



残疾人权利公约

Distr.: General
30 May 2022
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 48/2018 号来文的意见* **

来文提交人:	M. R. i V. (由律师 Victoria Prada Pérez 代理)
据称受害人:	提交人
缔约国:	西班牙
来文日期:	2015 年 11 月 17 日(首次提交)
意见通过日期:	2022 年 3 月 24 日
事由:	在保持或继续就业方面不受歧视的权利(调任转岗)
程序性问题:	用尽国内补救办法; 证实不足; 基于属时理由的可受理性
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)至第(四)项, 第五条第一和第二款, 以及第二十七条第一款第(一)项、第(二)项和第(七)至第(九)项
《任择议定书》条款:	第二条第(二)项和第(四)至第(六)项

1. 来文提交人 M. R. i V., 西班牙国民, 1961 年 1 月 22 日出生。提交人称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第二十七条第一款第(一)项、第(二)项和第(七)至第(九)项(单独解读以及与第三条第(一)至第(四)项和第五条第一和第二款一并解读)

* 委员会第二十六届会议(2022 年 3 月 7 日至 25 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审议: 罗莎·伊达利亚·阿尔达纳·萨尔格罗、但拉米·奥马鲁·巴沙鲁·格雷勒·敦道布道尔吉、格特鲁德·奥福里瓦·费弗梅、维维安·费尔南德斯·德托里霍斯、玛拉·克里斯蒂娜·加布里利、阿马利娅·埃娃·加米奥·里奥斯、塞缪尔·恩朱古纳·卡布埃、罗斯玛丽·凯伊斯、金美延、阿卜杜勒-马吉德·马克尼、罗伯特·马丁爵士、弗洛伊德·莫里斯、乔纳斯·卢克斯、马库斯·舍费尔和绍瓦拉格·童归。



享有的权利。《公约任择议定书》于 2008 年 5 月 3 日对缔约国生效。提交人由律师 Victoria Prada Pérez 代理。

A. 当事各方提交的资料和意见概述

提交人陈述的事实

2.1 提交人称自己有精神残疾，具体而言，他有一种具有解释性特征的适应障碍。

2.2 2004 年 12 月 14 日，国家社会保障局宣布，提交人因在加泰罗尼亚自治区警察部队(Mossos d'Esquadra)履行职责而处于永久性完全残疾状况。¹ 根据残疾医疗评估处 2004 年 9 月 20 日出具的医疗报告，提交人的状况是一种具有解释性特征的适应障碍，因此他不宜使用武器。此事宣布之后，提交人失去了加泰罗尼亚自治区警察部队的公务员职位，因为当时没有允许转岗的条例。²

2.3 提交人说，加泰罗尼亚自治区政府内政部通知他，根据加泰罗尼亚第 10/1994 号法第 61(3)条，第 246/2008 号法令已生效。该法令管辖着加泰罗尼亚自治区警察部队中转岗这一特殊行政情况，因此也管辖着他申请复职以及调任至符合他的要求的职位可用的程序。2009 年 9 月 20 日，根据该法令第 19 条，提交人向司法部申请调任至非警察性质的一般支持岗位。

2.4 2009 年 12 月 29 日，根据《法令》第 19.2 条，健康监测股出具了一份医疗报告称，不“建议”提交人在警察总局内从事支持工作，因为在工作场所与警察接触可能会导致他的健康状况恶化。根据这份报告和《法令》第 19 条，内政部在 2010 年 2 月 15 日的决定中驳回了提交人的申请。

2.5 2010 年 4 月 19 日，提交人向巴塞罗那第 13 号行政法院提出行政上诉，要求宣布内政部的决定无效。提交人在上诉中称，根据《法令》第 22.4 条，健康监测股在医疗报告中“建议”而不是“声明”他不应在警察总局内从事支持工作。³ 因此他认为，他可以调任至警察总局之外的职位。提交人上诉的依据是《残疾人权利公约》和《宪法》的若干条款，包括关于尊严和国际条约适用性的第 10 条、关于平等和禁止歧视的第 14 条、关于获得公共服务的第 23 条和关于工作权的第 35 条。

2.6 巴塞罗那第 13 号行政法院在 2011 年 10 月 18 日第 273 号判决中驳回了提交人的行政上诉。法院裁定，《法令》没有承认转岗是一项绝对权利，因为这项权利仍取决于所涉公务员充分履职的身心能力。法院还澄清，医疗报告中提及的警察总局内的支持任务事关警察总局内外“公共安全”领域的所有职位，使用动词“建议”应解读为礼貌用语。所以，虽然提交人申请的是非警察职位，但仍需要接受职业危害预防局的审查。法院补充称，虽然《法令》没有表示此类医疗报告具有约束力，但对于这份报告内政部很难忽视，因为提交人虽在上诉中声称将提

