



消除一切形式  
种族歧视国际公约

Distr.: General  
11 March 2014  
Chinese  
Original: French

消除种族歧视委员会


委员会在第八十四届会议(2014年2月3日至21日)上通过的  
关于第50/2012号来文的意见

提交人:	A. M. M. (未由律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	瑞士
来文日期:	2012年1月8日(首次提交)
本决定日期:	2014年2月18日

GE.14-41525 (C) 250314 280314



\* 1 4 4 1 5 2 5 \*

请回收 



## 附件

### 消除种族歧视委员会根据《消除一切形式种族歧视国际公约》 第十四条在第八十四届会议上

通过的关于

#### 第 50/2012 号来文的意见\*

提交人: A. M. M. (未由律师代理)  
据称受害人: 提交人  
所涉缔约国: 瑞士  
来文日期: 2012 年 1 月 8 日(首次提交)

根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第八条设立的消除种族歧视委员会，  
于 2014 年 2 月 18 日举行会议，

结束了对 A.M.M.根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条提交本  
委员会的第 50/2012 号来文的审议，

考虑到提交人、其律师及缔约国提供给委员会的所有资料，

通过如下：

#### 意见

1. 2012 年 1 月 8 日来文的提交人是 A. M. M.，系索马里国籍，1968 年 12 月 10 日出生在摩加迪沙。他认为，他是瑞士违反《公约》第一条第 1-4 款；第二条第 2 款；第四条 c 项；第五条 a、b 和 d 项 i 和 iii 至 v 分项；第六条；以及第七条的受害者<sup>1</sup>。他未由律师代理。

---

\* 委员会下列成员参加了对来文的审议：努尔雷迪讷·埃米尔先生、阿列克谢·S·阿夫托诺莫夫先生、马克·博叙伊先生、何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊先生、阿纳斯塔西娅·克里克莱女士、法蒂马塔-宾塔·维克多瓦·达赫女士、扬·迪亚科努先生、阿菲瓦-金德纳·侯胡埃多女士、黄永安先生、安瓦尔·凯末尔先生、穆勒哈姆·哈拉夫先生、居恩·屈特先生、迪利普·拉希里先生、帕斯托尔·埃利亚斯·穆里略-马丁内斯先生、卡洛斯·曼努埃尔·巴斯克斯先生和杨俊钦先生。

<sup>1</sup> 瑞士于 1994 年 11 月 29 日批准《公约》并于 2003 年 6 月 19 日根据第十四条的规定发表了声明。

## 提交人陈述的事实

2.1 1996年，在的黎波里军事与民用学院完成研究后，提交人在利比亚寻求获得的居留许可证，但未获准，于是乘飞机过境苏黎世(瑞士)返回索马里。由于担心受到其原籍国多数部族的迫害(他感到威胁，因为他是由前索马里政府被派往利比亚的)，提交人在苏黎世过境时决定向瑞士提交庇护申请。在其于1997年8月11日提交庇护申请后，提交人在1999年1月5日收到联邦难民局(后来由联邦移民局取代)的暂时接纳决定。联邦难民局认为，提交人不符合获取难民身份的标准，因为他并未“亲身经历迫害措施”。然而，在评估所有证件及在其申请时索马里的政局后，联邦难民局认为不宜将其送回原籍国。此后，提交人持有F许可证，赋予其暂时接纳身份。

2.2 自1999年1月5日起，提交人每月领取387.50瑞士法郎的补助金，他认为这些不足以满足其需求<sup>2</sup>。

2.3 除2000年5月2日至2002年9月30日这一时期外，提交人在瑞士从未成功找到工作，尽管他在利比亚接受过大学培训并努力自学<sup>3</sup>。2000年与其雇主签署的合同表明，他是男佣，而其工作是在一家酒店的接待处工作并主要为阿拉伯客户充当翻译。他每月获得1,700瑞士法郎的毛收入。一年后，提交人告知雇主他不能继续在这种条件下工作。他被告知，作为一个F许可证持有者，他不能被聘为接待员，这种职位只能由居留许可证持有者承担。因此，雇主在合同中指出他是“杂工”。由于这不适合提交人，雇主建议他在夜间工作，使其在白天继续上德语课。合同中提到他是夜间接待员，是兼职雇员，按小时领取工资。因此，他没有任何稳定工作。联邦移民局从其工资中提取10%存入一个专用账户。

2.4 为了增加找到更稳定工作的机会，提交人采取行动接受了实践和大学培训。2001年，他申请失业保险支付其酒店业培训。提交人称他准备在他有能力时偿还失业保险。2001年11月30日提出的这项申请被地区安置办公室拒绝，理由是，尽管这一培训可以改善其专业境况，但认为对其安置并无必要，因为他已经在酒店工作。沃州行政法院通过2003年6月18日的判决确认了此项决定。联邦保险法院通过2004年9月2日的判决确认了州法院的判决，理由是，鉴于提交人的资历，他能够在瑞士找到工作，没必要为此接受这种培训。

2.5 提交人提交了许多就业申请，在2007年10月向联邦移民局申请了一个职位。这是一个翻译兼记录员职位。他讲索马里语、阿拉伯语和法语，他认为其个人简介会令人感兴趣。他通过了面试和笔试，被称为良好。联邦移民局的一名负责人告诉他，因联邦政府拒绝而不能聘用他，联邦政府认为一个持有F许可证的人不能就任该职位。

