



残疾人权利公约

Distr.: General
29 April 2019
Chinese
Original: Spanish

残疾人权利委员会

委员会根据《任择议定书》第五条通过的关于第 34/2015 号来文的意见* **

提交人： V.F.C.(由西班牙残疾人代表委员会和地方残疾人警官融入工作场所协会代表)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 西班牙

来文日期： 2015年10月16日(首次提交)

参考文件： 特别报告员根据议事规则第70条作出的决定，已于2015年11月2日转交缔约国

意见通过日期： 2019年4月2日

事由： 在维持或继续就业方面不受歧视的权利(指派经调整的职责)

程序性问题： 用尽国内补救办法；证实申诉

实质性问题： 《公约》之下的一般义务；平等和不歧视；工作和就业；合理便利

《公约》条款： 第三条第(一)、第(二)、第(三)、第(四)和第(五)项；第四条第一款第(一)、第(二)和第(四)项及第五款；第五条第一、第二和第三款；第十三条第二款；第二十七条第(一)、第(二)、第(五)、第(七)、第(九)和第(十一)项

《任择议定书》条款： 第二条第(三)和第(四)项

* 委员会第二十一届会议(2019年3月11日至4月5日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有：但拉米·奥马鲁·巴沙鲁、蒙天·汶丹、伊迈德·埃迪奈·沙凯尔、罗斯玛丽·凯伊斯、石川准、塞缪尔·恩朱古纳·卡布埃、玛拉·克里斯蒂娜·加布里利、里斯纳瓦蒂·乌塔米、拉斯洛·加博尔·洛瓦西、罗伯特·乔治·马丁·马丁·巴布·姆韦西瓦、格特鲁德·奥福里瓦·费弗梅、阿马利娅·埃娃·加米奥·里奥斯、德米特里·列布罗夫、乔纳斯·卢克斯和马库斯·舍费尔。



1. 来文的提交人 V.F.C.，西班牙国民，生于 1979 年 7 月 5 日。他声称缔约国侵犯了他根据《公约》下列条款享有的权利：第二十七条第(一)、第(二)、第(五)、第(七)、第(九)和第(十一)项单独解读及与第三条第(一)、第(二)、第(三)、第(四)和第(五)项一并解读；第四条第一款第(一)、第(二)和第(四)项及第五款；第五条第一、第二和第三款；以及第十三条第二款。提交人由西班牙残疾人代表委员会和地方残疾人警官融入工作场所协会代表。¹ 《任择议定书》于 2008 年 5 月 3 日对缔约国生效。

A. 当事各方提交的资料和论点概述

提交人陈述的事实

2.1 2009 年 5 月 20 日，提交人遭遇交通事故，导致终身肢体残疾。²

2.2 2010 年 7 月 20 日，劳动移民部宣布，提交人具有“不能从事其职业的终身残疾”。³ 由于这一认定结果，他被强迫退休，并被当地警察部队开除。

2.3 2010 年 7 月 30 日，提交人向巴塞罗那市政府提出申请，请求市政府为他指派“经调整的职责”，并确定一个适合其残疾状况的职位。⁴ 他还申请薪金付款及补缴自地方警察部队开除他之后停缴的社会保险金。提交人的申请依据的是加泰罗尼亚自治区 1991 年 7 月 10 日第 16/1991 号法(《地方警察法》)的规定。⁵ 2010 年 9 月 15 日，巴塞罗那市政府根据巴塞罗那市警察局《职责调整条例》(法令)第 7 条第(2)款，驳回了提交人的申请。⁶

2.4 2011 年 3 月 14 日，提交人就巴塞罗那市政府的决定向巴塞罗那第 13 号行政法院提出行政上诉。提交人声称，上一段提到的《条例》第 7 条第(2)款是无效的，因为它侵犯了工作和职业康复(《宪法》第 35 条和第 40 条)、残疾人融入社会(《宪法》第 49 条)、获得并保留公职(第 23 条)以及人的尊严得到尊重(第 10

¹ 西班牙残疾人代表委员会是西班牙根据《公约》第三十三条第二款指定的负责监测《公约》实施情况的独立机构。

² 根据提交人提供的背景资料，加泰罗尼亚医学评估研究所出具了以下医学意见：“右脚踝距关节骨折脱位，右胫骨踝骨折，采用切开复位术和双螺钉内固定治疗；反射性交感神经萎缩，恢复缓慢；创伤后跗骨关节病；右脚背部持续疼痛，功能受限”。

³ 提交人指出，根据缔约国现行法律，终身残疾根据职业劳动能力分为四级：“终身部分残疾”、“不能从事通常职业的终身完全残疾”、“不能从事任何类型工作的终身绝对残疾”和“严重残疾”。具有“终身部分残疾”的工作者可以继续留在其通常的工作单位，但其他残疾等级的工人不能。具有“终身完全残疾”的工作者被禁止履行其通常职业的主要职责或任何职责，但可以履行其他职责。

