



残疾人权利公约

Distr.: General
7 July 2014
Chinese
Original: English

残疾人权利委员会

第 2/2010 号来文

委员会第十一届会议(2014 年 3 月 31 日至 4 月 11 日)通过的意见

提交人： Liliane Gröninger(无律师代理)

据称受害人： 提交人、提交人之子 Thomas Gröninger 和丈夫 Erhard Gröninger

所涉缔约国： 德国

来文日期： 2010 年 6 月 25 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)；2012 年 9 月 18 日通过的关于可否受理的决定 (CRPD/C/8/D/2/2010)

意见的通过日期： 2014 年 4 月 4 日

事由： 未能为残疾人进入劳动力市场提供便利，从而未能促进工作权

程序性问题： 求偿要求的可受理性

实质性问题： 一般原则、一般义务、平等和不歧视；提高认识；工作和就业

《公约》条款： 第三、第四、第五、第八和第二十七条

《任择议定书》条款： 第二条第(四)款和第(五)款



附件

残疾人权利委员会(第十一届会议)根据《残疾人权利公约任择议定书》第五条

通过对

第 2/2010 号来文的意见

提交人： Liliane Gröninger(无律师代理)
据称受害人： 提交人、提交人之子 Thomas Gröninger 和丈夫 Erhard Gröninger
所涉缔约国： 德国
来文日期： 2010 年 6 月 25 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 2014 年 4 月 4 日举行会议，

结束了对 Liliane Gröninger 根据《残疾人权利公约任择议定书》提交残疾人权利委员会的第 2/2010 号来文的审议，

考虑了来文提交人和缔约国提交的全部书面资料，
通过了如下：

根据《任择议定书》第五条提出的意见

1.1 来文提交人是 Liliane Gröninger, 法国国民，代表其儿子、丈夫和本人提交来文。提交人之子为德国国民，1979 年 5 月 14 日出生，是残疾人。提交人声称，德国侵犯了其子根据《残疾人权利公约》(《公约》)第三、第四、第八和第二十七条享有的权利。提交人没有明确援引《公约》第五条，但来文提出的问题似乎也涉及到这一条款。《公约任择议定书》于 2009 年 3 月 26 日对德国生效。提交人没有律师代理。

1.2 2012 年 9 月 18 日，残疾人权利委员会第八届会议期间，委员会根据议事规则第 65 和第 70 条，决定将该来文可否受理的问题与案情分开审议。¹ 委员会宣布来文可予受理，因为在适用提交人之子进入劳动力市场一事的有关社会法律方面确实存在似与《公约》第三、第四和第二十七条不符的争议。委员会还认为来文也涉及到与《公约》第五条不符的争议。

¹ 见委员会关于可否受理的决定 CRPD/C/8/D/2/2010。

1.3 按照议事规则第 70 条第 10 款，委员会要求双方提交补充书面解释，涉及以下问题：

(a) 法院或其它机构是否已经调查了提交人之子遭到歧视的指控；

(b) 缔约国的法院或其它机构是否已经调查了提交人之子向科隆社会法院提起的指控，特别是与就业局档案中包含错误信息一事有关的指控；

(c) 缔约国当局采取了哪些具体措施，确保提交人之子切实有机会参加普通的技术和职业指导方案、安置服务以及职业培训和持续培训；

(d) 假若提交人之子当初参加了针对残疾人的专门教育和培训方案，在进入劳动力市场方面是否就会得到不同的援助；

(e) 2009 年以来负责协助提交人之子的各就业局除对他的情况进行一般性评估之外，还采取了哪些具体措施，协助他获得工作经验并为他进入开放劳动力市场提供便利；

(f) 负责协助提交人之子的各联邦就业局在帮助他成功进入劳动力市场方面，面临哪些主要困难。

1.4 还请双方提供：

(a) 2009 年以来提交人之子据称收到的聘用意向书的相关资料；

(b) 2011 年 5 月 17 日社会法院告知提交人其子部分档案丢失的信件副本；

(c) 说明“融合补贴”是否是缔约国为帮助残疾人进入劳动力市场而采取的唯一扶持措施，或者是否还有其它本可惠及提交人之子的措施资料；如果有，则提供资料，说明是否曾告知提交人之子这些措施的存在，以及为什么这些措施未曾适用于提交人之子。

提交人关于案情的意见

2.1 2013 年 2 月 5 日，针对问题(a)² 提交人表示，没有法院或机构调查过其子遭到歧视的指控。

2.2 提交人还表示，2009 年 11 月，她与融合专业服务机构(Integrationsfachdienst, 简称 IFD)的负责人和莱茵兰地区机关科隆融合办公室的一名代表进行了会面，会上她报告了“残疾人在融入劳动力市场方面遭到歧视的情况”。提交人指出，“歧视的存在确凿无疑”，她被告知，地区机关没有能够帮助她儿子的法律手段。

2.3 对问题(b)，提交人表示，没有法院或其它机构调查过她提出的就业局档案中存在错误信息的指控。她坚称，其子自 2002 年起就已在就业局注册，他们不得不“对就业局的几乎(所有)信件都提出异议或更正”。她还坚称，就业局为了

² 本节所述问题清单，见上文 1.3 段。

阻挠融入而采取的手段是“有系统的、周密的、不讲信用的”，但因为社会法院不是刑事法院，因此官员的说错话“不会产生任何法律后果”。

2.4 对问题(c)，提交人表示，其子无法参加普通的技术、继续和职业指导以及培训方案，也无法享受安置服务。她坚称，其子当时正在接受语言治疗和理疗，并在当地的乒乓球俱乐部受训，以增进身心健康，而这些活动的费用都是家庭自负的。2009年10月至11月，他还参加并成功完成了出纳职业培训课程，但就业局认为该培训费用昂贵而拒绝提供资助。提交人表示，对此问题提起的法律诉讼在科隆社会法院一直未决，已有三年多时间。2010年3月至4月和2011年4月至5月，提交人之子参加了记账和会计课程，费用也是家庭自负的，因为就业局既不提供培训，也不提供资助。提交人坚称，就业局的目的是让残疾人处于弱势，这样等到残疾人无业若干年、对劳动力市场毫无价值之后就可以“推给残疾人作坊”。提交人还表示，其子在找工作的过程中没有从就业局得到任何支持或援助。提交人提交了一个清单，上面有十个她儿子申请并接受过面试的职位，并声称潜在雇主在与就业局联络之后都拒绝了申请。她还表示，就业局的援助工作仅限于向其子发送“招聘意向”，而这些“招聘意向”其实只是公司的普通招聘通知，往往已经过期或不适合其子的需求。³

