



Конвенция о правах инвалидов

Distr.: General
29 September 2020
Russian
Original: Spanish

Комитет по правам инвалидов

Соображения, принятые Комитетом в соответствии со статьей 5 Факультативного протокола относительно сообщения № 37/2016** ***

<i>Сообщение представлено:</i>	Х.М. (представлен адвокатом Викторией Прадой Перес)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Испания
<i>Дата сообщения:</i>	18 марта 2016 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение Специального докладчика в соответствии с правилом 70 правил процедуры, препровожденное государству-участнику 2 ноября 2015 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	21 августа 2020 года
<i>Тема сообщения:</i>	право на недискриминацию в связи с сохранением или продолжением работы (переводом на другую работу)
<i>Процедурный вопрос:</i>	обоснованность утверждений
<i>Вопросы существа:</i>	общие обязательства по Конвенции; равенство и недискриминация; труд и занятость; разумное приспособление
<i>Статьи Конвенции:</i>	подпункты а), b), c), d) и e) статьи 3; подпункты а), b) и d) пункта 1 и пункт 5 статьи 4; пункты 1, 2 и 3 статьи 5; пункт 2 статьи 13; подпункты а), b), e), g), i) и k) пункта 1 статьи 27
<i>Статья Факультативного протокола:</i>	подпункты c) и d) статьи 2

* Переиздано по техническим причинам 12 ноября 2020 года.

** Приняты Комитетом на его двадцать третьей сессии (17 августа — 4 сентября 2020 года).

*** В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Ахмад Ас-Саиф, Данлами Умару Башару, Монтиан Бунтан, Мара Кристина Габрилли, Амалия Гамио Риос, Цзюнь Исикава, Самуэль Нджугуна Кабуе, Миён Ким, Ласло Габор Ловаси, Роберт Джордж Мартин, Дмитрий Ребров, Йонас Рускус, Риснавати Утами, Гертруда Офорива Фефоаме, Имед Эддин Чакер и Маркус Шефер.



1. Автор сообщения является Х.М., гражданин Испании, родившийся 13 марта 1968 года. Он утверждает, что стал жертвой нарушения государством-участником его прав, закрепленных в подпунктах а), b), е), g), i) и k) пункта 1 статьи 27, рассматриваемых отдельно и в совокупности с пунктами а), b), c), d) и е) статьи 3, подпунктами а), b) и d) пункта 1 и пунктом 5 статьи 4, пунктами 1, 2 и 3 статьи 5 и пунктом 2 статьи 13 Конвенции. Автор представлен адвокатом. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 3 мая 2008 года.

А. Резюме информации и аргументов, представленных сторонами

Факты в изложении автора

2.1 13 февраля 2008 года автор пострадал в дорожно-транспортном происшествии, получив травмы, приведшие к постоянной инвалидности¹.

2.2 2 июля 2009 года Министерство труда и иммиграции констатировало «стойкую утрату» автором «профессиональной трудоспособности». В соответствии с этим ему была назначена пенсия в размере 55 % от заработной платы, которую он получал, будучи активным работником².

2.3 27 июля 2009 года автор обратился в Городской совет Фигераса с просьбой о содействии в переводе на другую работу³. В обоснование своего ходатайства автор представил Закон автономного сообщества Каталония № 16/1991 от 10 июля 1991 года о сотрудниках местной полиции⁴.

2.4 6 августа 2009 года Городской совет Фигераса указом муниципалитета отклонил ходатайство автора о переводе на другую работу и выплате надбавки к денежному пособию, а также уволил его с работы в качестве государственного служащего начиная со 2 июля 2009 года. Он обосновал свое решение тем, что к автору был применен Закон № 7/2007 от 12 апреля 2007 года об Основном положении о государственных служащих, который предусматривает принудительный выход в отставку.

2.5 3 сентября 2009 года Женеалитат Каталонии признал автора инвалидом на 65 %.

2.6 17 сентября 2009 года автор подал ходатайство о пересмотре решения Городского совета, указав, что в приведенном нормативно-правовом акте упоминаются случаи выхода в отставку, которые к нему не относятся, и что в 2006 году Городской совет взял на себя обязательство в течение года разработать положения о порядке перевода сотрудников городской полиции на другую работу, однако этого так и не было сделано. Автор считает, что такое отсутствие нормативного регулирования не должно иметь для него негативных последствий, особенно в то время, когда другие муниципалитеты уже урегулировали этот вопрос.

2.7 30 сентября 2009 года Городской совет Фигераса отклонил ходатайство о пересмотре, утверждая, что в Основном положении о государственных служащих предусмотрен принудительный выход государственного служащего в отставку по

¹ Автор не приводит точных данных о последствиях несчастного случая.

² Автор сообщает, что расчет пенсии производится в соответствии с Королевским указом № 1/1994 от 20 июня 1994 года, и в качестве основы для него используется заработная плата и период отчислений из заработной платы, которую он получал, будучи активным работником.

³ Автор сообщает, что перевод на другую работу предусмотрен для лиц, частично потерявших способность нести обычную службу, т. е. тех, кто в силу инвалидности или возраста не в состоянии выполнять свои непосредственные должностные обязанности.

⁴ Под законодательством автономии подразумеваются законы, принимаемые автономными сообществами, в то время как постановления являются правовыми нормами более низкого ранга, принимаемыми местными властями с целью введения в действие или осуществления законов автономии. Пункт 1 статьи 43 Закона № 16/1991 предусматривает, что «Сотрудники местной полиции [...], частично потерявшие способность нести обычную службу, переводятся на другую работу согласно положениям соответствующего муниципального постановления».

причине стойкой полной утраты профессиональной трудоспособности. Он указал также, что, поскольку, несмотря на взятое обязательство, порядок перевода на другую работу нормативно не регулируется, то к данному случаю подобное решение неприменимо.

2.8 26 марта 2010 года автор обжаловал это решение в административный суд, указав, что Закон № 16/1991 от 10 июля 1991 года предусматривает перевод на другую работу, обуславливая разработку соответствующей нормативной базы на местном уровне, а не его применение.

