



## 残疾人权利公约

Distr.: General  
21 September 2015  
Chinese  
Original: English

## 残疾人权利委员会

## 第 21/2014 号来文

## 委员会第十四届会议(2015 年 8 月 17 日至 9 月 24 日)通过的意见

提交人：“F” (由 Volker Frey 代理)

据称受害人：提交人

所涉缔约国：奥地利

来文日期：2014 年 3 月 24 日(首次提交)

参考文件：特别报告员根据议事规则第 70 条做出的决定，于 2013 年 6 月 7 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见的通过日期：2015 年 8 月 21 日

程序性问题：申诉的可受理性

事由：在与其他人平等的基础上在公共交通设施上无障碍获得实时信息

实质性问题：获取信息和通信技术；在与其他人平等的基础上享用向公众开放的设施和服务；享有个人行动能力权和独立生活权

《公约》条款：第二条、第五条、第九条、第十九条和第二十条

《任择议定书》条款：第二条第(四)款



## 附件

### 残疾人权利委员会的意见(第十四届会议)\*

通过的关于

#### 第 21/2014 号来文的意见

提交人： “F” (由 Volker Frey 代理)  
据称受害人： 提交人  
所涉缔约国： 奥地利  
来文日期： 2014 年 3 月 24 日(首次提交)

根据《残疾人权利公约》第三十四条设立的残疾人权利委员会，  
于 2015 年 8 月 21 日举行会议，

结束了对根据《残疾人权利公约任择议定书》以“F”的名义提交给残疾人权利委员会的第 21/2014 号来文的审议，

考虑了来文提交人和缔约国提供的全部书面资料，

根据《任择议定书》第五条通过如下：

#### 意见

1. 来文提交人是“F”，生于 1955 年 8 月 13 日，系奥地利公民。他声称，奥地利违反了《公约》第二条、第五条第二款、第九条、第十九条和第二十条，他是这些违约行为的受害者。他由 Volker Frey 代理。<sup>1</sup> 《公约》和《任择议定书》于 2008 年 10 月 25 日对缔约国生效。

#### 提交人陈述的事实

2.1 提交人居住于奥地利九个联邦州之一的上奥地利州首府林茨。提交人是盲人，依靠公共交通工具进行日常的私人 and 商业活动。他经常搭乘林茨市有轨电车

---

\* 委员会下列委员参加了对本来文的审议：穆罕默德·塔拉瓦奈、但拉米·奥马鲁·巴沙鲁、蒙天·汶丹、玛丽·索莱达·西斯特纳斯-雷耶斯、特里萨·德格纳、金亨植、施蒂格·朗瓦德、拉斯洛·加博尔·洛瓦西、黛安·金斯顿、马丁·巴布·姆韦西瓦、卡洛斯·阿尔贝托·帕拉·杜桑、沙发克·佩维、卡玛瑞尔·皮亚纳德、西尔维娅·朱迪思·张光、乔纳斯·卢克斯、达米扬·塔蒂奇和尤亮。

<sup>1</sup> 提交人在本来文中随附一份经签署的授权委托书。

3 号线，这条线路由林茨线路有限责任公司管理，该公司为林茨市所有，负责该区域所有公共交通设施的运营。

2.2 2004 年 3 月，林茨线路有限责任公司开始为该市的车站配备数字音频系统，只需按下手持传感器上的一个按钮，该系统就会重述数字信息显示器上的书面文本。因此，数字音频信息可提供关于电车行进方向、抵站和离站时间以及运行故障的实时信息。在 2009 年 6 月之前，已经安装了 40 多个数字音频系统，使视力障碍者能够在与他人平等的基础上独立搭乘电车。提交人解释称，音频系统能够使他及其他视力障碍者知道他们是否已经抵达或尚未到达电车站，能够让他们知道车站的位置，该系统还可以使他们接收到所有通过视觉获得的信息，例如延误、服务中断和下一班电车的等待时间。

2.3 2011 年 8 月，林茨线路有限责任公司延伸了有轨电车 3 号线的轨道网。然而，3 号线延伸轨道网上的车站没有配备数字音频系统。乘客只能通过视觉获得信息。因此，提交人不得不询问路人以获取信息，这让他很难找到前往新车站的路，阻碍了他在与他人平等的基础上使用电车。