¹ 根据 1994 年 6 月 20 日第 1/1994 号皇家法令第 137 条。

² 2008 年 12 月 16 日第 246/2008 号法令对转岗的概念作了规定。

³ 第 246/2008 号法令第 22.4 条允许将由于精神健康原因而处于永久性完全残疾状况的人调任至警察总局以外负责公共安全的部委的办公室或工作场所任职。

出专家证据以证明报告不可信，但并没有这样做。对于没有任何岗位不涉及与警察的接触或互动这一事实，提交人也没有提出异议。

2.7 2011年11月14日，提交人就巴塞罗那第13号行政法院的判决向加泰罗尼亚高等法院提出上诉，他在上诉中质疑法院对医疗报告中所用动词“建议”的主观解读，并认为，法院忽视了使用这个词的法律意义。提交人要求宣布内政部的决定无效，承认他根据《法令》转岗的权利，并从他申请该职位之日起追溯支付相应的工资，包括社会保障缴款。2012年5月2日，提交人对上诉作了补充，提交了两份关于类似案件的裁决，以说明高等法院以往采取的立场。这些案件所涉的加泰罗尼亚自治区警察部队的警官有同样程度的残疾，在失去工作后转岗。⁴

2.8 2013年3月7日，加泰罗尼亚高等法院驳回了上诉，理由是医疗报告明确指出，提交人不能从事支持工作，因为不论在警察总局还是在公共安全领域的其他工作场所，与警察接触都会导致他的健康状况恶化。关于提交人提交的裁决，高等法院指出，这些案件中事实背景并不相同：裁决下达之时《法令》尚未生效，并且所涉人员有身体残疾，而提交人有可能加重的精神残疾。

2.9 2013年4月24日，提交人申请撤销在加泰罗尼亚高等法院对第273号判决提出的诉讼。提交人声称，高等法院没有就判决是否侵犯了他的下列基本权利作出裁决：法律面前平等和禁止歧视(《宪法》第14条)、获得公共服务(第23条)、工作权(第35条)和人的尊严以及遵守国际条约的义务(第10条)。提交人还声称，判决违反了合法性原则，因为现行条例，特别是《法令》第22.4条(根据该条，他本应调任至非警察技术支持岗位)没有得到适当适用。

2.10 2013年9月19日，加泰罗尼亚高等法院驳回了撤销诉讼的申请，理由是法院已经裁定，不存在违反提交人首次申诉中所援引宪法条款的情况。

2.11 2013年11月13日，提交人针对加泰罗尼亚高等法院的判决，向宪法法院申请要求宪法权利保护。提交人声称，存在侵犯他受到有效保护的权利(《宪法》第24条第1款)、工作权(第35条)、获得公共服务的权利(第23条)以及违反合法性原则(第9条第3款)的情况。2014年1月29日，宪法法院告知提交人，他的宪法权利保护申请被驳回，理由是他未能证明申请的具体宪法意义。

申诉

3.1 提交人声称，他申请了警察部队中承担一般支持职责的非警察岗位，缔约国拒绝了他的申请，使他没有机会转岗并留在加泰罗尼亚自治区警察部队工作，这侵犯了他根据《公约》第二十七条第一款第(一)项、第(二)项和第(七)至第(九)项(单独解读以及与第三条第(一)至第(四)项和第五条第一和第二款一并解读)享有的权利。

3.2 提交人声称，公共当局直接违反了第二十七条第一款第(七)项，因为他是加泰罗尼亚自治区警察部队的公务员，提交人还称，违反行为得到了司法部门的认可，从而向西班牙社会发出了一个非常不好的信息。

3.3 提交人声称，关于第二十七条第一款第(一)项、第(二)项和第(七)至第(九)项，缔约国违反的一般原则包括：尊重尊严、不歧视、充分和切实参与和融入社

⁴ 巴塞罗那第12号行政法院第147/2010号判决和加泰罗尼亚高等法院第1270/2011号判决。

会、尊重差异和接受残疾人是人的多样性的一部分和人类的一份子、以及均等和不歧视，这些权利载于《公约》第三条第(一)至第(五)项。提交人指出，他的案件是以残疾的医学模式作为基于残疾排除某人之理由的一个实例，而《公约》提倡的是消除这种做法并采用人权模式。

3.4 关于违反第五条第一和第二款(与第二十七条第一款一并解读)的情况，提交人声称，他因残疾而受到歧视，因为在行政和司法程序中，他没有机会依照法律规定转岗。提交人称，缔约国以潦草和主观的方式处理了他的案件，忽视了缔约国提供合理便利和替代办法的积极义务，从而以残疾为由歧视提交人，侵犯了他的平等权和尊严。提交人认为，他所受待遇与其他处境相同的人不一样，并提及提交加泰罗尼亚高等法院的两项判决，这两项判决事关加泰罗尼亚自治区警察部队的残疾警官调任至警察总局以外的职位。

