



人权理事会

第三十七届会议

2018 年 2 月 26 日至 3 月 23 日

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告
以及高级专员办事处和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

《残疾人权利公约》第十三条规定的诉诸司法权

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

在本研究报告中，联合国人权事务高级专员办事处对《残疾人权利公约》第十三条规定的残疾人平等有效诉诸司法的机会提出了标准。人权高专办在本报告中为落实第十三条的规定提供指导，确定良好做法，并提出建议。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 大会	3
A. 诉诸司法的机会	3
B. 国际人权法中诉诸司法权的演变	4
C. 残疾人权利公约	5
三. 残疾人诉诸司法的机会	6
A. 法院面前平等与公平审判权	6
B. 获得有效补救的权利	11
C. 参与司法进程	14
四. 结论和建议	16

一. 导言

1. 人权理事会第 31/6 号决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写关于残疾人权利的年度研究报告,提交理事会第三十七届会议,重点论述《残疾人权利公约》第十三条相关事项。研究报告将在第三十七届会议前分发,研究工作是同各国和其他相关利益攸关方、区域组织、残疾人权利问题特别报告员、包括残疾人组织在内的民间社会组织和国家人权机构协商进行的。理事会还请人权高专办要求以无障碍格式提供材料,并将材料与报告一道以方便阅读的格式登在人权高专办的网站上。¹

2. 按照人权理事会的要求,人权高专办请各方提供材料,共收到 22 份来自各国的答复、14 份来自国家人权机构的答复、2 份来自区域组织的答复、21 份来自民间社会组织和其他利益攸关方的答复。本研究报告重点论述与执行《公约》有关的诉诸司法问题。

二. 国际人权法规定的诉诸司法权

A. 诉诸司法的机会

3. 诉诸司法的机会是法治的核心要素,² 本身是一项基本权利,是增进和保护所有其他人权的一项基本先决条件。³ 诉诸司法的机会涵盖公平审判权,包括平等诉诸法院的机会和在法院面前的平等,并包括针对侵权行为寻求和获得公正及时补救的机会。保障诉诸司法机会对于民主治理和法治是不可或缺的,对于应对社会经济边缘化问题也是不可或缺的。

4. 残疾人在利用司法手段方面,包括在刑事程序中以及在公民权利和义务的确定方面,都面临重大障碍。这些障碍包括:其法律地位得不到承认,正当程序保障缺失,诉讼程序中缺乏无障碍有形环境及交流环境。此外,国家法律经常包含不给予残疾人在法院和其他司法管辖机构面前平等待遇的条款。

5. 《残疾人权利公约》是明文规定诉诸司法权的第一个国际人权文书。《公约》要求消除残疾人在与其他人平等的基础上诉诸司法方面面临的各种障碍,这是根据国际人权法在先前标准的基础上的创新。《公约》不仅澄清了诉诸司法机会对残疾人的意义,而且坚持认为残疾人平等有效参与司法系统所有阶段所有方面事务是诉诸司法权的一个核心要素。因此,《公约》扩展了这项权利,使之超越公平审判和有效补救概念范畴,而公平审判和有效补救概念一直是各项人权文书及其监测机构提出的主要特征。

6. 《2030 年可持续发展议程》目标 16 要求促进法治,确保所有人都能平等诉诸司法。为了执行《公约》第十三条的规定,会员国现在有了独特的机会,执行这些规定是会员国实现《2030 年议程》目标的战略的一部分工作。为了在实施《议程》过程中不让一个人掉队,会员国应坚持平等和不歧视原则,包括事关残疾人的平等和不歧视原则,以此作为所有可持续发展目标的交叉特征。

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/RighttoAccessJusticeArticle13.aspx。

² 见大会第 67/1 号决议,第 14 和 16 段。

³ 见 A/HRC/25/35,第 3 段。

7. 如《公约》和《2030 年议程》所承认，国际合作在推进落实残疾人诉诸司法权方面能发挥关键作用。技术合作和财政合作应双轨进行，将残疾人权利纳入主流，同时实施专门处理残疾问题的方案。设定残疾标记有助于监测实施情况。

8. 本报告重点阐述正式司法系统和其他准司法系统的情况，但适用于正式司法系统和准司法系统的各项规定，尤其是关于不歧视和参与问题的规定，也适用于传统司法系统，如宗教、习惯、土著和社区司法系统。

B. 国际人权法中诉诸司法权的演变

9. 诉诸司法权长期以来在国际和区域人权文书中不断发展，但在《公约》通过之前未予明示提出。《世界人权宣言》规定法律之前人人平等，人人有权享受法律的平等保护，不受任何歧视，有权对侵害权利行为获得有效的补救，有权由一个独立而无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯，有权被无罪推定。⁴ 同样，《公民权利和政治权利国际公约》承认这些原则和权利。⁵ 根据人权事务委员会的解释，该公约为司法程序的进行规定了若干正当程序保障，以确保公正审判权适用于具有任何法律权限的任何司法机构。⁶ 此外，人权事务委员会认定，缔约国必须根据《公约》保证个人能得到有效补救以行使其权利，补救措施应考虑到不同群体的特殊需求而加以适当调整。⁷

10. 《经济、社会及文化权利国际公约》也承认人人有权获得有效补救，无论是司法补救还是行政补救。经济、社会及文化权利委员会认为，行政补救措施如果被认为是恰当的，就必须是“人们可以利用的，可负担得起的，及时的，有效的”。⁸ 禁止酷刑委员会解释说，《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》关于救济的规定包含“有效补救办法”和“赔偿”概念，并强调，受害者参与补偿过程十分重要，恢复受害者的尊严是提供救济的最终目标。⁹ 消除对妇女歧视委员会通过了关于妇女获得司法救助的一般性意见，其中确认有效的司法救助可充分发挥法律的潜力，解放思想，推动变革。司法救助包含可诉性、可得性、可及性、优良素质、向受害人提供补救和司法系统的问责制。¹⁰ 儿童权利委员会也要求缔约国特别注意为儿童及其代表开设有效的、对儿童问题敏感的程序，便于他们利用独立投诉程序及诉诸法院。¹¹ 同样，区域人权机制也规定了公正审判和有效补救的权利。¹²

