



## 残疾人权利公约

Distr.: General  
18 May 2022  
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 50/2018 号来文的意见\* \*\*

来文提交人: Köck 先生  
据称受害人: 提交人  
缔约国: 奥地利  
来文日期: 2017 年 7 月 7 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 2018 年 4 月 6 日转交缔约国(未以文件形式印发)  
意见通过日期: 2022 年 3 月 24 日  
事由: 奥地利手语教育  
程序性问题: 指称证据不足; 基于属时理由的可受理性  
实质性问题: 基于残疾的歧视; 合理便利; 为残疾人提供无障碍环境; 全纳教育; 儿童的最大利益; 表达自由; 知情权文化权利; 诉诸法庭  
《公约》条款: 第五条、第七条、第十二条第三至第四款、第十三条第一款、第二十一条第二和第五项、第二十四条和第三十条第四款  
《任择议定书》条款: 第二条第二和第五至第六项

1. 来文提交人是 Köck 先生, 奥地利国民, 1997 年出生。她声称, 缔约国违反《公约》第五条(与第七条、第十二条第三至四款、第十三条第一款、第二十一

\* 委员会第二十六届会议(2022 年 3 月 7 日至 25 日)通过。

\*\* 委员会的下列委员参加了对来文的审议: 罗莎·伊达利亚·阿尔达纳·萨尔盖罗、丹拉米·奥马鲁·巴沙鲁、格雷尔·东多夫道尔吉、格特鲁德·奥福里瓦·费福阿梅、维维安·费尔南德斯·德托里霍斯、玛拉·克里斯蒂娜·加布里利、阿马利亚·伊娃·加米奥·里奥斯、塞缪尔·恩朱古纳·卡布埃、罗斯玛丽·凯斯、金美妍、阿卜杜勒马吉德·马克尼、罗伯特·马丁爵士、弗洛伊德·莫里斯、乔纳斯·鲁斯库斯、马库斯·谢弗、索瓦拉克·通奎。



条第二和第五项、第二十四条和第三十条第四项一并解读), 她是受害者。《公约任择议定书》于 2008 年 10 月 26 日对缔约国生效。提交人未由律师代理。

## A. 当事各方提交的资料和意见概述

### 提交人陈述的事实

2.1 提交人是聋人, 她的第一语言是奥地利手语。在小学, 她的教育是双语的, 用德语和奥地利手语。然而, 从 2007 年开始, 在中学、高中和商业学校以及准备入学考试的高级课程期间, 她只接受了从德语到奥地利手语的解读, 并参加了耳聋学生课程。缺乏双语教育对她是不利的, 因为同声传译是有选择性的, 因此所传达的信息并不总是完整的。由于某些译员没有获得认证, 情况更加严重。而且, 她也不能一边看解读, 一边做系统的笔记。这影响了她在数学和德语的表现。因此, 她不得不复读 2011/12 学年, 并不得不在 2013 年转学。她没有通过 2016/17 学年, 并决定自愿复读。

2.2 2014 年 7 月 28 日, 提交人的父母代表她向联邦教育和妇女部提出请求, 要求将她的教学语言从德语改为奥地利手语, 该部以胜任能力为由将请求转交给了 Villach 商学院校委会。2014 年 10 月 23 日, 校委会拒绝了该请求。它将该请求解释为援引《学校教学法》第 18 条第 12 款的规定, 该条规定, 如果学生的母语不是有关学校的教学语言, 校长可应学生的请求, 决定用一门现代外语取代教学语言, 以评估该学生的学习成绩, 但条件是, 该现代外语被列为相关学习阶段的必修课。该条还规定, 该学生必须提供其母语成绩证明, 证明其母语成绩相当于母语为德语的学生的德语成绩。然而, 由于没有将奥地利手语作为一种现代外语的课程来衡量这种成绩, 因此这一请求没有法律依据。父母对校委会的决定提出上诉, 认为拒绝将奥地利手语作为提交人的教学语言, 与为母语为非德语的儿童, 包括使用当地少数语言的儿童的规定相比, 构成了歧视。2014 年 11 月 12 日, 卡林西亚州地区学校校委会确认了 Villach 商学院校委会的推理, 并驳回了上诉。

