



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
6 June 2012
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会在 2012 年 3 月 12 至 30 日第一〇四届会议上
通过的决定

第 1789/2008 号来文

提交人:	G.E.(无律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	德国
来文日期:	2008 年 3 月 17 日(首次提交)
参考文件:	特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定, 2008 年 5 月 27 日转交缔约国(未以文件形式印发)
本决定日期:	2012 年 3 月 26 日
事由:	基于年龄的歧视
程序性问题:	用尽国内补救办法/缔约国提出的保留
实质性问题:	根据《公约》第二十六条构成歧视的行为
《公约》条款:	第二十六条、第十七条
《任择议定书》条款:	第五条

附件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》在第一〇四届会议上

作出的关于

第 1789/2008 号来文的决定*

提交人: G.E.(无律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 德国

来文日期: 2008 年 3 月 17 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，
于 2012 年 3 月 26 日举行会议，

通过以下：

关于可否受理的决定

1. 2008 年 3 月 17 日的来文提交人 G.E.先生是德国国民，1935 年出生。他申诉称德国违反了《公约》第一、第二、第二十六和第十七条。《公约》及《任择议定书》分别于 1976 年 3 月 23 日和 1993 年 11 月 25 日对德国生效。¹ 提交人无律师代理。

* 委员会下列委员参加了本来文的审查：莱兹赫里·布齐格先生、克里斯蒂娜·沙内女士、艾哈迈德·阿明·法萨拉先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、尤利亚·安托阿尼拉·莫托科女士、杰拉尔德·L·纽曼先生、迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、拉斐尔·里瓦斯·波萨达先生、奈杰尔·罗德利爵士、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、马拉特·萨尔先巴耶夫先生、克里斯特·特林先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

委员会委员杰拉尔德·L·纽曼先生、岩泽雄司先生、迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、奈杰尔·罗德利爵士和费边·奥马尔·萨尔维奥利先生提出的两项个人意见附于本决定之后。

根据委员会议事规则第 91 条，委员会委员 Walter Kaelin 先生未参与通过本决定。

¹ 缔约国在批准《任择议定书》时作出如下保留：“德意志联邦共和国对第五条第 2 款(子)项作出保留，即委员会的职权不适用于以下来文：(a) 已被另一国际调查或解决程序审查；(b) 所申诉的侵权行为是《任择议定书》对德意志联邦共和国生效以前发生的事件所引起的；(c) 所申诉的违反[上述《公约》]第二十六条的行为，涉及上述《公约》所保障范围之外的权利。”

提交人陈述的事实：

2.1 提交人是医生，持内科专科医生执照，并作为“指定医师”提供医疗服务。² 他于 1973 年由巴登执照委员会选为指定医师，执照有效期不限。

2.2 2003 年 3 月 31 日，提交人的执照根据《社会法》(*Sozialgesetzbuch*)第五卷第 95(7)节被收回，该章节相关部分称：

“指定医师的执照在以下情况下到期：执照人死亡、退休或搬离为其颁发执照的地区。此外，自 1999 年 1 月 1 日起，指定医师年满 68 岁的日历季度末，其执照即到期。”

2.3 提交人称，根据该法，医师实际上一旦满 68 岁就不得从业且被剥夺了收入。对于相关人员遭受的损失，法律中的这些规定未提供任何赔偿。

2.4 购买私人保险的病人仍可接受 68 岁以上医生的治疗。另外，1999 年 5 月 1 日前获得执照的医生有权作为指定医生工作至少 20 年，这样算来，一名 1992 年获得执照的 54 岁的医生可以工作到 2012 年，即直到 74 岁。

2.5 2002 年 2 月 11 日，提交人向 Karlsruhe 社会法院(*Karlsruhe Sozialgericht*)申请临时赔偿，法院于 2002 年 4 月 3 日驳回了申请，称其不可受理，因为提交人尚未受到他质疑的该项法律规定的影响。提交人未就该决定上诉联邦社会法院。提交人称，该法院曾驳回类似的案件，且法院在他的执照被收回之前修订该项规定的可能性不大。

