

CRPD 與「合理調整」

邱大昕

「合理調整」(reasonable accommodation)是臺灣繼實施「新制身心障礙鑑定」之後，另一個將會對身心障礙相關業務產生重大影響的政策。本文將針對「合理調整」這個概念的歷史背景與意涵先做一概略介紹，其次以西方國家實施的案例與經驗來做進一步說明與闡釋。

壹、「合理調整」的由來

所謂的「合理調整」是指「根據具體需要，在不造成『過度或不當負擔』(undue burden)之情況下，進行必要及適當之修改與調整」。根據聯合國「身心障礙者權利公約」(CRPD)，為確保身心障礙者能在與其他人平等基礎上，享有或行使各種人權及基本自由，除了第9條的「無障礙／可及性」(accessibility)外，尚有第2條第3項之「合理調整」之規定。一般而言，「無障礙／可及性」是由整體來設計規劃，是職場在聘用員工之前就該有的；可是有些身心障礙者的需求較為特殊，是「無障礙／可及性」的標準沒有考慮到的，這

時便需要「合理調整」來為特定員工到任後的需要做個別調整。「無障礙／可及性」是無條件的，雇主不能以任何理由不提供滿足標準的環境；但是「合理調整」可以考慮不同群體間的利害平衡，只有在不會對雇主造成「過度或不當負擔」才需要提供。

「合理調整」背後的想法，是為要達到人與人之間「差異而平等」(different but equal)的目標。這個理念最早起源於北美，但原來並不是針對身心障礙者，而是要讓所有人在社會上享有均等機會——不因個人性別、階級、年齡、族群、宗教、語言、文化而有不平等。換句話說，社會應基於個體事實上或本質上的差異，依法給予合理的差別待遇，如此才能往「實質平等」(substantial equality)的目標邁進。許多法律、政策、方案或措施表面上對任何人沒有特別歧視，但實際上卻可能產生歧視的效果。這是因為看似中性的措施，其實是沒有考慮人與人之間既存的不平等狀況。為了消除「間接歧視」(indirect discrimination)，我們就不能採取一律相同

的對待方式，而是要根據不同需求做調整，來排除就業或就學所會遇到的各種障礙。比方伊斯蘭教信徒一天要面對麥加禱告 5 次，因此雇主在工作時程上便要如此調整，否則伊斯蘭教信徒的工作機會便會比其他人減少。同樣的，雇主也要尊重伊斯蘭教女性的行為和穿著規定，並且不能強迫她們與異性握手或改變穿著。此外，如果員工因為宗教理由反對同志結婚，雇主也不能強迫他們去執行同志婚姻相關事務，比方幫同志配偶登記結婚或拍攝婚紗照。「合理調整」後來逐漸適用到其他種類的歧視，比方雇主也應該在工作時間或其他措施上做調整，以方便中高齡員工和單親（父）母親照顧小孩。

1990 年「美國身心障礙者法案」（Americans with Disabilities Act，簡稱 ADA）通過之後，「合理調整」這個理念開始運用到身心障礙者的工作和教育方面。歐洲反歧視法律的演進則是相反方向，歐洲國家是先通過針對身心障礙者的「合理調整」，接著才討論是否該延伸到其他受歧視的團體（Bribosia and Rorive, 2013）。日本的情況和臺灣比較像，過去以定額進用來保障身心障礙者的工作機會，基本上只是一種「保護」身心障礙者工作機會的「量」，而未考慮到如何提升工作內容的「質」。因此日本於 2013 年修正「障害者雇用促進法」後，也開始要求雇主為身心障礙員工提供「合理的配慮」（長谷川珠子，2014）。

貳、「合理調整」的內涵

「合理調整」包括物理空間設備設施、工作內容或流程上的調整。物理空間設施的調整，比較常見的像是提升或降低工作臺高度、安裝斜坡、提供較佳的照明或隔音設備、或工作站透過人因工程來改善。工作內容或流程的調整包含的範圍很廣，比方英國一個警官罹患慢性焦慮症（chronic anxiety syndrome），職能治療師認為他不適合做第一線工作，但警局仍然分配給他這工作，後來進一步要求他提早退休。英國法庭裁定這是歧視，要求警局必須重新分配工作，讓該警官免於擔任第一線職務。又比方，如果一位肢體障礙的清潔人員平常行走沒有問題，可以完成份內大部分工作。但是她爬樓梯時會很辛苦，因此清掃樓梯時會比較困難。這時如果有另一位清潔人員的工作是這位肢障員工可以做的，便可以將這部份的工作交給該員工負責，而由另一位員工來打掃樓梯。再比方，一位智能障礙者負責公司內部收發的工作，但他經常會把「張協理」和「張副理」的信搞混。這時即使該員工不知道可以做合理調整，雇主也應主動為他設想。如果將全名寫出來，該名員工就比較不會弄錯的話，雇主便應要求其他人員將名字寫清楚，以避免該員工送錯。彈性工時也可以是一種合理調整，像是准許員工較晚開始上班、或早點離開、或改採兼職方式、或做短暫休假等。比方患有糖尿病的員工可能需要比較多的休息次數，或者精神障礙者服藥後可能因副作用而有暫時性的心情低落，這時工作時間可能便需要做調整。或者某位員工上班時間需要