2.4 提交人称，要充分配备有轨电车 3 号线上的 7 个车站，需要 14 个音频系统。他还称，3 号线轨道网新建部分的整体预算估计值为 1.5 亿欧元，但实际成本仅为 1.4 亿欧元。他还称，费用的 80% 由上奥地利州支付，20% 由林茨附近的城市莱翁丁的社区承担。林茨线路有限责任公司指出，一个音频装置的费用为 1,962 欧元。因此，14 个装置的花费为 24,468 欧元。提交人辩称，这笔钱本可在估计的预算范围内提供，不会给林茨线路有限责任公司造成额外费用，他还辩称，从经济角度而言，为提及的车站配备音频系统是合理的。

2.5 《联邦残疾人平等法》规定，在采取司法行动之前必须尝试进行和解。<sup>2</sup> 2012 年 6 月 4 日，提交人针对林茨线路有限责任公司启动了和解程序，称他遭到基于残疾的歧视，因为作为一名盲人乘客，他无法在有轨电车 3 号线的车站获得必要信息。不过，和解没有达成任何协议，2012 年 7 月 18 日，调解程序结束，和解委员会确认无法达成协议。

2.6 提交人向林茨地区法院提出申诉，辩称他受到间接歧视，这违反了《联邦残疾人平等法》第 4 条第 1 款、第 5 条第 2 款和第 9 条第 1 款。该法规定，“当一项显然中立的规定、准则或惯例会对患有某种残疾的人造成某种较其他人不利的状况，即视为出现”歧视，“……但若基于合法目的执行该规定、准则或惯例，并且实现该方法的方法是适当和必需的，则不属于歧视”。<sup>3</sup>

2.7 2013 年 5 月 2 日，地区法院认为，缺少数字音频系统并不会阻碍视力障碍者使用交通运输服务。法院指出，在有轨电车 3 号线的新增车站，乘客能看到的的信息仅限于下列电车到站的时间以及交通线路暂时或全面崩溃的特殊情况。法院

<sup>2</sup> 根据《联邦残疾人平等法》第 14 条启动的和解程序。

<sup>3</sup> 提交人提供的日期为 2013 年 5 月 2 日的林茨地区法院判决书概要和英文本。

认为，也可通过互联网获得这一信息，并且拥有语音识别软件设备的视力残疾者也可获得该信息，因此，即便不了解向视力正常的乘客提供的信息，提交人也能乘坐电车。地区法院得出结论认为，缺少数字音频系统并不是等同于违反了禁止歧视规定的通信障碍。因此，法院驳回了提交人的案件，并要求他支付 674.35 欧元的诉讼费。

2.8 提交人针对地区法院的裁决向林茨大区法院提出上诉。2013 年 7 月 15 日，大区法院维持了地区法院的裁决，认为在有轨电车 3 号线的车站可通过视觉获得的信息“并不重要”，提交人很少会依赖这些信息。

2.9 提交人辩称，虽然可在互联网上获得关于电车时刻表的信息，但他在旅行时无法立即获得所需的实时信息。提交人还主张，乘客在有轨电车 3 号线的新增车站上可获得的可视信息对他而言至关重要，因为他没有备选路线开展日常活动。

2.10 根据《民事诉讼法》第 502 条第 2 款，最高法院无权对诉讼价值低于 5,000 欧元的案件进行审查。因此，大区法院是最高上诉审法院，在提交人的案件中，没有其他可用的国内补救办法。

2.11 提交人还主张，《联邦残疾人平等法》没有提供充分的补救办法，因为该法提供的补偿措施仅适用于间接歧视的情况，不适用于未履行消除障碍的义务使残疾人获得正常人能获得的服务的情况。

## 申诉

3.1 提交人认为，缔约国没能在有轨电车 3 号线上安装音频系统违反了双感官无障碍原则，该原则指出，包括指导援助在内的一切信息必须至少可通过三种感官(听觉、视觉和触觉)中的两种进行感知，以便使视力障碍者和听力障碍者能够在没有外界援助的情况下获取一切重要信息。他还辩称，由于缺少音频系统，导致他作为一名视力障碍者无法获取只能通过视觉获得的信息。他认为，此种通信障碍等同于歧视，因为这剥夺了他与他在平等的基础上使用交通运输服务的权利，违反了《公约》第五条和第九条。

3.2 提交人认为，缔约国拒绝消除这些障碍构成对《公约》第十九条和第二十条的违反，因为 3 号线缺少音频系统已导致他无法独立生活，侵犯了其个人行动能力权。

3.3 提交人主张，《联邦残疾人平等法》没有提供使残疾人免遭歧视的充分保护，因为该法没有规定任何消除障碍的义务。他认为，国内法院对该法各项条款的解释太过严格，因为这种解释认为，对于残疾人而言，这些障碍不是构成歧视的原因。他还认为，这种解释没有考虑到《残疾人权利公约》，侵犯了其根据《公约》第五条第二款享有的获得平等和有效补救的权利。

