



残疾人权利公约

Distr.: General
10 October 2019
Chinese
Original: English

残疾人权利委员会

委员会根据《任择议定书》第五条通过的关于第 43/2017 号来文的决定* **

来文提交人:	N.B 和 M.W.J (由 Inclusion London 代理)
据称受害人:	两名提交人
缔约国:	大不列颠及北爱尔兰联合王国
来文日期:	2015 年 5 月 25 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 70 条作出的决定, 已于 2017 年 11 月 16 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期:	2019 年 9 月 6 日
事由:	获得残疾基金
程序性问题:	用尽国内补救办法; 证实诉求; 滥用提交来文权利
实质性问题:	独立生活; 保护人身完整性; 个人行动能力; 参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动
《公约》条款:	第十七、第十九、第二十、第三十和第三十一条
《任择议定书》条款:	第二条第(二)、第(四)和第(五)款

* 委员会第二十二届会议(2019年8月26日至9月20日)通过。

** 参加审查本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·埃迪奈·沙凯尔、阿马利娅·埃娃·加米奥·里奥斯、石川准、塞缪尔·恩朱古纳·卡布埃、罗斯玛丽·凯伊斯、金美延、拉斯洛·加博尔·洛瓦西、罗伯特·乔治·马丁、马丁·巴布·姆韦西瓦、格特鲁德·奥福里瓦·费弗梅、德米特里·列布罗夫、乔纳斯·卢克斯、马库斯·舍费尔和里斯纳瓦蒂·乌塔米。



1.1 来文提交人系大不列颠及北爱尔兰联合王国国民，分别于 1984 年和 1963 年出生。她们声称，缔约国违反《公约》第十七、第十九、第二十、第三十和第三十一条，使其沦为受害者。《任择议定书》于 2009 年 9 月 6 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 2018 年 5 月 30 日，根据委员会议事规则第 70 条第(8)款，委员会通过其新来文和临时措施问题特别报告员行事，决定批准缔约国提出的将来文可否受理问题与案情实质分开审查的请求。

A. 当事各方提交的资料和论点概述

提交人陈述的事实

N.B.

2.1 提交人患有肌肉萎缩症。她和父母住在伦敦哈罗。她使用电动轮椅，几乎所有任务都需要他人协助。2005 年，伦敦哈罗区授予她 35 小时的个人协助支持。然而，这并不包括她踢电动轮椅足球所需的协助。她当时的社工建议她向非部委政府机构“独立生活基金”申请协助。提交人会见了该基金的一名代理。代理表示，该基金将有能力支付一名个人助理的费用，以使其能够继续踢电动轮椅足球。然而，她当时并没有提交申请。直到几年后，她才打电话给该基金求助。随后，她被告知该基金将向她发送一份申请表。然而，她并没有收到申请表，几天后她打电话询问时，被告知基金已不再接受新申请人。

2.2 提交本申诉时，伦敦哈罗区已对提交人进行了评估，认定她需要每周 32 小时的个人护理，以帮助她早上起床、吃早餐和晚上睡觉。她同时需要两名助手，因为她需要用升降装置抬起。她还通过“工作机会计划”获得 33 小时的支持，以协助她完成工作中的体力任务。她雇用她母亲作为她的助手。她还领取国家津贴“残疾人生活津贴”，每周总计 127 英镑(约合 161 美元)。最后，她每周获得 5 个小时的残疾学生补助。她使用这一补助雇用她的父亲。提交人辩称，这些支持措施未能为她提供过上独立生活所需的支持，包括外出约会或进行足够的电动轮椅足球训练。

M.W.J.

2.3 提交人 2006 年遭受了脑损伤，导致行动能力下降，由于脑部肌肉瘫痪，她无法说话。因此，她获得了大量护理支持，包括来自“独立生活基金”的支持。她和丈夫生活在一起。由于她得到了所需的支持，她丈夫得以继续工作。她取得了如此显著的进展，以至于 2009 年在对她的需求进行重新评估后，她的较高残疾生活津贴降至中等残疾生活津贴，只需要大约一半此前提供的护理，因此该基金停止了对她的支持。

