



残疾人权利公约

Distr.: General  
3 December 2014  
Chinese  
Original: English

残疾人权利委员会

审议缔约国根据《公约》第三十五条提交的报告

缔约国应于 2012 年提交的初次报告

欧洲联盟 \* \*\*

[收到日期：2014 年 6 月 5 日]

\* 本文件印发前未经正式编辑。

\*\* 附件可在秘书处的文档中查阅。

GE.14-23263 (EXT)



\* 1 4 2 3 2 6 3 \*

请回收 



## 目录

	段次	页次
简称表.....		4
一. 导言.....	1-17	6
A. 欧盟作为《残疾人权利公约》缔约方.....	3-4	6
B. 欧盟法律秩序.....	5-15	7
C. 关键统计资料.....	16-17	9
二. 《公约》的一般规定.....	18-33	9
第一条——宗旨.....	18-21	9
第二条——定义.....	22-24	10
第三条——一般原则.....	25-26	11
第四条——一般义务.....	27-33	12
三. 与具体权利有关的情况.....	34-178	13
第五条——平等和不歧视.....	34-42	13
第八条——提高认识.....	43-45	15
第九和第二十一条——无障碍、表达意见的自由、获得信息的机会.....	46-62	16
第十条——生命权.....	63-64	21
第十一条——危难情况和人道主义紧急情况.....	65-67	21
第十二条——在法律面前获得平等承认.....	68-70	22
第十三条——获得司法保护.....	71-78	23
第十四条——自由和人身安全.....	79-80	25
第十五条——免于酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚.....	81-82	26
第十六条——免于剥削、暴力和凌虐.....	83-85	26
第十七条——保护人身完整性.....	86-87	27
第十八条——迁徙自由和国籍.....	88-92	27
第十九条——独立生活和融入社区.....	93-108	29
第二十条——个人行动能力.....	109-113	34
第二十二条——尊重隐私.....	114-118	35
第二十三条——尊重家居和家庭.....	119-121	37

第二十四条—教育.....	122-130	37
第二十五条—健康.....	131-138	41
第二十六条—适应训练和康复.....	139-142	43
第二十七条—工作和就业.....	143-151	44
第二十八条—适足的生活水平和社会保护.....	152-162	47
第二十九条—参与政治和公共生活.....	163-170	50
第三十条—参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动.....	171-178	53
四. 关于残疾男童、女童和妇女具体境况的信息.....	179-197	56
第六条—残疾妇女.....	179-186	56
第七条—残疾儿童.....	187-197	57
五. 与具体义务有关的资料.....	198-242	60
第三十一条—统计数字和数据收集.....	198-205	60
第三十二条—国际合作.....	206-217	63
第三十三条—国家实施和监测.....	218-242	66
六. 与欧盟公共行政机构执行《公约》有关的信息.....	243-284	70
第一条和第二条—宗旨和定义.....	243-244	70
第四条—一般义务.....	245-250	70
第五和第二十七条—平等和不歧视，工作和就业.....	251-259	71
第八条—提高认识.....	260-263	73
第九和第二十一条—无障碍，表达意见的自由和获得信息的机会.....	264-271	75
第十一条—危难情况下的保护.....	272	76
第二十二条—尊重隐私.....	273-275	77
第二十四条—教育.....	276-279	77
第二十五和第二十六条—健康，适应训练和康复.....	280	78
第三十一条—统计和数据收集.....	281-284	78

## 简称表

欧残专家网	ANED	欧洲残疾问题专家学术网
《宪章》	Charter	《欧洲联盟基本权利宪章》
欧盟法院	CJEU	欧洲联盟法院
欧盟委	Commission	欧洲联盟委员会
欧理会	Council	欧洲联盟理事会
欧盟委总局	DG	欧洲联盟委员会总局
残疾高级小组	DHLG	残疾问题高级别小组
《残疾战略》	Disability Strategy	2010-2020 年欧洲残疾问题战略
欧盟委残疾在线工具	DOTCOM	欧洲联盟委员会残疾问题在线工具
特需—全纳教育局	EASNIE	欧洲特殊需求和全纳教育局
欧残论坛	EDF	欧洲残疾论坛
数保署	EDPS	欧洲数据保护监督署
欧对外署	EEAS	欧洲对外行动署
欧经共体	EEC	欧洲经济共同体
欧经社委	EESC	欧洲经济和社会委员会
欧监察员	EO	欧洲监察员
欧议会	EP	欧洲议会
欧公务员处	EPSO	欧洲公务员选拔处
欧发基金	ERDF	欧洲区域发展基金
欧社基金	ESF	欧洲社会基金
欧社融调查	EHSIS	欧洲健康和社会融入情况调查
欧结投基金	ESI Funds	欧洲结构和投资基金
欧权增进署	FRA	欧洲联盟基本权利增进署
欧盟	EU	欧洲联盟
欧改善条件基金会	EUROFOUND	欧洲改善生活和工作条件基金会
欧盟统计局	EUROSTAT	欧洲联盟统计局
欧盟收入—生活调查	EU-SILC	欧洲联盟收入和生活条件调查

---

豁免条例	GBER	一般集体豁免条例
影评委	IAB	影响评估委员会
信通技术	ICT	信息和通信技术
残发联	IDDC	国际残疾与发展联合会
欧盟委残疾小组	ISG	欧洲联盟委员会跨司残疾问题小组
特别单元	LFS-AHM	劳动力调查特别单元
社保信息交流系统	MISSOC	社会保护/社会保障法信息交流系统
欧议会申诉委	PETI	欧洲议会申诉委员会
国援现代化	SAM	国家援助现代化
《欧盟条约》	TEU	《欧洲联盟条约》
《欧盟运作条约》	TFEU	《欧洲联盟运作条约》

## 一. 引言

1. 本报告是协调中心联络欧洲联盟委员会相关部门和欧洲联盟其他机构、机关和组织编写的。报告涵盖从《残疾人权利公约》于 2011 年 1 月在欧洲联盟(欧盟)生效到 2013 年 12 月这一时期。报告酌情提及以前通过的属于《残疾人权利公约》范围内的立法和措施,还提及在报告期内提出并在 2014 年第一季度通过的某些重要立法。报告的格式和结构,遵循残疾人权利委员会发布的准则(CRPD/C/23)。

2. 在编写报告时,协调中心通过欧理会人权工作组和欧洲联盟委员会残疾问题支助小组,就欧盟公共行政部门落实《残疾人权利公约》一事,与包括成员国在内的相关各方和利益攸关方进行协商。欧盟委在以下会议上陈述了其开展的筹备工作:2012 年和 2013 年有成员国专家和欧盟一级的民间社会组织和残疾人组织参加的残疾问题高级别小组(残疾高级小组)各次会议;2013 年和 2014 年欧盟促进、保护和监测《残疾人权利公约》实施框架(“欧盟框架”)的各次会议;2013 年 10 月 14 日欧洲残疾论坛(欧残论坛)与欧洲经济和社会委员会(欧经社委)共同主办的《残疾人权利公约》实施问题民间社会组织会议;欧经社委 2014 年 4 月 14 日举行的联合国《残疾人权利公约》落实问题民间社会视角公开听证会。为编写本报告,协调中心于 2013 年与欧盟一级的民间社会组织和残疾人组织进行了访谈。

### A. 欧盟作为《残疾人权利公约》缔约方

3. 欧洲联盟(欧盟)作为《残疾人权利公约》第 44 条所指的区域一体化组织,于 2011 年 1 月 22 日缔结了《残疾人权利公约》。欧盟目前有 28 个成员国,都签署了《残疾人权利公约》,其中 25 个成员国截至本报告之日已经批准了《公约》。<sup>1</sup> 欧洲共同体(现为欧盟)关于缔结联合国《残疾人权利公约》的欧理会第 2010/48/EC 号决定<sup>2</sup> 在附件三中载有一项对《残疾人权利公约》第 27(1)条提出的保留。

4. 根据《欧盟运作条约》第 216(2)条,欧盟缔结的协定对其机构和成员国具有约束力。欧理会、成员国和欧盟委之间的《行为守则》对欧盟落实《残疾人权利公约》以及在《残疾人权利公约》一事上如何设置代表的问题作出了安排。<sup>3</sup> 欧

<sup>1</sup> 已经批准了《残疾人权利公约》的欧盟成员国是:奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、法国、德国、希腊、匈牙利、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。尚未批准《残疾人权利公约》的三个成员国是:爱尔兰、芬兰和荷兰。

<sup>2</sup> [2010] OJ L 23/35。

<sup>3</sup> 2010/C 340/08。

盟的权限服从授予原则，基于此，欧盟仅在成员国在各项条约中授予的权限内采取行动，实现其中设定的目标。对于条约没有授予欧盟的管辖权，仍由成员国行使(《欧盟条约》第 5(1)条)。欧理会第 2010/48/EC 号决定的附件二载有《残疾人权利公约》第 44 条要求的管辖权声明，其中对欧盟在《残疾人权利公约》所涉事务的管辖范围作出了说明。<sup>4</sup>

## B. 欧盟法律秩序

### (a) 欧盟机构和组织

5. 欧盟的机构有欧洲议会(欧议会)、欧洲理事会或欧洲联盟理事会(欧理会)、欧洲联盟委员会、欧洲联盟法院(欧盟法院)、欧洲中央银行和审计法院。每个机构都在欧盟条约授予的权限内按照为其设定的程序、条件和目标行事。

6. 欧理会受其主席领导并由各国元首或政府首脑以及欧盟委主席组成，负责确定欧盟的政治总方向和优先事项。欧洲议会、欧理会和欧盟委是欧盟的主要立法机构。欧洲议会代表欧盟公民并由其直接选举产生。欧理会代表成员国的政府。欧理会主席由成员国轮值担任。欧理会和欧洲议会共同行使立法和预算职能。此外，欧理会履行欧盟条约规定的决策和协调职能，而欧洲议会履行政治控制和协商职能。除非条约另有规定，否则，欧盟的法案只有经欧盟委提议才能获得通过。

7. 欧盟委负责促进欧盟的总体利益。作为条约的守护者，它监督欧盟法律在欧盟法院控制下的实施情况，并监测成员国对欧盟法律的实施情况。它行使方案拟定、协调、行政和管理职能。尤其是，它执行欧盟预算并管理欧盟的各项方案。欧洲经济和社会委员会(欧经社委)及地区委员会咨询机构，负责为这三个主要立法机构提供协助。欧盟法院解释欧盟法律，以确保在所有成员国以同样的方式实施。它还解决成员国和欧盟机构之间的法律纠纷。如果个人、公司或组织认为其权利受到欧盟机构侵犯，也可以将案件呈交欧盟法院。

### (b) 欧盟法律文书和法规等级体系

#### 欧洲联盟各项条约

8. 欧洲联盟是一个基于法律的共同体：它依法创建并以法律方式追求自己的目标。这意味着欧盟采取的每一个行动，都以欧盟所有成员国自愿或以民主方式批准的条约为基础。各项条约规定了欧盟的目标、欧盟机构遵循的规则、决策方式以及欧盟与其成员国之间的关系。

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1401271474087&uri=CELEX:32010D0048>, 附件二。

## 《欧洲联盟基本权利宪章》

9. 欧盟以人类尊严、自由、民主、平等、法治和尊重人权等价值为基石。《欧洲联盟基本权利宪章》在一份单一的正文中阐述了人民在欧盟享有的所有个人、公民、政治、经济和社会权利。特别是《宪章》第 21 条禁止基于残疾等各种理由的歧视，第 26 条承认残疾人有权享受各种措施带来的惠益，这些措施旨在确保他们的独立、社会 and 职业融入以及参与社会生活。

10. 随着《里斯本条约》于 2009 年 12 月 1 日生效，《宪章》在整个欧盟范围内具有法律约束力。《宪章》的规定针对联盟的机构、组织、办公室和机关，并适当考虑基层原则。它们还适用于成员国，但是仅在成员国实施联盟法律时适用。《宪章》没有将欧盟法律的适用领域扩大到联盟权限之外，或者为联盟确立任何新的权力或任务，或者修改各项条约规定的权力和任务。在《宪章》不适用的情况下，对基本权利的保护依据欧盟各国的宪法或宪政传统以及各国批准的国际公约。

11. 2010 年，欧盟委通过了一项战略，以促进欧盟有效实施《宪章》。<sup>5</sup> 其结果是，欧盟委强化了一些安排，用于评估关于基本权利的新立法提案的影响。欧盟委特别通过了关于在影响评估中将基本权利纳入考虑的操作指南。作为监测活动的一部分，欧盟委自那以后每年公布《宪章》实施情况报告。<sup>6</sup> 在落实基本权利政策时，欧洲联盟基本权利增进署(欧权增进署)收集的数据和信息为欧盟委提供了帮助。

## 二级立法和其他法案

12. 欧盟各项条约设定的目标，通过若干种类的法案实现，包括法规、指令、决定、建议和意见。法规是有约束力的法案，整个欧盟都必须完整适用。指令是为所有成员国设置必须实现的目标的法案。然而，是否将一项指令纳入本国法律，由各国自行决定。决定对于所针对的对象(例如某个成员国或某个公司)具有约束力，可以直接适用。

13. 建议不具有约束力，欧盟机构可通过提出建议来公开自己的观点并提出行动方针，但不会让所针对的对象承担法律义务。欧盟机构可通过提出意见来发表不具有法律约束力的声明，但不会使所针对的对象承担法律义务。最后，欧盟机构还可以利用其他法案发布不具约束力的措施和声明，或者对欧盟或其机构的内部工作进行规范，例如机构间的协议或安排，或者内部议事规则。其他法案包括决议、声明、行动方案或白皮书和绿皮书。

<sup>5</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:en:PDF>。

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/application/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/application/index_en.htm)。

## 欧洲联盟的国际协定

14. 欧盟可以与非成员国和其他国际组织缔结国际法协定。根据《欧盟运作条约》第 216(2)条，欧盟缔结的协定对其机构和成员国具有约束力。按照欧盟法院的判例法，此类协定高于欧盟二级立法的规定。这意味着此类规定的解释和适用方式，必须那些协定保持一致。

15. 如果是“混合”国际协定(例如《残疾人权利公约》)，欧盟和成员国是各自独立的缔约方，则欧盟缔结协定，意味着协定中所有在欧盟权限之内的规定，都对欧盟机构有约束力。此外，只要“混合”协定的规定在欧盟的权限范围之内，欧盟法律强制成员国实施协定。<sup>7</sup> 加入“混合”协定和履行已经生效的义务时，联盟及其成员国有义务开展真诚合作。

## C. 关键统计资料

16. 在 2011 年的“欧洲联盟收入和生活条件调查”中，<sup>8</sup> 大约 26% 的 16 岁及以上人口宣称“活动受限”，这一词语没有明确顾及任何与残疾问题社会模式通常所涉的障碍之间的相互影响。16 岁及以上的女子大约有 28% 声称活动受限，相形之下，16 岁及以上的男子有 23%。女子的残疾率更高，主要是因为她们的寿命更长，在生命尽头的患病率更高。然而，其他个人因素和社会经济特点也可能扩大这一差异。

17. 残疾的普遍程度随年龄而提高。65 岁或以上人口的残疾率大大高于年轻人口(54%，与之相比，16 至 64 岁人口为 18%)。在欧盟一级，16 岁及以上人口约有 8% 声称重度残疾(严重受限)，大约 18% 声称中度残疾。

## 二. 《公约》的一般规定

### 第一条 宗旨

18. 《2010-2020 年欧洲残疾问题战略》(以下称《残疾战略》或《战略》)阐述了欧洲的残疾人政策。<sup>9</sup> 战略的总体目标是增进残疾人的权能，使之能够全面享受他们的权利并和其他人一样平等地参与社会和经济。欧盟在这项战略中重申了关于无障碍欧洲的承诺，在八个优先领域采取行动：无障碍、参与、平等、就业、教育和培训、社会保护、卫生和对外行动。初步行动清单所涉期间为 2010-

<sup>7</sup> 第 104/81 号案件，*Hauptzollamt Mainz 诉 Kupferberg* [1982] ECR 3641，第 13 段。

<sup>8</sup> 欧盟统计局：《2011 年欧盟收入和生活条件调查》，2012 年 3 月第 1 版。

<sup>9</sup> COM(2010) 636 定稿，<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1401271644100&uri=CELEX:52010DC0636>。

2015 年。例如《残疾人权利公约》所需的提高认识、财政支助、统计、数据收集和监测以及治理机制等工具，为落实这些行动奠定了基础。欧盟委已在监测战略的实施及其行动，尤其是在 2013 年开展了一项研究，目的是报告所取得的进展并思考 2015 年以后可能实施的审查。

19. 《残疾战略》还以支持欧盟成员国落实《残疾人权利公约》为目标。例如，欧盟委促进在残疾高级小组中交流良好做法，小组定期与成员国的专家、残疾人组织、服务提供者和其他利益攸关方讨论战略和《残疾人权利公约》的落实问题，其中某些成员国专家是《残疾人权利公约》第 33 条所指的国家协调人。

20. 欧盟法律没有提供统一的残疾和残疾人定义。战略援引了《残疾人权利公约》第 1 条中的定义。在 Ring 和 Skouboe Werge 的案件中，<sup>10</sup> 欧盟法院依据《残疾人权利公约》中的残疾概念解释了“欧盟就业平等指令”。法院主张对残疾概念的解释必须包括医学上诊断为可治愈或不可治愈的疾病导致的状况，这种疾病势必导致特别是肢体、智力或精神损伤造成的限制，这些损伤与各种障碍相互作用，可能阻碍相关人员在与其他工作者平等的基础上充分和切实地参与职业生活，而且这种限制是长期的。<sup>11</sup>

21. 在部门立法中可以看到残疾的更具体的定义。例如，根据关于乘坐所有交通工具的乘客权利的立法，名词“残疾人”或“活动能力下降的人”被用于指称任何由于肢体残疾(感官的或运动的，永久的或暂时的)、智力残疾或损伤，或任何其他致残原因，或由于年龄而导致在使用交通工具时活动能力下降，其情况需要适当照顾并需要根据其特殊需求对提供给所有乘客的服务做出调整的人。<sup>12</sup> 关于欧盟残疾人停车卡<sup>13</sup>的格式及相互承认的建议，明显能使成员国确定谁应被视为具备建议所指的残疾。

## 第二条 定义

### 歧视

22. 欧理会第 2000/78/EC 号指令确立了就业和职业平等待遇总体框架(“就业平等指令”)，<sup>14</sup> 其中特别禁止在就业和职业培训领域出现基于残疾和其他理由的歧视。它规定了平等待遇原则，这意味着不应当存在直接或间接的歧视。如果某

<sup>10</sup> 合并案件 C-335/11 和 C-337/11, Ring 和 Skouboe Werge, 2013 年 4 月 11 日的判决。

<sup>11</sup> HK Danmark (Ring 和 Skouboe Werge) (2013), 第 47 段。

<sup>12</sup> 欧议会和欧理会 2007 年 10 月 23 日关于铁路乘客的权利和义务的第 1371/2007 号条例(欧盟), 第 3(15)条。另见关于乘坐其他交通工具的乘客权利立法: [http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/index_en.htm)。

<sup>13</sup> 1998 年 6 月 4 日关于残疾人停车卡的理事会第 98/376/EC 号建议, 修订案[1998] OJ L67/25。

<sup>14</sup> [2000] OJ L303/16。

个人得到的待遇比另一个人现在、过去或将来在可比条件下得到的待遇差，可以认为发生了直接歧视行为。如果一项貌似中立的规定、标准或做法，使具有特定宗教或信仰、特定残疾、特定年龄，或特定性取向的人，和其他人相比处于特定的不利地位，可以认为发生了间接歧视，除非：

(a) 该规定、标准或做法是合法目的带来的客观结果且实现该目的的方式是适当和必要的；或

(b) 雇主，或该指令适用的任何个人或组织，根据本国立法必须本着“给予残疾人合理便利”的原则，采取适当措施以消除此类规定、标准或做法造成的不利境况。

### 合理便利

23. “就业平等指令”第 5 条要求提供“合理便利”，以确保遵守与残疾人有关的平等待遇原则。这意味着雇主和职业培训提供者必须在具体情况下视需要采取适当措施，使残疾人能够获得、参与就业或在就业方面取得进步，或者接受培训，除非此类措施给雇主造成过分的负担。如果根据有关成员国的残疾人政策采取的现行措施足以补偿这种负担，则这种负担不被视为过分负担。

24. 指令的前言规定，应当采取适当措施，对残疾人的工作场所进行改造，例如改造房地和设备，调整工作时间、任务分配或提供培训或融入社会所需资源的方式。前言还规定，为了确定有关措施是否造成过分负担，应当特别考虑到由此产生的财务和其他成本，组织或企业的规模和财务资源，以及是否有可能获得公共资金或任何其他援助。

## 第三条

### 一般原则

25. 正如《欧盟条约》第 2 条所述，欧盟的基石是人类尊严、自由、民主、平等、法治和尊重人权等价值，包括少数群体的权利。欧盟的目标是促进和平、欧盟价值观和欧盟人民的福祉。欧盟反对社会隔离和歧视，促进社会正义，保护妇女和男子之间的平等、不同世代之间的团结和儿童权利。在与更广大的世界的关系上，欧盟将促进对人权的保护，促进严格遵守和制订国际法，包括尊重《联合国宪章》的各项原则。

26. 《欧盟运作条约》第 10 条也规定了非歧视原则，因此欧盟在制订和实施其政策和活动时，以反对基于性别、种族或族裔、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向的歧视为目标。机会均等、非歧视和无障碍是欧盟《残疾战略》的核心。

## 第四条 一般义务

27. 欧盟委按照《残疾人权利公约》，在制订和实施欧盟的政策和立法时，增进残疾人的权利。此举通过多种不同工具和进程来完成。特别是欧洲联盟委员会跨司残疾问题小组(欧盟委残疾小组)，召集了欧盟委的不同部门，发挥重要作用，以确保在制订新的立法提案和倡议时，以及在实施、监测和评估欧盟的政策和行动时，在所有相关政策领域都考虑到残疾人的需求和权利。

28. 欧盟委在提出新倡议之前，会评估它们可能的经济、社会和环境后果。通过影响评估，欧盟委各部门为政治决策者收集证据，以显示可能的政策选项的优劣之处。委员会大多数倡议都有必要实施影响评估。拟议倡议对残疾人造成的社会影响属于评估内容，《关于在委员会影响评估中纳入基本权利考虑的操作指南》要求查实欧盟委的倡议是否遵守了《残疾人权利公约》。而且，《委员会影响评估制度内的社会影响评估指南》<sup>15</sup>将残疾人称为社会影响评估的目标群体。这一制度努力争取利益攸关方的全面参与，与利益相关各方的协商，是这一进程的一项至关重要的内容。<sup>16</sup>影响评估由影响评估委员会(影评委)予以审查，这是经欧盟委主席授权并独立于决策部门的一项核心质量控制和支持职能。欧盟委通过了相关提案之后，将立即公布所有影响评估报告和影评委的所有意见。

29. 欧盟委知道，有必要分析现行法律或政策与《残疾人权利公约》的相符程度。为此，它提供资金，就实施《残疾人权利公约》的挑战和良好做法开展了一项研究，<sup>17</sup>目标是对其中规定的义务进行详尽分析。

30. 欧盟委推广《残疾人权利公约》第 2 条规定的普适性设计或者“通用设计”，遵循此种方法确保无障碍。这种方法体现在《残疾战略》以及欧盟委为制订欧洲标准而对欧洲标准化组织发布的标准化授权中。特别是 2010 年的一项授权，要求将通用设计纳入相关标准化倡议，以满足残疾人和老年人的需求。<sup>18</sup>

31. 通过各种不同方案，最近的是 2007-2013 年研究和技术发展第七框架方案，<sup>19</sup>欧盟委为包括信息和通信技术(信通技术)、行动辅助工具、装置和助残技术及交

<sup>15</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4215&langId=en>。

<sup>16</sup> 欧洲联盟委员会(2009)，影响评估准则，SEC(2009)92。可查阅以下网站：[http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)。

<sup>17</sup> 欧洲基金会中心(2010)，“落实联合国残疾人权利公约方面的挑战 and 良好做法研究”(VC/2008/1214)。见：[http://www.efc.be/programmes\\_services/resources/Documents/UN\\_Covention\\_Summary\\_EN.pdf](http://www.efc.be/programmes_services/resources/Documents/UN_Covention_Summary_EN.pdf)。

<sup>18</sup> 为了将“通用设计”纳入相关标准化倡议而授予欧洲标准化委员会、欧洲电气技术标准化委员会和欧洲电信标准研究所的标准化任务，M/473，2010年9月1日，可查阅：<http://www.etsi.org/images/files/ECMandates/m473.pdf>。

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/research/fp7/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm)。

通工具在内的新技术研究项目提供资金，也为社会经济问题研究项目提供资金，以满足残疾人和老年人的日常需求。

32. 欧盟委尤其知道，需要使相关专业人员更好地了解《残疾人权利公约》。为此目的，它在 2011-2013 年资助了一系列关于《残疾人权利公约》和欧盟残疾法的训练研讨会，研讨会面向法律从业人员、法官和公务员(由欧洲法律学院举办)，<sup>20</sup> 以及标准制订者。

33. 欧盟委强烈支持与民间社会组织和残疾人组织开展积极对话，特别是在残疾高级小组的范围内，小组包括各种欧盟一级的非政府组织和残疾人组织，以及服务提供方的代表。在制订《残疾战略》时，欧盟委开展了与欧盟一级民间社会组织和残疾人组织的广泛协商，例如组织网上公众咨询以收集公众观点，并与代表民间社会的利益攸关方、残疾人组织、业界、服务提供方和社会伙伴举办了协商讲习班。欧盟还承认残疾人及其代表组织在促进、保障和监督《残疾人权利公约》在欧盟决策中的落实情况发挥着重要作用。这体现为对一些包括残疾人组织在内的欧盟一级非政府组织提供财政支持。供资的目标在于尤其是增进欧盟一级伞式组织针对欧盟机构的宣传能力，以及它们在欧盟一级宣讲各国成员组织的关切事项的能力。<sup>21</sup>

### 三. 与具体权利有关的情况

#### 第五条

#### 平等和不歧视

34. 长期以来，促进平等待遇和反对歧视残疾人是欧盟政策的基石。《欧盟运作条约》要求联盟在制订和实施其政策和活动时，反对基于残疾的歧视(第 10 条)，并授权它通过立法打击此类歧视行为(第 19 条)。这些目标和主流化与具体行动的双轨做法，都坚决以《残疾战略》为依托。<sup>22</sup> 残疾人平等参与社会和经济，对于成功地刺激符合欧洲 2020 年战略(欧盟在 2010 年启动的十年增长战略)各项目标的智能、可持续和包容性增减至关重要。<sup>23</sup>

35. 建立在“就业平等指令”基础上的法律框架，为在就业、职业和职业培训方面免遭基于残疾理由的歧视提供保障。它涵盖公共和私人机构，涉及获得就业的条件、职业指导和培训、就业和工作条件等。它要求成员国禁止基于残疾及其他理由的直接歧视、间接歧视、骚扰、伤害和下达歧视指令。这种方法使欧盟法

<sup>20</sup> 详情可查阅：<http://www.era-comm.eu/dalaw/>。

<sup>21</sup> 在 2007-2013 年方案期，为这一领域提供的资金主要是通过社区就业和社会团结一进步方案提供的。

<sup>22</sup> 欧洲联盟委员会(2010 年)，COM/2010/0636 定稿。

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)。

院能够根据《残疾人权利公约》的精神，对基于残疾理由的歧视作出解释。尤其是在第 C-303/06 号 *Coleman* 案中，欧盟法院裁定，在特定情况下，基于残疾的歧视可包括虽然原告可能没有残疾，但是原告却因与残疾人有关联而受到的歧视。<sup>24</sup>

36. 雇主为残疾人提供合理便利是根据就业平等指令保护残疾人的一项重要内容。雇主必须提供合理便利，使残疾人能够获得就业并在工作上取得进步。当涉及在武装部队中的就业时，成员国可以决定是否对残疾和年龄作出例外规定。欧盟根据该指令第 3(4)条的逻辑，对《残疾人权利公约》第 27 条提出保留。

37. 指令允许采取体现在具体措施中的积极行动，对于残疾相关的不利处境加以预防或补偿。它要求成员国确保能够利用司法和/或行政补救措施，强制实施相关权利。必须将个别案件提交本国法院或平等机构。如果有人认为国家主管机关的一项决定或行为，侵犯了他们依照欧盟法律应享的权利，他/她可以就案件向他/她的本国法院提出告诉。如果本国法院对欧盟法律的解释或效力存疑，它可以通过“初步裁决”程序，向欧盟法院寻求准确解释。

