



残疾人权利公约

Distr.: General
15 February 2023
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 56/2018 号
来文的意见* **

来文提交人: Lauren Henley (由律师 Erin Turner Manners 代理)
据称受害人: 提交人
缔约国: 澳大利亚
来文日期: 2018 年 10 月 3 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 11 月 28 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期: 2022 年 8 月 26 日
事由: 免费电视频道不提供音频描述, 导致视障人士无法收听节目
程序性问题: 用尽国内补救办法; 申诉证据不足
实质性问题: 平等和不歧视; 无障碍; 参与文化生活
《公约》条款: 第四条第一款和第二款、第五条第三款、第九条第一款第(二)项和第三十条第一款第(二)项
《任择议定书》条款: 第二条第(四)和第(五)款

1. 来文提交人 Lauren Henley 是澳大利亚国民, 1986 年 3 月 25 日出生。据她称, 缔约国侵犯了她根据《公约》第九条第一款第(二)项和第三十条第一款第(二)项(与第四条第一款和第二款以及第五条第三款一并解读)享有的权利, 她是

* 委员会第二十七届会议(2022 年 8 月 15 日至 9 月 9 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 罗莎·伊达利亚·阿尔达纳·萨尔盖罗、但拉米·奥马鲁·巴沙鲁、格雷尔·东多夫道尔吉、格特鲁德·奥福里瓦·费弗梅、维维安·费尔南德斯·德托里霍斯、玛拉·克里斯蒂娜·加布里利、阿马利娅·埃娃·加米奥·里奥斯、塞缪尔·恩朱古纳·卡布埃、金美延、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·卢克斯、马库斯·舍费尔和索瓦拉克·通奎。按照委员会议事规则第 60 条, 罗斯玛丽·凯伊斯没有参加本来文的审查。



受害者，因为缔约国没有在免费电视频道上提供音频描述，导致她无法作为残疾人独立生活并充分参与生活的各个方面。《任择议定书》于 2009 年 9 月 19 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

A. 各当事方提交的材料和观点概述

提交人陈述的事实

2.1 提交人于 2006 年车祸受伤后，就完全失明。从那以后，提交人一直倡导盲人或视障人士的权利。

2.2 据她称，她无法在与其他用户平等的基础上获得免费电视服务，因为缔约国不提供音频描述，即对电视、电影和直播节目中的视觉元素进行叙述。音频描述在对白间隙描述出现在屏幕上的视觉元素，如场景、布景、动作、服装和屏幕上的文字。在提供音频描述的国家，可以通过数字电视上的单独音频轨道或通过单独提供的设备(如机顶盒)开启音频描述，这种设备可以获取经接收机混合配置的音频描述。提供音频描述会让居住在澳大利亚的盲人和视障人士能够收听原本无法观看的电视节目。据她称，澳大利亚的广播公司在免费电视或免费在线“回放”电视服务中都不提供音频描述。

2.3 2015 年 5 月 12 日，提交人向澳大利亚人权委员会提交了一份申诉，指出免费电视节目不提供音频描述的问题。2015 年 8 月 21 日，通信部作出回应，解释说澳大利亚政府已采取若干措施，在电视上提供音频描述内容或进行相关试验(见下文第 4.7 段)。提交人指出，这些措施是不够的，在音频描述方面还有许多措施可用，但政府尚未采取这些措施，例如通过立法，将提供音频描述作为获得电视广播许可证的条件之一。

2.4 2016 年 3 月 14 日，澳大利亚人权委员会主席通知提交人，澳大利亚人权委员会决定根据《澳大利亚人权委员会法》第 20 条第 2 款(c)项(二)目停止对其申诉的调查，该条款规定，如果委员会认为申诉存在误解和(或)缺乏实质内容，便可以停止调查。

2.5 2016 年 4 月 11 日，提交人根据 1977 年《行政决定(司法审查)法》，向澳大利亚联邦巡回法院申请对澳大利亚人权委员会的决定进行行政审查。该法院仅可以审查澳大利亚人权委员会是否犯了法律错误或没有正确行使其权力，而无权审查其决定的是非曲直。2017 年 4 月 10 日，法院驳回了提交人的行政审查申请，认为澳大利亚人权委员会终止提交人申诉的决定不存在法律错误。

2.6 提交人没有就该决定向澳大利亚联邦法院提出上诉，因为她认为这种上诉成功的可能性极低，而且不可能为她提供充分的补救。此外，如果提交人上诉失败，她将面临高昂的费用。提交人援引残疾人权利委员会的判例，其中指出，如果关于获得补救的申诉成功希望渺茫，提交人获得有效补救的可能性也不大。¹

