



---

## 残疾人权利委员会

### 关于意大利初次报告的结论性意见\*

#### 一. 导言

1. 委员会在 2016 年 8 月 24 日和 25 日举行的第 283 次和第 284 次会议(见 CRPD/C/SR.283 和 CRPD/C/SR.284)上审议了意大利提交的初次报告(CRPD/C/ITA/1), 并在 2016 年 9 月 1 日举行的第 294 次会议上通过了以下结论性意见。
2. 委员会欢迎意大利根据委员会报告导则编写的初次报告, 并感谢该缔约国对委员会编写的问题清单(CRPD/C/ITA/Q/1)作出的书面答复(CRPD/C/ITA/Q/1/Add.1)。
3. 委员会赞赏与缔约国代表团开展的建设性对话, 并欢迎代表团就委员会口头提出的问题作出的进一步说明。

#### 二. 积极方面

4. 委员会赞赏地注意到缔约国于 2010 年通过了《国家残疾问题行动计划》, 并于 2013 年批准了《欧洲委员会防止和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力公约》(《伊斯坦布尔公约》)。委员会赞扬缔约国过去三十年间一直在努力实施没有隔离的全纳教育制度。

---

\* 委员会第十六届会议(2016 年 8 月 15 日至 9 月 2 日)上通过。



### 三. 主要关切领域和建议

#### A. 一般原则和义务(第一至第四条)

5. 委员会感到关切的是,在各部门和各地区之间存在着多种残疾定义,导致在获得支助和服务方面出现差异。此外,仍继续从医学视角界定残疾。全国残疾人地位问题观察站提出的修改后的残疾概念也与《公约》不一致,且在全国和地区层面均缺乏具有约束力的相关法律法规。

6. 委员会建议缔约国采用一个与《公约》相符的残疾概念,并确保颁布法律法规,在政府各个层级和区域以及全国各地统一贯彻这种新概念。

7. 委员会感到关切的是,缺乏通过残疾人代表组织与残疾人进行的磋商,且全国残疾人地位问题观察站不是一个常设性磋商机构。委员会还感到关切的是,对所有利益攸关方的意见一视同仁而未能优先考虑残疾人组织的建言,从而限制了残疾人,包括残疾妇女和儿童在直接决策过程中建言。

8. 委员会建议缔约国:建立一个常设性的磋商机构,在所有法律、政策和方案的制定过程中,通过残疾人代表组织与残疾人进行切实有效的磋商;确保范围广泛、体现背景多样(包括年龄、性别、信仰、种族、性取向、移民身份以及损伤类在内)的一大批残疾人,以包容和无障碍的方式真正参与事关缔约国各级、各行各业残疾人生活的直接决策进程。

#### B. 具体权利(第五至第三十条)

##### 平等和不歧视(第五条)

9. 委员会感到关切的是,缔约国国家法律法规中缺乏合理便利的相关定义,且未能明文确认拒绝提供合理便利构成基于残疾的歧视。

10. 委员会建议缔约国立即采用一个符合《公约》的合理便利定义,并颁布法律法规,明文确认在包括公私两部门在内的所有生活领域里拒绝提供合理便利均系基于残疾的歧视。

11. 委员会感到关切的是,缺乏旨在解决多重歧视问题且内含有有效的制裁和补救措施的法律法规和机制。

12. 委员会建议缔约国:颁布适当的立法和政策,指定强制执行机制负责解决多重歧视和交叉歧视问题,包括有效的制裁和补救措施;向所有部门提供培训,并确保残疾人了解提起申诉和寻求补救的相关信息。委员会还建议缔约国参照《公约》第五条落实“可持续发展目标”具体目标 10.2 和 10.3。