2.3 2015 年 3 月 4 日, 联邦行政法院驳回了提交人父母就卡林西亚地区学校校委会的决定提出的上诉。法院认为, 在没有关于奥地利手语教学的法律规定的情况下, 校委会正确地认为, 《学校教学法》第 16 条第 1 款和第 18 条第 2 款不能解释为允许用奥地利手语教学。<sup>1</sup> 法院还驳回了提交人父母对《联邦宪法法》第 8 条第 3 款的援引, 该条承认奥地利手语是一种独立的语言, 但将进一步的细节留待法律来发展。法院没有考虑提交人对《公约》的提及。

2.4 2015 年 6 月 24 日, 宪法法院宣布提交人父母的上诉不可受理, 因为它没有足够的成功前景, 也没有提出任何宪法问题。2017 年 4 月 26 日, 最高行政法院驳回了提交人关于修改联邦行政法院裁决的请求, 因为该裁决没有按照《联邦宪

<sup>1</sup> 《学校教学法》第 16 条第 1 款规定如下: “教学语言为德语, 除非法律或政府间协议对专门为语言少数群体开设的学校另有规定。” 联邦行政法院回顾了这一规定, 并援引了《联邦宪法法》第 8 条第 1 款(与《卡林西亚少数民族学校法》第 7 条和《布尔根兰少数民族学校法》第 1 条一并解读)以及《圣日耳曼昂莱条约》第 62 条及其后各条(与《重建独立和民主奥地利的国家条约》第 7 条一并解读)。

法法》第 133 条第 4 款的要求提出任何具有根本重要性的法律要点。在这方面，最高行政法院指出，使用奥地利手语作为教学语言缺乏法律依据。

## 申诉

3.1 提交人称，缔约国违反了她在《公约》第五条(与第七条、第十二条第三至四款、第十三条第一款、第二十一条第二和第五项、第二十四条和第三十条第四项一并解读)下的权利，她是受害者。

3.2 提交人称，缔约国对她实行歧视，因为它强迫她接受使用德语的教育，对其评分也是假定德语为第一语言，而不允许用奥地利手语教学，也不将奥地利手语作为必修课。《学校教学法》要求学生使用母语的成绩高于外语的成绩，但聋人学生被迫用德语而不是母语来提供这种成绩。她说，缔约国议会未能颁布允许以奥地利手语教学的立法，因为《学校教学法》仅为土著群体和移民儿童作了安排。同样，《联邦宪法法》根据族裔标准界定语言少数群体，将聋人排除在外。提交人还说，缔约国缺乏双语教育课程，没有规定包容性教学、符合适用标准的教材或教师培训。此外，奥地利手语被排除在政府的多语化努力之外。提交人认为，这些事实使她在法律面前和法律方面不平等，违反了《公约》第五条，因为缔约国援引现行立法拒绝以她的母语对她进行教育。她指出，卡林西亚地区学校校委会主席公开支持她的申请，但他说，法律禁止他批准她的申请。

3.3 提交人援引《公约》第七条，说，缔约国没有采取一切必要措施，确保她作为残疾儿童在与其他儿童平等的基础上充分享有所有人权和基本自由，也没有考虑她的最大利益。具体而言，行政和司法当局从未询问她的需要或意见，这违反了《一般行政程序法》第 37 条和《联邦宪法儿童权利法》第 4 条。

3.4 关于《公约》第十二条第三和四款以及第十三条第一款，提交人提到《联邦宪法法》第 50 条第 2 款，其中规定，国民议会可以通过颁布法律来解决必须在多大程度上执行已批准的条约问题。她还提到缔约国批准《公约》及其《任择议定书》时所附的解释性案文，其中规定，根据《联邦宪法法》第 50 条第 2 款第 3 项对权利的保留，排除了个人或群体直接根据《公约》主张权利的可能性。她说，法院因此无视她对《公约》的引述，而且，这些规定与《联邦宪法法》第 8 条第 3 款相冲突。此外，由于《联邦残疾人平等法》具有普通法的地位，它不能在法院诉讼中用来废除其他法律。因此，提交人不得不援引平等和禁止歧视的原则来主张自己的权利，这降低了她采取法律行动和诉诸司法的能力。此外，卡林西亚地区学校校委会和联邦教育和妇女部没有遵守《一般行政程序法》第 13a 条，该条规定，当局有义务向未经代理的人通报提出指称所需的程序。

