



公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General
22 August 2017
Chinese
Original: French

人权事务委员会

关于瑞士第四次定期报告的结论性意见*

1. 人权事务委员会在 2017 年 7 月 3 日和 4 日举行的第 3374 次和第 3375 次会议(CCPR/C/SR.3374 和 3375)上审议了瑞士的第四次定期报告(CCPR/C/CHE/4), 并在 2017 年 7 月 24 日举行的第 3403 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会感谢缔约国接受简化报告程序并按照依该程序所拟报告前问题清单(CCPR/C/BIH/QPR/3)提交第四次定期报告。委员会赞赏有机会再次与缔约国代表团开展建设性对话, 讨论缔约国在报告所述期间为执行《公约》规定而采取的措施。委员会感谢缔约国代表团作出口头答复和提交书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取的立法和体制措施, 特别是:

(a) 通过了 2010 年 6 月 4 日《关于民族语言和语区之间谅解问题的法令》;

(b) 通过了 2012 年 6 月 15 日《关于采取措施制止强迫婚姻的联邦法》;

(c) 2012 年 7 月 1 日修订了《刑法》第 124 条, 将女性外阴残割明确定为刑事罪;

(d) 通过了 2013 年 10 月 23 日《关于防止贩运人口相关犯罪行为的措施的法令》;

(e) 2010 年 1 月 1 日设立了国家防止酷刑委员会;

(f) 修订了 2016 年议会通过的《收养法》, 允许处于已登记伴侣关系中的人和事实上同居的人收养其伴侣的子女。

* 委员会第一百二十届会议(2017 年 7 月 3 日至 28 日)通过。



4. 委员会满意地注意到缔约国批准或加入了以下国际文书：
 - (a) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2016 年；
 - (b) 《残疾人权利公约》，2014 年；
 - (c) 国际劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)，2014 年；
5. 委员会欢迎缔约国为批准其他国际人权文书所采取的措施，并鼓励缔约国尽早完成这些程序。

C. 关注的主要问题及建议

实施《公约》的宪法和法律框架

6. 委员会欢迎以下信息：在联邦最高法院 300 多项判决中援引了《公约》条款。然而，考虑到瑞士民主制度的特殊性，委员会依然感到关切的是，有些公民倡议可能明显不符合《公约》条款。在这方面，委员会深感关切的是，有一项有待瑞士人民投票的倡议题为“瑞士法律，而不是外国法官(自决倡议)”，根据该倡议，在国际法下的义务与《宪法》相抵触时，应修改甚至废除这些义务。委员会还感到关切的是，有申诉称，该国的若干《宪法》条款和联邦或州法律仍然不符合《公约》规定(第二条)。

7. 缔约国应：(a) 作为优先事项，加强各种机制，确保在将公民倡议付诸表决前对这些倡议是否符合《公约》所产生的义务进行某种形式的检查；(b) 对不符合《公约》的国家法律进行彻底审查，以便对其进行修订。

落实委员会的结论性意见

8. 委员会注意到瑞士国家的联邦结构和在联邦、州与市政当局之间的权力划分。然而，委员会仍然感到关切的是，有信息表明，各州与市政当局对落实其建议的承诺有限。此外，它感到遗憾的是，民间社会没有参与编写定期报告(第二条)。

