



残疾人权利公约

Distr.: General
19 May 2015
Chinese
Original: English

残疾人权利委员会

第 9/2012 号来文

委员会第十三届会议(2015 年 3 月 25 日至 4 月 17 日)通过的意见

| | |
|------------|--|
| 提交人: | A.F. (由律师 Giuseppe Luppino 代理) |
| 据称受害人: | 提交人 |
| 所涉缔约国: | 意大利 |
| 来文日期: | 2011 年 6 月 4 日(首次提交) |
| 参考文件: | 特别报告员根据议事规则第 70 条作出的决定, 于 2010 年 9 月 20 日转交缔约国(未以文件形式印发) |
| 决定通过日期: | 2015 年 3 月 27 日 |
| 事由: | 招聘程序; 歧视性适用关于残疾人就业的国家法规; 事实和证据 |
| 程序性问题: | 根据属时理由可否受理的问题; 用尽国内补救办法 |
| 实质性问题: | 工作和就业 |
| 《公约》条款: | 第二十七条 |
| 《任择议定书》条款: | 第二条第(四)、(五)和(六)款 |

GE.15-07812 (C) 230615 240615



* 1 5 0 7 8 1 2 *

请回收



附件

残疾人权利委员会第十二届会议根据《残疾人权利公约任择议定书》第五条

通过的关于

第 9/2012 号来文的意见*

提交人： A.F. (由律师 Giuseppe Luppino 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 意大利

来文日期： 2011 年 6 月 4 日(首次提交)

根据《残疾人权利公约》第三十四条设立的残疾人权利委员会，
于 2015 年 3 月 27 日举行会议，

结束了根据《残疾人权利公约任择议定书》对 A.F.提交残疾人权利委员会的
第 9/2012 号来文进行的审议，

考虑到来文提交人和缔约国向委员会提供的全部书面资料，

根据《任择议定书》第五条通过如下：

意见

1. 来文提交人 A.F.是意大利国民，1996 年 1 月 9 日出生。他声称是意大利违反《公约》第二十七条的受害人。提交人由律师 Giuseppe Luppino 代理。《公约》及其《任择议定书》于 2009 年 6 月 15 日对该缔约国生效。

* 参加审议本来文的委员会委员有：穆罕默德·塔拉瓦奈、马丁·姆维西格瓦·巴布、但拉米·奥马鲁·巴沙鲁、蒙天·汶丹、玛丽·索莱达·西斯特纳斯·雷耶斯、特蕾西娅·德格纳、金亨植、黛安·金斯敦、施蒂格·朗瓦德、拉兹罗·加博尔·洛瓦西、卡洛斯·阿尔贝托·帕拉·杜桑、萨法克·帕维、安娜·佩莱斯·纳瓦埃斯、卡马瑞尔·皮亚纳德、西尔维娅·朱迪思·光一张、乔纳斯·卢克斯、达米扬·塔蒂奇和尤亮。

提交人陈述的事实

2.1 提交人自幼年起就患有高雪氏病，身体残疾达 50%，长期接受治疗。2005 年 12 月，提交人失业并在摩德纳省的失业局登记。按照关于残疾人就业权章程的 1999 年 3 月 12 日第 68/1999 号法律，他的姓名被列入了失业残疾人名单。法律规定了社会保险税费减免，并且有为适应残疾人的需要调整场所和工作条件提供资金的制度。根据该项法律第 3(a)条，员工人数超过 50 人的公共部门雇主应当至少雇用 7%的残疾人。¹ 第 7 条第 2 款规定，公共部门雇主应将这些职位的最多半数保留给通过竞争考试的残疾人。²

2.2 2006 年，提交人在摩德纳和勒佐艾米利亚大学的一个技术部门任实习生工作。2006 年 5 月 2 日，该大学公布举办一次 C 类竞争考试，为工程系招收一名科学技工。提交人考虑到这个职位与他的学历和工作经验相符，因此参加了考试。该大学这次竞争考试的告示前言中提到了第 68/1999 号法律。据提交人说，按照该项法律，如果考试结果相同，应优先录取残疾人。这一公开考试的结果在 2006 年 9 月 22 日的第 595 号公告中正式公布，提交人排名第三，分数为 50.5/60。³ 由于职位空缺只有一个，提交人未被录用。2008 年 4 月 17 日，该大学为一个类似职位，即 C 类科学技工，再次举办公开竞争考试。由于该次考试是专门保留给退伍军人的，所以提交人不能参加。