3.5 提交人提请注意，在多个案件中，⁵ 委员会曾认定存在违反《公约》第二十七条的情况，他认为，委员会在这些案件中通过的意见具有实际意义并且适用于他本人的案件。

3.6 提交人请委员会承认存在所称违反《公约》的情况，并请委员会建议缔约国按照他权利受到侵犯的严重程度给予他最为适当的赔偿，包括让他重新加入公务员队伍，在警察总局之外的任何部门执行协助和支持任务。提交人还要求，作为赔偿措施，获得从 2009 年 9 月 20 日起相应的工资支付外加法定利息以及从同日开始的社会保障缴款支付。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2019 年 5 月 23 日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见。缔约国认为来文不可受理，原因是属时理由，以及国内补救办法尚未用尽，来文显然毫无根据，构成滥用《任择议定书》第二条第(六)、第(四)、第(五)和第(二)项之下的提交权。如果委员会认定来文可受理，则缔约国认为，来文中的诉求没有法律依据，提交人根据《公约》享有的权利受到了尊重。

4.2 关于提交人陈述的事实，缔约国认为，提交人申请转岗时正在他自己的建筑公司工作，他的申请是工会战略的一部分。⁶

4.3 关于提交人的行政上诉，缔约国指出，提交人曾宣称将提供一份专家报告，反驳已出具的建议他不宜调任转岗的报告，但从未这样做。

4.4 缔约国认为，提交人提供的加泰罗尼亚高等法院的判决书所言与提交人的主张并不相符。这些判决书的出发点是，申诉人被调任至部队中一个非警察的支持岗位，并主张他有权从本应调任至该岗位之时起领取欠薪；但这些判决书并没有确立申诉人有权调任转岗至自治区警察部队之外的岗位。关于委员会的意见，提交人提及的来文与本来文事由不同，并且其中两份来文被委员会驳回。

⁵ Gröninger 等诉德国(CRPD/C/D/2/2010)；Jungelin 诉瑞典(CRPD/C/12/D/5/2011)；A. F. 诉意大利(CRPD/C/13/D/9/2012)。

⁶ 缔约国提及提交人 2012 年 7 月 19 日致内政部服务局局长的信函。

4.5 缔约国最后指出，没有任何记录表明提交人曾向西班牙当局或法院申请调任转岗至加泰罗尼亚自治政府的另一部委和/或另一部门，在警察部队之外任职，并指出，这是提交人首次向委员会提出这种可能性。

4.6 关于来文可否受理，缔约国指出，缔约国于 2008 年 4 月 21 日批准了《公约》和《任择议定书》，这些文书于 2008 年 5 月 3 日生效。本来文所依据的事实，即 2004 年 12 月 14 日提交人永久性完全残疾的状况得到承认，发生在《任择议定书》生效前四年。因此，来文因属时理由不可受理。缔约国认为，在批准《任择议定书》之后就批准之前发生的事实提出申诉意味着《公约》和《任择议定书》的追溯适用。

4.7 缔约国确认，加泰罗尼亚第 10/1994 号法和第 246/2008 号法令确立了自 2008 年 12 月 20 日起生效的条例。就这些条例是否适用于自 2008 年 5 月 3 日起发生在加泰罗尼亚自治区警察部队的永久性完全残疾的情况而言，条例规定，可以调任至加泰罗尼亚自治区政府负责安全的部委中的非警察技术支持岗位，因此条例符合《公约》。缔约国解释称，加泰罗尼亚政府通过《法令》的第二项过渡条款实行了一项补充的保护措施，过渡条款适用于加泰罗尼亚自治区警察部队中因《法令》生效前发生的事件而处于永久性完全残疾状况的警察。缔约国认为，加泰罗尼亚政府采取的这一例外和酌处措施事关《公约》和《任择议定书》在缔约国生效之前发生的事件，不能导致这两项国际文书追溯适用于相关情况，因此这些情况不属于两项文书的保护范围。同样，不应认为两项文书的保护涵盖了与这一补充措施有关的行政决定和司法争端。缔约国主张，缔约国如果不是严格遵守了《公约》和《任择议定书》之下的义务，为已经处于永久性完全残疾状况的加泰罗尼亚自治区警察部队的警官实行了这一补充措施，就不会被要求将《公约》和《任择议定书》的适用范围扩大到这类情况。

4.8 缔约国报告称，2009 年至 2019 年期间，共收到 201 份加泰罗尼亚自治区警察部队警官提交的永久性完全残疾状况的申请，其中 198 份申请的申请人根据第 246/2008 号法令转岗至非警察技术支持岗位。这表明，就加泰罗尼亚自治区警察部队而言，加泰罗尼亚自治区政府尽最大努力履行了《公约》和《任择议定书》规定的义务。因此，根据国际条约不溯及既往的原则和《任择议定书》第二条第(六)款，扩大《公约》和《任择议定书》的适用范围将是一项不相称的过度监管措施。