2.7 提交人坚持认为，澳大利亚人权委员会是她在国内唯一可诉诸的申诉机制，因为“澳大利亚的国内法院一般不审理人权问题”。提交人援引残疾人权利委员会在 Beasley 诉澳大利亚一案中的意见，以支持自己的说法，即就算她向澳大利亚人权委员会提出申诉也于事无补，因为澳大利亚人权委员会无权强制政府履行

¹ Noble 诉澳大利亚案(CRPD/C/16/D/7/2012); Lockrey 诉澳大利亚案(CRPD/C/15/D/13/2013)。

提交人的权利，而且向澳大利亚人权委员会提出申诉并不是必须用尽的国内补救办法。²

2.8 提交人说，她没有将此事提交另一国际调查或解决机制。

申诉

3.1 提交人称，缔约国未能采取一切适当措施，推动在澳大利亚免费播放的电视节目中提供音频描述，侵犯了她根据《公约》第九条第一款第(二)项和第三十条第一款第(二)项(与第四条第一款和第二款以及第五条第三款一并解读)享有的权利。第九条第一款第(二)项要求缔约国查明并消除在信息、通信和其他服务方面阻碍实现无障碍环境的因素，以使残疾人能够独立生活和充分参与生活的各个方面。

3.2 此外，《公约》第三十条第一款第(二)项要求缔约国采取一切适当措施，确保残疾人获得以无障碍模式提供的电视节目。为此，第九条第一款第(二)项和第三十条第一款第(二)项明确规定，提交人有权收看收听无障碍版的电视节目，包括获得音频描述。

3.3 缔约国在这方面的义务必须结合《公约》第四条第一款和第二款以及第五条第三款来解读。第四条第一款规定，各缔约国应采取一切适当的立法、行政和其他措施，实现《公约》所确认的权利。根据第四条第二款，各缔约国承诺在现有资源所允许的最大限度内采取措施，并在必要时在国际合作框架内采取措施，以逐步充分实现经济、社会及文化权利。第五条第三款要求各缔约国采取一切适当步骤，确保提供合理便利，以消除歧视。

3.4 尽管澳大利亚政府在音频描述方面采取了一些措施，但这些措施还不足以履行《公约》规定的义务。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2019年9月30日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见。缔约国认为，由于没有用尽国内补救办法，应宣布来文不可受理。

4.2 缔约国辩称，提交人本可依据1992年《残疾人歧视法》向澳大利亚人权委员会提出申诉，该法规定，在公共生活的某些领域基于残疾的歧视是非法的，该法的宗旨是促进残疾人获得平等机会和参与的可能性。如果经过调查和随后的调解程序，申诉仍没有得到解决，提交人本可以向澳大利亚联邦巡回法院或澳大利亚联邦法院提起法律诉讼。如果提交人在此类法院诉讼中胜诉，法院就会下令采取补救措施。缔约国指出，2016年3月14日，当澳大利亚人权委员会以申诉存在误解和(或)缺乏实质内容为由终止申诉时，便告知提交人，她仍然可以选择上诉。

4.3 缔约国指出，提交人根据《公约》第五条提出的申诉显然毫无根据并(或)证据不足。缔约国指出，提交人在其陈述中没有充分证实“包容性平等”模式与申诉有何相关，也没有解释凭什么说缔约国侵犯了她根据第五条享有的权利。

² CRPD/C/15/D/11/2013, 第7.4段。

4.4 缔约国辩称，提交人根据《公约》第九条第一款第(二)项(与第四条第一款和第二款以及第五条第三款一并解读)提出的申诉没有法律依据。

4.5 缔约国认为，使残疾人能够“在社区独立生活并充分参与生活的各个方面”，指的是为残疾人提供支助和无障碍的结构和系统，使残疾人能够在与其他人平等的基础上在社区生活。缔约国承认，这可以包括音频描述等系统，以提高免费电视的无障碍程度。缔约国指出，依照《公约》，缔约国有义务采取措施，逐步实现这些权利。“采取适当措施”的义务须考虑到各国面临的资源限制，以及各国需要平衡诸多相互冲突的国家优先事项，包括为残疾人提供其他类型的无障碍服务。

4.6 缔约国称，已采取适当措施，逐步充分实现信息和通信领域无障碍的权利。这些措施包括调查在澳大利亚免费电视上提供音频描述的情况并进行试验。缔约国认为，这些措施是合理、适当和相称的，可以确定在澳大利亚提供音频描述的可行性、对社区许多群体的影响以及可选的实施方案。缔约国认为，通过试验和编写报告对音频描述进行研究，并采取其他措施，如立法要求广播公司在免费和收费电视上提供字幕，符合《公约》的规定，目的是确保残疾人能够收看收听无障碍版的电视节目。