2.6 他于 2002 年 7 月 12 日就第 95(7)节法规的合法性向联邦宪法法院提出质疑。提交人称这是“可允许的”备选法律手段。2002 年 8 月，联邦宪法法院驳回了提交人的宪法申诉，认为其不可受理。对联邦宪法法院的决定不可上诉。

申诉

3. 提交人称，《社会法》第 95(7)节违反了《公约》第二十六条，因为它基于年龄进行歧视。他还称，他根据《公约》第十七条享有的权利受到了侵犯，因为该法构成了任意或非法干涉其隐私。³ 他称，从公共福利的角度，该法既不合理也不必要。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2008 年 9 月 23 日，缔约国提交了关于申诉可否受理的意见。缔约国质疑来文的可受理性有两个原因：缔约国对《任择议定书》提出的保留以及未用尽国内补救。

² 在德国，指定医师与公共医疗保险公司签约，为医疗保险由政府支付的病人提供服务。这种制度下，所谓的“指定医师”为享受公共医疗保险的客户进行治疗，提供服务并获取报酬。

³ 提交人还指控了违反《公约》第一和第二条的行为，但未提出论据支持其申诉。

4.2 缔约国认为对《任择议定书》的保留之(c)款适用于本来文。缔约国在保留中称，对于“所申诉的违反[上述《公约》]第二十六条的行为，涉及上述《公约》所保障范围之外的权利”的来文，委员会无权处理。本来文主要申诉的是提交人自由从业或选择职业的权利受到了侵犯。缔约国称，这些权利不受《公约》保护。因此，由于德国的保留，指控缔约国因侵犯这些权利而违反了第二十六条并基于此提出的申诉不可受理。

4.3 关于根据第十七条(不在保留范围之内)提出的申诉，缔约国称，《公约》第十七条第1和第2款保护隐私和家庭权。缔约国称，本案中这些权利未受影响，提交人真正想要保护的是其自由择业权。这些权利不受《公约》保护，因此缔约国认为，根据《任择议定书》第三条，来文不可受理。

4.4 缔约国质疑来文可受理性的另一原因是未用尽国内补救。缔约国称，提交人向 Karlsruhe 社会法院提交的临时赔偿申请被认为不可受理而驳回。法院认为，申请备案之时，赔偿没有必要。缔约国称，提交人未能就该决定提出可受理的申诉或就案情启动法律程序，故其申诉中的案情从未经过审查。因此缔约国认为，提交人未用尽《任择议定书》第五条第2款(丑)项中规定的国内补救。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2008 年 10 月 25 日的评论中称，缔约国称对《公约》第二十六条提出了保留，这点不能作为论据，因为德国于 1973 批准了《公约》，因此缔约国有义务适用《公约》的规定。提交人称，缔约国通过一项法律时必须确保该法不带有歧视。

5.2 至于缔约国称提交人未用尽一切国内补救，提交人称，已用尽所有“现实的”国内补救。提交人称，他于 2002 年 2 月 11 日向 Karlsruhe 社会法院提出的申诉于 2002 年 4 月 3 日被驳回。提交人称，其执照定于 2003 年 3 月 31 日收回，因此他没有足够的时间再向社会法院提出任何其他申诉。提交人还称，各社会法院一再发布决定，驳回与其提交的申诉类似的申诉。因此他使用了“可允许的”备选法律手段，于 2002 年 7 月 12 日直接向德国联邦宪法法院提出申诉。

5.3 提交人称，进一步利用社会法院已没有意义，因为德国所有的国家法院都已得出结论称第 95(7)节的规定合法并符合国家和超国家层面的法律。提交人还称第 95(7)节的规定违反了欧洲法律，但称个人不得向欧洲法院提出申诉。

5.4 提交人称，2008 年 10 月 12 日，德国议会取消了第 95(7)节规定的指定医师法定年龄限制。提交人认为该规定已废除，因为它不能服务于公共福利，也不能服务于社区利益。

提交人的补充评论

6. 提交人在 2010 年 2 月 4 日的信函中还称，欧洲法院于 2010 年 1 月 12 日公布了一项关于第 95(7)节规定的法定年龄限制的判决。该判决中，欧洲法院决定，有关规定不符合欧洲共同体的法律。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 按照人权事务委员会议事规则第 93 条，委员会审议来文所载的任何申诉之前必须根据《公约》的任择议定书决定来文是否可受理。

