



残疾人权利公约

Distr.: General
27 January 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 51/2018 号来文的意见* **

来文提交人:	Maria Simona Bellini(由律师 Andrea Saccucci 代理)
据称受害人:	提交人、Letizia Costanzo 和 Salvatore Lentini
所涉缔约国:	意大利
来文日期:	2017 年 3 月 28 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 4 月 12 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:	残疾人的家庭照料者得不到法律承认和社会支助
程序性问题:	用尽国内补救办法; 证实申诉
实质性问题:	平等和不歧视; 提高认识; 在法律面前获得平等承认; 免于剥削、暴力和虐待; 独立生活和融入社区; 尊重家庭; 健康; 适当生活水准和社会保护
《公约》条款:	第五、第八、第十二、第十六、第十九、第二十三、第二十五和第二十八条
《任择议定书》条款:	第二条第(四)和第(五)项

1. 来文提交人是 Maria Simona Bellini, 系意大利国民, 1957 年出生。提交人是她女儿 Letizia Costanzo(生于 1988 年)和伴侣 Salvatore Lentini(生于 1956 年)的家庭照料者, 两人均为意大利国民, 且均为残疾人。提交人代表她本人、其女儿和

* 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·萨尔格罗、阿卜杜勒-马吉德·马克尼、但拉米·奥马鲁·巴沙鲁、格雷勒·敦道布道尔吉、格特鲁德·奥福里瓦·费弗梅、维维安·费尔南德斯·德托里霍斯、奥代利亚·菲图西、玛拉·克里斯蒂娜·加布里利、阿马利娅·加米奥·里奥斯、塞缪尔·恩朱古纳·卡布埃、罗斯玛丽·凯伊斯、金美延、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、绍瓦拉格·童归和里斯纳瓦蒂·乌塔米。



伴侣提交了本来文。提交人声称，意大利法律制度没有为家庭照料者提供任何法律地位和保护，违反了《公约》第五、第八、第十二、第十六、第十九、第二十三、第二十五和第二十八条。《任择议定书》于 2009 年 6 月 14 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

A. 当事各方提交的资料和意见概述

提交人陈述的事实

2.1 提交人是其女儿 Costanzo 女士及其伴侣 Lentini 先生的照料者。提交人的女儿被诊断为短头畸形、四肢瘫痪伴全身性肌张力低下、肌阵挛性癫痫、智力残疾、饮食和睡眠障碍、共济失调、完全丧失口语能力、周期性呕吐综合征、及无法控制的流涎和自残行为。提交人照顾她女儿日常生活的方方面面，如个人卫生、用药、变换姿势、喂食、使用康复辅助器具、清洁家居环境、每日更换床单和夜间照料。星期一至星期五上午 9 时 30 分至下午 2 时 30 分，星期六上午 9 时 30 分至中午 12 时，提交人还会陪同女儿前往特殊日托中心，在该中心对女儿进行协助。夜间，提交人常常被迫保持清醒，看护女儿，处理癫痫发作和严重呕吐情形。由于她的女儿也有咬舌和咬手等自伤行为(女儿因此做了几次修复手术)，提交人经常被迫将一根手指放在女儿嘴里，防止她咬到自己，甚至在夜间也是如此。

2.2 在过去十年里，提交人也一直照料她的伴侣。2007 年，在他们交往五年后，她的伴侣发生脑出血，导致昏迷。这对他的健康造成了严重影响。他被诊断为患有糖尿病、高血压、大脑性共济失调、缺乏平衡和行动能力、记忆缺失和抑郁。他在卫生、用药、饮食和行走方面需要持续的协助。

2.3 提交人还帮助其女儿及伴侣处理与市政当局、社会服务部、医院、学校、康复中心、信贷机构和自主权中心等机构的所有关系，以获取服务、福利、家庭支助、探访和医疗。提交人还处理各种行政需求。

2.4 提交人将剩余的时间和精力用于提升与残疾问题有关的医学和法律知识。为了维持必要的收入，她通过远程办公在家工作。她自 2013 年以来一直被允许远程办公，因为办公室工作与提交人女儿和伴侣所需的帮助相冲突。然而，提交人的远程办公权利在 2017 年 1 月被取消，这使她无法继续就业。

2.5 提交人指出，根据《任择议定书》第一条，委员会有权接受和审议个人或自行或联名提出或以其名义提出的，声称因为缔约国违反《公约》规定而受到伤害的来文。提交人主张，根据《任择议定书》第一条，她作为残疾人家庭照料者，也有资格提交来文。该主张基于三个相互关联的理由，即：(a) 她作为照料者与残疾人之间存在基本联系；(b) 法律对照料活动的不承认是一种歧视；(c) 照料是一项重要人权。

2.6 提交人还担任 2007 年成立的严重和极严重残疾家庭全国协调协会(以下简称“协会”)的主席。该协会致力于促进所有残疾人和家庭照料者的权利，旨在鼓励普及法律、行政程序、照顾和设施知识，并加强家庭与机构之间的沟通。在过去十年中，该协会采取了若干举措，要求缔约国为家庭照料者提供法律保护。该协会向意大利议会提交了一份 20 万人签名的请愿书，要求制定关于家庭照料者身份和应享权利的立法。在该协会的支持下，提交人和其他家庭照料者对国家社