4.7 缔约国指出，为逐步实现视障人士在与其他人平等的基础上获得信息和通信的权利，采取了下列措施：

(a) 2008 年 6 月，宽带、通信和数字经济部发布了一份题为“听障和视障人士使用电子媒体情况”的讨论文件，内容包括关于免费电视、收费电视和电影提供字幕和音频描述情况的分析。宽带、通信和数字经济部共收到并审议了 167 份意见书，其中包括来自听障或视障人士及其代表机构的意见书。2009 年 11 月，宽带、通信和数字经济部发布了一份题为“听障和视障人士使用电子媒体情况：供考虑的方法”的后续讨论报告；

(b) 2010 年 12 月，宽带、通信和数字经济部在认真审议了提交的材料和利益攸关方的反馈意见后，发布了一份报告，题为“听障和视障人士使用电子媒体情况调查：媒体使用情况最终报告”。该报告包括两项与音频描述直接有关的建议，即请政府委托他人在澳洲广播公司的频道进行一项音频描述的技术试验，并请政府在音频描述试验完成并收到澳洲通信和媒体管理局就试验结果提供的技术意见后，进一步考虑制定渐进式的音频描述要求；

(c) 2012 年，澳大利亚广播公司利用政府资助，在其主要电视频道 ABC1 上进行了为期 13 周、每周 15 小时的技术试验，播放有音频描述的电视节目。2012 年 12 月编写了一份报告；

(d) 2015 年 4 月，澳大利亚广播公司又对在线回放电视服务进行了为期 15 个月的试验，每周播放 14 小时有音频描述的节目，并于 2017 年 4 月 5 日发布最终报告；

(e) 2017 年 4 月，政府宣布成立一个音频描述工作组，研究增加音频描述服务普及率的方案。工作组于 2018 年 5 月 22 日发布了报告；

(f) 缔约国正在考虑免费广播公司和 Free TV Australia 在回复前通信和艺术部长 2019 年 3 月发出的一封信函时提出的建议，该信函面向整个行业征求方案，以在澳大利亚的免费电视上推出音频描述。

4.8 缔约国坚持认为，它对提供音频描述事宜进行研究，所采取的做法是适当、合理和相称的。这项研究十分重要，能确定交付一项涉及重大技术挑战的服务所需的信息。试验揭示了政府需要考虑的在广播环境中提供音频描述的技术挑战，并初步说明了在推出可行的音频描述服务之前需要实施的流程。这些试验表明，将需要大量的资金和持续的运营费用，政府通过这些试验了解到提供音频描述服务所需的财务支出。2015 年进行的试验取得了广泛成功，虽然技术困难有限，但确实揭示了在提供音频描述服务方面存在的各类技术问题。对试验和其他资料进行的详细研究表明，缔约国不妨就一系列备选方案进行研究并编写报告，尤其应调查每种交付备选方案在技术、财务和执行方面的挑战及影响。例如，通过研究可以考虑一些技术方案的利弊，包括老年观众对广播电视的偏好，以及老年观众，特别是有视力障碍和可能不熟悉适当设备的老年观众在使用在线平台方面可能面临的挑战。

4.9 关于提交人认为缔约国应通过立法强制要求提供音频描述并持续提供资金的问题，缔约国指出，澳大利亚的广播公司面临免费电视节目观众数量减少和财务困难加剧的情况，此时要求它们提供额外服务，会增加资源和监管负担。澳大利亚广播业的结构有局限性，这种局限性意味着在广播电视(广播电视是可以实施音频描述的三个平台之一)上提供音频描述，可能在结构、技术和财务方面给广播公司带来巨大的困难，还可能对观众造成严重干扰。缔约国强调指出，在考虑相互冲突的国家优先事项和资源时必须有所裁量余地。

4.10 关于提交人认为缔约国应公开设定广播公司提供音频描述的目标问题，缔约国辩称，广播公司已经因为免费电视面临着结构性的实施问题而请求政府支持。因此，给广播公司设定目标离不开政府一定程度的介入。最后，关于提交人认为缔约国应制定一项可公开查阅的全面计划，以实现《公约》第九条和第三十条规定的权利的问题，缔约国提及其《国家残疾人战略》，该战略符合缔约国在优先考虑某些资源需求，包括为残疾人提供其他无障碍服务方面须有的裁量余地。缔约国认为，《公约》并没有要求缔约国为采取具体的无障碍措施提出有时限的计划，不应以此为依据认定缔约国违反了《公约》。

4.11 缔约国不同意提交人的说法，即缔约国未能作出持续供资承诺，而对两次试验提供的资金拨款有时间限制(之后已撤资)，应该被视为一种退步。缔约国坚持认为，这样的结论会阻碍缔约国开展研究、试验和测试，而这些研究、试验和测试最终会产生更好的政策和实际成果。这有悖于“采取适当措施”的含义，也有悖于《公约》关于采取步骤确保无障碍环境的规定。