3.4 提交人还辩称，该法规定，只有在错误或蓄意制造障碍的情况下才能将所涉障碍视为非法，因此，这一规定的适用范围不包括“……其效果是在政治、经

济、社会、文化、公民或任何其他领域，损害或取消在与其他人平等的基础上对一切人权和基本自由的认可、享有或行使”的“基于残疾而作出的任何区别、排斥或限制”，这违反了《公约》第二条。

#### 缔约国关于可否受理问题和案情的意见

4.1 2014年12月30日，缔约国提交了其关于来文可否受理和案情的意见。

4.2 缔约国指出，林茨有轨电车由林茨线路有限责任公司运营，该公司在林茨负责运营的车站个数约为720个。在这720个车站中，有374个配备了显示乘客动态信息的显示屏。这意味着，指示牌不仅显示时刻表，还显示电车抵站和离站的实际时间。显示屏还显示了距离下列电车到站的时间。在这374个车站中，有44个配备了音频转换(按下按钮实现转换)装置，用于转换显示屏上“供乘客阅读”的可见信息。这些车站是主要的交通枢纽。从技术角度而言，只有在配备了动态乘客信息系统的车站才能实现信息的音频输出。

4.3 缔约国描述了提交人提起的司法程序，并指出，2013年7月31日，林茨大区法院驳回了提交人针对林茨地区法院2013年5月2日的判决提出的上诉，认为不存在与技术通信有关的间接歧视，因为动态乘客信息与提交人使用的车站没有特定关联：只有有轨电车3号线才频繁路过这些车站，发车间隔通常为7至8分钟。稍长时间的延迟可忽略不计，完全取消班次的情况极少发生。大区法院补充认为，盲人乘客通过语音识别系统也可在互联网上获悉一般运营期间以及可预见的或计划取消的班次。因此，该法院认为，提交人只在特殊情况下才必须依靠外部援助，并有轨电车3号线是无障碍路线，提交人可“使用惯常方式”乘车而“不会遇到特殊阻碍或障碍并且一般无需外部援助”。

4.4 缔约国回顾指出，《公约》第五条禁止基于残疾的歧视。它还回顾指出，第九条第一款要求各缔约国采取适当措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上无障碍使用尤其是交通工具和通信，以及向公众开放或提供的其他设施和服务；第九条第二款要求各缔约国确保向公众开放或为公众提供设施和服务的私营实体在各个方面考虑为残疾人创造无障碍环境。第十九条保障所有残疾人享有在社区生活中的平等权利以及与其他人同等的选择，第二十条要求各缔约国采取有效措施，确保残疾人尽可能独立地享有个人行动能力。

4.5 缔约国还提及委员会在第2号一般性意见中对《公约》第九条的解释，<sup>4</sup>并得出结论认为“无障碍权源于《公约》第五条规定的禁止一切歧视，这是行使《公约》第十九条规定的独立生活和融入社区权以及第二十条规定的个人行动能力权的先决条件”。缔约国还回顾指出，《公约》没有绝对禁止区别对待：“实行无障碍的义务是无条件的……[而]……只有在实行无障碍不会给该实体造成太

<sup>4</sup> 见 CRPD/G/GC/2，第13段：

重的负担时，才产生提供合理便利的职责”；<sup>5</sup> 以及“在评估便利措施的合理性和相称性时，各国享有一定的判断余地”。<sup>6</sup>

4.6 缔约国认为，根据《联邦残疾人平等法》，该国已采取法律措施遵守公约规定的义务：该法禁止直接和间接歧视，其基本原则是全面“扫除障碍”。该法第 6 条第 5 款规定，建筑和其他设施、交通工具、技术设备、信息处理系统和生活的其他创造性方面只有在可以无障碍地获得并且可供残疾人在没有特殊困难和无需他人帮助的情况下使用时才被视为是无障碍的。缔约国认为，在本案中，林茨地区法院在彻底、客观地评估了相关事实之后得出结论认为，提交人使用的车站缺少音频系统没有导致对提交人的间接歧视。法院得出该结论是基于以下事实，即，这些车站只有有轨电车 3 号线频繁路过，时间间隔通常为 7 至 8 分钟。由于盲人乘客也可通过使用语音识别系统在互联网上获悉一般时刻表以及可预见的和预定的运营故障和复杂情况，因此，音频系统只有在无法预见的暂时或完全取消电车班次的情况下才可使用，而发生这种情况的可能性极小，并且十分少见。在此背景下，法院得出结论认为，该电车路线只在该法第 6 条第 5 款所指的“有特别困难和通常需要外部援助的情况下”才无法使用，因此不存在对提交人的间接歧视。