2.3 提交人称，虽然他在参加的所有公开竞争考试中都得名靠前，但是，由于第 68/1999 号法第 7 条第 2 款规定的 50%名额没有得到遵守，他在任何一次考试中都未能胜出。2007 年 2 月 17 日，提交人向博洛尼亚区行政法院投诉，请求中止和取消这一公开考试，原因是第 68/1999 号法第 7 条第 2 款受到了违反。他还提出，如果法院认定竞争考试有效，就应当为他分配一个同样职位，因为他已经被宣布为适合这个职位，但由于法律被做了不当解释而受到了剥夺。2007 年 5 月 7 日，行政法院驳回了提交人的申诉。法院说，该大学有权在 2005 年 12 月 20 日同摩德纳省失业局签署的限定范围内行事填补 7%的名额，但该协定并不保证该大学挑选和任用提交人。2008 年 6 月 4 日，提交人就这一裁决向最高行政法院提出上诉。最高行政法院 2009 年 12 月 4 日驳回了提交人的上诉，指出，为

¹ 第 68/1999 号法律第 3 条规定，雇主应当视雇员人数而定，在企业中为残疾人保留一定名额：如果企业员工人数超过 50 人，工作人员的 7%应是残疾人；如果企业员工人数在 36 人至 50 人之间，则应有两名残疾人；如果企业员工人数在 15 人至 35 人之间，则应有一名残疾人。（根据非正式译文。）

² 第 68/1999 号法律第 7 条第 1 款指出，雇主可按照合适候选人名单中列有的人名直接挑选任用一名残疾人，没有举行考试的必要。可在如下情况中实行这种任用：(a) 凡企业员工人数为 15 人至 35 人；(b) 凡企业员工人数为 36 人至 50 人，所雇用的此类人数比例为 50%(另外 50%将按照考试结果排名挑选)；(c) 凡企业员工人数超过 50 人，所雇用的此类人数比例为 60%。第 7 条第 2 款规定，在竞争性考试的条件下，残疾人有权根据第 1 款规定的名额获得雇用，且“最多可达竞争性考试所涉职位的 50%”。（根据非正式译文。）

³ 前两名候选人的总分分别为 52.5/60 和 51/60 (见 2000 年 9 月 22 日第 595 号公告)。

残疾人保留的 50% 名额并不适用于所有公开竞争考试，其目的是让在公共实体中工作的残疾人达到某种一般性比例，对于所涉职位的种类不予考虑。最高行政法院还指出，“由于单个职位的 50% 等于零”，该所大学在遵守 50% 的保留名额方面并没有过错。⁴

申诉

3.1 提交人称，摩德纳和勒佐艾米利亚大学 2006 年组织的考试没有按照第 68/1999 号法律遵守为残疾人保留的 50% 的名额，因此违反了《公约》第二十七条。他认为，该大学关于单个职位的 50% 等于零的解释阻碍了该大学遵守这一名额。提交人称，“正确落实名额规定的办法应该是，要么录取他，因为[他]排名第三，又是参加考试的唯一残疾人；要么同时录取[他本人]和排名第一的人”。提交人说，按照同样载入了竞争考试公告前言中的第 487/1994 号总统令第 16 条第 2 款规定，他本来是应当被摩德纳和勒佐艾米利亚大学录用的。⁵ 有鉴于此，提交人认为，摩德纳和勒佐艾米利亚大学行政主任据以批准提交人 2006 年所参加的公开考试结果的 2006 年 9 月 22 日第 595 号公告没能承认提交人按照第 68/1999 号法律第 7 条第 2 款获得录取的权利，因此侵犯了他在《公约》第二十七条之下的权利。

