



残疾人权利公约

Distr.: General
29 September 2020
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 37/2016 号
来文的意见*, **

来文提交人:	J.M. (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:	2016 年 3 月 18 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, 2015 年 11 月 2 日向缔约国转交(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2020 年 8 月 21 日
事由:	在维持或继续就业方面不受歧视的权利(调任调整职务)
程序性问题:	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; 第二十七条第一款第(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

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

** 参加审查本来文的委员会委员有: 艾哈迈德·赛义夫、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、阿马利娅·加米奥·里奥斯、石川准、塞缪尔·恩朱古纳·卡布埃、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·舍费尔和里斯纳瓦蒂·乌塔米。



1. 来文提交人 J.M. 系西班牙国民，1968 年 3 月 13 日出生。他声称缔约国侵犯了他根据《公约》下列条款享有的权利：第二十七条第一款第(一)、第(二)、第(五)、第(七)、第(九)和第(十一)项(单独解读并与《公约》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)及第(四)项和第五款、第五条第一、第二和第三款、第十三条第二款一并解读)。提交人由律师代理。《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意见概述

提交人陈述的事实

2.1 2008 年 2 月 13 日，提交人遭遇一场交通事故，使他终身残疾。¹

2.2 2009 年 7 月 2 日，劳动和移民部宣布，提交人的状态为终身完全残疾，无法从事原来的职业。因此，他获得了相当于他受雇时工资的 55% 的养恤金。²

2.3 2009 年 7 月 27 日，提交人向菲格拉斯市政府提出申请，要求其指派他担任“调整职务”。³ 提交人是根据加泰罗尼亚自治区立法，即 7 月 10 日第 16/1991 号法《(地方警察法)》提出申请的。⁴

2.4 2009 年 8 月 6 日，菲格雷斯市政府通过一项市长令，驳回了提交人要求调任调整职务的申请和获得拖欠工资的主张，并从 2009 年 7 月 2 日起解除了他的公职。市政府作出此项决定的理由是，对提交人的案件适用的法律是 4 月 12 日第 7/2007 号法，即《公务员条例法》，按规定他必须强制退休。

2.5 2009 年 9 月 3 日，加泰罗尼亚自治区政府承认，提交人的残疾程度为 65%。

2.6 2009 年 9 月 17 日，提交人对市政府的决定提出了复议申请，称所引用的立法针对的是涉及退休的案件，因此不适用于他的案件；而且，2006 年市政府曾承诺在一年之内为市警察起草职务调整条例，但后来未能做到。提交人辩称，相关条例缺失不应对他产生不利影响，特别是因为其他市政府已经出台相关条例。

2.7 2009 年 9 月 30 日，菲格拉斯市政府驳回了提交人的复议申请，称根据《公务员条例法》，宣布“终身完全残疾”构成强制退休的理由。市政府还指出，调任调整职务不是一个选项，因为它没有颁布任何相关条例，尽管它已承诺这样做。

¹ 提交人没有详细说明事故的确切后果。

² 提交人说，养恤金是按照 6 月 20 日第 1/1994 号皇家法令，根据他受雇时领取的工资和缴费期限计算的。

³ 提交人指出，职务调整面向的是履行常规职责的能力减退的员工，即因年龄过大或完全残疾而无法履行原职位职责的人。

⁴ 自治区法律是在自治社区一级制定的，而条例是地方当局为实施自治社区法律而颁布的较低级别的规定。第 16/1991 号法第 43 条第(1)款规定：“对能力减退的……地方警察，应根据相关的市政条例，调任经调整的职务。”

2.8 2010年3月26日，提交人通过行政上诉提起司法程序，他辩称，7月10日第16/1991号法对职务调整作出了规定，并指出应由地方当局负责实施条例，但不是适用法律。

2.9 2011年7月21日，赫罗纳第1行政法院在第251/2011号裁决中驳回了提交人的行政上诉，认为《公务员条例法》是适用于提交人情况的法律，终身完全残疾必然导致强制退休。