2.5 提交人坚称，就业局采取的每项措施都注定失败，因为根据《社会法》第三部第219条，只有她儿子能在三年内恢复完整工作能力，才有资格获得融合补贴。她坚信，社会法律阻止了她儿子进入劳动力市场的可能。

2.6 对问题(d)，提交人表示，她儿子上的是普通幼儿园和普通学校，而她本人也受过相关培训，为他提供了额外的治疗。她指出，尽管有很多困难，她儿子还是成功从普通高中(Fachoberschulreife)毕业了。她进而详细介绍了她儿子在职业培训期间面临的各种困难，并坚称就业局分派给她儿子的培训方并没有培训残疾人的授权，即便她儿子成功通过最后的考试，其学徒资格也不会得到承认。他更换了培训方并成功完成了职业培训，期间他曾申请“康复措施”但未获批准。

2.7 对问题(e)，提交人表示，她儿子没有从登记所在就业局收到任何援助，帮助他获取工作经验或为他进入劳动力市场提供便利。

2.8 对问题(f)，提交人表示，就业局面临的主要障碍是现行的社会法律以及各个政府机构在将残疾人纳入劳动力市场方面的职责分工现状。她表示，自己曾请一名法律专家解释就业局可采用哪些法律措施以成功地促进残疾人进入劳动力市场以及这方面存在哪些限制。该法律专家称：

“若所患残疾对工作能力的限制是长期的，则该残疾人要进入劳动力市场通常无法得到融合援助金，因为在这种情况下，提供的福利无助于实现法定目标。践行支助理念的法律的这一缺陷对相关人员有十分巨大的影响，因为通

³ 作为例证，提交人提交了一封就业局寄来的Lidl公司招聘广告，已过期三个月。

常没有其它福利可以以类似方式支持残疾人进入劳动力市场。结果是，相关人员其实根本无法参与工作生活。”⁴

2.9 在按要求提供有关接到的就业机会的资料时⁵，提交人指出，她儿子在申请工作时，只能向店主作自我介绍并提交申请。此后他的命运就由就业局决定。根据社会立法，她儿子没有资格得到融合补贴，潜在雇主与就业局联系之后都撤回了招聘意向。提交人认为，在申请工作时，残疾人并未得到与非残疾人同等的对待，联邦政府掩盖的是社会法律阻挠残疾人进入劳动力市场的事实。

2.10 在回答有关其儿子的个案档案被丢失的信件一事时，提交人提交了 2011 年 5 月 12 日就业局寄往社会法院的一封信件的副本，以及 2011 年 5 月 17 日社会法院来信的副本。科隆法院的一名雇员在电话中透露，法院有意与就业局合作，以就业局工作人员的回忆为基础复原丢失的档案。

2.11 在按要求提供有关融合补贴的资料时，提交人表示，融合补贴是可以帮助她儿子进入劳动力市场的唯一扶持措施。她重申，她儿子具备若干资质，但缔约国现行的社会立法导致他无法进入劳动力市场。

缔约国的进一步意见

3.1 2013 年 5 月 15 日，缔约国请委员会修改其关于可否受理的决定。

3.2 关于涉及融合补贴发放的法律诉讼，缔约国坚称，让恶意诉讼方承担法院费用并不是处罚或罚款，而且仅适用于“法院已作出妥善指示后恶意维权的情况”。本案中，法院费用为 375 欧元，“算不上严苛的威慑措施，也不会给提交人之子维权造成障碍”。提请科隆社会法院以及在第二审级提请莱茵-威斯特法伦地区社会法院作出宣告式裁决之所以属于“恶意行为，是因为只有雇主才有申请融合补贴的法律资格，而提交人没有获得裁决的法定权益”。缔约国表示，只要满足法律条件，就业局从未排除发放融合补贴的可能性。

3.3 缔约国还提到禁止酷刑委员会的判例，委员会在判例中表示，其职权仅限于评估是否存在可用补救办法以确定申诉可否受理，不包括评估国内补救办法的成功前景⁶。缔约国还着重指出，无人阻挠提交人之子向对这一事务具有管辖权的联邦法院和联邦宪法法院申诉。缔约国提到欧洲人权法院的判例法，认为所有法院诉讼程序中都存在申请被宣布不予受理时要承担诉讼费用的风险。⁷

3.4 缔约国坚称，提交人之子在若干问题上均未用尽可用的国内补救办法。首先，他于 2009 年 10 月 5 日至 11 月 27 日接受培训的费用承担问题正由科隆社会

⁴ 提交人请教的专家是柏林自由大学的法学博士 Felix Bunge。引语似乎摘自他的评估(提交人提供的非正式译文)。

⁵ 提供资料的要求清单，见上文 1.4 段。

⁶ 禁止酷刑委员会第 22/1995 号来文，M.A.诉加拿大，1995 年 5 月 9 日通过的决定，第 4 段。

⁷ 欧洲人权法院，Hizb Ut-Tahir 诉德国，第 31098/08 号申请，2012 年 6 月 12 日关于可否受理的决定，第 50-55 段。

法院审理，裁决尚未作出。第二，未能以个人预算的形式批准发放福利金的问题已于2012年9月24日提交第一审级，目前正由科隆社会法院审理，裁决也尚未作出。第三，提交人之子未能就社会法律在各法院的应用情况提出普遍的指控，因此没有给予法院任何审理其申诉并适时提供补救的机会。