38. 欧盟委严格监督将指令正确转化为国内法律一事，<sup>25</sup> 并针对成员国的错误执行之举提起了若干起违法诉讼。欧盟委 2014 年的一份关于指令执行问题的报告发现，虽然成员国现在已经将欧盟法律转化为国内法律，但仍需要继续付出努力予以实际适用，特别是通过开展政策行动、提高认识和培训活动。<sup>26</sup>

39. 为支持欧盟委发挥监督作用，不歧视法领域的欧洲专家网络<sup>27</sup> 就指令相关问题编写了年度和专题报告。2011 年，欧权增进署发布了一项报告，题为《不歧视法对有心理健康问题人员的法律保护：对欧盟成员国的残疾定义和提供合理便利义务的比较研究》。

40. 2008 年，欧盟委在《欧盟运作条约》第 19 条的基础上，提出另一项平等待遇指令，意在将现行欧盟反歧视法律框架扩大到就业领域以外的领域。<sup>28</sup> 欧理会正在就此项提案举行谈判，需要成员国一致表决才能获得通过。平等待遇原则和不基于残疾实行歧视，在欧盟二级立法中日益成为主流。例如，关于海上和内陆水道交通乘客权利的第 1177/2010 号条例(欧盟)，<sup>29</sup> 要求航运公司和码头运营

<sup>24</sup> 第 C-303/06 号案，*Coleman* 案，2008 年 7 月 17 日的判决，法院判定，对于残疾儿童的母亲因为需要更多时间照顾她的孩子而产生的问题，第 2000/78/EC 号指令保护母亲在就业方面不受骚扰和歧视。

<sup>25</sup> 成员国通报的国家规定，涉及 2000 年 11 月 27 日关于确立就业和职业平等待遇总体框架的理事会第 2000/78/EC 号指令，见：<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1401876783757&uri=CELEX:32000L0078>。

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com\\_2014\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_2014_2_en.pdf)。

<sup>27</sup> <http://www.non-discrimination.net/>。

<sup>28</sup> COM(2008) 426 定稿。可查阅以下网站：<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1401876828789&uri=CELEX:52008PC0426>。

<sup>29</sup> [2010] OJ L 334/16，第 9(1)条。

者建立或保有为残疾人和活动能力下降的人服务的非歧视性通行条件。涉及公共汽车和普通客车乘客权利的(欧盟)第 181/2011 号条例也载有一项类似的义务。<sup>30</sup> 本报告相关章节还提到将不歧视条款纳入欧盟二级立法主流的更多实例。

41. 2014-2020 年权利与公民方案将资助一些促进和保护残疾人权利以及有效落实不歧视原则的行动。<sup>31</sup> 具体而言,这一方案将支持在成员国有效实施、监测和评估欧盟的法律和政策,促进利益攸关方之间的跨境合作,更透彻地掌握和了解联盟法律保障的权利在行使时可能面临的障碍。资金将用于研究、分析活动、数据收集、通用方法和指标或基准的制订、研讨会、各类专家会议、培训、相互学习、合作、提高认识和宣传活动。将通过提供行动和运作成本赞助金,为非政府组织和欧洲一级的网络提供支助。

42. 欧洲晴雨表调查机构 2012 年开展了一项关于歧视问题的调查,提供了关于欧盟内部对于歧视问题不断变化的感觉、态度、知识和认识的洞见。<sup>32</sup> 调查显示,几乎有一半欧洲人(46%)仍然认为,基于残疾原因的歧视广泛存在,尽管这一数字比 2009 年少了 7 个百分点。但接受调查的残疾人更有可能(高于 46%,达到 64%)认为基于残疾的歧视广泛存在于其所在的成员国。2012 年的调查表明,28%的欧洲残疾人声称他们曾遭遇这种歧视。数据显示,在所有成员国,绝大多数调查对象认为通行受限制是一种歧视。

## 第八条 提高认识

43. 提高认识在《残疾战略》中发挥着重要作用,它既是支持该战略实施的一般工具,也是支持各种专题领域内具体目标的工具。<sup>33</sup> 欧盟还为各国提高公众认识活动提供支持和补充,使公众认识到残疾人权利以及他们的能力和对社会及经济的贡献。欧盟委通过欧盟和国家一级的提高认识活动,促进多样性和不歧视,并支持活跃在这一领域的欧盟一级非政府组织的工作。欧盟在对外活动中宣传和强调作为人权问题的残疾问题,包括通过提高欧盟驻第三国代表团对残疾问题的认识。

44. 自 1993 年以来,欧盟委都会在每年 12 月的国际残疾人日于布鲁塞尔主办一次会议。与欧残论坛密切合作主办的这些会议,促进了对残疾人平等参与至关重要的领域内信息与良好做法交流活动,有助于关键行为者在残疾政策领域建立

<sup>30</sup> [2011] OJ L 55/1, 第 11(1)条。

<sup>31</sup> 2013 年 12 月 17 日的欧议会和欧理事会第 1381/2013 号条例(欧盟),确定了 2014 年至 2020 年的“权利、平等和公民方案”, OJ L 354, 2013 年 12 月 28 日,第 62 页。

<sup>32</sup> 欧洲联盟委员会(2012 年),2012 年欧盟内的歧视问题, Special Eurobarometer 393 / Wave EB77.4 - TNS Opinion & Social。欧洲晴雨表是对 15 岁及以上欧洲公民所作的大众调查。可查阅以下网站: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_393\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_en.pdf)。

<sup>33</sup> (SEC(2010) 1232, 1234; COM(2010) 636 定稿)。

关系网。2010 年，欧盟委发起了“无障碍城市”，<sup>34</sup> 这一年度奖项旨在认可和展示为提升城市环境中的无障碍状况采取了模范行动的欧洲城市。该奖项是与欧残论坛合作颁发的。成员国的全国残疾人欧理会参加国家一级的城市预选，而欧残论坛在欧洲评审委员会中代表残疾人参加最后阶段的甄选。这一奖项旨在解决建筑环境、交通运输、信通技术和公共设施与服务方面的无障碍问题。

45. 2009 年，欧盟委发起了“为了多样性：反对歧视”活动，以调高对歧视的认识，包括对基于残疾的歧视的认识，并增进对欧盟平等立法的理解。<sup>35</sup> 这项活动包括举办“多样性日”和颁发一项新闻奖。在 2010 年至 2013 年间，每年都呼吁为支持国家主管机关打击歧视和促进平等而提出建议，这也是为了解决残疾问题。<sup>36</sup>

## 第九和第二十一条

### 无障碍、表达意见的自由、获得信息的机会

46. 欧盟广泛开展增进无障碍的活动。无障碍是残疾人参与社会和经济的先决条件，是《残疾战略》中的主要行动重点。欧盟委利用立法和其他工具，例如标准化，以最优化方式实现特别是物质环境、运输工具和信通技术无障碍。

47. 欧盟通过了一些法案，协调对货物和服务提出的无障碍要求，以期有助于完成欧盟内部市场和开放的可能，使经济经营者能够在整个欧盟出售他们的产品。此类立法的范例有：

- (欧盟)第 661/2009 号条例，涉及产品定型时对机动车、它们的拖车和系统、部件以及独立技术装置的一般安全要求；<sup>37</sup>
- 第 95/16/EC 号指令涉及成员国与电梯无障碍有关的法律的统一问题；<sup>38</sup>
- 第 2004/27/EC 号指令涉及与人用药品有关的共同体准则，它要求药品包装中有盲文标签和说明特殊要求的包装信息单页，字体大小方便视力受损的用户使用；

<sup>34</sup> [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/disabilities/award/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/disabilities/award/index_en.htm)。

<sup>35</sup> 详情可查阅：[http://ec.europa.eu/justice/discrimination/awareness/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/awareness/index_en.htm)。

<sup>36</sup> 例如，“进步”方案为下述项目提供了支持，这些项目均以残疾问题为侧重点：“是的一平等是优先事项 4”，“全面融入社会生活”，“心智有残疾的人也有权利”和“多样性中的平等”。详情见“进步方案：支持旨在确认反对歧视的良好做法并推广平等进程奖津贴的国家活动”。可查阅以下网站：<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=86&subCategory=632&country=0&year=0&advSearchKey=ProgressAwardedGrants&mode=advancedSubmit&langId=en>。

<sup>37</sup> [2009]OJ L 200, 31.7.2009, 第 1 页。

<sup>38</sup> OJ L 213, 7.9.1995, 第 1-31 页。

- 第 2009/45/EC 号指令涉及客轮的安全规则和标准，要求成员国确保采取适当措施，使乘客能够安全登上客轮。<sup>39</sup>

48. 无障碍问题的各个方面，还包含在以下领域的具体措施中：消费者保护、货币和交易、公共部门采购以及欧洲结构和投资基金(欧结投资基金)等欧盟基金的使用。关于公共采购的欧盟指令<sup>40</sup>允许缔约当局将无障碍要求纳入其公开招标。<sup>41</sup>两个改革现行法律框架的拟议指令，将把无障碍标准纳入强制性采购程序的技术要求中。<sup>42</sup>欧盟委资助了多项关于信通技术、运输工具和建筑环境无障碍的研究和开发项目，以及辅助技术的开发。

49. 根据《残疾战略》，制订无障碍标准是一个重要优先事项。2005 年，欧盟委向欧洲标准化组织发放标准化授权，以拟定适合欧洲信通技术产品和服务公共采购活动的无障碍标准。<sup>43</sup>该标准于 2014 年 2 月正式获得通过。2007 年，一项拟定建筑环境无障碍标准的授权接踵而至。<sup>44</sup>最新的授权涉及“通用设计”，于 2010 年授予。<sup>45</sup>然而，基于这两项最新授权的标准仍有待制订。

50. 2013 年开始适用的《欧洲标准化条例》，规范欧洲各标准化组织、各国标准化机构、成员国和欧盟委之间的合作，并规定了建立欧洲标准和欧洲标准化交付品、确定信通技术的技术规格和利益攸关方合作的规则。<sup>46</sup>《条例》的前言承认有必要使残疾人能够参与标准化进程。

51. 根据《残疾战略》并与成员国和其他利益攸关方协商之后，欧盟委正在考虑是否提出一项欧洲无障碍法案。欧洲晴雨表曾于 2012 年实施一项关于无障碍问题的调查。<sup>47</sup>

<sup>39</sup> [2009] OJ L 163/1。这项指令撤销了第 2003/23/EC 号指令，欧理会缔结《残疾人权利公约》的决定所附权限声明援引了后一项指令。

<sup>40</sup> 第 2004/17/EC [2004]号指令，OJ L 134/1 和第 2004/18/EC [2004]号指令 OJ L134/114。

<sup>41</sup> 第 2007/66/EC [2007]号指令，OJ L 335/31。

<sup>42</sup> COM(2011) 896 定稿，2011 年 12 月 20 日(布鲁塞尔，2011 年 12 月 20 日)。

<sup>43</sup> <http://www.mandate376.eu/>。

<sup>44</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/standards\\_policy/mandates/database/index.cfm?fuseaction=search.detail&id=392](http://ec.europa.eu/enterprise/standards_policy/mandates/database/index.cfm?fuseaction=search.detail&id=392)。

<sup>45</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/standards\\_policy/mandates/database/index.cfm?fuseaction=search.detail&id=461](http://ec.europa.eu/enterprise/standards_policy/mandates/database/index.cfm?fuseaction=search.detail&id=461)。

<sup>46</sup> 欧议会和欧理会关于欧洲标准化的第 1025/2012 号条例(欧盟)，对欧理会第 89/686/EEC 和第 93/15/EEC 号指令以及欧议会和欧理会的第 94/9/EC、94/25/EC、95/16/EC、97/23/EC、98/34/EC、2004/22/EC、2007/23/EC、2009/23/EC 和第 2009/1052/EC 号指令进行了修订，并撤销了第 98/95/EEC 号决定和第 1673/2006/EC 号决定。

<sup>47</sup> 欧洲联盟委员会(2012), Accessibility, Flash Eurobarometer 345 - TNS Political & Social, 2012。调查涵盖 15 岁及以上人口。可查阅以下网站：[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)。

## 物质环境

52. 有几项欧盟立法解决了(人造)物质环境的无障碍问题。欧盟第 305/2011 号条例设定了建筑产品<sup>48</sup>销售的一致条件,将无障碍纳入建筑工作的基本要求。一项关于运送乘客所用的索道设施的指令,提及与行动能力下降的人使用该设施有关的安全要求(暗示他们需要有机会使用它们)。<sup>49</sup>最后,电梯指令(见上文)要求运送人员的电梯,其结构特征不得妨碍或阻碍残疾人进入和使用它们。

## 交通

53. 欧盟有几项立法专门处理行动能力下降人员在不同交通方式中的权利问题。下文第 20 条中提及了这些。在铁路交通领域,某些法律文书对物质基础设施的无障碍问题作了规定。<sup>50</sup>关于跨欧高速铁路系统的互用适用性的第 1996/48 号指令,<sup>51</sup>允许针对与残疾人乘用有关的特征设定标准。涉及行动能力下降人员的通行需要的互用适用性技术规格(TSI PRM),是一套技术规则,旨在改善行动能力下降的人员乘火车旅行时的无障碍状况。它们适用于跨欧传统铁路系统,<sup>52</sup>涵盖车门宽度、厕所位置和坐轮椅可到达的座位以及提供无障碍格式的信息这类问题。2010 年,欧盟委向欧洲铁路机构<sup>53</sup>发布了一项制订和审查互用适用性技术规格的新授权,以期将它们范围扩大到整个欧盟铁路系统。修订案有望于 2014 年年中完成,并在 2015 年 1 月生效。其他文书鼓励成员国为交通服务提供者提供资金补贴,以鼓励其为残疾人减免票费。<sup>54</sup>适用于所有交通方式的乘客权利立法,解决例如不歧视、交通权、向残疾乘客和行动能力下降的乘客提供可获取的信息和免费帮助等问题,使他们能够与其他乘客一样平等地利用交通工具。<sup>55</sup>

54. 新的跨欧交通网络(TEN-T)制订准则,旨在加强欧盟的社会、经济 and 领土融合,特别是有助于创造欧洲单一交通运输区,借助老年人、行动能力下降人员和

<sup>48</sup> [2011] OJ L 88/5。

<sup>49</sup> 第 2000/9/EC 号指令; [2000] OJ L 106, 2000 年 5 月 3 日。

<sup>50</sup> 修订后的第 96/48/EC [1996] OJ L 235/6 号指令。

<sup>51</sup> 欧理会关于跨欧高速铁路系统的互用适用性的第 96/48/EC 号指令, 1996 年 7 月 23 日, [1996] OJ L 235, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1401877022170&uri=CELEX:01996L0048-20070602>。

<sup>52</sup> 欧洲联盟委员会关于与跨欧传统和高速铁路系统中“行动能力下降的人”有关的互用适用性技术规格的第 2008/164/EC 号决定, 2007 年 12 月 21 日。

<sup>53</sup> <http://www.era.europa.eu/Document-Register/Documents/ERA-CON-2012-07-INT.pdf>。

<sup>54</sup> 第 1370/2007 号条例(欧盟) [2007] OJ L 315/1。

<sup>55</sup> 第 1371/2007 号条例(欧盟) [2007] OJ L 315/14, 第 1107/2006 号条例(欧盟) [2006] OJ L 204/1, 第 1177/2010 号条例(欧盟) [2010] OJ L334/1, 第 181/2011 号条例(欧盟) [2011] OJ 55/1。

残疾乘客的无障碍通行，使用户获得更多惠益。无障碍被认为是发展综合网络的一般优先项。<sup>56</sup>

### 包含新技术的信息和通信

55. 电子通信框架指令<sup>57</sup>的目标是建立一个统一框架，以便管理电子通信服务、网络、相关设施和业务，以及终端设备的某些方面，以利于残疾用户使用。它包含一些措施，旨在确保残疾用户在选择权、价格和电信质量方面获得最大惠益，同时满足他们的特殊需求。

56. 框架指令是一揽子电信方案的一部分，该方案还包括关于通用服务和与电子通信网络和服务有关的用户权利的第 2002/22/EC 号指令(通用服务指令)。<sup>58</sup>这要求成员国视情况采取针对有残疾的终端用户的具体措施，以确保其获取并负担的起为公众提供的电话服务，包括与其他终端用户一样获取应急服务、电话查询服务和电话簿。<sup>59</sup>

57. 这一揽子电信方案于 2009 年 12 月得到修订。改善立法指令<sup>60</sup>确立了一个统一框架，用于规范电子通信服务、电子通信网络、相关设施和相关服务，以及终端设备的某些方面，为残疾用户的使用提供便利。通用服务指令<sup>61</sup>多次提及残疾用户与其他终端用户一样，拥有对服务的“同等使用”权(包括在选择权和承付能力方面)。这项指令使成员国有义务确保无障碍地利用应急服务，包括“112”电话。它还鼓励使用欧洲标准，实现各项服务的电子无障碍，包括借助公共部门采购程序在内，并始终承担关于电话查询服务和公共付费电话或其他公共语音电话的无障碍义务。

<sup>56</sup> 2013 年 12 月 11 日欧议会和欧理会关于欧盟发展跨欧交通运输网络的准则和撤销第 661/2010/EU 号决定中与欧洲经济区相关的案文的第 1315/2013 号条例(欧盟): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:348:0001:0128:EN:PDF>。

<sup>57</sup> 2009 年 11 月 25 日的欧议会和欧理会第 2009/140/EC 号指令，修订关于电子通信网络和服务共同规范框架的第 2002/21/EC 号指令，关于电子通信网络和相关设施的利用和互联问题的第 2002/19/EC 号指令，以及关于电子通信网络和服务许可问题的第 2002/20/EC 号指令。

<sup>58</sup> 经第 2009/136/EC 号指令修订的关于通用服务和用户对电子通信网络和服务的相关权利的第 2002/22/EC 号指令。

<sup>59</sup> 欧洲电子通信监管机构在 2011 年 2 月发表了一份报告，题为“电子通信服务：确保残疾终端用户的同等利用和选择”。可查阅以下网站：[http://www.erg.eu/streaming/BoR%20\(10\)%2047%20Rev1%20BEREC%20report%20on%20accessibility\\_final.pdf?contentId=547132&field=ATTACHED\\_FILE](http://www.erg.eu/streaming/BoR%20(10)%2047%20Rev1%20BEREC%20report%20on%20accessibility_final.pdf?contentId=547132&field=ATTACHED_FILE)。

<sup>60</sup> 2009 年 11 月 25 日的欧议会和欧理会第 2009/140/EC 号指令，修订了关于电子通信网络和服务共同规范框架的第 2002/21/EC 号指令，关于电子通信网络和相关设施的利用和互联问题的第 2002/19/EC 号指令，以及关于电子通信网络和服务许可问题的第 2002/20/EC 号指令。

<sup>61</sup> 2009 年 11 月 25 日的欧议会和欧理会第 2009/136/EC 号指令，修订了关于通用服务和用户对电子通信网络和服务的相关权利的第 2002/22/EC 号指令，关于电子通信部门的个人数据处理和隐私保护的 2002/58/EC 号指令，以及关于各国负责执行消费者保护法的主管机关之间合作的第 2006/2004 号条例(欧盟)。

58. 无线电和电信终端设备指令<sup>62</sup>，借助某些至关重要的要求，解决无线电和电信终端设备的一致性问题的，包括要求设备的设计方式能使残疾人利用它而无需进行修改，或者仅进行最低限度的修改。指令授权欧盟委决定应当设计的设备类型，以支持残疾人使用它们。

59. 欧盟委关于在共同体统一使用 169.4-169 8125 兆赫频带的第 2005/928/EC 号决定，<sup>63</sup> 统一了欧盟内的辅助收听设备和社会警报所用的频谱。最后在 2012 年 12 月，欧盟委公布了一项提案，提出制定一项指令，意在制订关于无障碍访问某些公共部门机构网站的统一规则。<sup>64</sup>

60. 各种政策倡议都促进电子通信和数字技术的无障碍利用。这些包括 2002 年电子欧洲行动计划，<sup>65</sup> “信通技术 2010——促进增长和就业的欧洲信息社会”战略框架<sup>66</sup> 和数字议程。<sup>67</sup> 后者包括在修订立法时促进包容性数字服务和无障碍系统评估的行动，特别是在电子商务、电子身份和电子签名领域。2012 年 6 月，欧盟委建议制订一项条例，通过规范对电子签名的相互承认，促进企业、公民和当局之间的安全和无缝电子交易。<sup>68</sup> 建议中有一个专门条款，载述使残疾人无障碍利用条例所涵盖的服务的义务。

61. 社会保险权利相关数据的交换，所依据的原则必须包括电子无障碍。<sup>69</sup> 一项与成员国之间的信息自由流动社会服务特别是电子商务有关的指令，要求成员国鼓励代表消费者的协会和组织，包括代表残疾消费者的协会和组织，参与起草行为守则。<sup>70</sup>

<sup>62</sup> 1999 年 3 月 9 日欧议会和欧理会关于无线电设备与电信终端设备和相互承认其统一性的第 1999/5/EC 号指令[1999] OJ L 091。

<sup>63</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1397822723217&uri=CELEX:02005D0928-20081031>。

<sup>64</sup> COM(2012) 721 定稿。

<sup>65</sup> COM(2002) 0263。

<sup>66</sup> COM(2005) 229。另见 COM(2005) 425 和 COM(2008) 804。数字竞争力报告衡量了 2010 年信通技术战略的进展情况：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0390:FIN:EN:HTML>。

<sup>67</sup> COM(2010) 0245。

<sup>68</sup> COM(2012) 238，可查询以下网站：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0238:FIN:EN:HTML>。

<sup>69</sup> 第 987/2009 号条例(欧盟) [2009] OJ L 284/1。

<sup>70</sup> 第 2000/31/EC 号指令[2000] OJ L 178/1。

## 获得其他货物和服务

62. 根据第 2008/6/EC 号指令,<sup>71</sup> 成员国可保有或采用供盲人或部分失明者使用的免费邮政服务。设计欧元硬币时, 必须考虑到视障人士的需求。<sup>72</sup>

## 第十条 生命权

63. 《宪章》第 2 条宣布, 人人享有生命权, 不得判处任何人死刑或将其处决。废除死刑是欧盟人权政策的一个关键目标, 也是加入欧盟的一个前提条件。欧盟是重要的机构行为者和对废除死刑斗争的最大捐助者, 欧理会于 1998 年通过并在 2008 年修订的第一个人权准则, 即欧盟关于死刑问题的准则, 阐述了这一承诺。<sup>73</sup> 在仍然适用死刑的地方, 欧盟呼吁逐渐予以限制, 并坚持认为应当根据国际最低限度标准实施死刑。

64. 如果一国的死刑政策在不断变化, 欧盟将从个案和一般政策层面进行干预。仅在 2009 年, 欧盟就针对 30 多个个案发表对面临被处决风险的个人有利的声明, 并采取了 30 多项其他行动。欧盟还提供资金, 使非政府组织能够为废除死刑开展活动。其项目的范围包括从监测死刑的适用到帮助犯人, 从支持制度改革、培训和宣传到提高认识活动。

## 第十一条 危难情况和人道主义紧急情况

65. 欧盟有权在人道主义援助领域开展活动和实施共同政策。这种权限并不损害成员国在这一领域的权限。根据《欧盟运作条约》第 214 条, 欧盟在人道主义援助领域开展活动, 是在欧盟对外行动的原则和目标框架之内, 并符合国际法和公正、中立及不歧视原则。此类行动旨在为蒙受自然和人为灾难损害的第三国人民提供特别援助、救济和保护。欧盟的措施和成员国的措施应当互为补充, 相辅相成。在平民保护领域, 欧盟有权采取行动, 为成员国的行动提供支助、协调和补充。

66. 欧盟是世界上最大的人道主义援助捐助者。成员国和欧盟机构总共捐献了全球官方人道主义援助的一半以上。欧理会关于人道主义援助的第 1257/96/EC

<sup>71</sup> 2008 年 2 月 20 日欧议会和欧理会第 2008/6/EC 号指令, 就全面完善共同体内部市场的邮政服务问题对第 97/67/EC 号指令进行了修订, [2008]OJ L 52, 第 3-20 页。<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1397822868630&uri=CELEX:32008L0006>。

<sup>72</sup> 欧理会第 975/98 号条例(欧盟) [1998] OJ L 139/6 和欧理会第 423/1999 号条例(欧盟) [1999] OJ L 52/2。

<sup>73</sup> <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/10015.en08.pdf>。

号条例，<sup>74</sup> 指导落实欧盟所有提供人道主义援助的活动。援助的提供方式，遵循欧洲关于人道主义援助的共识，该共识是欧理会和成员国政府代表、欧洲议会以及欧盟委于 2007 年 12 月联合发表的一项声明。<sup>75</sup> 它提供了一个具有人道主义援助共同原则的欧洲框架，并特别声明，为了响应人道主义需求，必须考虑到特殊脆弱性，欧盟将特别关注妇女、儿童、老年人、病人和残疾人，特别重视解决他们的具体需求。而且，根据《残疾战略》，欧盟将致力于提高对《残疾人权利公约》的认识和致力于满足残疾人需求，包括紧急情况和人道主义援助领域内的无障碍问题。

67. 欧盟委在人道主义援助领域中的活动，原则上由人道主义援助和平民保护总局(人道主义援助总局)进行协调和实施。<sup>76</sup> 人道主义援助办公室不直接进行现场干预，而是通过伙伴提供援助，即通过非政府组织、联合国机构和国际红十字会委员会及红十字会与红新月会国际联合会等国际组织提供援助。人道主义援助办公室与伙伴的关系，遵循伙伴关系框架协议协定，该协定确定了实施欧盟供资的人道主义行动的角色和责任。在欧盟平民保护机制的框架内，欧盟委以共同供资方式为多个项目提供资金，这些项目的目标是加强对受灾残疾人的保护。

## 第十二条 在法律面前获得平等承认

68. 欧盟无权管理法律能力问题；这由成员国处理。在申明法律面前人人平等的同时，《宪章》第 20 条总体上是为了在颁行法律方面保障平等和不歧视。欧盟委定期在残疾高级小组内处理这一问题，并鼓励成员国分享良好做法。特别是残疾高级小组 2008 年和 2009 年的报告，其中着重指出法律能力问题是成员国在落实《残疾人权利公约》时面临的一个共同挑战。

69. 2013 年，欧权增进署分析了当前的国际和欧洲法律标准，并比较了欧盟成员国在法律能力领域的法律，这些标准和法律是根据法律能力被取消或受限的受访成员国的经验制订的。<sup>77</sup> 国家报告概述了每个成员国与法律能力有关的法律和实践。欧权增进署报告了有智力残疾和心理健康问题人士的基本权利问题，<sup>78</sup> 尤

<sup>74</sup> [1996] OJ L 163, 经第 1882/2003/EC<sup>74</sup> 号条例和第 219/2009/EC 号条例修订。

<sup>75</sup> 欧理会和欧议会开会的成员国政府代表、欧洲议会和欧洲联盟委员会的联合声明(2008)“关于人道主义援助的欧洲共识” [2008] OJ C 25, 可查阅以下网站: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42008X0130\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42008X0130(01):EN:HTML)。

<sup>76</sup> 详情见: [http://ec.europa.eu/echo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm)。

<sup>77</sup> 欧洲联盟基本权利增进署(2013 年), 有智力残疾和心理健康问题人士的法律能力: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/legal-capacity-intellectual-disabilities-mental-health-problems.pdf>。

<sup>78</sup> 欧洲联盟基本权利增进署(2009 年), 关于有智力残疾和心理健康问题人士的基本权利问题的国家专题报告: <http://fra.europa.eu/en/country-report/2012/country-thematic-reports-fundamental-rights-persons-intellectual-disabilities>。

其是关于有心理健康问题人士的政治参与、<sup>79</sup> 非自愿住院和非自愿治疗<sup>80</sup> 以及独立生活权<sup>81</sup> 的报告，都涉及法律能力问题。

70. 欧盟委支持欧盟一级残疾人组织开展与《残疾人权利公约》第 12 条有关的活动。例如，2009-2011 年，委员会资助了一个关于残疾人积极参与欧洲选举的项目。<sup>82</sup> 这一项目在融入社会生活欧洲组织的协调下，就消除因立法或法律能力而产生的障碍或限制的问题提出了建议。欧盟委根据针对加入欧盟进程中的国家的加入前援助文书，特别是通过它的民间社会基金，目前正在资助“确保改革其他国家的支助的伙伴关系”项目，该项目旨在增进若干候选国(塞尔维亚和土耳其)、波斯尼亚和黑塞哥维那以及科索沃<sup>83</sup> 的民间社会组织的能力，以宣传和监测影响心理和智力残疾人士的法律能力法的改革。<sup>84</sup>

