



残疾人权利公约

Distr.: General
15 October 2020
Chinese
Original: English

残疾人权利委员会

委员会根据《任择议定书》第五条通过的关于第 45/2018 号来文的意见*，**

来文提交人:	Richard Sahlin (由瑞典聋人协会、瑞典聋人青年协会和非政府组织 Med Lagen som Verktyg 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	瑞典
来文日期:	2018 年 1 月 23 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 70 条作出的决定, 已于 2018 年 2 月 27 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2020 年 8 月 21 日
事由:	招聘流程以及对工作场所的适当修改和调整
程序性问题:	用尽国内补救办法; 证实申诉
实质性问题:	平等和不歧视; 获得法律平等承认; 工作和就业; 案件事实和证据
《公约》条款:	第三条、第四条第二款、第五条第二和第三款、第二十七条第一款第(二)、第(七)和第(九)项
《任择议定书》条款:	第二条第(四)和第(五)项

1. 本来文提交人 Richard Sahlin 系瑞典国民, 生于 1967 年 6 月 23 日。提交人是聋人。他称自己根据《公约》第三条、第四条第二款、第五条第二和第三款、第二十七条第一款第(二)、第(七)和第(九)项享有的权利受到侵犯, 致使他成为受害人。

《任择议定书》于 2009 年 1 月 14 日对缔约国生效。提交人由瑞典聋人协会、瑞典聋人青年协会和非政府组织 Med Lagen som Verktyg (“以法律为工具”)代理。

* 委员会第二十三届会议(2020 年 8 月 17 日至 9 月 4 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对来文的审议: 艾哈迈德·赛义夫、马丁·莫维西格瓦·巴布、但拉米·奥马鲁·巴沙鲁、蒙天·汶丹、伊迈德·埃迪奈·沙凯尔、格特鲁德·奥福里瓦·费弗梅、玛拉·克里斯蒂娜·加布里利、石川准、塞缪尔·恩朱古纳·卡布埃、罗斯玛丽·凯伊斯、金美延、拉斯洛·加博尔·洛瓦西、罗伯特·乔治·马丁、德米特里·列布罗夫、乔纳斯·卢克斯、马库斯·舍费尔、里斯纳瓦蒂·乌塔米。



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 提交人于 2004 年获得公法博士学位。他此后一直在多所大学从事短期合同工作。他目前在于默奥大学担任讲师。他用瑞典手语授课，随后再翻译成瑞典口语。

2.2 2015 年春，公立机构索德脱恩大学公布了一个公法讲师(副教授级)的长期职位。提交人此前曾被索德脱恩大学临时聘用，校方知道他需要手语翻译。招聘人员认为他是该职位最合格的候选人，他在招聘过程中还获得了试讲的机会。尽管他符合资格，但该大学于 2016 年 5 月 17 日取消了招聘程序，称作为保障提交人与其他人平等就业权利的一种手段，需要手语翻译，而这一费用过于昂贵。所需的翻译费用估计为每年 52 万瑞典克朗(55,341 美元)。该大学每年的员工预算超过 5 亿瑞典克朗，2016 年的预算盈余为 1.87 亿瑞典克朗(2,000 万美元)。大学在招聘过程的任何阶段都没有考虑进一步调查其他形式的工作调整或合理便利，包括调整后不需要翻译的工作任务，如指导学生和考察学生以及网络教学等。

2.3 提交人向歧视问题监察员提出申诉，后者代表他向瑞典劳动法院提起民事诉讼，诉称取消该职位的决定具有歧视性，违反《歧视法》(2008:567)第 1 章第 4(3)条和第 2 章第 1 条。在此基础上，歧视问题监察员主张，提交人因遭受的歧视有权获得 10 万瑞典克朗(10,695 美元)的赔偿。

2.4 2017 年 10 月 11 日，法院认定该大学没有歧视提交人，认为职位被取消是因为所需手语翻译的费用对于大学而言过高。法院认为，尽管该大学的工作人员预算规模庞大，但要求大学每年支付 52 万瑞典克朗的翻译费用不合理。法院是根据《劳动纠纷(司法程序)法》审理的案件的终审法院。

申诉

3.1 提交人称，缔约国未能向他提供平等的工作权利和合理的就业便利，违反了《公约》第五条第二和第三款、第二十七条第一款第(二)、第(七)和第(九)项规定的义务。他认为，如果缔约国没有让雇主承担提供合理便利的全部责任，侵权行为本可避免。缔约国应当从其预算中提供特定资金，或者应当确保国立大学和公共机关具有为残疾人就业提供合理便利的财政基础和明确义务。在这种情况下，本案中要求缔约国提供必要的合理便利，使提交人能够履行与他申请的职位相对应的职能，就不会是过度或不合理的要求。

3.2 提交人还称，缔约国超出了判断余地的范围，因为它没有按照《公约》的标准解释国家立法。劳动法院的判决不符合委员会第 2 号一般性意见(2014 年)的要求，根据该意见，如果工作场所本身不是无障碍的，那么残疾人就不能有效地享有《公约》第二十七条所述的工作和就业权利。因此，工作场所必须如第九条第一款第(一)项所明确指出的那样实现无障碍。拒绝对工作场所作调整，构成所禁止的基于残疾的歧视行为。

3.3 提交人又称，缔约国未能保护他根据《公约》第四条第二款享有的权利：缔约国和索德脱恩大学在 2016 财政年度都有预算盈余，¹ 因此要求它们支付手语翻译费用并非不合理。判断余地不适用于忽视个人权利的行为，因为国家并未说明这些盈余被用于与《公约》规定的义务有关的另一更紧迫的社会需要。

3.4 提交人还称，索德脱恩大学没有评估是否可以采取其他合理的便利措施，使他能够履行与其申请的职位相应的职能。索德脱恩大学确定手语翻译费用过高后，并未分析提交人是否可以完成不需要手语翻译的其他工作任务，例如指导学生、考察学生成绩或管理学生事务，包括通过在线聊天的方式。如果用这种方式对工作加以调整，总费用会大大少于该大学提出的数额。这些措施每年所需支出约为 10 万瑞典克朗(10,695 美元)。缔约国未能提供足够的证据或分析来支持其结论，即所有便利(包括赋予其他工作职责)将构成不合理负担。

