



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
13 March 2014
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于瑞士第七次至第九次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2014 年 2 月 14 日和 17 日举行的第 2283 次和第 2284 次会议上 (CERD/C/SR.2283 和 SR.2284) 审议了瑞士以单一文件提交的第七次至第九次合并定期报告 (CERD/C/CHE/7-9)，并在 2014 年 2 月 20 日举行的第 2291 次会议上 (CERD/C/SR.2291) 通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎瑞士提交的第七次至第九次合并定期报告，报告详细说明了委员会先前结论性意见中各项建议的落实情况。
3. 委员会还欢迎缔约国代表团在坦率和建设性对话期间针对委员会提出的问题提供的进一步资料。

B. 积极方面

4. 委员会赞赏地注意到自上次报告提交以来缔约国打击种族歧视的立法和政策方面的事态发展，包括：

(a) 作为为期 5 年的试验项目，于 2010 年建立了瑞士人权专门知识中心，以促进缔约国履行其国际人权义务；

(b) 2014 年 1 月，联邦移民局及各州启动了一个为期 4 年的一体化项目，除其他外，最终将在所有各州为遭受种族歧视者提供咨询服务。

* 委员会第八十四届会议(2014 年 2 月 3 日至 21 日)通过。



5. 委员会还欢迎缔约国于 2008 年批准了《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》，并于 2009 年批准了《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任择议定书》。

C. 关注的问题和建议

在国内法中落实《公约》

6. 委员会重申它感到关注的是，没有从法律上有效落实《公约》，包括在制定联邦一级的以下立法方面缺乏进展：

(a) 按照《公约》第一条第一款中的定义，明确界定直接和间接的种族歧视行为；

(b) 在民法和行政法中明确禁止种族歧视，包括就业、教育和住房等领域的种族歧视，并针对这种歧视规定适当的补救办法；

(c) 将出于种族主义动机或目的而犯罪作为依据《刑法典》(第 1、第 2 和第 6 条)从重量刑的一个因素。

委员会建议缔约国：

(a) 按照《公约》第一条第一款，制定明确而全面的种族歧视定义，包括直接和间接的种族歧视，且涵盖法律和公共生活的所有领域；

(b) 在民法和行政法中纳入一条总的规定，禁止私人和公共生活所有领域的直接和间接种族歧视，并针对这种歧视规定适当的补救办法；

(c) 按照委员会关于对非公民的歧视的第三十号(2004 年)一般性建议并考虑到委员会关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第三十一号(2005 年)一般性建议，在《刑法典》中纳入一条规定，将出于种族主义动机或目的而犯罪作为从重量刑的一个因素。

7. 委员会感到关注的是，司法当局对《刑法典》第 261 条之二作了狭义的解释，往往以未针对特定民族或族裔为由而不追究针对来自某些地区或族裔的人的歧视性言行。委员会还表示关注的是，《刑事诉讼法》经 2011 年 1 月生效的修正后，第 115 条规定，只有直接受害者才可提起诉讼，从而排除了协会和组织提出种族歧视申诉的可能性。委员会感到遗憾的是，民法和行政法中的补救办法仅限于赔偿(第 2 和第 6 条)。

委员会敦促缔约国按照《公约》第六条的规定采取有效措施，保证在其管辖范围内人人均能经由国内主管法庭及其他国家机关对侵害其权利的任何种族歧视行为获得有效保护与救济，并有权就因此种歧视而遭受的任何损失向此等法庭请求公允充分的赔偿或补偿，包括恢复原状。委员会还吁请缔约国使其法律人员包括司法人员了解禁止种族歧视的国际规范。

8. 委员会注意到缔约国独特的直接民主制度，但深感关注的是，在确保公民的公投倡议不与缔约国在《公约》(第二条)下承担的义务相抵触方面，缺乏充分的保障。

委员会敦促缔约国加大努力，建立一个有效且独立的机制来审查公投倡议是否与缔约国在国际人权法包括本《公约》下承担的义务相符。委员会还建议缔约国紧迫地和有系统地在所有各级加强努力，广泛宣传和促使公众认识到特定倡议与缔约国国际人权义务发生任何抵触的情况及所引起的后果。