### 第十三条 获得司法保护

71. 欧盟在与执行《残疾人权利公约》第 13 至第 16 条相关的自由、安全和司法领域与成员国分享权限。《宪章》第 47 条(关于获得有效补救和公正审判的权利)阐述了获得司法保护的权力。

72. 第 2012/29/EU 号指令<sup>85</sup> 设定了关于犯罪受害者的权利、支助和保护的最高标准。到 2015 年 11 月 16 日之前，成员国必须开始遵守这一指令。指令在序言中宣布，“在评估受害者脆弱性时必须予以考虑的因素包括，例如性别、怀孕与否、健康状况和残疾”。叙文 9 声称，应当以尊重、敏感和专业方式确认和对待犯罪受害者，不得有基于残疾等任何理由的任何歧视。与在刑事诉讼范围内开展工作的主管机关的一切接触中，以及在与受害者有接触的任何服务中，例如在受害人支助或者恢复性司法服务中，应当考虑到犯罪受害人的个人境况和迫在眉睫的需求、年龄、性别、可能的残疾和是否成熟，同时完全尊重他们的人身健全、心理健全和道德操守。叙文 15 进一步声称，在适用指令时，成员国应当确保有

<sup>79</sup> 欧洲联盟基本权利增进署(2011 年)，有心理健康问题和智力残疾人士的政治参与权。

<sup>80</sup> 欧洲联盟基本权利增进署(2012 年)，有心理健康问题人士的非自愿住院和非自愿治疗问题 [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2130-FRA-2012-involuntary-placement-treatment\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2130-FRA-2012-involuntary-placement-treatment_EN.pdf)。

<sup>81</sup> 欧洲联盟基本权利增进署(2012 年)，选择与控制：独立生活的权利。九个欧盟成员国中有智力残疾或心理健康问题人士的经历，[http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2129-FRA-2012-choice-and-control\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2129-FRA-2012-choice-and-control_EN.pdf)。

<sup>82</sup> [http://inclusion-europe.org/images/stories/documents/Project\\_ADAP/index.html](http://inclusion-europe.org/images/stories/documents/Project_ADAP/index.html)。

<sup>83</sup> 这一名称不影响与地位有关的立场，符合安理会第 1244/1999 号决议和国际法院关于科索沃独立宣言的意见。

<sup>84</sup> 见 <http://www.eu-person.com>。

<sup>85</sup> [2012] OJ L 315/57。

残疾的受害人能够在与其他人平等的基础上，全面受益于此中规定的权利，包括通过为无障碍进入刑事诉讼发生地和获得信息提供便利。

73. 依照该指令中阐述“理解和被理解权”的第 3(2)条，成员国需要确保用简单易懂的语言与受害人交流，无论是口头还是书面交流。此种交流必须顾及受害人的个人特征，包括任何可能影响理解或被理解能力的残疾状况。第 22 条力图根据各国程序，确保受害人获得及时的个体评估，以确定需要何种特殊保护。在此范围内，必须特别关注可能基于与个人特征有关的偏见或歧视动机而实施的犯罪的受害人，除其他外，有残疾的受害人必须得到适当考虑。第 23 条规定，在刑事诉讼过程中，应对需要特殊保护的受害人采取特别措施。

74. 关于刑事诉讼中的知情权的第 2012/13/EU 号指令<sup>86</sup>，规定了一些规则，规则涉及嫌疑人或被告在刑事诉讼中的权利和对他们的指控知情的权利。根据第 3 条，应当及时向嫌疑人或者被告提供与某些程序性权利有关的信息，例如咨询律师的权利，一切获得免费法律意见的权益，保持沉默的权利和获得口译和笔译的权利，可能包括手语翻译或替代性交流机制。成员国还要确保用简单易懂的语言提供信息，并考虑到弱势嫌疑人或弱势被告的一切特殊需求。叙文 26 强调，应当特别关注那些例如因为年龄太小或由于他们的身心状况而不能理解信息内容或含义的人。

75. 第 2010/64/EU 号指令<sup>87</sup> 阐述不能讲述或理解诉讼程序所用语言的嫌疑人或被告在诉讼程序中获得口译和笔译的权利。第 2(3)条申明，获得口译的权利包括为聋哑人提供适当援助。叙文 27 提及特别是因身体缺陷影响有效沟通能力，因而可能处于弱势的人。第 2013/48/EU 号指令<sup>88</sup> 阐述在刑事和欧洲逮捕令程序中咨询律师的权利，以及在被剥夺自由后与第三人及与领事机构沟通的权利。根据第 13 条，成员国将确保在适用指令时考虑到弱势嫌疑人或被告的特殊需求。叙文 51 强调，谨慎对待可能处于弱势的嫌疑人或被告的责任，是公正司法的基础。

76. 欧盟委关于为诉讼程序中的弱势嫌疑人或被告提供程序性保障的第 C(2013) 8178/2 号建议<sup>89</sup>，其目的是鼓励成员国加强所有由于年龄、心智或身体条件或残疾而不能理解或有效参与刑事诉讼程序的嫌疑人或被告(“弱势人员”)的程序性权利。尤其是，它旨在就此确保及时甄别和确认弱势人员。成员国应当确保所有主管机关诉诸独立专家实施的医学检查，甄别弱势人员，并确定他们的弱势程度和特殊需求。《建议》的序言指出，应当参照《残疾人权利公约》的目标，特别是其中的第 13 条，来理解为确保残疾人有效诉诸司法而提及的适当措施。它还建议成员国作出这样的规定：特别是具有严重心理、智力、身体或感官损伤，或

<sup>86</sup> [2012] OJ L 141/1。

<sup>87</sup> [2010] OJ L 280/1。

<sup>88</sup> [2013] OJ L 294/1。

<sup>89</sup> [http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/c\\_2013\\_8178\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/c_2013_8178_en.pdf)。

智力疾病或认知障碍，妨碍他们理解和有效参与诉讼程序的人，可推定为弱势人员。应请求，残疾人还应当获得用无障碍格式提供的关于他们的程序性权利的信息。成员国应当确保在判罪之前剥夺自由的做法，是不得已才采取的措施，不畸轻畸重，并且是在适合残疾人需要的条件下实施的。剥夺弱势人员的自由时，应当采取适当措施，确保他们能够获得考虑到了他们的特殊需求的合理建议。

77. 2013 年，欧盟委员会建议发布一项指令，关乎儿童嫌疑人或被告在刑事诉讼程序中的程序性保障，以确保他们能够理解并遵循刑事诉讼程序，包括在各个阶段都能够咨询律师。<sup>90</sup> 儿童也可以受益于其他保障，例如及时获知他们的权利，得到父母(或其他适当人员)的帮助，不在公开审理中接受讯问，以及在被剥夺自由时有权接受医学检查。

78. 根据达佛涅方案，<sup>91</sup> 欧盟委员会资助了一系列项目，以防止和打击暴力侵害儿童、青年和妇女的行为，保护受害人和面临风险的群体。这些项目还以残疾人为目标，包括开展了一次反对暴力侵害和欺凌有学习障碍的青年的运动。<sup>92</sup>

#### 第十四条 自由和人身安全

79. 《宪章》第 6 条宣布，人人有权享有人身自由和人身安全。欧盟委员会 2005 年关于提高人口心理健康的《绿皮书》，<sup>93</sup> 承认强制患者进入精神病院并接受非自愿治疗，是在严重妨害他们的权利，此种措施应仅在其他限制性不强的做法无效的情况下，不得已才适用。

80. 欧理会第 2003/9/EC 号指令设定了收容寻求庇护者的最低标准，<sup>94</sup> 指令要求在收容具有特殊需求的群体时，应当专门满足他们的这些需求。第 17 条要求成员国在落实关于收容条件和卫生保健规定的本国立法中，考虑到弱势人员的特殊境况，例如未成年人，举目无亲的未成年人和残疾人。从 2015 年 7 月 21 日起，新的“收容条件指令”<sup>95</sup> 将要求，如果有特殊收容需求的弱势人员和申请人被拘留，成员国应考虑到他们的特殊境况，包括他们的健康状况，确保进行定期监测和提供充足支助。

<sup>90</sup> COM(2013) 822 定稿，<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1401877327388&uri=CELEX:52013PC0822>。

<sup>91</sup> [http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/daphne/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/daphne/index_en.htm)。

<sup>92</sup> ENABLE, FENACERCI 和 LEV (2000 年)，欧洲有学习障碍的人反对暴力侵害和欺凌有学习障碍的青年人运动。可查阅以下网站：[http://ec.europa.eu/justice\\_home/daphnetoolkit/files/others/europe\\_violence/2.1.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/daphnetoolkit/files/others/europe_violence/2.1.pdf)。

<sup>93</sup> 欧洲联盟委员会(2005 年)，《改善人口心理健康绿皮书：为了制订欧盟心理健康战略》，COM(2005) 484。

<sup>94</sup> [2003] OJ L 31/18。

<sup>95</sup> 第 2013/33/EU 号指令，OJ L 180，2013 年 6 月 29 日，第 96-116 页。

## 第十五条

### 免于酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

81. 欧盟为提高研究和技术活动领域内的能力提供支助。《宪章》第 4 条宣布, 任何人都不应遭受酷刑折磨、不人道或有辱人格的待遇或处罚。根据斯德哥尔摩方案, 联盟承诺继续付出努力, 取消伙伴国的死刑并努力终止酷刑和其他不人道和有辱人格的待遇。2008 年, 欧盟通过了几项准则, 支助和加强在世界其他地方预防和消除酷刑和虐待的努力。

82. 道德操守是欧盟资助的研究工作不可或缺的内容, 欧盟委承认, 特别是通过与适用和评估程序结合在一起的道德审查程序, 确保道德合规性, 对于实现真正卓有成效的研究至关重要。欧盟委发布了研究工作道德操守指南, 帮助申请人撰写用于申请欧盟资金的提案, 以准确识别和解决可能出现的道德问题, 包括与尊重人格和人的尊严有关的道德问题。<sup>96</sup>

## 第十六条

### 免于剥削、暴力和凌虐

83. 欧盟在自由、司法和安全领域共享权限, 包括在刑事事项司法合作领域。《宪章》第 1 条宣布, 人的尊严不容侵犯, 必须得到尊重和保护。

84. 关于打击对儿童的性虐待和性剥削行为及儿童色情制品的第 2011/92/EU 号指令,<sup>97</sup> 要求至少向受害人提供最低限度的援助。在确定导致性虐待的罪行时, 除其他外, 应当考虑到儿童特别弱势的境况, 包括身心残疾。指令特别要求成员国设定一项刑事罪行(如果尚未设定的话), 处理参与利用儿童的特别弱势状况, 特别是因为智力或身体残疾或依附地位而导致的弱势境况, 与之进行性活动的行为。叙文 10 宣布, 残疾本身并不自动排除需取得同意才能发生性关系的可能。关于预防和打击贩运人口及保护受害者的第 2011/36/EU 号指令,<sup>98</sup> 要求成员国在向人口贩运受害者提供援助和支助时, 照顾有“特殊需求”的受害者, 包括有残疾或智力或心理障碍。

85. 《欧盟儿童权利议程》<sup>99</sup> 包含一些在有利于儿童的司法、具体行动保护弱势儿童和打击欧盟内外暴力侵害儿童行为等领域的具体行动。委员会关于“投资于儿童: 打破不利境况的循环”的建议,<sup>100</sup> 提及必须减少不断恶化的生活和社会

<sup>96</sup> 欧洲联盟委员会研究总局(2013 年), 研究人员的道德操守。可查阅: [http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/89888/ethics-for-researchers\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/89888/ethics-for-researchers_en.pdf)。

<sup>97</sup> [2011] OJ L 335/1。

<sup>98</sup> [2011] OJ L 101/1。

<sup>99</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0060:FIN:EN:PDF>。

<sup>100</sup> 欧洲联盟委员会(2013), 2013 年 2 月 20 日的委员会建议, C(2013) 778 定稿。

会环境对儿童的有害接触，以防止暴力侵害和虐待儿童，<sup>101</sup>并要求以经历多重不利境况的儿童为重点，包括“有特殊需求或残疾的儿童”，因为他们面临的风险更严重。

## 第十七条 保护人身完整性

86. 欧盟在与公共卫生事项有关的共同安全方面分享权限，并为健康保障和研究以及技术活动权限提供支助。《宪章》第3条宣布，人人有权享有对其身心完整性的尊重。本报告关于第十五条和第十九条的章节，阐述了与实施《残疾人权利公约》的这一条有关的行动。

87. 2012年，根据全体成员国的研究，欧权增进署出版了一项报告，涉及有精神健康问题人士的非自愿住院和治疗。<sup>102</sup>这包括对非自愿治疗所涉人权原则的分析，并提请注意《残疾人权利公约》的影响。实证研究反复强调的一个主题，是与强制措施有关的创伤和人们怀有的恐惧。

## 第十八条 迁徙自由和国籍

88. 任何拥有欧盟成员国国籍的人，也自然是欧盟公民。欧洲公民身份是附加的，不会取代欧盟成员国国籍(《欧盟运作条约》第20条)。欧盟公民身份给每一位欧盟公民一些重要权利，包括在欧盟各地自由迁徙和在其领土范围内的任何地方定居的权利。所有欧盟公民的迁徙自由，意味着在另一个成员国旅行、生活、工作、学习和退休的自由。欧盟公民有权在另一个欧盟国家找工作，就业且无需获得工作许可，并为此在那里居住，甚至在就业结束之后留在那里，并在就业机会、工作条件和所有其他社会 and 税收优惠等方面，享有与该国民同等的待遇。<sup>103</sup>此外，欧盟国民某些类型的健康和社会保险服务，可以转移至另一成员国，这使欧盟国民得以行使迁徙权。

89. 第2004/38号指令<sup>104</sup>规定，居住在另一成员国的欧盟公民，有权享受与《公约》覆盖范围内的国民同等的待遇。一项叙文规定，成员国必须落实指令，不得有基于例如遗传特征和残疾等理由的歧视。关于获得社会援助，根据指令第24(2)条，在不从事经济活动的欧盟公民定居成员国领土的前三个月内，该成员国没有义务向他们提供社会援助。如果欧盟公民在此合法定居的时间超过三个月，他们有权与相关成员国国民一样，平等地获得社会援助惠益。但是，在特殊

<sup>101</sup> 欧洲联盟委员会，C(2013) 778 定稿，第8页。

<sup>102</sup> 见注释76。

<sup>103</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457>。

<sup>104</sup> [2004] OJ L 158/77。

情况下，如果当局有理由怀疑相关欧盟公民可能成为其社会援助制度的不合理负担，可以考虑到所有相关环境和相称原则，对每一个具体情况进行评估，并可在此基础上，终止相关人员的居留权。<sup>105</sup> 合法定居五年之后，欧盟公民有权获得与东道成员国的国民相同的社会援助。

90. 《残疾战略》承认，目前仍存在很多障碍，阻碍残疾人全面行使其基本权利，包括其在欧盟内的自由迁徙和居住权。作为该战略 2010-2015 年行动清单的一部分，欧盟委要求欧残专家网完成一项关于《欧洲国家残疾福利和权益》的研究。<sup>106</sup> 根据其研究结果，欧盟委在成员国之间，尤其是在残疾高级小组的内部促进了信息交流和相互学习。在 2013 年“欧盟公民报告”中，<sup>107</sup> 欧盟委在六个关键领域内提出 12 项行动，旨在消除欧盟公民在日常生活中，尤其是在跨境情况下遇到的障碍。作为行动 6 的一部分，欧盟委支持设计一种相互承认的残疾证，以应对与在欧盟内流动有关的问题，并确保在欧盟内平等地获得某些福利，主要是在交通、旅游、文化和休闲领域。欧盟委召集了一个项目工作组，其中集合了有关成员国和民间社会代表，并已在处理发放和管理此类证件的细节问题。

91. 关于第三国国民，第 562/2006 号条例(欧盟)<sup>108</sup> 确立了一项关于人员跨境流动规则的准则，该条例规定，在欧盟内部和对外边境口岸对旅行证件实施任何检查时，边防守卫人员不得基于残疾及其他理由歧视他人。同样，第 810/2009 号条例(欧盟)<sup>109</sup> 规定，“领事馆人员不得基于残疾、种族或族裔、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向等理由歧视他人”。

92. 根据阐述第三国国民之间家庭团聚权的第 2003/86/EC 号指令<sup>110</sup>，成员国可以基于“公共卫生”理由拒绝入境和居留申请。但是，第 6(3)条禁止在更新居留许可时，“仅以发放居留许可后所罹患的疾病或残疾为由”，扣留或撤销许可。例如，如果残疾是工伤所致，或者如果一名家庭成员在合法拘留期罹患残疾，不得拒绝更新居留许可。该指令的叙文 5 的大意是，此处规定的权利不得遭受基于残疾以及其他理由的歧视。欧理会第 2003/109/EC 号指令阐述了长期居留的第三国国民的地位问题，指令规定，如果申请人“对公共卫生构成威胁”，成员国可以拒绝居留申请(第 18(1)条)。援引这一规定的唯一依据，是世卫组织相关文书中

<sup>105</sup> 指令的第 14(1) (3)和第 15 条及 C-140/12 Brey 案，第 72 页。

<sup>106</sup> <http://www.disability-europe.net/content/aned/media/ANED%202010%20Task%207%20-%20Disability%20Benefits%20and%20Entitlements%20-%20Report%20-%20FINAL%20%282%29.pdf> and an annotated database of examples at <http://www.disability-europe.net/content/aned/media/ANED%2010%20Task%207%20-%20Report%20Annex%201%20-%20database%20summary%20FINAL.pdf>.

<sup>107</sup> [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2013eucitizenshipreport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2013eucitizenshipreport_en.pdf).

<sup>108</sup> 第 562/2006 号条例(欧盟)确立了一项(欧盟)关于人员跨边境流动规则的准则[2006] OJ L 105/1, 第 6 条。

<sup>109</sup> 第 810/2009 号条例(欧盟)确立了欧盟关于签证的准则(签证准则)[2009] OJ L 243/1。

<sup>110</sup> [2003] OJ L 251/12。

的传染病清单(第 7(2)条)。第 2003/86/EC 号指令就属于这种情况, 长期居留指令的叙文 5 申明, 此处规定的权利不得遭受基于残疾以及其他理由的歧视。其他关于非欧盟国民在欧盟长期居留的指令规定, 成员国实施其规定时不得有基于残疾理由的歧视。<sup>111</sup>

## 第十九条 独立生活和融入社区

93. 欧盟与成员国分享促进独立生活和融入社区生活的权限。在《残疾战略》中, 欧盟委承诺更好地利用结构基金, 帮助成员国从机构服务向社区服务过渡, 并提高对生活在收容院中的残疾人生活条件的认识, 尤其是儿童和老年人的生活条件。结构基金是欧盟凝聚力政策的一个主要工具, 旨在减少欧洲各区域之间的不一致。

94. 第 1083/2006 号条例(欧盟)就 2007-2013 年期间的欧洲区域发展基金、欧洲社会基金和凝聚力基金作出了一般规定,<sup>112</sup> 其中包含一项关于不歧视的规定, 特别是, 根据该项规定, 在确定由基金共同供资的活动时, 应将残疾人的无障碍问题列为一项遵循的标准, 并在实施过程的各个不同阶段予以考虑。2009 年, 欧盟委推出了一个工具包, 为各国管理机关提供了关于如何理解欧盟的结构和凝聚力基金中关于不歧视和无障碍要求的信息。<sup>113</sup> 欧盟委评估了此项规定的适用情况, 并确认了某些挑战。<sup>114</sup> 结果是, 关于 2014-2020 年这一方案规划期, 欧盟结构和投资基金(欧结投基金)条例载有一些新规定, 反映了《残疾人权利公约》的生效情况, 并通过基金项下的各项行动, 更有力地促进了残疾人的平等、不歧视、融入社会和无障碍。

95. 新的《普遍提供条例》<sup>115</sup> 要求成员国和欧盟委采取适当步骤, 在制订和实施方案时, 防止任何基于残疾理由的歧视, 并在制订和实施方案的整个过程中, 考虑到残疾人的无障碍问题。管理机关必须能够根据可适用的法律, 确保所有开放的或向公众提供的并由欧结投基金共同提供资金的产品、货物、服务和基础设施

<sup>111</sup> 长期居留指令[2004] OJ L 16/44 和单独许可指令(第 2011/98/EU 号指令)[2011] OJ L 343/1。

<sup>112</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1083:EN:NOT>。

<sup>113</sup> 欧洲联盟委员会(2009), 《确保残疾人无障碍和不受歧视——欧盟结构和凝聚力基金使用方法工具包》。可查阅 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=174&furtherPubs=yes>。

<sup>114</sup> 欧洲联盟委员会(2009), 为欧区发基金和凝聚力基金(公共政策和管理研究所, 立陶宛)与 Net Effect(Finland)和 Racine(法国)结成伙伴关系并共同供资的 2007-2013 年凝聚力政策方案而实施的关于第 1083/2006 号条例(欧盟)第 16 条伙伴关系的研究。

<sup>115</sup> 第 1303/2013 号条例(欧盟), 就欧洲区域发展基金、欧洲社会基金、凝聚力基金、欧洲促进农村发展农业基金及欧洲海洋和渔业基金作出了共同规定, 就欧洲区域发展基金、欧洲社会发展基金、凝聚力基金及欧洲海洋和渔业基金作出了一般规定, 并撤销了欧理会第 1083/2006 号条例(欧盟)。

施，特别是在物质环境、交通和信通技术方面，能够为所有公民使用，包括有残疾的公民，从而有助于为残疾人和老年人创造一个无障碍环境。各项行动中可能包括投资改善现有建筑和既有服务中的无障碍情况。在涉及监测、报告和评估的具体规定中，也提及了平等、不歧视和无障碍问题。成员国还必须确保负责促进不歧视的相关机构加入伙伴关系，并确保根据各国的做法建立适当结构，就性别平等、不歧视和无障碍问题提出建议，以便为欧结投基金的筹备、监测和评估提供必要的专门知识。

96. 《普遍提供条例》首次列出了“事先设定条件”，即前提条件，以确保实施促进有效投资的机构和战略政策安排。成员国将自行评估是否满足事先设定条件。欧盟委将审查成员国符合这些条件的情况，并可以决定中止全部或部分中期付款，直至圆满完成为达到事先附加条件而采取的行动。事先附加条件有一般性的也有专题性的。适用于欧结投基金所支助的所有部门和政策的两个一般条件是：

- 有在欧洲结构基金和投资基金的领域实施和适用《残疾人权利公约》的行政管理能力；
- 有在欧洲结构基金和投资基金的领域实施和适用欧盟反歧视法律和政策的行政管理能力。

97. 还有专题性的事先附加条件，涉及：

- 积极容纳被劳动力市场排除在外的人——这可能包括一些有利于从机构收容向社区照顾转变的措施；
- 有卫生战略政策框架，其中可能包括有助于从医院和机构收容向社区照顾转变的成分。

98. 新的欧洲社会基金(欧社基金)条例申明，欧社基金应当支持履行联盟根据《残疾人权利公约》，在教育、工作、就业和无障碍以及其他方面承担的义务。根据该条例第 8 条，行动必须旨在打击一切形式的歧视和改善残疾人的无障碍情况，以促进融入就业、教育和培训，从而提高社会包容性，减少教育程度和健康状况方面的不平等，促进从机构收容到社区照顾的转型，特别是对那些面临多重歧视的人而言。在 2014-2020 年方案规划期，欧社基金至少 20% 的资金将以促进社会包容为目标，并借助于以下措施实现：

- 提高就业能力的措施，例如个别支助、咨询服务、指导、获得一般和职业教育与培训的机会，获得各种服务，特别是获得卫生和社会服务、儿童保育和互联网服务；
- 针对面临歧视风险的人员和残疾人以及慢性病人的具体行动，目的是加强他们对劳动力市场的参与，促进他们融入社会，减少教育程度和健康状况方面的不平等；

- 更易于获得支付得起、可持续和高质量的社会服务，例如就业和培训服务，对无家可归者的服务，校外照料、儿童保育和长期保健服务
- 获得电子服务以促进电子融入；及
- 支持从对儿童、残疾人(包括有心理—社会残疾的人)和老年人的机构照料向社区照料服务转型，以卫生和社会服务的一体化为重点。

99. 促进从机构向社区服务转型，是欧洲区域发展基金(欧发基金)的一个投资优先项。<sup>116</sup> 欧发基金能够支持对主流的卫生和社会基础设施、教育、住房和旨在增进社区内获得高质量服务机会的专业化服务进行的定向投资，目的是保障个人化照顾和支助，社会融合和对服务使用者权利的尊重。作为一项基本原则，欧发基金不应被用于建设新的收容院，或对现有收容院进行翻修或实现现代化。只有在例外情况下，即需要应对与糟糕的物质条件有关的紧迫且危及被收容者生命的风险时，对现有收容院的定向投资才是合理的，但是只能作为减少收容战略背景下的一种过渡措施。

100. 根据各项基金所遵循的共享式管理原则，欧盟委有责任确保成员国的行动方案符合欧盟法律，包括欧盟立法和《残疾人权利公约》，并且确保成员国的战略符合欧盟的战略和政策，包括《残疾战略》。另一方面，执行工作由成员国承担。欧盟委承诺，如有违反此项原则的现象，则中止或撤回支付款。欧盟委承认，非政府组织、残疾人组织和服务提供者等利益攸关方发挥了重要作用，有助于监测投资，提高对住院治疗的残疾人状况的认识，为遵循《残疾人权利公约》的各项原则、实现向社区生活的有效转型提供指导。关于 2014-2020 年规划期，在欧结投基金的框架内，已颁布了《欧洲伙伴关系行为守则委托条例》。<sup>117</sup>

101. 2007 年，欧盟委资助了一项关于整个欧洲在向社区生活转型方面所取得进展的研究。<sup>118</sup> 这项研究提供了证据，支持从收容照顾向社区照顾的转型，因为这能够为用户、其家庭和工作人员提供更好的结果，同时，按照可比的质量标准，其成本还具有可比性。研究还发现，在欧洲残疾人的收容照顾方面，缺乏可接受的标准，并建议更广泛地利用社区服务。这项研究呼吁在整欧盟收集关于收容机构的标准化数据，以报告进展情况。

102. 为支持向社区生活转型，2009 年，主管就业和社会事务的专员授权一个收容照顾改革问题特设专家小组提交一份评析报告。<sup>119</sup> 该小组由处理取消机构收

<sup>116</sup> 欧议会和欧理事会关于制订条例的提案，涉及与欧洲区域发展基金和投资促进增长和就业目标有关的具体规定以及撤销第 1080/2006 号条例(欧盟)，布鲁塞尔，2011 年 10 月 6 日。COM(2011) 614 定稿，2011/0275 (COD)，第 5(9)(a)条。

<sup>117</sup> OJ L74, 14.3.2014, p. 1。

<sup>118</sup> Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J. & Beecham, J. (2007), 《去机构化与社区生活—成果和成本：欧洲研究报告》。第 1 卷：执行摘要和第 2 卷：主要报告。(欧洲联盟委员会委托编写的报告)(坎特伯雷，肯特大学)。

<sup>119</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3992&langId=en>。

容做法和改革收容照顾问题的重要泛欧民间社会组织的代表组成，包括欧洲残疾人服务提供商协会(EASPD)、欧洲残疾论坛(欧残论坛)、融入社会化生活欧洲组织、心理健康欧洲组织、欧洲老年人论坛(AGE)、欧盟家庭组织联合会(COFACE)、欧洲社区生活联盟(ECCL)和儿童问题高级别小组。报告从现行良好做法中提炼出了一套共同的基本原则，包括：

- 尊重用户权利并让他们参与决策；
- 防止机构收容做法；
- 创建社区服务；
- 关闭收容机构；
- 限制对现有收容机构的投资；
- 开发人力资源；
- 高效利用资源；
- 控制质量；
- 制订超出独立生活之外的整体做法，以涵盖例如就业、社会政策和交通等相关领域；及
- 不断提高认识。

103. 欧盟委与特设小组的继任者合作，在各成员国举办国家研讨会，为欧结投资基金促进向社区生活转型的行动规划提供支持。每一场研讨会都由国家主管部门主办，由特设小组在欧盟委的支持下提供便利，研讨会主要面向主管社会事务和福利、区域发展和金融的国家、区域及地方当局的代表，欧社基金和欧发基金管理机关的代表，以及服务提供商和用户的代表。

104. 欧盟法律不直接解决个人救助计划问题，这个问题属于国家的管辖范围。第 883/2004 号条例(欧盟)规定，在某些特殊情况下，可对社会化保险计划进行协调，以便将获取社会保险福利的权益“输出”至另一个成员国。<sup>120</sup> 需要将独立生活的相关福利例如个人救助，视为一种疾病应享福利，使之能够根据欧盟法律被输出。在其他情况下，虽然输出不受妨碍，但是欧盟法律也没有规定与输出此种福利有关的义务。<sup>121</sup>

