



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
27 December 2021
Chinese
Original: French

消除种族歧视委员会

关于瑞士第十至第十二次合并报告的结论性意见*

1. 委员会在 2021 年 11 月 16 日和 17 日举行的第 2839 次和第 2840 次会议¹上审议了瑞士的第十至第十二次合并定期报告²。委员会在 2021 年 11 月 29 日举行的第 2856 次会议上，通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国第五次出席委员会会议，并提交其第十至第十二次合并定期报告。委员会赞赏与缔约国代表团进行的建设性对话，并感谢代表团在审议报告期间提供的资料以及在对话之后提交的补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会赞赏地注意到缔约国批准或加入了下列国际人权文书：

- (a) 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，2017 年 4 月 24 日；
- (b) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2016 年 12 月 2 日；
- (c) 国际劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)，2014 年 11 月 12 日；
- (d) 《残疾人权利公约》，2014 年 4 月 15 日。

4. 委员会还欢迎缔约国采取以下立法、体制和政策措施：

(a) 2021 年 10 月 1 日 FF 2021 2325 号法对《关于促进和平的民事措施和加强人权措施的联邦法》的修正，涉及设立一个国家人权机构；

(b) 2016 年 9 月 30 日 RO 2018 531 号法对《瑞士国籍法》的修正，涉及 2018 年 2 月 15 日起对第三代外国人入籍进行简化；

* 委员会第一百零五届会议(2021 年 11 月 15 日至 12 月 3 日)通过。

¹ 见 [CERD/C/SR.2839](#) 和 [CERD/C/SR.2840](#)。

² [CERD/C/CHE/10-12](#)。



(c) 2018 年通过了“瑞士融会议程”，旨在促进难民和暂时入境者的融合。

(d) 2017 年 11 月 15 日 RO 2017 6545 号法修订了关于资金问题的第 2 号庇护条例，自 2018 年 1 月 1 日起取消对寻求庇护者和暂时入境者征收的 10% 特别所得税；

(e) 日内瓦共和国和州在 2017 年至 2018 年期间实施“纸莎草行动”，旨在给予无证移民合法地位；

(f) 日内瓦州和日内瓦市主管部门在“黑人的命也是命”运动相关事件之后采取了与非洲人和非洲人后裔进行对话和协商的政治举措。

C. 关注的问题及建议

《公约》在国内法中的适用

5. 委员会感到遗憾的是，尽管委员会在先前的结论性意见中提出了建议³，但缔约国尚未通过一项载有完全符合《公约》第一条的直接和间接种族歧视定义的联邦法律。鉴于缔约国境内种族歧视事件增多，而这方面的法律行动很少，委员会深为关切的是，缺乏明确禁止种族歧视的法律，受害者缺乏可利用的充分补救，特别是在民法和行政法方面，以及在教育、就业和住房领域。此外，委员会重申其关切，即《刑法》没有具体规定种族主义动机构成从重处罚的情节(第一、第二、第四和第六条)。

6. 委员会重申对缔约国的建议：

(a) 在其法律中纳入关于直接和间接种族歧视的明确和全面的定义，涵盖私人 and 公共生活的所有领域，并完全符合《公约》第一条；

(b) 在民法和行政法中通过一项一般性条款，在私人 and 公共生活所有领域禁止直接和间接种族歧视，并向这种歧视的受害者提供有效和可利用的补救办法，包括在教育、就业和住房方面；同时确保他们能够就可能遭受的任何损害获得抵偿或赔偿；

(c) 在《刑法》第 47 条中列入一项条款，明确规定出于种族动机的犯罪构成从重处罚情节，以提高这一领域法律框架的清晰度和可执行性。

保留

7. 委员会注意到缔约国提供的关于定期审查保留的资料，但感到遗憾的是，缔约国维持对《公约》第二条第一款(子)项和第四条的保留(第二和第四条)。

8. 委员会回顾其先前结论性意见中所载的建议，鼓励缔约国撤销对《公约》第二条第一款(子)项和第四条的保留。

国家人权机构

9. 委员会欢迎缔约国联邦议会于 2021 年 10 月 1 日通过了一项关于设立国家人权机构的法律。然而，委员会感到遗憾的是，该机构没有受理和处理个人申诉的

³ CERD/C/CHE/CO/7-9.