缺乏关于歧视的可靠数据

9. 尽管据称在公共和私人生活不同领域特别是在获得住房和准入劳动市场及工作场所和学校中的待遇方面存在着基于种族、肤色、出身或民族或族裔的歧视，但委员会感到关注的是缺乏关于这类事件的可靠而全面的数据，包括法庭案例。委员会注意到，2008 年建立了 DoSyRa 记录和监督系统，对种族主义受害者咨询网络所属咨询服务部门登记的种族主义案件予以记录，而且联邦禁止种族主义委员会负责收集涉及《刑法典》第 261 条之二的案件统计数据，但委员会感到关注的是，没有建立全国性的报告制度(第二和第六条)。

委员会建议缔约国建立有效的数据收集制度，按照修订后的委员会报告准则(CERD/C/2007/1, 第 10 和第 12 段)，并铭记委员会关于报告属于不同种族、民族/族裔群体或土著民族的人的资料的第二十四号(1999 年)一般性建议，使用基于匿名原则及个人和团体自我认定原则的族裔多样性各种指标，为制定政策提供充足的经验依据，以促进人人同等享有《公约》中载明的权利，并便利进行监督。委员会还敦促缔约国按照《公约》第六条确保在其管辖范围内人人有权在公共和私人生活所有领域包括在获得住房和准入劳动市场及工作场所和学校中的待遇方面切实受到保护不受歧视并可诉诸救济，并有权就因此种歧视而遭受的任何损失得到充分的赔偿或补偿。

国家人权机构

10. 委员会欢迎联邦委员会于 2013 年 5 月发布了加强联邦禁止种族主义委员会独立性的新任命政令以及 2010 年建立了瑞士人权专门知识中心，但重申它感到关注的是，缺乏一个符合《巴黎原则》的国家人权机构。委员会还注意到，增进和保护人权国家机构国际协调委员会给予联邦禁止种族主义委员会以“C”级地位(第二条)。

委员会重申其先前的建议，请缔约国考虑按照《有关国家机构地位的原则》(《巴黎原则》)，并考虑到委员会关于设立国家机构推动落实《公约》的第十七号(1993 年)一般性建议，建立一个国家人权机构。委员会还建议为联邦禁止种族主义委员会提供充足的资金和资源，使其能够有效且独立地履行打击种族歧视的任务。

保留

11. 委员会重申它感到关注的是，缔约国维持其对《公约》第二条的保留，认为自己有权实施其关于准许外国人进入瑞士市场的法律规定，并维持其对《公约》第四条的保留，认为自己有权充分考虑到言论自由和结社自由而采取必要的立法措施(第二和第四条)。

委员会重申其先前的建议，请缔约国考虑撤销其对《公约》第二条第一款(子)项和第四条的保留。如果缔约国决定维持其保留，则委员会请缔约国在下次定期报告中详细说明必须作出保留的理由、所作保留的性质和范围、所作保留对国家法律和政策的确切影响以及在一定期限内限制或撤销所作保留的任何计划。

政界和媒体中的种族主义和仇外心理

12. 委员会深感关注的是，右翼民粹主义政党的成员和部分媒体宣扬种族主义的成见，特别是针对来自非洲和东南欧者、穆斯林、漂泊者、瑞士吉普赛人、罗姆人、寻求庇护者和移民的成见。委员会还关注，有人展示种族主义和仇外内容的政治海报和种族主义标志，而且没有起诉这种行为。此外，委员会关注的是，一些针对非公民的公投倡议具有仇外的意味，诸如 2009 年 11 月通过的“反对建造清真寺尖塔”倡议、2010 年 11 月通过的“驱逐外国罪犯”倡议和 2014 年 2 月通过的“反对大规模移民”倡议。委员会注意到，这类倡议使受影响社区和广大瑞士社会感到不安(第二、第四和第六条)。

委员会建议缔约国：

(a) 在公共和政治领域的所有层级有系统地广泛开展宣传活动，打击针对非公民的丑化、笼统攻击、成见和偏见，清楚表明对种族歧视深痛恶绝，指出种族歧视意在贬低社会对个人和团体的评价，其中应考虑到委员会关于对非公民的歧视的第三十号(2004 年)一般性建议；

(b) 采取适当措施，确保媒体对族裔群体的刻画符合尊重和公平的原则，避免传播成见，避免不必要地提及种族、族裔、宗教和可能会助长不容忍的其他群体特性；

(c) 按照委员会关于打击种族主义仇恨言论的第三十五号(2013 年)一般性建议，使其法律人员包括司法人员了解保护言论和表达自由的国际规范和禁止种族主义仇恨言论的国际规范；