<sup>120</sup> 2004 年 4 月 29 日欧议会和欧理会关于协调社会保险制度的第 883/2004 号条例(欧盟)[2004] OJ L 314, 第 37 页。

<sup>121</sup> 欧洲残疾问题专家学术网络(欧残专家网)(2010), “欧洲国家残疾人福利和权益: 福利的相互承认和输出 — 欧洲残疾问题专家学术网络和附加来源提供的证据综合(2010 年 12 月), 第 37 页。

105. 2008 年启动的《欧洲精神卫生和健康条约》，<sup>122</sup> 呼吁欧盟及其成员国根据五个优先领域采取行动，增进人口的精神卫生和健康。在“打击羞辱和社会排斥”领域，该《条约》呼吁决策者和利益攸关方推出精神卫生服务，这些服务在社会中得到合理整合，并以个人为中心，避免羞辱和排斥。<sup>123</sup> 通过举办会议、开展研究和制订一项行动计划，落实了五个优先项。《欧盟精神卫生和健康行动指南》<sup>124</sup> 是落实《欧洲条约》的一种手段，是有助于交流良好做法和政策的网上资源，借此可以传播相关文件和报告，并鼓励相关行为者和利益攸关方表达将来在精神卫生领域采取行动的承诺。欧理会在 2011 年“关于精神卫生条约的结论意见”<sup>125</sup> 中，促请成员国采取措施，禁止羞辱和排斥有精神卫生问题的人，打击对他们的歧视行为，提倡基于社区的社会融入治疗和护理模式，并为关于精神健康和精神障碍的医疗保健、社会护理和工作场所的专业人员和管理者的培训方案提供支助。<sup>126</sup>

106. 此外，通过实现电子无障碍以及开发信通技术，包括为这些领域的研究、开发和创新活动供资，欧盟委积极促进和支持独立生活。2007-2013 年“竞争力和创新框架方案”<sup>127</sup> 鼓励制订以信通技术为基础的解决方案，以改善残疾人的生活。欧盟还参与了“周围援助生活联合方案”(AAL JP)，还共同为一些行动供资，以通过利用信通技术促进独立生活的解决方案来提高老年人的生活质量。<sup>128</sup>

107. 2012 年，欧权增进署公布了一项报告，阐述了九个成员国中有智力残疾的人和有关精神卫生问题的人的独立生活权，以及他们的相关经历。<sup>129</sup> 报告突出强调，需要进一步努力减少机构收容做法，同时改革教育、医疗、就业、文化和支助服务领域。

108. 尽管政策层面的敏感度得到提高，但是欧洲各地的残疾人仍然报告说，他们未融入社区，巨大的挑战依然存在。具有严重残疾的人，有 23% 认为自己没有融入社会(2011-2012 年欧洲生活质量调查)。同样，很多残疾人认为，他们的生活中缺少社会参与的机会和其他机会(2011 年结构化人道主义援助报告)。<sup>130</sup> 残

<sup>122</sup> 欧盟高级别会议——《欧洲精神卫生和健康条约》，(布鲁塞尔，2008 年)。可查阅：[http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/mental/docs/pact\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/mental/docs/pact_en.pdf)。

<sup>123</sup> 欧盟高级别会议——《欧洲精神卫生和健康条约》，(布鲁塞尔，2008 年)，第 5-6 页。

<sup>124</sup> 可查阅：[http://ec.europa.eu/health/mental\\_health/eu\\_compass/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/mental_health/eu_compass/index_en.htm)。

<sup>125</sup> 欧理会关于《欧洲精神卫生和健康条约：成果和将来的行动》的结论意见，卢森堡，2011 年 6 月 6 日，见 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/122389.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/122389.pdf)。

<sup>126</sup> 《欧洲精神卫生和健康条约：成果和将来的行动》，第 21 段。

<sup>127</sup> 第 1639/2006 EC 号决定[2006] OJ L 310/15。

<sup>128</sup> <http://www.aal-europe.eu/>。

<sup>129</sup> 见注释 77。

<sup>130</sup> 欧洲健康、老龄化和退休调查：结构化人道主义援助报告“第 4 波”(版本 1.1.1)，截至 2013 年 3 月 28 日。<http://www.share-project.org/data-access-documentation/research-data-center-data-access.html>。该调查涵盖了 50 岁及以上人口。

疾人对其社会生活表示不满：具有严重残疾的 18 岁及以上残疾人，大约有 46% 声称满意度分值在 1 到 5 之间(10 为最大满意度)，与之相比，无残疾者的这一比例为 14.6%(2011-2012 年欧洲生活质量调查)。<sup>131</sup> 50 岁或 50 岁以上的日常生活有困难的人，大约有 45.8% 得到帮助。在那些得到帮助的人中，大约有 8.8% 认为所得到的帮助“有时”或者“很难”满足他们的需求(2007 年结构化人道主义援助报告)。2011 年结构化人道主义援助报告的调查中载有关于获得他人帮助者的类似比例(44.5%)。

## 第二十条 个人行动能力

109. 欧盟在与个人行动能力有关的事项上分享权限。欧盟的多项不同立法，要求运营者承担为有残疾或行动能力下降的乘客提供现场(训练有素的)协助的义务。这些包括 2006 年《航空客运条例》，<sup>132</sup> 2007 年《铁路客运条例》，<sup>133</sup> 2010 年《海运和内陆水运条例》，<sup>134</sup> 以及 2011 年《公共汽车和普通客车条例》。<sup>135</sup> 2011 年底，欧盟委通过了一项关于所有交通方式中的乘客权利的通报，<sup>136</sup> 阐述了落实欧盟乘客十项主要权利的愿景，包括不受歧视地使用交通工具的权利，提供帮助的义务和索偿权。2012 年，关于有残疾和行动能力下降人员乘飞机旅行权利的第 1107/2006 号条例(欧盟)的适用准则公布，旨在促进和改善这一条例的适用情况。<sup>137</sup>

110. 至于乘小轿车旅行，重订后的“驾驶执照指令”<sup>138</sup> 含有若干项关于残疾驾驶员的具体规定。所有驾驶员都必须通过技术和行为考试，并达到健康标准，该标准涉及视力、听力、运动残疾、心血管病、糖尿病、神经疾病、心理障碍、酒精、药物和肾脏疾病。一般而言，有这些疾病的人，如果其情况不至于使驾驶成为危险行为，并且受到医学监测，并且视需要对车辆进行了改造，就可以驾驶车辆。例外情况包括有严重精神疾患、严重智力迟钝、严重行为问题的人和严重

<sup>131</sup> 欧洲改善生活和工作条件基金会(欧改善条件基金会)—联合国数据档案库，经济和社会数据处(ESDS)：2011-2012 年欧洲生活质量调查，[计算机档案]。阿克塞斯柯彻斯特：联合国数据档案库[发行者]，2013 年 7 月。序列号：7316。《2007-2008 年欧洲生活质量调查》。联合国数据档案库，经济和社会数据处：<http://www.esds.ac.uk/aandp/access/login.asp>。

<sup>132</sup> [2006] OJ L 204/1。

<sup>133</sup> [2007] OJ L 315/14。

<sup>134</sup> [2010] OJ L 334/1。

<sup>135</sup> [2011] OJ L 55/1。

<sup>136</sup> 欧洲联盟(2011)，欧洲联盟委员会致欧议会和欧理会的信件，“乘客的欧洲愿景：关于所有交通方式乘客权利的来信” COM(2011) 0898 定稿。

<sup>137</sup> SWD(2012) 171 定稿。可查阅：[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/prm/2012-06-11-swd-2012-171\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/prm/2012-06-11-swd-2012-171_en.pdf)。

<sup>138</sup> [2006] OJ L 403/18。

心律失常的驾驶员。有身体残疾的驾驶员，可以拥有限于驾驶特定类型车辆的驾驶执照。

111. 欧理会 1998 年的一项建议，推出了共同体残疾人停车证模式(现称“欧盟模式”)，并于 2008 年予以更新，将新成员国的加入纳入了考虑。<sup>139</sup> 这种相互承认的、标准化模式，允许持有者按照优先条件在其定居国和其他欧盟国家使用某些停车设施。适用条件均需依照目的国的条件。

112. 欧盟还采取行动，使残疾人的行动花费更少，更为便捷。欧盟对来自联盟以外的某些货物和服务实施海关免税制度，<sup>140</sup> 其范围涵盖为盲人或其他身体或心智“残障”人士“专门设计的促进教育、科学或文化进步的用品”，只要这些用品满足特定条件。<sup>141</sup> 其中明确提及盲人使用的长手杖。另一项指令允许成员国对用于残疾人或供残疾人使用的能源产品和电力实施差别税率。<sup>142</sup>

113. 欧洲 2020 年主要举措创新联盟的<sup>143</sup> 承认需要针对人口老龄化制订对策，包括借助助残设备和技术。在《残疾战略》关于“无障碍”的一章中，包含了欧盟委培育欧盟助残技术大市场的承诺。

## 第二十二条 尊重隐私

114. 《欧盟运作条约》第 16 条提供了一项据以通过一些细则的具体法律依据，这些细则关系到保护欧盟机构、组织、办公室和机关以及成员国在从事联盟法律管辖范围内的活动时处理的个人数据。《宪章》第 7 条宣布，人人有权得到对其私人和家庭生活、家居和通信的尊重。《宪章》第 8 条对此作了补充，规定个人数据有权得到保护。根据第 8(2)条，数据必须得到妥善处理，用于专门的用

<sup>139</sup> [1998] OJ L 67/25 和 2008 年 3 月 3 日的欧理会建议，由于保加利亚共和国、捷克共和国、爱沙尼亚共和国、塞浦路斯共和国、拉脱维亚共和国、立陶宛共和国、匈牙利共和国、马耳他共和国、波兰共和国、罗马尼亚、斯洛文尼亚共和国和斯洛伐克共和国的加入，因而修改了关于残疾人停车证的第 98/376/EC 号建议[2008] OJ L 63/43。

<sup>140</sup> 经多次修订。见[2009] OJ L 324/23，可查阅 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/customs/111002\\_en.htm#AMENDINGACT](http://europa.eu/legislation_summaries/customs/111002_en.htm#AMENDINGACT)。

<sup>141</sup> [1983] OJ L 105/1。

<sup>142</sup> 欧理会 2003 年 10 月 27 日关于重组共同体能源产品和电力税收框架的第 2003/96/EC 号指令，[2003] OJ L 283/51。

<sup>143</sup> 欧洲联盟委员会(2010)，欧洲联盟委员会致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会以及区域委员会的信件，“欧洲 2020 年主要举措创新联盟” SEC(2010) 1161 COM(2010) 0546 定稿。也见委员会人员工作文件—欧洲联盟委员会致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会以及区域委员会信件的附文—“在信息社会中安享晚年—信通 2010 倡议—信通技术和老龄问题行动计划” {SEC/2007/811} COM(2007) 0332 定稿和欧洲联盟委员会致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会以及区域委员会的信件—“拓展信通技术的边界：欧洲未来和新技术研究战略” COM(2009) 0184 定稿。

途并且基于相关人员的同意或者基于法律规定的其他法定依据。人人有权查阅已经收集的与其有关的数据，并有权对这些数据进行订正。

115. 关于欧盟委的机构和组织在处理个人数据时保护个人和关于此类数据的自由流动问题<sup>144</sup>的第95/46/EC号指令<sup>145</sup>和第45/2001号条例(欧盟)，提供了保护个人数据的框架。根据指令，个人数据的处理必须遵守法律，并且公平对待相关个人，处理的目的是应当明确而且合法，而且必须是在收集数据时确定的，所收集的数据必须具有相关性，不得超出数据处理的目的所涉范围。依照第8(1)条，成员国必须禁止处理与健康及其他问题有关的个人数据。这一禁令不适用于在数据主体“因身体或在法律上不能表示同意”的情况下，为保护数据主体或另一人的重大利益而有必要对数据进行处理的情况。

116. 根据第2008/977/JHA号框架决定，应当对刑事事项方面的警方合作和司法合作等更多特殊领域内的数据进行保护。<sup>146</sup>该项决定旨在在预防、调查、侦查或起诉罪行或实施刑罚时，在处理个人数据方面确保“对自然人的基本权利和自由，特别是他们的隐私权，实施严格保护”(第1条)。

117. 2012年，欧盟委建议对欧盟保护个人数据的法律框架进行重大改革，以强化个人权利并应对全球化和新技术的挑战。拟议改革包括：

- 建议制订一项在处理个人数据和此类数据的自由流通方面对个人实施保护的条例(一般数据保护条例)；<sup>147</sup>及
- 建议为预防、调查、侦查或起诉罪行或实施刑罚之目的，在主管机关处理个人数据和这类数据的自由流动方面，制订一项保护个人的指令。<sup>148</sup>

118. 拟制订的一般数据保护条例，将关于处理某些种类数据的禁令扩大到基因数据，并加强了对健康数据的保护，即，任何与个人身体或精神健康有关的信息，包括一切关于疾病、残疾、疾病风险、病史、临床治疗有关的信息。该条例还涵盖了生物统计信息，包括一切与个人的肢体、生理或行为特征有关因而具有独特识别作用的数据，例如面部图像或指纹数据。

<sup>144</sup> [1995] OJ L 281/31。

<sup>145</sup> 欧盟的另一项重要立法措施是关于在电子通信中处理个人数据和保护隐私的第2002/58/EC号指令。是对关于电子通信部门处理自然人个人数据的第95/46/EC号指令([2002] OJ L 201/37)的补充。

<sup>146</sup> [2008] OJ L 350/60。

<sup>147</sup> COM(2012) 11 定稿。见：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0010:FIN:EN:PDF>。

<sup>148</sup> [COM(2012) 10 定稿]。

## 第二十三条 尊重家居和家庭

119. 欧盟在家庭法的实质内容方面没有直接主管权，制订家庭法大体上仍然是成员国的特权。但是，欧盟关于司法事务中的民事和刑事合作权限，有可能对家庭产生直接影响。《宪章》第 7 条宣布，人人有权享有对其私生活和家庭生活、家居以及通信的尊重。第 9 条规定，结婚的权利和建立家庭的权利，将依照关于行使这些权利的国内法律得到保障。第 33(1)条规定，家庭将享有法律、经济和社会保护。第 33(2)条涉及家庭和职业生涯的协调问题，以及不因与孕产有关的原因被解雇的权利。第 24 条阐述了儿童与父母保持正常个人关系和直接联系的权利。

120. 欧盟委 2009 年根据《残疾人权利公约》公布的一项关于残疾妇女状况的研究<sup>149</sup>特别申明，残疾妇女尚未全面享有结婚和建立家庭、自由决定子女人数和生育时间、获得计划生育信息和以及和其他人一样保持生育能力的权利。<sup>150</sup> 2013 年为欧洲议会实施的一项研究，“性别和残疾问题交织产生的歧视”，<sup>151</sup> 断言残疾妇女在性与生殖事务各方面的决定权，在很多成员国仍然受到侵犯。这项研究建议，欧盟委应当依据《欧盟运作条约》第 19 条(禁止歧视)，提出一项立法议案，禁止实施强制绝育。<sup>152</sup>

121. 关于婚姻、家庭、生育和关系的统计数字，有一个重要指标与家庭类型有关。根据欧盟收入—生活调查，2011 年，欧盟 16-64 岁的残疾人，有 18.1%生活在“独身家庭”中(欧盟收入—生活调查，2011 年通用数据库)。这可能表示残疾人的组建家庭率降低。

## 第二十四条 教育

122. 欧盟在教育领域有辅助主管权。《欧盟运作条约》第 165 条阐述了欧盟在这一领域的职责，旨在鼓励成员国之间开展合作，以期有助于发展优质教育，并在必要时，为成员国的行动提供支持和补充，同时充分尊重成员国在教学内容和教育系统的组织安排方面承担的责任以及成员国的文化和语言多样性。联盟的行动旨在发展教育中涉及欧盟的方面，尤其是通过以下措施：

- 传授和传播成员国的语言；

<sup>149</sup> 《根据联合国残疾人权利公约对残疾妇女境况的研究》(VC/2007/317, C3659/December 2009)可查阅 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4363&langId=en>。

<sup>150</sup> (VC/2007/317, C3659/December 2009), P. IV。

<sup>151</sup> 欧盟委内部政策总局，《性别和残疾问题交织产生的歧视》研究(2013 年)。可查阅 <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>。

<sup>152</sup> 欧盟委内部政策总局，《性别和残疾问题交织产生的歧视》研究(2013)，第 59 页起。

- 鼓励学生和教师流动；促进教育机构之间的合作；
- 就成员国的教育系统面临的共同问题，发展信息和经验交流；
- 鼓励发展青年交流和社会—教育教员交流；及
- 鼓励青年人参与欧洲民主生活。

122. 《宪章》第 14 条规定，人人享有受教育和获得职业及继续培训的权利，包括获得免费义务教育的可能。第 14 条第 3 款阐述建立教育机构的自由和父母让子女接受符合其宗教、哲学和教学理念的教育的权利。

123. 欧盟反歧视法至少在一定程度上延伸到了教育领域。就业平等指令实质性地包含了职业培训领域，欧盟法院将该领域定义为“为特定专业、职业或就业资格做准备或为此类专业、职业或就业提供必要训练和技能的任何形式的教育……即使该培训方案中包括普通教育的成分。”<sup>153</sup>

124. “教育和培训”是《残疾战略》所辖的八个优先领域之一。具体目标是促进残疾学生的全纳教育和终身学习。该战略列出了一系列行动，以确保残疾人在普通教育系统内获得所需支持，为其教育提供便利，确保在实现学术和社会最大发展的环境中，提供与全面融入社会的目标相符的、行之有效的个性化支助措施。在 2008 年关于“提高面向 21 世纪的能力：欧洲学校合作议程”<sup>154</sup> 的通信中，欧盟委承认，在支助具有特殊需求者的同时实现社会融合，需要重新思考各项政策，以组织学习支助、改善学校和其他部门之间的协作，落实个人化学习。

“青年在行动”是欧洲 2020 年战略的一个主要举措，其中包括了为交流全纳教育良好做法和传播关于教育中的合理便利原则的指导材料而采取的行动。<sup>155</sup> 这项举措中包含降低失学率和提高高等教育参与率的承诺，有望对残疾青年的全纳教育和就业安置计划产生影响。<sup>156</sup> 欧洲数字化议程是欧洲 2020 年战略所辖的七个主要举措之一，包含促进数字扫盲、技能和社会融合以及应对数字鸿沟的行动，其中特别涉及了残疾人，他们在全面受益于新的电子内容和服务全面存在特殊困难。2014-2020 年欧社基金的优先事项之一就是支持促进数字扫盲，提高能力。

125. 教育和培训 2020(ET 2020)是更新后(自 2009 年开始)的欧洲教育和培训政策战略框架，接续了“教育和培训 2010(ET 2010)工作方案”。其中包含共同商定的战略目标和基准，同行学习机会、监测进展的工具以及欧盟委与成员国在此

<sup>153</sup> 第 C-293/83 号案件，*Gravier 诉 City of Liège* 案[1985]欧法院报告 593，第 30 段。

<sup>154</sup> 欧洲联盟委员会(2008)，“提高面向 21 世纪的能力：欧洲学校合作议程”，COM(2008) 425。

<sup>155</sup> “青年在行动”是一个旨在改善欧洲教育和培训系统的框架：欧洲议会关于“青年在行动：改善欧洲教育和培训系统框架”的决议(2010/2307(INI)) (2011 年 5 月 12 日决议) [2006] OJ C 377 E/77。

<sup>156</sup> 欧残专家网已在制订残疾人教育和失学率指标：Grammenos, S. (2011), “欧洲残疾人平等指标”。欧残专家网 2011 年任务 4—更新和扩大量化实施指标试点，欧残专家网(2011 年 10 月)。

领域内开展政策合作的指南。它有四个战略目标，其中之一是促进平等、社会凝聚力和积极的公民精神。在教育和培训 2010 范围内，教育部长们已经于 2008 年同意<sup>157</sup> 确保为主流和特殊学校中所有具有特殊需求的学生，提供及时和充分的学习支助，包括及早发现其在学习上面临的困难，并基于更加个人化的教学方法，找到适合每一名学生的需求和能力的解决方案。在教育和培训 2020 范围内，(同行学习)教师问题专题工作组编写的 2013 年报告“支持培养教师胜任能力，争取更好的学习成果”<sup>158</sup>，为决策者提供了关于培养胜任教师能力的指南，该报告也承认，教师有必要具备“应付多样性和融入的知识、技能和态度”。

126. 作为促进有据可依的政策承诺的一部分，欧盟委不时公布专门为决策者编写的、针对特定主题研究成果的独立审查。这些审查摘要概述了现有关于关键问题的知识，并提供了有据可依的政策指南。在此背景下，欧盟委于 2012 年发表了一份关于“教育和残疾/特殊需求——欧盟有残疾和特殊教育需求的学生的教育、培训和就业政策与实践”报告。教育和培训社会化科学专家网络为欧盟委汇编的这份报告显示，尽管成员国明确承诺促进全纳教育，但很多具有特殊需求的学习者还是被安置在单独开设的机构，或者虽然置身于主流环境但得不到足够的扶持。报告呼吁成员国加倍努力，发展全纳教育系统，并消除弱势群体在参与和圆满完成教育、培训和就业方面面临的障碍。它还强调，关于如何识别有特殊需求的儿童，以及在识别之后，将他们安置在主流学校还是特殊学校中，成员国的做法千差万别。<sup>159</sup> 报告还着重指出，有必要在整个欧盟统一这一领域中的定义，以改善数据收集工作，使成员国能够更有效地比较各自的方法，相互学习彼此的经验。

127. 欧盟通过各种资助方案促进流动、教育交流和掌握新技能。2007-2013 年终身学习方案，为一系列致力于扶持残疾学习参加教育和培训的行为者提供了获取资金的机会。其目标之一是打击一切形式的歧视，包括基于残疾的歧视。该方案承认有必要扩大处境不利群体的终身学习机会，包括有必要通过提供更高额的补助，为残疾人支付较高的参与成本。根据伊拉斯谟计划(2007-2013 年)，每年有超过 230,000 名学生获得资金，借以在不同成员国学习，作为其学位课程的一部分。<sup>160</sup> 2007-2013 年“青年在行动方案”<sup>161</sup> 的一个优先项，是打击基于残疾的歧视并促进与同伴相比处境不利的青年人参与。2012 年和 2013 年，青年在行

<sup>157</sup> 欧理会和在欧理会内召开会议的成员国政府代表关于为青年人进入 21 世纪做好准备：欧洲学校合作议程的结论性意见；2008 年 11 月。

<sup>158</sup> [http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/teachercomp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/teachercomp_en.pdf)。

<sup>159</sup> 该报告见：[http://ec.europa.eu/education/news/20120710\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/news/20120710_en.htm)。

<sup>160</sup> 自伊拉斯谟计划在 1987 年启动以来，已经促进了三百万学生的交流，2007-2013 年的业务预算为 31 亿欧元：欧洲联盟委员会伊拉斯谟计划—事实、数字和趋势—2011-2012 年欧洲联盟对学生和教职员工交流及大学合作的支助，可查阅：[http://issuu.com/iservice-europa/docs/erasmus\\_facts\\_figures\\_2011-12-en](http://issuu.com/iservice-europa/docs/erasmus_facts_figures_2011-12-en)。

<sup>161</sup> 欧议会和欧理会 2006 年 11 月 15 日关于制订 2007-2013 年“青年在行动”方案(独立生活、融入社会和就业)的第 1719/2006/EC 号决定。

动方案支助了大约 1,775 个涉及残疾青年的项目，方案所涉 1,161 个组织强调，残疾问题是与其工作相关的主题。打击对残疾人的歧视，是高等教育领域的全世界合作和流动计划——伊拉斯谟世界计划(2009-2013 年)涉及的一个横向议题。该计划承认，有必要考虑到残疾人的特殊学习需求，从而为弱势群体成员提供拓宽机会。

128. “伊拉斯谟+”是欧盟 2014-2020 年为教育、培训、青年和体育运动供资的新计划，<sup>162</sup> 该计划将有助于公民学习掌握更多更好的技能，提高欧盟内外教育机构的教学质量，支助成员国和非欧盟伙伴国实现教育和培训系统现代化，使这些国家更具有创新性，并促进青年参与社会，在欧洲为基层体育运动开辟一个空间。<sup>163</sup> 与以往的各项计划一样，可以添加补助金，以涵盖与残疾有关的额外需求。<sup>164</sup> 借助增加了的预算，“伊拉斯谟+”将提供大量机会，支助愿意缔结伙伴关系的一系列广泛的利益攸关方，以改善残疾人教育条件和建立更具包容性的教育体系。自 2013 年起，成员国一直在制订规划，以便在与欧盟委员会对话时利用 2014-2020 年欧结投基金。在此背景下，成员国可以制定规划，从新的欧结投基金中调动大量资源，支助残疾人的教育、培训和技能发展并促进全纳教育。

129. 欧盟与欧洲特殊需求和全纳教育局(特需—全纳教育局)，<sup>165</sup> 成员国(欧盟成员国与冰岛、挪威和瑞士)建立的一个独立组织)密切合作，并为之提供财政支助，以发挥合作平台的作用，发展全纳教育。管理局提供关于欧洲各地全纳教育真实状况的分析、证据和信息，还提供政策和实践建议，以及评估和监测进展情况的工具。一个实例是职业教育和培训成功做法欧洲模式——有特殊教育需求/残疾的学习者参加职业教育和培训的模式，它是该管理局在 26 个国家实施并于 2012 年完成的三年期项目，调查了职业教育和培训在何种程度上使 14-25 岁年龄组的有特殊需求/残疾的学习者做好准备，以便在开放的劳动力市场上寻找工作。

130. 根据 2011 年劳动力调查中关于残疾人就业问题的特别单元提供的欧盟一级最新数据，大约 25% 的年轻残疾人(年龄为 18-24 岁)较早失学，与之相比，非残疾年轻人的这一比例是 12.4%。年轻残疾人中较早失学者的比例很高，可能表明存在与无障碍有关的问题和缺少适合的课程。在 30-34 岁年龄组的残疾人中，仅有大约 24% 圆满完成了高等教育，而非残疾人的这一比例为 36%。根据欧洲 2020 年目标，完成了高等教育或同等教育的 30-34 岁的人所占比例，到 2020 年

<sup>162</sup> 欧洲联盟委员会(2011)，关于欧议会和欧理会制订条例建立“所有人的伊拉斯谟”的提案——联盟的教育、培训、青年和体育运动方案。COM(2011) 788 定稿。

<sup>163</sup> 欧洲联盟委员会(2011 年)，致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会及地区委员会的信函，“所有人的伊拉斯谟：联盟的教育、培训、青年和体育运动方案”。COM(2011) 787 定稿。第 2 页。

<sup>164</sup> 伊拉斯谟，伊拉斯谟流动中有特殊需求的学生和教职员，可查阅：[http://ec.europa.eu/education/erasmus/special\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/erasmus/special_en.htm)。

<sup>165</sup> 见：<http://www.european-agency.org/>。

将已达到至少 40%。特需—全纳教育局<sup>166</sup> 公布了关于有特殊需求的义务教育年龄的儿童人数及其就学情况的数据。2010-2011 学年，欧盟有特殊教育需求的学生占全部学龄学生的 4.1%。其中大约 40% 进入了单独设立的特殊学校。

## 第二十五条 健康

131. 欧盟有权采取行动，以支助、协调和/或补充成员国关于保护和改善人类健康的行动。根据《欧盟运作条约》第 9 条，联盟在制订和实施其政策时，必须考虑到与保护人类健康及其他事项有关的要求。关于公共卫生的《欧盟运作条约》第 168 条规定，欧盟一切政策和活动的制订和实施，都必须确保严格保护人类健康。联盟为补充各国政策而采取的行动，将以改善公共卫生、预防身体和精神疾病以及消除身体和精神健康的危险来源为导向。行动包括研究、健康宣传和教育，以及监测、预警和应对严重的跨境健康威胁。联盟还将鼓励成员国之间开展合作，以提高它们的卫生服务在跨边境地区的互补性(第 168(2)条)。联盟可通过立法，以解决共同的安全关切，除其他外，涉及制订医药产品和医疗器械的较高质量和安全标准(第 168(4)(c)条)。《宪章》第 35 条规定，人人有权享受预防性卫生保健，有权依照国家法律和习俗所确立的条件，享受医疗的惠益。