4.9 缔约国认为，提交人没有根据《任择议定书》第二条第(四)项用尽国内补救办法，因为他从未向西班牙当局或国内法院申请承认他有权转岗至警察总局之外的加泰罗尼亚自治政府某部委。缔约国称，提交人向委员会提交来文时，缔约国才意识到他是在主张这项权利，并且提交人是在没有用尽国内补救办法的情况下主张这项权利的。

4.10 缔约国主张，根据《任择议定书》第二条第(二)和第(五)项，来文不可受理。对此缔约国指出，提交人在诉讼中曾宣称将提供一份专家报告，以反驳拒绝他的转岗申请时依据的医学意见并支持他在非警察岗位承担一般支持职责之可能，但从未这样做。缔约国还称，提交人承认，他提交申请是工会战略的一部分，结果于他没有个人利益，因为他在自己的建筑公司工作。缔约国认为，这两个事实表明，来文构成了滥用提交权，显然没有根据。

4.11 关于实质问题，缔约国重申，所提供的资料说明了加泰罗尼亚自治区政府规范履行警察职责方面处于永久性完全残疾状况的加泰罗尼亚自治区警察部队警察的转岗选择的法律。缔约国指出，加泰罗尼亚第 10/1994 号法第 61(3)条就加泰罗尼亚自治区警察部队警察因年龄或身心健康状况下降而转岗这一特殊行政情况下可调任的岗位作了规定。该条所列条例经加泰罗尼亚政府第 246/2008 号法令批准。《法令》第 19.1 条就处于永久性完全残疾情况的加泰罗尼亚自治区警察部队警察调任非警察职位承担一般技术支持职责作了规定。《法令》第 22.4 条规定，因精神健康原因而处于永久性完全残疾状况者，可调任转岗至警察总局之外负责公共安全的部委的办公室或工作场所。

4.12 在审查这些条例如何适用于提交人的案件之后，缔约国认为，参照《公约》第二条所载合理便利的定义和第二十七条第一款第(九)项，由于提交人的具体残疾情况，并且由于他的健康状况可能因为与警察接触而恶化，有关部委的工作场所所需的便利措施不可行并且不相称。缔约国指出，根据委员会对《公约》的解读，⁷ 雇主只有义务提供视个案情况被认为合理的支持和适应措施。缔约国指出，委员会解释称，《公约》第二十七条第一款第(一)、第(五)、第(七)和第(九)项禁止在就业领域基于残疾的歧视，并要求在工作场所提供合理便利，但是“合理便利”一词应理解为意指不造成不相称或不当负担的必要和适当的改动与调整。缔约国补充称，委员曾重申，在评估便利措施是否合理和相称时，缔约国享有一定的裁量余地。⁸

4.13 就提交人一案而言，缔约国认为，提交人请求调任转岗的部委没有任何工作场所没有穿制服和武装的警察人员。要作出调整，不仅确保提交人不与警察接触，而且确保他离武器足够远，显然并不可行。缔约国认为，在该部新设立一个没有警察出现的工作场所是不合理的，也不可能防止提交人接触到其他履行警察职责的雇员或穿制服和携带武器的雇员。缔约国重申，国家社会保障局于 2004 年 12 月 14 日请提交人向加泰罗尼亚自治区政府或法院提交过经修订的医疗报告，以证实他的健康状况有所改善，并证实他能够在该部担任非警察职位，但提交人从未这样做。医疗评估反映了一种共识，因此缔约国确认了与提交人一案有关的决定和判决，并申明，这些决定和判决的下达遵循了正当程序和逻辑推理并适用了国内法和《公约》，不具有歧视或任意性。

4.14 在答复关于违反《公约》第五条的指控时，缔约国称，加泰罗尼亚自治区政府从未曾取消在与其他人平等的基础上承认、享有或行使工作的权利。反之，当提交人被宣布为处于终身完全残疾状况时，政府向他提供了担任非警察职务，承担一般支持职责的可能，只要这些职责与他的能力相符。提交人残疾的独特性质意味着，只要他的医疗状况保持不变，就无法将他派往有关部委的办公室任职，也无法通过合理便利措施调整现有的工作或工作场所。

4.15 缔约国的结论是，提交人没有受到《公约》所禁止的歧视，也没有受到任何侵犯其权利的行为。

⁷ 缔约国提及 Jungelin 诉瑞典一案作为实例。

⁸ Jungelin 诉瑞典；人权事务委员会，Pérez Munuera 和 Hernández Mateo 诉西班牙 (CCPR/C/84/D/1329-1330/2004)。

提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2019年7月31日，提交人提交了对缔约国意见的评论。提交人提及他致内政部的日期为2012年7月20日的信函，他声称，缔约国没有提及的是，他在信中不仅强调了申请的个人动机，还强调他的技能没有得到评估，并强调他的残疾细节成为了唯一焦点。由于没有对他的能力进行全面评估，如果他调任，就不可能提供合理便利。提交人解释称，鉴于报告中使用了“建议”一词，并且他的能力没有得到评估，他在信中要求对他的案件进行复审。