9. 缔约国应：(a) 确保各州和市政当局都了解委员会的建议，并确保这些建议得到适当落实；(b) 确保民间社会更多地参与编写和传播定期报告和落实委员会的建议。

对《公约》的保留

10. 委员会重申它关切缔约国由于所谓国内法与《公约》不相容而对第十二条第一款、第二十条第一款、第二十五条(乙)项和第二十六条持有保留(第二条)。

11. 缔约国应，按照关于批准或加入《公约》或其《任择议定书》时提出的保留或者有关《公约》第四十一条下声明的问题的第 24 号一般性意见(1994 年)：

- (a) 考虑撤销对《公约》的剩余保留；
- (b) 在必要时修订国内法；
- (c) 避免在国内法中加入妨碍撤销保留的条款。

加入《任择议定书》

12. 委员会注意到缔约国解释说，它已决定不将批准《任择议定书》定为优先事项，因为《公约》和《任择议定书》所承认的保障类似于《欧洲人权公约》所述保障。然而，委员会希望强调：(a) 区域与国际机制之间的互补性；(b) 它们共同有助于加强对每个人固有权利的有效保护；(c) 《任择议定书》在确保充分执行《公约》方面发挥的重要作用，其中一些准则在《欧洲公约》中没有对等准则(第二条)。

13. 委员会重申其建议：缔约国应考虑加入《公约任择议定书》，以加强对受其管辖的人的人权保护。

国家人权机构

14. 委员会欢迎关于按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)设立国家人权机构的法案。然而，委员会仍然感到关切的是，根据代表团提供的资料：(a) 该机构的预算将保持在与目前的瑞士人权专门知识中心的预算相同水平上；(b) 虽然该机构的任务是促进人权，但它并无明确的保护人权使命；(c) 该机构将位于大学内，这种安排的适当性仍有待确定(第二条)。

15. 委员会重申其建议：缔约国应尽快设立一个符合《巴黎原则》的、具有广泛的人权保护授权和充足人力与财政资源的独立国家人权机构。

反歧视框架

16. 委员会注意到《联邦性别平等法》和《联邦消除歧视残疾人法》。然而，委员会仍然感到关切的是缺乏一部全面的反歧视法，其中明确定义和禁止歧视、列出禁止的歧视理由并向受害者提供有效的民事和行政补救办法。委员会还注意到《刑法》第 261 条，但它感到遗憾的是，迄今为止，只有基于种族、人种或宗教信仰等理由的歧视被明确定为犯罪。此外，委员会感到关切的是，有报告称，残疾人不充分了解他们在《联邦消除歧视残疾人法》下的权利(第二、第三和第二十六条)。

17. 缔约国应：(a) 制定全面的反歧视民事和行政法律，包括直接和间接歧视的定义，并广泛列明禁止的歧视理由，包括性取向和性别认同；(b) 修订刑法，以扩展禁止的歧视理由；(c) 确保使残疾人了解他们在《联邦消除歧视残疾人法》下的权利。

平等和妇女参与公共和政治生活

18. 委员会注意到缔约国采取的各项措施，特别是通过联邦两性平等办公室采取的措施，以确保男女同酬；但委员会仍感关切的是，在这方面持续存在差距，特别是在私营部门。委员会还仍然关切的是，妇女在政治生活中的代表性不足。委员会注意到缔约国为增加妇女在与联邦有关联的公司以及在上市公司董事会中的人数所采取的措施，但委员会感到遗憾的是，尽管设定了目标，但尚未实现均等(第二、第三和第二十六条)。

19. 缔约国应：(a) 继续努力纠正已发现的男女薪酬差异，特别是在私营部门；(b) 继续努力促进妇女在各级政治生活中的平等代表性；(c) 保障妇女在与联邦有关联的公司以及在上市公司董事会中的平等代表性。

仇恨言论

20. 委员会欢迎缔约国为防止仇恨言论所开展的活动。然而，委员会仍然感到关切的是，有报告称，在政治和媒体中有种族主义和仇外言论。委员会还感到关切的是，对穆斯林、犹太人和罗姆人社区的仇恨言论和仇恨行为日益泛滥(第二、第十八、第二十、第二十六和第二十七条)。

21. 缔约国应加倍努力，打击实施或煽动实施种族或宗教仇恨的行为，特别是通过加强联邦反对种族主义委员会的授权，并应考虑通过一项消除种族主义国家行动计划。

警察的歧视行为

22. 委员会注意到代表团提供的关于为搜寻嫌疑人所使用的标准的解释，但它仍然感到关切的是，有报告称，警方在行使职能时继续使用非客观标准，特别是基于人的外表、肤色以及种族或国籍的标准(第二、第七和第二十六条)。