权限。委员会还感到关切的是，有报告称，该机构没有充足的财政资源来有效履行其任务(第二条)。

10. 委员会建议缔约国与民间社会和其他利益攸关方协商，采取必要措施，使国家人权机构完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。委员会还建议缔约国赋予该机构受理和处理个人申诉包括涉及种族歧视的案件的权限，并划拨充足的人力和财政资源，使该机构能够履行任务。

体制框架

11. 委员会注意到缔约国提供的关于联邦反对种族主义委员会任务和活动的资料。然而，委员会感到关切的是，该委员会缺乏足够的财政资源，无法有效履行其任务，也无法在国家一级开展提高认识运动等活动(第二条)。

12. 委员会重申其建议，即缔约国向联邦反对种族主义委员会提供适当的财政和人力资源，使其能够有效和独立地打击种族歧视，同时不妨碍向国家人权机构提供必要措施和充足资源。委员会还建议缔约国确保联邦反对种族主义委员会和新设立的国家人权机构在种族歧视问题上有效合作，相辅相成。

13. 委员会注意到，在州融合方案的框架内，所有州都设立了种族主义受害者咨询中心，记录种族主义事件，并为受害者获得援助和基本法律咨询提供便利。然而，委员会感到关切的是，有报告称，这些中心的资金和人力资源有限，而且各州的情况各不相同，导致一些中心关闭或搬迁。此外，委员会感到关切的是，缺乏打击种族歧视的明确法律框架，也没有为受害者提供充分有效的补救办法，严重限制了这些中心法律咨询服务的的影响(第二和第六条)。

14. 委员会建议缔约国采取措施，确保财政和人力资源的可持续性，以便在所有州发展和维持种族主义受害者法律咨询中心。

种族主义仇恨犯罪和仇恨言论

15. 委员会深为关切的是，有报告称，种族主义仇恨言论日益增多，特别是针对耶尼施人、辛提人/马努什人和罗姆人、非公民(包括难民和寻求庇护者)、非洲人后裔和亚裔人的种族主义仇恨言论，以及针对犹太人和穆斯林的种族和宗教仇恨言论，包括互联网和社交媒体上以及公众人物和政治人士的此类言论，在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间，这种情况有所加剧。委员会感到关切的是，对出于种族动机的犯罪的登记并不统一，也不具有强制性，这限制了对缔约国境内出于种族动机的犯罪的有效监测(第四条)。

16. 委员会回顾其第 7 号(1985 年)、第 8 号(1990 年)、第 15 号(1993 年)、第 30 号(2004 年)、第 31 号(2005 年)和第 35 号(2013 年)一般性建议，建议缔约国：

(a) 采取措施，防止、谴责和打击针对最容易遭受种族歧视群体的种族主义仇恨言论，包括互联网和社交媒体上以及公众人物和政治人士的此类言论，并确保有效调查报告的所有种族主义仇恨言论案件，酌情进行起诉和处罚；

(b) 加强努力，与网络运营商、社交媒体平台和受种族主义仇恨言论影响最严重的群体密切合作，遏制互联网和社交媒体上种族主义仇恨言论的扩散；

(c) 开展提高公众认识运动，消除对耶尼施人、辛提人/马努什人、罗姆人、非公民以及非洲人后裔、穆斯林、犹太人和亚裔的偏见和误解，并促进尊重多样性和消除种族歧视；

(d) 采取措施，确保警察对出于种族动机的犯罪进行统一和强制性的登记，并建立一个系统，收集关于犯罪类别、动机类型、受害者和犯罪者人口统计的数据，以及与地点和时间有关的罪行情节，以便能够制定有效的预防政策。