<sup>2</sup> 如果受益人不从事有报酬的活动，该款项由沃州移民接待处支付。此外，还由沃州移民接待处提供住房和医疗保险。

<sup>3</sup> 提交人于2005年在德国接受培训，于2006年返回瑞士。

2.6 最后，提交人与巴塞尔州职业培训处联系，以便在巴塞尔莱茵河船上找到一份内河航运工作。这种联系取得了积极结果。相反，其向联邦移民局提出的变更州的申请于 2005 年 9 月 21 日被驳回。

2.7 提交人还声称，尽管新的联邦《外国人法》于 2008 年 1 月 1 日生效，但 F 许可证持有者必须继续请求移民机构批准才能工作。2011 年 1 月 12 日提交人的确获悉有这种义务。

2.8 此外，提交人希望在其他国家重新确认其航海证(这种行动在瑞士不可能)。为此，他需要缔约国当局为其出具暂时接纳证明，或被周边国家认可的居留证。提交人未能收到瑞士当局的正式函件，因此其航海证未能得到重新确认。

2.9 接受大学培训也是 F 许可证持有者必须严格遵循的条件。经过多次尝试后，提交人未被洛桑大学录取，而他认为符合所要求的条件。事实上，F 许可证持有者必须有三年的职业工作经验(请参阅校方关于 2011 年至 2012 年的报名条件须知)。然而，如果算上 2002-2005 年的实习(提交人称，瑞士法律将实习视作职业经验)，已够三年。提交人提到该大学发给沃州奖学金办公室的一份函件，其中称 F 许可证是拒绝的唯一理由。然而在被日内瓦大学录取后，提交人申请将沃州变更为日内瓦州。2008 年 7 月 9 日，联邦移民局通知他拟驳回其申请。

2.10 虽然自 1999 年以来他一直住在瑞士，曾多次试图找到工作，而且在此期间，他完成了实习，并尝试自学，但提交人始终未获得 F 许可证以外的另一种身份。2001 年，当他在不稳定和不平等的条件下从事全职工作时，他向瑞士当局提出了居留和工作许可证(B 许可证)申请。回答是负面的，理由是申请人必须在瑞士长期居留才能获得这种许可证。函件没有具体说明这种居留究竟应该是多长时间。提交人认识的一个人提交了同样的申请，收到了一封信函，其中指出了所需时间。因此提交人通过此人了解到，他可以在瑞士居住 5 年之后提出这种申请。因此，提交人等待着申请许可证所需的时间。2003 年 2 月 8 日，他收到一封信函，通知他不予考虑的决定。他请求提供一份公函，以便向法院提出上诉。经过数月等待，2003 年 6 月 6 日他收到一封说明理由的函件。拒绝考虑的依据是联邦《外国人居留和定居法》第 4 条、第 10 条第 1 款 d 项和第 16 条以及限制外国人数量的法令第 13 条 f 项。在其 2004 年 8 月 28 日的决定中，沃州人口处也提到联邦《外国人居留和定居法》第 4 条和第 16 条第 1 款。此外，它还援引了联邦法院的裁决(1996 年 2 月 21 日的判决，Ngangu M.)，其中认为，联邦法律不得通过法令赋予外国人居留许可权利，这将不符合联邦《外国人居留和定居法》第 4 条和第 16 条第 1 款的规定。

2.11 关于获得保健服务，2008 年 1 月，提交人试图由一名牙医治疗，但未及时得到必要的护理，因为沃州移民接待处没有为其提供付款担保书，这是到医疗机构进行任何有财务影响的诊疗必需的文件。

2.12 关于当局干扰其私生活，提交人认为，自 2009 年 7 月以来沃州移民接待处的工作人员多次闯入其住所，他们打开其信箱并查看其信函，甚至在没有找到打开其信箱的钥匙时将信箱打碎。此外，提交人收到了几封信，要求他参加一些教他“瑞士生活、风俗和习惯”或“公寓生活”的模块课程，而他在瑞士已经多年<sup>4</sup>。提交人反对这种做法，认为这有损于其出身及其个人社会文化知识。因此从其每月的补贴中扣除相当于两天补助金的资助扣留款。此外，2001 年 6 月 6 日至 2004 年 6 月 29 日，提交人多次申请离开该国去埃塞俄比亚看望其生病的母亲，均未获准。

2.13 2006 年 12 月 6 日，提交人就拒绝发放居留许可证和 F 许可证对提交人的歧视性影响向联邦委员会提出申诉。2006 年 12 月 27 日，联邦反对种族主义委员会称它不处理个人层面与居留身份有关的问题。它还将申诉转发联邦难民事务委员会。2007 年 1 月 22 日，该委员会驳回了提交人的申诉，理由是，只有州当局有权发放居留证和确定本案是否有误判。2009 年 9 月 8 日，提交人就同一问题与沃州福音归正教会行政调解员联系。2011 年 10 月 3 日，提交人致函联邦司法与警政部，请求其与联邦移民局交涉。这些行动均告失败。