3.5 根据《公约》第二十一条第二和第五项，提交人说，拒绝双语教育使她无法发展充分的语言和认知能力，从而减少了她的就业机会。

3.6 关于《公约》第二十四条，提交人申明，将她纳入教育的措施是不足的，因为没有关于耳聋儿童双语教育的法律规定或课程，没有对双语教育教师进行适当培训，实际上没有耳聋教师，也没有辅助性的教育技术和材料。这使提交人丧失了尊严和自我价值感。

3.7 关于《公约》第三十条第四款，提交人说，她在数学和德语等学校科目上没有得到充分的支持，也没有在学校各阶段掌握奥地利手语方面得到支持。因此，这使她觉得她在学校遇到的困难都是因为她自己。

3.8 提交人还援引了《世界人权宣言》第二条和第二十六条、《保护人权与基本自由公约》第十四条和《保护人权与基本自由公约议定书》第二条。

#### 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国于 2018 年 10 月 8 日就可否受理和实质问题提交了意见。缔约国指出，提交人在 2012 年 10 月至 2013 年 2 月期间就其学业成绩提出了三次仲裁申请。第一个诉讼程序结束时达成了一项协议，即增加口译，为口试提供专业口译员，为数学提供直观教材，并修改课程。第二个诉讼程序在没有达成协议的情况下结束，因为只有通过立法改革才能在学校立法中承认奥地利手语。作为第三次诉讼的结果，卡林西亚地区学校校委会同意承担手语翻译的费用。

4.2 缔约国介绍了相关的国内规定，包括《联邦宪法法》第 7 条第 1 款和第 8 条第 1 款和第 3 款、《联邦残疾人平等法》和《学校教学法》第 16 条第 1 款和第 18 条第 12 款。缔约国指出，《联邦宪法法》和缔约国加入的条约规定了语言少数群体的权利。

4.3 缔约国认为，提交人将土著语言少数群体的法律状况与自己进行比较，没有充分考虑到他们的具体法律和事实情况。对这些群体的保护是以国际协定为基础的，如《圣日耳曼昂莱条约》，据缔约国称，该条约保障公立小学的母语教育。缔约国指出，这些严格量身定做的保障是针对第一次世界大战后奥地利共和国境内非德国籍成员的居住情况而制定的，而且这些权利与各群体的定居地区相关联。因此，他们在教育中使用母语的权利并不是绝对的。此外，这方面的条例在六个土著群体之间以及在其定居地区内各不相同。由于手语使用者遍布全国各地，任何一个种族群体的情况都不能作为参考标准。

4.4 缔约国对提交人关于母语不是德语的移民受到歧视的说法提出异议。缔约国指出，《学校教学法》第 18 条第 12 款条涉及的是学业成绩的评估，而不是教学语言。此外，对两种组合语言的要求总和等同于对其他学生的要求。缔约国说，就耳聋学生而言，不加区别地适用此类条例是不适宜的，而且已经为耳聋学生采取了其他支助措施。

4.5 缔约国说，《公约》第二十四条必须与《公约》第五条第三款一并解读，该条款规定，缔约国有义务采取一切适当步骤，确保提供合理便利，以促进平等和消除歧视。缔约国还说，根据《公约》第四条第二款，受教育权须逐步实现。此外，《公约》要求消除障碍，但没有对特定消除方法规定一项权利。缔约国说，在有各种同等选择的情况下，作为第一步，缔约国可自由选择造成最少组织开支或其他开支的选择。因此，《公约》第二十四条要求耳聋学生享有平等和无障碍的受教育机会，但没有规定立即将手语作为一种教学语言的一般义务。