23. 缔约国应：(a) 确保继续举办关于种族主义问题的提高认识和培训活动并为所有执法人员开展这种活动，以期制止对少数种族的歧视行为；(b) 确保在所有情况下对歧视少数种族行为负有责任的执法人员都会被追究责任。

双性人

24. 委员会注意到国家生物医学伦理问题咨询委员会关于双性问题所作的工作以及联邦委员会 2016 年 7 月 6 日向新闻界发表的声明。然而，委员会仍然关切对双性儿童进行导致身心痛苦的外科手术，这一问题仍未受到严格监管。委员会还表示关切的是，对未经同意进行的手术尚未进行任何调查、制裁或赔偿(第三、第七、第二十四和第二十六条)。

25. 缔约国应：(a) 采取一切必要措施，确保儿童不经受意在指派性别的不必要手术；(b) 确保在未得到双性人有效同意的情况下对他们进行治疗或手术的所有案件中，都可查阅医疗记录并启动调查；(c) 确保向不必要手术的受害者提供心理援助和补偿，包括赔偿。

暴力侵害妇女

26. 委员会满意地注意到缔约国为消除暴力侵害妇女行为所作的努力。然而，它仍然感到关切的是，家庭暴力继续发生，特别是举报率很低，而且在此类案件中中断诉讼程序的比例极高。委员会还对移徙妇女的处境表示关切，她们如果举报家庭暴力，为了保留居留许可，必须向法庭证明她们所遭受的暴力非常严重而且是一贯性的。委员会欢迎缔约国《刑法》第 124 条(该条禁止女性外阴残割)和 2012 年 6 月 15 日《关于采取措施制止强迫婚姻的联邦法》，但它仍然感到关切的是，在缔约国的领土内，这两种现象持续存在(第三、第六、第七、第二十三和第二十四条)。

27. 缔约国应：(a) 继续努力制止暴力侵害妇女行为，确保家庭暴力行为被实际举报并得到调查、起诉和惩罚；(b) 确保司法系统的所有专业人员都得到处理家庭暴力案件的充分培训，并设立专门小组；(c) 确保《联邦外国国民法》关于保留居留许可的条款以减轻家庭暴力受害者举证责任的方式得到统一解释和适用；(d) 继续努力消除女性外阴残割和强迫婚姻，特别是确保有关专业人员得到充分培训，并确保将实施这类行为的人绳之以法。

警察行为

28. 委员会仍然关切的是，有报告称，警察暴力十分普遍，特别是针对寻求庇护者、移徙者和外国人，而且对这类事件的举报不足。委员会还严重关切的是，在联邦层级，缺乏关于与据称虐待相关的投诉、起诉和制裁数量的集中数据。委员会注意到代表团提供的关于刑事诉讼程序和关于州检察官办公室负责接收针对警察的投诉的解释，但它仍然感到关切的是，缺乏一个独立的和普遍便于使用的机制，用以提出针对警察的投诉，作为对检察官办公室的补充，检察官办公室可被认为具有偏向，因为他们在调查此类投诉时与警方合作(第二、第六和第七条)。

29. 缔约国应尽快建立一个独立机制，它有权：(a) 接收关于警察暴力或虐待的所有投诉；(b) 对此类投诉进行有效和公正的调查和起诉；(c) 保留关于与警察暴力相关的所有投诉、起诉和定罪情况的最新、集中和分类统计数据。

禁止酷刑

30. 委员会注意到缔约国的意见：所有酷刑行为，包括心理折磨，已在瑞士刑法中定为罪行。然而它感到遗憾的是，缔约国《刑法》没有对酷刑作出定义，或使其成为蒙受某种耻辱的单列罪行(第七条)。