⁴ 第七、八、十和十一条。

⁵ 第二条第一和三款以及第十四条和第二十六条。

⁶ 见关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 (2007)号一般性意见，第 7 段。

⁷ 见关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31 (2004)号一般性意见，第 15 段。

⁸ 见关于《公约》在国内的适用的第 9 (1998)号一般性意见，第 9 段。

⁹ 见关于缔约国对第 14 条的执行的第 3 (2012)号一般性意见，第 2 和 4 段。

¹⁰ 见关于妇女获得司法救助的第 33 (2015)号一般性意见，第 1 和 2 段。

¹¹ 见关于执行《儿童权利公约》的一般措施的第 5 (2003)号一般性意见，第 24 段。

¹² 《非洲人权和人民权利宪章》第 7 条；《欧洲保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 6 和 13 条；《美洲人权公约》第 8 和 10 条。

11. 所有这些文书和与诉诸司法机会有关的其他文书都同等适用于残疾人，并确保残疾人在诉诸司法方面有权与其他人享有同样的保护和保障。以前，没有一个条约机构曾具体处理残疾人诉诸司法的障碍问题，而只是在《残疾人权利公约》生效后这个问题才得到明确关注。

C. 残疾人权利公约

12. 《公约》提出创新理念，扩展了诉诸司法机会的经典概念。《公约》强调，要使残疾人有机会诉诸司法，不仅需要排除残疾人在与其他人平等的基础上利用法律程序寻求并获得适当补救的障碍，而且需要促进残疾人积极介入并参与司法工作。

13. 在《公约》谈判过程中，拟订保护和促进残疾人权利和尊严的全面综合国际公约特设委员会曾初步考虑将这一权利列入《公约》其他条款。最后，特设委员会决定订立关于诉诸司法权的专门条款，这在人权条约中为首次。¹³

14. 诉诸司法权在《公约》里分两部分陈述。第十三条第一款要求缔约国确保“残疾人在与其他人平等的基础上有效获得司法保护，包括通过提供程序便利和适龄措施，以便利他们在所有法律诉讼程序中，包括在调查和其他初步阶段中，切实发挥其作为直接和间接参与方，包括其作为证人的作用”。上述条款提及证人的作用，这也就默示包含陪审员、法官和律师的作用，因此，诉诸司法权首次成为法律程序当事方之外的人的一项应享权利。第十三条第二款要求缔约国促进对司法领域工作人员进行适当的培训。因此，《公约》认为司法系统是治理的一个有机部分，需要社会的贡献和参与，才能有效运作。确保大家以各种身份参与司法系统的工作，这是重申了第四条第三款、第二十九条和第三十三条所述的公民权利的行使。

15. 《公约》规定的诉诸司法权是一项贯穿各领域的权利，应根据所有相关原则和义务加以解释。第十三条尤其应与关于平等和不歧视的第五条一并阅读，以确保残疾人能在与其他人平等的基础上享有诉诸司法的机会。要确保有机会诉诸司法，需要让残疾人能够行使权利，特别是承认法律面前人人平等(第十二条)，需要确保无障碍性，包括多种交流手段和信息获取(第九和二十一条)。

16. 《公约》设法消除残疾人面临的多重歧视和交叉歧视，歧视理由包括残疾状况、性别、年龄、族裔、土著背景、性取向、性别认同等等。¹⁴ 第十三条与第六条一起，强化了面临特殊障碍的妇女和女孩的诉诸司法权。¹⁵ 此外，《公约》第七条论及残疾男孩和女孩的特殊状况，承认他们有权就所有与他们有关的事项发表意见，并有权为此得到适合其残疾状况和年龄的协助(第七条第三款和第十三条第一款)。处理超越年龄和性别范围的多重歧视和交叉歧视，应有助于应对不同残障者面临的特殊挑战，这些人包括白化病患者、聋人、聋哑人、心理社会或智力残障者。此外，有的残疾人是移民、难民、土著人、农村人、穷人、双性人和受特殊形式排斥的其他人，他们也应有机会以各种不同身份参与各种司法机制的司法工作。

¹³ 特设委员会第七届会议，每日讨论摘要，2006年1月18日。

¹⁴ 见残疾人权利委员会关于残疾妇女和女童的第3(2016)号一般性意见，第4(c)段。

¹⁵ 同上，第52段。

三. 残疾人诉诸司法的机会

A. 法院面前平等与公平审判权

17. 《公约》要求实现实质性平等，这包括“机会平等和结果平等”。¹⁶ 第十三条第一款明示要求缔约国“确保残疾人在与其他人平等的基础上有效获得司法保护”。在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利是人权保护的一项关键内容，是保障法治的一项程序手段。¹⁷

18. 残疾人权利委员会强调，残疾人在审前阶段、审判阶段及审判后阶段应享有一切权利和程序保障，包括公平审判权、无罪推定权、辩护权、自我陈述权以及授予其他人的所有其他权利。¹⁸ 虽然所有程序保障都平等适用于残疾人，但本报告将重点阐述一些要素，因为这些要素构成阻碍残疾人在与其他人平等的基础上诉诸司法的最常见的障碍。

19. 诉诸司法机会必须在所有情况下都得到有效保障，没有人可以在程序方面被剥夺要求伸张正义的权利。¹⁹ 无论在刑事程序中还是在民事程序中，残疾人的诉诸司法权经常被剥夺，原因是缺乏无障碍性，无法获取信息，缺乏程序便利，要求伸张正义或接受审判的权利得不到尊重，无罪推定原则得不到尊重，缺乏法律援助等等。

1. 无障碍性与信息获取

20. 残疾人可能面临行动上的有形障碍，如无法出入警察局或法院。通信障碍可能阻碍获取信息，妨碍理解法律程序或与法官、律师和其他人交流。许多残疾人由于被关在病院或孤立在家中，而无法前往法院，无法行使其权利，因为他们无法利用外部联络人投诉冤情。此外，如果残疾人不了解其权利，不知道如何对法院和当局援引这些权利，他们要寻求补救也就很困难。