3.5 提交人还认为，缔约国在评估所要求的便利是否合理时，没有考虑到聘用提交人担任高级讲师的益处。由于提交人有残疾并拥有关于残疾人权利的知识，他本可以为索德脱恩大学做出宝贵贡献，表明该大学对各种代表性不足的群体持开放和包容的态度。聘用一名身有残疾的高级讲师将使学生能够以专业的方式与残疾人互动。不这样做即构成违反缔约国提高对残疾人认识的义务，违反《公约》第八条。

3.6 提交人最后提出，上述侵权行为必须结合《公约》第三条所载的一般原则来理解，特别是：第(二)项不歧视；第(三)项充分和切实地参与和融入社会；第(五)项机会均等；以及第(六)项无障碍。缔约国取消招聘程序，便没有尊重提交人参与公共就业的平等机会权，违反《公约》第四条第二款、第五条、第九条和第二十七条(单独解读和与第三条一并解读)。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2018 年 7 月 4 日，缔约国提交了关于可否受理和实质问题的意见，认为因证据不足且未用尽国内补救办法，本来文应不予受理。

4.2 缔约国提到了与平等和不歧视有关的国家立法。根据《瑞典宪法》第 1 章第 2 条，公共机构应促进所有人获得社会参与和平等的机会，公共机构应打击基于残疾等理由对人进行的歧视。与本案相关的国内规定见于《歧视法》。根据该法第 1 章第 4 节，无障碍措施不足被视为一种歧视形式。这项规定于 2015 年 1 月生效。除其他外，该规定的目的是使《歧视法》与《公约》相一致。

4.3 禁止歧视的第一个必要前提是个人“处境不利”。这意味着该人(例如求职者)处于较为不利的地位，或者得不到享有某项改善、福利或服务措施等的机会。决定因素是产生了不利影响。另一个标准是未能采取加强无障碍的措施。这也可能意味着所采取的措施不够充分。“可比情况”标准也很关键。它意味着必须对残疾人的情况和其他没有这种残疾的人的情况进行比较。在工作中，这种比较主要涉及残疾人与没有同样残疾的其他求职者或雇员相比从事特定工作的能力。如果采取合理措施可以消除或减少残疾的影响，则雇主不得将残疾可能对工作能力造成的限制纳入考虑。

¹ www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/statens-budget-i-siffror/.

4.4 缔约国称，只有在经营者有能力承担相关费用的情况下，一项措施才能被认为是合理措施。该措施应该可以在常规公共活动或私人活动的框架内获得资金。适当的措施可包括采购职业辅助器具或调整工作场所。还可能涉及改变工作时间、任务或工作安排方法。

4.5 平等问题监察员负责监督《歧视法》的遵守情况。它也可以代表自认为遭受歧视的人采取法律行动。该程序对个人不产生费用。监察员还必须确保社会的任何领域都不会出现与残疾相关的歧视，个人无论残疾与否都享有平等的权利和机会。

4.6 《歧视法》第 6 章载有关于在该法下产生的纠纷中适用的程序规则的规定。纠纷依照《劳动纠纷(司法程序)法》处理，这些案件通常如本案一样直接提交劳动法院一审终审，或提交地区法院一审并可向劳动法院上诉。

4.7 瑞典防止歧视的保护工作也以欧洲联盟理事会关于不歧视的各项指令为基础，包括 2000 年 11 月 27 日欧洲联盟理事会确立就业和职业待遇平等一般框架的第 2000/78/EC 号指令。该指令通过《歧视法》等在瑞典法律中得以实施。该指令第 5 条规定，雇主应在特定情况下采取必要的适当措施，使残疾人能够获得、参与就业或在就业中得到提升，或者接受培训，除非这些措施会给雇主造成过重负担。叙文第 21 段指出，为了确定有关措施是否会造成过重负担，应特别考虑到所涉财务和其他成本、组织或企业的规模和财务资源，以及获得公共资金或任何其他援助的可能性。

4.8 在本案中，劳动法院计算了翻译费用，其中包括瑞典公共就业服务局可根据第 2017:462 号条例提供的工资补贴和日常翻译支助费用，² 该条例为工作能力因残疾受损、需要找到工作或加强保留工作机会的残疾人提供了特别措施。雇主雇用工作能力因残疾受损的残疾人时，可以申请此种补贴。该人必须无业，并在瑞典公共就业服务局登记为求职者，该局才能支付就业期间的部分工资。工资补贴旨在对工作场所可能需要的任何改造进行补偿，补贴水平取决于残疾人需要的改造和支持。瑞典公共就业服务局与雇主共同制定了一份提高雇员工作能力的计划。雇员必须享有符合行业集体协议的工资和其他福利。工资补贴的水平受工资成本和雇主希望雇用的个人工作能力的影响。也可提供发展补贴，用于资助有助于发展个人工作能力的措施。2016 年，9 万多名残疾人在公共就业服务局的各种财政支持下就业。其中约有 29,270 人领取工资补贴。

4.9 此外，2018 年预算法案指出，在职业生活中发挥每个人的技能非常重要。为了实现这一目标，雇主和雇员之间需要有效的沟通。在这一背景下，政府有意在职业生活中提供更多的翻译服务，以增加聋人或聋盲人在就业市场上的机会。为此，瑞典在 2018 年至 2020 年期间每年拨出 1,500 万瑞典克朗。³ 国家健康和福利委员会每年还向省议会划拨 7,500 万瑞典克朗的政府专项拨款，用于翻译服务。省议会也拨出大约 1.56 亿瑞典克朗的自有资源。

² 缔约国提及判决书“Costs in accordance with the framework of public procurement contract”标题下所载信息。