2.10 2011年9月23日，提交人对第251/2011号裁决提出上诉。他在上诉中首先指出，菲格雷斯市政府没有颁布职务调整条例。他辩称，相关条例的缺失不能造成对第16/1991号法第43和44条规定的调任调整职务的权利的限制。提交人提到加泰罗尼亚 *Sindic de Greuges* 的一项决定，⁵ 其中建议菲格雷斯市政府废除2009年8月6日的市长令，并根据依法组成的法庭出具的医疗报告对他的调整职务申请做出决定。提交人随后指出，与国家警察和 *Mossos d'Esquadra* (加泰罗尼亚自治警察部队) 警官以及推出了职务调整条例的市政府雇员等受职务调整条例覆盖的其他人员相比，他受到了歧视性待遇。

2.11 2013年2月13日，加泰罗尼亚高等法院发布第183/2013号裁决，驳回了提交人的上诉。高等法院在裁决中维持了一审法院的裁决。高等法院称，由于菲格雷斯市政府没有发布任何条例，因此没有出现第16/1991号法令第43(1)条所设想的情况；因此，没有设立职务经调整的职位，也没有为此给出预算拨款。法院的结论是，提交人“未能为其主张提供充足的法律支持”。法院认为，由于提交人已被确认为具有终身完全残疾身份，根据《公务员条例法》，他已失去了公职身份，因此必须强制退休。

2.12 2013年4月3日，提交人以其基本权利受到侵犯为由申请宣布诉讼无效。他声称，第一，他根据《宪法》第24条享有有效法律保护的权利受到侵犯。他还声称，发生了违反《宪法》第24条和第10条第(2)款的情况，理由是，《宪法》承认的基本权利和自由应按《世界人权宣言》和西班牙批准的各项国际条约和协定解释。

2.13 2013年2月13日，加泰罗尼亚高等法院发布一项命令，认定没有理由宣布诉讼无效。

2.14 2013年9月10日，提交人向宪法法院提出宪法权利保护申请，理由是，他根据《宪法》第24条以及《宪法》第9条第2款、第9条第3款、第10条、第23条、第35条和第40条获得有效司法保护的权利受到了侵犯。

2.15 2014年1月29日，宪法法院驳回了提交人的宪法权利保护申请，理由是他未能证明其特定的宪法意义。

2.16 2014年7月21日，提交人向欧洲人权法院提交了他的案件。由于格式上的缺陷，他的申请没有得到审查；由于申请无法在法院最终裁决后6个月内得到补救，案件没有得到审查。

2.17. 鉴于上述情况，提交人辩称，他已用尽国内补救办法。

⁵ 作者解释说，加泰罗尼亚的 *Sindic de Greuges* 是地区监察员，也就是加泰罗尼亚的监察员。

申诉

3.1 提交人声称，他根据《公约》以下条款享有的权利受到了侵犯：第二十七条第一款第(一)、第(二)、第(五)、第(七)、第(九)和第(十一)项(单独解读并与《公约》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、第十三条第二款一并解读)。缔约国在地方一级的条例缺失的情况下，以他有“终身完全残疾，无法从事惯常职业”为由，剥夺了他调整职务继续工作的可能性，是对他的歧视。

3.2 提交人认为，第二十七条为缔约国规定了两项义务：(a) 尊重平等和不歧视的义务；(b) 发展和保障就业机会和保留就业机会的要求。提交人声称，由于没有颁布相应的条例，他被剥夺了调任调整职务的可能性，这对他造成了歧视。提交人还认为，不承认其工作权违反了无障碍原则。

3.3 提交人声称，缔约国完全违反了保障和促进在就业时致残者的工作权的义务。他认为菲格雷斯市政府未能保护他；事实上，它对他进行了歧视，而且得到司法机构的许可。提交人辩称，由于菲格拉斯市政府没有努力制定法规，而且无视自治区法律等有关这一权利的更高级别的规则，他被剥夺了调任调整职务的可能性，因此，他享有平等条件的权利没有得到保护。在本案中，没有给提交人接受能力评估的机会。甚至都没有人提出作为一种合理便利措施让他担任调整职务的可能性；他因残疾而被剥夺公职身份，这构成了歧视。他退休后失去了公职身份。提交人还辩称，他所经历的不平等和歧视因各地法规的差异而更加突出，因为其他有不同法规的地区承认职务调整。