会保障部提起诉讼，要求支付社会保障福利。然而，米兰和罗马的法院驳回了这些诉讼。在过去十年中，议会两院也提出了几项有关家庭照料者的法案，但是，这些法案的审议尚未结束，没有一项法案生效。

2.7 由于立法者的不作为，该协会还与另外 3 万人一道，向欧洲议会发起了请愿。由此，2015 年 9 月 17 日举行了听证会，引起了对这一问题的高度关注。听证会后，请愿委员会主席致函意大利卫生部长，以了解当局对所提请求的答复。

2.8 提交人指出，目前，缔约国的法律制度没有在援助养恤金、赔偿金或疾病保险方面向家庭照料者提供任何法律保护。这种缺乏法律承认和支持的情况使提交人等家庭照料者的健康、财务、社会经济状况以及个人和社会生活可能遭受负面和严重后果。由于得不到法律承认，提交人陷入贫困。她无权因照料女儿和伴侣而获得补偿或经济支助。缔约国唯一承认的照料津贴是发放给残疾人小额津贴。提交人指出，由于她不能继续远程办公，她将失去工作和相关收入，因为她必须呆在家里才能看护女儿和伴侣。提交人进一步指出，作为家庭照料者，她被迫承担与提供照料有关的直接和间接费用。此外，她将无法继续工作及赚取收入，这一情况将对她的应享养恤金权利产生长期影响。

2.9 提交人认为，由于立法上的这一缺陷，缺乏有效的现有国内补救办法可弥补侵犯提交人及其亲属《公约》权利的行为。因此，用尽其他一般补救办法也不会有效，因为家庭照料者的权利得不到承认。

申诉

3.1 提交人声称，家庭照料者得不到法律承认和支持，侵犯了提交人、其女儿及伴侣根据《公约》第五、第八、第十二、第十六、第十九、第二十三、第二十五和第二十八条享有的权利。

第五条

3.2 提交人主张，意大利法律制度中的法律真空使家庭照料者处于脆弱境地，并可能遭受违反《公约》第五条的“连带歧视”。提交人声称，她与她所照料的家庭成员关系密切，因此在劳动力市场上受到歧视，而提交人的远程办公权利被取消并可能失去工作即是体现。她补充说，照料者很难将有酬工作与照料活动结合起来，这迫使他们从事非全时工作或完全离开劳动力市场，从而给家庭带来严重经济后果和高昂成本。提交人还指称，她面临性别歧视，因为大多数家庭照料者是妇女。她主张，缔约国有义务采取一切适当步骤，包括采取有利于残疾人及其家庭的具体措施和积极行动，以避免歧视，实现实质性平等。

第八条

3.3 提交人认为，因为缺乏专业辅导、信息，以及不正式承认家庭照料者的技能，来文中的实际情况违反了《公约》第八条。提交人声称自己从未收到任何来自公共当局的有助于她履行照料者职责的信息，特别是关于获得社会福利以及在家中获得社会和保健服务的标准。她认为，家庭照料者需要专业辅导，了解如何解决残疾人的需求，以确保在照料方面的认识和选择自由，并提供特定和高质量的协助。然而，家庭照料者往往得不到当局的援助和支持，包括在开展医疗活动方面也是如此，如更换气管支气管装置和饲管，以及进行鼻气管抽吸和心肺复

苏。提交人主张，缔约国应制定专门的培训方案，旨在提高家庭照料的质量，并在国家一级正式培养照料者的能力。

第十二条

3.4 提交人声称，由于缔约国不承认家庭照料者的地位，违反了《公约》第十二条。她认为，结合在社区生活的权利来解释第十二条意味着，应当通过以社区为基础的办法来支持法律权利能力的行使。因此，家庭照料者的关键角色必须得到承认，因为只有通过这种办法，才有可能实现残疾人充分融入和参与社区。提交人还主张，在与她家人类似的情形中，法律权利能力由家庭照料者行使，但缔约国的法律制度不承认家庭照料者的地位或角色，也不为这种角色提供任何具体形式的培训、援助或准备。

第十六条

3.5 提交人声称，因为缺乏具体的预防措施来帮助家庭照料者兼顾工作、对家人的协助和家庭生活，缔约国未能防止家庭照料者出现身心疲惫的情况，这违反了《公约》第十六条。她主张，如果家庭照料者无法充分满足受助人的需要，受助人就有可能遭受忽视或虐待。

第十九条

3.6 提交人称，家庭照料者得不到法律承认，严重影响了包括其家人在内的残疾人在社区独立生活以及融入和参与社会的权利，侵犯了残疾人根据《公约》第十九条享有的权利。她还称，根据第十九条的规定，残疾人应有权决定在何处以及与何人一起生活，而不必接受特定的生活安排。她坚持认为，残疾人及其家人有权决定自己的生活，有权根据自己的具体需要获得支助。对独立生活和融入社区的保护要求缔约国提供服务支助家庭，特别是照料者。这种支助不应简化为单纯提供津贴，但提交人指出，缔约国甚至不提供单纯的津贴，因为家庭照料者无权获得经济支助，只向残疾人提供小额的照料津贴。她指出，她的家人需要负担得起的日托服务、家庭帮手、临时照料、夜间照料、指导和辅导、教育和技能发展。