132. “健康”是《残疾战略》所辖的八个行动领域之一。其中特别重视通过反对歧视和促进无障碍，支持成员国确保残疾人获得医疗保健的努力。欧盟的行动支持了各国采取措施促进精神健康服务，发展早期干预和需求评估服务。此外，欧盟委促进工作健康和安全的行动，以降低在职业生涯中加剧残疾的风险，并使残疾工人更好地重新融入社会。2009 年欧盟委关于“团结求保健——降低欧盟的保健不平等”<sup>167</sup> 的通信承认残疾是一项增加保健不平等风险的因素。减少保健不平等和增进获得保健的机会，是欧洲反贫困纲领的一部分，也是欧洲 2020 年七个主要举措之一。<sup>168</sup>

133. 关于适用患者跨境医疗保健权的第 2011/24/EU 号指令，<sup>169</sup> 制订了关于在其他成员国获得医疗服务的细则。该指令还支助残疾人在其他成员国获得医疗服务。此外，它规定了以残疾人为重点的某些知情权：任何需要成员国向病人提供的跨境医疗相关信息，都必须以便于残疾人无障碍读取的方式提供。除其他之外，其中包括残疾人能否无障碍进入医院就医的信息。2014 年 3 月 22 日，在欧

<sup>166</sup> <http://www.european-agency.org/>。

<sup>167</sup> 欧洲联盟委员会(2009)，致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的信函——“团结求保健——降低欧盟的保健不平等” {SEC(2009) 1396} {SEC(2009) 1397} COM(2009) 0567 定稿。

<sup>168</sup> 欧洲联盟委员会(2010)，“欧洲反对贫穷和社会排斥纲领”，COM(2010) 758 定稿，见第 19 页。

<sup>169</sup> OJ L 88, 4.4.2011, 第 45 页。

盟委提出一项建议之后，第三个保健方案生效，所涉期间为 2014-2020 年。这一方案补充、支持了成员国的政策并提高了其价值，通过促进保健、鼓励保健创新、增强卫生系统的可持续性和保护联盟公民免遭严重的跨境健康威胁，改善联盟公民的健康状况并减少保健不平等。各项行动旨在通过创建欧洲特定条件和罕见疾病参考网络，增加获取医学专门知识和信息的机会；制订解决方案和准则，以提高医疗保健的质量并加强关于患者安全的合作，具体做法是采取措施，除其他外，支持患者的跨境医疗权利，包括罹患罕见疾病的患者的权利。

134. 欧理会 2011 年关于《欧洲精神卫生和健康条约》的结论意见<sup>170</sup> 呼吁成员国：

- 在卫生战略中将精神卫生列为优先事项；
- 将预防和宣传列为一项不可或缺的内容；
- 改善社会决定因素和基础设施以及利用它们的机会；
- 利用电子卫生和欧盟结构基金；以及
- 采取步骤，使卫生和社会部门参与工作场所精神卫生和健康领域的工作，并支持合校做法。

135. 2013 年，欧盟委根据欧盟保健方案，启动了精神卫生和健康联合行动(2013-2016)。联合行动有五项一揽子专题工作，旨在加强和扩展卫生系统的能力。其中一项一揽子工作谋求针对严重精神障碍的情况，推动向基于社区的、融入社会的精神卫生做法转型。2013 年，欧盟委还资助了一项关于欧盟成员国精神卫生系统的研究，其中特别重视预防和促进精神健康的问题。<sup>171</sup>

136. 欧盟委通过它的“研究、技术开发和展示活动第七框架方案”(2007-2013 年)，欧盟委支持诸如老龄化、精神卫生、获取药品和医疗保健、减少保健不平等、罕见疾病等领域的研究，以便收集证据，据以制订政策和做法，提高残疾人的生活质量。<sup>172</sup> 作为欧盟的 2014-2020 年研究和创新框架方案，“横向 2020”<sup>173</sup> 将进一步提供机会，以支助这些领域内的研究。欧盟委还资助了一系列关于远程医疗的研究和举措，包括欧洲远程医疗服务做法守则(TeleSCoPE)项目，该项目旨在制订远程医疗服务提供者获得授权的基准标准。2013 年 10 月启用了做法守则，<sup>174</sup> 其中载有《残疾人权利公约》规定的残疾定义，并包含一份“有残疾的用户和护理者”附录，内有关于残疾的具体规定。这项做法守则规定，在规划提

<sup>170</sup> 2011/C 202/01。

<sup>171</sup> [http://ec.europa.eu/health/mental\\_health/docs/europopp\\_full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/mental_health/docs/europopp_full_en.pdf)。

<sup>172</sup> [http://cordis.europa.eu/projects/rcn/110120\\_en.html](http://cordis.europa.eu/projects/rcn/110120_en.html), [http://cordis.europa.eu/fp7/health/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/health/home_en.html)。

<sup>173</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0104:0173:EN:PDF>。

<sup>174</sup> TeleSCoPE (2013), “欧洲远程医疗服务实务守则”，可查阅：[http://www.telehealthcode.eu/images/stories/telehea/pdf/TELESCOPE\\_2014\\_CODE\\_FINAL\\_PDF\\_-\\_RELEASE\\_29\\_OCT\\_2013.pdf](http://www.telehealthcode.eu/images/stories/telehea/pdf/TELESCOPE_2014_CODE_FINAL_PDF_-_RELEASE_29_OCT_2013.pdf)。

供的服务以及提供服务的技术时，服务机构应当考虑到通用设计原则，使能力各异的人都能使用其设计的有用服务和设备。服务机构应当努力克服一切障碍，与使用者进行接触。

137. 医疗保健服务属于涉及全局利益的社会服务，因此依照欧盟的国家援助法，享受特殊条件，不必提前向欧盟委通报。欧盟委制订了欧洲质量框架，<sup>175</sup>以保障均衡解释相关条例和获得此类服务的基本水平。2009年和2010年关于融入社会和医疗保健的联合报告，<sup>176</sup>载有一些重要章节，涉及成员国的医疗保健以及经济危机对医疗保健产生的不同影响和其不同应对方式。欧权增进署在14个成员国针对多种歧视和医疗保健开展了广泛研究，<sup>177</sup>研究显示，残疾与其他特征(例如身为女性或者少数族群的成员)相结合，常常更加不利于获得医疗保健，有损医疗保健的质量。已经确认的多重障碍包括资金来源、同意(或不同意)的权利以及非自愿治疗。

138. 泛欧盟统计数据表明，2011年有13.4%的残疾人声称，自己需要向医生咨询，但是无法做到。相形之下，无残疾人士的这一比例仅为4.4%。女性的这一比例高于男性(欧盟收入一生活调查，2011年通用数据库)。

## 第二十六条 适应训练和康复

139. 欧盟在适应和康复训练领域的权限，是基于其在卫生、就业和社会服务领域中拥有的更为普遍的权限。在《残疾战略》中的“卫生”领域，欧盟委承诺支持制订平等获得医疗保健，包括针对残疾人的高质量卫生和康复服务以及使残疾工人更好地重新融入社会的辅助性努力。<sup>178</sup>

140. 增值税指令<sup>179</sup>允许(但不要求)成员国对某些商品和服务实施较低的增值税率，包括“医疗设备、援助和其他通常用于减轻或治疗残疾的设备，包括此类商品的维修”，还有“家庭照料服务，例如家庭扶助和照顾年轻人、老人、病人或残疾人”。<sup>180</sup>根据辅助原则，实施较低增值税率只是一个选项，应由成员国根据其预算、社会和其他政策目标自行决定是否实施较低增值税率。

<sup>175</sup> 欧洲联盟委员会(2011)，致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的信函，“欧洲涉及全局利益的服务质量框架”，COM(2011)0900定稿。

<sup>176</sup> 欧洲联盟理事会(2009)，“关于社会保障和社会融合的联合报告”，(7503/09)和欧理会(2010)，“关于社会保障和社会融合的联合报告”，(6500/10)。

<sup>177</sup> 欧洲联盟基本权利增进署(2013)，“获得医疗保健和医疗保健质量方面的不平等和多重歧视”，卢森堡。欧洲联盟出版事务办公室。可查阅：<http://fra.europa.eu/en/publication/2013/inequalities-discrimination-healthcare>。

<sup>178</sup> COM/2010/0636，定稿，第7页。

<sup>179</sup> 欧理会2006年11月28日关于共同增值税制度的第2006/112/EC号指令，[2006] OJ L 347/1。

<sup>180</sup> 增值税指令附件三中第(4)类和第(20)类——符合降低增值税率要求的货物和服务供应清单。

141. 2013 年，欧盟委发出一封信函，题为“争取以社会投资促进增长和凝聚力”，<sup>181</sup> 并伴以关于投资于卫生、积极融合和长期护理的工作文件。关于积极融合问题的工作人员工作文件，考察了对欧盟委 2008 年建议作出的反应，该建议涉及积极融合被劳动力市场排斥人员的问题。<sup>182</sup> 此举促进了对三个社会化政策支柱的整合，即——适足的收入支助、包容性的劳动力和扶持积极社会化参与的高质量服务，这都与残疾人息息相关。

142. 在 2013 年欧盟委关于老龄化社会中长期护理问题的工作人员工作文件中，<sup>183</sup> 探讨了一系列与长期护理需求有关的问题，其中之一就是康复问题。根据该文件，早期康复尚未成为常见做法，但是事实证明，如果使用得当，它在长期护理方面具有成本效益，而且对患者极为有益。在一些成员国，康复被明确认定为一种特殊服务，是综合医疗保健和健康促进方案不可分割的一部分。<sup>184</sup> 这份文件还强调，在降低依赖性和长期护理需求方面，改造家居和提供包括信通技术在内的助残装置具有重要意义。此外，通过施行其欧洲联盟就业和社会创新方案(欧盟方案)(到 2014 年底之前，还通过施行其“进步”方案)，欧盟委为欧盟一级面向残疾人的服务提供者联合会提供了财政支持。<sup>185</sup>

## 第二十七条 工作和就业

143. 欧盟在落实就业权方面拥有共享权限，在国家援助与共同市场和共同关税之间的相容性方面拥有独享权限。《宪章》第 15 条阐述选择职业的自由和参加工作的权利。《宪章》宣布：

(a) 人人有权参加工作并追求自由选择的公认职业。

(b) 联盟每一位公民都有寻求就业、工作、行使建立事业的权利和在任何一个成员国提供服务的自由；及

(c) 获准在成员国领土范围内工作的第三国国民，有权获得与联盟公民同等的工作条件。

<sup>181</sup> 欧洲联盟委员会(2013)，致欧议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会和地区委员会的信函，“争取以社会投资促进增长和凝聚力——包括落实 2014-2020 年欧洲社会基金”，COM(2013) 083 定稿。

<sup>182</sup> 欧洲联盟委员会 2008 年 10 月 3 日关于积极融合被劳动力市场排斥人员的建议(通报时的文件编号为 C(2008) 5737) (2008/867/EC) [2008] OJ L 307/1。

<sup>183</sup> 欧洲联盟委员会(2013)，工作人员工作文件，“老龄化社会中的长期护理——挑战和政策选择”，伴以致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的信函，“争取以社会投资促进增长和凝聚力——包括落实 2014-2020 年欧洲社会基金”，SWD(2013) 041 定稿。

<sup>184</sup> 欧洲联盟委员会(2013)，SWD(2013) 041 定稿，见第 6.3 段。

<sup>185</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>。

《宪章》还保护附属权利，例如工作者的知情权(第 27 条)、集体谈判权(第 28 条)、获得安置服务的权利(第 29 条)、在遭遇不合理安排时获得保护的权利以及获得合理有利的工作条件的权利(第 30 条)。

144. 就业平等指令要求成员国在就业和职业领域禁止基于残疾的歧视。上文关于第二条和第五条的部分，对此作了进一步阐述。制订了欧盟健康和安全管理立法，以改造残疾雇员的工作环境。因此，1989 年安全和健康指令<sup>186</sup>要求工作场所的布置方式，如果有必要，须顾及残疾工人，特别是门、过道、楼梯、盥洗池、厕所和残障人士直接使用或占据的工作站。<sup>187</sup>

145. 对于企业聘用弱势工作人员和雇佣残疾工人的情况，一般集体豁免条例(豁免条例)免除了企业的告知义务援助，分别为每年每项最高 500 万欧元和 1,000 万欧元。<sup>188</sup>此外，该项援助中还涵盖了对雇用残疾工人的额外成本援助，例如为适应残疾工人的需求而改造房地和设备的成本以及雇用工作人员协助残疾工人的成本。<sup>189</sup>以工资补贴的形式为雇佣残疾工人提供的援助，可能最高达到工资成本的 75%，对于符合条件的雇佣残疾工人的额外成本，最高可 100%由援助来支付。为了一般集体豁免条例之目的，“残疾工人”被界定为“因身体、精神或心理损伤而产生了公认局限性”的人，或者国家法律认定的残疾工人。<sup>190</sup>一般豁免条例可适用于支助残疾工人的适应训练和康复，条件是此种支助为国家援助。2012 年，借助题为“国家援助现代化”(国援现代化)的一份信函，欧盟委发起了对国家援助条例的广泛审查。国家援助的执行，应当有助于可持续、智能化和包容性的增长，并侧重于对单一市场影响最大的情况，简化条例并提供更快、更知情、更稳健的决策。对一般集体豁免条例的审查，是国援现代化的核心，有助于实现所有这些目标，其重点如何予以简化。<sup>191</sup>通过纳入符合条件成本的新类别，新的一般集体豁免条例草案提出了支助和训练残疾工人的更好方式。其中使用了“残疾工人”这一术语，并根据一般集体豁免条例对其定义作出了修改。

146. 欧盟法律允许成员国优待残疾工人的另一种方式是利用公共采购程序中对残疾问题的考虑。借助第 2004/17/EC 号决定和第 2009/81/EC 号决定，<sup>192</sup>公共机关可以保留参与制订对提供住处的工厂的合同授予程序，并具体说明此类合同应

<sup>186</sup> [1989] OJ L 393/1, 附件 1, 第 20 段。

<sup>187</sup> 完全相同的规定载于[1992] OJ L 245/6、[1992] OJ L 245/6; [1992] OJ L 348/9, 附件, 第 20 段和(以“残疾”代替了“残障”)[1992] OJ L 404/10, 附件, 第 18 段。

<sup>188</sup> [2008] OJ L 214/3, 第 40 和第 41 条。

<sup>189</sup> 一般集体豁免条例第 42 条。

<sup>190</sup> [2008] OJ L 214/3, 第 2(20)条。

<sup>191</sup> 欧洲联盟委员会(2012 年), 致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的信函, “欧盟国援现代化”, COM(2012) 209 定稿。

<sup>192</sup> [2004] OJ L 134/1; [2004] OJ L 134/114 和[2009] OJ L 216/76。

当在提供住处的就业范围内付诸实施，其中 50% 的工人有残疾。<sup>193</sup> 修订后的公共采购指令，有望于 2014 年获得通过，它将加大把公共合同预留给某些经济运营者的可能。这不仅涉及提供住处的工厂，还涉及以残疾人和弱势人员融入社会和职业群体为主要目标、其雇员有 30% 为残疾人或弱势人员的经济运营者。

147. 就业是《残疾战略》中的一个行动领域，其主要目标是促进残疾人在开放的劳动力市场上就业。2011 年发表了一项关于不同国家的残疾人辅助就业情况研究，<sup>194</sup> 其中提出了各种不同建议，受到特别强调的是建立综合一致的制度，借以协调成员国中的辅助就业问题。新技能和就业议程是欧洲 2020 的七个主要举措之一，直接与工作和就业有关。“青年在行动”举措的重中之重，是为从教育向就业过渡提供便利，并应对青年失业问题。2013 年，成员国核可了欧理会关于建立“青年保障”的建议，<sup>195</sup> 借此保证青年人在就业之后或者脱离正式教育之后的四个月内，获得高质量的就业、继续教育或培训机会。其中包含一项扩展战略，以确保残疾青年被纳入计划并在就业服务处登记。

148. 欧社基金的目标是使工人更易于就业，提高他们在联盟范围内的地理和职业流动能力，并有助于他们根据变化作出调整，特别是通过职业培训和再培训。欧社基金的资金被用于支持一系列类似计划，包括辅助就业、工作经验计划、工资补贴、有住处的临时就业和其他过渡性劳动力市场措施，以及促进自营就业和合作社的计划。量身定制的培训服务和为进入就业而提供的特定帮助，在当前的 2014-2020 年规划期，将继续受到欧社基金的扶持(见上文关于第十九条的段落)。

149. 除了上述措施，欧盟还参与了一系列广泛提高认识的活动，并为相关出版物提供了支持，以改善残疾人的就业前景。这其中包括“为了多样性，反对歧视”运动中与残疾相关的内容(见上文关于第五条和第八条的章节)。2011-2013 年，应欧洲议会的请求，欧盟委在保加利亚、德国、丹麦和波兰资助了四个关于自闭症患者(ASD)就业问题的试验性项目。所有项目都基于个人化的方法，与自闭症患者家人开展了深度访谈。2014 年出版了关于这四个项目所取得成果的报告。<sup>196</sup>

150. 残疾战略承认，在所有成员国的无残疾人士和残疾人之间，存在巨大的就业差距。在大多数成员国，年龄在 20 岁至 64 岁之间的人，就业率高于 70%，与此同时，残疾人的就业率却低于 50%。欧洲 2020 战略设定的目标是，到 2020 年，欧盟年龄在 20 岁至 64 岁的人的就业率达到 75%。根据 2011 年欧盟收入一

<sup>193</sup> [2004] OJ L 134/1, 第 28 条; [2004] OJ L 134/114, 第 19 条和[2009] OJ L 216/76, 第 14 条。

<sup>194</sup> 欧洲联盟委员会(2011 年), “欧盟和欧洲自由贸易联盟-欧洲经济区残疾人的辅助就业”, 卢森堡, 欧盟出版事务办公室。可查阅: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/cowi\\_final\\_study\\_report\\_may\\_2011\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/cowi_final_study_report_may_2011_final_en.pdf)。

<sup>195</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:EN:PDF>。

<sup>196</sup> [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/disabilities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/disabilities/index_en.htm)。

生活调查提供的欧盟一级的最新数据，残疾人的就业率大约比无残疾人士的就业率低 25%(2010 年为 26%)。这些数字很接近劳动力调查特别单元提供的关于 2011 年残疾人就业情况的数字，该数字显示存在 24 个百分点的差异。残疾人的就业率约为 47%，相形之下，无残疾人士的就业率为 72%。在欧盟一级，残疾妇女的就业率为 44%，无残疾妇女的就业率为 65%。各国的情况千差万别。无残疾人士就业率相似的国家，残疾人就业率表现出很大差异。这表明国家干预和政策意义重大，而且残疾人就业率有提高的空间。除非残疾人的就业率提高，否则将无法达到该目标。2011 年高级别小组的报告<sup>197</sup>重点阐述了落实《残疾人权利公约》与就业、教育和减贫领域内的欧洲 2020 目标之间的关联。

151. 家庭内的工作密集度，是欧洲 2020 的首要指标“面临贫穷和社会排斥风险人口”的组成部分，与全欧盟商定的在 2020 年之前使面临贫穷和社会排斥风险人口至少减少 2,000 万的目标有联系。“工作密集度非常低”的家庭，其定义是在过去一年里成年人的工作低于其全部工作潜力的 20%的家庭。2011 年，有 25%的残疾人生活在工作强度非常低的家庭，通常是无残疾人士的这一数字(8%)的三倍(约略数据；2011 年欧盟收入—生活调查)。

## 第二十八条 适足的生活水平和社会保护

152. 《宪章》第 34 条承认并尊重社会保障权，并确保人人能够在欧盟之内合法居住和迁移，这是根据共同体法律和各国法律与实践享受社会保障福利和社会福利的一项权益。《欧盟运作条约》第 45 条和第 492/2011 号条例(欧盟)<sup>198</sup>专门适用于工人的自由流动。《欧盟运作条约》第 45 条规定，欧盟公民有权为工作目的移徙至另一成员国。该《条约》中特别包括了在就业、薪酬和其他工作条件方面不受基于国籍的歧视的权利。还规定要消除妨碍工人在欧盟范围内自由流动的不合理障碍。

153. 决定工人和其他人行使流动自由的实际能力的一个重要因素，与承认社会权益以及社会救济在欧盟范围内的“输出”有关。第 492/2011 号条例(欧盟)详细说明了《欧盟运作条约》第 45 条规定的工人流动自由所衍生的权利，并确定了禁止基于国籍的歧视的具体领域，以利于工人及其家庭成员行使自由流动权，特别是在以下方面：

- 就业机会、就业和工作条件；
- 获得培训；
- 工会成员身份；

<sup>197</sup> 残疾问题高级别小组第四次“关于落实残疾人权利公约的报告”(2011 年 5 月)，第 2.3 部分。可查阅：[http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/dhlg\\_4th\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/dhlg_4th_report_en.pdf)。

<sup>198</sup> 2011 年 4 月 5 日关于工人在联盟之内自由流动的第 492/2011 号条例，[2011] OJ L 141/1。

- 社会和税收利益；
- 住房；及
- 子女获得教育。

154. 在此范围内，所有行使其自由流动权的工人，包括残疾人，将在东道成员国享受与本国公民和本国残疾人同等的待遇。在获得与残疾有关的福利方面，这一点特别重要。欧盟法院对“社会福利”这一概念的解释，涵盖了主要因为工人自身的地位或仅仅由于居住在一个成员国这一事实而给予工人的所有权利或福利。这是为了鼓励/便利工人在欧盟内部的自由流动。<sup>199</sup> 因此，例如欧盟工人家庭的一位残疾成员，将有权要求获得与本国残疾人相同的所有残疾相关福利。

155. 根据第 492/2011 号条例(欧盟)第 5 条(就业事务办公室对欧盟移徙工人的援助)，来自其他成员国的残疾人，应获得与本国残疾人相同的救助。根据第 7(1) 条，来自其他成员国的残疾人，在东道成员国的就业和工作条件方面，应享受同等待遇，尤其是在对本国残疾工人作出特殊工作安排的情况下。根据第 7(2) 条，这些残疾人应当在社会福利方面享受同等待遇，尤其是在东道成员国向本国残疾工人和/或其家庭成员提供特殊社会救济福利的情况下(包括为残疾家庭成员提供特殊的社会救济福利)。根据第 9 条，同等待遇还应适用于来自其他成员国的残疾工人获得住房和相关福利的情况，尤其是在为本国残疾人提供专用设施的情况下。

156. 2013 年 4 月，欧盟委提议就各项措施制订一项指令，以期有利于行使在工人流动自由的范围内赋予工人的权利。<sup>200</sup> 关于这项议案，欧洲议会和欧理会之间在 2013 年 12 月达成了一项政治协议，因此预计将于 2014 年 4 月最后通过该项指令。这项指令将有助于工人及其家庭成员更有效地行使权利，尤其是通过提供更好的信息以及国家机关和机构提供支助的方式。新指令特别要求成员国确保：(一) 一个或更多国家级机构为欧盟移徙工人主张权利提供支助和法律援助；(二) 在法律上有效保护各项权利(例如包括保护寻求主张权利的欧盟移徙工人免于受害)；(三) 用一种以上的欧盟语言提供易于识读的信息，阐述移徙工人和寻求工作者享有的各项权利。

157. 社会保障领域内的欧盟法律，规定对成员国的社会保障系统进行协调。每个成员国都自由决定自己的社会保障制度的详细内容，包括提供何种福利，资格条件、福利计算方式以及应付款项。欧盟社会保障信息交流系统(社保信息交流系统)中提供了关于 31 个国家的法律依据、范围、资格和社会保障福利数量的对比信息，涉及一系列领域，包括医疗保健、疾病、产假/育儿假、丧失工作能

<sup>199</sup> Waddington, L. (2010), 《欧洲国家的残疾福利与权益：相互承认和输出福利。欧残专家网国家报告和其他来源提供的证据汇编》，第 14 页和其中援引的案例法。Waddington 还指出，法院界定了多种社会保障(类)福利(包括给残疾人的福利)、学生财政援助和作为社会福利用于支付丧葬费的福利，几乎所有社会经济福利都属于平等待遇权的涵盖范围。

<sup>200</sup> COM(2013) 236 定稿。

力、老龄、遗属、工伤事故和职业病、家庭、事业、最低限度有保障资源和长期护理。<sup>201</sup>

158. 联盟法律，特别是关于协调社会保障制度的第 883/2004 号条例(欧盟)，确立了所有的国家主管机关在适用国内法律时必须遵守的共同规则和原则。这些规则确保在适用国家立法时，尊重平等待遇和不歧视的基本原则，不对在欧盟内行使自由流动权的人产生不利影响。例如，关于丧失工作能力者的应享福利，条例规定了在跨境情况下计算丧失工作能力养恤金的规则。条例还涵盖了“长期护理福利”。当前在第 883/2004 号(欧盟委)条例中没有关于这些福利的定义，但是根据判例法和各国定义，可以将长期护理福利界定为在很长时间内由于年老、疾病或无能力加上缺少或丧失身体、精神、智力或感官自主，而需要他人协助或相当大的帮助才能完成基本日常活动的人获得的福利。<sup>202</sup> 虽然长期护理福利属于该条例的涵盖范围，但是当前的欧盟法律并没有专门作出协调安排。根据欧盟法院的判例法，长期护理福利被视为条例意指的“疾病福利”，并就此予以协调。这意味着在跨边境情况下，现金福利由主管成员国(保险国)提供，无论享受权益的当事人居住地在那里，实物福利由居住地成员国代替主管成员国提供。尽管如此，成员国往往根据不同方案(疾病、家庭津贴、老龄福利、丧失工作能力福利等)统筹安排此类福利，或者将它们视为社会救济。这也可能影响移徙工人、其他被保险的公民以及他们在欧盟范围内流动的家庭成员的权利，可能导致过度保护对那些依靠行使自由流动权的人来照顾的人，或者在另一方面，导致他们丧失权益。

159. 长期护理福利日益重要，成员国继续为需要护理的人员制订专项计划。为确保这些计划继续满足跨境情况下的需求，欧盟社会保障协调规则必须考虑到这些发展动态。因此，欧盟委当前正在起草一项修正第 883/2004 号(欧盟委)条例的立法提案，目的是澄清与协调长期护理福利有关的规则，并确保更好地保护依靠护理的人。该条例涵盖了与疾病、孕产、丧失工作能力、提前退休、老龄、工伤事故、职业病、失业、遗属福利、死亡津贴和家庭福利以及不必摊付公积金的特别福利有关的社会保障福利，但是不适用于医疗或社会救济。欧盟法院将社会保障福利定义为，依靠对个人需求的个别或酌情评估，并依照与上文所列风险有关的法定立场向领取者发放的福利。因此，残疾人使用的很多社会保护权益，例如独立生活预算、专用设备津贴或单纯的社会救济福利，可能不在本条例的涵盖范围内。在此情况下，当其行使自由流动权时，可能会导致丧失这些福利。但是，就工人及其家庭成员而言，这些福利可被视为是一种社会福利，因此应在东道成员国适用平等待遇原则。

<sup>201</sup> 社会保护/社会保障信息交流系统(社保信息交流系统)比照表数据库[在线]: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>。

<sup>202</sup> trESS 网络的 2011 年智库报告“协调长期护理福利——当前形势和未来前景”中提出的定义。

160. 第 2006/54/EC 号指令<sup>203</sup>适用于男女在社会保障方面的平等待遇。它旨在确保在就业和职业等事项上落实男女平等机会和平等待遇原则。<sup>204</sup> 指令第 2 章涉及职业生活保障计划中的平等待遇，包括提供保护以抵御疾病、失去工作能力、老龄(包括提前退休)、工伤事故和职业病以及失业，并涵盖现金支付和实物福利。<sup>205</sup> 指令适用于劳动人口成员，包括自营就业人员、因疾病、孕产、事故或非自愿失业而不再从事劳动的人以及寻求就业人员，还适用于退休或残疾工人。<sup>206</sup>

161. 欧洲 2020 战略提出了在 2020 年之前使至少 2,000 万人摆脱贫穷和排斥的总体目标，并确立了欧洲反贫穷和社会排斥纲领。<sup>207</sup> 残疾战略包含一项促进实现残疾人生活条件的具体义务。与欧洲 2020 战略一致，残疾战略将高质量就业作为残疾人免于贫穷的最佳保护措施，同时承认他们需要社会保护和减贫方案、与残疾相关的救助、公共住房方案和其他促进性的服务以及退休和福利方案带来的惠益。欧洲反贫穷纲领中包括在国家一级制订和实施各项措施，以应对面临特殊风险的群体(例如单亲家庭、老年妇女、少数民族、罗姆人、残疾人和无家可归者)的具体境况。