3.2 提交人还说，2008 年 4 月为了挑选一名条件与通过 2006 年考试所挑选的人相同的 C 类技术员而组织的一次仅限军人参加的新考试，等于再次违反了第 68/1999 号法律，因此也侵犯了他在《公约》第二十七条之下的权利。在这方面，他认为，第一次公开考试的分数在第二次考试之时仍然有效，因此，他本来应当按照第 68/1999 号法律第 7 条第 1 款获得直接任用。提交人称，第二次考试仅限军人参加是对他的歧视，而国家主管部门对相关法规的错误解释使得他无法找到工作。

3.3 提交人认为，该大学与摩德纳省之间关于招聘残疾人的 2005 年协定事实上使《公约》第二十七条、《宪法》和国内反歧视法的相关规定失去了效力。⁶ 提交人称，为某个单一职位进行公开竞争考试的做法在该大学十分普遍，因为这样就能规避遵守第 68/1999 号法律规定的名额 50% 的义务。他还认为，对残疾人开

⁴ 第 68/1999 号法律第 4 条第 2 款规定，在计算分数时，小数四舍五入。(根据非正式译文。)

⁵ 没有就此提供进一步详情，也没有提供相关处置的译文。第 487/1994 号总统令第 16 条第 2 款为：“优惠地位和保留权利的提供：属于第 482/1968 号法律所确定类别的、被宣布为适合于[相关职位]的候选人，凡按照第 482/1994 号总统令第 19 条的规定在省劳动部门的名单中登记，在考试的截止日期或就业开始当日处于失业状态，将被列入中选人的排名名单”。第 482/1968 号法律界定了在公开考试中可得到优先考虑的人的不同类别。这一法律已经被第 68/1999 号法律所废除。

⁶ 提交人提到了为就业和职业待遇平等规定了一般性框架的《宪法》第 3 条、第 68/1999 号法律、国际劳工组织关于就业和职业歧视的第 111 号公约以及欧洲联盟理事会 2000 年 11 月 27 日第 2007/78/EC 号指令。

放的大多数公开竞争考试，涉及的都是行政职位而不是技术职位，这种做法无法帮助残疾人争取得到相应于其自身状况和所受教育的职位。他认为，最高行政法院关于 50% 的名额规定是“让残疾人在公共实体中就业的一种一般性量化措施，对于所涉职位的种类不加考虑”的裁定使得这种做法有了合法性，这是违反《公约》第二十七条所载平等和不歧视原则的。

3.4 提交人请委员会宣布，缔约国的行为，包括各行政法庭的裁决，违反了《公约》第二十七条；请摩德纳和勒佐艾米利亚大学宣布提交人是 2006 年为招聘一名 C 类技术员而举办的竞争考试的胜出者，或尽快为提交人分配一个类似职位，并赔偿提交人为了启动司法和行政程序以及为了提交本来文而支付的所有开支。

缔约国的意见

4.1 2013 年 8 月 12 日，缔约国提交了意见，对来文的受理性提出质疑。缔约国认为，提交人所提到的大部分事情都发生在《公约》及《任择议定书》于 2009 年 6 月 15 日对意大利生效之前。在这方面，缔约国提到了摩德纳和勒佐艾米利亚大学以 2006 年 9 月 22 日第 595 号公告对组织公开竞争考试的结果所作的公布、提交人 2007 年 4 月在博洛尼亚区行政法院提起的行政诉讼以及该法院 2007 年 5 月对其声索所作的驳回。

4.2 缔约国认为，最高行政法院驳回提交人的上诉并不是歧视性的，通过这一裁决是符合第 68/1999 号法律规定的，按照该法律，“为残疾人保留的”职位是指所雇用的残疾人在员工总数中的比例。最高行政法院还指出，第 68/1999 号法律对于需要招收新人加以填补的空缺位置所要求的条件和资格没有任何影响，在提交人的案件中未发现歧视。缔约国认为，《宪法》第 97 条支持最高行政法院关于公共部门空缺职位的立场，其中规定，“公共机关按照法律的规定组织，以确保行政管理的……效率”。