2.14 提交人还向国家司法机构上诉。例如，2008 年 2 月 1 日，提交人向联邦行政法院递交了关于申请附有返程签证的身份证请求，在 2008 年 2 月 19 日被驳回。

2.15 2010 年 8 月 26 日，在其信箱被损坏后提交人递交了对未知者尤其关于财产损失投诉的投诉，以及 2011 年 1 月 3 日和 17 日对沃州移民接待处的投诉。他指控该接待处的工作人员侵犯了其隐私，试图参观其住所以收集技术特征，使其参加课程，未同意其更换社会助理的请求，以及迟迟不向其提供有关牙科治疗的答复。通过 2011 年 5 月 2 日的法令，洛桑地区检察官拒绝考虑此事，认为对沃州移民接待处指控的事实并不构成任何刑事犯罪，对财产损失的投诉为时已晚。检察官还驳回了给予法律援助和指定一个免费法律顾问的请求。

2.16 2011 年 5 月 19 日，提交人就检察官的命令向沃州法院上诉庭提出上诉。在其上诉中，他控告沃州移民接待处侵犯其隐私，阻碍其获得保健服务并干扰其专业项目。提交人声称，这些行为和滥用权力植根于种族歧视并明确提及瑞士《刑法》第 261 条和《公约》<sup>5</sup>。通过 2011 年 5 月 27 日的判决，州法院确认了检察官的命令，理由是对财产损失的投诉已晚，而鉴于沃州移民接待处的干预权力和法律认可的决定，其他事实不涉及应受谴责的犯罪事实。特别是，法院指出，根据 2006 年 3 月 7 日沃州关于协助寻求庇护者和某些类别外国人的法律，沃州移民接待处确保其提供的住所符合有关土地整治和建筑的法律以及住宿的决定，为此，它有权进行检查；此外，暗访住所是可以的。

<sup>4</sup> 该课程对所有 F 许可证(暂时接纳)持有者是强制性的，不论是否为新来者。

<sup>5</sup> 提交人在其上诉中指出：“所有这些行为和滥用权力都植根于种族歧视。由于我具有 F 身份，这本身又与我的民族和我在瑞士的理由有关，从而创造了一个禁止种族歧视、要求尊重隐私和私有财产的文本不适用的类别”。

2.17 2011年8月8日，提交人向联邦法院提起刑事上诉，重申其对沃州移民接待处的指控，控告在其获得基本权利方面的种族歧视。他要求采取有效程序并进行彻底调查，确认侵犯了其基本权利并赔偿精神和身体损失，估价 2,000 瑞士法郎。2011年8月18日，联邦法院宣布上诉不予受理，因为缺乏足够的理由。联邦法院认为，除其他外，根据法律规定，上诉应当论证案情，上诉人应简要说明所指判决在哪些方面违反了法律；州法院认为沃州移民接待处采取的行动属于其授权范围，法律允许检查和暗访住所；上诉人没有提出与该动因有关的任何论据；提交人利用了承认难民地位受益者某些权利的规定；这些规定(以及提交人在州法院未援引的《消除一切形式种族歧视国际公约》的规定)与执行刑法毫无关联；而且提交人可以采取行政途径来质疑对其不利的决定。

### 申诉

3. 提交人认为，缔约国当局根据申请难民地位的人的经历、政治和宗教信仰以及他们的知识水平及其可能开展的项目对他们进行分类。当局能够控制其进入劳动市场、获得医疗保健、培训、干涉其私生活，以及对任何机构进行不利于他的干预，当局的行为和态度与其出身、其真诚性、其经历及其人格有直接联系。提交人要谴责的是，他的待遇与其它人的待遇不相同以及尽管他向一些机构提交了诸多投诉，但没有进行任何调查以确认当局对待他的所作所为。鉴于上述理由，提交人认为，当局对他的行为构成缔约国违反《公约》第一条第1款、第二条第2款、第四条c项、第五条a、b和d项i、iii、iv和v分项，以及第6条和第7条。

### 缔约国对可否受理和案情的意见

4.1 2012年8月31日，缔约国提交了对来文可否受理和案情的意见。它指出，提交人于1997年8月11日向瑞士提出了庇护申请。这一申请被联邦难民局拒绝，理由是根据联邦《庇护法》第3条，提交人不符合难民的定义。联邦难民局认为，就当事人而言不驱回原则并不适用，且没有任何依据可以得出结论认为他如果返回国内会面临危险。然而，在对所有情况进行评估后，遣送到索马里或第三国不被认为是合理的要求。出于此一原因，1999年1月5日，联邦难民局宣布提交人被暂时接纳。提交人就该决定提出上诉，1999年2月18日瑞士庇护上诉委员会(后来由联邦行政法院取代)驳回了上诉。

4.2 暂时接纳不是一种居留许可而是遣送决定的一种替代措施。被暂时接纳者的权利和义务应遵循有关外国人的规定和相关法令。从2008年1月1日起，被暂时接纳者可以进入劳动市场<sup>6</sup>。暂时接纳、定居和延长身份属于居住州的权限。进入劳动市场、社会救助、限制选择医疗服务提供者以及住房由州主管当局管理。