162. 2011 年，大约有 12%(2010 年为 10.9%)的残疾人在物质上遭受了严重剥夺，相形之下，无残疾人士的这一数字为 7.2%(2010 年为 6.8%)(欧盟收入—生活调查，2011 年和 2010 年通用数据库)。2011 年，在欧盟一级，年龄在 16 岁以上的残疾人，有 31%生活在面临贫穷和社会排斥风险的家庭中，与之相比，同一年龄组中无残疾人士的这一数字为 21%(欧盟收入—生活调查，2011 年通用数据库)，2011 年，16 岁至 64 岁的人，大约有 4.7%获得了与残疾有关的福利(例如向在退休年龄以下，工作能力因身体或精神残疾而受到超过立法规定的最低限度的损害的人提供的福利)(欧盟收入—生活调查，2011 年通用数据库)。在欧盟一级，2011 年大约有 19.4%的残疾人面临贫穷风险，与之相比，2010 年为 18.8%。残疾人的境况恶化，资财拮据，与无残疾人士的经历相似：在这两种情况中，都可以看到资财贫穷率有 0.5 和 0.4 个百分点的增长。

## 第二十九条 参与政治和公共生活

163. 关于参与政治和公共生活有关的权利，大多数权限归成员国所有。选举国家机构的程序，由成员国负责，而选举欧洲议会的程序，则受订立所有成员国需

<sup>203</sup> 关于落实男女在就业和职业事项上的平等机会和平等待遇原则(重订)[2009] OJ L 204/23。

<sup>204</sup> [2009] OJ L 204/23，第 1 条。

<sup>205</sup> [2009] OJ L 204/23，第 7 条。关于排斥问题，见第 8 条。

<sup>206</sup> [2009] OJ L 204/23，第 6 条。

<sup>207</sup> 欧洲联盟委员会，欧洲反贫穷和社会排斥纲领[在线]：<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=en>。

遵循的共同规则的欧盟立法管辖，也受各国的具体规定管辖。共同规则规定了比例代表制原则，涵盖了与欧洲议会议员(MEPs)的授权任务不相容之处。所有其他方面，包括参加选举的权利，受各国法律管辖。<sup>208</sup>

164. 《欧盟运作条约》第 20(2)(b)条规定，公民有权按照与国民相同的条件，在他们常住的成员国投票及作为候选人参加欧盟议会选举和市政选举。《欧盟运作条约》第 22(2)条规定，公民有权在其不作为国民而常住的成员国，投票和作为候选人参加市政选举。《欧盟条约》第 11(1)条规定，欧盟机构必须给公民和代表协会以机会，使之能够在联盟的所有行动领域宣传和公开交流观点。《欧盟条约》第 11(2)条要求各机构与代表协会及民间社会保持公开、透明和经常性对话，而第 11(3)条则承认了公共协商在确保联盟行动的一致性和透明度方面的作用。

165. 欧盟已经实施了若干措施，处理选举规则，欧洲政党筹资制度<sup>209</sup>以及选举程序的其他方面，但是这些并没有使成员国内部的选举规则达到协调统一。关于投票和作为候选人参加欧洲议会选举的权利，第 93/109/EC 号指令已订立了相关规则，<sup>210</sup>指令详细说明了欧盟公民不作为国民而常住某个成员国时，投票和作为候选人参加选举必须满足的各项要求。借助对第 93/109/EC 号指令作出修订的第 2013/1/EU 号指令，欧盟简化了非国民欧盟公民作为候选人参加欧洲议会选举的行政程序。

166. 《欧盟运作条约》第 15 条和第 16 条要求欧盟机构、组织、办公室和机关确保民间社会参与并开展关于欧盟事务的政治讨论。《欧盟运作条约》第 298 条规定，欧盟各机构在开展活动时，将得到开放、高效和独立的欧洲联盟行政机构的支持。欧盟委的《欧洲治理问题白皮书》<sup>211</sup>承认参与是良好治理一般原则之一。欧盟通过“欧洲公民方案”<sup>212</sup>，改善了有利于参与欧盟公共事务的环境，“欧洲公民方案”旨在弘扬共同历史和价值，为地方机关、非政府组织、智库、工会、大学或其他机构开展的参与计划和活动提供资金。此外，对积极公民精神有兴趣的组织，定期与欧盟委举行会议，讨论政治问题。这被称为“有序对话”，涉及大约 50 个欧洲组织，包括一些处理残疾问题的组织。<sup>213</sup>

<sup>208</sup> [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w13/country\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w13/country_en.htm)。不过，目前《欧盟运作条约》第 223 条为通过一项需要征得欧洲议会同意的一致程序提供了法律依据。

<sup>209</sup> 但是，用于选举活动的财力仍然薄弱，且继续接受国家的监管。

<sup>210</sup> [1993] OJ L 329/34。

<sup>211</sup> COM(2001) 428 定稿。2005 年，欧洲联盟委员会启动了关于促进民主、对话和讨论的 D 计划，该计划使全体公民参与了关于欧盟的一系列广泛的讨论，目的是激励参与，还发起了欧洲透明度倡议，意在提高欧盟内部参与程序的透明度。

<sup>212</sup> 见：[http://ec.europa.eu/citizenship/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/index_en.htm)。

<sup>213</sup> 见：[http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/dialogue-with-civil-society/structured-dialogue-members/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/dialogue-with-civil-society/structured-dialogue-members/index_en.htm)。

167. 在欧盟通信政策的范围内，欧盟委一直强调欧洲公民参与和表达意见、得到倾听并有机会与决策者开展对话的权利。<sup>214</sup> 在 2010 年的“数字议程通信”中，欧盟委着重强调，“电子政务服务提供了具有成本效益的方式，有助于改善面向每一名公民和企业的服务，实现开放、透明的参与式政府。”<sup>215</sup> 数字议程多次明确提及残疾人，还提及《残疾人权利公约》。欧盟委还着重指出，“应当使欧盟内部对于全面参与公共生活非常重要的公共网站和在线服务，与国际网站的无障碍访问标准达到一致。”

168. 为扩大残疾人的参与，欧洲议会于 1980 年成立了一个残疾问题跨界小组，任何政治组织和任何委员会都可以成为该小组的成员，该小组旨在促进欧洲议会议员与民间社会之间就残疾问题开展非正式的意见交流和接触。<sup>216</sup>

169. 并在欧盟委支持下，欧权增进署与欧残专家网络共同制订了残疾人政治参与权指标。已收集的数据显示，一旦有了机会，残疾人就会积极参与政治。然而，在与其他人一样平等参与方面，依然存在重大挑战，包括：法律障碍；环境存在障碍；程序和信息；对政治参与权缺乏认识；参与机会有限；缺少可靠和可比的数据。调查结果已于 2014 年 4 月和 5 月公布。<sup>217</sup> 在此之前，欧权增进署曾开展研究，其中突出显示有很多成员国将政治参与权与个人的法律能力挂钩，导致很多有智力或心理残疾的人，被自动或半自动地剥夺投票权。<sup>218</sup> 欧权增进署的年度报告每年都更新这一信息。在题为“选择和控制：独立生活权”的报告中，欧权增进署强调，以行使投票权或通过参加自我倡权组织的方式参与公共和政治生活的能力，是残疾人独立生活的一个至关重要的方面。<sup>219</sup>

170. 在欧洲晴雨表 345<sup>220</sup> 的答复者中，有 18% 声称自身或自己的一名家庭成员长期遭受疾病或健康问题折磨，而且在选举投票时，面临诸多困难。8% 的答复者在投票的大多数时间面临困难，十分之一的人表示这种情况仅偶尔发生。罹患严重残疾、没有在上一次相关的全国选举中投票的人，其数量占 20.6%，与之相

<sup>214</sup> 关于欧洲通信政策的白皮书，COM(2006) 35 定稿，布鲁塞尔，2006 年 2 月 1 日。也见 [http://ec.europa.eu/ipg/basics/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/ipg/basics/policy/index_en.htm)。

<sup>215</sup> 欧洲联盟委员会(2010)，2010 年 5 月 19 日致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的信函——“欧洲数字议程”，COM(2010) 245 定稿。

<sup>216</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00c9d93c87/Intergroups.html>。

<sup>217</sup> 欧权增进署(2014)，“残疾人的政治参与权：摘要”，卢森堡，欧盟出版事务办公室，可查阅：[http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-political-participation-persons-disabilities-summary\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-political-participation-persons-disabilities-summary_en.pdf)。各项指标也可以在网上查阅：<http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/political-participation>。

<sup>218</sup> 欧权增进署(2010)，“有心理健康问题的人和智力残疾人士的政治参与权”。

<sup>219</sup> 欧盟基本权力机构(2012)，“选择和控制：独立生活权”，卢森堡，欧洲联盟出版事务办公室。

<sup>220</sup> 欧洲联盟委员会(2012)，欧洲晴雨表快速调查 345——《无障碍》，第 8 页。可查阅：[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_345\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_345_sum_en.pdf)。

比，无残疾人士的这一比例为 17.4%(2007 年欧洲生活质量调查)。2011-2012 年，在关于参加过工会会议、政党或欧盟政治行动的残疾人士中，18 岁以上罹患严重残疾的人所占比例为 5.5%，而在无残疾人士中，这一比例为 8.4%。<sup>221</sup>

### 第三十条

#### 参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动

171. 欧盟在参与文化生活、娱乐、休闲、体育运动和旅游领域分享权限并对各方权限提供支持。《欧盟条约》第 3 条规定，欧盟必须尊重其丰富的文化和语言多样性，并确保欧洲的文化遗产得到保护和弘扬。欧盟委也认识到，手语是欧洲语言多样性的重要组成部分。<sup>222</sup> 《宪章》第 22 条申明，联盟应当尊重文化、宗教和语言多样性、根据《欧盟运作条约》第 165(1)条，联盟应当有助于促进欧洲体育运动事务，同时考虑到体育运动的专门性、它基于自愿活动的结构及其社会和教育功能。

172. 使所有欧盟公民获得音像传媒服务，是“音像传媒服务指令”(AVMSD)的一个主要目标。<sup>223</sup> 成员国将鼓励它们所管辖的传媒服务提供商确保有视力或听力残疾的人，逐渐能够获得它们的服务。2012 年，欧盟委公布了第一份关于“音像传媒服务指令”实施情况的报告，其中阐述了各成员国如何颁行规则，使视力或听力受损的人能够更好地利用音像传媒服务的情况。<sup>224</sup> 第二份实施情况报告定于 2015 年上半年公布，将评估音像传媒无障碍服务的现状，特别侧重于根据要求提供的服务。

173. 第 2001/29/EC 号指令，涉及在信息社会中协调版权及相关权利的某些方面，<sup>225</sup> 该指令给予成员国选择权，可以出于教育或者科学等目的，或者为了供残疾人使用，规定某些版权方面的例外或限制。<sup>226</sup> 此外，叙文 43 宣布，成员国应当采取一切必要措施，为残疾人利用各种作品提供便利，并特别重视无障碍格式。成员国为了残疾人的利益，在用途与残疾直接相关且为非商业性质时，在特

<sup>221</sup> 欧洲改善生活和工作条件基金会，欧洲生活质量调查，2011-2012 年[计算机文件]。埃塞克斯，科尔切斯特：联合王国数据资料库[分发服务器]，2013 年 7 月。SN: 7316。

<sup>222</sup> 见：[http://ec.europa.eu/languages/languages-of-europe/sign-languages\\_en.htm](http://ec.europa.eu/languages/languages-of-europe/sign-languages_en.htm)。

<sup>223</sup> 关于协调各成员国以法律、条例或行政措施制订的某些规定的第 2010/13/EU 号指令，涉及音像传媒服务的相关规定(音像传媒服务指令)，[2010] OJ L 95/1，2010 年 4 月 15 日。

<sup>224</sup> COM(2012) 203 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0203:FIN:EN:PDF>。

<sup>225</sup> [2001] OJ L 167/10。

<sup>226</sup> 关于在信息社会中协调版权及相关权利的某些方面的第 2001/29/EC 号指令[2001] OJ L 167/10。

定残疾所要求的范围内，可以对复制权、发行权、向公众传达权，包括向公众提供的权利，实施版权例外规定或限制。<sup>227</sup>

174. 2009年12月，根据欧盟委在其关于“知识经济中的版权”的信函中提出的建议，确立了与版权所有者的利益攸关方对话。<sup>228</sup>除了这种对话，还发布了关于阅读障碍者阅读作品问题的谅解备忘录。谅解备忘录旨在增加以特殊格式发表的作品数量，并促进其在整个欧盟的发行。<sup>229</sup>它谋求支持出版商的各项努力，以生产可读内容，在所有成员国建立受托中间人网络，并鼓励创建欧洲开放电子书在线服务。欧盟委还积极参加在世界知识产权组织(WIPO)举行的关于缔结国际条约的谈判，以便更好地为阅读障碍人士提供公开发表的作品。所谓的“马拉喀什条约”<sup>230</sup>于2013年6月获得通过。2014年4月30日，欧理会主席代表欧盟签署了该条约。这项新条约创立了强制性版权例外，允许服务于盲人的组织为阅读障碍人士生产和发行可读格式的作品，而无需版权所有者授权。它还允许跨境交流这些作品，但须遵循三步检验标准，以确保版权所有者的权利不受不当限制。

175. “文化计划”(2007-2013)<sup>231</sup>鼓励和支持文化合作，并为所有文化部门和各类文化运营者提供供资机会。它主要促进文化行为者的流动性，艺术和文化作品与产品的流通，以及文化间对话和交流。若干涉及残疾人的项目在该计划之下获得了资金。<sup>232</sup>欧盟委还参与资助了一个促进欧洲遗产管理机构无障碍的三年期项目。Europeana是一个门户网站，集合了来自欧洲各博物馆、档案馆、图书馆和视听收藏机构的数字化内容。<sup>233</sup>虽然Europeana不是一个专门针对残疾人的举措，但是其特点和内容都意在实现普遍可用。此外，它将为盲人推出一种后原型版本。<sup>234</sup>欧盟委还承诺确保在“欧洲文化之都”奖项的范围内，考虑无障碍标准的问题。<sup>235</sup>

<sup>227</sup> Rekas, A. (2012), 《关于缔结条约以促进视障人士和书写障碍人士获得出版工作的外交会议筹备委员会》筹备委员会的报告，日内瓦，2012年12月18日。

<sup>228</sup> 欧洲共同体委员会(2009年)，来自委员会的信函——“知识经济中的版权”，COM(2009) 532定稿。

<sup>229</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/initiatives/access/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/initiatives/access/index_en.htm)。

<sup>230</sup> <http://www.wipo.int/portal/index.html.en>。

<sup>231</sup> [http://ec.europa.eu/culture/calls-for-proposals/culture-programme-guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/calls-for-proposals/culture-programme-guide_en.htm)。

<sup>232</sup> 教育和文化总局(2009)，“运动中的文化”，可查阅：[http://ec.europa.eu/culture/documents/publications/cult\\_prog\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/culture/documents/publications/cult_prog_2009_en.pdf)。

<sup>233</sup> 见：<http://www.europeana.eu/portal/>。

<sup>234</sup> 见：<http://www.europeana.eu/portal/rights/accessibility.html>。

<sup>235</sup> [http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/capitals/european-capitals-of-culture\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/capitals/european-capitals-of-culture_en.htm)。

176. 体育运动是残疾战略的内容，在 2011 年关于“发展欧洲体育运动”的信函中，<sup>236</sup> 将残疾人体育运动作为一个需要处理的优先领域。欧盟鼓励成员国和体育组织考虑残疾人的需求，对体育基础设施进行改造。将通过具体标准，以确保所有小学生平等参加体育运动，并特别针对残疾儿童。为了欢迎残疾人参与，将通过伊拉斯谟+计划来促进对监督员、志愿者、俱乐部和组织主办人员的培训。在与体育运动利益攸关方的协商中，欧盟委特别重视与残疾运动员代表保持对话。自《欧盟运作条约》在 2009 年承认欧盟在体育运动方面具有补充管辖权以来，在体育运动筹备工作的框架之内，已有四个项目得到资助。欧洲和世界特殊奥林匹克运动会和青年残疾人奥运会等赛事，都获得了资金支持，残疾人体育运动的代表组织是其他受资助项目中的伙伴。<sup>237</sup> 残疾问题在其他活动中也被纳入主流，例如在 2012 年欧盟“运动员双重职业问题指导方针”中。<sup>238</sup>

177. 欧盟努力促进信通技术工具和服务融入旅游活动，<sup>239</sup> 以增进无障碍，这些努力也很重要。在这方面，欧盟实施了多种不同活动，例如：

- 提高旅游部门利益攸关方和经济运营者的认识；
- 收集关于有特殊通行需求的旅行者的需求和行为概况的知识，并评估无障碍旅游的经济影响；
- 研究改善无障碍旅游服务范围的各种选项；
- 改善这一部门的各种专项技能；
- 完善关于残疾人无障碍旅游的信息。<sup>240</sup>

178. 此外，欧盟通过卡里普索举措支持社会旅游，<sup>241</sup> 该举措旨在促进不同国家和地区之间的交流，为弱势人员(包括残疾人)度假和淡季旅游提供帮助。

<sup>236</sup> 欧洲联盟委员会(2011 年)，致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的信函——“发展欧洲体育运动”，COM(2011) 12 定稿。

<sup>237</sup> [http://ec.europa.eu/sport/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/sport/index_en.htm)。另见：[http://ec.europa.eu/sport/preparatory\\_actions/introduction\\_en.htm](http://ec.europa.eu/sport/preparatory_actions/introduction_en.htm)。

<sup>238</sup> [http://ec.europa.eu/sport/library/documents/dual-career-guidelines-final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/sport/library/documents/dual-career-guidelines-final_en.pdf)。

<sup>239</sup> 欧洲联盟委员会(2010)，致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的信函——“世界头号旅游目的地——欧洲旅游新政治框架”，COM(2010) 352 定稿，布鲁塞尔，2010 年 6 月 30 日。

<sup>240</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/accessibility/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/accessibility/index_en.htm)。

<sup>241</sup> 《卡里普索研究》，2010 年公布，可查阅：[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/docs/calypso/calypso\\_study\\_annexes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/docs/calypso/calypso_study_annexes_en.pdf)。

## 四. 关于残疾男童、女童和妇女具体境况的信息

### 第六条 残疾妇女

179. 《欧盟条约》第 8 条规定，在它的所有活动中，联盟应当以消除男女之间的不平等和促进平等为目标。《宪章》第 23 条规定，“必须在一切领域中确保男女平等。”《欧盟运作条约》第 157(3)条授予特殊权限，以颁行与男女就业和职业方面的平等机会、平等待遇和平等薪酬有关的欧盟立法。

180. 欧盟通过了禁止性别歧视的若干指令。<sup>242</sup> 解决残疾妇女面对的特殊境况非常重要，尤其是必须提高她们对劳动力市场的参与，这两点在“男女平等战略(2010-2015)”<sup>243</sup> 和“残疾战略”中都有所体现。在后者当中，欧盟委承诺，将注意残疾人可能因其他原因而遭受的歧视所产生的累积影响，例如国籍、年龄、种族或族裔、性别、宗教或信仰，以及性取向等原因。

181. 欧盟“男女平等战略”规定在五个领域采取行动，促进性别平等：

- 平等享有经济独立性；
- 同工同酬；
- 平等参与决策；
- 尊严；
- 人格；以及
- 结束基于性别的暴力并确保联盟对外行动中的性别平等。

182. 特别重视多重歧视，“战略”将多重歧视界定为“任何因性别、种族、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向等原因引起的歧视的组合”。“战略”中提及，性别差距在弱势群体(例如残疾人)中往往会大幅度扩大，并导致妇女面临诸多问题。<sup>244</sup>

183. 在 2011 年通过的修订后的 2011-2020 年“欧洲性别平等协定”中，欧理会重申其承诺：

<sup>242</sup> 例如，关于落实就业和职业事项上的男女平等机会和平等待遇原则的第 2006/54/EC 号指令(修订)，[2004] OJ L 373/37，和关于落实就业和职业事项上的男女平等机会和平等待遇原则的第 2006/54/EC 号指令(修订)，[2006] OJ L 204/23。

<sup>243</sup> 欧洲联盟委员会(2010)，2010 年 9 月 21 日致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的信函——“2010-2015 年男女平等战略”，COM(2010) 491 定稿。

<sup>244</sup> 欧洲联盟委员会(2010)，致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的信函——“2010-2015 年男女平等战略”，COM(2010) 491 定稿，第 4 页。也见第 5 页(涉及养恤金问题)。

- 消除性别上的陈规定见，确保同工同酬并促进妇女平等参与决策；
- 改善质优价廉的儿童保育服务的供应情况，提倡灵活的工作安排；及
- 加强对暴力侵害妇女行为的预防和对受害者的保护，并着重强调男子和男童对于消除暴力的作用。

184. 2009 年，欧盟委根据《残疾人权利公约》资助了一项关于残疾妇女境况的研究。<sup>245</sup> 这项研究阐述了一些范例，揭示了立法、政策和方案的良好做法，这些做法旨在帮助残疾妇女享受《残疾人权利公约》规定的权利和基本自由。这项研究就进一步解决性别和残疾相互交织的问题，提出了一些建议。欧盟委还通过“进步和达芙涅方案”，优先资助旨在打击暴力侵害残疾妇女行为的项目。

185. 2013 年 5 月，欧洲议会公布了一项重要研究，“性别和残疾问题交织产生的歧视”，<sup>246</sup> 其中载述了一系列建议，意在解决由于性别和残疾引起的交叉歧视，涉及教育、就业、贫穷、卫生、暴力、强迫绝育和诉诸司法的机会。报告还突出强调，需要收集更准确的定性和定量数据，为旨在解决交织性的循证政策提供支持。<sup>247</sup>

186. 残疾妇女占欧盟残疾人的大多数。妇女的残疾比例(28%)高于男子(23%)(欧盟收入—生活调查，2011 年通用数据库)，主要是由于妇女的预期寿命较长。在全部残疾人中，妇女约占 57%。残疾妇女处于双重不利地位。2011 年，欧盟残疾妇女的就业率为 44%，而残疾男子的就业率为 51%。性别差距达到 7 个百分点(欧盟收入—生活调查，2011 年通用数据库)。在 20-64 岁年龄组，残疾妇女的就业率低于无残疾妇女的就业率(65%)。在欧盟一级，大约 20%的残疾妇女，其家庭面临经济贫穷风险，与之相比，无残疾妇女的这一比例为 16%。男子的相应比例为 19%和 14%。各国有显著差别。

## 第七条 残疾儿童

187. 促进和保护儿童权利是欧盟的一个重要目标(《欧盟条约》第 3(3)条)。儿童权利也被载入《宪章》，其中第 24 条承认儿童是独立、自主的权利拥有者。儿童有权受到保护和照顾，应让其自由表达意见，责任承担人有义务根据儿童的年龄和成熟度，对儿童的意见予以考虑。《宪章》第 24 条还将儿童的最大利益作为公共机关和私人机构的首要考虑。最后，它规定儿童应有权与父母保持正常

<sup>245</sup> 欧洲联盟委员会(2009)，《根据联合国残疾人权利公约开展的残疾妇女境况研究》，(VC/2007/317)。2009 年 12 月。<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4363&langId=en>。

<sup>246</sup> 欧洲联盟委员会(2013)，《性别和残疾交织引起的歧视》，可查阅 <http://bookshop.europa.eu/en/discrimination-generated-by-the-intersection-of-gender-and-disability-pbBA0313048/>。

<sup>247</sup> 欧洲联盟委员会(2013)，《性别和残疾交织引起的歧视》(2013 年 5 月)，第 16 页。

的个人关系和直接联系，除非此举违背儿童的利益。《宪章》第 32 条规定，儿童有权受到保护，以免沦为童工。

188. 2011 年，欧盟委通过了“欧盟儿童权利议程”。<sup>248</sup> 其中列出了一些行动领域，欧盟能给这些领域带来附加值，例如将儿童权利观点列为欧盟基本权利政策的核心部分、为循证政策奠定基础、与利益攸关方合作、有利于儿童的司法、保护弱势境况中的儿童和打击欧盟内外的暴力侵害儿童行为。<sup>249</sup> 这项议程承认，残疾儿童的权利更容易受到侵害，需要并值得给予特别保护。它提及，所有儿童都应当有机会表达意见并参与对他们有影响的决策。

189. 欧洲儿童权利论坛为以下利益攸关方相互交流信息提供了一个平台，即：成员国主管机关、监督员、民间社会、从事儿童工作并与儿童一起工作的从业者、独立专家和学术界。该论坛每年召开一次有特定专题重点的会议。第 7 次论坛于 2012 年 11 月 13 至 14 日召开，重点讨论了欧盟的儿童保护系统。<sup>250</sup> 会议期间举办了一个专门讲习班，以讨论儿童保护制度在保护残疾儿童方面发挥的作用。与全纳教育一样，作为关键措施的早期干预得到突出了强调，以确保儿童在不同环境下的参与。讲习班强调有必要使用替代性交流工具，赋予弱势儿童和家庭权能，收集数据并适当加以利用，为政策选择和筹资需求提供信息，支持取消机构收容做法的努力，特别是通过适当利用欧盟结构基金，并培训专业人员，使之在其工作中纳入以儿童为中心和立足于权利的做法。<sup>251</sup> 2013 年的论坛再次以儿童保护综合系统为重点，特别是考虑到欧盟制订了关于儿童保护综合系统的指导方针，并特别关注校园欺凌行为。

190. 2013 年 2 月，欧盟委发布了一份综合建议，“为儿童投资：打破不利境况的循环”，<sup>252</sup> 用于解决面临贫穷和社会排斥风险的儿童的不利处境，防止这些儿童受害。该建议提出了一项指导原则，即，必须确保那些因多重不利处境而面临更大风险的儿童受到重点关注，例如那些有特殊需求或残疾的儿童。关于卫生系统应对弱势儿童需求的能力，该建议呼吁成员国“特别关注有残疾或精神卫生问题的儿童”。该建议提出，在三个支柱的基础上制定综合战略，即：获得充足的资源或者承担得起的服务；儿童的意见被听取的权利；儿童的参与权。

<sup>248</sup> 欧洲联盟委员会(2011)，致欧洲议会、欧理会、欧洲经济和社会委员会和地区委员会的信函——“欧盟儿童权利议程”，COM(2011) 0060 定稿。

<sup>249</sup> COM(2011) 0060 定稿，第 4-5 页。

<sup>250</sup> 欧洲儿童权利论坛，布鲁塞尔，2012 年 11 月 13 至 14 日：[http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/european-forum/seventh-meeting/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/european-forum/seventh-meeting/index_en.htm)。

<sup>251</sup> 欧洲联盟委员会(2012)，“摘要报告——第七届儿童权利论坛——通过实施欧盟儿童权利议程支持儿童保护体系(CPS)”，2012 年 11 月 13-14 日，第 8 页。

<sup>252</sup> 欧洲联盟委员会(2013)，“为儿童投资：打破不利境况的循环”，C(2013) 778 定稿(布鲁塞尔)。

191. 载有关于儿童的规定<sup>253</sup>和特别提及弱势儿童的欧盟立法和政策文件包括：

- 关于打击对儿童的性虐待和性剥削以及儿童色情制品的第 2011/93/EU 号指令；
- 关于接受国际保护申请的第 2013/33/EU 号指令；
- 关于刑事诉讼程序中的知情权的第 2012/13/EU 号指令；
- 关于犯罪受害者权利的第 2012/29/EU 号指令，及
- 欧盟委 2013 年 11 月关于刑事诉讼程序中对儿童嫌疑人或被告的程序保障的建议。

192. 本报告前面的章节提及了这些文书。欧盟委资助了若干针对残疾儿童的项目，特别是根据达芙涅计划提供了资助，还为失踪儿童热线和儿童求助热线提供了财政支助。

193. “青年在行动方案” (2007-2013)旨在鼓励 15 岁至 28 岁残疾人的公民参与，并培养他们的创造力和创业技能，尤其强调将残疾青年纳入该方案，并为他们创造更多机会。<sup>254</sup> 欧盟委于 2009 年发出关于“欧盟青年战略”的信函，题为“投资和增加权能——协调解决青年面临的挑战和机会的全新开放方法”，<sup>255</sup> 其中一个涉及社会排斥的行动领域提到了残疾问题。打击因残疾等因素而陷入不利处境的青年所面临的社会排斥的行动包括：优化利用欧盟基金；解决社会保护和包容政策中的问题；增进利用各种服务的机会。

194. 在一项对关于儿童参与问题的立法、政策和做法进行摸底的研究中，欧盟委特别关注弱势儿童群体，例如那些残疾儿童。这项研究意在展示残疾儿童参与权方面的良好做法。研究报告定于 2014 年上半年发表。欧权增进署正在实施一个研究项目，涉及对残疾儿童的骚扰问题，其结果定于 2014 年公布。<sup>256</sup> 欧权增进署还致力于制订指标，以监测欧盟在落实儿童权利方面的进展。<sup>257</sup> 在欧盟制订儿童保护体系指导方针并将于 2014 年最终完成的背景下，欧盟委要求欧权增进署对成员国的儿童保护体系进行摸底，其中一个重点领域是残疾儿童。