2.9 21 июля 2011 года суд по административным делам № 1 Жироны своим решением № 251/2011 отклонил апелляцию, объявил Основное положение о государственных служащих нормативной основой, применимой к делу автора, и счел, что ситуация стойкой полной утраты профессиональной трудоспособности подразумевает принудительный выход в отставку.

2.10 23 сентября 2011 года автор подал апелляцию на решение № 251/2011. Во-первых, он обратил внимание на невыполнение Городским советом Фигераса обязательства разработать положения о порядке перевода на другую работу. Подобное отсутствие соответствующего регламента не может подразумевать ограничение права на перевод на другую работу, как это предусмотрено статьями 43 и 44 Закона № 16/1991. В апелляционной жалобе автор изложил решение Народного защитника Каталонии (Синдик де Греужес де Каталунья)⁵, в котором тот рекомендовал Городскому совету Фигераса объявить недействительным постановление муниципалитета от 6 августа 2009 года и принять решение по ходатайству о переводе на другую работу с учетом заключения судебно-медицинской экспертизы, подготовленного в соответствии с законом. Во-вторых, автор обратил внимание на ситуацию дискриминации по сравнению с другими коллективами, в которых перевод на другую работу регламентирован, в частности такими, как Национальная полиция, автономная полиция Каталонии или с муниципалитетами, которые урегулировали порядок перевода на другую работу, приняв соответствующую инструкцию.

2.11 13 февраля 2013 года Высший суд Каталонии вынес решение № 183/2013 об отклонении вышеуказанной апелляции. В решении поддерживаются аргументы первой инстанции. Кроме того, в нем говорится, что, поскольку в муниципалитете Фигераса не разработаны соответствующие нормативные акты и не указан бюджет, установленный в пункте 1 статьи 43 Закона № 16/1991, то, следовательно, в нем отсутствуют как возможность перевода на другую работу, так и бюджетные ассигнования. В решении делается вывод о том, что автор не располагает «достаточным юридическим обоснованием для подкрепления своих требований». В нем добавляется, что, поскольку автор находится в ситуации стойкой полной утраты профессиональной трудоспособности, то суд считает, что он утратил статус государственного служащего на основании Основного положения о государственных служащих и поэтому был вынужден выйти в отставку.

2.12 3 апреля 2013 года автор подал ходатайство об отмене производства по делу на основании нарушения его основных прав. Во-первых, права на эффективную судебную защиту в соответствии со статьей 24 Конституции. Во-вторых, он считает, что имело место нарушение статьи 24 Конституции в связи с пунктом 2 статьи 10, поскольку основные права, признанные Конституцией, толкуются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека и международными договорами и соглашениями, ратифицированными Испанией.

2.13 13 февраля 2013 года Высокий суд Каталонии вынес решение, в котором заявил, что для отмены разбирательства по делу нет никаких оснований.

2.14 10 сентября 2013 года автор подал в Конституционный суд ходатайство о применении процедуры ампаро на том основании, что было нарушено его право на

⁵ Автор указывает, что Синдик де Греужес де Каталунья является региональным Омбудсменом, Народным защитником Каталонии.

эффективную судебную защиту в соответствии со статьей 24, рассматриваемой в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 9, статьями 10, 23, 35 и 40 Конституции.

2.15 29 января 2014 года Конституционный суд признал ходатайство о применении процедуры ампаро неприемлемым на основании отсутствия доказательств его особой конституционной значимости.

2.16 21 июля 2014 года автор обратился в Европейский суд по правам человека. Его иск не был изучен в связи с формальными недочетами, которые не могли быть исправлены до истечения шестимесячного срока с момента вынесения последнего судебного решения, поэтому дело осталось нерассмотренным.

2.17 С учетом обстоятельств, изложенных выше, автор утверждает, что он исчерпал внутренние средства правовой защиты.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что были нарушены его права, предусмотренные подпунктами а), b), е), g), i) и k) пункта 1 статьи 27, рассматриваемыми отдельно и в совокупности с пунктами а), b), c), d) и e) статьи 3, подпунктами а), b) и d) пункта 1 и пунктом 5 статьи 4, пунктами 1, 2 и 3 статьи 5 и пунктом 2 статьи 13 Конвенции, поскольку государство-участник на основании отсутствия нормативно-правового регулирования на местном уровне подвергло его дискриминации, не дав ему возможности сохранить активную занятость путем перевода на другую работу в силу наличия у автора стойкой полной утраты способности к выполнению его обычной профессиональной деятельности.

3.2 Автор считает, что в статье 27 установлены два обязательства государства-участника: а) равенство и недискриминация; и b) обязательное развитие и гарантия получения и сохранения работы. Автор утверждает, что не был защищен от дискриминации, когда ему было отказано в переводе на другую работу по причине отсутствия разработанной нормативной базы и соответствующей инструкции. Автор считает также, что непризнание его права на труд нарушает принцип доступности.

3.3 Автор утверждает, что обязательство гарантировать и поощрять право на труд для лиц, которые приобретают инвалидность во время трудовой деятельности, полностью нарушено. Он считает, что Городской совет Фигераса не защищал его, а, наоборот, подвергал дискриминации с согласия судебных органов. Автор утверждает, что защита права на равные условия труда не была обеспечена, поскольку его перевод на другую работу был поставлен в зависимость от отсутствия должного усердия Городского совета Фигераса в сфере законотворчества, в то время как более важные нормативные акты, предусматривающие это право, в частности законы автономных сообществ, были полностью проигнорированы. В данном случае автору не было позволено провести оценку его трудоспособности. Вопрос об адаптации другого места работы путем предоставления разумных приспособлений даже не рассматривался, а статус государственного служащего автора был аннулирован именно из-за наличия у него инвалидности, что само по себе является дискриминацией. Таким образом, он потерял свой статус государственного служащего из-за выхода в отставку. Автор утверждает далее, что эта ситуация неравенства и дискриминации обусловлена неравномерностью регулирования и что в других районах и в других законодательствах перевод на другую работу является признанным правом.