⁴ 提交人指出，职责调整面向的是履行常规职责的能力减弱的工作者，如由于年龄过大或具有完全残疾地位而无法履行原职位职责的人。

⁵ 根据该法第 43 条，对于履行常规职责的能力减弱的地方警官，将根据市一级的有关条例(法令)，为其指派经调整的职责。该条指出，作为一般性原则，将为地方警官指派所属警察部队内经调整的职责，根据原职级承担其他职责。如果由于没有空缺，或因为残疾的性质，无法做到这一点，可指派其承担补充性事务。该法还规定，为了获得指派，警官必须接受体检，以评估其能力和相对于新职位的适宜性。

⁶ 根据该条，除由主管机构(在本案中为社会保障研究所)确定为部分残疾的人外，不允许为其他残疾等级的人指派经调整的职责。

条)等基本权利。提交人还强调了自治区法律(第 16/1991 号法)和上述条例之间的冲突,前者允许指派经调整的职责,后者则对其进行限制。⁷

2.5 第 13 号行政法院部分支持提交人的上诉,并推翻了巴塞罗那市政府的决定。法院认为,受到置疑的法令侵犯了在平等和不歧视的条件下获得并保留公务职位和公务职能的基本权利(《宪法》第 23 条和第 14 条)。法院还认为,应根据第 16/1991 号法中提到的医疗委员会的评估结果,考虑为提交人指派经调整的职责。

2.6 2012 年 7 月 13 日,巴塞罗那市政府就上述判决向加泰罗尼亚高等法院提出上诉。2012 年 9 月 18 日,提交人对上诉提出正式反对,重申他在 2011 年 3 月 14 日的上诉中提出的论点,还声称该法令违反了相关的国内法(《社会保障总法》第 141 条),后者对指派经调整的职责不设任何限制。⁸ 2013 年 7 月 9 日,加泰罗尼亚高等法院支持巴塞罗那市政府提出的上诉,并根据法令第 7 条第(2)款推翻了被上诉的判决,该条不允许为具有“终身完全残疾”的人指派经调整的职责。加泰罗尼亚高等法院认为,该条款导致提交人处于完全强制退休状态,因此第 16/1991 号法令不适用于他,因为他不再是一名地方警官。

2.7 2012 年 9 月 30 日,提交人向宪法法院提出申请,要求对加泰罗尼亚高等法院的判决实行宪法权利保护。提交人声称,这一判决侵犯了就平等权和法制权(《宪法》第 9 条第(2)款和第(3)款)获得有效司法保护的权利(《宪法》第 24 条)。2014 年 11 月 18 日,宪法法院通知提交人,他要求保护宪法权利的申请不予受理,因为他没有用尽一切其他手段对判决提出质疑;具体而言,他没有提出“撤销诉讼程序的申请”。⁹ 在提交给委员会的个人来文中,提交人说,他不提交这种申请有三个理由:根据宪法法院的解释,这不是强制性的;其效力令人怀疑,因为申请是向作出被质疑判决的同一法院提出的;关于这类申请的条例复杂、不明确、自相矛盾,造成了法律上的不确定性,有可能使侵犯人权行为的受害者得不到法律保护。

2.8 2015 年 4 月 21 日,提交人将其案件提交给欧洲人权法院。法院裁定不予受理,理由是不符合《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 34 条和第 35 条的要求。提交人声称,这一拒绝受理决定的理由不充分,他的案件没

⁷ 自治区法律是在自治区一级颁布的,而条例则是地方主管部门为实施自治区法律而颁布的下位法。提交人指出,根据《宪法》第 9 条第(3)款确立的法律效力位阶原则,下位法不得比它实施的法律或规定更具限制性,而巴塞罗那市警察局《职责调整条例》第 7 条第(2)款的情况正是如此。

⁸ 该法第 141 条规定,相对其职业而言被视为具有终身完全残疾的人,即使继续在同一家公司领取报酬,也有权获得相应的终身抚恤金,前提是他们所承担的职责与其终身完全残疾地位所对应的职责不同。

⁹ 撤销诉讼程序的申请须遵守 1985 年 7 月 1 日第 6/1985 号《司法机关组织法》第 241 (1)条,其中规定,“撤销诉讼程序的申请一般不予受理。但是,作为例外,已经或应当具有当事方资格的人可书面申请以侵犯《宪法》第 53 条第(2)款所载任何基本权利为由撤销诉讼程序,条件是在对所涉事项作出最后决定之前不能援引这种侵犯权利的行为,此外,不得通过普通或特别补救办法对上述决定提出质疑”。