回診或復健，而無法按時工作或參加訓練時，工作單位也應該作適當的時間配合。如果某員工每周都有固定的物理治療時間，但他的主管卻經常會臨時召開會議，因此希望該主管可以提早通知，這樣他來得及更改物理治療的預約。假如這些調整不會造成雇主的「過度負擔」的話，雇主便應該做此「合理調整」。

「在家工作」是一種在西方越來越常見的調整方式，但並不適用於所有工作，也不是對所有員工都合適。現代科技發達，許多工作所需要的資料都可以簡單地透過網路或電話交換取得。如果一位身心障礙員工希望能夠在家工作，雇主會先檢視該員工有哪些主要工作要完成。如果主要工作可以在家完成，而只有次要工作不能，這時雇主可以將這些次要工作轉給其他員工，再將其他人可以在家完成的工作交給該名身心障礙員工。但是如果主要工作項目是無法在家裡完成的，比方櫃台收納、餐廳服務、汽車駕駛，該名員工便不可能要求在家工作。因為這類工作所需要設備不可能搬到家裡，且工作時需要與顧客或其他員工面對面互動，因此只能在工作場所完成。此外雇主也可能有其他因素要考慮，像是能否有效監督在家工作的員工，或者資料需要保密不能離開工作場所。一種折衷方式是，員工可以部分時間在家工作，部分時間在公司。比方需要和客戶面對面溝通時才到公司，整理客戶資料或寫報告時就可以在家裡完成。但需要多少時間在公司，多少時間在家裡，則是由雇主和員工討論來決定。或者也可以規

定只有在員工手術或治療後一段時間是在家工作，等復原後就要恢復原來工作方式。「合理調整」不像「無障礙／可及性」一樣可以有清楚的規定或標準做法，而需要雇主和員工共同討論找出既經濟又有效的調整方式。如此雇主便不需要因為身心障礙員工在家工作而降低產量，或者降低標準。不過有時候如果障礙情況不是穩定的，而會有不規則的循環周期時，這時便較難判斷是否該在家工作。

參、過度或不當負擔

前面提到過，所謂的「合理調整」是指在不造成「過度或不當負擔」(undue burden)的情況下，所需進行的必要及適當的修改與調整。然而怎樣算是「過度或不當負擔」呢？「過度負擔」並沒有通用的計算公式或判斷標準，美國 ADA 原本要用高標準來定義「過度或不當負擔」，只要不會威脅到企業生存就不算「過度或不當負擔」(Cooper 1991: 1447)。但後來在企業界強烈抗議下，只好被迫修改。根據目前 ADA 的規定，所謂的「過度或不當負擔」是指考慮所有相關因素包括當事人的利益、雇主的負擔、調整需要的費用，及同事或顧客的反應等，來決定是否造成過大困難或負擔。雖然政府補助是個需要考慮的因素，但過去研究發現 51% 的「調整」其實不會對雇主造成任何開銷 (Cooper 1991: 1448)。不過同樣調整對大企業或小公司的影響程度不同，規模較大財力雄厚的企業還是比規模小的公司容易做工作調

整或重組。因此美國法院通常會依照雇主或業者的規模和資源，來決定某項「負擔」是否「過度或不當」。

「過度負擔」不一定是財務上的負擔，如果某項調整會造成干擾，或改變原來企業經營的本質，也可以算是「過度負擔」。比方一位弱視員工要求氣氛羅曼蒂克的餐廳加強燈光，這種調整可能會根本地改變該餐廳的本質和氣氛，就不能算是「合理調整」。又比方一家發行早報的報社，印刷工作主要是從晚上十點到隔天清晨三點，如果一位負責印刷的員工因為障礙需要改成白天上班，就不是合理調整。這時的合理調整應該是調整工作職位，改成可以白天上班的工作，而不是變更原工作的時間。再比方，一位有慢性病的員工每天必須服藥好幾次，且每次服完藥物就會有很長一段時間有噁心作嘔的副作用。這時如果每次服藥雇主就要讓他休息一小時，這便可能構成對雇主的「過度負擔」。或者某位身心障礙員工每天需要靠復康巴士接送來上班，但是該巴士無法在早上 10 點以前抵達工作場所。假如這是一家托兒所，每天早上 10 點以前會有許多家長送小孩來。這時如果要將該員工的上班時間調整為早上 10 點到晚上 7 點的話，可能就會影響托兒所的營運和其他員工的工作，這時工作時間的調整就可能造成雇主的「過度負擔」。