### 残疾妇女(第六条)

13. 委员会感到关切的是, 缔约国未能在性别平等议程和残疾问题议程中, 系统化地将残疾妇女和残疾女童主流化。

14. 委员会建议在残疾政策中将性别问题主流化, 并在性别政策中将残疾问题主流化, 二者均应在与残疾妇女和残疾女童及其代表组织的密切磋商下进行。委员会还建议缔约国在落实“可持续发展目标”具体目标 5.1、5.2 和 5.5 时, 参照《公约》第六条以及委员会关于残疾妇女和残疾女童问题的第 3 号一般性意见(2016 年)。

### 残疾儿童(第七条)

15. 委员会感到关切的是, 按照年龄、残疾情况和性别分列的全国范围内 0 至 5 岁残疾儿童数量相关数据在范围和详尽程度上均不足, 无法借以了解残疾儿童的状况。

16. 委员会建议缔约国立即改进数据收集工作, 确保及早发现、及早干预和及早为所有残疾儿童提供服务, 尤其是 0 至 5 岁年龄组的残疾儿童。

17. 委员会感到关切的是, 用以解决残疾儿童贫困问题的政策框架不足, 且监督机制缺失。

18. 委员会建议缔约国: 确保旨在解决儿童贫困问题的政策明文通过残疾儿童的代表组织将残疾儿童纳入其中; 在开展上述政策实施情况的监督工作和残疾儿童贫困水平的监测工作时, 与生活在贫困之中的儿童及其家人密切磋商。

### 提高认识(第八条)

19. 委员会感到关切的是, 缺乏有效且妥善的措施来推广残疾人所具有的能力, 也没有通过提高公众认识运动和借助大众媒体与成见和偏见作斗争的措施。

20. 委员会建议缔约国采取措施, 借助大众媒体宣传, 培训大众媒体从业人员, 认识到成见的负面影响以及对残疾人(尤其是残疾妇女和残疾女童)所作积极贡献进行刻画的重要意义, 以此提高公众的认识。

### 无障碍(第九条)

21. 委员会感到关切的是, 相关申诉以及无障碍标准监督工作方面的信息不足——包括在公共采购使用情况范围内, 也缺乏强制执行以及不遵守情事的制裁措施。

22. 委员会建议缔约国加强数据收集、监测和制裁机制, 包括在公共采购法律和政策范围内予以加强, 以确保遵守无障碍标准。这其中必须包括网站无障碍, 以及紧急服务、公共交通、建筑物和基础设施无障碍。委员会还建议缔约国注意《公约》第九条以及委员会关于无障碍问题的第 2 号一般性意见(2014 年)与“可持续发展目标”具体目标 11.2 (向所有人提供安全、负担得起的、易于利用、可

持续的交通运输系统，特别是扩大公共交通，要特别关注残疾人的需要)和 11.7 (向所有人，特别是残疾人，普遍提供安全、包容、无障碍、绿色的公共空间)之间的联系。

23. 委员会感到关切的是，在整个公共部门可以利用的无障碍交流手段有限问题上，数据不足，包括在教育部门。

24. 委员会建议缔约国实施一项审计和行动计划，以确保在所有公共部门提供包括向导、朗读员和专业手语译员在内的现场协助和中介人员，以及辅助和替代交流手段。尤其是，教育部门必须免费提供辅助和替代交流手段。

#### 危难情况和人道主义紧急情况(第十一条)

25. 委员会对抵达缔约国的残疾难民、移民以及寻求庇护者在利用适当的受理设施和包括心理辅导在内的心理健康支持方面所遇到的挑战感到关切，尤其是身患社会心理残疾者。

26. 委员会建议缔约国确保：所有抵达该国的残疾人均能与其他人一样平等地利用设施；通过经加强的制度，向身患社会心理残疾者提供适当的支助和康复手段。委员会还建议缔约国批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，并支持 2016 年的《将残疾人融入人道主义行动宪章》。

#### 在法律面前获得平等承认(第十二条)

27. 委员会感到关切的是，缔约国还在继续通过“政府支助”这一行政支助机制实行代为决策的作法。

28. 委员会建议缔约国废除所有允许由法定监护人代为决策的法律，包括行政支助机制在内，并颁布和实施关于协助决策的规定，包括对司法、卫生和社会部门的专业人员进行培训。