³ 第 2017/18:1 号政府法案。

4.10 缔约国指出，该大学于 2016 年 5 月 17 日决定取消提交人的雇用程序，提交人就这一决定向高等教育上诉委员会提出上诉。提交人请求委员会撤销该大学的决定，并主张该大学违反了禁止无障碍环境不足形式的歧视的规定。他还说，该大学没有研究重新分配工作任务或采用技术解决办法是否可以减少他对翻译的需要，根据《歧视法》的准备工作资料，该大学有义务在他对平等待遇的合理要求和大学的财务条件之间达成妥善的平衡。提交人还要求，上诉委员会如果得出结论认为它无权审查该上诉，则应将上诉提交行政法院。在这方面，缔约国注意到提交人的论点，即根据欧洲人权法院的判例法，公共就业问题涉及公民权利，这一问题还应结合《欧洲人权公约》第 14 条禁止歧视的规定来看待。

4.11 2016 年 7 月 1 日，上诉委员会驳回上诉，并将其提交斯德哥尔摩行政法院。2017 年 1 月 26 日，行政法院驳回了提交人的诉讼并指出，根据《行政诉讼法》第 22 条，裁定所涉的当事人可以对该裁定提出上诉，前提是该裁定对当事人造成不利影响且可以上诉。当事人可向一般行政法院提出上诉，但这不适用于有关就业事项的裁定。索德脱恩大学的决定涉及就业问题，因此根据这些规定，它不能由行政法院裁决。然而，根据《行政诉讼法》第 3 条，如系为确保人人均能享有《欧洲人权公约》第 6.1 条规定的公民权利或义务方面的公正审判权所必需，该法中关于上诉的规定应始终适用。法院认为，该大学的决定不涉及《欧洲人权公约》意义上的公民权利。因此，法院驳回了提交人的诉讼。

4.12 雇用程序被取消之后，提交人向平等问题监察员报告了该大学的决定并称他受到了歧视。监察员决定启动监督工作。他就此于 2016 年 6 月 16 日致函该大学并提出了几个问题，包括询问该大学对提交人向监察员所作陈述的看法。其中一个问题是，该大学是否有可能向提交人提供其他工作任务，从而降低翻译成本。监察员还报告说，提交人建议他可以通过课堂授课以外的方式教学，包括通过电子邮件指导和辅导学生；通过在线聊天室组织考试和教学小组；以及录制讲座等。监察员还说，提交人表示他可以从事行政和研究任务。该大学于 2016 年 7 月 8 日作出答复。其中指出，它公布的是一个公法讲师的职位，其主要内容是教学。它还说，为了大幅降低翻译费用而改变这一职位的职责，或将教学工作重新分配给大学的其他雇员，都不符合招聘需要。此外，由于经济原因，绝大多数的教学活动必须采用集体授课，而不是对个别学生进行远程指导。通过网上聊天室或录音讲座教学将对索德脱恩大学公法课程造成过度且深远的变化，这是不合理的。即使可以做出一些改变，也不要指望它会显著改变对翻译支持的需要。

4.13 2016 年 11 月 16 日，平等问题监察员向劳动法院提起对国家的诉讼。法院于 2017 年 4 月 4 日举行了为期一小时的审前听证。庭审于 2017 年 8 月 30 日举行。除五名法官和法庭书记员之外，出庭的还有平等问题监察员的两名诉讼律师、大学的一名律师、提交人和两名手语翻译。庭审持续了 1 小时 50 分钟。

4.14 缔约国进一步指出，提交人将 1.87 亿瑞典克朗的所谓“未用捐款”称为该大学 2016 年的盈余是不正确的。“未用捐款”是指主要为研究目的从外部来源获得的款项，尚未用于大学的活动。它们用于特定的研究项目，因此已经指定用途，不能用于其他目的。提交人还提到了大学的代理资本，即当一所公立大学未能用尽其获得的所有公共研究和教育资金时可能产生的盈余。代理资本不是年度收入来源，必须用于该大学获得该资本的目的。最后，提交人提到 2016 年中央政府预算中他称为“盈余”的 365 亿瑞典克朗，但应当指出的是，财政政策框架

的一个关键要素是经立法确定并须遵守纪律的中央政府预算过程，不同的支出项目各自单列。促进和保护残疾人权利和可能性的措施见于预算中的几个不同支出领域。2016年，国家的国债总额为12.92亿瑞典克朗(1.3762亿美元)。

4.15 关于申诉可否受理的问题，缔约国提出，它不了解本案是否已经或正在接受另一国际调查或解决程序的审查。

4.16 关于用尽可用的国内补救办法的问题，缔约国指出，提交人就行政法院的裁定向斯德哥尔摩行政上诉法院提出了上诉，该法院于2017年4月7日决定不准许上诉。行政上诉法院的裁定可向最高行政法院提起上诉，该裁定还附有一份附件，其中载有如何上诉的资料。虽然这样的上诉可能最终认定提交人有权对大学的决定提出申诉，并可能审理他提出的大学决定应予撤销的主张，但提交人没有这样做。没有任何迹象表明这样的上诉没有成功的希望，或者会遭到不合理的拖延。因此，缔约国认为，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法。

4.17 不管委员会对《任择议定书》第二条第(三)项和第(四)项的审查结果如何，缔约国坚持认为，根据《任择议定书》第二条第(五)项，本来文显然没有根据，因此不可受理。在这方面，缔约国提及关于实质问题的论点，详述如下。

4.18 如果不宣布来文全部不可受理，则缔约国认为，仍应宣布来文的一部分不可受理。来文提交人必须先向国内法院提出实质性申诉，随后才能向委员会提交任何指称。⁴ 本来文中，提交人声称，当局拒绝对符合他的需要和就业条件的其他可能调整办法开展令他满意的调查，这本身就是侵犯合理便利权的行为。然而，劳动法院的判决清楚地表明，提交人没有向国家司法机关提出任何与该主张有关的问题。法院审理的纠纷仅涉及聋人翻译的费用和合理性。也就是说，正如委员会所指出的，⁵ 双方对何种便利属于必要便利意见一致，但在费用的数额以及这些费用是否构成过度或不合理的负担方面存在分歧。雇主有义务调查可能采取的便利措施，包括改变工作安排、工作时间或任务。然而，劳动法院只能对纠纷双方起诉的问题作出裁决。⁶ 本案中，提交人没有向劳动法院提出任何关于未调查便利措施的问题，法院因此无法评判大学是否应该进行这种调查。没有任何迹象表明，将这些情况诉至劳动法院没有成功的希望或诉讼过程会受到不合理的拖延。将未进行调查一事诉至劳动法院可能会得出提交人受到歧视的结论。因此，应认定提交人诉称的未对便利措施进行调查的申诉不可受理。