3.4 提交人又称，存在违反《公约》第四条的情况。在这方面，他认为，自治社区立法，特别是《地方警察法》(第 16/1991 号法)有利于他的申诉。然而，菲格拉斯市政府以缺乏相关条例为由作出的决定违反了《公约》。提交人指出，他最初要求在市政府起草相关条例之前，寻求适合他的情况的替代就业安排。然而，直到 2015 年才出台法规，此前也没有努力寻找替代方案。提交人被警察部队开除，而当相关条例出台时，却不能追溯适用。他认为，根据《公约》第四条，菲格拉斯市政府需要给他临时调动工作，并作出某种形式的调整。在其他类似的终身完全残疾案件中，相关人员(如受雇于其他市政府的市警官、Mossos d'Esquadra 成员和受雇于加泰罗尼亚自治区政府的消防员)被调任调整职务，这使他遭受的歧视更加恶劣。

3.5 提交人还声称，案件事实构成违反《公约》第五条第一、第二和第三款的情况。他认为自己受到双重歧视。首先，他因残疾而受到歧视——这是他被菲格拉斯市政府当地警察部队开除的真正原因——而行政当局或负有最终责任的国家没有作出任何努力来寻求替代办法或采取适当的便利措施。其次，他指出，如果他是另一支部队的成员，如 Mossos d'Esquadra、加泰罗尼亚消防队或另一市政府的当地警察部队的成员，他就可以选择调整职务。

3.6 关于违反《公约》第十三条第二款(与第二十七条一并解读)的情况，提交人提及委员会的判例，称缔约国的司法人员没有接受关于《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，对提交人适用的法律规定在解释时没有适当考虑西班牙作为《公约》缔约国的地位所产生的国际义务的内容和影响。

3.7 关于《公约》第二十七条第一款第(五)和第(七)项(与第三条第(一)、第(二)、第(三)、第(四)和第(五)项、第四条第一款第(一)、第(二)和第(四)项以及第五条第一、第二和第三款一并解读),提交人认为,缔约国未能促进残疾人在公共部门就业,因为与私营部门不同,公共部门不允许这些人继续受雇,履行与他们不能再履行的职责不同的职责。缔约国也没有促进他们重新融入社会;却要求将他们从公共服务部门开除,并强制他们退休。

3.8 关于《公约》第二十七条第一款第(十一)项(与第三条第(一)、第(二)、第(三)、第(四)和第(五)项、第四条第一款第(一)、第(二)和第(四)项以及第五条第一、第二和第三款一并解读),提交人称,他留任和重返工作岗位的权利没有得到保护,他因缺乏相关条例、并因行政和司法当局对此的解释而被免职。

3.9 最后,提交人请委员会建议缔约国向他提供与其权利受到侵犯的严重程度相称的适当赔偿和综合性补偿,最适当的赔偿是让他重返菲格拉斯市政府当地警察部队,从平等和不歧视的角度评估他的能力,随后将他调任调整职务,支付拖欠的薪酬加上相应的法律利息和未收取的社会保障缴费,承认和评估所受精神损害并给与综合性补偿。

缔约国关于可否受理和案情实质的意见

4.1 2016年10月21日,缔约国提交了关于来文实质问题的意见。缔约国认为,申诉应全部驳回。

4.2 缔约国还坚持认为,没有发生侵犯《公约》第十三条所保障的、《宪法》第24条也载列的所有残疾人可以享有的正当程序权的情况。根据国内法,提交人完全有机会对驳回其申诉的行政和司法决定提出质疑,而他也确实这样做了。