#### 获得司法保护(第十三条)

29. 委员会感到关切的是，未就残疾人在婚姻和家庭生活的方方面面享有平等权利以及与负面成见作斗争的问题，向司法和执法部门工作人员提供反歧视培训。

30. 委员会建议缔约国就《公约》第二十三条概括阐述的所有残疾人有权与其他人一样平等地结婚、成家、生育和恋爱，包括有权保留生育能力和组建家庭的问题，向司法和执法部门的工作人员提供培训。

31. 委员会感到关切的是，司法系统在信息和交流方面未做到无障碍。

32. 委员会建议缔约国确保充分提供程序上的便利，包括专业的手语翻译以及以易于阅读的形式和盲文形式提供信息。委员会还建议缔约国参照《公约》第十三条落实“可持续发展目标”具体目标 16.3。

### 自由和人身安全(第十四条)

33. 委员会感到关切的是，对“具有社会危险性”的人员采用约束措施，包括被视为对自身或他人构成威胁者。

34. 委员会建议缔约国进行法律上和政策上的改革，以禁止如上文所述以残疾为由实行拘押，包括非自愿性质的入院和(或)治疗，从而将其法律和政策与委员会关于第十四条的声明统一起来。

35. 委员会感到关切的是，缔约国的刑事法律允许在未贯彻公平审判之正当程序规则的情况下，宣告智力残障或社会心理残疾者不适合答辩。委员会还感到关切的是，被宣告不适合答辩的残疾人可能被施以涉及无限期强行剥夺自由的安全措施。

36. 委员会建议缔约国废除允许宣告智力残障或社会心理残疾者不适合答辩的刑事法律，使公平审判之正当程序规则得以全面贯彻。委员会还建议缔约国确保在没有有罪证据的情况下，安全措施不得涉及不定期剥夺自由。

37. 委员会感到关切的是，较之无残疾狱囚，残疾狱囚缺乏平等待遇。

38. 委员会建议缔约国确保向残疾狱囚提供合理便利，以确保他们在监狱或其他拘押中心能与其他人一样平等地参与所有活动和获得所有服务。

### 免受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(第十五条)

39. 委员会感到关切的是，未经残疾人自主作出知情同意而对其进行医学实验。

40. 委员会建议缔约国作为紧急事项废除所有允许法定监护人代表残疾人同意接受医学实验的法律。

41. 委员会感到关切的是，国家预防机制的职权范围覆盖不到残疾人自由遭到剥夺的精神病院或其他残疾人寄宿设施。

42. 委员会建议国家预防机制立即查访精神病院或其他残疾人寄宿设施，尤其是智力残障和(或)社会心理残疾者寄宿设施，并报告其中的情况。

### 免受剥削、暴力和凌虐(第十六条)

43. 委员会感到关切的是，缺乏法律规定和监督机制来发现、预防和打击家庭内外的暴力行为。

44. 委员会建议缔约国制订法律，包括建立监测机制，以发现、预防和打击残疾人(尤其是残疾妇女和残疾儿童)家庭内外的暴力行为；制定一项行动计划，落实专门针对残疾妇女和残疾女童问题的《欧洲委员会防止和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力公约》(《伊斯坦布尔公约》)。委员会还建议缔约国确保警务、司法、卫生以及社会服务部门的成员接受培训，并确保遭受暴力者可获得易于利

用、兼容并顾的支助服务，包括向警方报案、申诉机制、庇护场所以及其他支助措施。

#### 保护人身完整性(第十七条)

45. 委员会感到关切的是，在未经儿童自主作出知情同意的情况下，对其实行不可逆转的双性变异手术等医疗。

46. 委员会建议缔约国：确保没有人在婴儿或少儿时期经受科学上没有确切证据的医学或手术治疗；保障相关儿童的人身完整性、自主权和自决权；向拥有双性儿童的家庭提供适当的辅导和支助。