4.19 对于实质问题，缔约国认为，提交人申诉的中心论点是，该国无力资助合理便利以及不能确定相关的明确义务是促成据称侵害行为的因素。在这方面，缔约国提到委员会的意见，即“过度或不当负担”指的是提供合理便利的要求必须受到约束，即这样做不会对提供便利方造成过度或不合理的负担，⁷ 需要考虑的潜在因素有：财务成本、可用资源(包括公共补贴)、提供便利方的规模(全部规模)、修改对机构或企业的影响、第三方利益、对其他人的负面影响以及合理健康和

⁴ Deperraz 和 Delieutraz 诉法国(CCPR/C/83/D/1118/2002)，第 6.4 段；Van Marcke 诉比利时(CCPR/C/81/D/904/2000)，第 6.3 段。

⁵ 第 6 号一般性意见(2018 年)，第 25 (a)和(b)段。

⁶ See chapter 5, section 3, of the Labour Disputes (Judicial Procedure) Act, and chapter 17, section 3, of the Swedish Code of Judicial Procedure.

⁷ 第 6 号一般性意见，第 25(b)段。

安全方面的要求。⁸ 缔约国回顾《公约》第二十七条的内容认为，本来文中的主要问题是劳动法院对聋人翻译措施的适度性评估是否构成侵犯提交人根据《公约》第五条和第二十七条享有的权利的行为。

4.20 在这方面，缔约国提及委员会的判例。⁹ 缔约国进一步指出，劳动法院审理的诉讼不仅涉及双方(索德脱恩大学和平等问题监察员)的书面陈述，还包括法院举行的审前听证和庭审。双方都提出了自己的观点，并提供了自己掌握的证据，法院考虑了所有的案件材料。此外，平等问题监察员应提交人的请求在诉讼中担任原告。因此，本案由一个专门处理歧视问题的公共机构提出，这确保他的观点得到了适当表达，利益也得到了保障。此外，劳动法院是一个专门法院，具备评估歧视申诉的专门知识。劳动法院的五名成员达成了一致结论，认为平等问题监察员的主张应予驳回。

4.21 关于劳动法院的案情审查和评估，缔约国强调，法院对相关的国内和欧洲联盟法律及判例、《公约》和委员会的来文意见进行了全面调查。法院随后着手处理翻译费用问题，后根据平等问题监察员坚持的每年 52 万瑞典克朗(55,341 美元)的费用评估了费用是否适度的问题。法院随后得出结论认为，本案中有三个事实要求采取更多的无障碍措施：该大学是国家机关；它的人事预算规模较大；本案所涉的工作是全职岗位。然而，大学每年需付的翻译服务费用实际上相当于提交人的税前工资，这还不包括雇主承担的其他费用。法院还强调，这不是一次性投入的问题，该措施无法使其他残疾员工受益。¹⁰ 最后，法院认为，它无法认定《公约》、《就业平等框架指令》或《歧视法》及其准备工作资料支持如下结论，即要求雇主在像本案这样的情况下以每年约 50 万瑞典克朗的费用采取此类便利措施是合理的。法院最终认定，该大学为雇用提交人而必须采取的相关便利措施不合理，因此并未歧视他。

4.22 劳动法院的案情评估依据的是委员会根据《公约》第二条、第五和第二十七条进行评估时应同样适用的适度性标准。这种评估需要对经济因素进行审查，并需要平衡涉及的不同利益。关于提交人认为该判决对瑞典国内所有申请就业的聋人造成不利影响的论点，缔约国认为，对该判决作出如此牵强的解释毫无道理，因为法院显然是根据提交人案件的具体情况作出判决的。此外，它仅限于监察员提出歧视指控所基于的情况。

4.23 鉴于上述情况，缔约国得出结论认为，劳动法院的国内诉讼程序和法院的评估保持了较高水准，没有迹象表明这些程序是任意的或具有其他缺陷，或构成司法不公。也没有任何迹象表明相关程序未能保护提交人免受歧视。劳动法院作出对提交人不利的裁决这一事实并不影响得出这一结论。因此，委员会应认可，劳动法院的结论不构成侵犯提交人根据《公约》第五和第二十七条享有的权利的情况。

⁸ 同上，第 26(e)段。

⁹ Junelin 诉瑞典(CRPD/C/12/D/5/2011)，第 10.5 段。

¹⁰ 法院提到 Junelin 诉瑞典(CRPD/C/12/D/5/2011)中的反对意见，附录第 5 段指出，还必须考虑对其他残疾雇员的益处。

4.24 关于提交人就不提供资助提出的主张，缔约国认为，没有迹象表明提交人所说的不提供资助情况与劳动法院的结论之间存在具体联系。因此，来文的这一部分涉及国家资助便利措施的一般情况，更适合《公约》第三十五和第三十六条规定的报告程序。如果委员会得出不同结论，则缔约国认为自身在这个问题上应享有极大的判断余地。¹¹

4.25 缔约国还提出，提交人可获得多种资助措施，以日常翻译支助和更重要的年度工资补贴的形式，为提交人就业提供便利。工资补贴每年将支付 22 万瑞典克朗(23,414 美元)，在每年 74 万瑞典克朗(78,755 美元)的翻译费用中占到近 30%。因此，本案中必须认定国家提供了充足的资金，尤其考虑到国家在这方面应该享有较大的判断余地。