<sup>6</sup> 见联邦《外国人法》第85条第6款，其中规定被暂时接纳者可获得州政府批准从事有报酬的活动，不论就业市场状况和经济形势如何。

4.3 在提交人居住的沃州，被暂时接纳者视同寻求庇护者(沃州关于协助寻求庇护者和某些类别外国人的法律，第 3 条)。后来是否颁发居留许可证须按联邦《外国人法》的规定执行。暂时接纳转为居留许可证由各州管辖，取决于综合标准(尤其是居留时间、社会融合和经济独立)以及有关人员的家庭状况。被暂时接纳和在瑞士居住至少 5 年的外国人可以提出居留许可证申请。

#### 审议可否受理

4.4 参照《公约》第一条第 2 款，缔约国称其当局可以区别对待自己的国民与外国人，只要这种区别不追求基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视性目的或不会导致这种后果。提交人的指控完全基于其外国人的法律地位，而非其出身或索马里国籍。这里，有关的法规并非只适用于索马里国民或《公约》第一条所指的特定人群。

4.5 鉴于所伴随的限制(尤其如果是长期居留)，在瑞士被暂时接纳者的身份是否可导致他们被排斥，以致可称之为通过禁止歧视得到保护的群体的问题，已经在 2003 年联邦反对种族主义委员会委托伯尔尼大学公法研究所开展的一项研究中进行了审查<sup>7</sup>。根据这项专门研究，由居留方面的身份所确定的一个群体不属于通过禁止歧视得到保护的群体。暂时接纳是一种法律地位。与本人及其特征的特殊关系如激发歧视的必要关系本身同这种法律地位无关。然而，该报告承认，在生存的关键领域限制的积累可能导致有关人员被排斥，但这种排斥不构成歧视，即使是间接的。

4.6 关于用尽国内补救办法问题，缔约国指出，任何人均可在瑞士法院援引违反瑞士《宪法》关于禁止种族歧视的第八条第 2 款。然而，提交人没有这样做，而他本来可以这样做，因为这种被称为公法的补救办法是向声称因属于根据同一规定受到保护的群体而被歧视的任何人开放的。也可以在州或联邦一级关于民事和刑事法律的现有补救措施框架内援引违反《宪法》或某一国际公约所保障的基本权利。根据瑞士法律，原则上，始终可以在为质疑有关行为所规定的上诉框架内对实施国内法与宪法和人权公约的保障不一致提出申诉。

4.7 提交人在不同的法院提起了多项诉讼。其中两项直至联邦法院：一项是将其暂时接纳转为居留许可证(联邦行政法院 2007 年 5 月 14 日的裁决)，另一项是对沃州移民接待处的刑事申诉，在该诉讼中联邦行政法院于 2011 年 8 月 18 日裁定不予受理。在第一次上诉中，提交人很好地援引了联邦反对种族主义委员会的一份或多份报告，但未指控违反公约。总之，委员会议事规则第 91 条 f 款关于必须在用尽国内补救措施之后六个月内提交来文的要求未得到遵守。

<sup>7</sup> R. Kiener 和 A. Rieder, “从基本权利的角度看暂时接纳”，伯尔尼，联邦反对种族主义委员会，2003 年。



4.8 关于与暂时接纳有关的各种限制，提交人也没有用尽国内补救办法。事实上，提交人指控侵犯其隐私和获得医疗护理不足。这些指控是向联邦法院提出的，以反对提交人对沃州移民接待处提出的刑事投诉分类。然而通过 2011 年 8 月 18 日的判决，联邦法院宣告上诉不予受理，理由是《联邦法院法》第 42 条第 2 款所指的动因不足，因为提交人未提出与州判决驳回申诉的理由有关的论据。州判决认为，刑事申诉已晚，而沃州移民接待处是在对住所进行查访和检查的使命框架内采取行动的。关于对种族歧视的指控，联邦法院认为不是在州法院提出的。法庭无法审议《公约》的实施情况，没有按法律规定的形式援引《公约》。缔约国注意到，沃州关于协助寻求庇护者和某些类别外国人的法律明确规定了对沃州移民接待处决定的补救办法<sup>8</sup>。但是，提交人没有根据沃州关于协助寻求庇护者和某些类别外国人的法律中阐述的补救措施质疑沃州移民接待处关于其住所、医疗和社会救助的裁定。他仅质疑社会救助的一个细节。

4.9 关于提交人在洛桑大学的注册，提交人对拒绝录取的决定未提出任何上诉。关于取得工作机会，提交人寻找工作和被招聘没有任何阻碍。至于 2008 年前往看望其生病母亲的旅行许可被拒绝，在上诉被撤回后提交人提起的上诉于 2008 年 3 月 5 日从联邦行政法院中删除。无论如何，此次上诉似乎未提及种族歧视。再者，向委员会提交来文的 6 个月期限没有得到遵守。自 2010 年起，放宽了外国人取得旅行证件的条件，从 2010 年 4 月起提交人有取得旅行证件的权利，即离开和返回瑞士的权利。至于提交人在 2011 年为赴外国学习获得旅行证件所采取的行动，记录表明提交人未正确提出申请，混淆了旅行证件申请和居留许可证申请。