有得到基于案情实质的审议。在这方面，他援引了人权事务委员会的判例，根据判例，在这种情况下，不能认为他的案件已由另一国际程序审查。¹⁰

2.9 鉴于上述情况，提交人说，他已用尽行政和司法两方面的国内补救办法，也已穷尽向宪法法院申请保护宪法权利的可能性。

申诉

3.1 提交人声称缔约国侵犯了他根据《公约》下列条款享有的权利：第二十七条第(一)、第(二)、第(五)、第(七)、第(九)和第(十一)项单独解读及与第三条第(一)、第(二)、第(三)、第(四)和第(五)项一并解读；第四条第一款第(一)、第(二)和第(四)项及第五款；第五条第一、第二和第三款；以及第十三条第二款，因为缔约国通过国内条例对他进行任意歧视，强迫他从地方警官的职位上退休，并以他具有“不能从事通常职业的终身完全残疾”为由，拒绝为他指派经调整的职责。他声称，巴塞罗那市警察局的《职责调整条例》具有明显的歧视性，因为这些条例规定对不同行政残疾类别的人实行差别待遇，尽管决定列入哪一类别的依据不是通过体检来确认或评估是否有可能指派与所涉职位的传统或一般任务和职责(常规职责)不同的任务和职责。因此，这项政策规定对同一实际情况(如能力丧失或减弱)采用不同的办法，不承认也不允许通过体检来评估残疾人履行调整后职责的能力。此外，它未能促进残疾人在公共部门的就业，因为它不允许残疾人在因残疾而不能履行原本的职责之后，通过履行其他职责的方式继续就业。它也未促进残疾人重新融入社会；相反，它要求开除残疾人的公职，并强制其退休。提交人援引委员会关于无障碍环境的第2号一般性意见(2014年)，认为这些条例不允许对工作进行调整，并通过提供合理的便利，使有“终身完全残疾”的人能在其通常的工作单位或职位上履行调整后的职责。

3.2 提交人还声称缔约国违反了与第二十七条一并解读的第四条第一款第(一)、第(二)和第(四)项及第五款，因为缔约国没有废除不符合《公约》的国内规定，被列为“不能工作的终身完全残疾”的残疾人继续面临歧视。提交人补充说，缔约国同样未能消除歧视性做法，因为上述政策可作为实行歧视性行政和司法做法并为其辩护的依据。提交人还说，虽然国家和自治区的法律禁止基于残疾的歧视，并要求雇主作出调整，以确保残疾人能够获得公务员职位，但这类法律并没有对员工在就业期间致残的情况作出规定，也没有确保这类员工能在平等和不受歧视的条件下继续就业。

3.3 提交人还声称，缔约国违反了与第二十七条一并解读的第五条第一、第二和第三款。他说，他受到歧视，因为缔约国根据上述法令拒绝为他指派经调整的职责，原因是他的残疾被归类为“不能工作的终身完全残疾”，但对于其他类别的残疾人，可以为其指派经调整的职责。提交人补充说，这种歧视的原因是，他的残疾等级是通过行政决定确定的，没有通过体检来评估他履行调整后职责的能力。

¹⁰ 提交人在此处援引 Kehler 诉德国案(CCPR/C/71/D/834/1998)，第 6.2 段；María Cruz Achabal Puertas 诉西班牙案(CCPR/C/107/D/1945/2010)，第 7.3 段；Lemercier 诉法国案(CCPR/C/86/D/1228/2003)，第 6.3 段；以及 Bertelli Gálvez 诉西班牙案(CCPR/C/84/D/1389/2005)，第 4.3 段。

3.4 最后，关于缔约国违反与第二十七条一并解读的第十三条第二款的指控，提交人援引委员会的判例，称西班牙司法系统没有受到关于《公约》的适当培训。在导致提交人强制退休的行政和司法程序中，对适用于提交人的法律规定进行解释时，没有充分考虑到西班牙作为《公约》缔约国应承担的国际义务的内容和影响。

缔约国关于可否受理与案情实质的意见

4.1 2016 年 4 月 29 日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情实质的意见。缔约国认为来文不应予以受理，因为尚未根据《任择议定书》第二条第(四)项的规定用尽国内补救办法。如果委员会认定来文可以受理，则缔约国认为，提交人的指控没有实质依据，提交人根据《公约》享有的权利已经得到尊重。

4.2 缔约国指出，提交人没有用尽西班牙法律为保护他声称受到侵犯的基本权利而规定的所有司法补救办法。具体而言，缔约国指出，提交人没有满足用尽所有国内法律上诉途径的要求，包括向保障基本权利的最高法院——宪法法院提出保护宪法权利的申请。为证明上述情况，缔约国指出，由于可归咎于提交人的原因，提交人没有提出“撤销诉讼程序的申请”。这种申请的目的是维护宪法权利保护申请的附属性质，确保在将案件提交宪法法院之前，普通法院有机会作出裁决，并在适当时对可以提出保护宪法权利之诉的侵犯基本权利行为进行补救。换言之，在撤销诉讼程序的申请中，必须由普通法院对据称受到侵犯的所有基本权利进行审查，这是宪法法院对侵犯这些权利的指控进行审议的前提条件。在由巴塞罗那行政法院审理的司法诉讼中，提交人提到他不受歧视和获得公职的基本权利(《宪法》第 14 条和第 23 条)遭到侵犯。然而，提交人在就加泰罗尼亚高等法院作出的判决向宪法法院申请保护宪法权利时，还指控缔约国侵犯了他获得有效司法保护的权利(《宪法》第 24 条)。因此，宪法法院认为，提交人没有用尽所有法律上诉途径，因为如果他提出了撤销诉讼程序的申请，他就需要向审理其案件的最后一个普通法院，即加泰罗尼亚高等法院，主张他获得有效司法保护的权利受到侵犯。缔约国认为，提出这种申请是寻求保护宪法权利的先决条件，因此与提交人关于撤销诉讼程序的申请并非强制性要求的说法相矛盾。