4.26 缔约国进一步提出，尽管上述国家资助的措施是劳动法院判决中唯一涉及的措施，但这并不一定意味着不存在其他资助措施。平等问题监察员并未质疑在计算翻译费用时是否应考虑以工资补贴和日常翻译形式提供的支助，也未对这些措施的范围提出质疑，法院因而无法考虑其他资助措施的可能性。

4.27 缔约国又指出，提交人称该大学没有调查除聋人翻译以外的调整措施，因而侵犯了他的权利。缔约国重申应认定来文的这一部分不可受理，同时提到该大学 2016 年 7 月 8 日对平等问题监察员的答复，其中得出结论认为，所提议的措施将对公布的讲师职位造成太大改变。因此，缔约国认为，本来文并未显示出有违反《公约》的情况。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2019 年 1 月 15 日的评论中确认，他没有就行政上诉法院的裁决向最高行政法院提出上诉。然而，他认为，这种上诉对于用尽相关的国内补救办法并非必要。他指出，平等问题监察员根据《歧视法》第 6 章第 9 条，建议他不予上诉。

5.2 提交人还提出，缔约国没有说明所招聘的讲师职位的全部工作职责。其中一个为讲师工作两年后有开展研究的机会。此外，所有大学都有为讲师提供职业方案的法律义务，最终目标是让他们有机会申请教学要求较少的教授职位。这份工作并非所有方面都需要翻译。讲师可在某些方面使用计算机作为辅助工具。提交人还认为，缔约国认为无论有没有手语翻译，他都不能通过使用在线教学和“翻转课堂”等形式集体授课，但这种认识是不正确的。越来越多的大学都引入了这种在线教学。此外，在所有教学形式中，大多数讲师更喜欢讨论会的形式，而不是辅导学生撰写读书摘要和考试论文。因此，该大学重新分配工作职责没有形式上的障碍。这些事实对长期成本具有重要意义，因为随着提交人的职业生涯在既定的工作中不断发展，相关成本将逐渐降低。

¹¹ European Court of Human Rights, *James and Others v. the United Kingdom*, Case No. 8793/79, 21 February 1986, para. 46; and *Hatton and Others v. the United Kingdom*, Case No. 36022/97, Judgment, 8 July 2003, para. 97. 另见人权事务委员会，*Kitok 诉瑞典*，第 197/1985 号来文，第 9.2 段；*Love 等人诉澳大利亚*(CCPR/C/77/D/983/2001)，第 8.2 段。

5.3 提交人欢迎缔约国对 2016 年年度报告中指定用于教学和研究的“未用捐款”做出澄清。然而，他认为，该大学 2016 财年据称有近 1,200 万瑞典克朗(1,277,107 美元)的净盈余，可用于支付该大学的任何活动费用。这一盈余是 2016 财年收入和成本之间净差额的结果。

5.4 提交人进一步回顾说，该大学在决定终止招聘之前并未提醒提交人注意国家资助的措施不足，缔约国没有提到这一事实。提交人称，他得知最终决定后立即与该大学联系，讨论所需翻译费用较少的替代措施，但该大学对他的建议置之不理。提交人随后与主管当局联系，询问它们是否可以批准免于遵守相关法令，使瑞典公共就业服务局提供的工资补贴能够超过每月 18,300 瑞典克朗(1,948 美元)的上限。缔约国将提交人交由瑞典公共就业服务局接待，该局后来告诉他无能为力。此外，提交人还联系了斯德哥尔摩省议会，询问是否可以允许该大学提供每月最多 20 小时的日常翻译服务，使他能够给学生授课。省议会答复说鉴于当前的惯例，无法采取任何行动。

5.5 关于缔约国就来文可否受理提出的论点，提交人重申，他没有对该大学的决定提出申诉，以便中止取消该就业岗位的程序。然而，行政法院无权命令该大学雇用他或对他遭受的非法歧视做出赔偿。相反，正如缔约国所说，行政法院本可以撤销终止招聘程序的决定。

5.6 在这方面，提交人提出，根据欧洲人权法院的判例，他只需用尽几种平行补救办法中的一种。¹² 他选择对该大学提起民事诉讼，以此作为一种补救办法。提交人认为，不能期望他用尽彼此平行的其他补救办法。在劳动法院进行的诉讼是一项足以使委员会有权处理其申诉的补救办法。此外，提交人认为，他只需提出一个实质性问题，而无需严格满足《公约》规定的法律定性条件。¹³ 最高法院 1993 年 NJA 1993 s. 13 号判决书体现出瑞典适用法官知法原则，该判决认定法院不受诉讼各方所陈述事实的法律性质的约束。提交人认为，本案中，劳动法院已经根据瑞典法律在判决中确定了本案事实的法律性质，提交人因而用尽了可用的国内补救办法。

5.7 缔约国主张至少应宣布来文关于未对便利措施进行调查的部分不可受理，就此，提交人同意这个问题并非劳动法院诉讼程序的焦点。无论诉讼各方提出的法律定性意见如何，劳动法院都对案情进行了独立评估，尤其考虑到提交人已通过信函明确提请平等问题监察员并通过诉讼提请劳动法院注意未进行调查的情况。因此，应宣布提交人关于未对便利措施进行调查的指称可以受理。

5.8 提交人还认为，本案不同于 D. L.诉瑞典案，因为他已经用尽了民事诉讼程序。他辩称，如果没有民事补救办法，如果平等问题监察员没有阻止他向最高行政法院上诉，他可能会对该裁定提出上诉。然而，这种上诉在本案中可能不会有效。

¹² European Court of Human Rights, *Karakó v. Hungary*, Case No. 39311/05, and *Marinkovic v. Sweden*, Case No. 43570/10.

¹³ European Court of Human Rights, *Castells v. Spain*, Case No. 11798/85, Judgment, 23 April 1992, para. 32; *Fressoz and Roire v. France*, Case No. 29183/95, Judgment, 21 January 1999, para. 37; *Vučković and Others v. Serbia* (Grand Chamber), Judgment, 25 March 2014, paras. 72, 79 and 81–82.