4.3 缔约国还坚持认为,没有理由认定西班牙国内的法规具有歧视性,因为当行政和司法当局就提交人要求调任调整职务的申请作出决定时,菲格雷斯市警察的职务调整条例尚未颁布——此项条例后于2015年3月26日在赫罗纳省的《政府公报》上公布;此外,此项条例不利于提交人的案件,因为根据此项条例,有残疾身份者不可调任调整职务。由于没有地方法规,自治社区和地方两级都出现了法律真空,因为加泰罗尼亚的第16/1991号法本身不足以解决提交人的诉求。该法第43条规定,地方警官可以“根据相关市政条例”被派去担任调整职务。第44条规定,只有在发布强制性医疗报告后才能决定丧失能力的程度。在本案中,为了就提交人的申请作出决定,有必要参考适用的规则。根据缔约国的国内法规,国家社会保障局是可以就残疾状况作出行政决定的主管机构;在本案中,国家社保局将提交人的身份定义为“终身完全残疾,无法从事惯常职业”。这导致提交人被强制退休,从而失去了他被调任调整职务或其他任何工作的资格。这一点得到了《公务员条例法》的进一步支持,该法规定,公职人员因被认为“终身完全残疾”而在进入完全退休状态时,可能会失去这种身份。⁶ 缔约国认为,争议的重点不是根据国内法是否有理由退休,而是考虑到法律赋予立法机构的自由裁量权,提交人是否因据称法律所述的不合理不平等待遇而受到歧视。根据西班牙法律,非公职人员不能担任调整职务。

⁶ 10月30日第5/2015号皇家法令第63条批准了《公务员条例法》的综合案文。

4.4 缔约国承认，从《地方警察法》(第 16/1991 号法)生效到 2015 年通过市政条例经过了很长一段时间，如提交人所述，这种情况不应损害公民利益。不过，在所涉案件中，并没有发生损害公民利益的情况。如果市政法规确立了调整职务的选项，并规定这与终身完全残疾不冲突，那么，即使是事后出台这类规定，情况便会有所不同。缔约国指出，国家警察部队或自治区警察部队的警官不可能因终身完全残疾而被调任调整职务。因此，没有证据表明监管层面存在不平等对待。

4.5 与此同时，第二十七条确立了残疾人在与其他人平等的基础上工作和就业的权利。如上所述，提交人受到的待遇符合现行法律制度。他并没有受到与处于同一情况、同属一支部队或同一级别的其他任何警官有任何不同的对待。因此，在本案中并没有发生任意或歧视性地适用该规则的情况。

4.6 缔约国认为，没有因为对不同情况有不同的规定而产生歧视，因为在《宪法》建立的复合制国家内，有两个不同级别的自治领土立法，⁷ 在法律赋予其权限的特定领域，不同的自治领土实体拥有正式立法权。在此基础上，每个立法机构在其领土内拥有由公民直接授予的主管机关的自由裁量权，只要它不超越《宪法》或其他法律赋予它的实质性职权范围。坚持所有立法机构都必须发布相同的规则，等于限制了立法机构的地域权限。给消防队的待遇不同反映了西班牙宪法制度下赋予各个自治社区的领土自治程度的不同，或者说是警察履行的职责与消防员履行的职责之间的差异，所以需要的条例也不同。在本案中，这些法规对提交人的适用方式与对事实和法律情况完全相同、伤害类型相同的其他人的适用方式完全相同。缔约国认为，这些法规本身并不涉及歧视性或不公平的待遇差别，也不与缔约国根据《公约》承担的义务相抵触。

提交人对缔约国关于可否受理和案情实质的意见的评论

5.1 2016 年 12 月 20 日，提交人提交了对缔约国关于来文实质问题的意见的评论。提交人重申了他在最初提交的材料中提出的要求。

5.2 缔约国声称它没有违反《公约》第十三条，提交人对此提出质疑。提交人重申，来文涉及的不是正式诉诸程序的问题，而是国内司法程序中未能适用《公约》规定的权利的问题。提交人援引《宪法》的一项规定(第 10 条第(2)款)，即必须根据缔约国批准的与基本权利和公民自由有关的条约和国际协定来解释与基本权利和公民自由有关的国内规定。最后，他援引宪法法院的判决，即本条的适用还必须考虑到负责监测此类国际条约遵守情况的国际机构的判例。