4.10 缔约国的结论是，提交人没有或没有正确用尽国内补救办法保护其基本权利。国内法院没有机会审议是否有《宪法》第 8 条第 2 款和《公约》所指的由于外国人的法律地位所产生的歧视。

### 审议案情

4.11 缔约国指出，提交人的身份并不取决于其民族。如果提交人本人符合取得居留证的条件，其身份以及与其身份有关的劣势可以改变。提交人也未能证明其民族妨碍获得居留证。提交人未取得居留许可证是由于其个人情况，而不是其民族或种族。沃州行政法院 2007 年 2 月 22 日的裁决认为，提交人未证明能够以可持续的方式满足其自身的需求(提交人完全由沃州支助)，而他曾有机会从事有报酬的活动。鉴于缔约国规范其移民的能力，似乎这种论点并非毫无根据。移民管制不是一个违背公约的目标，如果这些措施实际上掩盖种族歧视才是违反《公约》的规定。

<sup>8</sup> 这些补救措施由沃州关于协助寻求庇护者及某些类别外国人的法律第 72 条和第 73 条管辖。



4.12 提交人未声称不能工作，但批评应在就业处公布所有就业机会。事实上，根据联邦《外国人法》第 85 条第 6 款的规定，被暂时接纳者可以在准许后从事有报酬的活动。在沃州，至少从 2000 年起，作为准许过程的一部分，当局仅审查聘用条件。因此，与提交人所称的相反，他过去或现在寻找工作没有任何障碍。缔约国还称，自联邦《外国人法》于 2008 年 1 月 1 日生效以来，被暂时接纳者可无限地进入瑞士劳动市场，且这一群人被宣布为鼓励融入的目标群体。鉴于上述情况，缔约国认为提交人关于获得就业机会的指控毫无根据。这一点还得到缔约国对《公约》第二条第 1 款所作保留的佐证。

4.13 关于接受大学培训并在境内自由活动的权利，缔约国指出，提交人在 2000 年申请到洛桑大学学习没有任何文字记载。提交人可能口头打听过情况，但未提出任何书面申请。2008 年，提交人向洛桑大学社会与政治科学系提交了书面申请。2008 年 3 月 26 日该申请被驳回，因为不符合 2004 年 7 月 6 日关于洛桑大学的法律实施条例第 85 条规定的标准<sup>9</sup>。在拒绝信中，招生部告知提交人可报名参加录取前考试，同时建议他了解对这种考试的要求。提交人没有听从这些建议，而是直接向大学毛遂自荐，认为他可以直接参加考试，无需通过条例规定的手续。提交人的情况并未改变，于是在 2009 年提交了一份新的入学申请，并因此同样遭到了根据上述条例第 85 条的拒绝。根据大学的档案，2010 年未提交申请。出于同样的原因，他在 2011 年的申请遭到拒绝。2011 年 3 月 3 日，提交人请求洛桑大学告知其可以采取的补救措施，洛桑大学通过 2011 年 3 月 8 日的信函通知了他。提交人未采取这些补救办法。缔约国指出，2004 年 7 月 6 日关于洛桑大学的法律实施条例之所以不接受被暂时接纳者注册并非出于种族方面的原因，而仅仅是因为这些人 在瑞士只有一个不稳定的身份，他们的庇护申请被驳回，允许他们留下只是因为 在目前的情况下将他们遣返不可行。缔约国指出，委员会在其判例中得出的结论是，对一些人(例如没有永久居留证的人)进入大学学习进行限制符合《公约》的规定<sup>10</sup>。

<sup>9</sup> 第 85 条：行政条件

以下考生可提交申请：瑞士籍考生、列支敦士登国民、在瑞士定居住的外国人(C 许可证)、在瑞士居住至少三年并持有工作许可证的其他外国人以及政治难民，但他们须满足以下附加条件：

- a. 具有经认证的职业教育或高中学历；
- b. 随后有相当于三年时间 的全职专业实践；
- c. 填写并提交申请表；
- d. 顺利通过录取过程的各个阶段；
- e. 完成注册的行政手续。

符合这些行政条件的考生的申请表由管理层转交相关院系。

<sup>10</sup> 见第 42/2008 号来文，D.R.诉澳大利亚，2009 年 8 月 14 日通过的意见，第 7.2 段。

4.14 关于获得医疗服务和医疗保险，缔约国指出，瑞士《宪法》第 12 条规定的在危难情况下获得帮助的权利包括，除其他外，获得基本医疗服务的权利，对所有人一视同仁，不受歧视。这是一项可在法院直接强制执行的社会权利。被暂时接纳者的强制性医疗保险由联邦《庇护法》和 1994 年 3 月 18 日关于医疗保险的联邦法律管辖。在本案中，2008 年 1 月 14 日提交人不得不紧急到口腔和牙科部治牙。这些治疗的发票被送到沃州移民接待处，已在该处报销。关于牙医为提交人治牙的报价，沃州移民接待处要求对估价数额说明理由。经核实，沃州移民接待处提供了财务担保。因此不能指责缔约国当局未保证提交人获得保健服务。