3.5 对问题(a)⁸，缔约国表示，提交人之子在国内法院并未提出歧视这一问题，而他本有权这么做，也有相关的法律程序可用。缔约国坚称，只要申诉人提起法律诉讼，社会法院均有义务依据职权调查案情事实。

3.6 对提交人之子于2009年11月参加的培训课程的费用承担问题，缔约国表示，根据当时的现行法律，潜在雇员欲参加必要培训以便进入劳动力市场的，可予以支持，前提是：就业局事前作出建议、培训机构得到了从事此类培训的授权；培训机构在方案开始前向就业局提交了培训券。提交人之子参加课程并未征求就业局的意见，事后又要求报销费用。鉴于培训券不得追溯发放，就业局拒绝了这一请求。提交人之子提起了法律诉讼，2010年年中至2011年年底期间，诉讼进程基本上处于中止状态。他于2012年9月11日“以可能存在偏见为由请求法官回避”，该请求于2012年10月31日被驳回。

3.7 对于拒绝批准向提交人之子发放“个人预算”一事的法律诉讼，缔约国坚称，这一诉讼不太可能成功，因为提交人之子多次提交的个人预算申请均未胜诉。

3.8 缔约国坚称，还有若干提交人之子未曾利用的其它补救办法，例如，他可向以下方面申诉：联邦政府残疾人事务专员；⁹ 北莱茵-威斯特法伦州残疾人事务专员、奥伊斯基兴或西格堡当地的残疾人事务专员或协调员、联邦反歧视局。

3.9 对问题(b)，缔约国表示，法院对据称存在的歧视提交人之子的行为未予调查，是因为没有理由这样做。提交人之子提起的法律诉讼的争议主体是：他是否有权让法院作出有限制的裁量决定，以便他获得一份对就业局有约束力的、关于授予潜在雇主融合补贴金额的协议。其中只涉及法律是否允许提起这样的申诉以及申诉人是否符合前提条件的问题。科隆社会法院正确地告知提交人之子，他本人没有资格获得融合补贴，只有潜在雇主才有这种资格。这种融合补贴的金额多寡、付期长短，都由聘用关系的实际情况决定，因此，让就业局作出“提前决定”既没有法律依据，也不可能。而提交人之子请法院作出宣告式裁决，宣布愿意聘用他的雇主都有权获得上岗培训补助，“也不成功，因为他无权要求法院作出裁决”。地区社会法院也正确地坚持了科隆社会法院的法律意见。缔约国坚称，据称存在的歧视行为“与本法律纠纷无关”，因为提交人之子作为雇员并无权获得雇主才享有的“融合补贴”。

⁸ 本节提及的问题清单，见上文1.3段。

⁹ 缔约国表示，根据《残疾人平等机会法案》第15(1)条，专员的任务是确保联邦政府在社会生活的所有领域向残疾人和非残疾人提供同等的生活水平；专员不提供法律意见，不得干涉未决的法律或行政诉讼程序，也无权向各主管部门下达指令，但可要求有关方面对个案案情予以重审。

3.10 缔约国表示，提交人之子声称自己因残疾而遭到了法规歧视，这“不宜成为审查《社会法典》第三部第 219 条是否符合《基本法》的依据。”法院可以根据《基本法》第 100 条第 1 款通过向联邦宪法法院提起特殊程序，审查“某项对判断某项裁决违宪具有决定性作用的法规的效力”，但前提是法院本身必须坚信该项法规是违宪的。本案中各法院认为，没有必要审查《社会法典》第三部第 219 条是否有可能违反了规定不得歧视残疾人的《基本法》第 3 条第 3 款第 2 句。缔约国认为“原先的《社会法典》第三部第 219 条就补贴的额度和时间作出的规定，相比有安置困难的雇员和患有严重残疾和其它残疾者，对受残疾影响特别严重者授予了金额更高的补贴”。没有“发现《基本法》第 3 条第 3 款第 2 句定义上的”的歧视行为；相反，这一补贴旨在缓解劳动力市场上有严重残疾且“受影响特别严重”者的不利情况。

3.11 关于提交人之子档案中据称存在的错误信息，缔约国表示，提交人之子本可诉诸可用的法律补救办法。为了让申诉人在准备可能的法律上诉的过程中能够充分了解情况，主管部门必须允许他们查阅与行政诉讼和简单行政行为有关的档案(《社会法典》第十部第 25 条第 1 款第 1 句)。然而，提交人之子既没有申请查阅档案，也没有启动法院的诉讼程序。

3.12 对问题(c)，缔约国表示，与提交人 2013 年 2 月 5 日的陈词相反，布吕尔就业局安排提交人之子于 2009 年 4 月 1 日至 7 月 2 日期间参加了计划为期六个月的“全面安置措施”。《社会法典》第三部第 37 条规定，就业局可以委托第三方支持或执行部分安置相关任务。本案中，安置措施的实施方是 Tertia 有限责任公司。措施目标是让需要激励和支助的无业人员以及有安置困难的人员进入劳动力市场。措施内容包括在一个公司实习几周，从而为就业提供便利并积累经验。2009 年 5 月 12 日一次咨询会议上，提交人之子告知布吕尔就业局他对计划安排表示满意，但他提前退出了安置措施，因为他将住处从奥伊斯基兴搬到了莱茵巴赫。提交人之子搬家后归属于波恩就业局管辖，但并非必须退出安置措施。当局也已告知他这一点。