5.9 关于缔约国提出的拥有广泛判断余地的论点，提交人并不质疑这一原则的一般法律理由。然而，国家获得的判断余地不得宽泛到造成系统侵犯《公约》所载权利的程度。提交人提到委员会第6号一般性意见(2018年)，根据该意见，应对歧视是必须立即落实的交叉义务，不宜逐步实现。在就业中提供合理便利和确保不歧视方面不可享有广泛的判断余地，而应该立即实现，以防止提交人的权利受到侵犯。

5.10 提交人提到委员会的判例，认为本案中就合理便利进行的谈判不符合《公约》的标准。他无法对替代性便利措施提出关切，因为就业程序考虑的重点是手语翻译问题，把它作为唯一适当和合理的便利措施，而且雇主后来又拒绝提供这种便利。提交人认为该大学应该继续与他谈判。

5.11 提交人重申，劳动法院没有考虑到雇用一名聋人讲师可促进多样性并反映社会的构成情况，从而会对学生和同事的态度产生积极影响。这样的讲师也可以成为年轻残疾人的榜样。劳动法院没有分析其判决对提交人和其他聋人专业人员的潜在后果。因为所有雇主都可以根据这份判决，取消聋人申请需要大量沟通的工作的资格。

5.12 该大学未提供资助是本案的一个重要方面，但国家未能在国立大学实施合理便利是相当大的司法不公。正如缔约国所说，日常翻译和工资补贴等便利措施可以获得大量资助。然而，提交人强调，提交人无法向法院主张这类资助，因为这不是一项可依法强制执行的行为。提交人曾询问该大学能否与外部捐助者核实，他们是否有可能支付提交人需要的合理便利措施所需的费用，但没有成功。

缔约国的补充意见

6.1 2019年10月4日，缔约国提出了补充意见，坚持原有立场并提供了补充资料。

6.2 提交人称该大学近1,200万瑞典克朗的净盈余可用于为该大学的任何活动费用提供资金，缔约国就此重申，指定用于特定目的的资金不能用于其他目的，不能将大学等同于可以重新分配资金的私营公司。

6.3 提交人辩称，他无需对行政上诉法院的裁定提出上诉以用尽所有国内补救办法；缔约国就此坚持原有立场，即提交人应该利用向他提供合理补救前景的所有司法和行政渠道。¹⁴ 提交人还辩称未用尽补救办法的责任不在于他，因为平等问题监察员鼓励他不要上诉；缔约国对此表示，提交人没有提供这方面的任何证据。缔约国还指出，根据《歧视法》第6章第9条，对于就公共部门雇主宣布的雇用决定提起的赔偿诉讼，在该雇用决定成为最终决定且不可上诉之前可不予审理。根据立法历史，这一规定并不妨碍对尚未成为最终决定且不可上诉的决定提起此类诉讼。也就是说，尽管有这项规定，平等问题监察员也可以在该雇用决定尚未成为最终决定且不可上诉的情况下，向劳动法院提起歧视赔偿诉讼。唯一的限制是，劳动法院在雇用决定成为最终决定且不可上诉之前，不可对此案做出裁决。因此，缔约国认为，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法。

¹⁴ Crochet 诉法国(CCPR/C/100/D/1777/2008)，第6.4段。

6.4 缔约国还坚持其立场，认为提交人所说的未对便利措施进行调查的指称应宣布为不可受理。缔约国注意到，提交人称他已通过诉讼提请劳动法院注意他所称的未进行调查一事，而且根据法官知法原则，法院本可以就此作出裁决；而缔约国认为，劳动法院不能仅凭提交人提请法院注意某个问题或事实，就将这个问题或事实作为判决的基础。根据瑞典《司法程序法》第 17 章第 3 条，判决只能基于一方当事人提出的作为其诉讼理由的情况。“情况”仅指法律事实，即一方为获得其希望在诉讼中实现的法律救济而提出的指称。法院不得对引用法律事实方面的任何缺陷进行引申或补充。为诉讼程序设定框架的是当事各方。应由每一方说明诉讼材料的哪些部分构成诉讼的理由，亦即法院应将审理所限于的部分。当事各方必须将诉讼材料归为事实，如果当事方没有援引其他情况作为诉讼理由，则法院是否认为就特定法律救济而言应考虑其他情况是无关紧要的。本案中，由于提交人没有向劳动法院起诉任何关于未对便利措施进行调查的问题，故法院无法评判该大学是否应该开展这种调查。缔约国还质疑的是，提交人参考其代理人的意见是否可以免除他用尽国内补救办法的义务。提交人如对监察员不满意，则可撤销同意，再由本人或通过律师采取法律行动。

6.5 缔约国还提出，提交人关于在线教学、“翻转课堂”和工作职责重新分配的说法涉及调查替代性便利措施的同一问题，缔约国认为已对此作出了回应。平等问题监察员在劳动法院的立场是手语翻译的费用为每年 52 万瑞典克朗。他没有提到任何所谓可以降低长期成本的法律事实。因此，缔约国认为，提交人没有用尽国内补救办法，因而也应宣布本来文的这一部分不可受理。

6.6 缔约国随后指出，提交人似乎提出了与“执行不足”有关的新主张。在这方面，《歧视法》及其禁止的不同形式的歧视以欧洲联盟法律为基础。尤为重要的是 2000 年 11 月 27 日欧洲联盟理事会第 2000/78/EC 号指令，其中确立了就业和职业待遇平等的一般框架。该指令叙文第 20 段指出应提供适当的措施，即提供有效和实用的措施，使工作场所适应残疾状况。