4.3 关于案情实质，缔约国说，首先，没有侵犯正当程序权，因为根据国内法，提交人完全有机会对驳回其申诉的行政或司法决定提出质疑。

4.4 缔约国还坚持认为，没有理由认定该国的国内条例或这些国内条例对提交人案件的适用具有歧视性。首先，应当指出的是，在西班牙法律制度授予的酌处权范围内，由有关部门正式确定的不同残疾类别会产生不同的法律后果。根据缔约国的国内条例，有权就残疾地位作出行政决定的机构是社会保障局，在本案中，该机构将提交人的地位界定为“不能从事通常职业的终身完全残疾”。根据上文第 2.3 段提到的《地方警察法》(第 16/1991 号法)实施条例第 7 条第(2)款，这导致提交人被强制退休，因此，不允许为他指派经调整的职责或其他工作。

《公职条例》也支持这一点，该条例规定，公务员由于被认定为“终身完全残疾”等原因进入完全退休状态时，即丧失其公务员身份。¹¹ 缔约国认为，问题不在于具有“终身完全残疾”地位的人在生理上是否有能力完成与其通常职业不

¹¹ 2015 年 10 月 30 日第 5/2015 号皇家法令第 63 条批准了《公职条例》的综合案文。

同的任务或职责，而在于规定对这种行政残疾类别不应指派经调整的职责的第16/1991号法实施条例是否得到正确适用。根据西班牙法律，不能为不再是公务员的人指派经调整的职责。

4.5 此外，缔约国认为，提交人援引的其他自治区法律确实允许指派经调整的职责，如规定仅具有“不能从事任何职业的终身绝对残疾”或“严重残疾”的人没有资格获得指派的法律，以及加泰罗尼亚关于消防员的法律，但这不说明他的平等和不受歧视的权利遭到了侵犯。缔约国认为，这些差异反映了西班牙宪法制度赋予各自自治区的不同程度的地方自治权，或警察履行的职责与消防员履行的职责之间的差异，因此有必要制定不同的条例。

4.6 缔约国坚持认为，上文第4.4段提到的条例适用于具有“终身完全残疾”地位的所有人，这意味着不能说国内条例的适用具有歧视性。在本案中，上述条例对提交人的适用与处于完全相同的事实和法律状况下、“伤害类型相同”的任何其他人并无不同。

提交人对缔约国关于可否受理与案情实质的意见的评论

5.1 2016年6月22日，提交人就缔约国关于来文可否受理和案情实质的意见提交了评论。他重申，他已经用尽一般司法和行政补救办法，最后以加泰罗尼亚高等法院的判决告终。他坚称，他向宪法法院提出的保护宪法权利申请是一种附属和特殊性质的补救办法，而且已经被裁定不予受理，理由是没有用尽其他法律渠道。“撤销诉讼程序的申请”是向作出被质疑裁决的同一法院提出的，在申请中需要援引以前没有援引的所有侵犯基本权利的行为，这是一项不明确的要求，导致权利人得不到保护。由于申请必须向作出申请人试图质疑的裁决的同一法院提出，其效力和裁决的公正性值得怀疑。

5.2 关于案情实质，提交人对缔约国声称没有违反《公约》第十三条的论点表示异议。他重申，来文涉及的问题不是能否正式诉诸一项程序，而是没有在国内司法诉讼程序中落实《公约》规定的权利。为支持他的立场，提交人附上了宪法法院最近的一项判决，其中援引《公约》来保障在司法程序中利益未得到适当保护的残疾人的权利。换言之，提交人认为，裁决机构在解决法律冲突时未能正确地理解和适用《公约》，可能会使权利人得不到保护，并削弱法律。此外，提交人引述了《宪法》的一项规定(《宪法》第10条第(2)款)，根据该规定，与基本权利和公民自由有关的国内规定必须依照西班牙批准的有关同一事项的条约和国际协定加以解释。最后，他提到了宪法法院的一些判决，这些判决认为，适用该条款时，还必须考虑到负责监测这类国际条约遵守情况的国际机构的判例。

5.3 关于缔约国声称提交人的案件没有受到歧视性对待的论点，提交人重申，在他的案件中适用的国内条例具有抽象意义上的歧视性，因为这些条例不允许能力减弱的人接受评估，以确定其是否能实际和有效地履行与所涉职位通常对应的职能不同的替代职能，并根据评估结果为其指派经调整的职责。适用于提交人的法令——确切地说，是巴塞罗那警察局《职责调整条例》(法令)第7条第(2)款——不允许有“终身完全残疾”的人接受评估，以确定其能否履行经调整的职责，因此，对因残疾而无法继续留在当前职位上(在本案中，是公务员职位，即地方警官)的人构成歧视。缔约国不平等地对待处于相同事实状况(即从事通常职业的能力减弱)下的个人，允许为某些人指派经调整的职责，另一些人则不然，因此构成歧视残疾人；缔约国没有考虑到在评估能否履行经调整的职责时可能发现真实

有效的能力，包括通过提供合理便利使残疾人能够履行经调整的职责或从事补充性活动的可能性。提交人还指出，不能援引或依赖西班牙宪法制度下自治区享有的地方和司法管辖自治权作为违反《公约》第四条第五款规定的依据。

5.4 提交人附上了加泰罗尼亚自治议会目前正在审议的一项法案，该法案规定对地区警官、地方警官和消防员实行统一待遇，包括在指派经调整的职责方面的待遇，以消除基于残疾对某些人施加的歧视。¹² 提交人说，该法案明确承认，现行条例具有歧视性，违反了《公约》第一条和第二十七条。