31. 缔约国应考虑修订其立场，并在《刑法》中将酷刑定为一项单列罪行，以加强防止酷刑，保障提供更好的保护以免遭这种做法，并确保更有效地起诉酷刑行为的施行者。

遣返寻求庇护者

32. 委员会欢迎缔约国作出了努力，制止在强制空运遣返途中使用镇静剂，而且在此类行动中有国家防止酷刑委员会在场。然而，它感到遗憾的是，这种在场不够普遍，而且对 Joseph Ndukaku Chiakwa (2010年3月从瑞士被驱逐时死亡)案件的调查仍未完成。委员会还感到关切的是，有信息称，为 OSEARA SA 公司(该公司是国家移民事务秘书处指定为被拒寻求庇护者在驱逐期间提供医疗服务的公司)工作的医生忽视治疗过被驱逐者的医生所开具的医疗报告和意见。它还感到关切的是，瑞士当局在执行不驱回原则时，未充分承认和考虑根据《关于酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔议定书》)起草的专家评估(第六和第七条)。

33. 缔约国应：(a) 保障在强制遣返所有被拒寻求庇护者时都有国家防止酷刑委员会的观察员在场；(b) 加快调查 Chiakwa 先生死亡事件；(c) 确保 OSEARA SA 公司考虑其他医生给出的关于被遣返者是否适合旅行问题的医疗意见；(d) 确保所有有关人员获得关于《伊斯坦布尔议定书》的系统和实用培训。

寻求庇护者和难民的待遇

34. 委员会注意到在向寻求庇护者提供法律援助方面取得的进展。然而，它仍然感到关切的是，有报告称，移徙者几乎被理所当然地行政拘留，而且，成年人未与无人陪伴未成年人分开关押(第七、第九和第十三条)。

35. 缔约国应：(a) 继续努力向寻求庇护者提供法律援助，并确保他们能够获得补救；(b) 确保成年人与无人陪伴未成年人严格分开；(c) 制定并适用行政拘留替代措施。

拘留条件

36. 委员会注意到缔约国为改善拘留条件所作的努力。然而，它表示关切的是，有资料称，在某些区域设施中，青少年被与成年人关押在一起，而且未得到适当监督(第七、第九、第十和第二十四条)。

37. 缔约国应：(a) 继续努力减轻监狱人满为患的状况，特别是通过采取非拘禁措施，包括对外籍被拘留者；(b) 确保将成年人和青少年严格分开并对青少年进行适当监督。

有心理社会障碍残疾人的待遇

38. 委员会注意到，缔约国设立了一个患有精神疾病囚犯的治疗和住房问题多学科工作组。然而，它仍对《刑法》第 59 条的适用感到关切，根据该条，患有精神疾病的罪犯可以：(a) 被安置在普通监狱；(b) 被关押在精神病院长达 5 年，可以续延，不论法官针对所犯罪行最初作出的判决如何(第二、第七、第九、第十和第二十六条)。

39. 缔约国应确保：(a) 有社会心理残疾的被拘留者被安置在专门设施，或者，如果他们被安置于普通监狱，应接受适合其状况的治疗；(b) 在精神病院拘禁仅被视为最后手段，并以个人的康复和重新融入社会为目标，而且应在所有情况下都探讨此类拘禁的替代办法。此外，缔约国应修订《刑法》第 59 条，使其符合《公约》，特别应考虑到关于自由和人身安全问题的第 35 号一般性意见(2014 年)第 21 段。

人口贩运

40. 委员会满意地注意到：关于防止与贩运人口有关罪行的法令于 2014 年 1 月 1 日生效；设立了打击贩运和偷运移民协调股；尽管拖延很久，而且在三年期间内没有任何计划，但最终通过了第二个全国打击贩运人口行动计划，所涵盖期间为 2017-2020 年。然而，委员会仍然关切的是，有报告称，为该计划的执行工作划拨的人力和财政资源不足。委员会还感到关切的是，由于各州缺乏共同程序，而且警察和司法当局缺乏该领域的培训，因此，在确定受害者方面遇到困难(第八条)。