4.12 关于提交人根据《公约》第九条第一款第(二)项(与第五条一并解读)提出的申诉，缔约国辩称，提交人没有充分证实缔约国提供合理便利的义务与她的个人案件有何关系。相反，提交人所寻求的补救办法似乎面向的是所有收看收听免费电视节目的视障人士。缔约国认为，合理便利是指需要在与个人有关的具体案件中作出调整的情况。缔约国援引委员会的意见，即合理便利义务不同于无障碍义务，虽然两者的目的都是确保无障碍，但是通过通用设计或辅助技术提供无障碍环境的义务是一种事前义务，而提供合理便利的义务则是一种事后义务。作为一

种事后义务，提供合理便利的义务是一项因人而异的被动义务，自收到提供便利的请求之时起适用。³

4.13 最后，关于提交人根据第三十条第一款第(二)项提出的涉及她在与其他人平等的基础上参加文化生活的权利的申诉，缔约国承认，它有义务为残疾人参加文化生活提供便利，而按本条款规定“采取一切适当措施”时，必须顾及上文讨论第九条时提到的“最大限度利用现有资源逐步实现无障碍”这一考虑因素或类似因素。这包括不断评估并在权衡相关考虑因素后确定国家资源的优先次序。缔约国提及它关于第九条(与第四条第一款和第二款一并解读)的观点，声明已经采取了周密、具体的措施，以期通过在澳大利亚提供音频描述来逐步实现文化生活权。

4.14 缔约国还援引了它关于第九条第一款第(二)项的观点(见上文第4.12段)，认为在音频描述方面实施的措施不具有歧视性，同时指出，跟在涉及第五条时一样，上文提到的考虑因素同样适用于第三十条第一款第(二)项。

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 2019年12月6日，提交人就缔约国关于来文可否受理和实质问题的意见提交了评论。她坚持认为来文可以受理。

5.2 关于用尽国内补救办法问题，提交人辩称，1992年《残疾人歧视法》仅涉及缔约国境内有限类型的残疾歧视申诉。由于不能针对澳大利亚政府而只能针对某个电视广播公司提出关于未提供音频描述服务的申诉，因此每项申诉都可能带来不同的结果。⁴不可能针对政府采取补救措施，法院也不能在事后强制政府采取任何措施来推动澳大利亚提供音频描述。此外，提交人的申诉既不涉及根据任何联邦法律履行任何职能或行使任何权力的行为，也不涉及为实施任何联邦方案或任何法律或方案而履行任何职能或行使任何权力的行为。⁵提交人在本来文中质疑的正是，没有任何与音频描述有关的法律或政策。因此，她的申诉不属于《残疾人歧视法》的范围。

5.3 提交人认为，她充分证实了根据《公约》第五条提出的申诉。她指出，缔约国未能采取一切适当步骤确保提供合理便利，也就是说，缔约国未能通过立法规定广播公司提供音频描述的最低目标。这侵犯了她个人的权利。2012年，在澳大利亚广播公司网络上对音频描述进行第一次技术试验期间，提交人曾致函政府，要求在试验结束日期之后继续提供音频描述服务。她没有收到答复。

5.4 提交人认为，《公约》的包容性平等模式得到了充分理解和阐述。这种平等模式贯穿《公约》始终，《公约》本身就是以包容性平等为基础的。⁶

5.5 提交人重申，缔约国未能最大限度地利用其现有资源采取一切适当措施。虽然它为两次音频描述试验提供了资金，但未能作出关于持续资助或在任何平台上提供音频描述的承诺。缔约国也未能通过一项计划、战略或政策框架，逐步实现

³ 关于平等和不歧视的第6号一般性意见(2018年)，第24段。

⁴ 提交人援引《残疾人歧视法》第24条。

⁵ 提交人援引《残疾人歧视法》第29条。

⁶ 残疾人权利委员会，关于平等和不歧视的第6号一般性意见(2018)，第11段。

第九条第一款第(二)项和第三十条第一款第(二)项规定的音频描述方面的权利。即使资源有限，也必须监测情况并制定战略和计划。

5.6 首先，提交人辩称，缔约国不能以资源有限为借口，不制定战略和具体计划，来落实第九条第一款第(二)项和第三十条第一款第(二)项规定的关于音频描述的权利。缔约国没有提供任何资源或财务制约的证据。仅仅断言存在这种制约因素不能证明它们的确存在。即使存在这种制约因素，这也不能成为未能提供立法和监测框架以确保采取具体、周密的步骤充分实现《公约》所载权利的借口。可以看出，缔约国认为，收看收听免费电视节目的观众人数减少是与提供音频描述服务有关的一个因素。提交人认为，观众人数减少的事实与这项义务完全无关。无论如何，提交人指出，她还提交了一份申诉，称免费在线“回放”电视服务也不提供音频描述。