3.4 Автор заявляет также о нарушении статьи 4 Конвенции. В этой связи он подчеркивает, что, согласно нормативной базе автономного сообщества — Закону № 16/1991 о сотрудниках местной полиции — его требования вполне обоснованы. Тем не менее решение Городского совета Фигераса, основанное на отсутствии соответствующего регламента, нарушает Конвенцию. Автор подчеркивает, что его первоначальное ходатайство предполагало поиск альтернативных возможностей профессиональной деятельности в его положении, пока Городской совет разрабатывает необходимую инструкцию. Однако вплоть до 2015 года никакого регламента не существовало, и никаких альтернатив не изыскивалось. Автор был исключен из состава полиции, и когда соответствующий регламент был принят, он не имел обратной силы. Он считает, что действия, соответствующие статье 4 Конвенции,

предполагали бы его временный перевод Городским советом Фигераса на другую работу, а также принятие некоторых корректирующих мер. Эта ситуация дискриминации усугубляется наличием аналогичных случаев стойкой полной утраты трудоспособности, когда перевод на другую работу разрешался, в частности в отношении других сотрудников местной полиции из других муниципалитетов, а также сотрудников полиции автономного сообщества и пожарной службы Женеалитата Каталонии.

3.5 Автор утверждает также, что представленные факты являются нарушением пунктов 1, 2 и 3 статьи 5 Конвенции. Он считает, что подвергся двойной дискриминации: во-первых, по признаку инвалидности, которая является реальной причиной его исключения из числа сотрудников местной полиции муниципалитета Фигераса, при том что ни администрация, ни государство, которое несет конечную ответственность, не изыскивали альтернатив или мер для адаптации к его положению. Во-вторых, в силу того факта, что если бы он принадлежал к другому коллективу сил безопасности, такому как полиция Каталонии, пожарная служба Каталонии или местная полиция другого муниципалитета, то вариант перевода на другую работу был бы вполне реальным.

3.6 Что касается нарушения пункта 2 статьи 13, рассматриваемой в совокупности со статьей 27, то автор ссылается на правовую практику Комитета, отмечая отсутствие надлежащей подготовки сотрудников судебных органов государства-участника по вопросам Конвенции. Законодательство, которое применялось в ходе административного и судебного разбирательства по делу автора и стало основанием для его принудительной отставки, было истолковано без учета содержания и последствий международных обязательств, которые несет Испания как государство — участник Конвенции.

3.7 В отношении подпунктов е) и g) пункта 1 статьи 27, рассматриваемых в совокупности с пунктами а), b), c), d) и e) статьи 3, подпунктами а), b) и d) пункта 1 статьи 4 и пунктами 1, 2 и 3 статьи 5, автор считает, что государство-участник не поощряет трудоустройство инвалидов в государственном секторе, поскольку, в отличие от частного сектора, им не разрешается продолжать трудовую деятельность, предполагающую функции, отличные от тех, которые они более не в состоянии выполнять. Их возвращение на рынок труда также не приветствуется; они исключаются из числа государственных служащих и вынуждены уходить в отставку в принудительном порядке.

3.8 Что касается подпункта k) пункта 1 статьи 27, рассматриваемого в совокупности с пунктами а), b), c), d) и e) статьи 3, подпунктами а), b) и d) пункта 1 статьи 4 и пунктами 1, 2 и 3 статьи 5, то автор утверждает, что защита права на сохранение рабочего места и возвращение на работу не была обеспечена, поскольку отсутствие нормативного регулирования и толкование этого отсутствия на административном и судебном уровнях стали причиной его исключения из трудовой деятельности.

3.9 Наконец, автор просит Комитет рекомендовать государству-участнику предоставить ему адекватную компенсацию и полное возмещение ущерба за серьезное нарушение его прав, причем наиболее подходящей компенсацией стало бы его восстановление в составе городской полиции муниципалитета Фигераса, оценка его трудоспособности на основе принципа равенства и недискриминации, его последующий перевод на другую работу, выплата недополученных денежных пособий вместе с соответствующими установленными законом процентами и льгот по линии социального страхования, а также полное возмещение ущерба, предполагающее признание и оценку нанесенного морального вреда.

Замечания государства-участника в отношении приемлемости и существа сообщения

4.1 21 октября 2016 года государство-участник представило свои замечания по существу сообщения. Оно считает, что жалоба должна быть полностью отклонена.

4.2 Государство-участник утверждает также, что не было допущено никаких нарушений права на справедливое судебное разбирательство, которое закрепляется за

всеми инвалидами в статье 13 Конвенции и признается в статье 24 Конституции. В соответствии с внутренним законодательством автор имел все возможности для обжалования решений административного органа или судебных постановлений, в которых его требования отклонялись, что он и сделал.

4.3 Кроме того, государство-участник утверждает, что во внутреннем законодательстве Испании невозможно усмотреть какую-либо дискриминацию, поскольку на момент принятия как административного, так и судебного решений по ходатайству автора о переводе на другую работу еще не вступил в силу будущий муниципальный регламент о порядке перевода сотрудников городской полиции Фигераса на другую работу, опубликованный в «Официальном вестнике провинции Жирона» 26 марта 2015 года и оказавшийся противоречащим интересам автора, поскольку он сделал стойкую полную утрату профессиональной трудоспособности, несовместимой с переводом на другую работу. В отсутствие законодательства о развитии на муниципальном уровне существовал нормативный вакуум на уровне автономного сообщества и местном уровне, поскольку для удовлетворения требований автора Закона № 16/1991 было недостаточно. Его статья 43 предусматривает, что сотрудники местной полиции переводятся на другую работу, однако «согласно положениям соответствующего муниципального регламента». В его статье 44 предусматривается, что решение о степени снижения трудоспособности должно приниматься до получения медицинского заключения. В данном случае, для того чтобы удовлетворить поступившее ходатайство, необходимо было обратиться к применимым нормам. Согласно законодательству государства-участника, компетентным органом для вынесения административного заключения о степени нетрудоспособности является Национальный институт социального обеспечения, который в данном случае констатировал у автора стойкую полную утрату способности к выполнению его обычной профессиональной деятельности. Это привело к принудительному выходу автора в отставку и, следовательно, к невозможности его перевода на другую или альтернативную работу. Кроме того, это подтверждается Основным положением о государственных служащих, согласно которому должностные лица увольняются со службы в случае выхода в отставку, который может стать результатом признания у соответствующего лица стойкой полной утраты профессиональной трудоспособности⁶. Иными словами, для государства-участника вопрос, который подлежит обсуждению, заключается не в том, существуют ли основания для выхода в отставку в соответствии с внутренним законодательством, а в том, нет ли дискриминации в якобы необоснованном неравенстве перед законом с точки зрения того, что предусмотрено законодательной властью для каждого случая в рамках его дискреционных полномочий. Таким образом, в соответствии с испанским законодательством перевод на другую работу невозможен для того, кто уже не является государственным служащим.