41. 缔约国应：(a) 确保适时制定下一个国家行动计划并为其适当执行划拨充足的人力和财政资源；(b) 确保各州建立一个统一和协调的确定贩运受害者的程序；(c) 继续为警察和司法当局开展该领域的提高认识和培训方案。

禁止建造清真寺尖塔

42. 委员会注意到，联邦委员会本身认为，禁止在缔约国领土内建造新的清真寺尖塔的全民倡议侵犯了人权。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国援引其国内宪政制度的特殊性，在《宪法》第 72 条中加入了新的第 3 款，禁止在瑞士建造新的清真寺尖塔，而不顾委员会的先前结论性意见(CCPR/C/CHE/CO/3)(第二、第十八和第二十七条)。

43. 缔约国应采取措施，纠正禁止建造新的清真寺尖塔的禁令；特别是，它应修订《宪法》第 72 条第 3 款。

良心和宗教自由

44. 委员会欢迎缔约国为促进宗教间对话采取的措施。然而，它表示关切的是，与学校环境或在公共场所的着装相关的条例过于泛滥，而且处以大量罚款，似乎对穆斯林有特别影响(第十八、第二十六和第二十七条)。

45. 缔约国应当根据它在《公约》下的义务，重新审查尤其对穆斯林产生影响的法律和所有条例。

监控措施和隐私权

46. 委员会注意到在 2016 年 9 月 25 日《关于情报局的联邦法》中加入了人权保障，但委员会感到关切的是，该法依据第 3 条提及的未充分定义的目标(例如国家利益)，向联邦情报局授予侵入性很强的监控权力。它还感到关切的是，未明确说明数据可保留的期限(第十七条)。

47. 缔约国应采取一切必要措施，以保障其监控活动符合《公约》特别是第十七条所产生的义务。尤其是，它应采取的措施，确保数据保留时限受到严格规范。

和平集会权

48. 委员会表示关切的是：(a) 2008 年 11 月 1 日关于公开示威的法律；(b) 2016 年 10 月 14 日关于收取在日内瓦州示威期间产生的安全费用的法律。委员会特别关切的是：(a) 组织一次需要部署具体和特别警力的群众活动，包括组织一次具有政治性质的活动，所须满足的条件很过分，必须提前三个月申请许可，而且必须说明在活动期间提供安全的已签约公司的商业名称；(b) 可处罚的罚款金额过高——多达 10 万瑞士法郎——特别是对组织一次未经许可的示威活动(第二十一条)。

49. 缔约国应重新审查其法律，以确保所有人充分享有集会自由权，包括自发集会权，并且所施加的任何限制都符合《公约》第二十一条的严格要求。

游民待遇

50. 委员会表示欢迎的是：2014 年设立了一个工作组，负责改善过着游牧生活方式的人的条件并促进耶尼士人、辛提人和罗姆人文化；伯尔尼州采取了措施，促进游牧社群儿童入学。然而，它仍然关切的是，所提供的停留区数目不足(第二十六和第二十七条)。

51. 缔约国应与各州制定一个协调行动计划，以确保向游民提供足够的停留区。

D. 传播和后续行动

52. 缔约国应广泛传播《公约》、缔约国的第四次定期报告、对委员会问题清单的书面答复和本结论性意见，以提高联邦和各州司法、立法和行政部门以及在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织及广大公众对《公约》所载权利的认识。缔约国应确保将报告和本结论性意见译成缔约国的官方语言。

53. 根据委员会《议事规则》第 71 条第 5 款，缔约国应在本结论性意见通过后一年内提供资料，说明委员会在第 7 段(执行《公约》所依据的宪法和法律框架)、第 15 段(国家人权机构)和第 29 段(警察的行为)中所提建议的落实情况。

54. 委员会请缔约国最迟在 2023 年 7 月 28 日前提交下次定期报告，并在该报告中载列资料说明落实本结论性意见的情况。鉴于缔约国已接受简化报告程序，委员会将在适当时候向缔约国发送报告前问题清单。缔约国对问题清单的答复将构成其第五次定期报告。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字以内。