5.7 第二，关于缔约国的说法，即为广播公司设定目标离不开政府一定程度的介入，因为广播公司已经要求政府提供支持，提交人辩称，不知道这种说法怎么能算是对她建议的措施的回应，尤其是她建议的措施之一正是向广播公司提供资金，协助音频描述的制作和广播。同样，仅仅断言有财务制约因素并不能证明的确存在这种制约因素，而且即使的确存在，也不能因此免除缔约国逐步实现权利，包括通过立法框架和监测框架及计划逐步实现权利的义务。

5.8 第三，提交人指出，为回应她关于制定一项可公开查阅的全面计划，以实现《公约》第九条和第三十条所规定的权利的论点，缔约国提到了《国家残疾人战略》，但这并不能回应提交人的申诉。这项战略中甚至没有出现“音频描述”一词。

5.9 提交人指出，她建议的措施与澳大利亚人权委员会在提交残疾人权利委员会的题为“关于澳大利亚遵守《残疾人权利公约》情况”⁷的材料中提出的建议一致，也与残疾人权利委员会在关于澳大利亚第二次和第三次合并定期报告的结论性意见中提出的建议一致。⁸

5.10 提交人指出，与缔约国的说法相反，她并不是说试验的结束是一种退步，而是说澳大利亚没有承诺在试验结束后继续为音频描述提供资金，也没有以任何其他的渐进的措施取代试验，这应该被视为一种退步。

5.11 提交人得出结论认为，缔约国目前采取的唯一措施是考虑免费广播公司和 Free TV Australia 在回复前通信和艺术部长 2019 年 3 月发出的信函时提出的建议。提交人认为，这并不构成提供音频描述服务而采取的周密、具体和有针对性的步骤，特别是考虑到似乎没有规定制定和公布措施的时限。这种做法不符合“逐步实现”这一概念的基本要求，原因如下：

(a) 缔约国没有迅速或有效地落实所采取的措施；这些措施是以零散的方式，而不是以任何渐进、稳步和系统的方式执行的。在缔约国提交的材料中提到的 11 年里，实施的最具实质性的措施是 2012 年和 2015 年进行的两次试验，而

⁷ 见 https://humanrights.gov.au/sites/default/files/int_crpd_nhs_au_35594_e.pdf。该文件所载建议 44 要求“澳大利亚政府参考音频描述工作组的报告，制定并提出对 1992 年(联邦)《广播服务法》的修正案，要求所有电视内容中的音频描述不少于 10%，以便残疾人能够更多地收听收看电视新闻、资讯和娱乐节目。”

⁸ CRPD/C/AUS/CO/2-3, 第 17-18 段。

这两次试验之后都没有为音频描述提供任何持续的资金，也没有实施任何周密、具体或有针对性的计划或战略；

(b) 没有对音频描述的开发和推广工作的持续监测框架；

(c) 没有规定提供音频描述的时间框架；

(d) 没有规定包括私营实体在内的不同机构在逐步提供音频描述服务方面的义务；

(e) 没有制定相关的法律框架，也没有规定最低标准或目标。

缔约国的补充意见

6.1 2020年3月6日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的补充意见。缔约国重申，由于未用尽国内补救办法，来文不可受理。

6.2 缔约国反驳提交人关于她不能根据《残疾人歧视法》第24和29条提出申诉的说法。缔约国辩称，提交人本来可以根据该法就政府对澳大利亚广播公司和特别广播服务公司的广播服务所采取的行动提出申诉。缔约国解释说，全国广播服务包括这两家公司提供的服务，它们是受政府资助的国家广播公司，须遵守1983年《澳大利亚广播公司法》和1992年《广播服务法》(第13节)。提交人同样可以根据《残疾人歧视法》第29条提出申诉。广播公司依据1992年《广播服务法》履行职能。澳大利亚广播公司和特别广播服务公司作为国家广播公司，在联邦方案下履行职能，《残疾人歧视法》将联邦方案界定为由政府实施或代表政府实施的方案。至于提交人称，没有根据第29条成功提出类似申诉的先例，缔约国重申残疾人权利委员会的立场，即仅仅是怀疑国内补救办法是否切实有效，并不能免除提交人用尽这些补救办法的义务。⁹

6.3 关于来文的案情实质，缔约国指出，2019年12月16日，政府宣布将向澳大利亚广播公司和特别广播服务公司这两家国家广播公司提供相当于141.02万美元的资金，用于在2020年7月1日前推出音频描述服务。缔约国重申，在充分实现有关权利方面正在取得显著进展。它为此规定了明确的时限，并分配了充足的资源。

提交人对缔约国补充意见的评论

7.1 2020年7月3日，提交人提交了补充评论。她重申，申诉可以受理，因为澳大利亚法律不允许澳大利亚人权委员会或法院要求政府制定音频描述的最低目标，也不允许要求政府为实现《公约》所涵盖的权利执行有针对性的计划。