21. 有效获取信息和具有通信手段，能使残疾人了解并维护其权利。适用无障碍信息和通信技术，尤其是用于提供政府服务(电子政务)，可有助于扩大诉诸司法和获取信息的机会。委员会指出，《公约》第九条第二款第(八)项要求缔约国利用各种通信格式和方式为残疾人和全社会提供无障碍法律信息。委员会还指出，新技术在这方面有帮助。²⁰

¹⁶ 同上，第 9 段。

¹⁷ 见人权事务委员会第 32 号一般性意见，第 2 段。

¹⁸ Makarov 诉立陶宛(CRPD/C/18/D/30/2015)。

¹⁹ 见人权事务委员会第 32 号一般性意见，第 9 段。

²⁰ 见关于无障碍问题的第 2 (2014)号一般性意见，第 22 段。

22. 若干良好做法说明，保证法律信息和通信对残疾人无障碍是可能的。哥伦比亚宪法法院²¹ 和墨西哥最高法院²² 要求将关于残疾人权利的判决转成易于阅读的格式，便于智力残障的申诉人和其他人阅读。在芬兰，警察网站使用各种无障碍格式，例如易懂语言、手语内容和视频等，其中一些加上了字幕，并有大字体的投诉表。

23. 各国应落实监测其法律程序、评价其诉诸司法方面的政策成败的机制。例如，各国可设定标记，用以鉴别利用司法系统的残疾人并了解诉诸司法的结果。现有系统也可提供数据收集工具，以便对数据进行分类，例如残疾统计华盛顿小组的“简短问题”。²³

2. 程序便利和适龄措施

24. “平等武装”是公平审判权的一个要素，保证所有当事方都享有程序权利，能获取相同的信息，有相同的机会出具证据并对证据提出质疑。²⁴ 残疾人经常因不能获取信息或无法利用程序而无法享有“平等武装”。除了无障碍性，缔约国必须在程序和年龄方面做出照顾，使残疾人能够利用司法手段。《公约》第十三条第一款所述缔约国为确保有效平等诉诸司法机会而应采取的措施并非详尽，缔约国有义务提供程序便利并采取适龄措施，便于残疾人作为所有法律程序的直接或间接参与方发挥作用，包括参与调查和其他初步阶段的工作。因此，程序便利是有效落实公平审判权和参与司法权利的一个手段，是诉诸司法权的一个内在要素。残疾人权利委员会举了一些例子，说明在实际工作中如果给予残疾人程序便利，如安排手语翻译，以无障碍格式提供法律和司法信息，利用多种交流方式，提供文件的易读本，包括盲文，安排视频作证等等。²⁵ 程序便利还意味着程序上有灵活性，以满足参与方的特殊需求，例如允许手语译员参加机密陪审团辩论，延长或调整程序时限，调整程序形式等。

25. 给予程序便利的义务直接源于公民权利和政治权利，与不歧视原则直接相关，而不受制于逐步实现之说。在关于《公约》第十三条的谈判过程中，大家曾讨论了用词问题，即是采用“程序便利”还是采用“合理便利”，最后决定不提“合理”。²⁶ 放弃“合理”两字的特意决定突出说明，与合理便利不同，程序便利不需考虑相称性问题。²⁷ 因此，如果不给予残疾人所需的程序便利，那就构成在诉诸司法权方面基于残疾的一种形式的歧视。

²¹ T-573/2016 号决定。

²² 最高法院第一庭司法决议 Amparo en Revisión 第 159/2013 号。

²³ 可查阅 www.cdc.gov/nchs/washington_group/wg_questions.htm。

²⁴ 见人权事务委员会第 32 号一般性意见，第 13 段。

²⁵ 见关于在法律面前获得平等承认的第 1 (2014)号一般性意见，第 39 段；CRPD/C/ARM/CO/1，第 21 段；CRPD/C/BIH/CO/1，第 24 段；CRPD/C/CAN/CO/1，第 30 (b)段；CRPD/C/CYP/CO/1，第 36 段。

²⁶ 特设委员会第七届会议，每日摘要，2006 年 1 月 18 日。在这届会议上，以色列认为第十三条中的“便利”指“程序”，而不是指“合理便利”；智利要求插入“司法程序应视需要作出调整”等字；加拿大建议用“合理便利”。在 2006 年 9 月 13 日第八届会议上，起草小组采用了“程序便利和适龄措施”。

²⁷ 见 A/HRC/34/26，第 35 段。

26. 委员会尚未确定提供程序便利方面应采用何种实际程序。尽管如此，委员会一贯认为，程序便利应在有关人士“自由选择 and 优先考虑”的基础上提供。因此，法官或主管实体应优先考虑残疾人的请求，因为残疾人本人最了解自己所需的便利。²⁸ 确定程序便利需求不一定以医疗信息为依据，不能取决于任何残疾评估，如是否有残疾证或相关证明。如果相关人士的要求随后有变化，程序便利必须酌情调整或以其他便利方式取代。²⁹

27. 程序便利必须适龄。残疾人权利委员会确认残疾儿童的这一权利。³⁰ 此外，儿童权利委员会强调，应提供不同的便利来保证包括残疾儿童在内的所有儿童享有诉诸司法权。³¹ 例如，为确保适龄程序便利，可能需要修订审判室程序和惯例，作出特殊布置，提供适龄协助等等。³²

28. 残疾人权利委员会一直建议缔约国审查其法律，包括行政法、民法和刑法，以明文规定在所有法律程序中提供程序便利的职责。³³ 国家法律法规也应确定负责提供程序便利的实体，并详细说明残疾人可从何处、如何申请并获得这些便利。程序便利始终都需提供，而且应免费。³⁴ 主管实体应说明申请程序，便于接受问责，并改善知识管理。³⁵ 从这个意义上来说，系统推广良好做法有助于确定所需便利，更好确保残疾人有效参与，这对今后的法律程序有利。这也有助于建设机构记忆资源，从而帮助实现司法系统增强包容性和无障碍性的目标。