7.2 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会已确认同一事项没有在任何其他国际调查或解决程序审查之中。

7.3 委员会注意到缔约国在论据中出于其对《任择议定书》的保留之(c)款质疑委员会是否有权处理本案，该项称，委员会的职权“对所申诉的违反[上述《公约》]第二十六条的行为，涉及上述《公约》所保障范围之外的权利的来文不适用”。按照缔约国在提交的材料中对提交人的申诉的解读，申诉的主要内容是指控其择业和从业权受到侵犯，这些权利不在《公民权利和政治权利国际公约》保障范围内。但委员会认为，本来文涉及关于《公约》第二十六条规定的平等和不歧视的自主权利受到侵犯的指控。因此委员会有权继续审议来文是否达到受理标准。

7.4 关于《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项规定的要求，委员会注意到缔约国称提交人未用尽国内补救。提交人称他因时间不够无法在执照被收回前就 Karlsruhe 社会法院的初步决定提出上诉。提交人还称，鉴于之前已有几项驳回上诉的决定，在该法第 95(7)节方面几乎没有可能判上诉成功。提交人还称，他于 2002 年 7 月 12 日向联邦宪法法院提出质疑第 95(7)节规定的合法性，法院于 2002 年 8 月驳回申诉，称其不可受理，原因是相关法律对提交人尚不适用。委员会在所获资料中注意到，Karlsruhe 社会法院宣布提交人的临时赔偿申请不可受理，因为提交人在提交申请时尚未受到有关法律的影响，且在联邦宪法法院作出上述决定后未向法院提交可受理的临时赔偿申请，也未就案情启动法律程序。委员会忆及，为利用国内补救，提交人必须表现出尽职并达到该程序的要求。⁴ 委员会还忆及其判例，称仅怀疑可用补救的有效性不能作为提交人不使用这些补救的理由。⁵ 因此，来文在这方面未达到《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求。

⁴ 见第 No.433/1990 号来文, *A.P.A.诉西班牙*, 1994 年 3 月 25 日关于可受理性的决定, 第 6.3 段; 第 982/2001 号来文, *Bhullar 诉加拿大*, 2006 年 10 月 31 日关于可受理性的决定, 第 7.3 段。

⁵ 见, 除其他外, 第 550/1993 号来文, *Robert Faurisson 诉法国*, 1996 年 11 月 8 日通过的意见, 第 4.3 段; 第 727/1996 号来文, *Paraga 诉克罗地亚*, 2001 年 4 月 4 日通过的意见, 第 5.5 段。

8. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第五条第2款(丑)项，来文不予受理；
- (b) 将本决定报送缔约国并通知提交人。

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

附件

委员会委员杰拉尔德·L·纽曼先生提出、委员迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、奈杰尔·罗德利爵士和岩泽雄司先生联合签名的个人意见(同意)

我同意委员会的意见，认为提交人的来文因未用尽国内补救而不可受理。这一结论是结案的充分基础。然而多数委员借此机会在《决定》第 7.3 段中讨论了缔约国对《任择议定书》的一项保留并对该保留作了站不住脚的解读，我无法同意决定中的该部分内容。

德国对《任择议定书》的保留之(c)款认为，委员会的职权不适用于“所申诉的违反[《公约》]第二十六条的行为，涉及上述《公约》所保障范围之外的权利”的来文。从表述和上下文来看，该项保留的意图显然是在提交人所指控的歧视涉及《公约》第二十六条之外其他条款中的其他权利时限制委员会处理与第二十六条有关的申诉的职权。因此，在第二十六条起“从属”作用¹，即类似《欧洲保护人权与基本自由公约》第十四条中的非歧视规则的作用的案件中，该保留将削弱委员会的职权。

我完全同意多数委员的立场，认为《公约》第二十六条规定的平等和不歧视的权利是自主权利而不仅是从属权利。在早前著名的 *Broeks* 和 *Zwaan-de Vries* 一案中，² 委员会认为退休金权方面基于性别的歧视涉及《公约》第二十六条，尽管《公民权利和政治权利国际公约》并未保障任何单独的退休金权，这是正确的决定。