3.13 提交人搬至莱茵巴赫之后，立即于 2009 年 7 月 2 日参加了波恩就业局的咨询会，就业局向他提供了安置券，用于换取融合专业服务机构的指导服务。提交人之子于 2009 年 7 月 6 日将安置券交给了融合专业服务机构。因为向提交人之子支付的无业救济金中断，安置券从 2009 年 8 月 6 日起失效。当时，若要融合专业服务机构提供指导，必须有有效的安置券，而安置券只有在领取无业救济金的情况下才能获得。就提交人之子的情况而言，当局根据他于 2009 年 1 月提交的申请材料，决定他可以领取无业救济金 180 天。2009 年 12 月，提交人之子提起了异议程序，提交了新的工作证明，当局才据此将他领取无业救济金的期限延长到 2010 年 2 月 6 日，并通过 2010 年 1 月 28 日的一份“变更通知”将这一决定告知了提交人之子。但先前安置券已经失效的事实已无法改变。即便再发放新的安置券，其有效期也仅能涵盖 2010 年 1 月 28 日至 2010 年 2 月 6 日这一时段。缔约国坚称，2011 年 12 月，立法机关已经让法律更加灵活，使之对相关人士更加有利。

3.14 在 2009 年 9 月 14 日举行的讨论中，一名顾问建议提交人之子向主管(可就业的)求职者基本保障金事务的部门申请安置券，以便得到融合专业服务机构的指导服务。提交人之子没有提出此类申请。在同一次讨论中，双方就一个为期四周的公司在岗培训计划达成了一致意见。

3.15 对问题(d)，缔约国表示，《社会法典》第三部规定的各种就业促进福利之间差别很大、名目繁多。然而，原则上对无业的残疾人和非残疾人应予同等对待，没有专门针对残疾人的特殊就业促进制度。只有残疾导致相关人员相比非残疾人有特殊需求时，才可发放特殊福利。具体而言，可按照残疾的性质或严重程度，向残疾人发放福利，促进他们参与工作生活，并保持、改善、培养或恢复他们的收入能力(《社会法典》第三部第 112 条第 1 款)。

3.16 缔约国表示，就业促进福利分为一般福利和特殊福利。申领福利时应优先申领一般福利。此类福利原本就不是按照残疾人的特殊需求设计的，对非残疾人也同样适用。¹⁰ 而特殊福利¹¹ 则可按照申请情况，作为个人预算的一部分代替一般福利发放，主要以促进基本职业培训和深造职业培训为目的。这一框架内，可用的专门培训方案都是依个人情况确定的。双方会在个人咨询会上讨论和确定具体需求。

3.17 缔约国解释称，特殊福利也可以个人预算的形式由主管机关或若干机关联合发放。¹² 个人预算并不是一项单独的福利，而是另一种提供福利的形式，旨在让受益人来决定：在特定时间使用哪种福利、由哪一方提供必要的福利或援助，以及如何安排。个人预算通常是按月发放的支付款。按照个人确定的具体需求，预算资金可由康复机构、长期护理保险基金和融合专业服务机构提供，作为一种“成套福利”发放。

3.18 缔约国表示，2012 年 5 月 11 日，提交人之子提出了个人预算申请。布吕尔就业局邀请他于 2012 年 6 月 13 日出席咨询会议，但未获回复。提交人之子在一份传真中称，在自己的法律地位得到澄清之前，不打算接受任何邀请，他也未能在官方设定的两个期限(2012 年 6 月 20 日和 6 月 30 日)之前提交个人预算申请。

3.19 对问题(e)，关于布吕尔就业局开展的活动，缔约国表示，在 2009 年 1 月 22 日举行的会议上，双方已确认、讨论和同意，若提交人之子成功就业，那么确实有必要向他提供融合补贴。但在这一阶段，尚不可能出具声明，说明补贴的金额和发放期限，因为需要根据具体的工作场所才能确定个人的融合条件。布吕尔就业局尚未收到任何关于提交人之子享受补贴情况的查询。

¹⁰ 缔约国表示，一般福利(《社会法典》第三部第 113(1)条和第 115 条)包括激励和职业融入福利、激励接受上岗准备和职业培训福利，其中又包括职业培训补贴、促进深造职业培训福利和促进自主创业福利。

¹¹ 《社会法典》第三部第 117(1)条。

¹² 《社会法典》第九部第 17(2)和(3)条。

3.20 关于波恩就业局开展的活动，缔约国重申了与第 3.13 段有关的事实。缔约国解释称，安置券是“另外一种帮助无业人员融入”劳动力市场的方法。

3.21 2009 年 11 月 18 日，提交人之子致信表示，他无法出席下一次咨询会议，因为他正在接受深造培训，这一培训未经就业局协调或批准。鉴于这是提交人之子第三次取消约会，就业局告知他无重大原因不履行约会会导致他从登记册上除名，且鉴于他参加培训未经就业局协调，因此将他视为不在等待就业之列，并于 2009 年 11 月 19 日将他从花名册上除名。

3.22 对问题(f)，缔约国表示，提交人之子有时不愿与国家机关合作。缔约国坚称“他致力于自身的职业发展，这一点值得肯定，但他对就业局的蛮横态度导致就业局无法向他提供协调全面的指导。”为了保障有效的就业安置，《社会法典》第三部第 138 条第 1 款规定，无业人员必须能够最终接受就业安置。处于工作年龄的符合条件的人员不得在未经许可的情况下离开他们可以快速回复查询的地区。原则上，如果有重大理由，当局会准许这类人员离开某一地区。若没有任何重大理由，每个日历年也可获准离开三周。2009 年 3 月 30 日，提交人之子申请从 2009 年 3 月 31 日至 4 月 3 日离开所在地区，但他未等当局作出批准就已擅自离开。

3.23 另外，2009 年 4 月 19 日，提交人之子在电子邮件中表示，他愿意从 2009 年 4 月 20 日开始接受聘用，每周工作时间不超过 15 小时，为期四周。缔约国坚称，提交人之子的这种独立行动“对安置措施的成功实施有害”。此外，他也未能接受对他个人的邀请，于 2009 年 6 月 4 日出席一场介绍会。直到 2009 年 6 月 15 日，他才就 2009 年 6 月 4 日的约会提交了一份病假证明。他也未能出席 2009 年 6 月 4 日邀请他参加的 2009 年 6 月 10 日的约会。缔约国还提到，2011 年和 2012 年提交人之子也曾不出席会议和不提交文件。