5.2 提交人重申，2009年12月29日的报告称，不“建议”提交人在“警察总局之内”从事支持工作，提交人还认为，他通过行政和司法程序要求根据第246/2008号法令第22.4条将他调任至非警察技术支持岗位，这一可能并未得到审查。提交人主张，缔约国没有认真和彻底地审查他调任的可能性，也没有采取步骤或进行调查，因而不能认定缔约国曾试图提供合理便利。提交人认为，从报告中无法看出缔约国如何能够断言提交人在“该部的某一办公室”无法避免接触警察人员，并断言不可能提供合理便利以便他能够调任。这一措辞取自人力资源助理总干事2011年的报告，言下之意是，可能在某一办公室提交人不会接触警方人员，提交人重申，在他的案件中，缔约国没有积极寻求可能的合理便利措施，也没有任何证据表明缔约国曾试图采取这种措施，或表明这些措施可能造成过度负担。对此，提交人的结论是，这些报告造成了对他的基于残疾的直接歧视，侵犯了他根据第二十七条第一款第(一)项、第(二)项和第(七)至第(九)项(单独解读以及与第三条第(一)至第(四)项和第五条第一和第二款一并解读)享有的权利。

5.3 缔约国称，提交人在没有通过国内渠道提出申请的情况下，直接向委员会提出了调任转岗至加泰罗尼亚自治政府的另一部委和/或另一部门的可能性，对此，提交人认为，他根据第246/2008号法令申请了唯一可能的选择。提交人指出，不能要求他申请法律没有规定的选项，他认为，他申请了因精神健康原因而永久性完全残疾者在《法令》第22.4条规定之下唯一的选择。提交人认为，另一方面，法律确实规定提供合理便利是缔约国必须履行的积极义务。

5.4 他在来文中提到的判决表明，以往曾有加泰罗尼亚自治区警察部队的残疾警察调任至警察总局之外的岗位。提交人声称，这一选择在他的案件中没有得到适当探讨，他所知晓的这种情况的警察中，有四人在内政部之内调任，两人调任至劳动、社会事务和家庭部，一人调任至卫生部，四人调任至司法部。提交人称，加泰罗尼亚政府2015年向议会发表的声明确认，所有寻求调任的加泰罗尼亚自治区警察部队警官都已被调任，对此他感到极为惊讶，因为他知晓另外几个与他的案件类似的已提交委员会的案件。⁹ 提交人解释称，他不信任缔约国，并怀疑缔约国在确保残疾人权利方面缺乏诚意。

5.5 提交人重申，他来文中提到的委员会的意见¹⁰ 适用于他的案件，其中所载建议不能被缔约国忽视，因为这些建议构成了示范判例并确立了明确的准则。提交人特别援引了委员会关于V. F. C.诉西班牙案的意见¹¹。尽管该案与他本人的案件不同，但意见指出，“寻求合理便利的过程应是合作性和互动性的，目的是在

⁹ 提交人随来文附上了2015年4月29日加泰罗尼亚议会第一次全体会议第53次会议的纪要。

¹⁰ Gröninger 等诉德国；Jungelin 诉瑞典；A. F.诉意大利。

¹¹ CRPD/C/21/D/34/2015, 第8.7段。

雇员和雇主的需求之间取得最佳平衡”，并指出，“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，缔约国当局有责任采取一切必要的合理便利措施，使现有职位适应员工的具体需要。

5.6 提交人不同意缔约国关于来文因属时理由不可受理的主张，并请注意《任择议定书》第二条第(六)项规定的关于发生在《任择议定书》生效之前但在该日期之后存续的事实这一例外情况。提交人承认，第246/2008号法令和适用于处于永久性完全残疾状况者的令人称赞的第二项过渡条款似乎表明缔约国在法律上遵守了批准《公约》时承担的义务。因此，提交人认为，缔约国不能将《法令》第二条过渡条款中所述的良好做法视为“慈善”，不能声称他这种处境的人的调任转岗申请不应根据《公约》审查。他主张，《任择议定书》第二条第(六)项规定的例外适用于他的案件，因为缔约国出台了第二项过渡条款，从而为已经处于永久性完全残疾状况的人提供了在一年之内申请调任转岗的可能性。因此，《公约》提供的保护事实上涵盖这一时限内提交的申请，提交人的残疾状况于2004年12月得到承认这一事实与此并不相关。提交人还认为，他来文的主旨是，《法令》适用于他的案件并非根据《公约》，而是根据医疗方法，并且在他的残疾状况得到承认之日后，这些事实仍然存续，因此此事属于《公约》的保护范围。