4.7 缔约国还认为，与提交人意见不同的是，缺少音频系统不意味着提交人通常无法用与正常人相同的方式使用有轨电车 3 号线。有轨电车作为一种交通工具，其无障碍性和使用本身并没有受到限制。提交人在没有音频系统的情况下也完全可以实现其使用公共交通工具的“日常目标”。音频系统的存在只对电车的使用方式产生了影响。通过使用适当的语音识别系统，盲人和视力障碍者可随时在互联网上获得通过视觉和音频系统提供的信息。林茨线路有限责任公司在林茨市“开放数据倡议”框架内提供了所有的时刻表。因此，乘客可使用一系列移动设备应用程序，其中一些程序是免费提供的。尤其是，这些应用程序提供了实时发车时刻表，从而提供了关于延迟或故障的最新信息。<sup>7</sup> 此外，林茨线路有限责任公司通过实时预后数据和跟踪功能负责移动电子信息的运营。缔约国认为，所提供的这些信息足以替代动态乘客信息，无法访问互联网的人可随时呼叫林茨线路有限责任公司的客服，以迅速获取时刻表的详细信息。缔约国指出，提交人没有详细说明为何林茨线路有限责任公司提供的若干信息来源不是一种“合理便利”，并认为，缺少音频系统绝不会使盲人和视力障碍者处于与他人相比不利的地位。

4.8 缔约国辩称，在本案中，提交人使用的车站只有电车 3 号线才会频繁路过。动态乘客信息提供的唯一信息是距离下列电车到站还有几分钟。鉴于电车发

<sup>5</sup> 同上，第 25 段。

<sup>6</sup> 见第 5/2011 号来文，*Jüngelin* 诉瑞典案，2004 年 11 月 14 日通过的意见，第 10.5 段；第 3/2011 号来文，*H.M.* 诉瑞典案，2012 年 5 月 12 日通过的意见，第 8.5 段和第 8.8 段；以及第 8/2012 号来文，*X* 诉阿根廷案，2014 年 6 月 18 日通过的意见，第 8.5 段。

<sup>7</sup> 应用程序清单和技术说明附于缔约国的意见之后。



车间隔很短，这一信息对乘客而言通常不具有附加价值，因为时刻表会在互联网上发布。关于这一点，缔约国指出，提交人没有详细说明为何林茨线路有限责任公司提供的若干信息来源不是一种“合理便利”。

4.9 缔约国认为，音频系统“绝不是使用某种公共交通工具的一个先决条件”，因为它所提供的信息对乘客而言不是必不可少的。缔约国还认为，《公约》没有规定有义务为公共交通工具配备所有可能的设施以便利于公共交通的使用；应由供应方在同等备选设施之间做出选择。关于这一点，缔约国告知，林茨线路有限责任公司决定与上奥地利州盲人和视力障碍者协会合作，首先在若干条电车线路交错的主要交通枢纽处的车站建立音频系统。与此同时，已经在所有其他车站配备了行车路线信息系统。该系统是一种户外音响交通公告，在车站候车的乘客可借助该系统激活手动传感器，从而使盲人获悉即将到站或正在等待的公共交通工具的线路编号和最终目的地。鉴于可以理解为什么只在主要的交通枢纽而不是在只有一条电车线路频繁路过的车站配备音频系统，所以缔约国认为，提交人没有遭受间接歧视，因为缺少音频系统并没有影响其独立生活和融入社会的权利。

4.10 关于提交人的意见，即遭受歧视的人无权消除阻碍和障碍，只能获得财政补偿，缔约国认为，允许受歧视者提出索赔请求的法律救济措施符合《公约》第五条第二款关于保障获得有效法律保护的规定。缔约国认为，与要求不作为或作为的名义权利相比，这种补救措施能够提供更好的法律保护，因为显而易见的是，因实行歧视性措施或者因不作为而导致被判处支付赔偿的公共和私营机构将致力于尽快消除引发损害赔偿的歧视行为。在缔约国，和解程序是免费的，平均持续 106 天。

4.11 缔约国还指出，2009 年，联邦交通、创新和技术部就残疾人无障碍使用交通工具的问题发布了一部题为“无障碍公共客运交通”的指南。在该指南中，有一章专门规定了关于无障碍公交车和电车站以及公交车和电车车站上的乘客信息与标牌/导向系统的要求。该指南中还特别纳入了一项建议，即，应始终考虑双感官原则，并指出仅在必要情况下才会提供音频形式的常规信息。

### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 2015 年 1 月 13 日，提交人向委员会提交了其对缔约国意见的评论。他认为，缔约国提到的“全面不歧视规则”是无效的。

5.2 关于《联邦残疾人平等法》第 14 条规定的和解程序，提交人辩称，和解委员会不愿达成协议。他还辩称，该程序无效，因为：(a) 该法规定歧视者必须有施行歧视的目的，因此该法中界定的歧视概念并不符合《公约》第二条的定义；(b) 该法只规定了提供经济补偿，而没有规定消除障碍权；(c) 在发生歧视的情况下提供的赔偿是最低赔偿；(d) 该法没有规定法官必须参加提高认识培训，这会导致对歧视的理解不充分。提交人认为，感觉自己受到歧视的人很少会根据该法采取行动，因为他们认为这样做不会带来希望得到的结果。

5.3 提交人认为，缔约国提及的题为“无障碍公共客运交通”的指南不具有强制性，并且在他的案件中也没有适用该指南。他认为，双感官原则没有得到遵守，在有必要时也没有以音频方式提供信息，林茨线路有限责任公司忽视了这些准则。

5.4 提交人指出，无法根据缔约国提交的意见得出结论认为缺少音频信息不构成对他的歧视。在这方面，他想知道，如果缔约国认为没有必要，那么为何要用视频方式提供那些他要求通过音频方式提供的信息。与此相对的是，他辩称，音频信息系统不仅提供关于延迟和运行故障的信息，还可帮助盲人乘客找到车站。根据网上发布的信息，<sup>8</sup>“有轨电车 3 号线的发车间隔至少为 30 分钟，周一至周五的早 6 点至晚 8 点每小时发车 8 次，其他时间发车次数减少”。<sup>9</sup> 提交人辩称，该信息不充分，他在使用新车站时，只有在克服特殊困难并且通常需要外部援助的情况下才可确定车站位置并得知屏幕上只能通过视觉获得的信息。因此，他认为，对双感官原则的违反构成了歧视。

5.5 提交人认为，缔约国的意见普遍表明了一种对“无障碍性”的十分狭隘的理解。他辩称，一个人具有使用电车的行动能力未必说明该电车是无障碍的，无障碍还要求在平等的基础上向所有人提供必需的电车使用信息。提交人认为，该信息实际上无法获得。在这方面，提交人认为，缔约国提及的移动设备应用程序不是由林茨线路有限责任公司提供的官方应用程序，而是私人运营的。与缔约国的主张不同的是，提交人认为，他无法独立使用有轨电车 3 号线。他辩称，音频系统对帮助他确定车站位置很有必要；移动应用程序或移动电话提供的信息无法实现该目的；关于交通工具使用的实时信息是自发提供的，而通过移动电话收集信息会花费很多时间，因此对于需要搭乘电车的人而言是不可靠并且无用的；提交人无法使用林茨线路有限责任公司提供的语音应用程序，而且该应用程序实际上没有提供所有必要的信息。

5.6 缔约国声称行车路线信息系统是与上奥地利州盲人和视力障碍者协会合作建立的，对于这一说法，提交人辩称该协会无法代表奥地利所有的视力障碍者。他还辩称，行车路线信息系统与有轨电车相连，因此，该系统无法帮助像提交人这样的盲人独立找到车站。出于这一目的，有必要在车站配备音频系统。

5.7 缔约国声称在存在障碍和其他歧视的情况下，“与要求不作为或作为的名义权利相比”，经济赔偿是一种更为有效的法律救济措施，提交人认为，这些案件中提供的赔偿往往很少，因此无法促使公共交通、商店或公共实体消除障碍。他辩称，消除障碍权是确保环境无障碍的唯一有效措施。此外，《民事诉讼法》第 501 条第 1 款指出，在索赔价值不高于 2,700 欧元时，只能出于法律原因而不是基于对证据的考虑提供救济。<sup>10</sup> 最后，提交人辩称，障碍影响到很多人。因

<sup>8</sup> 见 [www.linzwiki.at/wiki/Stra%C3%9Fenbahnlinie\\_3/](http://www.linzwiki.at/wiki/Stra%C3%9Fenbahnlinie_3/)。