<sup>253</sup> 欧盟关于儿童权利的法律和政策文件汇编：[http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/eu\\_acquis\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/eu_acquis_2013_en.pdf)。

<sup>254</sup> 欧议会和欧理会 2006 年 11 月 15 日关于制订 2007-2013 年“青年在行动”方案的第 1719/2006/EC 号指令，[2006] OJ L 327/30。

<sup>255</sup> 欧洲联盟委员会(2009)， “欧盟青年战略——投资和增加权能——协调解决青年面临的挑战和机会的全新开放方法”， COM(2009) 200 定稿。

<sup>256</sup> 见“残疾儿童：有针对性的暴力和敌意项目”。可查阅：<http://fra.europa.eu/en/project/2012/children-disabilities-targeted-violence-and-hostility>。

<sup>257</sup> Stalford, H., Sax, H.和 Drywood, E. (2010)， 《制定欧盟关于保护、尊重和促进儿童权利的指标》——《里斯本条约》之后的增补版(维也纳，欧洲联盟基本权利增进署)。

195. 欧洲议会在与儿童权利有关的事项上发挥了积极作用。2011年3月，它成立了欧洲议会儿童联盟，这是一个非正式跨党派平台，旨在将儿童权利纳入欧洲议会的主要工作。<sup>258</sup> 欧洲议会委托在18个成员国开展残疾儿童政策比较研究，涉及因联合国《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》而产生的义务。该项研究于2013年6月公布，它确认了实际执行法律规定时遭遇的挑战，这些挑战导致残疾儿童在日常生活中面临重重障碍。<sup>259</sup>

196. 欧经社委也积极关注儿童权利，包括残疾儿童的权利。2012年2月，它通过了一项关于残疾青年的探索性意见，<sup>260</sup> 强调将残疾青年的需求列为欧盟所有青年政策和计划的主要内容具有重要意义。<sup>261</sup> 该项意见建议，将青年残疾政策纳入多年期财务框架中相关预算项目的主流，并收集关于主流政策和计划对残疾青年的影响的证据。<sup>262</sup>

197. 欧盟一级的残疾儿童数据，还不能随时可得。欧盟收入一生活调查涵盖了生活在私人住宅中的16岁及以上人员。16岁至19岁的青年人，大约有6%宣称活动受到限制(欧盟收入一生活调查，2011年通用数据库)。16-20岁的人，大约有1%接受与残疾有关的福利。2013年开展了一个为期两年半的研究项目，对开展欧洲儿童和青年纵向研究的可行性进行了评估，其重点是儿童和青年的福祉、与儿童和青年有关的政策以及儿童保育和受教育机会。<sup>263</sup>

## 五. 与具体义务有关的资料

### 第三十一条 统计数字和数据收集

198. 欧盟与其成员国分担编制统计数据的权责。《欧盟运作条约》第338(1)条授权联盟采取措施，编制联盟开展活动必备的统计数据。“残疾战略”委托欧盟

<sup>258</sup> 欧洲议会副议长 Roberta Angelilli 的声明，欧洲议会新闻报道，20110328STO16533，2011年3月30日，可查阅：<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/content/20110328STO16533/html/EP-alliance-to-protect-children-in-%20Europe-and-beyond>。

<sup>259</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474429/IPOL-LIBE\\_ET\(2013\)4744\\_29\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474429/IPOL-LIBE_ET(2013)4744_29_EN.pdf)。

<sup>260</sup> 欧洲经济和社会委员会关于“残疾青年：就业、包容和参与社会”(探索性意见)[2012] OJ C 181/2，可查阅：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012AE0826:EN:NOT>。

<sup>261</sup> 欧洲经济和社会委员会关于“残疾青年：就业、包容和参与社会”(探索性意见)[2012] OJ C 181/2，第1.1.20段。

<sup>262</sup> [2012] OJ C 181/2，第2.1.8段。

<sup>263</sup> 关于 MYWEB 项目的信息，可查阅：[http://cordis.europa.eu/projects/rcn/111254\\_en.html](http://cordis.europa.eu/projects/rcn/111254_en.html)。

委支持和补充成员国收集统计数据和其他数据的努力，这些数据反映了妨碍残疾人行使权力的障碍。

199. 第 223/2009 号(欧盟委)条例<sup>264</sup> 为编制欧洲统计数据提供了法律框架，并指定欧盟统计局为欧盟在欧洲统计系统内与所有成员国的国家统计研究所合作的统计机关。现行的 2013-2017 年欧盟统计方案，遵循了欧洲议会和欧理会的第 99/ 2013 号条例(欧盟)。<sup>265</sup> 其中的一项目标旨在“[提供]以公民为侧重点的社会政策关键领域的统计数据”(目标 3.2.1)；这些统计数据应当按照性别分列。残疾问题被确认为这一目标范围内的这一类领域。

200. 在残疾战略中，欧盟委致力于：

- 对通过欧盟社会调查(收入和生活条件调查、劳动力调查特别单元、欧洲健康访谈调查)收集的残疾相关信息进行精简；
- 制订关于残疾人融入社会时遭遇的障碍的专项调查；以及
- 参照欧洲 2020 的关键目标(教育、就业和减贫)提出一套指标，据以监测其境况。

201. 2011 年欧洲劳动力调查关于残疾人就业问题的特别单元(特别单元)<sup>266</sup> 和 2012 年欧洲健康和社会融入情况调查(欧社融调查)，<sup>267</sup> 结合了《残疾人权利公约》阐述的新的残疾概念。特别单元从工作适龄人群中收集信息，内容涉及长期健康状况、基本活动方面的困难以及受访人员在每周工作小时数、可从事的工作类型和工作往返方面所受的限制。它还询问受访对象是否需要/利用个人协助、特殊装备或对工作场所进行改造，以及他/她是否需要/拥有使其得以工作的特殊工作安排。有一个问题具体说明了并非由长期健康状况/疾病或基本活动方面的困难导致工作(工作小时数、类型、工作往返)受限的主要原因。这涉及一些重要

<sup>264</sup> 欧洲议会和欧理会 2009 年 3 月 11 日关于欧洲统计的第 223/2009 号条例(欧盟)，该条例撤销了欧洲议会和欧理会关于按照统计保密要求向欧洲共同体统计局传送数据的第 1101/2008 号条例(欧共体，欧洲原子能共同体)，欧理会关于共同体统计工作的第 322/97 号条例(欧共体)，和欧理会关于欧洲原子能共同体建立欧洲共同体统计方案委员会的第 89/382/EEC 号决定，OJ L 87/164, 31.3.2009，可查阅：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:087:0164:0173:en:PDF>。

<sup>265</sup> 欧洲议会和欧理会 2013 年 1 月 15 日关于 2013-2017 年欧洲统计方案的第 99/2013 号条例，[2013] OJ L 39/12, 9.2.2013，可查阅：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:039:0012:0029:EN:PDF>。

<sup>266</sup> 欧洲联盟委员会 2010 年 4 月 16 日的第 317/2010 号条例(欧盟)，通过了欧理会第 577/98 号条例规定的 2011 年劳动力抽样调查残疾人就业特别单元的具体说明。

<sup>267</sup> 在“健康和安安全”统计专题之下，欧盟统计局的 2011 年年度工作计划确认，需要制订残疾调查技术准则(行动 104)，并与华盛顿小组和布达佩斯倡议协力提出残疾问题(行动 207)。2013 年工作计划确认，验证和传播来自 2012 年欧洲卫生和社会融入调查(欧卫社融调查)的、与《公约》相关的残疾数据(行动 227)。

问题，例如缺乏资格/经验、缺乏适当的工作机会，缺乏往返工作场所的交通方式或者这种交通方式不便，以及雇主缺少灵活性。<sup>268</sup>

202. 欧洲联盟收入和生活条件调查(欧盟收入—生活调查)是关于欧洲一级收入分配和社会融合的比较统计数字的参考来源。欧盟收入—生活调查中的基准人口包括收集数据时各国领土范围内的所有私人住户及其当前成员。所有住户的成员都受到调查，但是只有 16 岁以上的成员才是访谈对象。生活在集体户和收容机构中的人员，一般被排除在目标人口之外。关于活动受限方面，通常会问及：

“至少在过去六个月里，你因健康问题在人们通常从事的活动中受到了何种程度的限制？”以这一代表性问题为基础，有可能制订残疾人生活条件和收入水平指标。欧残专家网络还利用这项调查来制订关于有残疾和无残疾人口的就业率、教育水平和贫穷风险的年度指标，以帮助欧盟监测欧洲 2020 的各项总目标在这些领域中的进展情况。以 2012 年欧盟收入—生活调查为基础制订的指标，将在 2014 年底公布。

203. 欧洲健康访谈调查(EHIS)<sup>269</sup> 涵盖某些残疾项目，将于 2014 年实施。欧洲生活质量调查(欧生活质量调查)确认了“因身体或精神卫生问题、疾病或残疾，导致日常活动受到妨碍”的人。

204. 自 2008 年以来，欧盟委一直为欧残专家网络提供资金，该专家网络通过对国家和欧盟一级在残疾相关领域中的政策发展动态进行专题分析，提供科学支持和建议。欧残专家网络每年就特定问题编写报告，阐述包括财政整顿措施、福利政策、就业和教育在内的国家改革方案对残疾人的影响。2012 年，欧残专家网络启动了欧洲联盟委员会残疾问题在线工具(欧盟委残疾在线工具)，这是一个基于网络的工具，其中提供了用于落实《残疾人权利公约》的立法和实务措施概览。<sup>270</sup>

205. 欧洲晴雨表调查考察了公众的态度和意见，为欧盟机构的决策和评估提供支持。一项关于歧视的欧洲晴雨表调查于 2009 年公布，<sup>271</sup> 另一项于 2012 年公布，<sup>272</sup> 两项调查中都含有与对待残疾的态度有关的问题。在本报告的相关专题章节中，提及了欧权增进署开展的数据收集活动。

<sup>268</sup> 欧洲联盟委员会 2010 年 4 月 16 日的第 317/2010 号(欧盟)条例，通过对欧理事会第 577/98 号条例规定的 2011 年劳动力抽样调查残疾人就业特别单元的具体说明。

<sup>269</sup> 与基于欧洲健康访谈调查的统计有关的欧洲联盟委员会第 141/2013 号条例：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:047:0020:0048:EN:PDF>。

<sup>270</sup> <http://www.disability-europe.net/dotcom>。

<sup>271</sup> 欧洲联盟委员会(2009)，《2009 年欧盟中的歧视问题》，Special Eurobarometer 317/Wave 71.2。- TNS Opinion & Social, 2009。可查阅：[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)。

<sup>272</sup> 欧洲联盟委员会(2012)，《2012 年欧盟中的歧视问题》，Special Eurobarometer 393/Wave EB77.4。- TNS Opinion & Social, 2012。可查阅：[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)。

## 第三十二条 国际合作

206. 欧盟在落实第三十二条方面分享权责，除其他外，涉及发展合作、人道主义援助以及研究和技术开发(《欧盟运作条约》第4条)。

207. “残疾战略”列出了在欧盟的对外行动中使残疾人融入社会的特定措施。在“对外行动”项下，该战略宣布“欧盟和成员国应当在对外行动中促进残疾人的权利，包括在欧盟的扩大、与邻国的关系和发展方案中”。该战略特别承诺：

- 在更广泛的不歧视框架内开展工作，将残疾作为一项人权事务，在欧盟对外行动中突出强调；
- 在应急和人道主义援助领域，提高对《残疾人权利公约》和对包括无障碍在内的残疾人需求的认识；
- 在欧盟代表团中提高对残疾问题的认识；以及
- 确保候选国和潜在候选国家在促进残疾人权利方面取得进步，并确保利用加入前的财政援助文书改善残疾人的境况。<sup>273</sup>

208. 欧理会于2012年6月通过的《欧盟人权战略框架》和《行动计划》，其中明确提及宣传残疾人的权利，并将其作为欧盟的一个人权优先项。《行动计划》列出的第30项行动，承诺在发展方案中、在残疾战略的框架中以及在落实《残疾人权利公约》的工作中促进残疾人的权利。欧盟与30多个非欧盟国家定期开展人权对话，以讨论逐案确认的优先事项。欧盟在这些对话中致力于解决与基于残疾理由的歧视有关的问题，以及与《残疾人权利公约》的签署、批准和落实有关的问题。在与非洲联盟(2010年5月和10月)、阿根廷(2012年4月)、巴西(2012年9月)、智利(2012年5月)、墨西哥(2014年3月)、摩尔多瓦(2013年4月)、新西兰(2010年3月)、巴勒斯坦权力机构(2012年5月)、俄罗斯(2011年11月和5月，2013年5月)、塔吉克斯坦(2013年3月)、美国(2012年2月)和乌兹别克斯坦(2012年11月)的人权对话中，欧盟均提出了残疾问题。

209. 在2011年的信函“扩大欧盟发展政策的影响：变革议程”<sup>274</sup>中，欧盟委申明，发展政策的首要目标是为发展中国家消除贫穷的努力提供支持。它建议欧盟将其发展政策集中在对下述事项的支持上：

- (a) 人权、民主和实现善治的其他关键要素；以及
- (b) 促进人类发展的包容和可持续的增长。

210. 未来的援助至少应留出20%，用于人类和社会发展，包括社会保护和社会融合。

<sup>273</sup> 见：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:EN:PDF>。

<sup>274</sup> COM(2011) 637 定稿，2011年10月13日。

211. 随后的各项条例确立了关于以下方面的筹资文书(1) 2014-2020 年期间的发展合作;<sup>275</sup> (2) 全世界的民主和人权;<sup>276</sup> 及(3) 加入前援助(IPA II)<sup>277</sup>, 这些条例中包含了根据《残疾人权利公约》支持社会融合和残疾人权利的明确规定。此外, 有一项条例订立了执行欧盟关于对外行动筹资文书的共同规则和程序,<sup>278</sup> 适用于所有文书, 并指出在制订和实施各项方案和项目时, 将适当考虑残疾人的无障碍问题。

212. 在欧盟委的信函“人人过上体面生活”<sup>279</sup> 中, 提出在欧盟委关于实现 2015 年后总体框架的欧盟共同办法中, 把残疾人的社会融合和权利问题列为主要内容, 以应对减少贫穷和可持续发展方面的普遍挑战。随后, 欧盟委促进开展了 2013 年 9 月 23 日的联合国残疾问题高级别会议(HLMDD)筹备工作, 该会议谋求确保将残疾问题列为 2015 年后发展框架的主要内容。欧盟委在 2013 年 4 月主办了欧洲区域协商会议。<sup>280</sup> 残疾高级小组的第 6 份报告(2013)中有一章论述了残疾和发展合作问题, 并探讨了成员国和欧盟如何落实《残疾人权利公约》第三十二条。<sup>281</sup>

213. 包容残疾的发展得到了有力的政治支持, 正如欧洲议会的一些决议所示。2006 年关于残疾和发展问题的决议, 制订了处理残疾问题的人权方法, 并呼吁将残疾问题纳入欧盟的所有发展合作项目。<sup>282</sup> 在 2012 年 10 月 23 日的一项决议中,<sup>283</sup> 欧洲议会呼吁落实《残疾人权利公约》第三十二条, 并呼吁开展更具包容性的国际合作。非加太地区/欧盟议会大会通过了关于发展中国家的残疾人融入社会的 2011 年决议,<sup>284</sup> 就如何确保残疾人从所在国的发展努力中受益并为之做出贡献的问题, 为非加太地区和欧盟提供了建议。

<sup>275</sup> 欧议会和欧理事会 2014 年 3 月 11 日的第 233/2014 号(欧盟)条例, 制订了 2014-2020 年发展合作筹资文书。

<sup>276</sup> 欧议会和欧理事会 2014 年 3 月 11 日的第 235/2014 号(欧盟)条例, 制订了全世界民主和人权筹资文书。

<sup>277</sup> 欧议会和欧理事会 2014 年 3 月 11 日的第 231/2014 号(欧盟)条例, 制订了加入前援助文书(IPA II)。

<sup>278</sup> 欧议会和欧理事会 2014 年 3 月 11 日的第 236/2014 号条例, 制订了落实联盟对外行动筹资文书的共同规则和程序。

<sup>279</sup> COM(2013) 92 定稿, 2013 年 2 月 27 日, 可查阅: [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/2013-02-22\\_communication\\_a\\_decent\\_life\\_for\\_all\\_post\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/2013-02-22_communication_a_decent_life_for_all_post_2015_en.pdf)。

<sup>280</sup> 见: [http://www.un.org/disabilities/documents/hlmdd/hlmdd\\_regional\\_report\\_europe.pdf](http://www.un.org/disabilities/documents/hlmdd/hlmdd_regional_report_europe.pdf)。

<sup>281</sup> 见: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/dhlg\\_6th\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/dhlg_6th_report_en.pdf)。

<sup>282</sup> 关于残疾和发展的决议, 布鲁塞尔, 2006 年 1 月 19 日。也见: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0033+0+DOC+XML+V0//EN>。

<sup>283</sup> 关于世界人权年度报告和欧洲联盟在此问题上的政策的决议, 包括对欧盟战略性人权政策的影响, 2012 年 4 月 18 日。

<sup>284</sup> ACP-EU/100.954/11/fin。

214. 欧盟借助专门针对残疾问题的方案和主流化活动，采取了双轨做法。专门针对残疾的方案谋求促进残疾人全面融入和参与社会，并采取了与民间社会组织(包括残疾人组织)缔结伙伴关系以及在欧盟与伙伴国开展双边合作的方式予以实施。从 2008 年至 2012 年，欧盟支助了民间社会组织在 87 个国家实施的大约 300 个专门针对残疾问题的项目，总共耗资大约 1.4 亿欧元。这些项目通常涵盖例如促进残疾人权利(例如，欧洲人权和民主文书对倡导签署、批准和落实《残疾人权利公约》的项目给予了有力支持)和融入社会(例如，通过教育、卫生和就业实现融入社会)等领域。与此同时，欧盟谋求将残疾人的关切事项和特殊需求列为其全部发展规划的主要内容。

215. 为逐步实现有系统地将残疾问题纳入主流的目标，欧盟委采取了一些措施，例如出版《欧共体发展合作中的残疾问题研究》(2010 年)，其中为欧盟更好地根据《残疾人权利公约》调整其发展合作提出了建议。<sup>285</sup> 2012 年，欧盟委修订了“欧盟对外行动合同程序实用指南”(PRAG)，<sup>286</sup> 规定与意在供残疾人使用的货物、服务和基础设施有关的所有服务、供应、工作和赠款，都必须遵循为所有人提供无障碍设计的做法，并在其技术说明中包含了针对残疾人的无障碍要求。

216. 2012 年，欧盟委还更新了“欧盟工作人员包容残疾的发展合作指导说明”，目的是提高在总部内部和代表团工作的欧盟发展合作人员对残疾问题的认识，并依照《残疾人权利公约》为将残疾人纳入发展进程提供指导。建立了欧盟代表团中负责处理残疾问题的联络人网络，目的是进一步帮助解决代表团工作中的残疾问题。2012 年，与国际残疾与发展联合会(残发联)合作举办了关于将残疾人纳入发展合作的培训课程，培训对象为欧盟工作人员。<sup>287</sup> 欧盟对外行动局定期举办“不歧视”培训，其中也包含一个关于“基于残疾的歧视”的单元。另一个提高认识和能力建设的工具是发展能力小组的“残疾和发展网络”，<sup>288</sup> 这是一个互联网平台，有意愿的欧盟工作人员和其他伙伴可利用该平台分享将残疾人纳入发展进程的信息和经验。

217. 欧盟委为若干涉及残发联成员的项目供资。提供资金是为了开发一些工具，以支持将残疾问题纳入主流，<sup>289</sup> 并培养联合会和其他非政府组织的能力，为落实《残疾人权利公约》提供支持。它的另一个目标是通过“结束排斥——让

<sup>285</sup> 见：[http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/223185\\_disability\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/223185_disability_study_en.pdf)。

<sup>286</sup> 见：[http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/documents/prag\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/documents/prag_2013_en.pdf)。

<sup>287</sup> 见：<http://capacity4dev.ec.europa.eu/disability-and-development-network/minisite/training-inclusion-persons-disabilities-eu-development-cooperation-29-30-november-2012-0>。

<sup>288</sup> 见：<http://capacity4dev.ec.europa.eu/disability-and-development-network/>。

<sup>289</sup> 例如见：<http://inclusive-development.org/>。

我们实现千年发展目标”项目，支持倡导让残疾人融入发展进程的全球宣传活动。<sup>290</sup>

### 第三十三条 国家实施和监测

#### 1. 协调中心

218. 在其关于欧洲联盟缔结《残疾人权利公约》的决定中，欧理会指定欧盟委担任在欧盟一级落实《公约》的协调中心。在“欧理会、成员国和欧盟委之间行为守则”的要点 11 中，阐明了欧洲联盟与《残疾人权利公约》有关的落实工作和代表地位，并进一步阐述了欧盟协调中心的作用。作为协调中心，欧盟委将促进其部门之间、与其他欧盟机构和机关之间，以及欧盟和成员国之间的跨部门协调。

219. 欧盟委确保残疾人及其家庭、欧洲的残疾人代表组织和相关利益攸关方参与制订和落实残疾政策。残疾人通过不同的渠道和工具参加协商，例如通信、协商文件或参加专家小组。民间社会的代表，尤其是欧盟一级的残疾人组织的代表，是残疾高级小组的成员，他们可在小组中提出关切事项，为讨论献言并共同起草政策文件。

#### 2. 协调机制

220. 通过欧理会的人权工作组(COHOM)确保与成员国的正式协调。在这方面，“行为守则”列出了欧盟与成员国之间的协调工作的某些方面，尤其涉及确立与《残疾人权利公约》有关的立场(要点 6)、发言和表决安排以及监测和报告。关于报告，《行为守则》的要点 12 突出强调了欧盟和成员国报告的互补性，以及秉持真诚合作的精神开展工作的必要性。

221. 残疾高级小组定期与成员国及其国家协调中心、欧盟委以及民间社会组织和残疾人组织讨论与落实《残疾人权利公约》有关的问题。自 2008 年以来，欧盟委和残疾高级小组每年发表《残疾人权利公约》执行情况联合报告。残疾高级小组的报告中介绍了在建立《残疾人权利公约》第三十三条规定的治理结构和程序方面取得的进展，以及与制订和实施国家战略及行动以有效落实《公约》有关的信息。每年都有专章阐述具体的专题领域，例如无障碍(2009 年和 2012 年)，或者阐述《公约》的落实与欧洲 2020 的教育、就业和减贫目标之间的衔接问题(2011 年)。残疾高级小组的报告有助于确认和交流良好做法，从而促进了残疾战略的实施。

<sup>290</sup> <http://www.endexclusion.eu/>。

222. 欧盟委的跨司残疾问题小组发挥了重要协调作用，确保了在制订和实施法律建议和政策倡议时，考虑到残疾人的需求和权利。上文关于第四条的章节，进一步阐述了这一作用。

223. 为了促进欧盟和成员国就《残疾人权利公约》的管理问题进行交流和相互学习，自 2010 年以来，欧盟委主办了关于联合国《残疾人权利公约》执行情况的工作论坛。论坛集合了根据《残疾人权利公约》建立的管理机制、民间社会组织、残疾人组织、国家人权机构、欧盟机构和相关国际机构的代表。民间社会，特别是残疾人组织，参与了会议的筹备工作，包括制订议程。工作论坛讨论的问题涉及：

- 《残疾人权利公约》的执行情况，包括协调、残疾战略和行动计划，以及《残疾人权利公约》对公共行政的影响；
- 促进，包括通过增加民间社会和残疾人组织的权能；
- 保护，包括通过《任择议定书》规定的个人来文程序；
- 监测，包括数据收集、统计和指标；及
- 向联合国报告，包括编写非正式报告，欧盟委开展审查和相关建议的后续行动。

224. 民间社会和残疾人组织的参与，以及欧盟与成员国之间的协调和互补，都是该论坛不同专题下讨论的问题。

### 3. 欧盟促进、保护和监测《残疾人权利公约》的框架

225. 《行为守则》第 13 段要求欧盟委提出供一个或多个独立机制使用的适当框架，并将所有相关欧盟机构、组织和机关纳入考虑。2012 年，在对法律要求和可能的选项进行认真分析之后，欧盟委提出，下述五个成员共同组成“欧盟框架”：欧洲议会申诉委员会(欧议会申诉委)、欧洲监察员(欧监察员)、欧洲联盟基本权利增进署(欧权增进署)、欧洲残疾论坛(欧残论坛)和欧盟委。

226. 在筹备进程中，通过欧残论坛与残疾人及其代表组织进行了协商。欧理会于 2012 年 10 月 29 日核可了该提案。<sup>291</sup> 欧盟框架的五个成员在 2013 年 1 月召开的组织会议上首次会面，此后于 2013 年 5 月和 2014 年 2 月举行会议。欧盟委受命担任秘书处，欧残论坛担任框架会议的主席，任期均为两年。2013 年 12 月，欧洲议会会议主席决定，就业和社会事务委员会将与公民自由、司法和内务委员会保持密切联系，在欧盟框架中代表欧洲议会。

227. 鉴于建立在授权基础上的欧盟法律体系的特殊性，欧盟作为区域国际组织的独特地位以及它依照《残疾人权利公约》承担的有限权责，欧盟框架的涵盖范围比成员国的更有限。欧盟框架的任务范围涵盖欧盟的权限领域，是对国家框架

<sup>291</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st15/st15491.en12.pdf>; 第 20 页。

以及负有在成员国促进、保护和监测《残疾人权利公约》的主要责任的独立机制的补充。欧盟框架旨在促进、保护和监测《残疾人权利公约》，涉及：

- 欧盟立法和政策；及
- 欧盟机构和组织作为公共行政管理机关落实《残疾人权利公约》的情况，例如，与其雇员及其与公众的互动有关(见下文第六部分)。

228. 关于欧盟的权限，国家框架和欧盟框架都发挥作用并相互补充。

(a) 促进

229. 通过举办活动、利益攸关方的参与、出具报告、组织培训、传播信息、鼓励相互学习和交流良好做法，欧盟委宣传了《公约》。<sup>292</sup> 欧盟委还为民间社会组织，特别是旨在增进和提高对《残疾人权利公约》的认识的残疾人组织，提供财政支助。

230. 针对包括欧盟委和欧权增进署在内的欧盟机构、组织、办公室和机构在开展活动期间的弊政，欧监察员室可受理投诉、依职权开展调查并编写报告(《欧盟运作条约》第 228 条)。这些职责包括根据《公约》开展宣传活动，例如，发布年度活动报告，并在其中专门辟出章节阐述残疾问题，以及通过欧监察员室网络传播信息。

231. 欧权增进署可以按照第 168/2007 号(欧盟委)条例<sup>293</sup> 和它的多年期框架，提高对《残疾人权利公约》的认识。<sup>294</sup> 尤其是，它不仅可以将残疾问题作为反歧视专题领域的一部分予以处理，也可以采取跨领域方法通过其他专题领域解决这个问题。<sup>295</sup>

232. 欧残论坛采取以下方式促进《公约》：举办提高认识活动和媒体活动；举行听证会和其他活动；开展培训；建立网络；向欧洲和各国的成员组织传播相关信息以提高它们的技术知识和宣传能力；利益攸关方的参与。其他战略宣传活动

<sup>292</sup> 欧洲联盟委员会就联合国《残疾人权利公约》，举办针对法律从业人员和政策制订者的培训活动，为工作人员安排关于联合国《残疾人权利公约》的信息通报会，举办年度工作论坛，以促进欧盟一级、成员国之内和来自民间社会与残疾人组织的所有相关行为者就落实《公约》一事相互学习。借助庆祝 12 月 3 日欧洲残疾人日的年度会议，促进了利益攸关方的参与和相互学习。

<sup>293</sup> 欧理会 2007 年 2 月 15 日的第 168/2007 号(欧理会)条例建立了欧洲联盟基本权利增进署，特别是见第 3、第 4.1 和第 4.2 条。

<sup>294</sup> 落实关于通过欧洲联盟基本权利机构 2007-2012 年多年期框架的第 168/2007 号(欧盟委)条例的欧理会决定(2008/203/EC)，第 4.1(a)至(h)条。

<sup>295</sup> 相关活动如下：欧权增进署提交关于该机构活动领域所涉基本权利问题的年度报告、出版专题报告、组织培训和教育活动、利益攸关方的参与以及交流和活动。该机构还可以提高一般公众对自身基本权利以及总体上行使这些权利的可能性和不同机制的认识，但是该机构本身不处理个人投诉。