5.7 关于缔约国声称来文因未用尽国内补救办法而不可受理，提交人重申，他已用尽国内补救办法，并且使用了《法令》第22.4条规定之下因精神健康原因而永久性完全残疾者的唯一选择。

5.8 提交人认为，他提交申请稍有延迟纯属私人和个人原因，这些原因并不重要。他思考此事所用的时间绝不能如缔约国所称被解读为滥用《任择议定书》第二条第(二)项之下的提交权。提交人认为，他的来文并非轻率或无礼，他也没有在委员会驳回来文后一再重新提交。本案并不符合宣布来文滥用提交权因而不可受理所必须满足的条件。

5.9 关于实质问题，提交人重申，缔约国没有评估他的能力，也没有考虑或实施合理便利措施，并重申，这造成了明显的基于残疾的歧视。缔约国忽视了国家在这方面的积极义务，从医学角度而不是从人权角度处理了他的案件。

5.10 提交人最后重申了他在初次来文中向委员会提出的请求。

B. 委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，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《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 根据《任择议定书》第二条第(三)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

6.3 委员会注意到，缔约国认为，应根据属时理由宣布来文不可受理，因为提交人的永久性完全残疾状况是在《公约》和《任择议定书》生效前四年得到承认的。缔约国认为，第246/2008号法令的第二项过渡条款提及《公约》和《任择议

定书》生效之前残疾状况得到承认的人，该条款超出了这些文书规定的要求。要求将这些文书适用于该条款涵盖的情况将导致这些国际文书的追溯适用。另一方面，委员会注意到，提交人认为，《任择议定书》第二条第(六)款规定的例外适用于他的案件，也适用于《法令》第二条过渡条款涵盖的案件。提交人认为，缔约国允许已经处于永久性完全残疾状况的人在一年之内请求调任转岗，其效果是将《公约》的保护扩大到了这些人。提交人还声称，他的残疾状况得到承认的日期并不相关，因为作为他来文事由的事实(事关没有对他的案件适用《法令》)在该日期之后仍然存续。委员会注意到，提交人的申诉事关他调任转岗至非警察职位的申请，他于2009年9月20日提出申请，申请于2010年2月15日被驳回。委员会认为，虽然提交人的残疾状况得到承认是在《公约》对缔约国生效之前(2008年5月3日)，但是因对提交人一案适用第246/2008号法令而产生的所称基于残疾的歧视发生在缔约国批准《公约》之后。因此，委员会认为，在提交人的残疾状况得到承认的日期之前，属时理由不妨碍委员会审议本来文。

6.4 委员会注意到，缔约国认为，提交人没有用尽国内补救办法，因为他从未向西班牙当局或国内法院申请调任转岗至警察总局之外的加泰罗尼亚自治政府某部委。缔约国称，提交人没有用尽国内补救办法，而是直接向委员会提出了这种可能性。委员会还注意到，提交人认为，他提交了相关条例(《法令》第22.4条)之下因精神健康原因而永久性完全残疾者唯一可用的一种调任转岗申请，因而用尽了国内补救办法。委员会注意到，提交人2009年9月20日向加泰罗尼亚自治区政府内政部提出的申请提及“承担一般支持职责的非警察职位”，并注意到，在国内法律诉讼期间，他根据第246/2008号法令第22.4条指明，该职位可以“在警察总局之外”。委员会认为，向委员会提出的赔偿措施，即“根据国内法和国际法，重新加入公务员队伍，在警察总局以外的任何部门执行协助和支持任务”，与向国内法院提出的赔偿措施是一致的。因此，委员会认为，提交人已用尽国内法之下的补救办法，《任择议定书》第二条第(四)项规定的条件并不妨碍本来文的可受理性。

6.5 委员会注意到，缔约国称，根据《任择议定书》第二条第(二)和第(五)项，来文构成滥用提交权并且显然没有根据，因为提交人提交调任转岗申请是工会战略的一部分，申请结果与其个人利益无关。缔约国还指出，提交人在诉讼中曾宣称将提供一份专家报告以证明他能够在非警察岗位承担一般支持职责，但他从未这样做。另一方面，委员会注意到，提交人认为，其申请背后的理由不能被解释为滥用提交权。委员会注意到，提交人的指控事关第246/2008号法令对他的案件的适用，他证明了他个人受到了影响，并声称他根据《公约》享有的权利受到了侵犯。委员会注意到，提交人并不质疑专家关于其残疾情况的报告的有效性，而是质疑缔约国当局对这些报告的解读，缔约国当局没有向他提供合理便利，也没有允许他调任转岗。因此，委员会认为，提交人未能提供一份专家报告以证明当局出具的报告不可信这一事实是不相关的。因此，委员会认为，《任择议定书》第二条第(二)和第(五)项规定的条件并不妨碍本来文的可受理性。