4.15 缔约国指出，提交人称，沃州关于协助寻求庇护者和某些类别外国人的法律第 32 条所规定的住所检查侵犯了其尊重住所的权利，具有歧视性。然而，提交人占有沃州移民接待处提供的住所；后者可根据联邦《庇护法》第 81 条和沃州关于协助寻求庇护者和某些类别外国人的法律第 28 条及后面各条，在一些与公共利益相关的条件下并在尊重相称性的情况下突击检查住所。在本案中，从 2009 年直到缔约国提交意见之日，沃州移民接待处仅两次被迫进入当事人的住所，这不能被认为不合时宜。事实上，沃州移民接待处后勤部门被迫进入当事人的住宅进行住房卫生检查。第二次行动是在 2011 年 1 月，目的是进行房屋测量。这两次都以书面形式公布。对这些决定未提出任何上诉。缔约国也不了解任何涉及提交人信箱的事件。总而言之，本案中的检查并不表明有基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视。

4.16 关于社会救助，提交人完全由沃州移民接待处支助。根据与此相关的法律规定，每天向其发放 12.50 瑞士法郎，这相当于向所有处境相同的人支付的金额。在发放援助通知后的 10 天之内可根据沃州关于协助寻求庇护者和某些类别外国人的法律第 72 条以及沃州援助指南第 6 条就这些补助向沃州移民接待处处长上诉。在本案中，提交人从来没有为质疑发放的数额而反对上述决定，但唯一的理由是，一方面，从其补助金扣款，因为他没有回应对其强制性参与课程的邀请，其次，扣除法语授课取得的收入。在第二种情况下提出的上诉尚待州经济部主管审理。

4.17 关于根据公约第 6 条的申诉，正如前面所提到的，缔约国认为提交人没有或没有正确用尽补救措施，以致在本案中法院未审议可能存在的歧视问题。与第 6 条直接有关的是，瑞士的法律体系规定有效保护，防止实际歧视(只要有可成立的申诉)。瑞士的司法判例是多样的，表明这种保护是有效和真实的。

#### 提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 2012 年 11 月 6 日，提交人提交了其评论。他指责暂时接纳是一种不鼓励外国人留在瑞士的制度。这种身份没有时间限制，有这种身份的人可以在瑞士生活 20 年甚至 30 年。被暂时接纳者由与这种身份有关的规章制度在他们日常生活的各个方面按其外貌、语言、民族和文化背景加以区别。他认为，民族和国籍的概

念与暂时接纳身份不可分离。《公约》第一条所指的禁止种族歧视未被忠实地纳入瑞士法律，因此不能确保按照国际标准加以保护。在瑞士有三个根据国籍划分的不同群体：(1) 瑞士人；(2) 欧洲人以及美国、加拿大、澳大利亚和新西兰公民；以及 (3) 第三国国民。被暂时接纳者只能属于第三类。

5.2 提交人描述了联邦移民局一些官员的言论，尤其是在无线电广播中的言论，他们称被暂时接纳者是接受救济者。这些言论对他构成违反《公约》第四条。提交人提到移民处在管理申请表方面的态度，据他称，这种态度从来没有受到缔约国法院惩罚。因此，他请求委员会不要把重点放在具体指控上，而是全面分析和研究瑞士的社会、经济和文化背景在多大程度上助长了对某些外来人口群体的歧视，而这表现在他们享受公民和政治、经济、社会及文化权利方面。

5.3 提交人指出，缔约国本身承认存在对在其境内合法和永久定居的人的排斥。应该对那些构成被暂时接纳者群体的人的身份进行反思。然而，缔约国将暂时接纳视为一个高度战略地位。提交人称，缔约国并不否认种族歧视，但以其有权管理歧视和排斥在其管辖下的外来人口中的某些人或某些群体的法律为其辩解。提交人回顾委员会关于第 5 条和难民及流离失所者的第 22 (1996)号一般性建议<sup>11</sup>，根据该一般性建议，缔约国负有采取一系列措施，包括经济和社会方面措施的积极义务，保护个人并确保他们的基本权利得到有效实现。

5.4 提交人认为，F 许可证持有者受缔约国行政部门决定的任意摆布。该国任何机构都要与移民机构交流关于这一类人在这些机构采取的行动。这涉及教育机构、地区就业办公室、失业基金、医生、银行和邮局。这种做法使人失去人性。移民机构的这种侵入以及移民官员的任何歧视性做法均未受到惩罚。事实上，鉴于这些机构所作的决定没有说明理由，对这些决定上诉是无效的，更何况法官本身认识到这些机构在这方面的权力。提交人援引在联邦反对种族主义委员会公报上发表的观点，这种观点认为，移民机构不仅决定是否及在何种情况下严格审查某一案件(暂时接纳)，而且在标准的解释和权重方面至少在州决定层面他们有完全的自由。决策也是一个政治过程<sup>12</sup>。该法律观点还称这种情况是有问题的，因为当局歧视性执法的受害者不能上诉。

5.5 因此，提交人批评发放居留证同时加强对这些人控制，从而对他们获得一切权利、包括工作权进行管理的制度。例如，这种控制表现为从 2000 年 5 月至 2002 年 9 月每周向其雇主打电话，了解其工作情况。