<sup>9</sup> 非官方译本。

<sup>10</sup> 没有提供关于该问题的进一步资料。



此，消除障碍权要比赔偿有效，因为诉讼案件会改善所有相关人员的处境。如果赔偿是唯一的救济手段，那么所有受到影响的人员都不得不提起诉讼，而且障碍依然存在。

### 缔约国提交的补充资料

6.1 2015年5月8日，缔约国根据提交人的评论意见送交了补充意见。缔约国认为，提交人关于奥地利《联邦宪法》中的普遍禁止歧视规定在民事诉讼中不具有相关性的主张是没有依据的：此处唯一的决定性标准是所涉规定在本案中是否具有歧视性，或者该规定是否直接适用于申诉人。因此，确定该案是行政案件还是民事案件并不具有相关性。在根据《联邦残疾人平等法》第9条向民事法院提出的案件中，来文提交人本可提出详细主张，说明他认为该法的哪些规定具有歧视性，他也本可提议民事法院向宪法法院提交适当的法律复议请求。

6.2 对于提交人有关《联邦残疾人平等法》的整体法律保护体系的主张，缔约国认为，该体系符合《公约》，因为《公约》没有规定严格责任，无论是过失还是过错；也没有详细说明在无障碍方面可判定的最低索赔数额。缔约国进一步指出，关于第九条的第2号一般性意见没有就这一问题提供具体指示。依照奥地利关于侵权行为的一般原则，根据该法提出损害赔偿需要事先存在违法的过失行为。在关于直接歧视的案件中，通常可以假定该行为是自愿做出的行为。缔约国还认为，为评估无障碍要求在具体案件中是否得到满足，需要高水平的专业和技术知识。无障碍标准持续发生变化，说明商业和服务供应商无法保证始终根据最新科技发展水平以无障碍的方式提供其产品和服务。因此，这些供应商有可能在并未违法的情况下给残疾人制造了障碍。基于多种考虑，该法规定和解程序是解决纠纷并找到消除障碍的切实办法的一种途径。

6.3 在因障碍造成间接歧视的案件中，缔约国认为，严格责任会带来不合理的结果，无益于实现《联邦残疾人平等法》的目标。

6.4 缔约国认为，提交人忽视了缔约国在意见中提出的不同选项(涉及乘坐林茨电车3号线而不遭遇歧视性障碍的方法)。在这方面，奥地利《2012-2020年残疾问题国家行动计划》具有相关性，因为其中一项目标是改善无障碍问题并使残疾人能够平等参与社区生活。该计划得到了由民间社会组织，特别是残疾人组织的代表组成的小组支持。依照《公约》和该《国家行动计划》，大量与交通无障碍有关的项目获得资助，并正在制定一项大学生教育方案，以便在奥地利促进与无障碍出行有关的技能。每年还举办题为“全民出行”的研究论坛，由出行、交通和发展领域的奥地利研究机构专家、残疾人组织的代表、非政府组织和出行服务与技术供应商参加。

6.5 缔约国还指出，已经扩展了可视信息系统，包括确保听力障碍者在林茨能够无障碍使用有轨电车。奥地利统计局开展的一项调查显示，2008年，约2.5%

的奥地利人口存在永久性听力障碍。<sup>11</sup> 奥地利手语译员协会提供的信息指出，奥地利有 450,000 名听力障碍者，其中约有 8,000 至 10,000 人完全丧失听力，另有 10,000 至 15,000 人患有严重听力障碍，即便借助助听器，也很难仅依靠听力进行交流。缔约国认为，视力障碍者通常会完成移动培训课程，以便确定自己的位置和避免任何可能潜在的危险来源。<sup>12</sup> 这些培训成本大部分由州政府支付，奥地利联邦社会福利办公室或奥地利养老机构及参与者只需支付少部分费用。视力障碍者学习使用他们反复用到的导航系统和路径，这是主要的电车车站定位方法。通过行车路线信息系统，他们还会收到关于即将到站的具体电车的信息。提交人最初辩称，无法使用该系统即关于到达时间和候车时间的声音信息来定位电车车站。在这个问题上，提交人没有用尽可用的国内补救办法，因此，应当将这个问题视为不可受理。

6.6 缔约国还辩称，《公约》没有规定应当由谁为使用公共设施和服务提供无障碍援助。因此，缔约国认为提交人的主张无效。

6.7 另外，缔约国还认为，无法满足所有个人的要求这一事实不等同于歧视。此外，提交人没有解释为何与上奥地利州盲人和视力障碍者协会合作制定的解决办法无法适应他的需求。

6.8 因此，缔约国认为，提交人根据《公约》享有的权利没有遭到侵犯。

## 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理问题

7.1 在审议来文所载任何请求之前，残疾人权利委员会必须根据《任择议定书》第二条及其议事规则第 65 条，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