4.6 缔约国说，它已采取适当措施，包括通过《2012-2020 年国家残疾人行动计划》，建立包容性教育制度。2011 年，启动了一项在教育系统执行《公约》的参与性战略，其中包括发展“包容性示范区域”，旨在提供无障碍进入所有教育机构的机会。因此，缔约国在全国范围内开展了包括教师在内的奥地利手语培训和教育，并将奥地利手语纳入了听力残疾人的课程。缔约国还建立了法律基础，以便在有特殊教育需要的情况下提供支助措施，偏离课程，并提供经调整的考试框架。总的来说，向有特殊需要的学生提供了广泛的个人教育支助。

4.7 就提交人的情况而言，缔约国指出，她的课程已经改变，她得到了学习支持和补习辅导，向她提供了数学直观教材，她不断得到两名精通手语的教师和手语翻译的支持，并为口试提供了翻译。这些措施是与她、她的父母和所有相关机构协调采取的，并针对她的个人需要。在这方面，一名独立的手语专家向提交人及其父母提供了支助，以确保为她提供尽可能好的学习环境。从 2012 年至 2016 年，提交人领取了 11,270 欧元的特殊教育津贴，她的家庭领取了增加的家庭津贴。

4.8 缔约国认为，《公约》没有赋予获得法律咨询的权利。缔约国的主管部门全面处理了提交人的案件，因为除了三项仲裁程序之外，Villach 商学院校委会、卡林西亚地区学校校委会、联邦行政法院和宪法法院详尽审查了她的材料。此外，最高行政法院已经审查了她被告知其权利的权利受到据称侵犯的指控，但没有发现这种侵犯。

4.9 针对提交人关于她被禁止在国内援引《公约》的指称，缔约国指出，它以对待其他人权条约的同样方式，将《公约》置于履行的保留条款之下。

4.10 关于提交人提出的关于违反《公约》以外的法律的指控，缔约国说，委员会只有权审查据称违反《公约》的行为。

#### 提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 提交人在 2019 年 1 月 23 日的评论中重申，尽管宪法承认奥地利手语是一种独立语言，但缔约国尚未颁布任何立法允许将其作为第一教学语言。此外，《学校组织法》承认德语为教育的第一语言，而奥地利手语不具有同样的地位。提交人申明，耳聋儿童特殊学校的现有课程在质量上与其他课程不等同，因此，不能认为耳聋学生享有平等和无障碍的受教育机会。她说，奥地利学校系统的联邦教育研究、创新和发展研究所在其报告中忽视了奥地利手语，也没有具体说明为确保听力残疾学生接受包容性教育而采取的措施。

5.2 提交人说，缔约国无视这一事实：尽管采取了所引述的措施，但她的德语成绩很差。她重申，由于缺乏双语课程，她不得不用书面德语和低质量的口译学习，而不是用她的第一语言学习。她注意到，委员会对残疾教师和使用手语的教师缺乏教师培训表示关切。<sup>2</sup> 她还注意到，委员会指出，耳聋儿童教师缺乏熟练的手语技能，学校环境难以进入，从而排斥了耳聋儿童，因此，这些因素被视为具有歧视性。<sup>3</sup>

## B. 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何指称之前，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。

<sup>2</sup> CRPD/C/AUT/CO/1, 第 42 段。

<sup>3</sup> 一般性建议第 6 号(2018 年)，第 65 段。

6.2 委员会已按照《任择议定书》第二条第(三)项的要求，确定同一事项未经委员会审查，过去和现在均未受到另一国际调查或解决程序的审查。

6.3 委员会注意到，提交人声称，从 2007/08 学年开始，她根据《公约》享有的权利受到侵犯。《公约任择议定书》于 2008 年 10 月 26 日对缔约国生效。然而，鉴于提交人的指称的性质，委员会确信，来文所述事实在该日期之后继续存在。因此，《任择议定书》第二条第(六)款并不妨碍委员会审查该日期之前发生的事实。

6.4 委员会认为，鉴于奥地利手语是提交人的第一语言，提交人关于她在教育方面面临障碍的指称，会产生《公约》第五、第七、第二十一、第二十四和第三十条第四款下的问题。因此，委员会认为，就可否受理而言，来文的这一部分有充分佐证。