<sup>11</sup> 大会第五十一届会议正式记录，补编第 18 号(A/51/18)，附件八，C 节。

<sup>12</sup> S. Bolz, “庇护领域的严厉案例——人人机会平等？”，TANGRAM, 第 24 期(2009 年 11 月)，联邦反对种族主义委员会公报。第 76 页。可查询以下网址：[www.ekr.admin.ch/pdf/Tangram\\_24.pdf](http://www.ekr.admin.ch/pdf/Tangram_24.pdf) (2014 年 2 月 26 日曾访问该网站)。

5.6 外国人之间在待遇上的差别是众所周知的。申请被驳回的寻求庇护者领取每天 8 至 10 瑞士法郎的紧急援助；被暂时接纳的外国人每天有 12.50 瑞士法郎的援助；而其他类别的外国人和需要社会救助的瑞士人平均每天领取约 40 瑞士法郎(即每月 1,200 瑞士法郎)。提交人试图对这一数额提出异议。其努力均告失败，因为他认为缺乏补救措施。在付款表中，提到受益人可以提出反对意见，但只是质疑付款差错，而非社会救助数额本身。此外，被暂时接纳者不能自由选择自己的医生(沃州关于协助寻求庇护者和某些类别外国人的法律第 37 条第 2 款)。在收到沃州移民接待处的付款担保前本人不能接受任何治疗，急诊除外。在本案中，沃州移民接待处拒绝牙医所作的估价。因此，提交人的牙齿受到感染。

5.7 关于侵犯住处问题，提交人拒绝缔约国的这种解释，即沃州移民接待处未事先通知提交人有一名工作人员到来，但事后留下一张查验表。提交人试图获得解释并提出上诉，但徒劳无功。

5.8 提交人认为，F 许可证不是一个使其能够在欧洲申根国家自由行动的可靠和明确证件。虽然在理论上这种可能性对他是开放的，但在实践中其他欧洲国家对该证件的解读不同，因为证件上提到，该许可证持有人不得跨越瑞士边境，如果越过边境则不能返回瑞士。

5.9 关于获得工作机会，与缔约国的说法相反，该项义务不只是公布就业情况，而是雇主必须通过一张表格，即 1350 表，提出授权请求，在聘用某人前雇主必须等待批复，这足以阻止雇主雇用此人。在沃州人口处的证明中对此有明确的说明。瑞士援助难民组织的一份日期为 2008 年 4 月 1 日(即在新的联邦《外国人法》生效后)的报告证实，有关的人多年生活在停留时间有限且不由自主地依赖社会救助的境况中，因为直到今天工作许可证要送交当局评价，而很多雇主认为或相信被暂时接纳者只不过暂时留在瑞士<sup>13</sup>。雇主需要当局的授权，当局则需要劳动合同才能颁发许可证。因此目的是阻止工作。

5.10 关于所采取的补救措施，提交人声称，他对沃州人口处(洛桑庇护局)的第一次上诉被 2003 年 11 月 18 日的判决驳回。他请求审查判决，但在 2004 年 5 月 19 日被行政法院合议庭驳回，未给予其到联邦法院的权利。针对沃州人口处的第二次上诉被驳回(没有律师代理)。他曾有权向联邦法院上诉。遗憾的是，律师没有及时提交备忘录，而联邦法院宣布上诉不予受理。2010 年 5 月 21 日，提交人向检察院投诉沃州人口处闯入其住所。这次投诉于 2010 年 6 月 4 日通过法令被驳回。2010 年 6 月 25 日，提交人向治安法官提出对沃州人口处一些官员行为的另一次投诉<sup>14</sup>。这一请求被驳回，理由是未遵守时限。

<sup>13</sup> 瑞士援助难民组织，“瑞士，庇护之地”，2008 年 4 月 1 日。

<sup>14</sup> 这封信不是指控种族歧视，而是指控移民官员旨在排斥甚至危及提交人的行为。

5.11 在治安司法方面拒绝受理后，提交人转向警方，举报侵入其住所并侵犯其私人信件。2011年1月12日，一名警务督察告知提交人，该案件将不会提交检察院，因为事实未构成刑事犯罪，但提交人可以自己这样做。通过日期为2011年1月17日的信件，提交人提出了其申诉<sup>15</sup>，该申诉通过2011年5月2日的裁定被驳回<sup>16</sup>。提交人有10天的时间对该裁定提出上诉，他提出了上诉。在此次上诉中，提交人直接提到了《公约》，并援引了种族歧视。通过2011年7月11日的判决，州法院刑事上诉庭驳回了上诉，理由是沃州移民接待处官员有关其社会救助和医疗服务的行为提交人没有利用适当的补救措施和遵守期限。至于侵犯其住所，法官证实事实并不属于犯罪行为。提交人对此项裁决的上诉于2011年8月18日被联邦法院驳回，理由是没有任何犯罪行为。提交人认为，如果种族歧视被充分纳入瑞士法律，这种任意行为将构成种族歧视。