29. 程序便利的申请和提供应依照《公约》第二十二条以保密方式进行，这一点必须在国家法律法规中明确规定。不应强迫残疾人在违背个人意愿、未经自由表示的知情同意的情况下公布个人健康或康复信息。³⁶

30. 一些国家在通过和拟订关于残疾人诉诸司法程序便利的法律和规程方面已取得进展。例如，阿塞拜疆修订了《民事诉讼法》，酌情允许残疾证人在住所作证。³⁷ 为提供程序便利的方式提出建议和指导的规章例子有根据美利坚合众国《残疾人法》拟订的州政府和地方政府最佳做法工具包、阿根廷残疾人诉诸司法规章和澳大利亚残疾人通行问题法官手册。

²⁸ 见 CRPD/C/ARM/CO/1，第 22 段；CRPD/C/BIH/CO/1，第 25 段；CRPD/C/SRB/CO/1，第 24 段。

²⁹ 见 A/HRC/34/26，第 46 段，其中讨论了关于合理便利的类似要求。

³⁰ 见 CRPD/C/CAN/CO/1，第 29 (b)段；CRPD/C/DEU/CO/1，第 28 (b)段；CRPD/C/MEX/CO/1，第 26 (c)段。

³¹ 见关于少年司法中的儿童权利的第 10 (2007)号一般性意见，第 6 段；关于儿童表达意见的权利的第 12 (2009)号一般性意见，第 9 段。

³² 见第 10 号一般性意见，第 46 和 49 段。

³³ 见 CRPD/C/KEN/CO/1，第 26 (b)段；CRPD/C/ECU/CO/1，第 27 (c)段；CRPD/C/CHN/CO/1，第 24 段。

³⁴ 见 CRPD/C/MUS/CO/1，第 24 段；CRPD/C/CAN/CO/1，第 30 (b)段。

³⁵ 见 A/HRC/34/26，第 41 段。

³⁶ 见 CRPD/C/DNK/CO/1，第 51 段。

³⁷ 见 CRPD/C/AZE/Q/1/Add.1，第 74 段。

31. 缺乏程序便利是对公平审判权的侵害，结果可能将有关人实际排除在法律程序之外，并/或受到不公平判决。与后一点相关的一个问题是，刑事诉讼程序中为智力和心理社会残障者提供程序便利有限，会导致他们在被判死刑的人中所占比例过高，³⁸ 残疾人权利委员会确认了这一点。³⁹ 去年，据报告，仍然有智力和心理社会残障者被处决或对其所判死刑仍未取消，⁴⁰ 尽管经济及社会理事会第 1989/64 号决议、⁴¹ 大会第 71/187 号决议和人权理事会第 36/17 号决议呼吁保留死刑的国家不要对智力残障者或心理残障者处以死刑或执行死刑。人权事务委员会也强调，缔约国不得对心理社会和智力残障者执行死刑或判处死刑。⁴² 残疾人权利委员会关切地注意到，心理社会和/或智力残障者由于在刑事诉讼程序中缺乏程序便利，可能面临更大的被判死刑的风险。⁴³

32. 死刑日益被认为有悖于人权的基本理念，特别是人的尊严、生命权，有悖于禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的规定。继续使用并执行死刑的国家应宣布暂停执行死刑，以最终废除死刑。秘书长最近重申，必须拟订或修正法律和量刑指南，禁止对心理社会和智力残障者判处死刑或执行死刑。⁴⁴

3. 要求伸张正义和接受审判的权利

33. 剥夺法律权利能力和替代决策安排可能阻止和排斥残疾人参与法律程序，并可能迫使他们由第三方(如法定监护人)作为代理。法律权利能力的行使与诉诸司法权有着内在关联，前者的缺乏经常意味着后者也不能行使。⁴⁵ 同时，如果没有诉诸司法权，残疾人就无法对其法律权利能力的剥夺以及由此产生的对其权利的剥夺或限制提出挑战。⁴⁶

34. 剥夺法律权利能力，无论是正式授权的行为还是实际做法的结果，都会导致残疾人被排除在司法程序之外，对残疾人根据正当法律程序的公平审判权造成极大的影响。例如，心理社会和智力残障的被告经常被剥夺当庭陈述、进行辩论式诉讼、作证或质疑证人的权利。这些限制有害于“平等武装”原则，阻碍残疾人在与其他人平等的基础上利用司法手段。委员会已指出了受审判残疾人面临的这些限制，并一贯建议缔约国不要这样做，并禁止这种做法，废除允许这种做法的法律条款。⁴⁷

³⁸ 例如见 Fair Punishment Project, “Death penalty disproportionately used against persons with significant mental impairments in five Florida counties”, January 2017.

³⁹ 见 CRPD/C/IRN/CO/1, 第 22 和 23 段。

⁴⁰ 大赦国际, Global Report: Death Sentences and Executions 2016, p. 7。

⁴¹ 另见 E/2015/49 and Corr.1, 第 85 段。

⁴² 见 CCPR/C/PAK/CO/1, 第 18 (c)段。

⁴³ 见 CRPD/C/IRN/CO/1, 第 22 和 23 段。

⁴⁴ 见 A/HRC/36/26, 第 56 段。

⁴⁵ 见残疾人权利委员会第 1 号一般性意见, 第 38 段。

⁴⁶ 欧洲人权法院大法庭, Stanev 诉保加利亚(第 36760/06 号申请), 2012 年 1 月 17 日判决。

⁴⁷ 例如见 CRPD/C/CAN/CO/1, 第 31 (b)和 32 (b)段; CRPD/C/ETH/CO/1, 第 31 和 32 段; CRPD/C/ARE/CO/1, 第 27 (b)段; CRPD/C/THA/CO/1, 第 29 和 30 段; CRPD/C/QAT/CO/1, 第 27 段; CRPD/C/DNK/CO/1, 第 34 段; CRPD/C/KOR/CO/1, 第 27 和 28 段; CRPD/C/EQU/CO/1, 第 28 和 29 (b)段。