7.2 按照《任择议定书》第二条第(三)款的要求，委员会已确认，同一事项未经委员会审查或在另一项国际调查或解决程序审查之中。

7.3 委员会注意到缔约国的主张，即，提交人向委员会提出主张，认为行车路线信息系统无法适应他的需求，而他并没有向国内法院提出该主张。委员会注意到，提交人在其就国家管辖权提出的申诉中没有提及该问题。因此，根据《任择议定书》第二条第四款，这一主张不可受理。

7.4 委员会还注意到缔约国关于提交人以下说法的主张，即，奥地利《联邦宪法》中的普遍禁止歧视规定在民事诉讼中不具有相关性，以及在根据《联邦残疾人平等法》第 9 条向民事法院提出的案件中，提交人本可提出详细主张，说明他认为该法的哪些规定具有歧视性。缔约国还辩称，提交人本可提议民事法院向宪

<sup>11</sup> 见奥地利联邦政府关于 2008 年奥地利残疾人状况的报告。计划于 2015 年开展一项类似调查。

<sup>12</sup> 例如，由职业教育和康复中心提供的课程。

法法院提交适当的法律复议请求。根据双方就该问题提交的资料，委员会认为，因提交人未用尽国内补救办法，所以不予受理提交人关于该法违反了《公约》第二条和第五条第二款、没有提供充分补救的申诉。

7.5 由于来文受理不存在其他障碍，因此委员会认为，提交人的其余诉求可以受理，并着手审查案情。

#### 审议案情

8.1 委员会已按照《任择议定书》第五条第(一)款的规定，根据当事各方提供的所有资料审议了本案件。

8.2 委员会注意到地区法院 2013 年 5 月 2 日的裁决(大区法院于 2013 年 7 月 15 日维持了该裁决)，即缺少数字音频系统不会对视力障碍者使用交通服务构成障碍；提供的可视信息也可在互联网上获得，拥有语音识别软件设备的视力残疾者也可获得这些信息；即便提交人不知道向视力正常的乘客提供的信息，也能使用电车。

8.3 委员会还注意到缔约国的主张，即，音频系统“绝不是使用某种公共交通工具的一个先决条件”；提交人在没有音频系统的情况下也完全可以实现其使用公共交通工具的“日常目标”；音频系统没有提供乘客绝对需要的信息，只是对“电车的使用方式”产生了影响；可视信息系统已经得到扩展，这是为确保听力障碍者能够在林茨无障碍使用有轨电车所做工作的一部分；《公约》没有规定必须为公共交通工具配备所有可能的设施以便利于公共交通的使用；以及应由供应方在同等备选设施之间做出选择。在这方面，委员会确认，首先在若干条电车线路交错的主要交通枢纽处的车站建立音频系统，与此同时，已经在所有其他车站配备了行车路线信息系统，而该系统允许在车站候车的乘客激活手动传感器，以便盲人了解即将到站或正在等待的公共交通工具的线路编号和最终目的地。委员会进一步认可了缔约国提供的资料，即，有轨电车 3 号线的所有乘客都可通过互联网语音识别系统获知一般运营期间和可预见的或计划取消的电车班次的情况。不过，委员会还注意到提交人的主张，即有轨电车 3 号线没有提供数字音频系统致使他无法确定车站的位置，也无法在使用电车时评估所需的实时信息，阻碍了他在与他人平等的基础上独立地使用 3 号线。

8.4 委员会回顾指出，“无障碍与群体有关，而合理便利则与个人有关。这意味着提供无障碍的责任是一项事前责任。因此，缔约国有责任在收到关于进入或使用某一场所或服务的个人请求前提供无障碍服务”。委员会还回顾指出，“承担无障碍义务是无条件的，即有义务提供无障碍的实体不得以向残疾人提供无障碍的负担太重为由而不这样做”。<sup>13</sup>

8.5 残疾人面临技术和环境障碍，例如缺少以无障碍格式提供的信息。依照《公约》第九条第一款，“缔约国应当采取适当措施，确保残疾人在与其他人平

<sup>13</sup> 见 CRPD/C/GC/2，第 25 段。

等的基础上……使用交通工具，利用信息和通信，包括信息和通信技术和系统”。《公约》第九条第二款第(六)项规定，“缔约国应当采取适当措施……促进向残疾人提供其他适当形式的协助和支助，以确保残疾人获得信息”。委员会还回顾指出，信息和信通技术的重要性在于它能够开发大量的服务，改变现有服务，扩大对信息和知识的需求，特别是扩大残疾人等没有获得充足服务和遭到排斥的人群对信息和知识的需求。<sup>14</sup>在这方面，新技术可用于促进残疾人充分平等地参与社会，但只有当这种技术的设计和制作能够确保残疾人无障碍使用该技术时才能实现。新的投资、研究和生产应该促进消除不平等，而不是制造新的障碍。因此，《公约》第九条第二款第(八)项呼吁各缔约国促进在早期阶段设计、开发、生产、推行无障碍信通技术和系统，以便能以最低成本使这些技术和系统无障碍。<sup>15</sup>委员会还进一步回顾指出，《公约》第五条第二款规定，“缔约国应当禁止一切基于残疾的歧视，保证残疾人获得平等和有效的法律保护，使其不受基于任何原因的歧视”，以及应当明确规定拒绝实现对公众开放的无障碍物质环境、交通、信息和通信或服务是受禁止的歧视性行为。<sup>16</sup>