5.5 最后，提交人附上了社会保障局发布的三项行政决定，根据这三项决定，对于加泰罗尼亚的消防员来说，指派经调整的职责与残疾地位不抵触。缔约国声称被认定为终身完全残疾将导致强制退休，非在职公务员没有资格承担经调整的职责，提交人对此论点提出质疑。¹³

缔约国的补充意见

6.1 2016 年 9 月 9 日，缔约国提交了对提交人评论的意见。缔约国重申其关于来文可否受理的论点，并坚持认为，向宪法法院申请保护宪法权利的附属性质不应被曲解为意味着先行提出撤销诉讼程序的申请不是强制性要求，而仅仅是可选项。这种补救办法的附属性质意味着必须先在有司法管辖权的最高一级普通法院面前援引侵犯《宪法》第 53 条第(2)款所载基本权利的行为，宪法法院才有可能受理要求保护宪法权利的申请。因此，虽然这种申请的程序性结果取决于案件的具体情况，但补救办法本身不能说是无效的。这类申请与复议申请类似，立法机构具有酌处权限，可对这类申请作如此定义，以规范程序性问题。

6.2 缔约国称，提交人引述的宪法法院判决与本案没有实质性关系，因为该判决涉及残疾人在司法程序中的参与，据称还涉及违反正当程序，理由是在程序中难以向当事人通报影响其权利的决定。与之相反，在本案中，提交人的残疾是裁定其权益的主要决定因素，他充分诉诸司法的权利并未遭到侵犯。

6.3 最后，缔约国重申其立场，即相关的国内规定具有一般性和抽象性，因此涵盖关于残疾和职责调整问题的规定对其适用的所有人，根据国家、自治区或地方一级有关立法机构在各个案件中考虑和权衡的不同因素，确定不同的法律后果。此外，缔约国引述欧洲联盟关于在就业和职业方面落实男女机会平等和待遇平等原则的指令，¹⁴ 称本案涉及已通过尊重提交人权利的适当和必要手段确立的正当区别。因此，不能说本案涉及构成歧视提交人的不平等待遇。

¹² 关于地区警察、地方警察和消防员职责调整的拟议决定(第 250-00453/11 号)。

¹³ 社会保障局，第 2013/50060、50061 和 50062 号决定。

¹⁴ 欧洲议会和欧洲理事会 2006 年 7 月 5 日关于在就业和职业方面落实男女机会平等和待遇平等原则的第 2006/54/EC 号指令(修改稿)第 2 条，《欧洲联盟公报》，L 204/23，2006 年 7 月 26 日。

B. 委员会对可否受理和案情实质的审议情况

审议可否受理问题

7.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会须根据《任择议定书》第二条和议事规则第 65 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 委员会注意到，提交人基于向委员会提交的相同事实，向欧洲人权法院提出了申诉。欧洲法院在 2015 年 6 月 4 日的裁决中认定，他的申诉不符合《公约》第三十四条和第三十五条规定的受理条件。委员会回顾指出，若欧洲人权法院宣布不予受理所依据的理由不仅仅是程序性理由，也包含对案件实质问题所作的一定考量，则“同一事项”应视为已经过《任择议定书》第二条第(三)项意义上的审查。¹⁵ 然而，委员会认为，鉴于欧洲法院所作决定的简明性，特别是没有提出任何论点或澄清来证明基于案情实质驳回申请的合理性，¹⁶ 委员会无法确定提交人的案件是否已受到基于案情实质的审查，包括有限程度的审查。¹⁷ 因此，委员会认为，《任择议定书》第二条第(三)项不妨碍受理本来文。

7.3 委员会注意到缔约国的论点，即应以未用尽国内补救办法为由裁定来文不予受理，因为提交人没有提出“撤销诉讼程序的申请”，这是申请保护宪法权利的先决条件，宪法法院以此为依据驳回了要求保护宪法权利的申请。缔约国说，现行法律要求，在保护宪法权利之诉涉及的基本权利受到侵犯的指控未事先经过普通法院审查的所有案件中，都必须提出这类申请。委员会认为，为《任择议定书》第二条第(四)项之目的，只有那些有合理成功希望的补救办法才需要用尽。¹⁸ 在本案中，委员会注意到，提交人在巴塞罗那第 13 号行政法院和加泰罗尼亚高等法院面前提出了因残疾而受到歧视的申诉，因此用尽了一般补救办法，他还向宪法法院提出了保护宪法权利的申请。委员会注意到，缔约国未能证明向加泰罗尼亚高等法院提出撤销诉讼的申请有任何成功的希望，因为加泰罗尼亚高等法院已经审议了提交人关于因残疾而受到歧视的申诉，而且根据《司法机关组织法》第 241 条第(1)款，即使提出撤销诉讼的申请，也会因为同一案件此前已受到审查而被驳回。缔约国也未能证明提出撤销诉讼程序的申请会导致提出宪法权利保护申请的 30 天时限中断这一规定的合理性。¹⁹ 鉴于上述情况，委员会的结论是，没有证据表明，在本案的具体情况下，申请撤销诉讼程序会成为保护在委员会面前援引的权利的有效补救办法。因此，委员会认为，《任择议定书》第二条(四)项规定的条件不妨碍受理本来文。