第二十三条

3.7 提交人还主张，缔约国没有分配具体的财政、社会和其他资源，以确保家庭获得必要的支助，这违反了《公约》第二十三条。她认为，第二十三条规定缔约国有义务根据残疾人的需要采取资金援助形式的措施，使残疾人能够与家人共同生活，而不被安置在机构中。提交人认为，缺乏支持其家庭的适当措施违反了《公约》第二十三条。

第二十五条

3.8 提交人还主张，由于缔约国的法律制度不承认家庭照料者在卫生系统中的角色，提交人及其家人根据《公约》第二十五条享有的权利受到侵犯。她认为，残疾人的健康需求需要家庭照料者和卫生专业人员之间和谐合作。

第二十八条

3.9 提交人还声称，缔约国不承认家庭照料者应享任何形式的社会保护或保险，违反了《公约》第二十八条。此外，在如提交人这样的情况下，家庭照料者由于其照料活动而失去工作时，无法获得任何形式的社会福利。她认为，因此，残疾人家庭极可能陷入贫困。他们因而特别需要资源、时间和服务方面的社会保护。她指出，旨在改善残疾人及其家庭生活条件的措施可以采取不同的形式，如费用补偿、更有利的获取住房的机会、经济上可负担的照料服务、优惠的税率、灵活的工作时间和离家近的工作场所、承认照护者在养恤金制度中的地位、防止工作中的歧视和任意解雇。然而，她注意到，缔约国没有提供任何这类措施，也没有向家庭提供充分的社会保障措施。

请求的补救

3.10 提交人请委员会宣布缔约国违反了《公约》第五、第八、第十二、第十六、第十九、第二十三、第二十五和第二十八条规定的义务，并建议缔约国采取一切必要措施，履行委员会的调查结果，向提交人家庭提供有效补救，包括报销所发生的任何法律费用，并给予赔偿。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2018年6月12日和10月12日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情实质的意见。缔约国认为，来文明显没有根据，而且国内补救办法尚未用尽，因此应宣布来文不可受理。

4.2 缔约国指出，提交人在协会的支持下，向米兰和罗马法院对国家社会保障部提起诉讼，要求支付社会保障和社会福利金。缔约国注意到，相关法院分别于2014年7月15日和10月14日驳回了诉讼。缔约国认为，提交人本应就这些决定提出上诉，以用尽国内补救办法。缔约国还主张，提交人本应根据2006年3月1日第67号法(关于对残疾人、歧视受害者的司法保护规定)“启动司法保护措施”，因为提交人提出了因其远程办公权被取消而在劳动力市场受到歧视的申诉。

4.3 关于申诉的实质问题，缔约国认为，其国内立法规定了不同形式的保障。首先，1992年2月5日第104号法(关于残疾人援助、残疾人融入社会和残疾人权利)第33条规定，为协助严重残疾家庭成员的公共或私营部门雇员提供三天带薪假。第二，2001年3月26日第151号法令第42条规定了特别带薪假，为协助残疾人的雇员提供为期两年的假期。照料者有权获得等同于最后一份工资的津贴，期间津贴由雇主虚拟社会缴款支付。第三，2006年12月27日第296号法律第1条规定了受养人基金，该基金向残疾人家属提供支助。根据这些规定，可提供资金援助用于购买家庭照料和协助服务，也可用以入住寄宿式护理机构获得临时护理。第四，根据2017年12月27日第205号法律第1(254)条设立了“支持家庭照料者的照料及协助职责基金”，该基金于2018年、2019年和2020年每年拨款两千万欧元，用于支付旨在承认家庭照料者的社会和经济价值的立法干预措施产生的财政开支。第五，第151号法令规定向残疾儿童的父母提供更长的育儿假，最长可达三年。

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 2018年12月21日，提交人就缔约国关于本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，提交人称，来文中提出的申诉直接源于国内法，更确切地说，源于缔约国未能提供承认家庭照料者角色的适当法律框架。她认为，因此，任何司法机制都不能被视为《任择议定书》第二条第(四)项意义上的有效机制。

5.3 提交人提到自己和其他家庭照料者分别于2014年2月3日和26日向罗马法院和米兰法院提出申诉，主张缔约国应支付家庭照料者的社会保障缴款。提交人指出，她提起这一诉讼只是为了使照料者开展的工作活动获得某种形式的法律承认。她请求法院扩大适用于其他受保护类别的规则的范围，以覆盖家庭照料者。特别是，她要求支付社会缴款和福利金，以及强制性事故险、疾病险和第三者责任险。米兰法院在2014年7月15日的判决中明确承认意大利法律制度存在结构性问题，认定“此处提请司法当局注意的问题，考虑到其内容和范围，应由议会解决”。该法院进一步指出，由于法律没有规定家庭照料者的法律地位，“当然不能通过判例来设立”(这一地位)。提交人称，因此，上诉不会有任何成功的希望。她注意到欧洲人权法院在 *Oliari* 等人诉意大利一案¹ 中的判例，其中该法院指出，国内法院“不得不请立法机构采取行动”，因此，“不能指责申诉人根本没有或直到司法程序结束才寻求无效的补救办法”。提交人还指出，根据国内法，个人无权直接向宪法法院申请审查某部法律的合宪性，也无权就缺乏立法措施提出申诉。国内法院可以解释和适用现行法律，但无权修改现行法律。