35. 残疾人可能会受检查，以评估他们是否有能力或合适受审，这可能致使他们受拘留，其待遇有悖于本身意愿，拘留时间往往超过定罪后的刑期。委员会强烈反对关于不适合受审的概念及其歧视性⁴⁸，并呼吁在刑事司法系统中取消相关做法。⁴⁹ 这一立场得到了任意拘留问题工作组的支持，该工作组呼吁允许心理社会残障者有机会从速接受审判，但在审判过程中得到协助和便利，而不是宣布这些人没有能力受审。⁵⁰

36. 在诉诸司法方面剥夺法律权利能力的另一个表现是采用“无责任”之说或“以精神错乱为由的辩护”。根据这种方法，当事人被宣布在实施所称罪行时“神志不清”和/或“精神错乱”，因而免于承担刑事责任。当事人随后脱离诉讼程序，但受安全措施的限制，被剥夺自由，其待遇有悖于本人意愿，而这种限制经常是无限期的，从而使残疾人无法像别人那样享有正当程序保障，使其公平审判权受到侵害。委员会建议修订刑事程序，废除“无责任”概念，废除任何形式以精神错乱为由辩护的做法。委员会还呼吁取消涉及在精神病院强行心理治疗的安全措施，并关切地注意到刑事司法系统缺少常规保障的情况以及无限期剥夺自由的做法，建议废除这些做法。⁵¹

37. 委员会强调，如《公约》第十二条第三款所述，诉诸司法权与法律面前平等承认密切相关，并承认需要协助作决定，这是行使诉诸司法权的一个手段。⁵² 关于协助作决定的规定可便利给律师指示，指导在法院的辩护工作以及自我辩护。

38. 协助作决定的理念需要在诉诸司法机会的框架内进一步发展，需要为法官、律师和参与司法或行政程序的其他相关人员订立规程和准则，以指导他们的工作。在这方面，提供程序便利也有助于积累相关实践经验。理论研究和应用研究也有帮助，能系统整理实践经验，订立相关工具，确保在所有法律程序中都尊重行使法律能力的权利。⁵³ 各国应根据《公约》，让本国法律专业人员协会参与拟订这些工具，在拟订过程中与残疾人及其代表组织协商。

4. 无罪推定

39. 无罪推定是一项公平审判原则，用以保证被告在被证实有罪之前被视为无罪。在一些法系，残疾人如果根据其心理社会残障或智力残障情况被认定“不适合受审”或免于承担刑事责任，通常即脱离诉讼程序，但受安全措施的限制，需要在精神病院接受治疗，或强行接受治疗，那是基于残障的拘留形式，拘留可能

⁴⁸ 2015 年 9 月委员会第十四届会议通过的关于《残疾人权利公约》第十四条所载残疾人自由和人身安全权利的准则，第 16 段。

⁴⁹ 见 CRPD/C/KOR/CO/1，第 27 段。

⁵⁰ 见与任何被剥夺自由者向法院提起诉讼的权利有关的补救措施和程序的基本原则和准则(A/HRC/30/37，附件)，准则 20，第 107 (b)段。

⁵¹ 见 CRPD/C/KEN/CO/1，第 27 和 28 段；CRPD/C/ITA/CO/1，第 35 段；CRPD/C/ECU/CO/1，第 28 和 29 (b)段；CRPD/C/PRT/CO/1，第 33 (b)段；CRPD/C/BRA/CO/1，第 30 和 31 (a)段。

⁵² 见第 1 号一般性意见，第 38 段。

⁵³ 见委员会议事规则(CRPD/C/1/Rev.1)第 68 条第 2 款和委员会工作方法(CRPD/C/5/4)第 69 段。

无限期。⁵⁴ 由于没有举行审判，没有定罪，当事人没有被认定有罪，而是由法院下令对其进行安全限制，称其对本人和他人构成“危险”。⁵⁵ 法院的这种命令构成不平等待遇，因为其依据是认为“有危险”，而这是根据残障情况或与残障有关的情况作出的推断，⁵⁶ 而不是通过正当程序确定实施罪行的责任。这些做法的结果是剥夺了当事人的无罪推定权利，抛弃了国际法所承认的适用于每一个人的正当程序保障。因此，委员会呼吁废除这些做法。⁵⁷

5. 法律援助

40. 缺乏免费法律援助是“平等武装”和诉诸司法机会平等的最常见的障碍之一，对残疾人来说尤其如此，因为残疾人在世界上穷人中所占比例特别高，他们支付法律咨询和法律代理费有困难。聘请律师的权利是确保审判公平的一项权利，这包括免费获得法律援助的权利。

41. 委员会表示关切的是，残疾人缺乏免费法律援助，⁵⁸ 这包括精神病院里的残疾人⁵⁹ 以及面临暴力或虐待的残疾妇女和女孩。⁶⁰ 在一些国家，虽已建立法律援助服务系统，但实际上缺少所需资源，没有独立运作，无法让残疾人获取服务，或服务提供方缺乏落实残疾人权利的充分专长。⁶¹ 缔约国应加大力度保证为残疾人提供法律援助，为此应颁布法律，拨出资源，支持提供免费法律援助。法律援助应无障碍，缔约国必须在全国确保利用多种交流途径、方式和格式提供服务 and 信息。例如，加拿大安大略法律援助办公室以各种格式在线提供所有信息，并培训工作人员如何与各类残障人士交流。

42. 各国应注意紧缩措施会妨碍残疾人获得基本服务和福利，使他们受社会排斥，其权利受侵害，因而需要为落实其权利提供法律支持。⁶² 削减法律援助影响极大，会使残疾人被进一步边缘化。

B. 获得有效补救的权利

43. 获得有效补救的权利是诉诸司法权的核心内容，是有效享有和行使所有权利的内在要素。委员会记录了关于残疾人得不到有效补救的许多例子，原因是当局未能尽责调查、起诉并惩罚肇事者和/或提供补救。⁶³ 为了确保有效补救，残