#### 独立生活和融入社区(第十九条)

47. 委员会深感关切的是，存在着将残疾人重新送入疗养院所的趋势，且未将资金从疗养院所重新划拨用于促进和确保所有残疾人均能在各自社区内独立生活。此外，委员会关切地注意到，现行政策造成性别歧视后果——妇女“被迫”留在家中照料其残疾同辈，而不是在劳动力市场中就业。

48. 委员会建议缔约国：在所有地区落实保障性措施，以保留自主独立生活的权利；将资源从收治入院转用于提供以社区为基础的服务，并增加预算支持，以使全国各地的残疾人得以独立生活并能平等获得包括个人协助在内的各项服务。

#### 表达意见的自由和获得信息和交流手段的机会(第二十一条)

49. 委员会感到关切的是，缺乏官方对手语的认可，且手语在广播用途中使用有限。委员会还感到关切的是，对于盲文和触觉交流法是失明者或盲聋者的有效教育手段这一点缺乏承认。

50. 委员会建议缔约国加速就排除交流障碍、承认意大利手语和触觉语言，并推动对失聪者和盲聋者以及一般听力障碍患者的包容的拟议规定制订立法。委员会还建议缔约国在公共广播中大幅增加手语广播，并采取具体措施确保向失明者教授标准化盲文和向盲聋者教授触觉交流法，而不是仅仅采用辅助技术，从而使失明者和盲聋者能够获取信息。

#### 尊重家居和家庭(第二十三条)

51. 委员会感到关切的是，缺乏具体措施支助有残疾儿童的家庭或拥有需配备高度支助的成年人的家庭，包括经济支助。

52. 委员会建议缔约国在所有地区划拨专用的经济、社会及其他资源，确保拥有残疾成员(包括有高度支助需求的成员)的所有家庭均能获得所需的全部支助，而不止是缔约国所列的一系列免税措施(见 CRPD/C/ITA/Q/1/Add.1, 第 52 段)，以确保残疾人享有家居和家庭权以及融入和参与各自当地社区的权利，并杜绝采用送入疗养院所的作法。

53. 委员会深感关切的是，在残疾父母收养残疾或健全儿童的问题上，依然存在着行政壁垒，包括程序上的障碍。

54. 委员会建议缔约国审查收养方面的现行法律、政策和作法，并向残疾父母提供支助，帮助他们保住对自己子女的全部做父母的责任。

#### 教育(第二十四条)

55. 委员会感到关切的是：缺乏用以对教育质量以及主流学校和班级吸纳残疾学生的情况进行监测的数据和指标；师范教育质量，包括入职以前和在职期间的全纳教育相关培训；有关全纳教育的法律、法令和规章落实不够。

56. 委员会建议缔约国实施一项配备充足资源、时间表和具体目标的行动计划，旨在监测改善课堂全纳教育质量、支助的提供和各级师资培训的法律、法令和规章的落实情况。委员会还建议缔约国遵循《公约》第二十四条的指导，包括遵循委员会关于全纳教育权的第4号一般性意见(2016年)的指导，落实“可持续发展目标”4.5和4(a)，确保残疾人能够平等地获得各级教育和职业培训，并建造和升级改造体恤残疾问题又安全的教育设施。

57. 委员会感到关切的是，学校内没有应要求为聋儿童提供手语译员。

58. 委员会建议缔约国：对情况进行监测，为任何要求此类协助的聋儿童提供非常合格的手语译员；不再推荐采用一般的辅助交流手段作为唯一的替代解决办法。

59. 委员会感到关切的是，缺少易于使用的学习材料，也缺少及时的辅助技术，从而影响了主流环境中的教育质量。

60. 委员会建议缔约国着手通过立法及其他措施(包括新起草的教育法令)来保障可以获得易于使用的学习材料，并保障及时提供辅助技术，以确保在主流环境中提供优质的全纳教育。