出于种族主义动机的警察暴力

17. 委员会感到关切的是，有指控称，有人在警方行动中丧生，特别是针对非洲人后裔的警方行动，还有指控称警察对非公民、耶尼施人、辛提人/马努什人和罗姆人以及非洲人后裔实施暴力和虐待。委员会还感到关切的是，有报告称，很少有州设有负责处理警察暴力申诉的独立机构。委员会还感到关切的是，起诉后法院作出有利于申诉人裁决的案件仍然很少，受害者在诉诸司法方面面临若干障碍，例如缺乏信息和诉讼费用高得令人望而却步(第二、第四和第六条)。

18. 委员会回顾其第 31 号一般性建议(2005 年)，建议缔约国采取措施，确保迅速、彻底和公正地调查警察实施或参与的种族主义案件，确保这些行为的最终责任人受到起诉和适当惩处，并酌情向受害者或其家人提供充分补救。委员会强烈重申其建议，即缔约国在所有州设立一个独立于警察和检察官办公室之外的机制，负责受理和调查关于警察不当行为的申诉，特别是出于种族动机的虐待行为。委员会还建议缔约国采取措施，便利受害者诉诸司法，包括提供关于申诉机制的信息和降低诉讼费用。

种族定性

19. 委员会重申，对警察中持续存在种族定性做法以及没有法律明确禁止这种做法表示关切。委员会还感到关切的是，有报告称，缔约国没有充分收集关于种族定性行为的统计数据。委员会注意到缔约国提供的关于将种族歧视的某些内容纳入警察培训的资料，但仍感关切的是，有报告称，这种培训不足以有效防止警察的种族主义和种族定性行为(第二、第四和第五条)。

20. 委员会回顾其第 36 号一般性建议(2020 年)，敦促缔约国加倍努力有效打击和终止执法当局的一切基于种族定性的做法，包括：

(a) 考虑到第 36 号一般性建议，在其法律中明确禁止种族定性，并采取行政措施，例如使用表格明确说明检查或任何其他警方行动的理由，并向受害者告知可用的补救办法；

(b) 与最有可能成为种族定性受害者的人口协商，制定一项打击种族定性的行动计划，旨在有效防止和打击种族定性行为，包括以下方面的行动：

(一) 就种族主义和种族定性问题加强对警察和执法人员的入职培训和继续培训；

(二) 在州和联邦两级监测打击种族定性的行政措施的执行情况，并在独立专家的帮助下进行定期审计，以查明内部政策和做法的差距；

(三) 为处理与种族定性有关的投诉建立独立制度；

(四) 收集关于种族定性的分类数据，定期公布，并在下次定期报告中提供这些数据。

21. 委员会质疑对关于在刑事诉讼中使用 DNA 图谱和关于查明身份不明或失踪人员的联邦法律提出修正的法律草案，该草案使警方能够分析犯罪现场的 DNA 以获取外部特征(DNA 表型)，从而可能造成基于种族，肤色，世系或族裔或民族出身对个人进行定性、歧视和污名化的危险(第二、第四和第五条)。

22. 委员会回顾其第 36 号一般性建议(2020 年)，敦促缔约国在评估上述法律草案时，考虑到进行 DNA 分析可能造成的基于种族、世系、肤色、族裔或民族出身的定性、歧视和污名化。委员会还建议缔约国确保在立法进程的所有阶段与民间社会，包括属于少数群体的社群协商，对这些修正案进行全面和深入的评估。此外，委员会建议缔约国在通过这项法律之后委托一个独立机制监督其执行情况，使其符合缔约国的人权义务。