⁵⁴ 例如见 Noble 诉澳大利亚(CRPD/C/16/D/7/2012)，第 8.7 段。

⁵⁵ 见 CRPD/C/BEL/CO/1，第 27 段。

⁵⁶ 见 CRPD/C/CYP/CO/1，第 38 段。

⁵⁷ 见 CRPD/C/PRT/CO/1，第 33 (b)段。

⁵⁸ 见 CRPD/C/ARM/CO/1，第 22 段；CRPD/C/SVK/CO/1，第 41 段；CRPD/C/UKR/CO/1，第 28 段；CRPD/C/KEN/CO/1，第 25 和 26 (a)段。

⁵⁹ 见 CRPD/C/MEX/CO/1，第 25 和 26 (b)段。

⁶⁰ 见 CRPD/C/GTM/CO/1，第 38 段。

⁶¹ 见 CRPD/C/CHN/CO/1，第 23 段；CRPD/C/NZL/CO/1，第 23 段；CRPD/C/ARE/CO/1，第 25 (b)段；CRPD/C/THA/CO/1，第 27 段。

⁶² CRPD/C/15/R.2/Rev.1。

⁶³ 见 CRPD/C/LVA/CO/1，第 29 (a)段；CRPD/C/MNE/CO/1，第 21 (b)段。

疾人需要：(a) 能平等有效诉诸司法(即能利用无障碍投诉机制和调查机构，包括能确定获得赔偿和救济权利的独立司法机关⁶⁴)；(b) 能对其遭受的伤害得到充分、有效、迅速的救济和赔偿；(c) 能获得关于侵害行为和赔偿机制的相关信息。⁶⁵

1. 调查的责任

44. 根据《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，国家有义务进行调查，如果证据充分，国家有义务将被指控的违法行为责任人提出起诉，如果该人被认定有罪，国家有义务惩处该人。⁶⁶ 有效补救这一基本要素必须予以强调，对于残疾人来说尤其重要。暴力、虐待、剥削以及其他形式对残疾人身心的伤害仍然常常没有得到处理，因为举报少，调查迟缓(以受害者不可信为由)或不予调查，或某些习俗被普遍接受，诸如与巫术信仰有关的习俗。这导致侵权行为反复发生，酿成有罪不罚的风气，⁶⁷ 产生基于性别、年龄、残疾状况、肤色、种族、族裔或社会本源、宗教等的负面定型观念。要确保投诉机制运作，确保开展调查，需要注意性别问题的积极措施，使基于性别的暴力的受害者能够举报犯罪，寻求并获得赔偿。⁶⁸

45. 委员会还呼吁各国确定，调查并起诉杀害、绑架、暴力侵害、虐待、剥削残疾人或强迫残疾人劳动的所有案件，收集这类案件的分类数据，统计残疾人举报的情况以及结果。⁶⁹ 《公约》第十六条第三款明示规定各国应通过为残疾人服务的设施和方案进行独立、有效的监测，防止发生这种侵害事件。各国应探讨途径加强调查残疾人人权受侵害案件的能力，加强监测框架，设立相关职能，或建立机构，以利于揭示真相，反映所面临问题的适当层面。

2. 独立监测框架

46. 《公约》第三十三条第二款所述的独立监测框架，包括国家人权机构，在加强残疾人诉诸司法权方面能发挥重要作用，在具备充足资源能独立监测和促进《公约》的实施时特别如此。除了监测外，为根据第十六条第三款预防和查明侵害案件的目的，不妨授权这些机构接收并处理关于侵犯人权行为的投诉。这些机构通过其工作，能帮助确定残疾人在诉诸司法方面面临的障碍，对其加以登记，提出排除障碍的建议，包括呼吁采取紧急政策或实行法律改革。此外，这些机构对于提高人们对残疾人权利的认识至关重要，能协助政府拟订并实施为法官、法律专业人员、警察和其他利益攸关方进行培训的方案。这类机制应与残疾人密切合作，为他们提供关于其权利的无障碍信息，协助他们投诉或寻求适当补救。

⁶⁴ 见禁止酷刑委员会第 3 号一般性意见，第 5 段。

⁶⁵ 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，大会第 60/147 号决议，附件。

⁶⁶ 同上，第 4 段。

⁶⁷ 见 X 诉坦桑尼亚联合共和国(CRPD/C/18/D/22/2014)，第 8.2 段。

⁶⁸ 见消除对妇女歧视委员会第 33 号一般性意见，第 51 段；禁止酷刑委员会第 3 号一般性意见，第 33 段。

⁶⁹ 见 CRPD/C/LVA/CO/1，第 29 (a)段；CRPD/C/ARM/CO/1，第 28 段；RPD/C/AUS/CO/1，第 38 段。

3. 救济和赔偿

47. 法院和其他管辖机构在为残疾人提供具体补救时，应特别注意救济和赔偿事宜，确保对所涉侵犯人权行为的补救与恢复受害者的尊严的总体目标相称。

48. 委员会呼吁各国确保为受歧视之害的人提供法律补救、有效赔偿和救济，并确保这种补救、赔偿和救济的无障碍性。⁷⁰ 委员会指出，补救的目的应该是改变态度，⁷¹ 并确保有可能寻求发布禁令。⁷² 救济和赔偿包含恢复原状、补偿、康复、满足和保证不再发生。⁷³ 人们应有机会在刑事法院、民事法院、行政机构或准司法机构得到补救。

49. 恢复原状的目的是使受害者恢复到侵害发生前的原状，这需要个案分析，以确保有关人士已没有再受侵害的风险。标准化的解决方案不一定能为残疾人的特定情况提供补救，因此在作出司法裁决或其他管辖决定时需要进行评估，评估过程要让相关人士直接参与。例如，秘鲁 Santa 高级法院要求在就案件裁决时按照委员会第 1 号一般性意见所述“对意愿和选择的最佳解释”标准对相关人士进行情况分析。⁷⁴ 此外，关于任意剥夺自由问题，委员会认可任意拘留问题工作组的建议，认为在任何法律程序中，无论是司法程序还是行政程序，如果拘留被认定是任意的，原因是相关程序未得到自由知情同意，则恢复原状即意味着恢复自由。⁷⁵