5.4 关于缔约国就第67号法为歧视受害者规定的补救办法提出的论点，提交人称，这种提法具有误导性。这种补救办法无关提交人及其家人的涉及家庭照料者地位获得法律承认的情况，而是涉及据称在就业和工作条件方面歧视残疾人的诉讼。

5.5 提交人注意到，缔约国援引了几项立法性法规(见上文第4.3段)，认为这些法规为家庭照料者提供了保障。提交人重申其主张，即缔约国的法律制度，包括缔约国提到的措施，没有提供任何有效的支持家庭照料者的社会保障措施，如费用补偿、获得住房、经济上可负担的照料服务、优惠的税收制度、灵活的工作时间和离家近的工作场所、承认照料者在养恤金制度中的地位、保护照料者在劳动力市场不受歧视和任意解雇。提交人指出，缔约国援引了第104号法第33条的规定，根据该条，照料者有权每月休三天带薪假，相应的社会保障缴款将由国家支付。她指出，这显然远不足以满足如她家人一般的长期、持续援助的需求。她还注意到缔约国提供的信息，即有12岁以下严重残疾子女的父母可将育儿假延长至三年。提交人指出，这项法条不适用于她的情况，因为她女儿已成年。至于缔约国提供的关于根据第151号法令享有特别带薪假这一信息，提交人指出，这是一项非常措施，一生只能准予一次，时长最多两年。这项措施无法补救她的情况，因为她和女儿需要持续、不间断和专心的照料。提交人还注意到，缔约国提及受养人基金。她认为，这项措施同样未能正式承认和规范家庭照料者这一类别。她指出，该基金提供的经济支助是零散的，范围有限，可用的经济资

¹ 第18766/11号和第36030/11号申诉，2015年7月21日的判决，第82-83段。

源往往被指定用于特定服务。她最后指出，缔约国还提及为支持家庭照料者的照料和协助角色而设立的基金。提交人称，缔约国提供的资料不完整且具有误导性，因为经济与财政部没有批准必要的财政预算调整，以划拨资源落实该基金。因此，该基金正式存在，但尚未生效，也没有向提交人等家庭照料者提供任何形式的补救或赔偿。

B. 委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 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。

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

6.3 委员会注意到缔约国的论点，即来文应被认定因未用尽国内补救办法而不可受理，因为提交人未对米兰法院和罗马法院分别于 2014 年 7 月 15 日和 10 月 14 日作出的驳回提交人关于支付家庭照料者社会保障缴款的申诉的决定提起上诉。委员会还注意到，缔约国认为，提交人本应根据第 67 号法就其关于因其远程办公权被取消而在劳动力市场受到歧视的申诉申请司法保护。委员会还注意到，提交人主张，来文中提出的申诉直接源于缔约国未能提供适当的法律框架以承认家庭照料者的地位，因此，没有任何司法机制可被视为《任择议定书》第二条第(四)项意义上的有效机制。

6.4 委员会回顾其判例，即，如国内补救办法没有成功的合理前景，则无需用尽国内补救办法，但来文提交人在寻求现有补救办法时必须采取尽责的做法，而且仅凭对国内补救办法有效性的怀疑或假设，并不能免除提交人用尽国内补救办法的责任。²

6.5 委员会注意到提交人提供的资料，即米兰法院在 2014 年 7 月 15 日的决定中明确承认意大利法律制度存在结构性问题，但认为考虑到其内容和范围，这一结构性问题无法由司法当局进行补救，只能通过议会立法进行补救。委员会还注意到提交人的观点，即，根据国内法，个人无权直接向宪法法院申请审查某项法律的合宪性，也无权就缺乏立法措施提出申诉。此外，委员会注意到提交人主张，第 67 号法为歧视受害者规定的补救办法不涉及提交人及其家人的关于家庭照料者地位获得法律承认的情况，而是涉及据称在就业和工作条件方面歧视残疾人的诉讼。委员会注意到，缔约国没有反驳提交人关于米兰法院的决定、个人向宪法法院提出申诉的可能性以及第 67 号法为歧视受害者规定的补救办法的任何信息。缔约国也没有提供任何资料，说明对米兰法院和罗马法院 2014 年 7 月 15 日和 10 月 14 日的决定提出上诉是否有可能胜诉——考虑到提交人最初向这两个法院提出的诉讼被驳回的原因是缺乏承认家庭照料者地位的国内立法。鉴于上述事实，委员会因此认为《任择议定书》第二条第(四)项并不妨碍委员会审议本来文。

² D.L.诉瑞典(CRPD/C/17/D/31/2015)，第 7.3 段；E.O.J.等人诉瑞典(CRPD/C/18/D/28/2015)，第 10.6 段；以及 T.M.诉希腊(CRPD/C/21/D/42/2017)，第 6.4 段。另见 V.S.诉新西兰(CCPR/C/115/D/2072/2011)，第 6.3 段；García Perea 诉西班牙(CCPR/C/95/D/1511/2006)，第 6.2 段；以及 Vargay 诉加拿大(CCPR/C/96/D/1639/2007)，第 7.3 段。

6.6 委员会还注意到，缔约国提出，来文明显毫无根据，应根据《任择议定书》第二条第(五)项宣布不可受理。委员会注意到，提交人主张，家庭照料者得不到法律承认和支持，侵犯了提交人、其女儿及伴侣根据《公约》第五、第八、第十二、第十六、第十九、第二十三、第二十五和第二十八条享有的权利。提交人还声称，根据《任择议定书》第一条，她有资格以家庭照料者的身份代表自己提出申诉；该主张基于三个相互关联的理由，即：(a) 照料者与残疾人之间存在基本联系；(b) 法律对照料活动的不承认是一种歧视；(c) 照料是一项重要人权。