¹⁵ 在这方面，见 Mahabir 诉奥地利案(CCPR/C/82/D/944/2000)，第 8.3 段；Linderholm 诉克罗地亚案(CCPR/C/66/D/744/1997)，第 4.2 段；以及 A.M. 诉丹麦案(CCPR/C/16/D/121/1982)，第 6 段。

¹⁶ 见 X 诉挪威案(CCPR/C/115/D/2474/2014)，第 6.2 段。

¹⁷ Mahabir 诉奥地利案，第 8.3 段。

¹⁸ 见 Cesario Gómez Vázquez 诉西班牙案(CCPR/C/69/D/701/1996)，第 10.1 段；Joseph Semey 诉西班牙案(CCPR/C/78/D/986/2001)，第 8.2 段；Alba Cabriada 诉西班牙案(CCPR/C/82/D/1101/2002)，第 6.5 段；Maximino de Dios Prieto 诉西班牙案(CCPR/C/87/D/1293/2004)，第 6.3 段；以及 Villamón Ventura 诉西班牙案(CCPR/C/88/D/1305/2004)，第 6.3 段。

¹⁹ 在这方面，见欧洲人权法院对 Arrózpide Sarasola 等人诉西班牙案的判决(申请编号：65101/16、73789/16 和 73902/16)，第 102 和 103 段。

7.4 此外，委员会注意到，在本案中，提交人及时向审查其案件的一审和二审普通法院，即巴塞罗那行政法院和加泰罗尼亚高等法院，正式提出了本来文中提到的人权(即维持公职、平等和不受歧视的权利)遭到侵犯的申诉。委员会注意到，在提交人向宪法法院提出的宪法权利保护申请中又列入了一项指控，即他获得有效司法保护的权利受到了侵犯，这是该法院裁定不予受理的依据，但这不应妨碍对他的工作权(继续就业权)、平等权和不受歧视权遭到侵犯的指控进行基于案情实质的审议，不得因此剥夺对提交人的保护。委员会认为，就可否受理而言，提交人在平等、不受歧视和获得公职的基本权利方面，已经用尽了国内法规定的补救办法。

7.5 然而，委员会注意到，提交人在向普通法院提出的申诉中，没有就获得有效司法保护的权利及其与残疾人诉诸司法的权利可能受到侵犯之间的关系提出任何论点。委员会因此得出结论认为，提交人在他根据《公约》第十三条第二款提出的申诉方面没有用尽国内补救办法，根据《任择议定书》第二条第(四)项，宣布这部分来文不予受理。

7.6 因此，在可否受理性没有其他障碍的情况下，委员会宣布，在涉及提交人根据《公约》下列条款提出的申诉方面，来文可以受理：第二十七条第(一)、第(二)、第(五)、第(七)、第(九)和第(十一)项单独解读及与第三条第(一)、第(二)、第(三)、第(四)和第(五)项一并解读；第四条第一款第(一)、第(二)和第(四)项及第五款；以及第五条第一、第二和第三款。因此，委员会着手审议这些指控的案情。

审议案情

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款和委员会议事规则第 73 条第(1)款，结合已收到的所有资料，审议了本来文。

8.2 提交人声称缔约国侵犯了他根据《公约》下列条款享有的权利：第二十七条第(一)、第(二)、第(五)、第(七)、第(九)和第(十一)项单独解读及与第三条第(一)、第(二)、第(三)、第(四)和第(五)项一并解读；第四条第一款第(一)、第(二)和第(四)项及第五款；以及第五条第一、第二和第三款。关于这些指称，委员会需处理的问题是，缔约国是否通过适用巴塞罗那市政府的规定(巴塞罗那市警察局《职务调整条例》第 7 条第(2)款)，侵犯了提交人的权利。根据该规定，不允许为因不能履行作为地方警官的通常职责的“终身完全残疾”而已经强制退休的人指派经调整的职责。

8.3 委员会注意到提交人就《公约》第五条和第二十七条提出的论点，即他在保留作为地方警官的职位方面受到了基于残疾的直接歧视，理由是他因被列为“终身完全残疾”而被迫退休，而这又反过来，导致他失去请求指派经调整的职责的资格。提交人说，社会保障局针对他的残疾状况出具的这项声明或行政分类没有按照 1991 年 7 月 10 日第 16/1991 号法第 43 条的规定(根据该条，必须寻求具体的“医疗报告”，以评估所涉人员能否开展替代活动)，考虑他履行经调整的职责或其他补充性活动的的能力。提交人还指出，其他自治社区法律明确规定，被列为“终身完全残疾”也能履行经调整的职责，此外，根据加泰罗尼亚关于消防员职责调整资格的法律，被列为“终身完全残疾”的人同样有资格请求指派经调整的职责。他进一步指出，根据社会保障局的一些行政决定和法院的一些判决，因“终身完全残疾”而收到抚恤金的人也能请求指派其他职责。委员会还注