3.24 在按要求提供关于就业提议的资料时¹³，缔约国表示，2011 年 10 月 12 日，提交人之子从布吕尔就业局收到了一份托马斯·菲利普斯百货店的“招聘意向”。虽然他已于 2011 年 10 月 24 日的信件中表示不需要布吕尔就业局再开展任何活动，但就业局还是向他发送了三份“招聘意向”，他只对其中的一份提交了申请。

3.25 在按要求提供关于档案的信息时，缔约国表示，提交人之子的档案从未遗失过，“只不过 2011 年 5 月中旬至 2011 年七月中旬期间不清楚档案存放在何处”。布吕尔就业局在 2011 年 7 月 11 日的信件中已表明有四卷档案存放在他们那里并将这些文件转交给了科隆社会法院。

3.26 在按要求提供关于融合补贴的信息时，缔约国表示，将残疾人纳入劳动力市场是该国政策重点，残疾人享有一个包括多种国家福利的特殊体系，以帮助他们就业。公共和私营雇主都有法定义务实施各类措施，旨在将残疾人纳入劳动力

¹³ 提供资料的要求清单，见上文 1.4 段。

市场。缔约国坚称，提交人之子过去和现在都有资格使用《社会法典》第三部(促进就业)和第九部(残疾人的康复与参与)所规定的一切“对其有利的”工具。

3.27 缔约国解释称，在特定问题上，行政部门可自由裁量决定如何执行法律，但这一裁量权必须“符合授权的宗旨并遵守裁量的法定限制”。违反上述原则即可构成过度裁量：“行政部门对裁量范围判断过窄造成的裁量不足”；裁量失误；由于“与依法裁量有关的因素未获考虑，或并非所有或没有足够的因素获得考虑，或考虑了不当或不应受理的因素，或相关事实未经充分确认”造成的滥裁或误裁。按责裁量是一项法律权利(《社会法典》第一部第 39 条第 1 款)。行政裁量决定受法院管控。

3.28 缔约国表示，残疾人有权了解就业选择、职业培训机会和就业福利方面的信息并接受相关咨询。¹⁴ 此外，残疾人有权获得就业安置福利，这一福利旨在将残疾人和雇佣方聚集到一起，以便建立培训或聘用关系。有严重残疾的求职者在这方面有绝对优先权。¹⁵ 可能发放的福利有：一项安置预算，以帮助无业人员申请或接受需要缴纳强制保险的职位、报销准备申请材料过程中产生的申请费用、支付参加面试的旅费、发放上下班通勤补贴、支付离职费用和搬迁援助金。此类福利由就业局裁量发放。另一种可能的福利形式是向雇主支付残疾人培训补贴，最高可达培训费用的 80%。雇员人数在 20 人以上的雇主有义务将至少 5% 的职位用于聘用严重残疾者并定期就聘用残疾人的情况向行政部门报告，若违反了这一义务，还须支付罚款。若短期试用能够提高残疾人参与工作生活的几率，则当局可承担残疾人的试用期工资，最长可达三个月。

3.29 缔约国还表示，若残疾人因为个人原因无法满足某一职位的条件，若在没有额外补贴的情况下没有条件聘用残疾人，则可向雇主发放融合补贴，支付一定比例的残疾人工资，最高可达 70%，扶持期最长可达两年(《社会法典》第三部第 88-92 条)。对残疾特别严重者，扶持期可达 60 个月，对其中 55 岁或以上者，扶持期可达 96 个月。

3.30 缔约国还表示，残疾人的雇主有义务保障他们的安全、保健，并提供无障碍的工作环境，方便残疾人在无外力帮助情况下可以进出和使用。¹⁶ 融合专业服务机构可向雇主提供资金，为工作和培训场所配备适当设施以方便严重残疾者。融合专业服务机构可在上岗培训方面提供支助，还可在福利的申请方面为雇主和残疾雇员提供咨询意见和援助。残疾雇员可收到补贴，以便他们往返工作场所，或获取、维持和接受关于技术辅助工具使用方法的培训。有严重残疾的雇员有资格让当局承担任何必要的工作援助(由他们本人委托另一名员工持续为他们提供协助)费用。¹⁷ 对自营职业者，可以贷款或创业补贴的形式提供支助；若独

¹⁴ 缔约国提到与《社会法典》第九部第 104(1)条一并解读的第三部第 29-31 条。

¹⁵ 缔约国提到与《社会法典》第九部第 104(1)条和第 122 条一并解读的第三部第 35(1)条第 1 句。

¹⁶ 缔约国提到《工作场所条例》第 3a(2)条和《社会法典》第九部第 81(4)条第 1 句。

¹⁷ 缔约国提到《社会法典》第九部第 33(8)条和《严重残疾者补偿差额税条例》第 19 条。

立开展某项活动需要执照，则应优先向严重残疾者发放执照。另外，要解雇残疾雇员，必须事先征得融合专业服务机构的同意。雇主有权获得扶持金，以克服和预防雇员因健康因素失去工作能力的问题。有严重残疾的雇员若提出要求，可不在法定八小时工作日之外加班，且有权每年多休五天假期。

3.31 缔约国表示，当局已经将全部现有福利都告知了提交人之子，这些福利旨在照顾残疾人的特殊需求，保障他们的安全和健康并可在无外力帮助情况下进出和使用无障碍工作环境。¹⁸ 然而，缔约国认为，提交人之子并未出席布吕尔就业局的几次讨论会，且缔约国还认为，在 2011 年 2 月 1 日的会议以及 2011 年 10 月 24 日的一封信中，提交人之子都提到了委员会未决的此项来文，并请求暂不作出“关于就业安置的后续协议”，直至其法律地位得到澄清以及委员会作出最终决定为止。

提交人的进一步意见

4.1 2013 年 7 月 20 日，提交人对缔约国的说法提出异议，称她儿子并不是因为地区社会法院对其诉讼不予受理才撤诉的，她重申，撤诉原因是法院威胁称若不撤诉还会处以金额更大的罚款。