6.7 提交人称讲师在两年后有开展研究的机会，所有大学在法律上都有义务为讲师提供职业方案，让他们有机会申请教授职位；缔约国认为这些说法不正确。首先，招聘广告上说这个职位可能包括研究内容，但前提是获得必要的资金。其次，瑞典大学没有义务为讲师提供职业方案。因此，在确定该职位将来的要求，包括对翻译的需要时，基本上必须依靠推测。提交人提出该工作并非所有方面都需要手语翻译，缔约国就此认为，这一点是劳动法院争端双方的共识，双方对该职位所需手语翻译的程度达成了一致。劳动法院依据平等问题监察员所主张的手语翻译费用作出了判决。这一费用是从每年所需费用中扣除工资补贴的年度费用得出的，关于针对工作能力因残疾受损的残疾人的特别措施的法令规定，该补贴的年度资助上限约为 22 万瑞典克朗。瑞典补贴法规规定的资助上限是基于政府财政考虑和政治优先事项得出的结果。此外，虽然可以批准豁免，但这一权力仅作为例外措施有限使用。例如，它适用于政府机构由于某种原因在某一年无法履行法令规定的报告义务的情况。因此，缔约国认为，本来文并未显示出有违反《公约》的情况。

B. 委员会对可否受理和实质问题的审议情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何指称之前，委员会必须根据《任择议定书》第二条和委员会议事规则第 65 条，决定该案是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

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

7.3 委员会注意到，缔约国首先认为提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，理由是他没有就行政上诉法院 2017 年 4 月 7 日的裁定向最高行政法院提出上诉，尽管上诉可能最终认定提交人有权对该大学的决定提出申诉，并可能审理他提出的大学决定应予撤销的主张。委员会还注意到，据缔约国称，没有任何迹象表明这样的上诉毫无成功的希望或者会受到不合理的拖延。然而，委员会还注意到，如缔约国所述，《歧视法》第 6 章载有关于在该法下产生的纠纷中适用的程序规则的规定。相关纠纷依照《劳动纠纷(司法程序)法》处理。这些案件通常如本案一样直接提交劳动法院一审终审，或提交地区法院一审并可向劳动法院上诉。此外，根据《行政诉讼法》第 22 条，个人可对劳动法院作出的裁定提出上诉，前提是該裁定对该人具有不利影响，而且所涉问题可以上诉。根据该法第 22a 条，当事人可向一般行政法院提出上诉，但这不适用于有关就业事项的裁定(见上文第 4.11 段)。本案中，行政法院最终认定提交人的主张显然涉及就业问题，不能将之视为民事主张。因此，正如平等机会监察员(一个专门处理歧视问题的公共机构)对提交人所说的那样(见上文第 4.20 段)，向最高行政法院上诉不大可能带来有效的救济。

7.4 委员会还注意到，缔约国辩称提交人的申诉应部分不予受理，因为它认为提交人没有直接将未对便利措施进行调查的问题诉至劳动法院，故法院无法评估该大学是否应该进行这种调查。在这方面，委员会还注意到，提交人同意缔约国的立场，即劳动法院诉讼程序的主要侧重点并不在于未进行调查一事。然而，委员会还注意到，显然就未进行调查的问题提请了监察员的注意，而且提交人申诉的事由显然提出了合理便利的问题，这一问题本身一贯意味着对雇主考虑替代性措施的程度进行分析。因此，根据法官知法原则，未能直接提出法律要点本身不妨碍受理案件的司法机关处理明显属于申诉部分事由的问题，但其审理的范围不应超出材料中提出的申诉。鉴于上述情况，委员会根据《任择议定书》第二条第(四)款得出结论，认为提交人已用尽所有可用的国内补救办法。

7.5 委员会还注意到，缔约国辩称根据《任择议定书》第二条第(五)项，提交人的申诉缺乏证据，因而应认定为不可受理；因为缔约国认为，“劳动法院的国内诉讼程序和法院的评估保持了较高水准，没有迹象表明这些程序具有任意性或其他缺陷，或构成司法不公。也没有任何迹象表明相关程序未能保护提交人免受歧视”。尽管如此，委员会也注意到提交人的论点，即他申请职位的招聘过程之所以被取消，是因为他履行该职位的职能所需手语翻译会产生费用，他提议除手语翻译以外，可采用其他的工作调整或合理便利形式(如越来越多的大学使用的在线教学)，而这些内容在招聘过程的任何阶段都没有得到考虑；劳动法院没有适当评估提交人向大学建议的合理便利措施。有鉴于此，委员会认为，提交人就可否受理而言已充分证实了他提出的申诉，并着手审查实质问题。

审议实质问题

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

8.2 本案中的问题是，国家当局就提交人参与的招聘过程所作的裁定是否构成侵犯他根据《公约》第五和第二十七条享有的权利的行为。委员会注意到，提交人指称，他申请的国立大学认为他是该职位最合格的候选人，但该大学于 2016 年 5 月 17 日取消了招聘程序，称提供手语翻译、以此作为保障提交人与他人平等就业权利的手段的费用太高。委员会还注意到，缔约国没有对这一说法提出异议。

8.3 委员会还注意到，提交人辩称该大学和劳动法院对手语翻译费用所做的适度性评估存在错误，而且并未调查其他可能的便利措施，这侵犯了他的权利。此外，委员会注意到，提交人坚称大学在决定终止招聘之前并未提醒他国家资助的措施不足。

8.4 委员会回顾，根据《公约》第二十七条第(一)、第(五)、第(七)和第(九)项，缔约国有责任：在一切形式就业的一切事项上，包括在征聘、雇用和就业条件、继续就业、职业提升以及安全和健康的工作条件方面，禁止基于残疾的歧视；在劳动力市场上促进残疾人的就业机会和职业提升机会，协助残疾人寻找、获得、保持和恢复工作；在公共部门雇用残疾人；并确保在工作场所为残疾人提供合理便利。委员会进一步回顾，根据《公约》第二条，“合理便利”是指根据具体需要，在不造成过度或不当负担的情况下，进行必要和适当的修改和调整，以确保残疾人在与其他人平等的基础上享有或行使一切人权和基本自由。¹⁵