6.5 委员会注意到缔约国的论点，即《公约》没有赋予获得法律咨询的权利，而且缔约国已在履行的保留条款下将《公约》纳入了国内法。委员会还注意到，提交人说，她无法向国内当局提出《公约》遭到违反的指称，卡林西亚地区学校校委会和联邦教育和妇女部没有向她提供资料，说明她提出指称所需的程序。然而，委员会认为，提交人没有充分解释，就受理性而言，这些问题如何影响到她根据《公约》第五条(与第十二条第三款和第四款以及第十三条第一款一并解读)在行使法律行为能力和诉诸司法时不受歧视的权利。因此，委员会得出结论认为，该来文的这部分内容未得到充分证实，根据《任择议定书》第二条第(五)项宣布不予受理。

6.6 委员会注意到，提交人声称与缔约国其他非德语语言少数群体相比受到歧视。委员会注意到，缔约国论称，提交人将土著语言少数群体的状况与自己进行比较，没有充分考虑到他们的具体事实和法律环境。委员会还注意到，提交人没有证明，奥地利手语是她的第一语言这一事实如何使她处于与缔约国其他语言少数群体在德语方面类似的处境。因此，委员会认为，该来文的这部分内容未得到充分证实，根据《任择议定书》第二条第(五)项宣布不予受理。

6.7 委员会注意到提交人声称《世界人权宣言》、《保护人权与基本自由公约》和《保护人权与基本自由公约议定书》遭到违反。委员会注意到，《任择议定书》第一条将其职权的实质范围限于接受和审查声称《公约》所载任何权利受到侵犯的来文。关于违反其他条约和文书的指称不属于这一范围。因此，根据《任择议定书》第二条第(二)项，委员会宣布这些指称不可受理。

6.8 鉴于缔约国对可受理性没有任何其他反对，委员会宣布，就来文提出《公约》第五、第七、第二十一、第二十四和第三十条第四款之下令人关切的问题而言，来文可以受理，并着手审议实质问题。

### 审议实质问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条和委员会议事规则第 73 条第 1 款，参照已收到的所有资料，审议了本来文。

7.2 委员会注意到，提交人声称违反了第五条(与《公约》第二十一条第(二)项和第(五)项、第二十四条和第三十条第四款一并解读)，因为小学毕业后，她通过翻译到奥地利手语的传译接受教育，并被当作德语是她的第一语言来评分。委员会

注意到提交人的论点，即由于传译的选择性和低质量，她的成绩受到影响，而且她在发展奥地利手语知识方面没有得到支持。委员会注意到，她声称，她在法律面前和法律方面不平等，而且她受到歧视，因为她被迫接受德语教育，而没有提供奥地利手语教学。

7.3 委员会回顾，为确保耳聋儿童在教育环境中的平等和不受歧视，必须为他们提供手语学习环境，有耳聋同龄人和耳聋成年人为榜样。耳聋儿童教师缺乏熟练的手语技能，学校环境难以进入，从而排斥了耳聋儿童，因此，这些因素被视为具有歧视性。<sup>4</sup> 委员会还回顾，为了推动无障碍化，教育以及学校课程的内容都应推广手语、盲文、替代文字、以及通信和定向的辅助和替代性模式、手段和格式，并以此为教学手段——根据第二十四条第三款第一项——同时还要特别注意盲人、聋人以及聋盲学生所用通信的适当语言、模式和手段。<sup>5</sup> 委员会还回顾，必须向聋人和听力有困难的学生提供学习手语的机会，必须采取措施承认和促进聋人群体的语言特征。<sup>6</sup>