4.2 提交人对缔约国的说法提出异议，称她儿子并没有未经与波恩就业局协商就参加了一项培训(上文第 3.6 段)，并坚称，2008 年 8 月 31 日，其子向就业局提出了正式请求并请对方收悉后予以告知，但没有收到任何回复。¹⁹ 她重申，关于这一问题的法律诉讼自 2010 年 2 月 26 日以来在科隆社会法院一直未决，按计划将于 2013 年 7 月 23 日举行听审(案件提交后 3.5 年)。

4.3 提交人表示，缔约国称她儿子可以申请个人预算但未提交批准申请表的说法不实。她指出，2012 年 9 月 24 日，她儿子请求就业局发放就业预算。就业局寄来了错误的表格(康复申请表)，“以便以不合作为由终止这一进程”。她儿子曾多次向就业局书面报告表格错误一事。她还坚称，就业局称她儿子可以联系康复方案申请预算的说法也是错误的，因为 2009 年波恩就业局曾拒绝让他加入此类方案，理由是 2007 年他已经完成了康复进程。²⁰ 提交人还指出，缔约国预先判断就发放个人预算问题提交社会法院的申诉(见上文第 3.7 段)的审理结果。

4.4 提交人对缔约国的陈述提出异议，称她儿子的主要关切并不在于向潜在雇主发放融合补贴一事，本来文的目的是实现透明，以便：“残疾人在申请工作时，不歧视原则可以对他们适用”；确立进入劳动力市场参与工作生活不仅是企业主的权利，也是残疾人的权利；确保就业援助的对象不仅限于在资格期结束时拥有完整工作能力的雇员；并防止德国的联邦国家制度对人们予以不平等对待。

¹⁸ 缔约国提到《工作场所条例》第 3a(2)条和《社会法典》第九部第 81(4)条第 1 句。

¹⁹ 提交人提交了请求副本。

²⁰ 提交人在证据中提交了就业局于 2009 年 8 月 10 日和 2009 年 8 月 12 日寄来的通知。

4.5 提交人表示，来文中包括了其子在就学和职业培训期间遭遇的问题的有关信息，以说明他在融合方面面临的困难。她坚称，如果“当局不真正相信融合是可能的”，那么法律也无法要求实现融合，且“歧视并不会止于就业”。

4.6 提交人对缔约国关于“恶意”诉讼费用的说法提出异议，坚称当局威胁她儿子若继续上诉就要处以“罚款”，导致他无法求助于任何法律办法以进入劳动力市场，而他因为“指出了这一情况而受到了处罚”。

4.7 关于缔约国称提交人之子未能用尽司法补救办法的说法，提交人指出，连欧洲人权法院都规定，即便国内补救办法无法用尽，也允许提起申诉。

4.8 提交人表示，缔约国称她儿子从未收到聘用意向的说法不实。她指出，在她儿子被分配给服务提供方 Tertia 期间，他找到了兼职，雇主也愿意给他一个职位。但提交人指出，雇主与就业局联系时被告知，只能报销为期几个月的培训费，且无法因提交人之子的工作能力不完整而获得融合补贴。雇主于是撤回了聘用意向。

4.9 提交人质疑缔约国称她未能证实“安置其子方法不当”的说法。她提到，当局曾安置她儿子加入由服务提供方 Tertia 实施的一项方案，但波恩就业局取消了这一安置，认为该方案不适合残疾人，且该服务提供方也没有从事残疾人工作的资格。²¹ 她表示，缔约国称这一方案包括为期几周的公司在岗实习的说法不实。提交人还表示，缔约国称其子于 2007 年 10 月至 2009 年 1 月参加的职业培训是由就业局提供的这一说法也不实。她指出，2007 年 10 月 1 日，她儿子与 EDEKA 超市的业主签署了私人职业培训协议。作为回应，就业局终止了康复措施，而业主虽然提出了正式申请，但没有收到任何融合支助。²² 她重申，2005 年 9 月至 2007 年 9 月间缔约国提供的跨公司培训并不适当，因为向她儿子指派的培训提供方没有残疾人培训许可。

4.10 提交人表示欣见其子的档案重新出现。

4.11 提交人对缔约国的说法提出异议，称她儿子确实就歧视问题向法院提出了申诉，并坚称她儿子在向科隆社会法院和埃森地区社会法院的申诉中都包括了歧视指控。她指出，2010 年 2 月 26 日就继续教育费用报销问题向科隆社会法院提起的诉讼中，她儿子也提供了许多关于就业局的程序和歧视问题的证词。她还指出，缔约国自相矛盾，先是称她儿子未能用尽司法补救办法，后来又称社会法院没有理由审理有可能存在的歧视情况。(见上文第 3.5、第 3.9 和第 3.10 段)。

4.12 关于缔约国称提交人之子未能向其它本可处理歧视指控的现有机制提出申诉的说法，提交人表示，2010 年 9 月 6 日，她儿子致函联邦人权机构，但一直未得到回复。她指出，联邦反歧视局和联邦人权机构都不能修改法律。她还表

²¹ 提交人在证据中提交了波恩就业局 2009 年 7 月 3 日的一份备忘录，就业局在其中表示，Tertia 无法处理残疾人事宜(提交人提供的不完整译文)。

²² 提交人提交了就业局 2009 年 1 月 26 日的一份备忘录，作为证据。

示，2009年6月5日，其夫联络了地区残疾人事务官员，这名官员又将他们介绍至融合专业服务机构在奥伊斯基兴的代表。2009年6月26日，他们与融合专业服务机构的代表进行了会面，这位代表表示她与奥伊斯基兴就业局有合同关系，需要就业局拨款才能就提交人之子的情况开展工作。2009年11月23日，提交人及其儿子与北莱茵-威斯特法伦州融合专业服务机构主席以及莱茵兰融合专业服务机构负责人举行了会议。这些官员解释称，融合专业服务机构不能干涉就业局(劳动与就业部)融合补贴的审批程序，而且她儿子的事务由就业局(劳动与就业部)负责，因而不能使用社会融合处(社会事务部)的方案。