8.5 委员会还回顾，《公约》第五条禁止对残疾人的一切形式歧视，包括拒绝提供合理便利，这也是一种被禁止的歧视形式，合理便利不应逐步实现。¹⁶ 这意味着，一切形式的歧视都同样违反《公约》，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是不恰当的。委员会还回顾，合理便利是一项即刻义务，这意味着从残疾人要求进入无法进入的场所或环境，或想要行使其权利之时起就必须提供便利。¹⁷ 为此，义务承担者必须与残疾人进行对话，以便让其参与寻找解决办法，更好地实现自身权利、建设自身能力。¹⁸

8.6 委员会还回顾，在评估便利措施是否合理和适度时，缔约国享有一定的判断余地。委员会还认为，一般应由《公约》缔约国法院评估具体案件中的事实和证据，除非认定评估明具有任意性或构成司法不公。¹⁹

8.7 委员会注意到，本案涉及以下多个国家机关，各自负有相应的任务和责任：国立大学(公布空缺并取消了招聘程序)、平等问题监察员(受理了提交人的申诉并在国家司法机关面前为他代理)、高等教育上诉委员会、劳动法院、行政法院和行政上诉法院。就大学而言，委员会认为，它没有告知提交人国家资助的措施不足以支付他履行所申请职位的职能所必要的调整费用，这妨碍了任何协商和考虑

¹⁵ Junelin 诉瑞典(CRPD/C/12/D/5/2011)，第 10.4 段。

¹⁶ 第 6 号一般性意见(2018 年)，第 12 段。

¹⁷ V.F.C.诉西班牙(CRPD/C/21/D/34/2015)，第 8.4 段。

¹⁸ 第 6 号一般性意见(2018 年)，第 26(a)和第 67(h)段。

¹⁹ Junelin 诉瑞典(CRPD/C/12/D/5/2011)，第 10.5 段。

替代性便利措施的进程。也就是说，与提交人举行对话，从而对他担任长期讲师的能力加以评估和培养的可能性被排除了，因为在进行任何协商和分析替代调整措施之前，招聘过程被取消了。

8.8 未开展对话对司法诉讼产生了影响，在整个诉讼过程中，当局将论证的重点放在了手语翻译的费用上，而没有考虑其他可能的调整措施。劳动法院以这种方式分析了：相对于雇主支付能力的手语翻译费用；采取的措施对提交人担任所涉职务的能力的影响；雇用期限；为提交人采取的措施对其他残疾人的影响；以及雇主和雇员本可享受的一些国家资助措施。在审查了这些问题之后，劳动法院得出结论认为这些调整措施的成本太高。

8.9 委员会回顾，获得合理便利的过程应当是合作和互动的，以在雇员和雇主两者的需要之间达成可能的最佳平衡为目标。²⁰ 在决定采取哪些合理的便利措施时，缔约国必须确保公共机关能确定为使雇员能够履行其主要职责而可作出的有效调整。本案中，委员会注意到，提交人多次特意向该大学和平等问题监察员提出替代性便利措施的建议，希望监察员这一专门的公共机关向法院提出这一问题。在这一背景下，委员会还注意到，缔约国说通过日常翻译和年度工资补贴，提交人可获得数量可观的方便他就业的资助。委员会还注意到，缔约国称，尽管劳动法院的判决中仅涉及上述国家资助措施，这并不一定意味着没有其他资助措施，但由于平等问题监察员未提出这一问题，故法院无法考虑采取这些资助措施的可能性(见第 4.26 和第 4.27 段)。缔约国这样表示，即承认其公共机关有责任向诉讼程序当事各方妥善通报有哪些经费可用于支持提交人就业。委员会对妥善调查替代性便利措施和“其他资助措施”的结果不发表意见。然而，委员会认为，主管机关未能采取一切促进实现残疾人工作权利的可用措施。

8.10 委员会最后注意到，据提交人称，国家机关没有考虑到雇用一名聋人讲师可能会对学生和同事的态度产生积极影响，从而促进多样性并反映出社会构成，也没有考虑到这样做对将来可能出现的听力障碍候选人产生的积极影响。在这方面，委员会欢迎劳动法院审理了雇用提交人可能给其他残疾雇员带来益处的问题。然而，委员会还注意到，法院最终认定向提交人提供手语翻译不会使其他有听力障碍的潜在雇员受益。委员会认为，这一论点侧重于为提交人采取的具体措施，但没有从更广泛的角度考虑到法院评估意见的负面影响，因为这阻碍了潜在雇主考虑雇用听力障碍者担任与提交人申请的职位相似的职位的可能性。

8.11 鉴于上述情况，委员会认为，缔约国当局的裁定和干预措施限制了选用残疾人担任要求工作环境适应其需求的职位的可能性。具体而言，缔约国认为，劳动法院对提交人要求的支助和调整措施的评估意见支持拒绝提供合理便利的做法，致使提交人在事实上受到歧视，被排除在他所申请的职位之外，侵犯了他根据《公约》第五和第二十七条享有的权利。

²⁰ V.F.C.诉西班牙(CRPD/C/21/D/34/2015)，第 8.7 段。

C. 结论和建议

9. 委员会依照《任择议定书》第五条行事，认为缔约国没有履行《公约》第五和第二十七条规定的义务。因此，委员会向缔约国提出以下建议：

- (a) 就提交人而言，缔约国有义务：
 - (一) 向他提供有效补救，包括偿付他所发生的任何法律费用及提供赔偿金；
 - (二) 公布本意见，并以无障碍形式广泛分发，以供所有群体查阅。
- (b) 总体而言，缔约国有义务采取措施，防止今后发生类似侵权行为，包括：
 - (一) 采取具体措施，确保在实践中促进残疾人就业，包括确保评估便利措施合理性和适度性的适用标准符合《公约》所载原则和本意见所载建议，并系统地与残疾人进行对话，以便在与其他人平等的基础上实现残疾人的各项权利；
 - (二) 确保向参与招聘过程的国家工作人员和法律工作者，特别是劳动法院的法律工作者，提供关于《公约》及其《任择议定书》的适当和定期培训，包括根据《公约》，特别是第九条和第二十七条促进残疾人就业的培训。

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，包括提供资料，说明根据委员会本意见和建议所采取的任何行动。