4.4 Государство-участник признает, что с момента вступления в силу Закона автономного сообщества Каталония № 16/1991 о сотрудниках местной полиции до утверждения муниципального регламента 2015 года прошло немало времени и что автор прав, утверждая, что граждане не должны нести ответственность за этот период, однако в данном случае дело обстоит иначе. Все было бы так, как заявляет автор, в том случае, если бы в муниципальном законе были установлены, даже запоздало, совместимость и возможность перевода на другую работу. Государство-участник напоминает, что как в национальной полиции, так и в полиции автономного сообщества сотрудник не может быть переведен на другую работу, если была установлена стойкая полная утрата им профессиональной трудоспособности. Таким образом, доказательства неравного обращения на законодательном уровне также отсутствуют.

4.5 В статье 27, в свою очередь, конкретизируется право инвалидов на трудоустройство и на работу наравне с другими. Следует учитывать, что обращение с

⁶ Статья 63 Королевского указа № 5/2015 от 30 октября 2015 года, в соответствии с которым был утвержден пересмотренный текст Закона об Основном положении о государственных служащих.

автором, как указывалось выше, соответствовало действующему законодательству. Последнее не применялось к нему иначе, чем применялось бы к любому другому государственному служащему, находящемуся в аналогичной ситуации или на аналогичной должности и принадлежащему к тому же коллективу. Поэтому произвольное или дискриминационное применение этой нормы в данном конкретном случае отсутствует.

4.6 По мнению государства-участника, нет никакой дискриминации в существовании различных нормативных положений, регулирующих неравнозначные ситуации, поскольку речь идет о двух различных уровнях законодательства автономных сообществ в рамках объединенного государства, созданного в соответствии с Конституцией⁷, как отдельных автономных территориальных образований, имеющих официальные законодательные полномочия в отношении тех существенных областей планирования, для которых они являются правомочными с юридической точки зрения. Исходя из этого, каждый законодательный орган обладает теми дискреционными полномочиями, которые соответствуют ему как уполномоченному органу власти, предоставляемой непосредственно гражданами, на его территории до тех пор, пока он остается в пределах своей компетенции, определенной Конституцией или другими нормами. Предполагать, что все законодательные органы власти должны устанавливать одни и те же правила, было бы равносильно некоторому ограничению территориальных полномочий законодателя. Иное обращение с сотрудниками пожарной службы отражает степени территориальной автономии, которые испанская Конституция закрепляет за автономными сообществами, или различные (неодинаковые) функции пожарных и полицейских, которые оправдывают отличия в правовом регулировании их работы. В данном случае они были применены к автору таким же образом, как если бы речь шла о другом лице, находящемся в точно таком же фактическом и юридическом положении и получившем те же телесные повреждения. Государство-участник считает, что эта норма сама по себе не влечет за собой неравного или несправедливого обращения, равнозначного дискриминации, и не является несовместимой с обязательствами государства-участника по Конвенции.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника в отношении приемлемости и существа сообщения

5.1 20 декабря 2016 года автор представил свои комментарии к замечаниям государства-участника относительно существа сообщения. Автор повторяет просьбы, изложенные им в первоначальном сообщении.

5.2 Автор ставит под сомнение доводы государства-участника по поводу отсутствия нарушения статьи 13 Конвенции. В этой связи он вновь заявляет, что в сообщении говорится не о наличии формального доступа к разбирательству, а о несоблюдении прав, закрепленных в Конвенции, в рамках судебного разбирательства на национальном уровне. Автор ссылается на положения пункта 2 статьи 10 Конституции, посвященные обязательству толковать внутренние нормы, касающиеся основных прав и гражданских свобод, в соответствии с ратифицированными государством-участником международными договорами и соглашениями по тем же вопросам. Наконец, он ссылается на решения Конституционного суда, в соответствии с которыми при применении вышеупомянутой статьи следует также учитывать практику международных органов, контролирующих соблюдение соответствующих международных договоров.

5.3 Автор вновь заявляет о наличии дискриминации в применении внутреннего законодательства государства-участника. Автор утверждает, что в отсутствие законодательства о развитии существовал нормативный вакуум на уровне автономного сообщества и местном уровне, что полностью противоречит Конвенции и делам, рассмотренным Комитетом. Автор считает, что государство-участник

⁷ Статья 137 Конституции Испании гласит: «Государство территориально разделено на муниципалитеты, провинции и образовавшиеся автономные сообщества. Все эти единицы пользуются автономией при ведении своих дел».

неоправданно прикрывается тем, что никакой инструкции не существовало, а когда она появилась, то не отвечала интересам автора; последний момент является отчасти сомнительным, поскольку регламент отвечал бы его интересам, если бы имел обратную силу.