6.7 委员会指出，根据《任择议定书》第一条，委员会有权接受和审议个人或联名提出或以其名义提出的，声称因为缔约国违反《公约》规定而受到伤害的来文。委员会回顾其判例，即根据《公约》第一条，残疾人包括但不限于肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人，这些损伤与各种障碍相互作用，可能阻碍残疾人在与他人平等的基础上充分和切实地参与社会。委员会认为，疾病和残疾之间的差别是程度的差别，而不是类别的差别。最初被认为是疾病的健康损伤，由于其持续时间或持久性，可能发展成为残疾方面的损伤。基于人权的残疾模式要求考虑到残疾人的多样性(序言部分，第(九)段)，以及残疾人与态度和环境障碍之间的相互作用(序言部分，第(五)段)。³ 在本案中，很明显，当事各方提供的资料并不妨碍委员会认为提交人女儿和伴侣的缺陷，在与障碍的相互作用下，可能妨碍他们在《公约》第一条意义内的与他人平等的基础上充分和切实地参与社会。

6.8 委员会注意到，提交人没有主张她本人患有《公约》第一条意义内的肢体、精神、智力或感官长期损伤。因此，关于提交人基于其自身权利提出的申诉，委员会必须确定《公约》是否保护残疾人以外的个人的权利，以及是否可以根据《任择议定书》提出侵犯这些权利的申诉。委员会回顾，如《公约》第一条所述，《公约》的宗旨是促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权。然而，委员会意识到，在一些情况下，如果家庭照料者没有得到保护，残疾人的权利便无法实现。在这方面，委员会指出《公约》序言(第(二十四)段)指出，家庭是自然和基本社会组成单元，有权获得社会和国家的保护；残疾人及其家庭成员应获得必要的保护和援助，使家庭能够为残疾人充分和平等地享有其权利作出贡献。根据《公约》第一条所述的《公约》宗旨，《公约》第二十八条第一款承认残疾人有权为自己及其家庭获得适当生活水准。然而，第二十八条第二款第(三)项明确要求缔约国确保残疾人及其家庭能够获得援助，以保障和促进残疾人获得社会保护的权力。这一案文在起草过程中原本包含如今第二十三条的内容；这一案文表明，在第二十八条第二款第(三)项的狭义范围内，《公约》赋予残疾人家属从国家获得援助的权利。这项权利与《公约》保障的所有其他权利一样，旨在实现第一条所述的《公约》宗旨。因此，第二十八条第二款第(三)项规定的家属权利必定与保护残疾人的权利有着不可分割的联系。第二十八条第二款第(三)项赋予非残疾的家属一项权利，前提是这项权利是实现残疾人权利的必要先决条件，剥夺这项权利将对残疾人权利产生直接的不利影响。是否满足这些先决条件需要逐案评估。正如本委员会在第6号一般性意见(2018年)(第20段)中

³ S.C.诉巴西(CRPD/C/12/D/10/2013)，第6.3段；以及Sherlock诉澳大利亚(CRPD/C/24/D/20/2014)，第8.6段。

所述，将“连带歧视”的概念纳入《公约》的原因是为了消除和打击与残疾有关的一切歧视情况和/或歧视行为。

6.9 鉴于上述情况，委员会认为，在本案的具体情况下，就可否受理而言，提交人充分证实了缔约国根据第二十八条第二款第(三)项向作为家庭照料者的提交人提供援助是实现与提交人生活于同一家庭的女儿和伴侣权利的必要条件，他们权利的享有与承认提交人根据第二十八条第二款第(三)项享有的权利密不可分，缺乏这种支持将对其女儿和伴侣的权利产生直接的不利影响。在得出这一结论后，委员会认为，《任择议定书》第一条并不妨碍委员会审议提交人代表其女儿和伴侣提出的申诉以及提交人代表自己根据《公约》第二十八条第二款第(三)项提出的申诉(均与第五条一并解读)。

6.10 委员会注意到，提交人声称，不承认家庭照料者地位，违反了《公约》第十六条；提交人还声称，由于缔约国的法律制度不承认家庭照料者在卫生系统中的作用，提交人及其家属根据《公约》第二十五条享有的权利受到了侵犯。然而，委员会注意到提交人没有提供任何进一步的资料或论证来证实这些申诉，委员会因此根据《任择议定书》第二条第(五)项，认定这些申诉因缺乏证据而不可受理。

6.11 委员会还注意到，提交人声称，由于缔约国没有向照料者提供专业辅导和信息，也没有正式承认他们作为照料者的技能，这违反了《公约》第八条。委员会还注意到，提交人声称，缔约国不承认家庭照料者的地位，违反了《公约》第十二条。然而，委员会注意到，提交人提出这些申诉是基于她本人作为照料者的权利受到侵犯；提交人没有提供任何具体资料，说明她认为所提出的申诉如何构成对她女儿和伴侣在这些条款下的权利的侵犯。关于根据《公约》第十二条提出的申诉，委员会还注意到，提交人没有提出她女儿或伴侣被剥夺了法律能力。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第二条第(五)项，提交人根据《公约》第八条和第十二条提出的申诉因缺乏证据而不可受理。