7.2 关于申诉的案情实质，提交人重申，缔约国没有通过任何计划、战略或立法框架，以持续地推动逐步实现音频描述方面的无障碍权利。缔约国宣布向国家广播公司提供相当于141.02万美元的资金，用于在2020年7月1日前推出音频描述服务，提交人对此表示欢迎。然而，这一公告并不表明缔约国为提供音频描述服务采取了任何周密、具体或有针对性的步骤。首先，没有说明这种资助是否会继续下去。她注意到，在媒体公告中没有公布任何政策、准则、资助协议、立法框架或任何其他描述供资情况的文件。第二，没有证据表明澳大利亚广播公司和

⁹ D. L. 诉瑞典案(CRPD/C/17/D/31/2015)，第7.3段。

特别广播服务公司在初期试验之后会继续提供音频描述服务。她注意到，2012年和2015年进行的音频服务试验结束后，随着初始资金用尽，没有继续提供音频描述服务。没有法律规定在缺乏资金的情况下仍需继续提供音频描述服务。与2012年和2015年的情况一样，目前的供资可能有时间限制。第三，公告仅涉及对澳大利亚广播公司和特别广播服务公司的资助。没有宣布为任何其他免费广播公司提供资助，也没有采取任何步骤在任何其他免费广播电台提供音频描述。

7.3 没有制定正式计划来监测在提供音频描述服务方面的进展，没有规定不同主管部门和实体的任何职责，没有制定时间框架，也没有分配充足的资源，没有法律或政策框架，也没有根据具体基准评估逐步实施音频描述情况的方法。没有针对音频描述服务的最低目标提出立法。

补充意见

8. 缔约国在2020年11月18日的补充意见中指出，在缔约国提供资金后，两家国家广播公司聘请包容性设计中心就音频描述服务的开发提供咨询意见并开展研究，以便了解盲人或视障人士的需求和偏好。此后，两家国家广播公司于2020年6月28日推出了音频描述。在提交来文之时，这两家国家广播公司每周提供大约14小时带有音频描述的内容。这一行动符合缔约国早先提出的资料，即缔约国已按照《公约》要求，在其现有资源允许的最大限度内采取了合理、适当和相称的措施，以履行第九条第一款第(二)项和第三十条第一款第(二)项规定的义务。

B. 委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

9.1 在审议来文所载的任何请求之前，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。

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

9.3 委员会注意到，缔约国称，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，因为她没有根据1992年《残疾人歧视法》向澳大利亚人权委员会提出申诉，该法禁止在公共生活的某些领域基于残疾进行歧视。委员会还注意到，缔约国称，如果向澳大利亚人权委员会提出的申诉败诉，提交人本可以向澳大利亚联邦巡回法院或澳大利亚联邦法院提起法律诉讼。

9.4 不过，委员会注意到提交人的说法(见上文第5.2段)，即1992年《残疾人歧视法》仅为缔约国境内有限或特定类型的残疾歧视申诉提供了追索权，不能针对政府而只能针对具体电视广播公司提出关于提供音频描述服务的潜在申诉，而且她的申诉既不涉及根据任何联邦法律履行任何职能或行使任何权力，也不涉及为任何联邦方案或任何法律或方案的实施履行任何职能或行使任何权力，而是涉及没有任何与音频描述有关的法律或政策，缔约国没有反驳上述说法。在这方面，委员会注意到，缔约国没有解释或提供任何实例，说明在本案中，有合理理由相信向澳大利亚人权委员会提出的这种申诉以及随后向联邦巡回法院提出的上诉有胜诉的可能，因为提交人在本案中质疑的正是没有任何关于音频描述的法律或政

策。因此，委员会不能得出结论认为，在本案中，有合理理由相信根据《残疾人歧视法》提出的申诉有胜诉的可能或者能为提交人提供有效的补救。¹⁰ 鉴于所审议的申诉的性质，考虑到当事双方提供的资料，委员会认为，《任择议定书》第二条第(四)款并不妨碍委员会审议本来文。

9.5 委员会还注意到，缔约国辩称，提交人根据《公约》第五条第三款提出的申诉显然毫无根据并(或)证据不足，因为提交人在来文中没有充分证实“包容性平等”模式与其案件之间的相关性，也没有充分证实缔约国为何违反了向其提供“合理便利”的义务。委员会回顾称，《公约》第二条所界定的“合理便利”，是指根据具体需要，在不造成过度或不当负担的情况下，进行必要和适当的修改和调整，以确保残疾人在与其他人平等的基础上享有或行使所有人权和基本自由。无障碍化与群体有关，而合理便利则与个人有关。¹¹ 委员会认为，在本来文中，提交人的申诉涉及视障人士在无障碍化方面的普遍关切，而她未能证实她根据第五条第三款提出的申诉。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第二条第(五)款，根据《公约》第五条第三款提出的申诉因缺乏证据而不可受理。