5.3 提交人重申，有理由认为缔约国国内法的适用具有歧视性。提交人称，没有实施条例造成了自治社区和地方一级的法律真空，这与《公约》和委员会审议的案件完全矛盾。提交人认为，缔约国毫无根据地辩称，没有制定任何条例，而且后来出台的条例也对提交人的案件不利；而后一点值得怀疑，部分原因是，如果这些条例可以追溯适用，便会对提交人有利。

⁷ 西班牙《宪法》第 137 条规定：“国家领土划分为市、省和其他可能组成的自治社区。所有这些实体都享有管理各自利益的自主权。”

5.4 提交人重申他受到歧视，是因为事实上存在适用于他的情况的其他条例。关于《公约》第二十七条，缔约国称，根据第 16/1991 号法第 43 条，市政府可自由决定，宣布终身完全残疾后是否能调任调整职务。提交人坚持认为，根据第 16/1991 号法，引入职务调整条例不是一个可以随便选择的问题。提交人认为，必须根据《公约》解释法律，这使缔约国关于加泰罗尼亚的每个市政当局在这一问题上拥有自由裁量权的论点无效，因为遵守《公约》的责任最终在于缔约国。提交人重申，他无意干涉《宪法》规定的地区立法能力，但他的意图是确保遵守适用的国际法，在本案中即遵守《公约》。

5.5 最后，提交人附上国家社会保障局发布的三项行政决定，根据这些决定，对加泰罗尼亚消防员而言，有残疾身份者可以担任调整职务。提交人质疑缔约国的论点，即认定终身完全残疾会导致强制退休，从而使非在职人员丧失履行调整职务的资格。⁸

缔约国的补充意见

6.1 2017 年 3 月 9 日，缔约国提交了对提交人的评论的意见。缔约国重申其在 2016 年 10 月 21 日的意见中所作的评论。

6.2 首先，缔约国指出，《宪法》第 10 条第(2)款所载的通用清单中明确列入了《世界人权宣言》和其他国际文书，如保护基本权利领域的各项国际条约。根据“法官知法”原则，国内司法机构在作出任何决定时都考虑到了《宪法》第 10 条第(2)款的规定，这是不言而喻的。缔约国指出，根据《宪法》第 96 条，国际条约一经批准和公布，即成为国内法律秩序的一部分，成为“国内法规则”，但在任何情况下都受《宪法》的约束。《宪法》第 93 条确立了《宪法》至高无上的地位。归根结底，是否按照《公约》的规定发放伤残抚恤金属国内法院的管辖范围，国内法院必须结合整个法律体系的其他部分考虑《宪法》第 10 条。

6.3 缔约国随后提到以前没有援引过的条例，即 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。该指令的序言(第 17 段)规定，“本指令不要求招聘、晋升、继续雇佣或培训没有……能力……履行有关职位的基本职能的个人”。这项指令的地位在国家法律之上，因为加入欧洲联盟的前提是法律制度的一体化和超国家性质，而不是像联合国公约那样仅以合作为前提。

6.4 因此，缔约国认为，对于根据缔约国《社会保障法》修正版被宣布为终身完全残疾而无法从事其惯常职业者，菲格雷斯市政府依 2009 年 8 月 6 日市长令拒绝分配调整职务，这并构成不歧视。

提交人的补充意见

7.1 2017 年 5 月 9 日，提交人就缔约国于 2017 年 3 月 9 日提交的补充材料提出了补充意见。

7.2 提交人坚称，来文的目的是要突出一个事实，即缔约国在决定提交人受到歧视的申诉时，未能维护《公约》条款，无视《宪法》第 10 条和第 96 条。

⁸ 国家社会保障局，第 2013/50060、50061 和 50062 号决定修订版。

7.3 关于缔约国提到的欧洲联盟理事会第 2000/78/EC 号指令，提交人认为，根据该指令第 2 条第 2 款(a)项，如果一个人受到的待遇不如另一个人在类似情况下受到、曾经受到或可以受到的待遇，则视为发生了直接歧视。提交人指出，如果他的案件由已经引入职务调整条例的市政府审议，结果便可能会有所不同。