雖然某職務的主要功能經常是雇主自己認定，但有爭議時可以由法院考慮整個工作環境和其它因素來判定 (Cooper 1991: 1443)。倘若法院認為無論如何調整都無法

讓某位員工完成所有主要工作，這些調整就被視為不合理，而雇主便沒有義務提供此類「不合理」的調整了。也因此，過去美國許多企業雇主常以某項調整對其造成「過當負擔」(undue hardship) 為由，對法規要求的「合理調整」加以抗辯，導致紛爭不斷。加上美國聯邦最高法院自 1999 年起，在一連串之相關案件中，都對該法之身心障礙一詞做出極為限縮之詮釋，造成原告幾乎連該法適用對象之資格都無法符合，甚至連聯邦下級法院之相關判決亦是如此。直到 2008 年小布希總統下台前，身心障礙權益倡導者才有機會修正相關規定，推翻聯邦最高法院先前所做不利於原告之判決 (焦興鎧，2012)。

肆、結語

「合理調整」通常是由員工提出，雇主則須展現誠意、發揮創意，嘗試各種調整方式並加以記錄下來。保持雇主與受雇者間的溝通管道順暢是很重要的，因為真正的「合理調整」是雇主與受雇者共同協商出來的結果，雙方是合作而不是敵對的關係。有時某種調整方式對甲適用，對同障別的乙可能就不合適，調整過程需要考慮的因素很多，因此雇主和員工間需要相當多的磨合和創意。「合理調整」在美國雖然可以由法院判定，但實際上會走向訴訟官司的是很少數。有時身心障礙者本身也不知道自己有哪些權利，或者不知道可以提出什麼調整方式，這時若有第三方諮詢機構其實很重要。比方美國各地的自立生

活中心，有時就在身心障礙勞工與雇主間的協商上扮演重要諮詢的角色。由於每個國家的狀況不同，任何國家的制度要到其他國家運用都需要經過調整。「合理調整」和「過度或不當負擔」都要視實際個別情況而定，如何判定調整是否「合理」以及是否「過當負擔」，將是臺灣未來在實施「合

理調整」的配套措施上必須考慮的重要問題。

（本文作者為高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系教授兼系主任）

關鍵詞：合理調整、過當負擔、身心障礙者權利公約

📖 參考文獻

長谷川珠子（2014）。〈日本における「合理的配慮」の位置づけ〉，《日本労働研究雑誌》646：15-26。

焦興鎧（2012）。〈禁止就業上身心障礙歧視國際勞動基準之建構〉，《全國律師》16(3)：4-20。

孫迺翊（2017）。〈第二章 定義、一般原則與無障礙〉，《身心障礙者權利公約》。

廖福特、孫迺翊主編。臺北市：財團法人台灣新世紀文教基金會台灣聯合國研究中心出版。出版中。

Borg, Johan (2011). The Right to Assistive Technology: For Whom, for What, and by Whom? *Disability & Society*. 26(2): 151-167.

Cooper, Jeffrey O. (1991). Overcoming Barriers to Employment: The Meaning of Reasonable Accommodation and Undue Hardship in the Americans with Disabilities Act. *University of Pennsylvania Law Review* 139: 1423-1468.

Bribosia, Emmanuelle and Isabelle Rorive (2013). *Reasonable Accommodation beyond Disability in Europe?* European Commission: Director-General for Justice.

Hasegawa, Tamako (2015). Reasonable Accommodation for Persons with Disabilities in Japan. *Japan Labor Review*. 12(1): 21-37.

Kondo, Takeo, Tomone Takahashi, Mayumi Shirasawa (2015). Recent Progress and Future Challenges in Disability Student Services in Japan. *Journal of Postsecondary Education and Disability*, 28(4): 421-431.

Mancuso, Laura L. (1990). Reasonable Accommodation for Workers with Psychiatric Disabilities. *Psychosocial Rehabilitation Journal*. 14(2): 3-19.

Weber, Mark C. (2010). Unreasonable Accommodation and Due Hardship. *Florida Law Review* 62: 1119-2010.