4.3 缔约国提出，关于为受歧视者采取司法保护措施的第 67/2006 号法律是一种司法保护机制，这一法律的执行，是为了帮助受到直接或间接歧视的残疾人。提交人没有利用这一司法保护，因此，缔约国认为，由于没有穷尽国内补救办法，来文不可受理。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2013 年 9 月 30 日、10 月 7 日和 11 月 26 日，提交人提出了对缔约国意见的评论。他认为，缔约国提到的第 67/2006 号法律不是在其案件中应当加以考虑的唯一法律，因为就业歧视问题总体上由规定了就业和工作条件一般准则的第 216/2003 号法律处理。地区法院有负责处理缔约国就业纠纷的专门部门。但是，由于在本案中公共行政部门(该大学)就代表了这类法院的专门部门，因此行政法院是具有管辖权的唯一法院。

5.2 在这方面，提交人提到了他为了得到歧视赔偿而于 2009 年 6 月 23 日向摩德纳区法院提出的投诉。2013 年 7 月 9 日，该区法院驳回了提交人的申请说，根据意大利最高法院和审判庭的一致管辖权和《宪法》第 103 条，只有行政法院才对其案件具有管辖权。因此，提交人认为，毫无疑问，在本案中有管辖权的只有行政法院，所以，一切可用的国内补救办法都已穷尽。

5.3 提交人说，按照缔约国所说向区法院或另一个司法机关再次投诉，就会违反一罪不二审的原则和避免判决相互冲突的原则。

5.4 提交人重申了他在初次申诉中提出的论点，进一步详细说明了他认为国家司法机关在处理其案件时本来应当考虑到的法律规定、摩德纳和勒佐艾米利亚大学的结构以及他认为由于他在 2006 年公开竞争中取得的结果而原本应当自动对他加以考虑的职位空缺的类型和数目。

缔约国的补充意见

6.1 2013 年 9 月 29 日，缔约国提交了对于来文是由的评论意见。缔约国重申，提交人所提到的各项法律规定与《宪法》第 97 条一并阅读，要求候选人的心理物理能力完全符合他或她所申请职位的各项职能。

6.2 缔约国提出，国家司法管辖机关得出的结论是正确的，摩德纳和勒佐艾米利亚大学并没有对提交人作出歧视性的决定，也没有侵犯提交人根据《公约》第二十七条享有的任何权利，因为提交人在与其他人平等的基础上参加了公开竞争考试，他没有中选是因为另外两名候选人在公开考试中取得了比他更好的成绩。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何诉求之前，残疾人权利委员会必须根据《任择议定书》第二条和委员会议事规则第 65 条，裁定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

7.2 按照《任择议定书》第二条的要求，委员会确认同一事项未经委员会审查，也未经另一国际调查或解决程序审查。

7.3 委员会注意到，缔约国认为，提交人提到的有关事实发生于 2006 年 9 月和 2007 年 4 月和 5 月，是在《公约》和《任择议定书》在意大利生效之前，因此，基于属时理由，委员会无权审议来文。

7.4 委员会回顾，根据国际法的一般规则，除非条约中另有规定，关于条约对有关缔约国生效之前发生的任何行为或事实或已经不复存在的任何情况，条约没有对该国发生约束的追溯力。⁷

7.5 委员会认为，2006年9月和2007年4月及5月作出的裁决，是在《公约》和《任择议定书》对缔约国生效之前作出的，因此，基于属时理由不在委员会的权限范围之内。但是，2009年12月4日，最高行政法院全面审议了提交人的请求，对于他所提出的摩德纳和勒佐艾米利亚大学实行歧视的申诉作出了最后裁决。委员会注意到，最高行政法院并未仅仅审议各行政机关以前的裁定在法律上的形式或差错，而且也审议了提交人歧视诉求的具体事实。委员会认为，由于最高行政法院是处理提交人歧视诉求的最高司法主管机构，⁸因此，就此事作出的裁决对于审议提交人的诉求具有最强的相关性。委员会还认为，最高行政法院的裁决不能与各行政机关拒绝招聘提交人的决定割裂开来，这些决定构成了请委员会审议的事实。因此，委员会认为，不能基于属时理由排除委员会审议本来文，因为提交人提起的部分司法和行政诉讼是在《公约》及《任择议定书》对缔约国生效之后发生的。⁹