7.4 最后，鉴于上述情况，提交人重申他在初次提交的材料中提出的要求。

B. 委员会审议可否受理问题和案情实质

审议可否受理问题

8.1 在审议来文所载的任何申诉之前，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。

8.2 委员会注意到，提交人以向委员会提交的相同事实向欧洲人权法院提出了申诉。由于缺乏文件资料，而且提交人未能及时纠正这一情况，欧洲人权法院没有审议此案。因此，委员会认为，《任择议定书》第二条第(三)项并不妨碍受理本来文。

8.3 委员会注意到，缔约国没有对来文可否受理提出任何问题。委员会认为，就可否受理而言，提交人已经用尽了国内法规定的关于平等和不歧视以及在公共部门就业的基本权利方面的补救办法。

8.4 不过，委员会注意到，提交人在向普通法院提出的申诉中，没有提出任何论点说明获得有效司法保护的权利及其与可能侵犯残疾人诉诸司法权利行为的关系。因此，委员会认为，对于提交人根据《公约》第十三条第二款提出的申诉，提交人没有用尽国内补救办法，故根据《任择议定书》第二条第(四)项，宣布来文的这一部分不可受理。

8.5 因此，在没有其他受理障碍的情况下，委员会宣布，就提交人根据第二十七条第一款第(一)、第(二)、第(五)、第(七)、第(九)和第(十一)项(单独解读并与《公约》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)及第(四)项和第五款、第五条第一、第二和第三款一并解读)提出的申诉而言，来文可予受理。因此，委员会着手审议这些指控的实质问题。

审议案情实质

9.1 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，对本来文进行了审议。

9.2 关于提交人根据第二十七条第一款第(一)、第(二)、第(五)、第(七)、第(九)和第(十一)项(单独解读并与《公约》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)及第(四)项和第五款、第五条第一、第二和第三款一并解读)提出的申诉，委员会要审议的问题是，缔约国以地方一级没有制定第 16/1991 号法(其中第 43 条和第 44 条允许市级警官调任调整职务)规定的执行条例为由不适用该法而适用《公务员条例法》(根据该法，由于“终身完全残疾”而被从地方警官的惯常职务强制退休者，不得担任调整职务)，是否侵犯了他的权利。

9.3 委员会注意到提交人关于《公约》第五条和第二十七条的论点，即他在保留地方警官职务方面受到了基于残疾的直接歧视——他因为被宣布“终身完全残疾”而被迫退休，而由于菲格拉斯市政府没有按照第 16/1991 号法的规定执行职务调整条例，这又使他丧失了他申请调任调整职务的资格。提交人认为，国家社会保障局宣布他残疾或将他列入残疾行政类别时没有考虑到 7 月 10 日第 16/1991 号法（《地方警察法》）第 43 条规定的他履行调整职务或进行其他辅助活动的的能力；该条规定，必须要求出具专门的“医疗报告”，以评估有关人员进行替代活动的的能力。提交人还指出，其他自治社区有立法明确规定，宣布“终身完全残疾”后可以调任调整职务。加泰罗尼亚关于消防员职务调整资格的法律也是如此，根据该法律，作出类似宣布后可以调任调整职务。他还指出，国家社会保障局的行政决定和法院判决认定，领取“终身完全残疾”养老金不影响担任调整职务。委员会还注意到缔约国的论点，即提交人没有受到歧视，因为关于不同程度的残疾以及残疾程度是否符合领取残疾养老金或在公共部门就业的条件的国内规定，属于立法机构的自由裁量权范围。在这方面，缔约国重申，区分不同程度的残疾是出于合法目的，因此不能说相关条例是基于残疾的歧视。缔约国还坚称，这些法规在平等的基础上对提交人和所有其他被列入“终身完全残疾”行政类别者一致适用。对缔约国而言，争论的重点不是根据国内法是否有理由退休，而是考虑到立法机构的自由裁量权，提交人是否在据称法律所述的不合理不平等的待遇的基础上受到歧视。委员会还注意到，缔约国辩称，2015 年 3 月 26 日公布的关于菲格雷斯市警察职务调整的市政条例不支持提交人的案件，因为根据该条例，宣布丧失工作能力后不能担任调整职务。