7.4 委员会回顾，根据《公约》第二条，“基于残疾的歧视”被定义为基于残疾而作出的任何区别、排斥或限制，其目的或效果是在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他领域，损害或取消在与其他人平等的基础上，对一切人权和基本自由的认可、享有或行使，而且，它包括一切形式的歧视，包括拒绝提供合理便利。委员会还回顾，“在与其他人平等的基础上”一语的意思是，一方面，残疾人将不会被赋予比一般人更多或更少的权利或福利，另一方面，缔约国必须采取具体措施，实现残疾人事实上的平等，确保他们能够切实享有所有人权和基本自由。<sup>7</sup> 委员会还回顾，《公约》第四条第二款所要求的逐步实现意味着，缔约国有一项具体和始终存在的义务——尽可能迅速和切实地充分实现第二十四条。<sup>8</sup> 但是，逐步实现不影响那些立即适用的义务：缔约国负有最低限度的核心义务，确保至少满足受教育权每个方面的最低基本水平，包括在教育的所有方面不受歧视，并提供合理便利，以确保残疾人不被排除在教育之外。<sup>9</sup> 同样，委员会回顾，平等和不歧视是《公约》所保障的国际保护的基石，不受逐步实现的限制。<sup>10</sup> 委员会回顾，缔约国在逐步实现方面的义务要求：采取积极行动，减少结构性不利条件，并酌情给予残疾人优惠待遇，以实现所有残疾人充分参与社会和在社会中享有与其他人平等的地位的目标。<sup>11</sup>

7.5 在这方面，委员会注意到，提交人得到了两名精通奥地利手语的教师和手语翻译的持续支持，包括在口试期间，她的课程得到了调整，她得到了学习支持和补习辅导，包括视觉教学材料。委员会还注意到，这些措施是与提交人、她的父母和有关机构协调的，是根据她的个人需要制定的。此外，一位独立的手语专家

<sup>4</sup> 第 6 号一般性建议(2018 年)，第 65 段。

<sup>5</sup> 第 2 号一般性建议(2014 年)，第 39 段。

<sup>6</sup> 第 4 号一般性意见(2016 年)，第 35(b)段。

<sup>7</sup> 第 6 号一般性意见(2018 年)，第 17 段。

<sup>8</sup> 第 4 号一般性意见(2016 年)，第 40 段。

<sup>9</sup> 同上，第 41 段；另见经济、社会及文化权利委员会第 3 号一般性意见(1990 年)。

<sup>10</sup> 第 6 号一般性意见(2018 年)，第 12 段。

<sup>11</sup> 经济、社会及文化权利委员会第 5 号一般性意见(1994 年)，第 9 段。

在她的学习环境中为她提供支持，她在 2012 年至 2016 年期间获得了 11,270 欧元的特殊教育津贴，她的家人获得了家庭津贴。委员会注意到，由于采取了这些措施，提交人通过缔约国的学校系统取得了进步，尽管她不得不留级 2011/12 学年，不得不转学，并选择留级 2016/17 学年。鉴于所有情况，委员会得出结论认为，鉴于为便利提交人而采取的措施的性质和程度，以及她在学校的实际发展和进步，这些措施并非不相关、不适当或无效。因此，委员会所收到的资料并不能使委员会认定缔约国未能履行采取具体措施的义务，即提供合理的便利，为提交人实现事实上的平等，以确保她能够享有所有人权和基本自由。因此，委员会认为，提交人根据《公约》第五条(与第二十一条第(二)项和第(五)项、第二十四条和第三十条第四款一并解读)享有的权利没有受到侵犯。

7.6 委员会注意到，提交人声称，缔约国没有考虑她的最大利益，行政和司法当局从未询问她的需要或意见。委员会还注意到缔约国的意见，即为提交人采取的措施是与她和她的父母协调的，是针对她的个人需要而采取的。委员会还注意到，提交人没有提供补充资料，说明缔约国当局对她的案件的处理如何受到据称无视其利益的影响。鉴于上述情况，委员会认为，缔约国未侵犯提交人在《公约》第五条下的权利(与第七条一并解读)。

7.7 鉴于上述情况，委员会认为，它所掌握的事实并不表明存在违反《公约》第五条(与第七条、第二十一条第(二)项和第(五)项、第二十四条和第三十条第四款一并解读)的情况。

## C. 结论

8. 委员会依《任择议定书》第五条行事，认为它所掌握的事实并不表明存在违反《公约》第五条(与第七条、第二十一条第(二)项和第(五)项、第二十四条和第三十条第四款一并解读)的情况。