6.6 然而，委员会注意到，提交人在来文中以及在向普通法院提出的申诉中，没有就可能侵犯他根据《公约》第二十七条第一款第(八)项(促进残疾人在私营部门就业)享有的权利的情况提出任何论点。因此，委员会认为，提交人没有证实他根据《公约》第二十七条第一款第(八)项提出的申诉，故根据《任择议定书》第二条第(五)项，宣布来文的这一部分不可受理。

6.7 因此，鉴于在可否受理问题上没有其他障碍，委员会宣布，来文中，提交人根据《公约》第二十七条第一款第(一)、第(二)、第(七)和第(九)项(单独解读以及与第三条第(一)至第(四)项和第五条第一和第二款一并解读)提出的申诉可受理。因此，委员会着手审议实质问题。

审议实质问题

7.1 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，结合收到的所有资料审议了本来文。

7.2 关于提交人根据《公约》第二十七条第一款第(一)、第(二)、第(七)和第(九)项(单独解读以及与第三条第(一)至第(四)项和第五条第一和第二款一并解读)提出的申诉，委员会要处理的问题是，缔约国适用加泰罗尼亚自治区政府的一项条例(规范加泰罗尼亚自治区警察部队中转岗这一特殊行政情况的第 246/2008 号法令第 19 和第 22 条)，拒绝了提交人关于调任转岗至承担一般支持职责的非警察岗位的申请，同时认为提交人的情况所需的便利措施将造成不相称或不当的负担，这种做法是否侵犯了提交人的权利。

7.3 委员会注意到，提交人根据《公约》第五和第二十七条提出申诉称，他受到了基于残疾的直接歧视，因为他作为因精神健康原因而处于永久性完全残疾状况者，被剥夺了调任转岗至承担一般支持职责的非警察岗位的合法权利。提交人认为，缔约国以潦草、主观的方式处理他的调任转岗申请，没有寻求合理便利或替代办法以便能够确保他的工作权。具体而言，提交人认为，缔约国难以断言他在负责公共安全的部委的任何办公室都无法避免接触警务人员，也难以断言不可能采取任何合理便利措施以便他调任。另一方面，委员会也注意到，缔约国主张，鉴于提交人的健康状况可能因接触警方人员而恶化并且需要离武器足够远，提交人所需的调整或便利将是不可行和不相称的。由于该部没有任何工作场所没有穿制服和携带武器的警察人员，就提交人的情况而言，调整是不可行的，在该部新设立一个没有警察出现的工作场所也是不合理的。缔约国还认为，适用该法令的做法不存在歧视或任意性，因为宣布提交人的永久残疾状况时，为他提供了担任非警察职位的可能，条件是职位与他的能力相符。缔约国称，在没有医疗报告证实提交人健康状况有所改善的情况下，鉴于他所具有的残疾的特性，将他分配到有关部委的办公室任职或提供合理便利是不可行的。

7.4 委员会回顾，根据《公约》第五条，缔约国有一般义务确保残疾人享有平等和不受歧视的权利。委员会还回顾，《公约》第二十七条第一款要求缔约国：承认残疾人有权在与其他人平等的基础上保留就业；采取一切适当步骤，包括通过立法，在继续就业方面禁止基于残疾的歧视；确保为受聘用期间出现残疾的人员提供合理便利。委员会还回顾，委员会关于平等和不歧视的第 6 号一般性意见(2018 年)第 67 段指出，为了在《公约》范围内实现事实上的平等，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；其中还提到了国际劳工组织(劳工组织)的相关公约，包括 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)，西班牙已经签署和批准这两项公约。根据劳工组织第 159 号公约第 7 条，缔约国主管当局必须采取措施提供职业指导和职业培训并对之进行评估，使残疾人能够保住工作。

7.5 委员会回顾，《公约》第五条提及，拒绝提供合理便利是一种被禁止的歧视形式。所有形式的歧视都同样违反《公约》，以所谓的严重程度来区分违反平等

和不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非无障碍的场所或环境，或想要行使自身权利之时起就必须提供便利。¹² 为此，义务承担者必须与残疾人进行对话，以便让残疾人参与寻找解决办法，从而更好地实现自己的权利并建设自己的能力。¹³ 此外，委员会还回顾，《公约》序言强调，必须承认残疾人的多样性，意即任何与合理便利有关的对话机制都必须考虑到每个人的具体情况。

7.6 委员会回顾，寻求合理便利的过程应该是合作互动的，目的是尽可能在雇员和雇主的需要之间取得最佳平衡。在确定采取哪些合理便利措施时，缔约国必须确保公共当局确认可以作出的有效调整，使雇员能够履行其关键职责。¹⁴