9.6 委员会注意到，缔约国没有对提交人根据《公约》第九条第一款第(二)项和第三十条第一款第(二)项(与第四条第一款和第二款一并解读)提出的申诉可受理性提出其他反对意见。因此，委员会宣布来文的这些部分可以受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

10.1 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，结合收到的所有资料审议了本来文。

10.2 关于提交人根据《公约》第九条第一款第(二)项和第三十条第一款第(二)项(与第四条第一款和第二款一并解读)提出的申诉，委员会需处理的问题是评估缔约国是否因为没有采取一切适当措施在国内的免费电视节目中提供音频描述而侵犯了她作为视障人士的权利。

10.3 委员会注意到，提交人称，缔约国为在电视上提供音频描述内容所采取的措施，包括进行试验和提供预算拨款，是不够的，不符合逐步实现权利的要求。提交人称，这些措施没有得到迅速或有效的执行，只是零星地执行，而不是以渐进、稳步或系统的方式执行。委员会注意到，提交人声称，在缔约国初次提交的材料中提到的 11 年里，所实施的最具实质性的措施是 2012 年和 2015 年进行的两次试验，但没有通过任何周密、具体或有针对性的计划、战略或立法要求电视广播公司提供音频描述。

10.4 委员会还注意到，缔约国辩称，已采取适当措施，包括通过调查在澳大利亚免费电视上提供音频描述的情况和进行试验，逐步充分实现信息和通信方面的无障碍权利。委员会还注意到缔约国的论点，即：(a) 缔约国就提供音频描述进行研究是适当、合理和相称的行动，因为这对于确定提供具有重大技术挑战的服务所需的信息至关重要；(b) 推出强制要求提供音频描述和持续资金的立法将给广播公司带来过重的负担；(c) 缔约国在考虑相互冲突的国家优先事项和资源方

¹⁰ X.诉阿根廷案(CRPD/C/11/D/8/2012)，第 7.4 段；Beasley 诉澳大利亚案，第 7.4 段。

¹¹ 残疾人权利委员会，关于无障碍的第 2 号一般性意见(2014 年)，第 25 段。

面有裁量余地；(d)《国家残疾人战略》符合缔约国在优先考虑某些资源需求，包括为残疾人提供其他无障碍服务方面的裁量余地。委员会注意到，缔约国援引了同样的论点，以证明它没有侵犯提交人根据《公约》第三十条第一款第(二)项享有的在与其他人平等的基础上参加文化生活的权利。

10.5 在这方面，委员会注意到提交人的论点，即：(a) 缔约国没有提供任何证据证明存在资源或财务方面的制约因素；(b) 无论如何，缔约国不能以资源方面的制约因素为借口，不通过立法并制定战略、计划和监测框架，以确保采取具体、周密的步骤，充分实现《公约》规定的权利；(c)《国家残疾人战略》中甚至没有出现“音频描述”一词。

10.6 关于缔约国向国家广播公司提供资金以便在 2020 年推出音频描述服务的说法，委员会注意到提交人称，这并不表明缔约国为提供音频描述服务采取了任何周密、具体或有针对性的步骤，因为没有迹象表明是否会继续提供这种资金，也没有任何政策、准则、供资协议或立法框架，而且资助对象只包括澳大利亚广播公司和特别广播服务公司，而不包括任何其他免费广播公司。

10.7 委员会指出，根据《公约》第九条第一款第(二)项，缔约国应当采取适当措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上，无障碍地获得信息和通信服务，包括信息和通信技术与系统。此类措施应包括查明和消除阻碍实现无障碍环境的障碍和壁垒，应适用于信息、通信和其他服务，包括电子服务和应急服务。委员会又指出，根据《公约》第三十条第一款第(二)项，缔约国承认残疾人有权在与其他人平等的基础上参加文化生活，承诺采取一切适当措施，确保残疾人能够无障碍地收看收听电视节目、电影、戏剧并参加其他文化活动。委员会还指出，根据《公约》第四条第一款和第二款，各缔约国承诺确保并促进充分实现所有残疾人的所有人权和基本自由，使其不受任何基于残疾的歧视。关于经济、社会及文化权利，各缔约国承诺尽量利用现有资源采取措施，并在必要时在国际合作框架内采取措施，以期逐步充分实现这些权利。委员会指出，逐步实现意味着缔约国负有一项明确、持续的义务，必须采取尽可能迅速和切实有效的行动，争取充分实现各项权利。¹² 委员会认为，为充分实现各项权利而采取的步骤应当周密、具体，以尽可能明确地履行《公约》义务为目标。¹³