7.6 委员会注意到缔约国提出的关于第67/2006号法律为残疾人提供了不受歧视的司法保护机制，而提交人未加利用的说法。缔约国因此认为，提交人没有穷尽可用的国内补救办法。

7.7 委员会注意到，提交人2009年6月23日向摩德纳区法院提出申诉，以受到歧视为由要求得到赔偿，这一申诉于2013年7月9日被驳回，理由是只有行政法院才对他的案件有管辖权。委员会注意到，包括最高行政法院在内的各行政管辖机关的结论是，提交人没有受到任何形式的歧视。委员会还注意到，对于最高行政法院的裁决，只有在(a)越权；(b)超出主管范围；(c)没有管辖权；和(d)拒绝管辖的情况下方可向最高上诉法院提起上诉。从委员会收到的资料看，提交人的案件不属于上述任何一类。委员会还注意到，要想使申诉在第67/2006号法律之下符合受理条件，申诉人就必须证明他或她是直接或间接歧视的受害人。从介入提交人案件的各行政管辖机关的裁定看，委员会注意到，缔约国没有提出任何论点使委员会有理由得出结论认为提交人可有效利用第67/2006号法律之下的补救办法。因此，委员会认为国内补救办法已经穷尽。

7.8 由于受理来文没有任何其他障碍，委员会认为来文可予受理。

⁷ 见第5/2011号来文，Jungelin诉瑞典，第7.5段。

⁸ 见摩德纳2013年7月9日的裁决(见上文第5.2段)。

⁹ 见Jungeling诉瑞典(上文脚注7)，第7.6段。

审议案情

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条和议事规则第 73 条第 1 款参照收到的所有资料审议了本来文。

8.2 本案的问题是，最高行政法院 2009 年的裁决是否构成对提交人在《公约》第二十七条之下权利的侵犯。委员会注意到，提交人指称说，最高行政法院的裁决驳回了提交人关于中止和取消他 2006 年参加的公开竞争考试的诉求，侵犯了他作为残疾人在第 68/1999 号法律第 7 条第 2 款之下享有的权利，因此是歧视性的。

8.3 委员会忆及，根据《公约》第二十七条第一款第(一)、(五)、(七)和(九)项，缔约国有责任在一切形式就业的一切事项上，包括征聘、雇用和就业条件、继续就业、职业提升，以及安全和健康的工作条件方面，禁止基于残疾的歧视；在劳动力市场上促进残疾人的就业机会和职业提升机会，协助残疾人寻找、获得、保持和恢复工作；在公共部门雇用残疾人；确保在工作场所为残疾人提供合理便利。

8.4 委员会还忆及，一般应由《公约》缔约国的法院评估具体案件中的事实和证据，除非评估被认定明显具有任意性，或相当于剥夺公正。¹⁰

8.5 在本案中，委员会认为提交人没有提供任何材料使委员会认定国家法规及其适用构成对提交人在《公约》之下个人权利的侵犯。委员会还认为，最高行政法院作出不挑选提交人填补他所申请的职位并不构成歧视的结论之前，彻底和客观地评估了提交人及摩德纳和勒佐艾米利亚大学提交的所有材料。委员会认为，提交人没有提供任何证据使委员会认定最高行政法院的裁定具有明显的任意性或等于剥夺公正。在这种情况下，委员会认定，有关的裁定是以客观和合理考虑为基础的。因此，委员会认为，不能认定存在违反《公约》第二十七条的情况。

9. 残疾人权利委员会依《残疾人权利公约任择议定书》第五条行事，认为现有事实并不构成违反《公约》第二十七条的情况。

¹⁰ 见 Jungeling 诉瑞典(上文脚注 7)，第 10.5 段。