2.4 2011 年，提交人和她的丈夫经历了一起交通事故。结果，提交人耳膜穿孔，锁骨断裂，并遭受进一步脑损伤，导致癫痫发作。2012 年 7 月至 2013 年 5 月期间，她经历了五次严重癫痫发作，每次需要住院几个晚上。2013 年，为止住一次癫痫发作，只得使用人工昏迷，这被认为危及生命。虽然药物治疗减少了癫痫发作，但也降低了提交人的活动能力，增加了她的困惑和疲劳，并损害了她的语言能力。她再次获得较高水平的残疾生活津贴，但无法向“独立生活基金”

申请支持，因为该基金此时已不接受新申请人。她有 5 名每天工作 8 小时的私人助理。她 16 岁的女儿在晚上帮助她两个小时，她的丈夫则在晚上和周末帮助她。然而，丈夫不在时，她没有空闲时间，因为她需要持续不断的协助。

“独立生活基金”

2.5 在提交申诉时，“独立生活基金”是就业和养老金部下设的一个非部委政府机构。该基金的年度预算为 3.5 亿英镑，用于支持大约 2 万名重度残疾人。该基金在残疾支助计划中占有独特地位，充当着地方当局提供的支助与福利制度之间的一座桥梁。2010 年 6 月 17 日，基金受托人决定暂时不再接受新申请人；2010 年 12 月 13 日，基金宣布永久不再接受新申请人。为此发表了一项部长声明，提到“经与残疾人组织非正式协商”。然而，提交人称，事实上并没有开展任何协商，也没有进行影响评估，而社区护理立法(包括 1990 年《国家保健服务和社区护理法》和 2010 年《平等法》)要求这样做。2015 年 6 月 30 日，该基金对所有申请人永久关闭。

2.6 提交人指出，在基金不再接受新申请人时，她们没有提出申诉。她们辩称，这种申诉只能以国内当局违反《平等法》所载义务、未开展协商为由通过司法审查申请提出；且必须通过行政法院以行政申诉的形式提出。根据《民事诉讼规则》，司法审查申诉必须“尽快”提出，无论如何必须在被申诉的行为发生后三个月内提出。提交人声称，处于她们这种地位和处境的人不太可能意识到她们能够对这一决定提出申诉。她们还称，无论如何，司法审查申请本来也不会为她们提供有效的补救，因为这将构成行政申诉，而不是对关闭基金的案情实质进行实质性审查。

申诉

3. 提交人声称，缔约国侵犯了她们根据《公约》第十七、第十九、第二十、第三十和第三十一条享有的权利，使其沦为受害者。她们称，2010 年基金不再接受新申请人，使其得到的支持减少，特别是使其过上独立、充实生活的能力降低，因为当地护理系统只注重必不可少的基本护理。她们认为，不再接受新申请人将使其无法独立生活在她们自行选择的住处，迫使她们生活在残疾人机构中接受护理，这将大大降低她们的行动能力。她们称，N.B.也将无法追求她的爱好——电动轮椅足球。提交人指出，缔约国未开展协商，也没有评估对平等造成的影响，因而未能履行《平等法》规定的义务，侵犯了她们根据《公约》第三十一条享有的权利。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2018 年 2 月 8 日，缔约国提交了关于来文可否受理的意见。缔约国认为，应认定来文不可受理，因为：(a) 提交人没有按照《任择议定书》第二条第(四)款的要求用尽所有可用的国内补救办法；(b) 申诉是在滥用《任择议定书》第二条第(二)款规定的提交来文的权利，因为申诉的事实与提交申诉本身之间存在重大且不合理的拖延；(c) 根据《任择议定书》第二条第(五)款，申诉显然没有根据。

4.2 缔约国指出，提交人未说明她们曾做过任何尝试，努力通过国内诉讼对基金不再接受新申请人一事提出申诉。缔约国指出，在(a) 基金刚刚不再接受新申请

人时；(b) 她们最初得知此事时；或(c) 她们向委员会提交申诉之前的任何时候，她们都不曾通过司法审查提起诉讼。因此，缔约国认为，申诉不可受理，因为提交人没有用尽所有可用的国内补救办法。

4.3 缔约国指出，2010年6月基金不再接受新申请人的决定是由其战略政策主任和首席执行官公开宣布的。此外，残疾人事务部长2010年12月13日在议会发表的书面部长声明中宣布，该基金将永久不再接受新成员。该决定是在“经与残疾人组织、地方政府代表以及卫生和社会护理部的同事进行非正式协商”后做出的。2012年12月18日，政府公开宣布，已决定自2015年4月起彻底关闭该基金。这符合将护理和支持残疾人的某些供资责任移交给地方当局和分权政府的政策。