50. 补偿应与侵害的严重性和每个案件的情形相称。按委员会的建议，投诉机制应允许援引多种歧视理由，并在确定责任和补救时确保相称性。⁷⁶

51. 康复的目的是尽可能恢复相关人士的独立、身心健康、社会和职业能力，使其能融入并参与社会。所有康复措施，包括服务提供方的选定，必须得到相关人士自由表达的知情同意。⁷⁷

52. 满足应包括彻底调查、起诉并公布侵害人权行为的真相，同时保护调查中所涉证人的隐私，并作出有效的司法和行政处罚。调查也应是法律和政策改革的基础。各国应调查以往残疾人受侵害的事件，特别是在社会照料机构或精神病院等机构受侵害的情况，公布真相，并提供适当救济和赔偿。⁷⁸

⁷⁰ 见 CRPD/C/DEU/CO/1，第 12 (c) 段；CRPD/C/TKM/CO/1，第 10 段；CRPD/C/CYP/CO/1，第 14 段。

⁷¹ 见 CRPD/C/BEL/CO/1，第 12 段。另见美洲人权法院，Ximenes-Lopes 诉巴西，C 辑第 149 号，2006 年 7 月 4 日判决，作为此类补救的一个例子。

⁷² 见 CRPD/C/BEL/CO/1，第 12 段。

⁷³ 见《补救和赔偿的权利基本原则和导则》，第 18 段；禁止酷刑委员会第 3 号一般性意见，第 6 段。

⁷⁴ 秘鲁 Santa 高级法院家庭问题地区庭全体会议纪要，2016 年 7 月 15 日。

⁷⁵ 见“关于《残疾人权利公约》第十四条的准则”，第 24 段；见《补救和赔偿的权利基本原则和导则》，第 19 段。

⁷⁶ 见第 3 号一般性意见，第 18 段。

⁷⁷ 见禁止酷刑委员会第 3 号一般性意见，第 15 段。

⁷⁸ 见 CEDAW/C/JPN/CO/7-8，第 25 段；A/72/133，第 49 段。

53. 保证犯罪行为不再发生，是要求各国采取措施打击有罪不罚现象。这应包括能力建设工作，为从事司法工作的人，包括保健专业工作者和监狱工作人员，进行关于残疾人人权的培训。大家承认，不再发生的保证具有重要的潜力，有助于改变可能构成侵权的内在原因的社会关系。这种保证也要求实行系统性变革，如修订法律和政策，并采取有效预防和遏制措施。⁷⁹ 在关于采取措施预防今后发生类似侵权行为的义务问题上，委员会对个人来文发表意见时，在提出的建议中对此表示支持。在这些建议中，委员会要求各国根据《公约》规定，与残疾人代表组织协商，颁布或修正规章、政策和法律，并确保国内法院以不歧视的方式执行这些法规，同时要求培训公务官员，包括法官和其他司法官员，使他们能够依照《公约》判案。委员会还要求各国废除与《公约》规定不符的法律。

C. 参与司法进程

1. 诉诸司法权作为治理的组成要素

54. 根据《公约》，为了使残疾人能够在与其他人平等的基础上诉诸司法，他们必须能够直接或间接有效参与所有法律程序，包括参与调查阶段和其他起初阶段的工作。直接参与是指残疾人作为申诉人或被告参与诉讼程序，即作为正式当事方参与诉讼程序。间接参与是指帮助司法进程的其他角色，如证人、合格鉴定人、陪审员、法官或律师。

55. 《公约》认为司法是民主体制的一部分，有助于善政，因此不仅仅是维护某一残疾人的公平审判权。要坚持民主、法治、问责和有效司法，就需要包括残疾人在内的社会所有群体的代表以各种身份参与。第十三条旨在促进残疾人协助并参与司法所有方面工作和其他法律程序，作为塑造社会的积极公民活动的一部分。⁸⁰ 因此，参与确保诉诸司法就必然意味着参与公共和政治生活，《公约》第四条第三款、第二十九、三十三和三十四条都述及这一点。

56. 残疾人在以法官、检察官、证人或陪审员等各种不同身份参与法律程序方面继续面临限制，无论在法律上还是在实际上都是如此。⁸¹ 这些限制以成规定型观念为基础，诋毁残疾人特别是残疾妇女有效协助诉讼程序的可信度和能力。⁸² 这方面事态发展的一个积极的例子是加拿大最高法院的一项裁决，其中认定智力残障者可以在刑事案件中作证，前提是承诺说真话，但他们需事先证明有能力作证，证明的方式是审查对承诺、真话、假话概念的含义的理解。⁸³

⁷⁹ 见禁止酷刑委员会第3号一般性意见，第18段。

⁸⁰ 见残疾人权利委员会，Beasley 诉澳大利亚(CRPD/C/15/D/11/2013)，第8.5段；Lockrey 诉澳大利亚(CRPD/C/15/D/13/2013)，第8.9段。

⁸¹ 见 CRPD/C/COL/CO/1，第34段；CRPD/C/JOR/CO/1，第28(b)段；CRPD/C/IRN/CO/1，第29(a)段；CRPD/C/THA/CO/1，第27段。

⁸² 见消除对妇女歧视委员会，R.P.B.诉菲律宾(CEDAW/C/57/D/34/2011)；另见关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第35(2017)号一般性意见，更新第19号一般性意见，第31(c)段。

⁸³ R. v. D.A.I. (案件号 33657)，2012年2月10日判决。

57. 委员会曾特别指出，承担陪审员责任是公民生活的重要方面，对于司法系统是不可或缺的。要使残疾人能在与他人平等的基础上参与司法进程，就需要有适当措施，如提供手语翻译等，如果不采取这类措施，那就侵害诉诸司法权，违反不歧视、无障碍原则，侵害表达自由、获取信息的权利以及参与政治和公共生活的权利。⁸⁴ 程序便利具有关键作用，能帮助确保程序规则得到充分灵活的解释，以便残疾人能在与其他人平等的基础上参与陪审团工作。⁸⁵