4.13 对缔约国“对无业的残疾人和非残疾人始终予以同等对待”以及“按照包容原则，没有针对残疾人的特殊就业促进制度”的意见，提交人提出了异议。她表示，对残疾人和非残疾人存在明显的区别对待，她儿子无法“平等地申请工作”。她还重申，归劳动部管辖的残疾人和归社会部管辖的残疾人之间也存在明显的区别对待。她还重申，其子已经完成了职业训练，缔约国描述的许多措施(见上文第3.15-3.18段)对他不适用，只适用于归社会部管辖的残疾人。

4.14 提交人对缔约国关于她儿子行为的说法(见上文第3.22-3.24段)提出异议。关于他找到工作后没有告知就业局的“指控”，提交人表示她儿子找到的是按时计薪的工作，必须始终待命，且往往在前一天夜里才能得知第二天要工作。她还指出，其子当时并没有领无业救济金。她还表示，缔约国认为她儿子的就业努力“不合规定，应予以处罚”。她还对缔约国称其子未经许可就休假三天的说法提出异议，坚称他按照就业局的要求上报了休假打算。然而，他却遭到了处罚，无业救济金被撤销。关于她儿子未出席2009年6月4日的会议一事，她表示，自己当时已亲自告知就业局她儿子患病，后来她儿子也向康复专家提交了病假证明，但专家未将证明转交主管部门。她儿子再一次失去了无业救济金，在向社会法院提起申诉之后才重新得到救济金。对缔约国称其子未能出席2009年10月/11月的多次会议的说法，提交人表示，当时她儿子正在卡尔斯鲁厄参加出纳课程，而且已告知了就业局。她还表示，对各就业局的每一份会议邀请，她儿子都作了回复，对一名残疾人及其家人而言，在每次会议上都被告知他永远找不到工作且没有参与工作的权利是一种羞辱。她坚称，就业局之所以指责她儿子不合作，是为了避免承认《社会法典》妨碍了残疾人进入劳动力市场；每当她和儿子就残疾人平等待遇问题和决定透明问题提出质疑，与就业局的讨论就变得艰难，对方态度也强硬了起来。她坚称，与缔约国所称的不合作且“态度蛮横”相反，这些年她儿子已经反复证明自己是乐于合作和可靠的。她指出，就业局所作的心理评估显示她儿子是一个礼貌开朗的年轻人；他已在就业局成功完成了专业准备年度，表现良好；职业学校证书显示他在可靠性、主动性和合作性方面都取得了最好的成绩；职业培训期末的推荐信证明了他的良好表现和合作意愿。²³

4.15 提交人认为，缔约国使用“招聘意向”一词的方式具有误导性，因为实际上这些“招聘意向”只是一般的空缺。她还认为，就业局将这些空缺信息发送给

²³ 提交人提交了其子完成职业培训后得到的推荐信的副本。

她儿子的时候，其实完全了解他的申请不会成功，因为当局不会向潜在雇主发放融合补贴。她表示，她儿子已决定等到其法律地位得到澄清后再申请其它工作。

4.16 提交人指出，根据缔约国的意见，残疾人相关事务只是一项“关切”而非“权利”(见上文第 3.26 段)。她表示，缔约国“掩盖”了两个职责和目标都不同的部委均负责残疾人相关事务的事实，并坚称上述情况常常导致残疾人受到歧视。

4.17 提交人对缔约国称其子可以使用《社会法典》第三部和第九部所规定的“一切工具”(见第 3.26 段)的说法提出异议。她坚称，只有有权参与工作生活、归社会部管辖的人才能获得这些权利，而她儿子则“归劳动部管辖”。提交人提到了缔约国称各就业局只能在法律框架内行使裁量权的说法(见第 3.27 段)，并表示鉴于法律并没有对裁量权作出定义，那么各官员可采取的行动范围就十分广泛，会导致歧视。她还表示，她儿子“甚至无法接受裁量处置，因为《社会法典》间接地禁止参与”，规定就业局只有在确认有关残疾人能在三年内恢复完整工作能力的情况下才能向雇主发放资金支助。

4.18 提交人表示，缔约国在意见中详细介绍的若干福利(特别是上文第 3.27、第 3.28 和第 3.30 段介绍的福利)不适用于她儿子。她特别指出，她儿子被剥夺了参与“短期试用”的机会。她还重申，事实与缔约国的说法(见上文第 3.29 段)相反，因为如果受益人不能在三年内恢复完整工作能力，融合补贴就不得发放。

4.19 提交人最后表示，平等待遇原则(根据《德国宪法》第 3 条第 1 款)并未让她儿子有资格获得就业局提供的融合补贴，因为此类支助是由融合专业服务机构提供的。她认为，在一个联邦国家，平等待遇原则只是部分有效。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理问题

5.1 委员会注意到缔约国的说法，即提交人之子在德国法院并未提出歧视问题。但委员会注意到，提交人之子在 2010 年 2 月 9 日提起诉讼请科隆社会法院就融合补贴的金额和期限作出有约束力的决定时以及向地区社会法院上诉时都曾提出歧视这一问题，委员会还重申了其裁决，即不排除根据《任择议定书》第二条第(四)款审议本来文。委员会注意到缔约国的说法，即提交人及其儿子本可向若干非司法机关提出申诉，但委员会注意到，缔约国未能说明所述程序如何能够为对提交人之子据称遭到的侵权行为作出有效的法律补救。有鉴于此，委员会认定，不排除根据《任择议定书》第二条第(四)款审议本来文。

5.2 委员会还注意到缔约国称，关于提交人之子 2009 年接受培训的费用承担问题和他是否有权获得个人预算问题的诉讼程序在科隆社会法院仍然未决。但是委员会忆及，需其处理的问题是决定缔约国是否按照《公约》第三、第四、第五和第二十七条履行了推动残疾人进入劳动力市场的义务，因此无需考虑科隆社会法院待决诉讼程序的争议主体。