6.12 委员会注意到，提交人进一步声称：由于她身兼照料者职责，她在劳动力市场上受到歧视，导致她失去就业机会和收入，这违反了《公约》第五条；家庭照料者得不到法律承认，影响了她女儿和伴侣在社区独立生活以及融入和参与社会的权利，侵犯了他们根据《公约》第十九条享有的权利；缔约国未能为其家庭分配特定财政、社会和其他资源，侵犯了提交人女儿和伴侣根据《公约》第二十三条享有的权利。委员会还注意到提交人的论点，即，家庭照料者得不到法律承认，由此导致经济和社会保护缺失，这违反了《公约》第二十八条。委员会认为，根据《公约》第二十八条提出的申诉是针对整个家庭援引的，重点是缔约国据称未能向如提交人家庭这样的残疾人家庭提供援助，使其很可能陷入贫困。考虑到提交人提供的资料，委员会认为，就可否受理而言，提交人已充分证实她代表女儿和伴侣根据《公约》第十九条和第二十三条提出的申诉，以及代表家庭，即提交人自身、其女儿和伴侣根据《公约》第二十八条(与第五条一并解读)提出的申诉。

6.13 由于来文可受理性没有受到任何其他质疑，委员会宣布来文以下部分可予受理，即提交人代表其女儿和伴侣根据《公约》第十九条和第二十三条提出的申诉，以及代表其本人及其家属根据《公约》第二十八条第二款第(三)项(与第五条一并解读)提出的申诉，并着手审议实质问题。

审议实质问题

7.1 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，参照已收到的所有资料，审议了本来文。

7.2 委员会注意到，提交人声称，家庭照料者得不到法律承认，严重影响了包括其家人在内的残疾人在社区独立生活以及融入和参与社会的权利，侵犯了残疾人根据《公约》第十九条享有的权利。委员会注意到她的论点，即残疾人应有权决定在何处以及与何人一起生活，而不必接受特定的生活安排，残疾人及其家人有权就其生活作出决定，并根据其具体需要获得支助。委员会还注意到缔约国的观点，缔约国认为其国内立法为残疾人家庭提供了各种形式的保护。

7.3 委员会回顾，根据《公约》第十九条，缔约国应当采取有效和适当的措施，便利残疾人充分享有在与他人同等选择的基础上在社区中生活的权利，以及充分融入和参与社区的权利，包括确保残疾人有机会在与其他人平等的基础上选择居所，选择在何处、与何人一起生活；确保残疾人获得各种居家、住所和其他社区支助服务，包括必要的个人援助，以便在社区生活和融入社区，避免同社区隔绝或隔离；确保残疾人可以在平等基础上享用为公众提供的社区服务和设施，并确保这些服务和设施符合他们的需要。

7.4 委员会还回顾其关于独立生活和融入社区的第 5 号一般性意见(2017 年)，其中委员会指出，必须将个人化的支助服务视为一项权利，而不是一种医疗、社会或慈善照料。因此，残疾人有权根据其个人需要和喜好选择服务和提供方；个人化的支助应足够灵活，以适应“使用者”的要求，而不是让“使用者”适应支助服务。⁴ 委员会还得出结论认为，便利残疾人充分享有在社区生活的权利的义务要求各国促进、便利和提供适当的立法、行政、预算、司法、方案、宣传和其他措施，以确保充分实现《公约》所载的独立生活和融入社区的权利。⁵ 委员会还强调，缔约国应增强残疾人家属的权能，以支持残疾人实现独立生活和融入社区的权利。⁶ 此外，委员会还澄清，残疾支助服务必须是所有残疾人都可用、可获得、负担得起、可接受和可调整的，并顾及个人或家庭收入等不同生活条件和个人情况。⁷ 最后，委员会强调，缔约国有必要向家庭照料者提供充分的支助服务，使家庭照料者能够帮助其亲属在社区中独立生活。这种支助应包括临时护理服务和其他支助服务。⁸ 此外，委员会还发现，财政支助对于家庭照料者也至关重要，因为他们无法进入劳动力市场，往往生活在极端贫困之中。因此，缔约国有义务向残疾人家庭提供社会支助，并促进辅导服务、支助圈和其他适当支助选择的开发。⁹ 委员会指出，在其关于缔约国初次报告的结论性意见中，委员会感到关切的是，缔约国有将残疾人重新安置于收容机构的趋势，而且没有重新分配划拨给收容机构的资金，用于促进和确保所有残疾人在其社区内独立生活。此外，委员会关切地注意到这些政策产生的具有性别差异的后果，即妇女被迫留在

⁴ 第 5 号一般性意见(2017 年)，第 28 段。

⁵ 同上，第 54 段。

⁶ 同上，第 55 段。

⁷ 同上，第 60 段。

⁸ 同上，第 67 段。

⁹ 同上。

家庭中照料残疾同辈，而不是在劳动力市场就业。委员会建议缔约国落实保障措施，以保持在所有地区自主独立生活的权利，并将资源从收容机构转向以社区为基础的服务，增加预算支持，使残疾人能够在全国各地独立生活，平等获得包括个人援助在内的服务。¹⁰