9.4 委员会指出，根据《公约》第四条第一款第(一)项，缔约国一般有义务采取一切适当的立法、行政和其他措施落实《公约》承认的权利，包括与工作有关的权利。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在与其他人平等的基础上保留就业的权利；采取一切适当步骤，包括通过立法，禁止在继续就业方面基于残疾的歧视；确保为就业过程中残疾的人提供合理便利。委员会还回顾其关于平等和不歧视的第 6 号一般性意见(2018 年)，其中指出，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，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)，西班牙已经签署和批准这两项公约。⁹ 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。

9.5 委员会还指出，《公约》禁止对残疾人一切形式的歧视，包括拒绝提供合理便利，这也是一种被禁止的歧视形式。这意味着，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，合理便利是修女的一项即刻义务，这意味着，从残疾人需要进入无法进入的情况或环境，或想要行使其权利之刻起，就必须提供便利。¹⁰ 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

⁹ 第 6 号一般性意见，第 67 段。

¹⁰ 同上，第 24(b)段。

自己的权利、建设自己的能力。¹¹ 此外，委员会还指出，《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。

9.6 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》规定的标准更新立法。¹² 该项法律规定，为了保障残疾人的平等机会权利，公共当局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能力管理战略，包括合理便利，公共当局可以通过这些战略建设其残疾员工的能力。虽然合理便利是一项即刻义务，即在残疾人需要时发生的一项义务，但缔约国必须采取一切必要的预防措施，使公共当局能够管理能力配备，从而优化残疾人权利的行使。为了评估合理便利的相关性、适当性和有效性，必须考虑财务成本、可用资源、提供便利的一方(整体)的规模、调整对机构和全部资产的影响等因素，而不仅仅是组织结构内一个单位或部门的资源。¹³ 委员会注意到，在本案中，完全排除了在警察部队内为评估和建设提交人的能力而举行对话的可能性，因为他在被强制退休后被剥夺了公职身份，他也没有机会要求合理便利，以便履行调整职务。委员会还注意到，缔约国未能证明，在他受雇的警察部队里没有提交人可能有能力履行的其他类型的职务。

9.7 委员会指出，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。委员会查询了各国家法域的国内立法和学术研究，以透彻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当局确定可以作出的有效调整，使雇员能够履行其关键职责。¹⁴ 如果不能确定和实施这样的有效措施(而不造成不必要的负担)，则将员工调任调整职务应被视为最后的合理便利措施。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。

9.8 委员会注意到，在本案中，排除了评估让提交人在警察部队留任的障碍的可能性，因为他在强制退休后被剥夺了公职身份，而且没有机会要求合理便利，使他能够履行调整职务。委员会还注意到，缔约国未能证明，在提交人服役的警察部队里不存在他可能有能力履行的其他类型的职务。

9.9 委员会认为，西班牙法律下的各种条例对调任调整职务事宜作出了规定，这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。¹⁵ 委员会指出，根据第 16/1991 号总法第 43 条，所有“能力减退”的人都可以承担调整职务。委员会注意到，菲格雷斯市政府未能按照第 16/1991 号法的要求颁布地方条例，而且适用了《公务员条例法》(第 7/2007 号法)而不是职务调整条例，使提交人无法按照该法的规定申请调任调整职务。另外，委员会还指出，在提交人的案件中，国家社会保障局确定的行政残疾评级没有对提交人履行调整职务或其他辅助活动的潜力进行分析。此外，