包括认真审核立法和政策的合规情况，并就《公约》的适用问题为公共机关提供建议。

## (b) 保护

成员国实施欧盟法律时遵守《公约》的情况

233. 保护个人不受成员国执行欧盟法律时违背《公约》行为的侵害，主要是国家框架和法院的事务。欧盟框架在保护个人权利方面的作用与国家框架的作用互为补充。

234. 联盟的任何公民，在成员国居住或有登记办公地点的任何自然人或法人，都有权单独或与其他公民联合起来，就联盟活动领域内并且对其有直接影响的事项，向欧洲议会请愿(《欧盟运作条约》第 227 条)。

235. 欧盟委可以处理公民的投诉(《欧盟运作条约》第 20(2)(d)条)，监测成员国在实施欧盟法律时遵守《公约》的情况，在欧盟权限领域内对不遵守《公约》行为启动侵权诉讼程序(《欧盟运作条约》第 258 条)。在这样做时，欧盟委在《条约》的意义范围内独立于成员国。

欧盟机构遵守《公约》的情况

236. 对于所指控的以欧盟机构活动中的弊政形式出现的违反《公约》的情况，主要由欧洲监察员(欧监察员)来监测，监察员可以听取和调查涉及法律和良好行政问题的投诉，依职权实施调查并撰写报告(《欧盟运作条约》第 228 条)。欧监察员室可以调查和报告欧盟委在处理投诉的行政阶段和监测活动期间可能出现的行政不当。欧洲监督员独立于其他欧盟机构和一切政府、机构、组织或办公室。

237. 欧残论坛受理残疾人提交的关于其个人经理的信息和投诉，并提请主管的行政机构和公众注意这些信息和投诉。欧残论坛可以致函一些国家和欧洲法院，实施第三方干预。

## (c) 监测

238. 欧残论坛对欧盟通过法律和政策执行《公约》的情况独立进行有系统的监测，包括审查立法提案和受理与执行工作有关的投诉。因此该论坛可以评估一定时间段内在享受权利方面的进步、停滞和退步情况。

239. 欧监察员室可针对欧盟机构和组织、办公室和机关的行政不当，启动主动调查并出具报告，因此补充了关于各机构执行《公约》情况的监察工作。<sup>296</sup>

240. 作为对国家框架的补充，并根据欧盟各项条约，欧盟委独立监测成员国对《公约》范围内的欧盟立法的执行和适用情况。例如，欧盟委报告各项指令和条

<sup>296</sup> 欧洲监察员也可以通过欧洲监察员网络，充当与成员国内的国家 and 地区监察员进行沟通的渠道。

例的适用情况。最后，欧盟委可以启动侵权诉讼程序，以确保使《公约》生效的欧盟立法得到正确执行。

#### (d) 运作方式

241. 欧盟框架作为一个简单、高效和实用的机制运作，其成员根据各自权限和任务范围，一起为促进、保护和监测《公约》的共同目标做出贡献。各成员分享信息并考虑到对方的活动，同时自由和独立地开展工作。成员们分享关于各自工作方案的信息，目的是确定相关活动，以制订协调一致的年度工作方案。该工作方案负责解决欧盟框架与成员国框架及监测机制的互补性问题。

242. 欧盟框架每年至少召开两次会议。以协商一致的方式通过决定。它将促进与公众的明晰沟通，特别是通过无障碍网页和报告活动促进沟通。在欧盟框架启动运作后的第二年年底和随后的每两年的年底，将有其成员共同审查和评估其工作方法和成绩。

## 六. 与欧盟公共行政机构执行《公约》有关的信息

### 第一条和第二条

#### 宗旨和定义

243. 欧盟各机构和机关适用第 1023/2013 号条例(欧盟，欧洲原子能共同体)规定的残疾定义，第 1023/2013 号条例修订了《欧盟官员工作人员条例和欧盟其他公务员就业条件》(《工作人员条例》)，并于 2014 年 1 月 1 日生效。《工作人员条例》第 1d(4)条规定，如果某人长期存在身体、精神、智力或感官损伤，且这些损伤在与各种障碍互相作用时，可能会阻碍他或她在与其他人平等的基础上全面有效参与社会，则视其为罹患残疾的人。这一定义对于最近经过改革的《工作人员条例》来说是全新的，反映了《残疾人权利公约》所载的社会公认的残疾观念。

244. 《工作人员条例》规定了提供合理便利的义务，即采取“所需的适当措施，使残疾人能够有机会参与就业或在就业方面取得进步，或接受培训，除非此类措施使雇主承担太重的负担。”

### 第四条

#### 一般义务

245. 社会事务筹备委员会建立的一个机构间特设工作组，于 2010 年受权审查《残疾人权利公约》生效对欧盟机构现行人事管理规则的影响，并实施一致性审查。特别是，工作组建议修订残疾定义，现在这一点体现在《工作人员条例》新的第 1d(4)条中。

246. 欧盟委还评估了它自己的内部规则和做法，并断定它们符合《残疾人权利公约》的文字和精神。然而，审查突出强调必须就适用合理便利一事，为服务部门提供额外的指导。有些机构已经制订计划，根据新《工作人员条例》生效所引起的变化，审查现行的内部人事管理规则和程序。各机构已经设立了机会平等委员会，工作人员和行政机关的联合代表(机会均等联委会)负责制订行动计划，并研究如何增进机会平等，特别是性别平等问题方面的机会平等。来自不同机构的机会平等问题代表每年在机会均等联委会国际召开会议，讨论政策和行动。

247. 继一些关心残疾问题的工作人员发出倡议之后，2003年，在欧洲议会成立了一个助残小组。该小组得到了行政部门的正式承认，但其运作是非正式的，而且地位独立。助残小组中没有残疾人正式代表，并定期参加制订政策和做法的工作。该小组就《工作人员条例》发表意见，参与讨论关于实施第1d条的内部细则草案。小组的一名代表加入了欧洲议会无障碍问题部门间工作组，并定期参加欧洲议会性别平等和多样性高级别小组的会议。

248. 在工作人员委员会的主持下，欧理会总秘书处于2011年5月成立了助残小组。正在与当前的工作人员委员会讨论该小组的构成和协商方法。残疾人和护理人员参与组织了在欧洲残疾人日举行的活动，并在2012年起草了一份关于残疾问题的内部指南。

249. 欧盟委的助残小组成立于2012年，是来自欧盟委和其他欧洲机构的工作人员的平台，这些工作人员都负责照顾一名因残疾或发育迟缓而日常生活不便的人。小组目前有130多名成员，包括来自欧理会、欧洲议会、欧对外署、各机关和欧盟派往全世界的不同代表团的工作人员。欧盟委的社会服务局已经任命以一名社会工作者担任该小组的常任代言人，以讨论个别问题和欧盟委有利于残疾人的政策的各个方面。

250. 2014年，负责为欧盟机构和机关遴选工作人员的欧洲公务员选拔处(欧公务员处)，将实施平等和多样性筛查，并对遴选过程、程序和工具进行审核，特别侧重于残疾问题，包括合理便利和无障碍问题。对现行规则和方法开展的审查，有望促成一个行动计划，其中将包括制订一项正式的合理便利政策和建立特殊交流渠道，以吸引更多残疾候选人。2013年，欧监察员室在国家和地区监察员、追求平等组织和国家人权机构之间发起广泛协商，目的是确定未来可能开展的活动，以便在其任务范围内促进和监督《残疾人权利公约》的执行。欧监察员室办公室将在此次协商的基础上制订一项残疾政策。

## **第五和第二十七条 平等和不歧视，工作和就业**

251. 欧盟机构的招聘和雇佣条件，遵循《工作人员条例》。《工作人员条例》第1d条规定了不因残疾及其他理由实行歧视的原则。根据第28(e)条，除其他外，只要身体状况适合履行职责，就可以任命为官员。第1d(4)条表明，在提供

了合理便利的情况下，如果残疾人能够履行某个职位的基本职能，就符合第 28 条的要点(e)规定的条件。(合理便利的定义，见上文关于第一条和第二条的部分)“提供特殊有利条件的措施”以确保残疾人享受平等待遇的概念已被载入新的《工作人员条例》。自 2011 年以来，欧盟的总预算明确提及了《残疾人权利公约》，并提供专项资金，以照顾有残疾的工作人员、受训人员和来访者的需求，并提供有利于残疾人的服务。

252. 根据第 1d(5)条，平等待遇原则意味着禁止直接和间接歧视。《工作人员条例》对直接和间接歧视行为实行举证责任倒置：在工作人员认为从平等待遇原则来看，自己受到了不当对待，并拿出可据以推定存在直接或间接歧视的事实的情况下，应当由机构来证明不存在违反平等待遇原则的情形。

253. 关于积极行动，新的《工作人员条例》申明，平等待遇原则并不妨碍机构保持或采取提供特殊有利条件的措施，目的是使残疾人更易于谋求职业活动，或防止他们在职业生涯中陷于不利境况或对他们的不利境况予以补偿。欧理会的平等机会战略提供了采取积极行动的可能性。欧洲议会已经制订了两个促进残疾人就业的积极行动计划：残疾人培训实习方案以及为针对性地征聘有残疾的合同工划拨专项预算资金。欧洲经济和社会委员会已经安排了两个将残疾受训者纳入培训实习方案的试点项目，以及一次关于部门负责人多样性的研讨会，身患残疾的受训人员积极参与了该研讨会。

254. 促进机会平等和多样性，是欧盟机构人事政策的重要方面。欧盟委、欧洲议会、欧理会、欧经社委以及欧洲农业委员会制订了“残疾人就业良好做法守则”。欧盟委的机会平等政策是以培养人才和提供灵活、尊重和包容性的工作环境为基础的。欧盟委承诺确保每个人都能发挥潜能，并在必要时提供合理便利，以帮助工作人员做到这一点。

255. 自 2005 年以来，欧洲议会就已实行“残疾人就业良好做法守则”，其中强调工作人员拥有无歧视工作环境的权利，并载有关于将这一点付诸实践的一系列规定。在合理便利方面，《守则》巩固了《工作人员条例》规定的获得合理便利的权利，简述了其适用的就业领域，并将合理便利界定为一种改造工作场所的方式，可能包括重新设计职位，购买或修改设备，或采取灵活的工作安排。欧洲议会主席团在 2006 年 11 月强化了这一承诺，当时它通过了一项原则声明，内容涉及在欧洲议会的秘书处促进平等和多样性的政策，并强调其谋求全面和不折不扣地适用《条约》和《工作人员条例》规定的歧视和平等原则。

256. 2009 年 3 月，欧洲议会主席团通过了一项行动计划，目的是于 2009-2013 年期间在欧洲议会秘书处中促进性别平等和多样性。该计划列出了具体目标和措施，以保障残疾人享受全面的机会平等，并有利于他们全面参与和融入社会。其中一项措施是通过并实施关于合理便利概念的内部规则。欧洲议会当前根据残疾人的个别需求为其特别安排合理便利环境(即技术装置、时间安排、任务调整等)。为落实《工作人员条例》第 1d(4)条，已经在业务层面制订了内部规则，目前正在接受通过前的内部协商。该规则的主要内容是：

- 确定是否残疾的内部程序;
- 要求提供合理便利的快速和透明程序;
- 由咨询委员会评估对合理便利的需求和最佳解决方案;
- 指定机构就提供合理便利事宜作出正式决定。

257. 内部规则草案还包含评估标准,以评估提供合理便利是否会造成过重的负担,例如,涉及所提供便利的类型和成本、所提供便利带来的影响、预计就业期间、创造便利所耗费的成本(涉及欧洲议会的财政和其他资源)以及提供便利对于提高机构的总体无障碍程度产生的影响。

258. 作为其平等机会战略(2013-2016年)的一部分,欧理会谋求提高其房地无障碍性,并为残疾人创造更具包容性的工作环境。积极行动包括,购置经过改造的车辆,供行动能力下降的人乘用,使一切有残疾的工作人员有可能从事远程工作而不受标准方面的限制。2009年,欧经社委制订了一项促进机会平等和多样性的行动计划。欧公务员处要求候选人说明有效参加选拔程序的一切特殊要求。欧公务员处的无障碍事务股是服务于残疾候选人和需要特殊安排才能参加选拔程序的候选人的核心联系机构。如果候选人表示需要特殊便利,并且其残疾情形在国家一级得到承认,将被无障碍事务股视为一种残疾情形。2014年,欧公务员处计划为工作人员和选拔委员会的成员制订多样性管理与残疾方面的特殊培训课程,以提供特殊工具,帮助选拔委员会为候选人提供合理便利并确保残疾候选人在各个竞争阶段都能获得平等待遇(例如,如何面试盲人、聋人或自闭症候选人)。

259. 向所有工作人员提供培训方案和职业咨询服务,无论其是否残疾,同时提供合理便利,促使残疾工作人员参加培训课程。向选拔委员会成员提供关于如何在求职面试时防止发生歧视行为的指南,预计涉及工作人员的培养、招聘和晋升的官员将参加关于机会平等的培训。《良好做法守则》要求欧盟机构采取步骤,使有残疾的工作人员能够继续就业。负责部门,包括当地人力资源部门和医疗部门,紧密跟踪残疾工人的情况,助其顺利重返工作岗位。这包括出具医疗意见,以协助工作站或办公室作出的调整。

## 第八条 提高认识

260. 各机构借助各种不同工具和措施,提高对残疾人及其权利的认识,包括活动、培训、出版物和互联网宣传。对残疾的认识已成为与选拔技巧有关的内部培训课程和机构间管理课程的主要内容。欧盟委的内部网提供了关于接待残疾来访者和宾客以及组织活动的指南。欧盟委开发了一个专门的机会平等网站,网站上载有关于残疾政策的信息,并使用无障碍格式为雇主和管理人员提供关于残疾问题的一般指南。欧盟委总局人力资源司设有残疾问题专职联络人,负责为欧盟委

总局各部门和工作人员提供信息和帮助，并与司级和处级的平等机会联络员互动。2013 年，欧盟委开始就残疾问题对一线办公室工作人员开展培训。

261. 在过去几年里，欧理会举办了一系列活动，并采取行动，提高工作人员对残疾的认识，这些包括：

- 工作人员平等机会培训课程，涵盖了残疾问题；
- 对帮助残疾人的工作人员进行专门培训；
- 每年在欧洲残疾人日开展提高认识活动，包括表演宣传多样性的戏剧，放映关于残疾问题的电影，以及为残疾人组织募集资金；
- 在内部网刊登关于残疾问题的文章，其中载有残疾人的观点；
- 针对关心残疾问题的工作人员的信息通报会，其中包括通报关于《残疾人权利公约》的信息；
- 关于工作场所残疾问题的内部指南(2012 年)；及
- 为 2013 年开放日的来访者推出提供手语讲解的游览。

262. 2012 年，欧监察员室的年度活动报告中首次包含了促进残疾人权利的单独章节。欧洲监督员还通过一个欧洲网络与国家和地区监察员合作，并计划邀请他们交流关于《残疾人权利公约》执行情况的信息，目的是确认和分享良好做法。欧监察员室与欧残论坛和欧洲国家人权机构小组的代表举行了会议，共同讨论《残疾人权利公约》。

263. 欧洲议会定期组织活动，提高工作人员和欧洲议会议员对残疾问题的认识，特别是在国际残疾人日。自 2008 年以来，欧洲议会颁发了平等和多样性奖，意在表彰和奖励欧洲议会秘书处在此领域内的最佳做法。与残疾有关的项目或有残疾的人多次获奖。最近一次是在 2011 年，获奖者是欧盟委总局，该局设立了视障人士中心，为有视障的译员和其他工作人员提供设备。其他提高认识活动包括，放映主题与残疾有关的电影，在内部电子报纸上登载文章以及出版和发行宣传页和宣传册，例如《工作人员接待残疾人礼节指南》，或者为正在照顾患有残疾或长期疾病的家庭成员的工作人员提供的宣传册。自 2013 年 11 月以来，欧洲议会的内部网专门留出一部分，全部登载与残疾问题有关的信息(无障碍、合理便利、选拔、职业、培训等等)。自 2006 年起，提供关于对残疾问题的认识的培训课程。安排了特殊课程，例如为欧盟委总局基础设施和后勤司以及无障碍问题处际工作组的工作人员安排的建筑无障碍课程，和为欧洲议会游客中心的工作人员安排的手语课程。

## 第九和第二十一条

### 无障碍，表达意见的自由和获得信息的机会

#### 实际环境

264. 欧盟机构的建筑，遵守比利时的无障碍立法。欧洲议会 2003 年实施无障碍审计之后编写了一份报告，其中载有在最广泛意义上提高无障碍程度的建议，内容涉及：基础设施、社会访问，就业、信息和通信。根据“通用设计”的基本原则，实施了一个多年期方案，以提高欧洲议会建筑物的无障碍程度，并确保遵守相关立法。针对现有建筑做了很多工作，例如改造电梯，设置标示，提供无障碍厕所和设置视障人士工作区。所有新项目，从初步研究阶段就融合了“通用设计”的原则。欧洲议会中的一个无障碍问题机构间工作组，正在收集与提高无障碍程度方面的进展有关的信息，并编写了三份重要的进度报告。

265. 欧理会建立了一个系统，帮助行动能力下降的人进入其的房地并在其中活动。高度可调节的桌子可供坐轮椅的人使用，自助餐厅和饭店里放托盘的推车也是如此。可为(临时或永久性)行动能力下降的人分配专用的无障碍停车区，使其前往办公室的路线不长并且安全。欧理会有意实施无障碍审计，以更好地评估残疾工作人员和来访者的需求。

#### 获得信息

266. 《欧盟运作条约》第 15(3)条规定，“联盟的任何公民，在成员国居住或有登记办公地点任何自然人或法人，都有权获取联盟的机构、组织、办公室或机关的文件，无论文件的媒介形式如何”。每个机构、组织、办公室或机关都必须确保程序透明，并制订与获取文件有关的具体规定(《欧盟运作条约》第 15(5)条)。《宪章》第 11 条规定，人人享有表达自由权。这一权利包括持有主张的自由以及不论国界接受和传递消息和思想而不受公共机关干涉的自由。《宪章》第 10 条宣布，人人有权享受思想、良心和宗教自由。第 41 条规定了拥有善政的权利，这个名词包含了获取对个人有影响的信息之意。

267. 欧盟的一些二级立法对公众查阅文件的权利作出了规定。第 1049/2001 号(欧盟委)条例<sup>297</sup>专门管辖“公众查阅欧洲议会、欧理会和欧盟委文件”，并且旨在为查阅欧盟机构的文件提供便利。该条例规定，公民可以查阅任何类型的文件。如果一份文件的内容泄漏，会削弱对公众利益的保护，包括公共安全、防务和军事问题、国际关系和财政政策在内，那么机构可以拒绝提供这份文件。如果侵犯个人的隐私和人格(第 4(1)(b)条)，或者由于商业原因或者相关事项尚在审理中(第 4(2)条)，也可以拒绝查阅。该条例对残疾人的查阅方式和无障碍需求也给予了明确关注。重要的是，根据第 10(3)条的要求，以现行版本和格式(包括电子或其他格式，例如盲文、大字版本或者录音录像带)提供文件时，应充分照顾申请人的偏好。

<sup>297</sup> [2001] OJ L 145/43。

268. 提供查阅当代文件和历史资料的机会。欧理会第 1700/2003 号条例(欧盟委、欧洲原子能机构)负责处理对欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体历史档案的查阅权。目的是确保欧共体和欧洲原子能机构具有历史价值的文件既得以保存,又可供公众使用。根据第 9(1)条的要求,如有可能,各机构可用以电子方式向公众提供其档案资料。各机构必须保存可以用适合特殊需要的形式提供的文件(盲文、大字版或录音录像)。该条例要求,在提供欧洲议会、欧理会和欧盟委文件时,版本或格式要充分照顾申请者的偏好,包括以盲文、大字版或录音录像带的格式提供文件。关于欧盟的历史档案资料,各机构必须保存适合特殊需要的文件形式,例如盲文、大字版或录音录像。

269. 根据其残疾战略,欧盟探索了各种方式,以便在与欧盟机构联络时促进使用手语。2013 年 12 月,欧盟委启动了一个试验项目,目的是开发一个平台,供欧盟的耳聋或重听的公民与各机构交流时使用。<sup>298</sup> 该项目是由欧洲聋人联盟牵头的联合会实施的。其中一项具体目标是为聋人和重听人士更积极地参加欧洲议会选举提供便利。该平台定于 2014 年 5 月份的选举开始之前接受测试。

270. 欧盟各机构针对各自的网站,包括欧洲门户网,通过了一项无障碍政策,并商定以 AA 级的 W3C/WAI/WCAG 2.0 为共同标准。各机构在机构间编辑委员会(CEIII)内部召开会议,以协调网站开发工作,包括网站无障碍性方面的问题。委员会每两个月召开一次会议,由欧盟委负责 EUROPA 网站的部门主持。一些机构已经遵守了这些标准,或者目前正在为此重新设计网站。信息提供者指南(IPG)列出了欧盟委关于网站无障碍性的规则。欧盟委所有新网站,都必须遵守前述标准。欧理会正在重新设计其网站,以便在 2014 年之前提供二级(AA)存取。欧洲议会已经安排了无障碍性审计,以改善残疾人的利用方式,其他组织也计划这样做。新通信工具的开发,也考虑到了无障碍问题,各机构在此进程中与残疾人开展了合作。

271. 欧公务员处目前计划对其整个信通战略及所有工具进行无障碍性筛查。电子申请表上有一个选项卡,候选人可借以表明其需要的特殊便利,联络人随后将与其联系,以作出个别安排。

## 第十一条 危难情况下的保护

272. 在紧急状态或疏散演习中,行动能力下降的人应当拨打 24 小时紧急电话号码,使专业消防员能够利用最快捷、最安全的通道,护送其离开建筑物。正在采取步骤,提高工作人员对这一程序的认识。

<sup>298</sup> 招标文件, JUST/2013/RTSL/PR/0015/A4。可查阅: [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/contracts/2013\\_198947\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/contracts/2013_198947_en.htm) 和 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-511\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-511_en.htm)。

## 第二十二條 尊重隱私

273. 第 45/2001 号(欧盟委)条例涉及欧盟机构和组织对个人数据的处理。它要求欧盟各机构和组织任命至少一人担任数据保护专员，保存一份处理作业登记册并向欧洲数据保护监督员(数保署)通报有特定风险的系统。设置数保署是为了监督和确保欧盟机构和组织在处理个人数据时遵守法律保障，并就相关事项向欧盟机构和组织提出建议。

274. 已经根据第 95/46/EC 号指令成立了第 29 条工作组，该指令涉及在处理个人数据和此类数据的自由流动方面为个人提供保护。工作组的人员构成如下：每个欧盟国家指定的监督机构的一名代表；为欧盟机构和组织设立的机构的一名代表；一名欧盟委代表。该工作组是咨询机构，独立行使职能。数保署和第 29 条工作组一直积极处理残疾相关问题。数保署发布准则，指导欧盟机构和组织处理工作场所的健康数据，在这些准则中，监督员强调在进行就业前体检时必须将处理健康数据的目的告知数据主体，以确保医学检查结果仅用于评估在提供了合理便利的情况下，一个人履行某个职位的基本职责的能力，而不适用于其他目的。

275. 数保署处理残疾雇员提出的与处理其个人数据有关的投诉，并就各机构与处理残疾人信息有关的问题给出意见。第 29 条工作组在其关于保护儿童信息的意见中，<sup>299</sup> 强调学校申请表所载某些数据(例如关于残疾的数据)，可能引起歧视，因此，应当以“最佳利益”标准和严格坚守明确阐明的目的为重。

## 第二十四條 教育

276. 欧洲学校为幼儿园、小学和中学里的学生提供多语言和多文化教育。目前在欧盟国家有 14 所欧洲学校。在中学学习结束时，学生参加所有欧盟国家都承认的欧洲毕业会考。欧洲学校系统建立在政府间协定的基础上，不是欧盟公共行政管理的一部分。董事会是决策机构，由全体成员国、欧盟委(代表所有欧盟机构)、家长联合会和欧洲学校校长组成。

277. 使有特殊需求(SEN)的学生融入欧洲学校，对欧盟委来说是一个极为重要的问题。需要接受教育扶持的学生，将进入根据其需要而给予他们适当辅助的班级。当家长请求让子女在欧洲学校就学时，必须告知学校，其子女是否在学习上有困难或有特殊需要，以确保学校采取适当措施，使学生能够在可能的最好条件下开始接受学校教育。但是，在某些情况下，学生的特殊需求可能遇到这种情况，即：经过与家长协商，学校断定自己无力应对，因此指导家长寻找另一种更

<sup>299</sup> 关于保护儿童个人数据的第 2/2009 号意见(一般准则和学校特殊情况)—WP 160，布鲁塞尔，2009 年 2 月 11 日，可查阅：[http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2009/wp160\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2009/wp160_en.pdf)。

好的解决方案。专业社会工作者可以提供关于现有学校的信息，帮助家长另寻其他学校。如果儿童不得不就读于另一所必须付学费的学校，家长根据特定条件可以获得一份就学津贴。家长还可能受益于其所在机构的社会服务部门提供的追加扶助。

278. 2012 年，欧洲学校中有特殊需求的学生人数有所增长(2012/13 学年为 702 人，与之相比，2011/12 学年为 640 人，2010/11 学年为 619 人)。这一增长显示出已经在相当大的范围内制订关于有特殊需求学生的政策。<sup>300</sup> 2013 年 9 月，经董事会批准，关于在欧洲学校中提供教育扶助的新政策开始生效。<sup>301</sup> 该政策协调统一了各学校教育扶助的目标和原则。

279. 欧盟机构的日间托儿所实行包容性入托政策。指定机构在听取儿科医生和儿童心理学家的意见之后，逐案决定是否接受残疾儿童。已采取适当措施接纳这些儿童。自 2010 年以来，大约有 90 名来自欧盟委托儿所和儿童照料中心的教育工作者和护士，完成了关于照料残疾儿童的为期三至四天的训练课程。

## **第二十五条和第二十六条 健康，适应训练和康复**

280. 欧盟机构工作人员及其家人都在联合疾病保险计划的覆盖范围内。所有工作人员在入职时做身体检查，并可以每年体检。医务人员视察工作站，查看工作条件和健康问题之间是否存在关联。在必要时请适当的行政管理部门对工作站进行改造。健康保险要求定期进行健康筛检，检查所有工作人员、其配偶和子女是否罹患严重疾病。因健康保险不予报销的残疾而产生的某些成本，例如教育和特殊训练、护理、交通、改造或装备住所或汽车，以及视障人员的导盲犬所产生的成本，可通过残疾人补充援助报销一部分。

## **第三十一条 统计和数据收集**

281. 没有系统地收集与残疾工作人员的人数有关的数据。此类数据被认为很敏感，并遵守严格的数据保护规则。只能在自愿的基础上收集数据，并且必须具备合法的目的，主管机构在收集数据时应告知个人数据会被处理。

282. 因此，欧盟委在自愿基础上收集工作人员的残疾数据。2013 年，对欧盟委范围内的工作人员开展了调查，其中包含了与残疾和日常生活所受影响有关的问题，调查结果将用于建立基准数据。考虑到《残疾人权利公约》的监测要求，这

<sup>300</sup> 欧盟委 2013 年 10 月 13 日提交欧议会和欧理事会的报告，“2012 年的欧洲学校系统”，COM(2013) 714 定稿，<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0714:FIN:EN:PDF>。

<sup>301</sup> 2012-05-D-15-en-8, [http://www.eursc.org/fichiers/contenu\\_fichiers2/1887/2012-05-D-15-en-8.pdf](http://www.eursc.org/fichiers/contenu_fichiers2/1887/2012-05-D-15-en-8.pdf)。

次调查将更全面地展示欧盟委工作人员罹患残疾的情况。欧盟委还收集了与残疾人补充援助的受益人有关的信息。工作人员调查的结果将成为审查在机会平等和包容方面所取得进展的依据。其他机构通常基于不同标准收集信息，例如获得合理便利的人员人数，负责照顾有残疾的受抚养人的工作人员人数，以及关于残疾人补充援助的受益人的统计数据。

283. 欧洲议会目前正准备开展工作人员自愿和匿名调查，以建立与其残疾工作人员有关的基准数据，并评估为消除欧洲议会中的实际障碍和社会障碍而采取的行动的成效。欧洲议会服务局也定期收集与在其性别平等和多样性行动计划框架内取得的进展有关的信息，包括与《残疾人权利公约》有关的事项。

284. 欧理会有关于负责照顾残疾受抚养人的工作人员人数的统计数据，并根据2013年底开展的工作人员一般调查中提出的问题，获得了关于残疾工作人员人数的数据。平等机会办公室正在考察如何最好地获取与残疾普遍度和类型有关的更多信息，有可能采取更具针对性的在线调查方式。该办公室编写了一份关于所采取行动的年度活动报告，并将评价平等机会战略在达成其残疾相关方面的成效。欧公务员处收集了匿名数据，涉及残疾申请人的人数和合理便利措施的数量。