4.4 缔约国指出，关闭基金的决定是英格兰和威尔士高等法院所审理的一项备受瞩目和广为人知的司法审查申诉的主题。该法院审理之后，原告向上诉法院提起上诉。2013年，上诉法院认为，关闭该基金的决定非法，因为部长没有适当考虑《平等法》第149条规定的平等事项，违反了该条规定的公共部门平等义务。¹ 判决下达后，就业和养老金部重新审议了这一问题，并就关闭基金对平等的影响进行了新的分析。根据这一分析及其他研究，部长再次决定关闭该基金，并于2014年3月6日以部长书面声明的形式公布该决定。2014年，有人进一步对该决定提起一项备受瞩目的司法审查申诉，但未能成功。² 该基金于2015年6月30日关闭，所有相关资金均重新分配给地方当局。

4.5 缔约国进一步指出，提交人提交的申诉事关向委员会提出申诉近五年前作出的关闭基金的具体历史性决定。在此期间，基金本身已经不复存在。缔约国指出，提交人本可以而且应该通过高等法院的司法审查对基金不再接受新申请人一事提出申诉。缔约国指出，这是其他申请人采取的办法。³ 缔约国称，联合王国的国内法为希望对国家机构的决定提出申诉的诉讼当事人提供了一种有效的申诉手段和多种有效的补救办法。

4.6 缔约国指出，提交人称，她们无法对基金不再接受新申请人一事提出申诉，因为任何此类申诉均将超出法定时限。缔约国指出，规范英格兰和威尔士法院民事庭程序的《民事诉讼规则》规定，所有通过司法审查提出的申诉均须(a) 尽快提出；(b) 无论如何不得迟于索赔理由首次出现后三个月提出。然而，缔约国指出，高等法院也有酌处权，如果有充分的理由，可允许司法审查的申请人超时提出诉讼。⁴ 以往，曾有申请人不知道该决定，或他们的要求提出了具有公共重要性的问题，或申请人知道该决定后迅速采取了行动，高等法院都曾行使过这种酌

¹ 上诉法院的判决，R (Bracking) v. Secretary of State for Work and Pensions [2013] EWCA Civ 1345。可查阅www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2013/1345.html。

² 高等法院的判决，R (Aspinall, Pepper and others) v. Secretary of State for Work and Pensions [2014] EWHC 4134 (Admin)。可查阅www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2014/4134.html。

³ 同上，及R (Bracking) v. Secretary of State for Work and Pensions。

⁴ 《民事诉讼规则》，第3.1(2)(a)条。

处权。⁵ 缔约国称，提交人一旦意识到基金对新申请人关闭，她们本可以而且应该申请司法审查。倘若她们这样做了，她们的司法审查申请几乎肯定不会仅仅因为超时而失败。缔约国还指出，提交人并没有确切说明她们第一次意识到基金不再接受新申请人的时间，但根据 N.B.本人提供的信息，她似乎本可以及时通过司法审查的方式对该决定提出申诉，或者在三个月期限届满后不久对该决定提出申诉，鉴于她似乎在关闭基金的决定作出后不久就接到了电话通知。缔约国指出，M.W.J.的情况则不那么清楚，她表示不知道基金于 2010 年 6 月不再接受新申请人，但她本可以请求高等法院行使延长时间的酌处权。

4.7 缔约国进一步指出，提交人声称，任何司法审查申诉都不会为其提供充分或有效的补救，因为这只会是一项行政申诉。缔约国称，提交人有权对基金不再接受新申请人的决定同时提出程序性和实质性申诉。缔约国称，原告在 *Bracking*⁶ 一案中的成功表明，程序性挑战——例如，一个案件声称决策者未进行适当协商，或未遵守《平等法》第 149 条规定的义务——可能导致公共当局的决定被撤销。缔约国进一步表示，提交人也有权对决定本身的实质内容提出申诉。缔约国指出，曾有人以社会保障和福利领域所作决定非法歧视残疾人为由，在国内法院提起司法审查申诉，指称上述决定违反《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》），并取得成功。⁷ 缔约国认为，提交人说她们在国内法中无法获得充分和有效的补救，是完全没有道理的。