耶尼施人、辛提人/马努什人和罗姆人

23. 委员会注意到缔约国提供的关于为保障少数民族权利而采取的措施的资料，但对耶尼施人、辛提人/马努什人和罗姆人面临的障碍仍感关切，特别是：

(a) 居住和过境营地数量不足，许多营地缺乏适当的基础设施，包括饮用水和电力，非瑞士籍的罗姆人往往被禁止使用这些营地；

(b) 看似中立的法律和政策对属于这些群体的个人的权利有歧视性影响，包括在流动商业活动、大篷车停放和为克服不人道和不安全状况所开展活动方面的歧视性影响；

(c) COVID-19 大流行对这些群体的成员享有经济、社会和文化权利造成负面影响；

(d) 有报告称，改善耶尼施人，辛提人/马努什人和罗姆人游牧生活条件和促进其文化的行动计划没有得到充分执行，以及对这些群体的所有成员，包括那些采取定居生活方式的成员持续存在偏见和歧视；

(e) 乞讨的罗姆人普遍遭到刑事定罪，还有指控称他们受到虐待(第五条)。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 增加耶尼施人、辛提人/马努什人和游牧罗姆人的居住和过境营地的数量，改善现有营地的基础设施，并允许非瑞士籍罗姆人使用这些营地；

(b) 确保看似中立的法律和政策不对耶尼施人、辛提人/马努什人和罗姆人产生歧视性影响；

(c) 制定并在各级权力机关实施减轻 COVID-19 大流行对这些群体的社会经济影响的具体战略，同时确保这些群体参与这些战略的制定、实施和监测；

(d) 为改善耶尼施人、辛提人/马努什人和罗姆人游牧生活条件和文化的行动计划建立有效的后续机制，为其执行提供充足的资源，并确保耶尼施人、辛提人/马努什人和罗姆人参与所有相关决策程序；

(e) 审查并在必要时修订将乞讨定为刑事犯罪的法律，并采取适当的替代措施。

非公民，特别是移民、难民、寻求庇护者和无国籍人的状况

25. 委员会注意到缔约国提供的关于为保障非公民的权利所采取措施的资料，但感到关切的是：

(a) 有报告称，联邦寻求庇护者中心的保安人员对包括儿童在内的寻求庇护者实施暴力，同时缺乏有效和公正的申诉和调查机制；

(b) 2019 年《联邦外国人和融合法》中规定家庭暴力受害者有权留在瑞士的条款在实践中只有在达到足够严重的门槛或有系统地遭受暴力的情况下才适用，致使家庭暴力的外国受害者因为担心失去居留证而不愿提出申诉，使他们无法像瑞士籍受害者那样得到真正有效的保护；

(c) 获得临时入境许可(F 许可证)者行动自由受到限制，改变居住州和出国旅行的可能性受限，居住在联邦庇护中心的寻求庇护者行动自由也受到限制，遭受非常严格的宵禁；

(d) 有报告称，尽管法律规定生活在缔约国的所有儿童都有权接受免费基础教育，但在实践中，孤身移民儿童在没有合法理由的情况下被拒绝入学；

(e) 有报告称，非欧盟国家公民没有申请社会援助，因为他们的居留证可能被吊销，且他们有被驱逐的危险，这种情况在 COVID-19 大流行期间变得更加严重；

(f) 在缔约国出生的无国籍儿童无法在出生时获得瑞士国籍，随后获得瑞士国籍也没有保障。

26. 委员会建议缔约国：

(a) 加强措施，预防针对居住在联邦庇护中心人员的暴力行为，并确保这些措施得到有效执行，建立有效和公正的申诉和调查机制，惩罚应对这些行为负责的人，并向受害者提供适当的赔偿；

(b) 确保被派往联邦庇护中心的私营保安机构人员不使用暴力，并得到缔约国的有效控制，以防止任何暴力行为，打击私营保安机构人员的这种行为，不推卸保护受其照管的个人的责任；