(d) 按照委员会关于打击种族主义仇恨言论的第三十五号(2013 年)一般性建议，除起诉外，还迅速采取措施，对种族主义言行作出反应，包括高级官员正式驳斥和谴责所表达的仇恨思想。

入籍

13. 委员会注意到,《瑞士入籍法》目前正在修订中。委员会感到关注的是,一些倡议要求采用更严格的入籍标准,其中包括2013年11月在伯尔尼通过的公投倡议,该倡议规定领取救济金的人不得归化成为公民。委员会知道议会两院目前正在审查该倡议,但感到关注的是,缔约国的总的政治气氛可能会导致其入籍制度更具歧视性(第一和第五条)。

委员会建议缔约国确保对《瑞士入籍法》的任何修订不会对某些群体产生过大的和歧视性的影响。它还重申其先前的建议,鼓励缔约国遵照《公约》为入籍程序制订统一的归化标准,并采取所有有效和适当的措施,确保缔约国全境的入籍申请不会因歧视性理由遭到拒绝,包括在所有各州实施独立和统一的上诉程序。

以种族划线和过度使用武力

14. 委员会重申其先前对执法官员以种族划线且缺乏有关统计的关注。委员会还感到关注的是,据报告,警方在检查时过度使用武力,警方对罗姆人和非裔人进行骚扰,而且缔约国全境没有受理和调查受警方虐待的指控的独立机制(第二和第五条)。

委员会回顾其关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第三十一号(2005年)一般性建议,吁请缔约国采取有效措施,确保警方不基于种族或族裔而针对个人进行身份检查、搜身和其他行动,并对执法官员基于种族歧视原因的非法行为采取适当的法律措施。委员会还建议缔约国在各州建立受理和调查对警方行为不当的指控的独立机制,并按照委员会关于培训执法人员保护人权的第十三号(1993年)一般性建议,确保在所有各州对警察进行人权培训。

少数民族

15. 委员会欢迎缔约国为保障少数民族权利所作的努力,但仍感到关注的是,漂泊者社群及瑞士吉普赛人、马努沙人、辛提人和罗姆人在受教育及保留自己语言和生活方式方面继续面临障碍。委员会表示关注的是,由于一些看似中立的法律和政策,特别是土地使用规划方面的法律和政策、警方关于贸易活动和关于大篷车停靠的条例等,这些社群可能会遭到间接歧视。它还注意到,媒体中对这些社群经常进行笼统的刻画和持有成见,乃至丑化(第五条)。

委员会建议缔约国加大努力,促进和保护少数民族的权利,特别是在受教育及保留自己语言和生活方式方面。委员会吁请缔约国确保其看似中立的法律和政策不会对少数民族成员的权利产生任何歧视性影响。委员会还鼓励缔约国提高公众对不同少数民族历史和特性的认识,并采取适当且有效的措施,防止媒体中的笼统刻画和成见。

暂准入境(持“F”居留证)的人

16. 委员会欢迎基于人道主义而暂准那些逃离冲突和普遍暴力因此不能返回祖国的人入境的做法(发给“F”居留证),但深感关注的是,暂准入境的人若长期停留在缔约国,会遇到过大的困难。委员会关切地注意到,暂准入境与准许居留没有关联,这使得持“F”居留证的人在生活的许许多多方面受到限制,可能造成对这类弱势非公民的事实上歧视,包括:(a) 限制迁居自由,包括在缔约国境内从一个州迁居到另一个州,还限制出国旅行;(b) 事实上无法就业,部分是因为暂准入境的身份被认为不稳定;(c) 家庭团聚的等待期长达3年或更久,还需要有足够的收入和适当的住所;和(d) 获得教育和培训的机会以及医疗保健服务有限(第五条)。

委员会敦促缔约国消除暂准入境的人遭到的任何间接歧视以及在享受其基本人权方面不应当有的障碍。就这一点而言,委员会提醒缔约国,委员会关于对非公民的歧视的第三十号(2004年)一般性建议中指出,从《公约》的宗旨和目标看,基于国籍或移民身份的不同待遇之标准如果不是依据合法的目标实施的而且如果与实现这些目标不相称,那么这种不同待遇就构成歧视。委员会建议缔约国消除对暂准入境的人特别是其中已在缔约国境内停留很长时间的人的权利施加的限制,使其能够在缔约国境内自由迁居,并便利家庭团聚以及增进就业、教育机会和医疗保健服务。