德意志联邦共和国批准《公约》时未对第二十六条提出保留，因此实质上受第二十六条完整含义的约束。但 1993 年德国批准《公约》的任择议定书时提出了上述保留，意图防止基于第二十六条这种自主性的来文提交委员会。

委员会在《决定》第 7.3 段中认为，该保留不适用于提交人关于年龄歧视的申诉，因为提交人在申诉中确称第二十六条中的平等和不歧视的自主权利受到了侵犯。这种解读不仅不符合保留的明确含义，还似乎剥夺了保留的含义。所有关于歧视的申诉，包括 *Broeks* 和 *Zwaan-de Vries* 一案中的申诉，都可称为与第二十六条规定的自主权利有关。

¹ 例如，见缔约国在第 1115/2002 号来文中的论述，*Petersen* 诉德国，2004 年 4 月 1 日通过的关于可受理性的决定，第 4.2 段。

² 第 172/1984 号来文，*Broeks* 诉荷兰，1987 年 4 月 9 日通过的意见；第 182/1984 号来文，*Zwaan-de Vries* 诉荷兰，1987 年 4 月 9 日通过的意见。

我认为这种无效的解读毫无道理。正相反，如果该保留(如具有允许性)意味着关于年龄歧视的申诉不属于委员会的职权范围，那正是因为该申诉是自主而非从属性——这是该保留的含义。德国的保留可能不具允许性，但多数委员未提及这一问题，而是称该保留不适用于提交人的申诉，原因是否则它将对所有申诉都不适用。

我在此不探讨保留是否具有允许性，因为我认为既然委员会已决定来文因未用尽国内补救而不可受理，就没什么必要触及该问题。委员会在以往的几项决定中一直拒绝讨论该保留，称提交人的申诉不可受理的原因是未用尽补救，³ 或甚至称申诉缺乏证据。⁴ 本案在解读和允许性方面本可照此办理。但多数委员讨论的是解读问题，且给出的答案并不令人信服。我已讨论过多数委员的解读，允许性这一更为困难的问题留待有朝一日收到真正有需要的来文时再作分析。

[有英文本(原文)。随后还将印发阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

³ 第 1188/2003 号来文，*Riedl-Riedenstein* 诉德国，2004 年 11 月 2 日通过的关于可受理性的决定，第 7.2 段。

⁴ 同上，第 7.3 段；第 1516/2006 号来文，*Schmidl* 诉德国，2007 年 10 月 31 日通过的关于可受理性的决定，第 6.2 段；第 1292/2004 号来文，*Radosevic* 诉德国，2005 年 7 月 22 日通过的关于可受理性的决定，第 7.2 段；第 1115/2002 号来文，*Petersen* 诉德国，2004 年 4 月 1 日通过的关于可受理性的决定，第 6.8 至 6.9 段。