¹¹ 同上，第 26(a)和 67(h)段。

¹² 11 月 29 日第 1/2013 号皇家立法令，其中批准了《残疾人权利及残疾人融入社会问题总法》综合案文。

¹³ 见第 6 号一般性意见，第 26(e)段。

¹⁴ 《V.F.C.诉西班牙》(CRPD/C/21/D/34/2015)，第 8.7 段。

¹⁵ 同上，第 8.9 段。

委员会还注意到，第16/1991号总法第43条要求对能力减退的人的其他能力进行特别医学评估，但没有对提交人这样做。委员会注意到，提交人履行警察工作日常职责的能力有所减退，但这对他在同一支警察部队里履行调整职务或其他辅助活动的潜在能力没有影响。

9.10 委员会认为，在本案中，由于没有颁布当地的职务调整条例，提交人根据《公约》享有的权利没有得到保障，特别是没有考虑到对他的具体残疾进行评估，以期建立他履行调整职务或开展其他辅助活动的能力的可能性。委员会注意到，由于没有地方一级的条例，因此，所有“终身完全残疾”的人都没有资格调任调整职务。这反过来又损害了这些人的工作权，就像在提交人的案件中所发生的那样。¹⁶

9.11 因此，委员会认为，不允许提交人担任调整职务，或进行对话以便他能够从事一些警察日常工作的辅助活动，违反了《公约》第五条和第二十七条规定的权利。提交人在“继续”公共就业方面受到歧视，这违反了保护残疾人平等和不受歧视权利的第五条以及保护残疾人工作权和就业权的第二十七条。关于《公约》第五条，委员会认为，本案案情显示，存在《公约》禁止的一种歧视形式，不论是称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，本案显示，存在与继续就业有关的歧视，其根源在于拒绝与像提交人一样具有“终身完全残疾”身份的人进行任何对话或给他们任何机会，以评估其是否适合担任替代职务。委员会还认为，尽管缔约国关于将其雇员或公职人员调任调整职务的体制规则所追求的目的合法，但在没有菲格拉斯市政警察职务调整条例的情况下，适用于提交人的法律导致了他根据《公约》第五条和第二十七条享有的权利受到侵犯。

9.12 委员会还注意到，缔约国在不同的自治社区，甚至在同一个市内都有各种各样的法规，对类似情况采取的做法各异造成了基于残疾的歧视。因此，委员会认为，缔约国必须履行《公约》第四条规定的一般义务，调整和统一所有地方、自治社区和国家条文的以下规定：即在要求评估残疾人可能面临的挑战和机会的情况下，不让残疾人被调任调整职务，从而侵犯了工作权。¹⁷

9.13 因此，委员会认为，提交人因交通事故造成终身残疾而被强制退休，违反了《公约》的以下条款：第二十七条第一款第(一)、(二)、(五)、(七)、(九)和(十一)项(单独解读并与《公约》第三条第(一)、(二)、(三)、(四)和(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、第二和第三款一并解读)。

C. 结论和建议

10. 委员会根据《任择议定书》第五条行事，认为缔约国未履行根据第二十七条第一款第(一)、第(二)、第(五)、第(七)、第(九)和第(十一)项(单独解读并与《公约》第三条第(一)、(二)、(三)、(四)和(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、第二和第三款一并解读)应履行的义务。因此，委员会向缔约国提出以下建议：

¹⁶ 同上，第8.10段。

¹⁷ 同上，第8.12段。

- (a) 关于提交人，缔约国有义务：
 - (一) 给予他得到充分补偿的权利，包括提交本来文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是否适合替代性工作的评估，以评估其承担调整职务或其他辅助活动的潜力，包括可能需要的任何合理便利。
- (b) 总之，缔约国有义务采取措施，防止今后发生类似违法行为，包括：
 - (一) 采取一切必要措施，使菲格雷斯市警察职务调整条例(法令)及其适用方式与《公约》所载原则和本《意见》所载建议保持一致，以确保调派调整职务不仅限于半残疾人；
 - (二) 同样，根据《公约》所载原则和本《意见》所载建议，统一关于调派公务员担任调整职务的各种地方和区域条例。

11. 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，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。还请缔约国公布委员会的意见，并将其译成缔约国的官方语文且以无障碍的格式广为分发，以便为各界民众知晓。