非公民

17. 委员会仍然关注寻求庇护者和难民的处境,他们被安置在偏远的收容中心,就业和培训机会有限,权利一直有可能被进一步削弱。委员会特别表示关注的是,在某些市镇的某些公共空间,寻求庇护者的行动自由遭到限制。委员会还关注移民和无证件者特别是妇女的处境,他们最容易陷入贫困和遭到暴力侵害,在住房和就业等方面有可能遭受多重形式的歧视。委员会欢迎《联邦外国人法》于2013年7月作了修订,规定遭受婚内暴行者有权留在瑞士,但表示关注的是,暴行程度必须足够严重,才可适用该法的优待规定(第二和第五条)。

委员会吁请缔约国采取有效措施,按照委员会关于对非公民的歧视的第三十号(2004年)一般性建议,消除对非公民特别是对移民、无证件者、寻求庇护者和难民的歧视,并确保对其权利的任何限制是依据合法的目标实施的而且与实现该目标相称。委员会还敦促缔约国致力于消除属于这些群体的妇女所面对的特定风险和易受伤害特性,并确保遭受婚内暴行者能够不遭到不当的程序性障碍而留在瑞士。在这方面,委员会提请缔约国注意其关于种族歧视与性别有关的方面的第二十五号(2000年)一般性建议。

打击种族歧视的教育和培训

18. 委员会注意到缔约国为促进外国人及族裔和宗教群体融入缔约国所采取的措施，但感到关注的是，没有在缔约国全境针对公众开展打击种族歧视的宣传运动。委员会还重申它关注的是，缔约国没有制定《德班宣言和行动纲领》所指的打击种族歧视国家行动计划(第二和第七条)。

委员会提醒缔约国，融入是一个双向的进程，多数社群和少数社群都需要参与。委员会建议缔约国针对多数社群采取打击种族歧视的进一步措施。在这方面，委员会重申其先前的建议，吁请缔约国制定一项打击种族歧视的国家行动计划，并开展宣传运动，以提高公众对种族歧视表现与危害的认识。委员会还鼓励缔约国确保学校课程、教科书和教学材料涉及并涵盖人权主题，努力促进不同民族及种族和族裔群体之间的相互尊重和宽容。

D. 其他建议

批准其他条约

19. 委员会铭记所有人权的不可分割性，鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，尤其是那些所载条款与种族歧视问题直接相关的条约，诸如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《国际劳工组织关于家政工人体面工作的第 189 号公约》(2011 年)、1961 年《减少无国籍状态公约》和《联合国教科文组织取缔教育歧视公约》。

与民间社会组织协商

20. 委员会建议缔约国在落实本结论性意见和编写下次定期报告时，继续与从事人权保护尤其是从事打击种族歧视方面工作的民间社会组织协商并扩大对话范围。

传播

21. 委员会建议缔约国在提交报告时也将其向公众公布，供随时索取和查阅，并酌情以官方语文及其他通用语文公布委员会对这些报告的意见。

共同核心文件

22. 委员会注意到缔约国的核心文件是 2001 年提交的，因此鼓励缔约国遵循经 2006 年 6 月举行的人权条约机构第五次委员会间会议批准的根据国际人权条约提交报告的协调准则(HRI/GEN.2/Rev.6, 第一章)，特别是共同核心文件准则，提交一份经过更新的核心文件。

落实结论性意见的后续行动

23. 委员会根据《公约》第九条第一款和经修订的委员会议事规则第 65 条，请缔约国在本结论性意见通过后一年之内提供资料，说明为落实以上第 12、第 13 和第 16 段所载建议采取的后续行动。

特别重要的段落

24. 委员会还希望提请缔约国注意以上第 6、第 7 和第 9 段所载建议的特别重要性，并请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明为落实这些建议采取的具体措施。

编写下次定期报告

25. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的具体报告准则 (CERD/C/2007/1)，于 2017 年 12 月 29 日之前以单一文件提交其第十次至第十二次合并定期报告，其中述及本结论性意见中提出的所有要点。委员会还促请缔约国恪守条约专要报告 40 页、共同核心文件 60 至 80 页的篇幅限制规定 (HRI/GEN.2/Rev.6 号文件，第一章，第 19 段)。