(c) 确保家庭暴力受害者能够根据《联邦外国人和融合法》第 50 条留在缔约国境内，而不必克服在实践中存在的过多程序障碍，导致他们得不到真正和有效的保护；

(d) 保障暂时进入缔约国领土的人和居住在联邦庇护中心的人有行动自由权，取消针对他们的过度限制；

(e) 加强措施，确保所有孤身移民儿童能不受歧视地接受基础教育；

(f) 确保非欧洲联盟国家公民能够获得社会援助，不因其国籍或出身受到歧视；

(g) 规定在缔约国出生的所有无国籍儿童在出生时都有获得瑞士国籍的可能，并为在瑞士出生的其他所有儿童获得瑞士国籍提供便利，不论其居留身份如何。

反对种族歧视的教育和培训

27. 委员会注意到缔约国为提高公众对种族歧视的认识而采取的措施，但感到关切的是，根据联邦统计局 2020 年的数据，三分之一的瑞士人口在被视为“异类”的人在场时会感到不安。数据还反映了对外国人、采取游牧生活方式的人以及穆斯林、犹太人和非洲裔人的负面态度和成见。委员会还感到关切的是，没有对司法人员进行关于种族歧视的集中培训，而且所提供的培训为选修性质。

28. 委员会建议缔约国加强努力，提高公众对容忍和打击种族歧视，种族偏见和陈规定型观念的重要性的认识，并推进一项积极的政策，使相关机构向各种各样的人，特别是遭受种族歧视的人开放。委员会重申其建议，即缔约国应提高司法人员对禁止种族歧视的国际标准的认识，包括设立这方面的强制性培训课程。

D. 其他建议

批准其他文书

29. 鉴于所有人权不可分割，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，尤其是其条款与可能遭受种族歧视的族群直接相关的条约，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。委员会鼓励缔约国加入《减少无国籍状态公约》。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

30. 委员会参照关于德班审查会议后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年)，建议缔约国在适用《公约》时落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》，同时考虑到 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议的成果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中具体说明国家贯彻执行《德班宣言和行动纲领》的行动计划和其他措施。

非洲人后裔国际十年

31. 委员会参照大会宣布 2015-2024 年为“非洲人后裔国际十年”的第 68/237 号决议以及大会关于落实“十年”活动方案的第 69/16 号决议，建议缔约国与非洲人后裔组织和非洲人后裔合作制定和执行一个适当的措施和政策方案。委员会请缔约国考虑到委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)，在下次定期报告中确切说明在这一框架内采取的具体措施。

与民间社会协商

32. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和后续落实本结论性意见时，继续与人权保护领域的民间社会组织，特别是反种族歧视组织进行协商并扩大对话。

传播相关信息

33. 委员会建议缔约国在提交报告后开放供公众查阅，并建议缔约国酌情以官方语言和其他通用语言，向负责执行《公约》的各国家机构包括各州和市政当局转发并在联邦外交事务部网站上公布委员会关于缔约国报告的结论性意见。

共同核心文件

34. 委员会鼓励缔约国按照 2006 年 6 月举行的人权条约机构第五次委员会间会议通过的《根据国际人权条约提交报告的协调准则》，尤其是编写共同核心文件的准则，更新 2017 年提交的共同核心文件。⁴ 委员会参照大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守此类文件不超过 42,400 字的字数限制。

后续落实本结论性意见

35. 委员会根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条，请缔约国在本结论性意见通过后一年内说明上文第 16 段(a)和(b)项(种族主义仇恨犯罪和仇恨言论)、第 20 段(b)项(种族定性)和第 26 段(a)、(d)和(e)项(非公民的状况)所载建议的后续落实情况。

特别重要的段落

36. 委员会谨请缔约国注意，上文第 6 段(《公约》在国内法中的适用)，第 10 段(国家人权机构)和第 18 段(出于种族动机的警察暴力)所载建议特别重要，并请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议而采取的具体措施。

编写下次定期报告

37. 委员会建议缔约国在 2025 年 12 月 29 日前以一份文件提交第十三至第十六次合并定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则⁵，回应本结论性意见提到的所有问题。委员会参照大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守定期报告不超过 21,200 字的字数限制。

⁴ [HRI/GEN/2/Rev.6](#), 第一章。

⁵ [CERD/C/2007/1](#).