4.8 缔约国进一步指出，本申诉构成滥用提交来文的权利，因为自 2010 年 12 月决定基金不再接受新申请人到 2015 年 5 月她们向委员会提交申诉之间有很长的拖延。缔约国指出，尽管《公约》和《任择议定书》并未规定必须在何种时限内向委员会提出申诉，但在这种情况下，条约机构一贯认为，如果长期拖延又没有合理的理由，申诉是滥用提交来文的权利。⁸ 它指出，提交人拖延了将近五年，且没有对这种拖延作出适当或充分的解释。缔约国进一步称，鉴于提交人一直等到基金即将关闭，才对先前不接受新成员加入该计划的决定提出申诉，拖延就尤为严重。

4.9 缔约国进一步指出，申诉显然没有根据，因为：(a) 提交人寻求的补救办法已然没有意义，鉴于基金永久关闭，资金被重新分配给地方当局和分权政府，这些补救办法已被后来的事件所取代；(b) 提交人未能证明基金的关闭直接影响到她们，因为她们未能证明她们有资格获得该计划提供的款项；(c) 提交人未能证明，基金不再接受新申请人之后，她们将无法独立生活，因为根据 2014 年《护理法》，地方当局和分权政府负责向残疾人提供支持，而独立生活的概念是《护理法》的一大指导原则。⁹ 缔约国还注意到，除了地方当局根据《护理法》提供

⁵ 缔约国提及 *R. v. Secretary of State for the Home Department Ex p. Ruddock* [1987] 1 W.L.R. 1482 和 *Law Society of England and Wales v. Legal Services Commission and others* [2011] EWHC 2250 (Admin)。

⁶ 见 *R (Bracking) v. Secretary of State for Work and Pensions*。

⁷ 缔约国提及 *R (Carmichael and Rourke) v. Secretary of State for Work and Pensions* [2016] UKSC 58 和 *R (Hurley) v. Secretary of State for Work and Pensions* [2015] EWHC 3384 (Admin)。

⁸ 缔约国提及 *Gobin* 诉毛里求斯 (CCPR/C/72/D/787/1997)，第 6.3 段；及 *Kudrna* 诉捷克共和国 (CCPR/C/96/D/1582/2007)，第 6.3 段。

⁹ 缔约国提及《护理法》所附的法定指南。

的支持之外，残疾人还可能有权获得各种残疾津贴，以帮助他们支付额外的残疾费用，并过上更加独立的生活。缔约国指出，提交人未能证明，由于政府决定基金不再对新申请人开放，她们无法独立生活。

提交人对缔约国关于可否受理的意见发表的评论

5.1 提交人重申，她们没有通过司法审查提起诉讼，因为任何申诉都将已经超时，任何司法审查申诉都不是有效的补救办法。她们称，司法审查是对履行公职的人所做的决定提出申诉的程序，是一种自由裁量的法院程序。她们指出，N.B.在基金关闭当天或前后才得知基金关闭一事。尽管她当时为一个聋人和残疾人组织工作，但她和该组织中的其他人并没有意识到，她当时可以对关闭基金一事提出申诉，特别是因为她本人并没有领取该基金。

5.2 提交人进一步辩称，司法审查申诉费用高得令人望而却步，一般只有享受法律援助的个人才能提起。她们认为，很难获得法律援助，只有那些根据经济状况调查获得福利和收入很低的人才能得到法律援助。她们辩称，从经济状况来看，她们两个都不可能有机会获得法律援助，因为 N.B.有全职工作，而确定 M.W.J.的经济资格时将考虑到她丈夫的收入。法律援助计划不允许根据残疾相关支出进行扣减。她们认为，即使 N.B.意识到有可能提出申诉，或者 M.W.J.意识到基金不再接受新申请人的决定，但由于缺乏资金，她们两个也均不太可能提出司法审查申诉。

5.3 关于缔约国认为申诉构成滥用提交来文的权利的论点，提交人回顾说，《公约》和《任择议定书》均未规定必须在何种时限内向委员会提出申诉。因此，她们认为，缔约国称申诉被不合理地拖延是没有根据的。

5.4 关于缔约国称她们未能为可否受理的目的证实其诉求的论点，提交人称：首先，她们寻求的补救并非没有意义。虽然该基金已不复存在，但它存在的宗旨依然存续。此外，缔约国未履行就关闭基金一事进行协商的义务。其次，她们直接受到基金不再接受新申请人的决定的影响：M.W.J.受到直接影响，因为如果基金仍继续接受新申请人，她将有资格向基金提出申请，而 N.B.本来即将向基金提出申请。第三，根据《护理法》提供的福利与该基金分配的福利并非为了满足同样的需求，也并非为了实现相同的目标。