5.4 Автор вновь заявляет, что сам факт существования различных нормативных положений, регулирующих равнозначные ситуации, представляет собой дискриминацию. В отношении статьи 27 Конвенции государство-участник указывает, что, согласно положениям статьи 43 Закона № 16/1991, муниципалитет может свободно устанавливать или не устанавливать совместимость. Автор настаивает на том, что Закон № 16/1991 прямо предусматривает регулирование перевода на другую работу с помощью принятия соответствующего регламента, а не допускает его как вариант. По мнению автора, закон следует толковать в соответствии с Конвенцией, что делает ничтожным аргумент государства-участника о том, что каждый муниципалитет Каталонии имеет полномочия определять, каким образом действовать в этой сфере, поскольку, в конечном счете, ответственность за соблюдение Конвенции несет именно государство-участник. Автор вновь заявляет, что он не пытается вмешиваться в законодательный потенциал территории, предусмотренный Конституцией, но требует соблюдения действующих международных норм, в данном случае — Конвенции.

5.5 Наконец, автор прилагает три административных решения, вынесенных Национальным институтом социального обеспечения, в которых предусматривается возможность перевода признанных нетрудоспособными сотрудников пожарной службы Женеалитата Каталонии на другую работу. Эти решения ставят под сомнение тот аргумент государства-участника, что констатация стойкой полной утраты профессиональной трудоспособности предполагает принудительный выход в отставку, который делает невозможным перевод на другую работу сотрудников, уже уволенных со службы⁸.

Дополнительные замечания государства-участника

6.1 9 марта 2017 года государство-участник представило свои замечания в отношении комментариев автора. Государство-участник повторяет свои аргументы, сформулированные в его замечаниях от 21 октября 2016 года.

6.2 Во-первых, государство-участник напоминает, что Всеобщая декларация прав человека и другие международные документы, а также международные договоры по правам человека, безусловно, включены в общий перечень, содержащийся в пункте 2 статьи 10 Конституции. В силу принципа *iura novit curia* подразумевается, что положения пункта 2 статьи 10 Конституции учитываются в любом решении национальных судебных органов. Государство-участник напоминает, что в соответствии со статьей 96 Конституции международные договоры после их ратификации и опубликования становятся частью внутреннего законодательства, всегда в качестве «норм внутреннего права», однако они в любом случае обусловлены соблюдением Конституции. Статья 93 Конституции устанавливает первоочередную и высшую юридическую силу Конституции. В конечном счете признание пенсий по инвалидности, предусмотренное Конвенцией, оставляется на усмотрение национального суда, который должен принимать во внимание статью 10 Конституции вместе с остальным законодательством.

6.3 Во-вторых, государство-участник ссылается как на норму, не упоминавшуюся ранее, на Директиву 2000/78/СЕ Совета Европейского союза от 27 ноября 2000 года, устанавливающую общие рамки для равного обращения в сфере занятости. В преамбуле (пункт 17) говорится, что настоящая Директива не обязывает нанимать, продвигать по службе, удерживать на работе или обучать лицо, которое... неспособно... выполнять основные обязанности, связанные с той или иной должностью. Эта директива имеет преимущественную силу над национальным законодательством, поскольку присоединение к Европейскому союзу подразумевает интеграцию позитивных законодательных актов и наднациональность, а не просто

⁸ Instituto Nacional de la Seguridad Social (Lleida), resoluciones rev. 2013/50060; 50061 y 50062.

сотрудничество, как это происходит в случае с конвенциями Организации Объединенных Наций.

6.4 Следовательно, государство-участник утверждает, что тот факт, что лицо, в отношении которого в соответствии с пересмотренным текстом Закона государства-участника о социальном обеспечении констатирована стойкая полная утрата трудоспособности, получило отказ в переводе на другую работу, принятый постановлением Городского совета Фигераса от 6 августа 2009 года, не является дискриминационным.

Дополнительные замечания автора

7.1 9 мая 2017 года автор представил дополнительные замечания к дополнительным утверждениям, представленным государством-участником 9 марта 2017 года.

7.2 Автор настаивает, что предмет сообщения заключается в том, что, принимая решение по делу о дискриминации, от которой он пострадал, государство-участник не соблюдало указания, закрепленные в Конвенции, и игнорировало статьи 10 и 96 Конституции.

7.3 В отношении законодательства, на которое ссылается государство-участник, автор отмечает, что в пункте 2 а) статьи 2 Директивы 2000/78/ЕС Совета Европейского союза, упомянутой государством-участником, говорится, что прямая дискриминация имеет место в тех случаях, когда с лицом обращаются, обращались или могли бы обращаться менее благоприятно, чем с другим лицом, находящимся в аналогичной ситуации. Автор хочет отразить, что если бы его дело рассматривалось в другом муниципалитете, имеющем регламент о порядке перевода на другую работу, то решение могло бы быть иным.

7.4 В заключение, ввиду всего вышеизложенного автор повторяет просьбы, изложенные им в первоначальном сообщении.

В. Рассмотрение Комитетом вопроса о приемлемости и существа сообщения

Рассмотрение вопроса о приемлемости

8.1 Прежде чем рассматривать какую-либо жалобу, содержащуюся в сообщении, Комитет в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола и правилом 65 своих правил процедуры должен решить, является ли сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу.

8.2 Комитет отмечает, что автор подал жалобу, основанную на тех же фактах, которые были представлены на рассмотрение Комитета, в Европейский суд по правам человека. Его иск не был рассмотрен Европейским судом по правам человека из-за недостатка документации и невозможности для автора своевременно исправить ситуацию. В этой связи Комитет приходит к выводу, что пункт с) статьи 2 Факультативного протокола не является препятствием для признания сообщения приемлемым.

8.3 Комитет отмечает, что государство-участник не поставило никаких вопросов относительно приемлемости сообщения. Комитет считает, что для целей рассмотрения вопроса о приемлемости автор исчерпал все внутренние средства правовой защиты в отношении основных прав на равенство и недискриминацию и на государственную службу.