8.6 在本案中，委员会注意到，在 3 号线车站上提供的可视信息是一种旨在便利使用电车线路的补充服务，如此一来，该信息是提供的交通服务中不可分割的一部分。因此，委员会需审议的问题是，评估缔约国是否已采取充分措施，以确保向无残疾者提供的交通服务信息也在平等的基础上提供给视力障碍者。

8.7 在这方面，委员会注意到，2004 年 3 月，林茨线路有限责任公司开始为该市的电车站配备数字音频系统。2011 年 8 月，该公司延伸了有轨电车 3 号线的轨道网。然而，新车站没有配备数字音频系统，而服务供应商已经知悉此事，并且本可在建造新线路时以有限的成本安装该系统。委员会还注意到，提交人主张，音频系统可使他及其他视力障碍者在与他人平等的基础上立即获得实时的可视信息，而现有的备选设施，即互联网和移动电话提供的各种应用程序，以及行车路线信息系统都无法做到这一点。因此，缔约国在延伸电车轨道网时没有安装音频系统导致无法实现在与他人平等的基础上获得信息和通信技术以及向公众开放的设备和服务，并因此构成对《公约》第五条第二款；第九条第一款和第二款第(六)和第(八)项的违反。

8.8 关于提交人根据第十九条和第二十条提出的主张，委员会注意到，提交人提供的材料不充分，因此委员会无法评估缺少音频系统在多大程度上对他的个人出行和独立生活权造成影响。因此，委员会认为，在本案中，无法确定《公约》第十九条和第二十条是否遭到违反。

<sup>14</sup> 同上，第 5 段。

<sup>15</sup> 同上，第 22 段。

<sup>16</sup> 同上，第 29 段。

9. 残疾人权利委员会根据《任择议定书》第五条行事，认为缔约国没有履行《公约》第五条第二款，以及第九条第一款和第二款第(六)和第(八)项规定的义务。因此，委员会向缔约国提出下列建议：

(a) 关于提交人，缔约国有义务针对无法在电车轨道网所有线路上无障碍获得可视信息提供补救。缔约国还应就提交人在国内诉讼期间产生的法律费用以及为提交本来文所产生的开支给予充分补偿。

(b) 一般而言，缔约国有义务采取措施防止今后再发生类似的侵权行为，包括：

(一) 确保现行的公共交通无障碍最低标准保证所有视力障碍者和患有其他类型障碍的人获得为电车和所有其他形式公共交通的其他使用者提供的实时的可视信息。在这方面，委员会建议缔约国建立一个立法框架，设定具体、可实施并且有时限的基准，以监测和评估为使视力障碍者获得可视信息而必需作出的逐步调整和修改。缔约国还应确保所有新建设的有轨电车线路和其他公共交通网对残疾人完全无障碍；

(二) 确保对所有参与公共交通网设计、建设和设备提供的服务供应商定期进行关于《公约》及其《任择议定书》适用范围的培训，以保证今后依照通用设计原则建设网络和配备设施；

(三) 确保在涉及交通和购物等领域的非歧视性出入问题的残疾人权利法中纳入关于无障碍获得信息和通信技术以及这些技术提供的许多对现代社会而言十分重要的商品和服务的规定。委员会建议，在审查和通过这些法律和规章时，必须依照《公约》第四条第三款与残疾人及其代表组织，以及包括学术界成员和建筑专家协会、城市规划者、工程师和设计师在内的其他相关利益攸关方进行密切协商。应当在立法中纳入通用设计原则，并根据通用设计原则制定立法，还应规定强制性适用无障碍标准，并对不遵守这些标准的人进行制裁。

10. 根据《任择议定书》第五条和委员会议事规则第 75 条，缔约国应在 6 个月内向委员会提交书面答复，其中应提供资料说明根据本《意见》和委员会的建议所采取的行动。委员会还请缔约国公布委员会《意见》，将它译为缔约国的官方语言，并以便于查阅的形式广为分发，以使众人周知。