#### 健康(第二十五条)

61. 委员会对缺乏性健康和生殖健康服务及其相关信息感到关切，包括对歧视和抱持成见，尤其是对残疾妇女和残疾女童实施歧视和抱持成见问题感到关切。

62. 委员会建议缔约国：与代表残疾人的组织(尤其是代表残疾妇女的组织)密切协作，确保性健康和生殖健康服务方面的设施和设备以及信息和通信的无障碍性；向医疗卫生工作者提供残疾人的权利问题培训。委员会还建议缔约国按照委员会第3号一般性意见，加强旨在与歧视和成见作斗争的各项机制。

63. 委员会感到关切的是，在未经当事人自主作出知情同意而施行医学治疗(包括绝育)问题上，缺乏相关数据。

64. 委员会建议缔约国：废除所有允许在第三方(父母或监护人)同意下未经当事人自主作出知情同意而施行医疗(包括绝育)的法律；向医疗卫生专业人员提供高质量的相关培训。

65. 委员会感到关切的是，《医疗保健最低标准》(包括残疾儿童的早期识别和早期干预问题)在通过和供资方面进展缓慢。

66. 委员会建议缔约国加速进行《医疗保健最低标准》的通过、供资和实施工作，使所有儿童均能获得所需的早期识别和早期干预服务。委员会建议缔约国参照《公约》第二十五条落实“可持续发展目标”具体目标 3.7 和 3.8。

#### 适应训练和康复(第二十六条)

67. 委员会感到关切的是，在综合服务以及适应训练和康复方案问题上，《国家医疗保健最低标准》的实施工作进展缓慢，且上述标准没有涵盖旨在支持在当地社区生活的独立生活和个人协助计划，而是继续将资源投向入住疗养院所这种生活安排。

68. 委员会建议缔约国：与残疾人代表组织密切磋商，审查并修订《医疗保健最低标准》；不要将资源集中用在隔离服务上；将资源转用于支持独立生活。委员会还建议缔约国加快进行上述标准的通过、供资和实施工作，使所有残疾成年人和残疾儿童均能充分利用各自社区内全面的适应训练和康复的服务和方案。

#### 工作和就业(第二十七条)

69. 委员会感到关切的是，残疾人失业率高，且旨在推动将残疾人纳入开放的劳动力市场的相关规定不够充分。残疾妇女情况尤其如此。委员会感到关切的是，缔约国的残疾人可能以残疾为由受到限制，只能从事某些职业。

70. 委员会建议缔约国：在落实“可持续发展目标”具体目标 8.5 时，遵循《公约》第二十七条的指导；确保所有人，包括残疾人在内，均能获得充分的生产性就业和体面的工作，并实现同工同酬。此外，缔约国必须采取特别措施，解决残疾妇女就业率低的问题。委员会还建议缔约国取消任何以残疾为由限制残疾人从事任何职业之权利的立法。

#### 适足的生活水平和社会保护(第二十八条)

71. 委员会感到关切的是，(a) 社会保护机制因地区而异；(b) 缺乏《社会协助最低标准》；(c) 残疾人及其家人贫困率高，尤其是残疾儿童；以及(d) 对紧缩措施的负面影响缺乏评估。

72. 委员会建议缔约国：加速进行宪法改革，统一全国各地的社会保护干预措施和政策；加速通过并实施《社会协助最低标准》；对紧缩措施给残疾儿童和残疾成年人造成的影响进行评估；防止进一步削减资源，以免加剧贫困程度。委员



会还建议缔约国遵循《公约》第二十八条的指导，落实“可持续发展目标”具体目标 10.2，包括将残疾问题列入减贫政策的主流。

#### 参与政治和公共生活(第二十九条)

73. 委员会感到关切的是，智力残障者和(或)社会心理残疾者得不到行使选举权所需的足够支助，且《宪法》第 48 条以“无民事行为能力”为由限制选举权，不符合《公约》。委员会感到关切的是，由于强加给他们的法律限制，残疾人无法任选地点投票。委员会还感到关切的是，协助残疾人投票的相关规章与《公约》不符。