7.7 委员会认为，调任转岗受到西班牙法律之下多项条例的管辖，是缔约国为协调其与工作(继续就业)权有关的义务和与平等和不歧视权有关的义务作出的一种体制安排或机制。委员会注意到，本案中，提交人申请调任转岗依据的是第246/2008号法令第19条和第22.4条，这些条款事关因心理健康原因而处于永久性完全残疾状况的人员。委员会还注意到，当局根据该法令第19.2条审查了他的申请，该条款要求“职业健康和危害预防总局职业危害预防处事先出具报告，说明公务员根据其身心能力可以履行的职责”。委员会注意到，在提交人的案件中，国家社会保障局确定的行政残疾等级和为提交人的申请事宜拟定的医疗报告没有侧重于评估提交人履行经修改的职责或其他补充活动的潜力，以便更准确地确定根据他的情况需要采取的合理便利措施。委员会还注意到，健康监测股在报告中使用了主观标准，称不“建议”提交人在警察总局内从事支持工作，因为“他的健康状况可能会恶化”，并称提交人的精神残疾“可能加重”。

7.8 委员会回顾其第6号一般性意见(2018年)，其中委员会指出，不应把“合理”的概念当作对义务的明确限定或修饰；相反，便利措施的合理性是指措施对残疾人的相关性、切合性和有效性。¹⁵ 也不应将合理性与“不相称或不适当的负担”这一概念混淆，后者规定了提供合理便利之义务的程度。委员会回顾，缔约国在履行提供合理便利的义务时应遵循若干要素。¹⁶ 其中包括必须与所涉残疾人进行对话，以便查明和消除享有权利的障碍，还包括需要评估所采用的手段与目标(即享有有关权利)之间的相称性。最后，委员会回顾，缔约国不应立即援引负担过重的概念，而是应当确保任何拒绝提供合理便利的决定都基于客观标准，经过分析，并及时告知所涉残疾人。

7.9 本案中，委员会注意到，没有采取任何步骤评估提交人的能力，或查明可能妨碍他在警察总局之外在有关部委的另一办公室承担一般支持职责的非警察岗位任职的障碍。委员会还注意到，缔约国未能证明，在负责公共安全的部委内没有提交人能够履行的其他类型的职责。委员会注意到，根据2010年2月15日的决定，提交人的调任转岗申请被拒绝的唯一理由是“健康监测股出具了一份医疗报

¹² 第6号一般性意见(2018年)，第24(b)段。

¹³ 同上，第26(a)和第67(h)段。

¹⁴ V. F. C.诉西班牙，第8.7段；J. M.诉西班牙，(CRPD/C/23/D/37/2016)第9.7段。

¹⁵ 第6号一般性意见(2018年)，第25(a)-(b)段。

¹⁶ 同上，第26段。

告，报告建议，加泰罗尼亚自治区警察部队的警官 M. R. i V. 因健康状况不宜执行支持任务”。

7.10 关于《公约》第五条，委员会认为，本案的事实显示存在《公约》禁止的一种歧视形式，不论这种歧视被视为直接歧视还是拒绝合理便利。此外，关于《公约》第二十七条，委员会认为，本案中，缔约国当局拒绝了提交人的调任转岗申请，而没有通过与他对话认真审查是否可能为他的情况提供合理便利，这构成继续就业方面的歧视。委员会认为，对提交人的案件适用第二十七条则显然可以看出，缔约国根据残疾的医学模式评估了提交人的调任转岗申请，而没有与他进行真正对话，审查提供合理便利的可能性。委员会得出结论认为，第 246/2008 号法令规定了加泰罗尼亚自治区警察部队的警察在残疾情况下转岗的选择，法令的目的是合理的，但当局实施该法令的方式侵犯了这些警察根据《公约》第五和第二十七条享有的权利。

7.11 鉴于上述，委员会认为，拒绝提交人调任转岗至承担一般支持职责的非警察职位的申请的这种做法违反了《公约》第二十七条第一款第(一)、第(二)、第(七)和第(九)项(单独解读以及与第三条第(一)至第(四)项和第五条第一和第二款一并解读)。

C. 结论和建议

8. 委员会根据《任择议定书》第五条行事，认为缔约国没有履行根据《公约》第二十七条第一款第(一)、第(二)、第(七)和第(九)项(单独解读以及与第三条第(一)至第(四)项和第五条第一和第二款一并解读)承担的义务。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：

- (i) 为他支付提交本来文所产生的任何法律开支；
- (ii) 采取适当措施，与提交人对话，以便评估提交人承担经改动的职务或其他辅助活动的潜力，包括评估可能需要的任何合理便利。

(b) 总体上，缔约国有义务采取措施，防止今后发生类似侵权行为，包括采取必要措施，调整管辖加泰罗尼亚自治区警察部队中的转岗这一特殊行政情况的加泰罗尼亚自治区政府 12 月 16 日第 246/2008 号法令的适用，使之符合《公约》所载原则以及本《意见》中所载建议，以便确保与要求“调任转岗”的警察对话，审查提供合理便利的可能性。

9. 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，说明根据本意见和委员会的建议所采取的任何行动。还请缔约国公布委员会的意见，并将之译成缔约国的官方语文，以无障碍的格式广为分发，以便社会各界知悉。