B. 委员会审议可否受理问题

6.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据《任择议定书》第二条及其议事规则第 65 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 按照《任择议定书》第二条第(三)款的要求，委员会已经确定，同一事项尚未由本委员会审查，也没有或正在由另一国际调查或解决程序审查。

6.3 委员会注意到缔约国坚持认为，根据《任择议定书》第二条第(四)款，来文应被认定不可受理，理由是提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，因为在 (a) 基金刚刚不再接受新申请人时；(b) 她们最初得知此事时；或(c) 她们向委员会提交申诉之前的任何时候，她们都不曾通过司法审查提起诉讼。委员会还注意到缔约国称，提交人可以出于程序和实质理由对关闭基金的决定提出申诉，且提交人可以特别宣称该决定非法歧视残疾人。委员会还注意到，提交人声称她们无

法通过司法审查提起诉讼，因为：任何申诉都将已经超时；司法审查是一种自由裁量的法院程序；司法审查申诉费用高得令人望而却步，而且她们不太可能有资格获得法律援助。

6.4 委员会回顾其判例，即：如果不太可能取得成功，提交人没有义务用尽所有可用的国内补救办法，但来文提交人必须尽职尽责地寻求可用的补救办法，仅仅对国内补救办法的有效性的怀疑或假设并不能免除提交人用尽国内补救办法的责任。¹⁰ 在本案中，委员会注意到，提交人没有通过司法审查对关闭基金的决定提出申诉。委员会注意到提交人称，她们无法这样做，因为在她们意识到有可能提交此类申诉时，三个月的时限已过。然而，委员会注意到，缔约国称，根据《民事诉讼规则》，提交人在第一次意识到基金不再接受新申请人时，本可以申请司法审查，因此，程序并不要求她们在作出决定后三个月内对决定提出申诉。委员会注意到，提交人没有提供任何进一步资料反驳缔约国这方面的论点。委员会还注意到，提交人并未反驳缔约国的以下说法：(a) 关闭基金的决定是公开宣布的；(b) 其他受影响者提出的司法审查申诉也得到了广泛宣传；(c) 在作出决定后不久，即通过电话通知了 N.B.该决定，因此，她甚至本可以在最初的三个月内对该决定提出申诉。委员会注意到提交人称，司法审查申诉不是有效的补救办法，因为它是一项自由裁量的法院程序。然而，委员会注意到，提交人并未反驳缔约国的如下说法，即提交人可以出于程序和实质理由对关闭基金的决定提出申诉，声称这是基于残疾的歧视。最后，委员会注意到，提交人称，由于经济方面的限制和无法获得法律援助，她们无法对关闭基金的决定提出申诉。然而，委员会注意到，提交人未能证明她们曾试图申请法律援助。因此，委员会认为，鉴于提交人没有通过司法审查提起诉讼，她们未用尽所有可用的国内补救办法。¹¹ 因此，委员会认为，根据《任择议定书》第二条第(四)款，来文不可受理。

6.5 由于已得出上述结论，委员会将不再单独审查根据《任择议定书》第二条第(二)项和第(五)项来文不可受理的原因。

C. 结论

7. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二条第(四)款，来文不可受理；
- (b) 将本决定通知缔约国和提交人。

¹⁰ O.O.J.等人诉瑞典(CRPD/C/18/D/28/2015)，第10.6段；D.L诉瑞典(CRPD/C/17/D/31/2015)，第7.3段；及T.M.诉希腊(CRPD/C/21/D/42/2017)，第6.4段。另见García Perea和García Perea诉西班牙(CCPR/C/95/D/1511/2006)，第6.2段；Zsolt Vargay诉加拿大(CCPR/C/96/D/1639/2007)，第7.3段；及V.S.诉新西兰(CCPR/C/115/D/2072/2011)，第6.3段。

¹¹ 另见N.S.F.诉大不列颠及北爱尔兰联合王国(CEDAW/C/38/D/10/2005)，第7.3段；Salgado诉大不列颠及北爱尔兰联合王国(CEDAW/C/37/D/11/2006)，第8.5段；及J.S.诉大不列颠及北爱尔兰联合王国(CEDAW/C/53/D/38/2012)，第4.11和第6.3段。