意到缔约国的论点，即提交人并未受到歧视，因为关于不同等级的残疾及其是否符合领取残疾抚恤金或在公共部门就业的资格条件的国内法律属于立法机关的酌处权限范围。缔约国重申，在这方面，不同残疾等级之间的区别系出于合法目的，因此，不能说有关条例具有基于残疾的歧视性。缔约国还说，这些条例始终如一地在平等基础上适用于提交人和被列为“终身完全残疾”行政类别的所有人。缔约国没有否认提交人在事实上可能有能力履行警察工作通常所需任务以外的职责，但它重申，本案的问题在于，用于确定在履行地方警官职责的能力减弱的人中哪些人能履行调整后职责的规定既已得到一贯适用，对其提出质疑是否适当。

8.4 委员会回顾指出，根据第《公约》第四条第一款，缔约国有义务采取一切适当的立法、行政和其他措施实施本公约确认的权利，包括与工作和就业有关的权利。委员会进一步回顾指出，《公约》第二十七条第一款要求缔约国：确认残疾人在与其他人平等的基础上享有保留就业的权利；采取包括立法在内的一切适当措施禁止在继续就业方面基于残疾的歧视；确保为在就业期间中致残的人提供合理便利。委员会还回顾其第 6 号一般性意见，其中指出，为了实现《公约》规定的事实上的平等，缔约国必须确保在工作和就业方面不存在基于残疾的歧视，并引述了国际劳工组织(劳工组织)的相关公约，即《1958 年就业和职业歧视公约》(第 111 号)和《1983 年(残疾人)职业康复和就业公约》(第 159 号)，西班牙已签署和批准这两项公约。²⁰ 根据劳工组织第 159 号公约第 7 条，缔约国主管部门必须采取措施提供职业指导和职业培训，并对其进行评估，使残疾人能够继续就业。

8.5 委员会还回顾指出，《公约》禁止对残疾人的一切形式的歧视，包括拒绝提供合理便利。这意味着一切形式的歧视都同样违反《公约》，不能以所谓的严重程度来区分侵犯平等和不受歧视权利的行为。委员会还回顾提出，作为一项从即时起执行的义务，从残疾人需要进入有障碍环境或想要行使其权利的那一刻起就必须提供合理便利。²¹ 为此，责任人必须与残疾人进行对话，以便让他或她参与寻找解决办法的进程，从而更好地实现其权利并建设其能力。²² 此外，委员会回顾指出，《公约》序言强调必须承认残疾人的多样性，这意味着任何有关合理便利的对话体制机制都必须考虑到每个人的具体情况。

8.6 委员会还注意到，缔约国颁布了《残疾人权利及残疾人融入社会问题总法》，以便根据《公约》规定的标准更新其立法。²³ 该法规定，为了保障残疾人的平等机会权，公共机关必须采取反歧视措施和平权行动措施(第 64(1)条)。委员会认为，这种反歧视措施应包括提供合理便利等能力管理策略，通过这些策略，公共机关可以建设其残疾雇员的能力。虽然合理便利是一项从即时起执行的义务，即在残疾人需要时产生的义务，但缔约国必须采取一切必要的预防措施，使公共机关能够管理能力，确保残疾人能够最大限度地行使其权利。为了评估合理便利的相关性、适宜性和有效性，需要考虑的潜在因素有：财务成本、可用资

²⁰ 关于平等与不歧视问题的第 6 号一般性意见(2018 年)，第 67 段。

²¹ 同上，第 24(b)段。

²² 同上，第 26(a)和第 67(h)段。

²³ 2013 年 11 月 29 日第 1/2013 号皇家立法法令，该法令批准了《残疾人权利及残疾人融入社会问题总法》的综合案文。

源、提供便利方的规模(总体规模)、修改对机构的影响和整体资产,而非只考虑组织内部一个单位或部门的资源。²⁴ 委员会注意到,在本案中,完全排除了为评估和建设提交人在警察部队中继续任职的能力而举行对话的可能性,因为他在被迫退休后失去了公务员身份,而且他也没有机会要求提供合理便利,使他能够履行经调整的职责。委员会还注意到,缔约国未能证明,提交人任职的警察部队中不存在他可以从事的其他类型的职务。

8.7 委员会回顾指出,寻求合理便利的过程应是合作性和互动性的,目的是在雇员和雇主的需求之间取得最佳平衡。委员会查阅了各国家司法管辖区的国内法律和学术研究,以便透彻地理解合理便利的概念。在确定采取哪些合理便利措施时,缔约国必须确保公共机关查明可以进行哪些有效的调整,使员工能够履行他或她的主要职责。如果不能确定和实施这种有效的措施(同时不造成过度的负担),则指派员工履行经调整的职务应视为提供合理便利的最后手段。在这方面,缔约国主管部门有责任采取一切必要的合理便利措施,使现有职位适应雇员的具体要求。

8.8 委员会认为,根据西班牙法律下的各项条例,指派经调整的职责是一种体制安排或机制,缔约国借此协调自身在工作权(继续就业)方面的义务与在平等和不受歧视权方面的义务。委员会注意到,根据第 16/1991 号《总法》第 43 条,允许为所有“能力减弱”的人指派经调整的职责。委员会还注意到,根据巴塞罗那市警察局《职务调整条例》第 7 条第(2)款,该警察部队中能力减弱、被列为“终身完全残疾”的任何一名成员均无资格请求指派经调整的职责。此外,委员会注意到,在提交人的案件中,社会保障局确定的行政残疾评级并不包括对提交人履行经调整的职责或从事其他补充性活动的潜力的分析。此外,委员会注意到,第 16/1991 号《总法》第 43 条要求对能力减弱的人的替代能力进行特别医学评估,但在提交人的案件中并没有这样做。委员会注意到,提交人履行警察工作通常职责的能力有所减弱,但这并不影响他在同一警察部队内履行其他职责或从事其他补充性活动的潜在能力。

