上称，“在实践当中，各行政上诉法院是多数案件的终审法院”。

5.3 提交人援引委员会的判例称，瑞典最高行政法院的复议仅限于一系列非常狭窄、非常特殊的情况，类似于A.F.诉意大利一案中意大利上诉法院有管辖权的四种特殊案件。⁴ 提交人提出，他的案件不属于最高行政法院有望准予上诉的两类情况中的任何一类，所以说，他并不需要为了用尽国内补救办法而利用这一假定存在的可能性。

5.4 提交人还提出，没有合理胜诉前景的上诉只会延长歧视性禁用辅助交流法已经给他造成的重大痛苦。提交人指出，这种痛苦对其心理完整性造成影响，也对其人身完整性造成影响，因为不准使用辅助交流法使其陷入被视为若不服用强效药物将对已对人造成伤害的境地。

缔约国的补充意见

6.1 2016年6月23日，缔约国就来文可否受理问题提交了补充评论意见。缔约国指出：关于提交人没有针对未就行政上诉法院的裁定提起上诉这一点，提交人并未提出异议。根据瑞典的法律，存在就行政上诉法院不准上诉的裁定向最高行政法院提起上诉的可能性。

³ 缔约国采用了“司法复议”而非“特别复议”的措辞。

⁴ 见第9/2012号来文，A.F.诉意大利，2015年3月27日通过的意见，第7.7段。

6.2 缔约国对提交人关于向最高行政法院上诉将不合理地拖延诉讼且不大可能带来切实补救的说法进行了辩驳。缔约国认为本案来文与 A.F.诉意大利一案有所不同，因为在那起案件中，意大利上诉法院显然只能审查涉及法律手续方面的问题或是法律应用有误的案件，从而排除了对案件案情进行任何重新审查的可能性。缔约国提出，若准予上诉的条件得到满足，则适用的瑞典法律允许对案件案情进行重新审查，因为《行政法院程序法》第 36 条规定，若对上诉进行审查对指导法律应用具有重要意义，或是存在特别原因应进行此类审查(如存在进行司法复议的理由)，或是案件在行政上诉法院的审结结果明显是重大疏忽或重大错误的产物，则应准予向最高行政法院上诉。有鉴于上述，缔约国辩驳说，有关上诉程序和准予上诉条件的瑞典法律有别于 A.F.诉意大利一案提及的意大利法律。

6.3 缔约国提出，该国无法评估提交人当初如果提起上诉是否就能胜诉，但不管怎么说，如果最高上诉法院认定有理由准予上诉，那么对本案案情可能已经进行重新审查了。缔约国说，尽管最高行政法院只在较少情况下准予上诉，但这一事实本身并不表示就行政上诉法院的裁定提起上诉会不合理地拖延诉讼或是不大可能带来切实补救。

B. 委员会审议可否受理问题

7.1 在审议来文所载的任何诉求之前，委员会必须根据《任择议定书》第二条和委员会议事规则第 65 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 按照《任择议定书》第二条第(三)项的要求，委员会已确定同一事项未经委员会审查，未经且目前不在另一国际调查程序或解决程序的审查之下。

7.3 委员会注意到，缔约国说，根据《任择议定书》第二条第(四)项，应宣布申诉不可受理，因为提交人未能就行政上诉法院的裁定向最高行政法院提起上诉。委员会还注意到，提交人说，向最高行政法院提起上诉不大可能带来切实补救。委员会回顾，若国内补救办法客观上不具任何成功前景，则无需用尽，⁵但仅仅是怀疑上述补救办法是否切实有效并不能免除提交人用尽国内补救办法的义务。⁶委员会注意到，提交人提出，最高行政法院仅对提交该院所有案件的 2% 准许上诉，且只有在特殊情况下才会准许。委员会还注意到，据提交人称，他的案件不属于最高行政法院有望准予上诉的两类案件，即(a) 若对上诉进行审查对指导法律应用具有重要意义；或是(b) 若存在特别原因应进行此类审查(比如存在进行司法复议的理由)，或是案件在行政上诉法院的审结结果明显是重大疏忽或重大错误的产物。委员会进一步注意到，尽管最高行政法院仅对提交该院所有案件的 2% 准予上诉，但案件材料中没有任何内容可使委员会得出结论认为提交人的案件不可能属于最高行政法院有望准予上诉的两类案件中之一。在这种情况下，委员会无法认定提交人向最高行政法院提起上诉不会有任何客观的胜诉前景。

⁵ 见残疾人事务委员会第 7/2012 号来文，Noble 诉澳大利亚，2016 年 9 月 2 日通过的意见，第 7.7 段，以及人权事务委员会第 941/2000 号来文，Young 诉澳大利亚，2003 年 9 月 18 日通过的意见，第 9.4 段。

⁶ 举例来说，见人权事务委员会第 674/1995 号来文，Kaaber 诉冰岛，1996 年 11 月 5 日通过的关于可否受理的决定，第 6.2 段。

7.4 委员会注意到，提交人说，可用国内补救办法的采用会被不合理地拖延。委员会注意到，学校监督委员会的决定于 2014 年 12 月 19 日作出，而提交人就该决定向斯德哥尔摩行政法院提起的上诉于 2015 年 1 月 21 日被驳回。委员会还注意到，提交人向行政上诉法院提起的上诉于 2015 年 2 月 13 日被驳回。由此可见，行政上诉法院作出裁决时，距离学校监督委员会作出决定不足两月。委员会不认为这种延迟属于不合理的拖延。此外，提交人未能提出任何进一步的论点来说明他为何认为向最高行政法院提起上诉会遭到不合理的拖延。有鉴于上述，委员会认定诉讼过度冗长一说证据不足，根据《任择议定书》第二条第(四)项，来文这部分内容不予受理。

7.5 委员会由此得出结论认为，案件材料中可以获得的信息无法使委员会认定向最高行政法院提起的上诉将会是无效补救或遭到不合理的拖延。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第二条第(四)项，国内补救办法尚未用尽。

C. 结论

8. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二条第(四)项，来文不予受理；
- (b) 本决定须通知缔约国和提交人。