5.3 鉴于上述情况，委员会认为没有必要修正其关于可否受理的决定。

审议案情

6.1 残疾人权利委员会根据《任择议定书》第五条和委员会议事规则第七十三条第一款，参照收到的全部材料审议了本来文。

6.2 委员会注意到提交人的指控，即社会立法关于发放融合补贴的规定具有歧视性，因为这些条款只适用于可在三年内恢复完整工作能力的残疾人，而且这些条款没有对残疾人的权利作出任何规定，因为只有雇主有权申请融合补贴，而各就业局在执行这些条款的过程中行使裁量权的方式又导致了进一步歧视。委员会还注意到缔约国的说法，即如果相关法律条件允许，则提交人之子有资格得到此类融合补贴。这些法律条件似乎是：一名雇主应向提交人之子提出有约束力的聘用意向并申请融合补贴，之后就业局应对有关情况予以评估，并决定融合补贴的付期和金额。无论如何，根据缔约国的说法，融合补贴最高可达工资的70%，最长可发放60个月(见上文第3.29段)。委员会注意到，上述融合补贴制度背后的意图似乎是鼓励私营雇主聘用残疾人，但又注意到这一制度实际上要求雇主经过一个额外的申请进程，所需时间和结果都不确定，且残疾人没有机会参与其中。该政策似乎是以残疾的医学模式为依据，因为它倾向于将残疾视为一种过渡状态，可随时间而“克服或治愈”。该政策不符合与《公约》序言第(九)和第(十)段一并阅读的第三条所述的各项一般原则。委员会还注意到，该国设有一般性福利，以促进新近毕业的非残疾人就业，这些福利都是预先定好的，且据信雇主们都有所了解(见上文第3.16段)。委员会还注意到，就提交人之子而言，上述制度似乎削弱而非加强了雇主的聘用意愿。委员会指出，《公约》第二十七条暗示缔约国有义务创造扶持和有利于就业的环境，包括在私营部门。委员会还注意到，《公约》第四条第一款第(一)项规定，缔约国承担着一般性义务，必须采取一切适当立法、行政和其它措施，落实《公约》所确认的工作和就业相关权利。委员会还注意到，第三条规定缔约国的法律、政策和惯例必须遵守下列指导原则：尊重固有尊严和个人自主，包括自由作出自己的选择，以及个人的自立；不歧视；充分和切实地参与和融入社会；机会均等。就本案而言，委员会认为提供融合补贴的现行模式似乎并不能有效促进残疾人就业。委员会尤其发现，在潜在雇主若打算申请融合补贴以便聘用残疾人方面面临着各种明显困难，这影响了融合补贴制度的效力。已经提到，由于行政手续复杂，使申请补贴者处于不利境地，可能造成了间接歧视。委员会因此认为，对提交人之子适用的融合补贴制度不符合缔约国根据与《公约》第三条第(一)、第(二)、第(三)和第(五)项、第四条第一款第(一)项以及第五条第一款一并解读的第二十七条第一款第(八)项所承担的义务。

6.3 委员会注意到提交人的意见，即融合补贴是能帮助她儿子进入劳动力市场的唯一扶持措施。委员会还注意到缔约国就该国法律规定的各类措施发表的意见以及声称提交人之子仍然有资格使用《社会法典》“促进就业”部分和“残疾人的康复与参与”部分规定的一切“对其有利的”措施的说法。但委员会注意到缔约国并未说明上述措施中有哪些适用于残疾人之子。委员会还注意到，缔约国各

主管部门协助提交人之子进入劳动力市场的方法实际上就是：发放无业救济金，持续时间不明；举行咨询会议；监控提交人之子是否处于分配地区以及是否定期出席会议。各主管部门还向提交人之子提供了职位空缺信息，一些已经过期，并让他参加了“全面安置措施”，这一措施是由布吕尔就业局分派他加入的，又由波恩就业局所终止。委员会还注意到，缔约国似乎认为，提交人之子努力通过接受深造获取更多资质凭证并不时从事兼职，对各就业局帮助他的工作造成了阻碍。委员会最后注意到，相比缔约国所介绍的大量可用措施，适用于提交人之子的措施范围较为有限。委员会注意到《公约》第二十七条第一款第(四)和第(五)项规定，人们有权从适当的就业促进措施中受益，例如能够切实获取一般安置服务和择业就业援助。委员会认为，缔约国各主管部门为帮助提交人之子进入劳动力市场而采取的措施未能满足缔约国根据与《公约》第三条第(一)、第(二)、第(三)和第(五)项、第四条第一款第(一)和第(二)项以及第五条第一款一并解读的第二十七条第一款第(四)、第(五)项所承担的义务要求。

7. 委员会依《任择议定书》第五条行事，鉴于上述审议情况，认为缔约国未能履行其根据与《公约》第三条第(一)、第(二)、第(三)和第(五)项、第四条第一款第(一)和第(二)项以及第五条第一款一并解读的第二十七条第一款第(四)、第(五)和第(八)项所承担的义务。因此委员会向缔约国提出以下建议：

(a) 关于提交人之子：缔约国有义务对该国未能履行《公约》义务侵犯提交人之子的行为提供补救，包括重新评估其情况，并采取国内法律规定的一切可用措施，依照《残疾人权利公约》切实增加就业机会。缔约国还应向提交人之子提供赔偿，包括赔偿提交本来文所产生的费用；

(b) 一般意见：由于缔约国的有关立法是在批准《公约》之前通过的，因此缔约国有义务采取措施防止未来发生类似侵权行为，包括审议向永久残疾者提供融合补贴的有关方案的内容和实施情况，以确保方案完全符合《公约》的各项原则，同时确保潜在雇主可以适时切实受益于这一方案。

8. 根据《任择议定书》第五条和委员会议事规则第七十五条，缔约国应在6个月内向委员会提交书面答复，其中应提供资料，说明根据委员会本《意见》和建议采取了哪些行动。委员会还请缔约国公布委员会《意见》，将它译为缔约国的各官方语言，并以便于查阅的形式，广为分发，以使众人周知。

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