7.5 在本案中，委员会注意到，提交人声称，她作为家庭照料者得不到法律承认和支助，影响了她女儿和伴侣在社区独立生活以及融入和参与社会的权利，侵犯了他们根据《公约》第十九条享有的权利。委员会注意到，提交人提供的资料表明，缔约国当局没有向她的家庭提供任何支助，如经济支助、社会支助、负担得起的日托服务、家庭帮手、临时照料、夜间照料、指导和辅导、教育和技能发展。委员会还注意到，缔约国称，其国内立法为残疾人家庭提供了不同形式的保护，如家庭照料者可享有三天带薪假；协助残疾人的雇员可享受为期两年的特别带薪假；支助残疾人家属的基金提供了援助；残疾儿童的父母可享受最长三年的育儿假。然而，委员会注意到，提交人认为，考虑到她的家人需要持续的援助，缔约国提及的措施没有一项与她的家庭状况相关。委员会还注意到提交人的主张，即缔约国提到的所有措施都没有提供任何有效的支持家庭照料者的社会保障措施，如费用补偿、获得住房、经济上可负担的照料服务、优惠的税收制度、灵活的工作时间、承认照料者在养恤金制度中的地位、保护照料者在劳动力市场不受歧视和任意解雇。委员会还注意到，提交人提供的资料表明，她的家庭没有获得任何形式的补救或赔偿以解决他们的情况，包括来自缔约国提到的基金的补救或赔偿。

7.6 委员会注意到提交人提供的资料，即，她的家庭没有获得充分的支助服务，以促进她的女儿和伴侣在拥有与他人同等选择的基础上在社区生活的权利，以及他们充分融入和参与社区的权利。委员会注意到，缔约国没有反驳提交人的说法，只是提供了一些不适用于提交人家庭情况的国内立法规定的一般性支助措施。因此，委员会根据提交的资料得出结论认为：提交人的女儿和伴侣没有获得个人化的支助服务；缔约国没有促进、便利和提供适当的立法、行政、预算、司法、方案、宣传和其他措施，以确保充分实现《公约》所载的独立生活和融入社区的权利；缔约国没有向家庭照料者提供适足的支助服务，使其能够帮助亲属在社区中独立生活，包括提供临时照料服务、其他支助服务、经济支助、社会支助、辅导服务和其他适当的支助选择，从而侵犯了提交人及其女儿和伴侣根据《公约》第十九条享有的权利。

7.7 委员会注意到，提交人声称，缔约国没有划拨具体的财政、社会和其他资源，以确保类似提交人家庭的残疾人家庭能够获得必要的支助，这违反了《公约》第二十三条。委员会注意到提交人的论点，即第二十三条规定缔约国有义务根据残疾人的不同需要采取资金援助形式的措施，使残疾人能够与家人共同生活，而不被安置于机构中。委员会回顾，对残疾儿童和父母而言，在社区独立生活的权利与家庭权密切相关，缺乏以社区为基础的支助和服务可能给残疾人家庭造成经济压力和紧张。¹¹ 委员会回顾，在其关于缔约国初次报告的意见中，委员会表示关切的是，缺乏具体措施(包括经济补助)来支助高度需要支助的残疾儿童或成人家庭。委员会建议缔约国在所有地区分配特定财政、社会和其他资源，

¹⁰ CRPD/C/ITA/CO/1, 第 47 至第 48 段。

¹¹ 第 5 号一般性意见(2017 年), 第 87 段。

以确保所有有残疾成员，包括高度需要支助的成员的家属，能够获得他们所需的支助，保障居家和家庭权以及融入和参与当地社区的权利，并消除诉诸收容机构的需要。¹² 在本案中，委员会注意到，提交人声称，她的家庭没有得到包括资金支助在内的任何具体支助措施，以确保她的女儿和伴侣的居家和家庭权以及融入和参与当地社区的权利得到保障，并确保处于类似境况的家庭能够避免诉诸收容机构；此说法未被反驳。因此，委员会认定，缔约国未能向该家庭提供充分支持，以保障其居家和家庭权，这侵犯了提交人的女儿和伴侣依据《公约》第二十三条享有的权利。

7.8 委员会注意到，提交人声称，缔约国不承认家庭照料者应享有任何形式的社会保护或保险，违反了《公约》第二十八条规定的家庭权利；由于缔约国不提供法律保护和援助，包括提交人家庭在内的残疾人家庭极有可能陷入贫困，因此特别需要资源、时间和服务方面的社会保护。委员会回顾，根据《公约》第二十八条第二款第(三)项，缔约国应采取适当步骤，确保生活贫困的残疾人及其家属，在与残疾有关的费用支出方面，包括适足的培训、辅导、经济援助和临时护理方面，可以获得国家援助。委员会还回顾，为确保残疾人享有适当生活水准，缔约国有义务确保残疾人，特别是生活贫困的残疾人，能够获得适当和负担得起的服务、设备和其他援助，以满足与残疾有关的需求。此外，还需要让残疾人有机会参加社区的公共和补贴住房方案。委员会回顾，让残疾人自行支付与残疾有关的费用被视为与《公约》相违背。¹³ 委员会还回顾，在其对缔约国初次报告的意见中有关《公约》第二十八条的部分，委员会对以下问题表示关切：缔约国的社会保护机制存在地区差异；未规定社会援助最低标准；缔约国残疾人及其家庭的贫困程度很高；以及缺乏对紧缩措施不利影响的评估。¹⁴