58. 为了克服参与的障碍，各国正在改善其制度。例如，智利已废除了禁止盲人和聋人担任治安法官的规定。同样，埃塞俄比亚上议院裁定司法部门不得沿用传统做法，即不得禁止盲人担任法官，并命令各法院为盲人履行职责提供所需便利。秘鲁为参加法官或检察官考试的盲人提供合理的便利。在德国，有将近 70 名盲人担任法官，其中一些人已经在本国升至最高司法职位，包括联邦最高法院法官职位。

2. 司法领域的培训和法律教育

59. 观念上的障碍对残疾人诉诸司法权造成影响，因为观念可能影响法律、政策、程序和做法实施的方式。观念障碍的产生，往往是因为警察、公设律师、作为公设律师或提供法律援助的专业人员、法律服务提供者和司法系统其他人员对残疾人权利缺乏认识，缺乏适当做法。第十三条第二款规定应促进适当培训，作为克服这些障碍的一项措施。缔约国应制定并实施法定定期培训方案，为此拨出充足的经费，让残疾人参与法律程序所有阶段的事务，在农村地区也应这样做。⁸⁶

60. 委员会建议培训方案处理下列问题：(a) 消除残疾人诉诸司法的障碍；⁸⁷ (b) 落实《公约》规定的权利，包括在与其他人平等的基础上参与的权利；⁸⁸ (c) 在法律诉讼程序中提供程序便利；⁸⁹ (d) 消除性别和残疾方面的成规定型观念；⁹⁰ (e) 落实与婚姻、家庭、养育子女、生育、关系等方面的权利；⁹¹ (f) 探讨应如何消除对残疾人的偏见，尤其是对心理社会和/或智力残障者的偏见。

61. 若干培训方案显示，第十三条第二款可以得到实施。例如，在西班牙，民间社会拟订了培训手册，分发给各个警察局。南非警察署优先注意对警察进行关于残疾人权利的培训。欧洲联盟、爱沙尼亚和法国对法官和其他司法人员进行了这方面培训。

⁸⁴ 见 *Beasley 诉澳大利亚*，第 8.5 段；*Lockrey 诉澳大利亚*，第 8.9 段。

⁸⁵ 伊利诺斯高级法院，*人民诉 Guzman* (案件号 118749)，2015 年 11 月 19 日裁决，引用于 Eilion áir Flynn, *Disabled Justice?: Access to Justice and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Ashgate, 2015)，第 123 页。

⁸⁶ 见 CRPD/C/ETH/CO/1，第 30 段；CRPD/C/KOR/CO/1，第 24 段；CRPD/C/PRT/CO/1，第 31 段；CRPD/C/UGA/CO/1，第 25 (c) 段。

⁸⁷ 见 CRPD/C/LTU/CO/1，第 28 段。

⁸⁸ 见 CRPD/C/SVK/CO/1，第 42 (a) 段；CRPD/C/ARM/CO/1，第 22 段；CRPD/C/BIH/CO/1，第 25 段；CRPD/C/MDA/CO/1，第 27 (b) 段；CRPD/C/COL/CO/1，第 35 (d) 段；CRPD/C/ETH/CO/1，第 30 段。

⁸⁹ 见 CRPD/C/SVK/CO/1，第 42 (b) 段。

⁹⁰ 见 CRPD/C/CYP/CO/1，第 18 段。

⁹¹ 见 CRPD/C/ITA/CO/1，第 30 段。

四. 结论和建议

62. 《残疾人权利公约》在国际人权法中创新地提出了诉诸司法的概念，确定了残疾人诉诸司法的定义，说明了克服障碍的方式，确认司法是治理的组成要素，而参与是增进公民权利的关键。

63. 要使残疾人享有公平审判权，需要确保他们有平等机会要求伸张正义，他们必须能利用法院和法律程序，能保持其法律地位。法律面前平等承认与诉诸司法权密不可分，往往缺一不可。国家民法、刑法和诉讼法可能阻碍残疾人在与其他人平等的基础上直接或间接参与司法或行政程序，允许在未经自由知情同意的情况下让第三方代理，或剥夺残疾人的法律地位。各国应修订这种法律。各国还应实施相关法律和政策，确保残疾人能获得维护权利所需的信息，确保在所有法律领域残疾人都能得到免费或负担得起的法律援助。

64. 在诉讼程序中，残疾人面临各种障碍，原因是法律和惯例具有歧视性，残疾人被剥夺受审判的权利。关于“平等武装”原则，各国应废除歧视性法律，禁止歧视性做法，执行反歧视措施，包括在所有法律程序中在必要时提供各种形式的程序便利。有的国家法律剥夺残疾人的法律权利能力，因而助长侵害公平审判权，包括无罪推定、当庭陈述权、质疑证人权、出具证据权等等，而这些是正当法律程序的保障。各国应修订这些法律。

65. 要落实获得有效补救的权利，各国负有义务尽责调查、起诉并处罚侵害行为人，并/或提供补救。提供救济和赔偿时，在所有方面都应考虑到残疾人的特殊情形，作出系统性调整，包括公布真相，作为满足的一项内容，为法律和政策改革以及能力建设提供指导，以保证不再发生侵权行为。

66. 参与司法进程是公民权利的基本条件。各国应让残疾人能够作为证人、陪审员、鉴定人、法官、律师或司法系统的其他人员发挥作用，在与其他人平等的基础上行使参与公共和政治生活的权利。各国还必须设法排除诉诸司法的障碍，为司法官员、律师、法医鉴定人、监狱工作人员、警察和其他人进行关于残疾人人权的培训。

67. 各国应收集并分析关于侵害残疾人人权行为的分类数据，研究司法系统应如何确保公平审判权和有效补救的问题。采用分类数据收集工具，如残疾统计华盛顿小组的“简短问题”等，有助于实行数据变革，根据可持续发展目标，特别是目标 16，兑现“不让一人落伍”的承诺。