8.9 在本案中,委员会认为,导致无法为提交人指派经调整的职责的规定,即巴塞罗那市警察局《职责调整条例》(法令)第 7 条第(2)款,没有保障他根据《公约》享有的权利,特别是对他的具体残疾情况进行评估,以建设其履行调整后职责或其他补充性活动的能力的可能性。委员会注意到,在力求客观地考虑到不同程度的残疾,以便在平等基础上确定能同时领取残疾抚恤金和保留就业的条件时,巴塞罗那市警察局《职责调整条例》预先排除了任何具有“终身完全残疾”地位的人接受评估以确定其能否履行替代职责的可能性。这反过来又损害了这些人的工作权,提交人的案件正是如此。

8.10 因此,委员会认为,禁止为提交人指派经调整的职责或禁止提交人进行对话以促使他能够从事对警察工作的通常任务具有补充作用的活动的规定侵犯了载于《公约》第五条和第二十七条的权利。此外,委员会认为,巴塞罗那市警察局《职责调整条例》第 7 条第(2)款规定,所有具有“终身完全残疾”地位的人都没有资格请求指派经修改的职责,因此,提交人在“维持”公职方面受到了基于残疾的歧视,这违反了保护残疾人平等和不受歧视权利的《公约》第五条以及保

²⁴ 见第 6 号一般性意见,第 26 (e)段。

护残疾人工作和就业权利的第二十七条。关于《公约》第五条，委员会认为，本案的事实表明存在《公约》禁止的歧视形式之一，将其视为直接歧视或拒绝提供合理便利，对此没有影响。此外，关于《公约》第二十七条，委员会认为，本案揭示了在继续就业方面的歧视，这种歧视源自拒绝进行对话或提供机会，以评估与提交人一样具有“终身完全残疾”地位的人能否胜任替代职责。委员会还认为，虽然缔约国关于为政府雇员或公职人员指派经调整的职责的体制规定旨在实现合法目的，但适用于提交人的法令侵犯了他根据《公约》第五条和第二十七条享有的权利。

8.11 委员会还注意到，巴塞罗那市警察局《职务调整条例》自 2002 年起生效，而缔约国于 2008 年批准了《公约》。在这方面，委员会注意到，缔约国批准《公约》之前通过的国内法律继续使用诸如“无行为能力”和“医疗报告”等词语，反映出在评估残疾人在多大程度上有能力参与社会的各个方面时采用了“医学办法”，正如本案所述。委员会还注意到，缔约国的不同自治区之间甚至同一城市内有各种各样的条例，这种以不同方式处理类似情况的做法导致了基于残疾的歧视。因此，委员会认为，缔约国必须履行其根据《公约》第四条承担的一般义务，对未经评估残疾人可能面临的挑战和机会即禁止为其指派经修改的职责，因此侵犯工作权的所有地方、自治区和国家规定进行修订和统一。

8.12 因此，委员会认为强迫提交人退休的行为违反了《公约》的下列条款：第二十七条第(一)、第(二)、第(五)、第(七)、第(九)和第(十一)项单独解读及与第三条第(一)、第(二)、第(三)、第(四)和第(五)项一并解读；第四条第一款第(一)、第(二)和第(四)项及第五款；以及第五条第一、第二和第三款。

C. 结论和建议

9. 委员会根据《任择议定书》第五条行事，认为缔约国未能履行本国根据《公约》下列条款承担的义务：第二十七条第(一)、第(二)、第(五)、第(七)、第(九)和第(十一)项单独解读及与第三条第(一)、第(二)、第(三)、第(四)和第(五)项一并解读；第四条第一款第(一)、第(二)和第(四)项及第五款；以及第五条第一、第二和第三款。因此，委员会向缔约国提出以下建议：

(a) 关于提交人，缔约国有义务：

(一) 向其赔偿提交本来文过程中所产生的任何法律费用；

(二) 采取适当措施，确保提交人有机会接受替代职责的适合性评估，以评估他承担经调整的职责或其他补充性活动的潜力，包括可能需要的任何合理便利。

(b) 总体而言，缔约国有义务采取措施，防止今后发生类似的侵权行为，包括：

(一) 采取一切必要措施，使巴塞罗那市警察局的《职责调整条例》(法令)及其适用符合《公约》所载原则和本意见所载建议，确保指派经调整的职责不仅向具有部分残疾的人开放；

(二) 同样，根据《公约》所载原则和本意见所载建议，统一关于为公务员指派经调整的职责的各种地方和区域条例。

10. 根据《任择议定书》第五条和委员会议事规则第 75 条，缔约国应在六个月内向委员会提交一份书面答复，在其中提供信息说明缔约国根据本意见和委员会的建议所采取的任何行动。此外，还请缔约国公布本意见，将其译成缔约国的官方语文并以无障碍形式广为散发，以便所有人都能查阅。