7.9 委员会还注意到，提交人声称，意大利法律制度中的法律真空使家庭照料者处于脆弱境地，并可能遭受违反《公约》第五条的“连带歧视”。委员会注意到，提交人声称，提交人与她所照料的家庭成员关系密切，并因此在劳动力市场受到歧视，提交人的远程办公权被取消以及失去工作和收入就是体现。委员会回顾其关于平等和不歧视的第6号一般性意见(2018年)，其中指出，禁止一切基于残疾的歧视的义务包括残疾人及其相关人员，例如残疾儿童的父母。¹⁵ 委员会还指出，“基于残疾”的歧视因此也可针对与残疾人有联系的人，称为“连带歧视”，而第五条涵盖的范围之广是为了消除和打击与残疾有关的一切歧视性情况和/或歧视行为。¹⁶ 在这方面，委员会进一步强调，贫困既是多重歧视的复合因素，也是多重歧视的结果。未能落实残疾人本人及其家庭享有适当生活水准的权利，违背了《公约》的目标。为了达到与其他人相似的适当生活水准，残疾人通常需要额外支出。因此，缔约国有义务采取有效措施，使残疾人能够支付与残疾有关的额外费用。¹⁷ 委员会还注意到，欧洲法院认定，就业和职业方面的平等待遇原则并不限于残疾人本身；并注意到该法院的结论，即，在雇主给予自身无

¹² CRPD/C/ITA/CO/1, 第51至第52段。

¹³ 第5号一般性意见(2017年)，第92段。

¹⁴ CRPD/C/ITA/CO/1, 第71至第72段。

¹⁵ 第6号一般性意见(2018年)，第17段。

¹⁶ 同上，第20段。

¹⁷ 同上，第68段。

残疾雇员的待遇不如其他雇员在相似情况下现在、过去或将来所得到的待遇，且已经确定这些雇员受到较差待遇是因其子女残疾，而子女的照料主要由这些雇员承担的情况下，这种待遇有违禁止直接歧视的规定。¹⁸ 委员会还注意到，欧洲人权法院认定，因子女残疾而歧视性对待申诉人是《欧洲人权公约》第十四条所涵盖的一种基于残疾的歧视。¹⁹

7.10 在本案的情况下，委员会注意到提交人的论点，即由于远程办公权被取消，提交人无法继续就业，导致她失去收入；该论点未被反驳。委员会还注意到提交人称，由于她女儿和伴侣需要持续的照料，远程办公是提交人能够维持就业并同时照料家人以避免机构收容的必要条件。委员会注意到提交人认为，由于身兼家庭照料者职责，提交人无法在劳动力市场获得就业机会，这构成了《公约》第五条意义上的连带歧视。委员会还注意到，缔约国没有提供任何资料，说明向处于这种情况的家庭提供任何形式的支助措施、援助或社会保护的情况。因此，委员会认为，缔约国当局没有提供社会保护、残疾相关费用方面的援助、适足的培训、辅导、经济援助和临时照料，这侵犯了提交人及其家庭依据与《公约》第五条一并解读的第二十八条享有的权利。

C. 结论和建议

8. 委员会根据《任择议定书》第五条行事，认为缔约国未能履行根据《公约》第十九、第二十三条以及与第五条一并解读的第二十八条第二款第(三)项对提交人女儿和伴侣承担的义务，以及根据与《公约》第五条一并解读的第二十八条第二款第(三)项对提交人本人承担的义务。因此，委员会向缔约国提出以下建议：

(a) 对于提交人、其女儿和伴侣，缔约国有义务：

- (一) 向其提供适足的补偿，包括补偿提交本来文过程中产生的任何法律费用；
- (二) 采取适当措施，确保提交人的家庭获得充分的个人化支持服务，包括临时照料服务、经济援助、辅导服务、社会支助和其他适当的支助选择，以确保他们享有《公约》第十九条、第二十三条和第二十八条第二款第(三)项规定的权利；

(b) 总体而言，缔约国有义务采取措施，防止今后发生类似侵权行为。在这方面，委员会请缔约国：

- (一) 视需要修订国内法规，以确保社会保护方案在平等对待残疾人与其他人的基础上，满足残疾人的广泛要求；²⁰

¹⁸ 欧洲法院，S. Coleman 诉 Attridge Law 和 Steve Law, ECLI:EU:C:2008:415, 2008 年 7 月 17 日，第 38、50 和 56 段。

¹⁹ 欧洲人权法院，Guberina 诉克罗地亚，第 23682/13 号申诉，2016 年 3 月 22 日的判决，第 76 至第 79 段。

²⁰ 第 5 号一般性意见(2017 年)，第 97(c)段。

- (二) 以残疾人能够理解的方式向他们宣传独立生活和融入社区的权利，并提供赋权培训，以帮助残疾人学习如何行使自己的权利；²¹
- (三) 落实保障措施，以保持在所有地区自主独立生活的权利，并将资源从收容机构转向以社区为基础的服务，增加预算支持，使残疾人能够独立生活，平等获得个人援助、家庭照料者支助等酌情提供的服务。

9. 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一份书面答复，说明根据本意见和委员会的建议所采取的任何行动。还请缔约国公布委员会的意见，并将之译成缔约国的官方语文，以无障碍的格式广为分发，以便社会各界知悉。

²¹ 同上，第 97(f)段。