74. 委员会建议缔约国废除《宪法》第 48 条，并提供支助和便利服务，以确保所有残疾人均能行使选举权，包括智力残障者和(或)社会心理残疾者。委员会还建议缔约国废除限制残疾人在自选投票站投票的第 62/04 号法律。委员会进一步建议缔约国对照《公约》统一其协助残疾人行使投票权方面的监管框架。

#### 参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动(第三十条)

75. 委员会感到关切的是，缔约国尚未批准《关于为盲人、视力障碍者或其他印刷品阅读障碍者获得已出版作品提供便利的马拉喀什条约》。

76. 委员会建议缔约国提高所有相关工作的效率，以立即批准《马拉喀什条约》。

### C. 具体义务(第三十一至第三十三条)

#### 统计和数据收集(第三十一条)

77. 委员会对总人口的调查和普查中是否按照残疾情况、性别和年龄分类收集数据以及质量问题感到关切。

78. 委员会建议缔约国在落实“可持续发展目标”具体目标 17.18 时，遵循《公约》第三十一条的指导，以大幅增加按收入、性别、年龄、种族、民族、移徙情况、残疾情况、地理位置和与各国国情有关的其他特征分列的高质量、及时和可靠的数据，包括在所有调查和普查当中。

#### 国际合作(第三十二条)

79. 委员会感到关切的是，缔约国未将《公约》所载残疾人权利主流化进国家落实《2030 年可持续发展议程》及对落实情况进行监测的工作当中。

80. 委员会建议缔约国确保将《公约》所载残疾人权利纳入国家落实《2030 年可持续发展议程》和“可持续发展目标”及对落实情况进行监测的工作主流当中；确保在开展上述工作时，与残疾人组织密切合作并让残疾人组织密切参与。

#### 国家实施和监测(第三十三条)

81. 委员会感到关切的是, 缺乏一项符合《公约》第三十三条第二款的独立且兼容并顾的监测机制。

82. 委员会建议缔约国立即建立并落实一个奉行《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的独立监测机制; 为该机制的运转提供充足的资金, 并让残疾人组织充分参与该机制的工作。

## 四. 后续活动

### 合作和技术援助

83. 根据《公约》第三十七条, 委员会可为缔约国经由秘书处向专家提出任何询问提供技术指导。缔约国也可以向在该国或该区域设有办事处的联合国各专门机构寻求技术援助。

### 信息传播

84. 委员会请缔约国在 12 个月内, 根据《公约》第三十五条第二款, 提交书面材料, 说明采取了哪些措施落实上文第 10 段和第 82 段分别列出的委员会关于通过一个合理便利定义和实施独立监测机制的建议。

85. 委员会请缔约国落实本结论性意见当中所载的建议。委员会建议缔约国采用现代化的社会交际策略, 将本结论性意见转发政府和议会的成员, 相关部委的官员, 地方当局及诸如教育、医疗和法律专业人员等相关专业团体的成员, 以及媒体, 供其考虑并采取行动。

86. 委员会强烈鼓励缔约国让民间社会组织, 尤其是残疾人组织, 参与其定期报告的编写工作。

87. 委员会请缔约国以国语和少数民族语言(包括手语在内), 用无障碍版式广泛传播本结论性意见, 包括向非政府组织和残疾人组织, 以及向残疾人本人及其家人传播, 并在政府的人权网站上发布本结论性意见。

### 下一份定期报告

88. 委员会请缔约国在 2023 年 5 月 11 日前提交第二至第四份定期报告的合并报告, 并在其中纳入相关资料, 说明本结论性意见当中所提建议的落实情况。委员会还请缔约国考虑根据委员会的简化报告程序来提交上述报告。根据该程序, 委员会将在缔约国报告应提交日期至少一年前编制一份问题清单。缔约国针对上述问题清单的答复构成其报告。