8.4 Вместе с тем Комитет отмечает, что в жалобах, поданных в органы обычной юрисдикции, автор не представил каких-либо аргументов в отношении права на эффективную судебную защиту и его связи с предполагаемыми нарушениями права инвалидов на доступ к правосудию. В этой связи Комитет считает, что автор не исчерпал внутренних средств правовой защиты в отношении его жалоб по пункту 2

статьи 13 Конвенции, и объявляет эту часть сообщения неприемлемой в соответствии с пунктом d) статьи 2 Факультативного протокола.

8.5 Таким образом, при отсутствии других препятствий для признания приемлемости Комитет объявляет сообщение приемлемым в той мере, в которой оно касается утверждений автора по пунктам a), b), e), g), i) и k) пункта 1 статьи 27, рассматриваемым отдельно и в совокупности с пунктами a), b), c), d) и e) статьи 3, подпунктами a), b) и d) пункта 1 и пунктом 5 статьи 4 и пунктами 1, 2 и 3 статьи 5 Конвенции. Исходя из этого, Комитет приступает к рассмотрению этих утверждений по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

9.1 Комитет рассмотрел сообщение в свете всей полученной им информации в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола и пунктом 1 правила 73 правил процедуры Комитета.

9.2 Что касается утверждений автора по пунктам a), b), e), g), i) и k) пункта 1 статьи 27, рассматриваемым отдельно и в совокупности с пунктами a), b), c), d) и e) статьи 3, подпунктами a), b) и d) пункта 1 и пунктом 5 статьи 4 и пунктами 1, 2 и 3 статьи 5 Конвенции, то вопрос, стоящий перед Комитетом, заключается в том, нарушило ли государство-участник права автора, не применив на практике Закон № 16/1991 в силу отсутствия разработанных местных нормативно-правовых актов, предусмотренных упомянутым законом, который в своих статьях 43 и 44 устанавливает возможность перевода местных полицейских на другую работу, а применив Основное положение о государственных служащих, согласно которому в случае увольнения со службы в результате признания стойкой полной утраты сотрудником местной полиции способности к выполнению обычных функций этот сотрудник не может быть переведен на другую работу.

9.3 Комитет принимает к сведению аргументы автора по статьям 5 и 27 Конвенции о том, что он подвергся прямой дискриминации по признаку инвалидности, когда пытался остаться на работе в качестве сотрудника местной полиции, поскольку он был вынужден выйти в отставку после признания у него стойкой полной утраты профессиональной трудоспособности, что, в свою очередь, лишило его возможности просить о переводе на другую работу в силу отсутствия в муниципалитете Фигераса местного законодательства о переводе на другую работу, предусмотренного Законом № 16/1991. Автор утверждает, что такое заключение или такая административная оценка его инвалидности, проведенная Национальным институтом социального обеспечения, не учитывает его способности заниматься альтернативной или иной вспомогательной деятельностью, как это предусмотрено в статье 43 Закона № 16/1991 о сотрудниках местной полиции от 10 июля 1991 года, которая предписывает проведение конкретной «медицинской экспертизы» для выявления возможностей перевода соответствующего лица на другую работу. Автор отмечает также существование другого законодательства автономного сообщества, которое прямо допускает возможность перевода на другую работу в случае признания стойкой полной утраты трудоспособности, нормативных положений Женеалитата Каталонии, регулирующих порядок перевода на другую работу сотрудников пожарной службы и допускающих такую возможность, а также административных постановлений Национального института социального обеспечения и других судебных решений, в которых предусматривается возможность одновременного получения пенсии в связи со стойкой полной утратой профессиональной трудоспособности и перевода на другую работу. С другой стороны, Комитет принимает к сведению аргументы государства-участника об отсутствии дискриминации в отношении автора, поскольку законодательство принято в рамках предоставленных законодателю дискреционных полномочий в отношении различных степеней инвалидности и их совместимости с получением пенсий по инвалидности или с работой в государственном секторе. В этой связи государство-участник вновь заявляет, что дифференциация по степени инвалидности преследует законную цель недопущения дискриминации по признаку инвалидности в законодательстве. Государство-участник утверждает также, что это законодательство применялось последовательно и на равной основе по отношению как

к автору сообщения, так и ко всем лицам, в отношении которых было вынесено административное заключение о стойкой полной утрате трудоспособности. Для государства-участника вопрос, который подлежит обсуждению, заключается не в том, существуют ли основания для выхода в отставку в соответствии с внутренним законодательством, а в том, нет ли дискриминации в якобы необоснованном неравенстве перед законом с точки зрения того, что предусмотрено законодательной властью для каждого случая в рамках его дискреционных полномочий. Кроме того, Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что Муниципальный регламент о порядке перевода сотрудников городской полиции Фигераса на другую работу, опубликованный 26 марта 2015 года, противоречил бы интересам автора, поскольку он сделал стойкую полную утрату профессиональной трудоспособности, несовместимой с переводом на другую работу.

9.4 Комитет напоминает, что подпункт а) пункта 1 статьи 4 Конвенции налагает на государства-участники общее обязательство принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры для осуществления прав, признаваемых в Конвенции, включая права, связанные с трудом и занятостью. Комитет напоминает также, что пункт 1 статьи 27 Конвенции требует от государств-участников признавать право инвалидов на сохранение работы наравне с другими, принимать все надлежащие меры, включая законодательные, для запрещения дискриминации по признаку инвалидности при продолжении трудовой деятельности и обеспечивать разумное приспособление для лиц, получивших инвалидность во время нее. Комитет напоминает далее, что, как было отмечено в его замечании общего порядка № 6 (2018 год) о равенстве и недискриминации, для достижения фактического равенства по смыслу Конвенции государства-участники должны гарантировать отсутствие дискриминации по признаку инвалидности в сфере труда и занятости, и ссылаются на соответствующие конвенции, принятые Международной организацией труда (МОТ), например на Конвенцию о дискриминации в области труда и занятий (№ 111) 1958 года и Конвенцию о профессиональной реабилитации инвалидов (№ 159) 1983 года, подписанные и ратифицированные Испанией⁹. Статья 7 Конвенции МОТ № 159 предусматривает, что компетентные органы государств-участников принимают меры с целью организации и оценки служб профессиональной ориентации, профессионального обучения и трудоустройства, чтобы инвалиды имели возможность сохранять работу.