委员会委员费边·奥马尔·萨尔维奥利先生提出的个人意见

1. 我不满意委员会处理 *E.诉德国一案*的方式(第 1789/2008 号来文)。缔约国以本国对《任择议定书》的保留为依据质疑委员会的职权，而委员会未解决该问题即决定申诉因未用尽国内补救而不可受理。
2. 处理来文时合理且有序的方法是，有职权问题，如本案，应先解决职权问题。只有当委员会宣称具有相关职权时才能开始审议有关可受理性的其他问题，这些问题可能是初步反对意见的内容(例如重复、未用尽国内补救、误用提交来文的权利等)。委员会决定案件可受理后可进而审查案情。特殊情况下，视案件性质，委员会可能需同时审查可受理性和案情的某些方面(例如缔约国称未用尽国内补救、申诉是出于司法不公)，但无论如何必须先解决职权问题。
3. 人权事务委员会在 *E.诉德国一案*的决定中得出结论称(我同意这一结论)未用尽国内补救，并指出《公约》第二十六条规定了单独的平等和不歧视的权利，这符合其令人称赞的一贯立场，即第二十六条的适用范围不仅限于《公约》涵盖的权利。
4. 但我无法同意《决定》第 7.3 段末的论述，委员会在该处作出结论称，德国的保留之(c)款——该表述是德国在批准《任择议定书》时提出的——与提交人的申诉无关，因为来文只提到其平等和不歧视的自主权利可能受到了侵犯。
5. 保留中的该段表述称，如果来文申诉的违反《公约》第二十六条的行为涉及上述《公约》所保障范围之外的权利，则委员会的职权不适用。不可否认的是，提交人 G.E.先生在申诉中提及了因适用《社会法》第 95(7)节而产生的基于年龄的歧视，称该行为可能侵犯了《公民权利和政治权利国际公约》，认为这些行为令其难以或无法从事医生的工作。
6. 工作权和其他工作场所权利不在《公民权利和政治权利国际公约》范围之内(人人有权享受的组织和参加工会以保护他的利益的权利除外¹)；因此，G.E.先生在受审议的来文中提出的论据与缔约国批准《任择议定书》时提出的保留直接相关。委员会以不具说服力的论述解决其职权问题，并且回避从德国的保留是否有效这一角度审议本案，而这才是委员会应采取的做法。
7. 委员会在处理来文方面的第一项职权是“关于其职权的职权”，此处一般认为某一国际机构有权决定委员会是否具有相关职权。因此我认为，认为德国的保留之(c)款适用于 G.E.先生的案件(这倒是的，但不是由于委员会在其《决定》第 7.3 段中提出的原因)，或只因未用尽国内补救就决定不审查保留是否有效，两种做法都不对。关于可受理性，首先要解决的问题是委员会的职权，缔约国质疑委员会的职权是更应如此。

¹ 《公民权利和政治权利国际公约》第二十二条。

8. 从德国对 G.E.一案的评论来看，该国显然质疑委员会的职权，并为此明确引用了本国的保留，对此《决定》第 4.2 段也有所承认。未解决职权问题而先处理关于可受理性的其他问题可能是相对容易的做法，但这违背了人权委员会这类国际保护机构应遵循的法律上的逻辑。

9. 德国在保留的第三段中明确表示委员会的职权不应适用于“所申诉的违反[……]第二十六条的行为，涉及上述《公约》所保障范围之外的权利”的来文。

10. 有关段落构成了直接影响《公约》中某项规定——即第二十六条——的保留。但 1973 年缔约国批准《公约》时并未就上述条款提出保留。根据《维也纳条约法公约》第十九条(1969 年)，一国可在签署、批准、接受、核准或加入一项条约时提出保留。

11. 德国在 1993 年批准《任择议定书》时才提出该保留，其中第三段提及《公约》第二十六条。委员会审议了德国的第五次定期报告后在结论性意见中称，“委员会感到遗憾的是，德国维持保留意见，特别是对《公约》第十五条第 1 款不可减损的权利的保留意见，以及缔约国在批准《任择议定书》时所持保留意见，这部分地限制了委员会在《公约》第二十六条方面的权限。”²

12. 本案中，委员会应宣布自身有权解决有关事项，但不是由于《决定》第 7.3 段末提出的原因。本案中委员会的职权有两个依据。首先，德国的保留之(c)款无效，因为它属于未适时，即未在批准《公约》时，而是在 20 年之后提出的对《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条的保留。仔细研究该保留则可得出结论认为，它其实不仅指委员会的职权，也指第二十六条的实际内容，意在限制该条款。

13. 其次，委员会处理本案的职权还有一个补充依据，即有关保留也不符合《任择议定书》的实质内容，因此同样无效，因为该保留试图让委员会不得以限制性且不符合委员会的理解的方式解读涉及国际人权法律基本原则的条款(正是平等保护及无所歧视的原则)。

14. 只有从德国的保留之(c)款无效这一角度解决了委员会的职权问题后，委员会才应进而作出结论称 G.E.先生的申诉因未用尽国内补救而不可受理。

[有西班牙文、法文和英文本，西班牙文为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

² 人权事务委员会：对德国第五次定期报告的结论性意见，2004 年 3 月 30 日通过(CCPR/CO/80/DEU, 第 10 段)。其中请缔约国考虑撤销其保留。