10.8 委员会还回顾其关于无障碍的第 2 号一般性意见(2014 年)，其中指出，根据《公约》，缔约国不得以财政紧缩措施为借口，避免为残疾人逐步实现无障碍化。实现无障碍的义务是无条件的；换言之，有义务提供无障碍环境的实体不得以负担太重为由，不为残疾人提供无障碍环境(第 25 段)。委员会又指出，残疾人面临技术和环境障碍，例如缺乏无障碍格式的信息。¹⁴ 委员会还指出，信息和通信技术的重要性在于它能够开发大量服务，改造现有服务，扩大对信息和知识的需求，特别是扩大得不到充分服务和被排斥的群体，如残疾人对信息和知识的需求。¹⁵

¹² 残疾人权利委员会，关于包容性教育权的第 4 号一般性意见(2016 年)，第 40 段；经济、社会及文化权利委员会，关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990 年)，第 9 段。

¹³ 经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见(1990 年)，第 2 段。

¹⁴ F.诉奥地利案(CRPD/C/14/D/21/2014)，第 8.5 段。

¹⁵ 残疾人权利委员会，关于无障碍的第 2 号一般性意见(2014 年)，第 5 段。

10.9 委员会还指出，缔约国应通过各种行动计划和战略，查明实现无障碍环境的现有障碍，确定有具体期限的时间框架，提供消除障碍所必需的人力和物力。这些行动计划和战略一旦通过，就应严格执行。缔约国还应加强监测机制，以确保实现无障碍环境，并应继续提供充足的资金，用于消除实现无障碍环境方面的障碍和培训监测人员。¹⁶

10.10 最后，委员会指出，在关于缔约国第二和第三次合并定期报告的结论性意见中，委员会表示关切的是，缔约国缺乏全面和有效的措施，无法履行《公约》规定的所有无障碍义务，包括缺乏信息和通信技术与系统。委员会建议缔约国采取必要的立法和政策措施，全面履行《公约》规定的无障碍义务，包括在信息和通信技术与系统方面的义务，并确保对不履行义务的行为采取有效的制裁措施。¹⁷

10.11 委员会适当考虑到了缔约国为向视障人士提供音频描述而采取的措施，包括开展了研究、2012 年和 2015 年进行了两次试验并于 2020 年向两大电视广播公司提供了资金，但委员会注意到，从这些措施来看，缔约国并没有一项战略来逐步、切实采取必要措施，以可持续的方式为视障人士提供音频描述。委员会特别注意到，缔约国未通过具体的立法和政策框架、可持续的预算拨款或其他任何措施，证明缔约国承诺推进以可持续的方式为视障人士提供音频描述。

10.12 综上所述，委员会认为，缔约国没有遵守《公约》第九条第一款第(二)项和第三十条第一款第(二)项(与第四条第一款和第二款一并解读)规定的义务。

C. 结论和建议

11. 委员会依《任择议定书》第五条行事，认为缔约国未能履行《公约》第九条第一款第(二)项和第三十条第一款第(二)项(与第四条第一款和第二款一并解读)规定的义务。因此，委员会向缔约国提出以下建议：

(a) 关于提交人，缔约国有义务向她提供充分的赔偿，包括赔偿为提交本来文而支付的任何法律费用；

(b) 总体而言，缔约国有义务采取措施，防止今后发生类似的侵犯人权行为。在这方面，委员会要求缔约国：

(一) 通过各种行动计划和战略，查明实现无障碍环境方面的现有障碍，包括向视障人士提供音频描述服务，确定具体时限，并提供消除障碍所必需的人力和物力。这些行动计划和战略一旦通过，就应严格执行。缔约国应加强监测机制，以确保实现无障碍环境，还应继续提供充足的资金，用于消除实现无障碍环境方面的障碍和培训监测人员。¹⁸

(二) 采取必要的立法和政策措施，以确保向视障人士提供音频描述服务；

¹⁶ 同上，第 33 段。

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

¹⁸ 残疾人权利委员会，关于无障碍的第 2 号一般性意见(2014 年)，第 33 段。

- (三) 对残疾人进行教育，使其了解《公约》规定的权利，特别是无障碍权利，这项权利是使他们能够独立生活和充分参与生活各个方面的重要手段；
- (四) 确保适当和定期地为所有免费电视服务提供商和其他相关利益攸关方开展关于《公约》及其《任择议定书》范围的培训和提高认识活动，包括关于向残疾人提供无障碍环境方面的培训和提高认识活动，以确保这些服务提供商和其他相关利益攸关方遵守《公约》的规定，完全实现无障碍。应与残疾人及其代表组织和技术专家合作开展提高认识活动。¹⁹

12. 根据《任择议定书》第五条和委员会议事规则第 75 条，缔约国应在六个月内向委员会提交书面答复，包括提供资料，说明根据本意见和委员会的建议所采取的任何行动。委员会还请缔约国公布委员会的意见，并以无障碍的格式广泛传播，以便社会各界知悉。

¹⁹ 同上。