5.12 提交人还控告沃州移民接待处强迫其参加新人培训课程。如果旷课，将从发放的紧急救助中扣款。据此并根据以往的投诉，他指控沃州移民接待处主任滥用权力并违反《禁止酷刑和其他残忍，不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》。检察院驳回了其2012年2月23日的申诉，认为沃州移民接待处不反对提交人的专业活动，没有通过邮件骚扰也没有侵犯其住所及其健康权。2012年3月9日，提交人向州法院提出上诉，根据瑞士《刑法》第261条之二主要指控种族歧视。2012年6月14日，州法院刑事上诉庭驳回了上诉，理由是提交人缺席应邀参加的各种课程不应作为任何刑事犯罪处理。因此，维护提交人的利益并不需要指定一名法律顾问。

### 缔约国的补充意见

6. 2013年1月25日，缔约国通知委员会，它不打算提交补充意见。缔约国认为，提交人的评论证实不存在《公约》所指的种族歧视问题。

### 委员会议事情况

#### 审议可否受理

7.1 在审议来文中所载的任何申诉之前，消除种族歧视委员会应根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条第7款确定来文是否可以受理。

7.2 委员会注意到，缔约国对申诉可受理表示质疑，因为未用尽国内补救措施，其上诉有一些已超过6个月的期限，以及提交人的指控完全基于其外国人的法律地位，而非其出身或国籍。

<sup>15</sup> 其投诉不仅涉及侵犯其住所，而且涉及沃州移民接待处的官员对选择社会救助(将跟随其档案)和免费获得各种医疗服务的态度。这次上诉指控种族歧视并提到了《公约》的条款和瑞士《刑法》关于种族歧视的第261条之二。

<sup>16</sup> 检察院事实上认为，沃州移民接待处的员工执行了属于其职责范围而不是非法的任务。

7.3 委员会认为，审议可否受理问题提出了事实和法律问题，这与来文的案情紧密相关，因此，委员会决定一并审议可否受理问题和案情。

#### 审议案情

8.1 根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条第 7 款，委员会考虑到提交人和缔约国向其提交的所有资料，对来文进行了审议。

8.2 委员会注意到，首先，它必须确定是否存在《公约》第一条所规定的种族歧视行为，然后确定缔约国是否未履行《公约》所载的有关预防、保护和补救的实质性义务<sup>17</sup>。

8.3 提交人称，其暂时接纳地位和由此产生的当局的行为和态度可使后者控制其进入劳动力市场，享受医疗保健、学术和职业培训，干涉其私生活，也有利于其对任何组织进行干预。提交人认为，这些行为为其肇事者提供了很大的灵活性，实际上与其出身、真实性、经历和人格有直接的联系。委员会注意到，提交人的指控通过提交行为实例得到了广泛论证，提交人认为这些行为是对他的歧视。委员会尤其注意到提交人关于阻碍其获得就业、职业和大学培训及其获得医疗服务的指控。

8.4 缔约国认为，提交人的指控完全基于其外国人的法律地位而非其出身或索马里国籍；这里所涉及的法规并不只适用于索马里国民或《公约》第一条所指的一个特定人群。委员会注意到缔约国称，暂时接纳构成一种法律地位，与个人及其特点的特殊联系例如激发歧视所需的特殊联系本身与这种法律地位没有关联。

8.5 委员会忆及《公约》第一条规定，“种族歧视”是指基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。委员会还忆及第一条第 1 款规定，本公约不适用于缔约国对公民与非公民所作的区别、排斥、限制或优惠；以及同一条第 3 款规定，本公约不得解释为对缔约国关于国籍、公民身份或归化的法律规定有任何影响，但以此种规定不歧视任一籍民为限。

8.6 委员会强调本案中所提出的问题的复杂性，其中突出了瑞士的“暂时接纳”(外国人的 F 许可证)身份对也可通过民族或人种予以区别的某些外国人群体的负面影响。然而，在本案中，委员会认为，提交人没有明确指出其归因于沃州移民接待处和司法当局的歧视是基于其索马里人种或民族，而非基于其瑞士法律规定的被暂时接纳的外国人身份。委员会不相信现有事实构成本公约第一条所指的基于“种族、肤色、世系或民族或人种”的歧视。

<sup>17</sup> 见第 31/2003 号来文，L. R.和 consorts 诉斯洛伐克共和国，2005 年 3 月 7 日通过的意见，第 10.2 段。

8.7 在得出这一结论后，委员会将不审议提交人根据《公约》其他条款提出的指控。

9. 消除种族歧视委员会，根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条第7款 a 项行事，认为现有事实不构成违反公约的任何规定。

10. 尽管委员会对本案得出了结论，但注意到，缔约国本身也承认暂时接纳身份对这类非国民生存的关键领域产生的不良影响，他们中的一些人仍然持续处于一种过渡状态。因此委员会呼吁缔约国注意其根据《公约》所承担的义务，并参照其关于歧视非公民问题的第 30 (2004)号一般性意见，其中它特别指出各缔约国有义务采取措施，消除在工作条件和专业要求方面对非公民的歧视，特别是关于与歧视性就业目的或效果相关的规则和惯例<sup>18</sup>。

11. 因此，委员会建议缔约国审查其关于暂时接纳制度的法规，以尽量减少对享有和行使基本权利特别是行动自由权的限制，当这种制度拖延时尤其如此。

[通过时有法文、英文、西班牙和俄文文本，其中法文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

---

<sup>18</sup> 大会第五十九届会议正式记录，补编第 18 号(A/59/18)，第八章，第 33 段。