9.5 Кроме того, Комитет напоминает, что Конвенция запрещает все формы дискриминации в отношении инвалидов, включая отказ в разумном приспособлении в качестве одной из запрещенных форм дискриминации. Таким образом, все ее формы в равной степени противоречат Конвенции, и не следует проводить различия по предполагаемому уровню тяжести нарушения права на равенство и недискриминацию. Комитет напоминает также о том, что разумное приспособление является обязанностью *ex nunc*, т. е. возникает с момента, когда у инвалида появляется потребность в доступе к недоступной для него ситуации или среде или когда он желает воспользоваться своими правами¹⁰. Это значит, что гарант прав должен вступить в диалог с инвалидами для того, чтобы включить их в процесс принятия возможных решений, которые позволят им более эффективно осуществлять свои права и расширять свои возможности¹¹. Кроме того, Комитет напоминает о преамбуле Конвенции, в которой говорится о необходимости признания многообразия инвалидов, для того чтобы в рамках любого институционального механизма для диалога, созданного в связи с необходимостью обеспечить разумное приспособление, рассматривалась конкретная ситуация каждого человека.

9.6 Комитет отмечает также, что государство-участник приняло Общий закон о правах инвалидов и их социальной интеграции в целях приведения своего законодательства в соответствие со стандартами Конвенции¹². Согласно этому закону,

⁹ Замечание общего порядка № 6, пункт 67.

¹⁰ Там же, подпункт b) пункта 24.

¹¹ Там же, подпункт а) пункта 26 и подпункт h) пункта 67.

¹² Королевский указ № 1/2013 от 29 ноября 2013 года, которым был утвержден пересмотренный текст Общего закона о правах инвалидов и их социальной интеграции.

органы государственной власти должны принимать антидискриминационные и позитивные меры, чтобы гарантировать инвалидам право на равные возможности (статья 64, пункт 1). Среди таких антидискриминационных мер Комитет отмечает программы использования сотрудников, которые позволяют органам государственной власти переводить на другую работу сотрудников государственных органов, получивших инвалидность, в том числе за счет обеспечения разумного приспособления. Хотя последнее и является обязательством *ex post*, т. е. возникает тогда, когда у инвалида появляется такая потребность, государства-участники должны принимать все превентивные меры, позволяющие органам государственной власти использовать своих сотрудников так, чтобы права инвалидов осуществлялись наилучшим образом. В этом смысле при оценке актуальности, пригодности и эффективности разумного приспособления необходимо учитывать финансовые издержки, имеющиеся ресурсы, масштабы учреждения, предоставляющего разумное приспособление (в полной мере), последствия изменений для этого учреждения и весь объем его активов, а не только ресурсы какого-либо одного его структурного подразделения¹³. Комитет отмечает, что в данном случае возможность диалога, направленного на оценку и укрепление потенциала автора в рядах сотрудников полиции, была полностью исключена, поскольку он был уволен с государственной службы и вынужден выйти в отставку и у него не было возможности просить о разумном приспособлении для перевода на другую работу. Комитет отмечает далее, что государство-участник не представило информации, которая позволила бы сделать вывод об отсутствии других функций, которые мог бы выполнять автор в органе полиции, где он служил.

9.7 Комитет напоминает, что поиск возможностей разумного приспособления должен представлять собой процесс сотрудничества и взаимодействия работника и работодателя, направленный на то, чтобы найти наилучшее решение, отвечающее потребностям каждого из них. В целях обеспечения надлежащего понимания концепции разумного приспособления Комитет черпает информацию у законодательных органов нескольких национальных юрисдикций, а также из научных исследований. Для вынесения решения о том, какие меры разумного приспособления следует принять, государству-участнику необходимо обеспечить, чтобы государственные органы власти определили, какие изменения могут быть внесены на практике, для того чтобы работник мог выполнять свои основные функции¹⁴. В тех случаях, когда такие изменения (не создающие чрезмерного бремени) не могут быть определены и осуществлены на практике, в качестве крайней меры разумного приспособления следует рассматривать перевод сотрудника на другую работу. В этой связи власти государства-участника несут ответственность за принятие всех необходимых мер разумного приспособления для адаптации существующих должностей к конкретным потребностям того или иного сотрудника.

9.8 В данном случае Комитет отмечает, что возможность инициировать процесс оценки барьеров, препятствовавших тому, чтобы автор остался в органах полиции, была исключена, поскольку автор был лишен статуса государственного служащего в момент его принудительного выхода в отставку и у него не было возможности просить о разумном приспособлении, которое позволило бы ему выполнять иные функции. Комитет отмечает также, что государство-участник не продемонстрировало, что в органах полиции, где служил автор, не было других функций, которые он мог бы выполнять.

9.9 Комитет считает, что перевод на другую работу, по-разному регулируемый испанским законодательством, представляет собой институциональную конструкцию, призванную объединить обязательства, вытекающие для государства-участника из права на труд (непрерывность занятости) и права на равенство и недискриминацию¹⁵. Комитет отмечает, что в соответствии со статьей 43 Общего закона № 16/1991 все, кто «частично утрачивает трудоспособность», могут быть переведены на другую работу.

¹³ Замечание общего порядка № 6, подпункт е) пункта 26.

¹⁴ *В.Ф.К. против Испании* (CRPD/C/21/D/34/2015), пункт 8.7.

¹⁵ Там же, пункт 8.9.

Комитет отмечает, что отсутствие разработанного Городским советом Фигераса местного регламента, предусмотренного Законом № 16/1991, и применение Закона № 7/2007 об Основном положении о государственных служащих вместо Регламента о порядке перевода на другую работу не позволили автору ходатайствовать о получении перевода на другую работу, как это предусмотрено в указанном законе. Кроме того, Комитет отмечает, что в случае автора в административных заключениях о нетрудоспособности, сделанных Национальным институтом социального обеспечения, не учитывались потенциальные возможности автора в плане осуществления альтернативной или иной вспомогательной деятельности. Комитет отмечает также, что статья 43 Общего закона № 16/1991 предписывает проведение специальной медицинской экспертизы для оценки альтернативного потенциала инвалидов, чего в случае автора сделано не было. В этой связи Комитет отмечает, что факт частичной утраты автором возможности выполнять обычные функции сотрудника полиции не исключает возможности выполнения им альтернативных или иных вспомогательных функций в том же органе полиции.

9.10 В данном случае Комитет считает, что отсутствие местного законодательства о переводе на другую работу не позволяет гарантировать осуществление прав автора, закрепленных в Конвенции, в частности возможность конкретной оценки его инвалидности в целях использования его возможностей для перевода на другую работу или поручения ему иных вспомогательных функций. Комитет отмечает, что отсутствие местного регламента не позволяет переводить лиц, у которых констатирована стойкая полная утрата трудоспособности, на другую работу, что, в свою очередь, затрагивает их право на труд, как это имело место в случае автора¹⁶.

9.11 В этой связи Комитет считает, что примененные в случае автора нормы законодательства, не позволившие ему получить перевод на другую работу или принять участие в диалоге в целях получения доступа к деятельности, дополняющей обычные задачи сотрудников полиции, противоречат правам, предусмотренным в статьях 5 и 27 Конвенции. Автор подвергся дискриминации по признаку инвалидности в плане непрерывности занятости на государственной службе в нарушение статьи 5, которая гарантирует право инвалидов на равенство и недискриминацию, и статьи 27, которая защищает их право на труд и занятость. Что касается статьи 5 Конвенции, то Комитет считает, что в данном случае явно имела место одна из форм дискриминации, запрещенных Конвенцией, независимо от того, рассматривается ли она как прямая дискриминация или как отказ в разумном приспособлении. Кроме того, что касается статьи 27 Конвенции, то Комитет считает, что в данном случае дискриминация в отношении непрерывности занятости обусловлена отказом в установлении какого-либо диалога или в проведении оценки альтернативных функциональных возможностей лиц, которые, как и автор, получили заключение о стойкой полной утрате профессиональной трудоспособности. Комитет считает также, что, хотя государство-участник преследует законную цель закрепить на институциональном уровне порядок перехода государственных служащих или должностных лиц к альтернативному виду деятельности, закон, примененный в деле автора по причине отсутствия Регламента о порядке перевода сотрудников городской полиции муниципалитета Фигераса на другую работу, нарушает его права, предусмотренные статьями 5 и 27 Конвенции.

9.12 Комитет отмечает далее, что в государстве-участнике действует широкий спектр нормативных положений на уровне автономных сообществ или даже в пределах одного и того же муниципалитета, что приводит к дискриминации по причине инвалидности при обращении с лицами, находящимися в аналогичных ситуациях. В этой связи Комитет считает, что государству-участнику следует выполнить свои общие обязательства по статье 4 Конвенции, касающиеся изменения и согласования на местном уровне, на уровне автономных сообществ и на национальном уровне норм законодательства, которые не допускают перевода инвалидов на другую работу, не предусматривают проведения оценки потенциально

¹⁶ Там же, пункт 8.10.

имеющихся у них проблем и возможностей и в конечном итоге нарушают их право на труд¹⁷.

9.13 В этой связи Комитет считает, что принудительный выход автора в отставку вследствие дорожно-транспортного происшествия, в котором он получил травмы, приведшие к постоянной инвалидности, представляет собой нарушение пунктов а), b), e), g), i) и k) пункта 1 статьи 27, рассматриваемых отдельно и в совокупности с пунктами а), b), c), d) и e) статьи 3, подпунктами а), b) и d) пункта 1 и пунктом 5 статьи 4 и пунктами 1, 2 и 3 статьи 5 Конвенции.

С. Выводы и рекомендации

10. Комитет, действуя в соответствии со статьей 5 Факультативного протокола, считает, что государство-участник не выполнило своих обязательств по пунктам а), b), e), g), i) и k) пункта 1 статьи 27, рассматриваемым отдельно и в совокупности с пунктами а), b), c), d) и e) статьи 3, подпунктами а), b) и d) пункта 1 и пунктом 5 статьи 4 и пунктами 1, 2 и 3 статьи 5 Конвенции. Поэтому Комитет выносит государству-участнику следующие рекомендации:

- а) в отношении автора государство-участник обязано:
 - i) предоставить ему право на адекватную компенсацию, включающую в себя любые понесенные им судебные издержки, сопряженные с представлением настоящего сообщения;
 - ii) принять надлежащие меры для обеспечения прохождения автором оценки его альтернативных возможностей, учитывающей способность выполнения им другой или вспомогательной работы, включая любые разумные приспособления, которые могут потребоваться;
- б) в целом государство-участник обязано принять меры для предотвращения подобных нарушений в будущем, в том числе путем:
 - i) принятия всех мер, необходимых для приведения Регламента о порядке перевода сотрудников городской полиции Фигераса на другую работу и практики его применения в соответствие с принципами Конвенции и рекомендациями, содержащимися в настоящих Соображениях, для обеспечения того, чтобы возможность перевода на другую работу предоставлялась не только лицам с частичной инвалидностью;
 - ii) аналогичным образом согласования всех региональных или местных нормативных актов, которые регламентируют перевод на другую работу должностных лиц, работающих в органах государственного управления, с принципами Конвенции и рекомендациями, содержащимися в настоящих Соображениях.

11. В соответствии со статьей 5 Факультативного протокола и правилом 75 правил процедуры Комитета государству-участнику следует представить Комитету в течение шести месяцев письменный ответ, содержащий всю информацию о любых мерах, принятых в свете настоящих Соображений и содержащихся в них рекомендаций Комитета. Государству-участнику предлагается также опубликовать Соображения Комитета, обеспечить их перевод на официальные языки государства-участника и широко распространить их в доступной форме среди всех групп населения.

¹⁷ Там же, пункт 8.12.