



消除一切形式  
种族歧视国际公约

Distr.: General  
23 January 2017  
Chinese  
Original: English

消除种族歧视委员会

委员会根据《公约》第十四条通过的关于第 53/2013 号来文  
的意见\*\*\*

提交人:	Benon Pjetri (由“人权协会网”的律师代理)
据称受害人:	请愿人
所涉缔约国:	瑞士
来文日期:	2012 年 12 月 12 日 (首次提交)
本意见的通过日期:	2016 年 12 月 5 日
事由:	不受歧视获得国籍的权利; 针对任何种族歧视行为的有效保护和补救; 缔约国针对种族歧视采取行动的义务
实质性问题:	基于民族或族裔出身和残疾的歧视
程序性问题:	基于属事理由不可受理; 证实主张
《公约》条款:	第二条第一款(子)项和(寅)项, 第五条(子)项和(卯)项第(3)目和第六条

1. 请愿人 Benon Pjetri 系阿尔巴尼亚人, 1973 年生于阿尔巴尼亚, 现居瑞士。Pjetri 先生声称是瑞士<sup>1</sup> 违反《公约》第二条第一款(子)项和(寅)项、第五条(子)项和(卯)项第(3)目和第六条的受害者。请愿人由“人权协会网”的律师代理。

\* 委员会第九十一届会议(2016 年 11 月 21 日至 12 月 9 日)通过。

\*\* 参加审查本来文的委员会委员有: 努尔雷迪讷·埃米尔、阿列克谢·阿夫托诺莫夫、马克·博叙伊、阿纳斯塔西娅·克里克莱、法蒂马塔·宾塔·维克图瓦·达赫、阿菲瓦一金德纳·侯胡埃多、安瓦尔·凯末尔、穆勒哈姆·哈拉夫、居恩·屈特、尼古拉斯·马鲁甘、盖伊·麦克杜格尔和帕斯托尔·埃里亚斯·穆里略·马丁内斯。

<sup>1</sup> 瑞士于 1994 年 11 月 29 日批准并加入《公约》, 并于 2003 年 6 月 19 日根据第十四条作出声明。



## 请愿人陈述的事实

2.1 1991年5月，请愿人与母亲及两名兄弟姐妹一同进入瑞士。自1993年9月28日以来，他一直居住在圣加伦州 Oberriet 市。他幼时在阿尔巴尼亚曾因治病导致脊柱永久性损害。因此，他的运动功能受损，不能走路，只能使用轮椅。而且，他说话时发音也不清楚。

2.2 2002年10月1日，请愿人向 Oberriet 市申请入籍。2002年10月4日，国籍委员会(*commission de naturalisation*)通知他说，入籍程序正在审查之中，他的申请已被暂时搁置。2003年5月9日，请愿人强调说，入籍对他来说极为重要。2003年，Oberriet 市国籍委员会决定不支持他的申请，并再予延期一年，因为委员会认为，请愿人及其同时申请入籍的其他家庭成员没有充分融入当地社会。委员会认为，他的申请不太可能在市政委员会(*assemblée municipale*)获得通过。<sup>2</sup> 请愿人认为，这表明国籍委员会怀疑市政委员会成员可能不愿意接受他通过入籍手续而融入当地社会，而不是怀疑他的融入问题。2004年7月13日，请愿人再次申请入籍，并强调说，他从1994年到1998年一直在 Altstätten 的残疾人工场工作，并上过几所德语学校。为证明他已融入当地，他出示了一份有300多名村民签字的名单，确认他讲德语，而且虽然他是残疾人，但他已经很好地融入了当地。<sup>3</sup> 2005年2月21日，国籍委员会认为，他满足了成功归化入籍的所有条件。联邦移民局于2005年7月7日签发了必须的联邦入籍批准书。2006年3月31日，Oberriet 国籍委员会将请愿人的入籍申请提交市政委员会，表示请愿人已成功融入社会，关于他品行的所有介绍都是好的，没有什么可对其入籍资格引起怀疑的不利材料。但是，2006年3月31日，市政委员会未经讨论即驳回其入籍申请，192票反对，159票赞成。请愿人指出，直到他对入籍申请遭驳回一事提出反对之前，他一直是非常好地融入村里的社会生活。他说，他不得不脱离社会生活，不是因为自己不愿意融入，而是为了保护自已免遭从此开始出现的针对自己的敌意。

2.3 2006年11月15日、12月7日和12月18日，请愿人请求重启他的入籍程序。第一次申请被国籍委员会驳回，委员会解释说，请愿人未达到融入当地的要求。请愿人认为，这与该委员会2005年2月21日签发的意见相矛盾。2006年12月27日，国籍委员会通知请愿人，“如果在入籍申请首次被驳回仅一年后即再次提交入籍申请，没有什么实质意义，这可能被市政委员会的人视为‘强推’行为”。但是，请愿人坚持让国籍委员会将他的申请提交给市政委员会，市政委员会进行了讨论，支持和反对的意见<sup>4</sup>都有，最后于2007年3月30日将其申请

<sup>2</sup> 请愿人指出，根据新的入籍程序，市政委员会对入籍申请通过公开投票作出决定，这个程序还在初期阶段，结果也不确定，特别是不能确定市政委员会上投票者是否会就此申请作出客观决定。

<sup>3</sup> 请愿人称，他在入籍申请里提供了6份证明信，其中一份由提契诺州前任政府成员出具，一份由“帮助残疾人组织”(Pro Infirmis)社会咨询服务处的成员出具。

<sup>4</sup> 支持的意见强调，他努力融入村里的生活，性格开朗，友善坦率；反对的声音则批评说，他从1998年以来就一直靠国家养活(虽然市长澄清说他从未接受过社会福利金)，他对其他公民行为不妥，他在工会只干了4年，要是人人都归化入籍的话，那到处都是清真寺了(见2007年3月30日市政会议纪要，第14-17页)。

驳回。会后媒体对此案进行了大量报道。<sup>5</sup> 2007年4月13日，请愿人将市政委员会的投票结果上诉至圣加伦州内政部，并于2007年5月2日对上诉书作了修改。内政部认为，此举违反了宪法关于禁止基于残疾进行歧视的规定(联邦宪法第8条第(2)款)，并将此事发回市政委员会重审。“法庭”称，请愿人没有就业是市政委员会拒绝其申请的主要原因，如果将就业视为入籍的一项标准，那么残疾人几乎就没有入籍的机会。内政部认为对请愿人存在间接歧视，并撤销了2007年3月30日驳回入籍申请的决定，要求国籍委员会将请愿人的申请再次提交市政委员会下次会议。2008年7月15日，市政委员会将上述决定上诉至圣加伦行政法庭。2008年8月26日，市政当局撤回了上诉。

2.4 2009年3月27日，国籍委员会再次将请愿人的入籍申请提交市政委员会。<sup>6</sup> 同日，一些委员对请愿人的原籍国发表了批评，称鉴于瑞士的经验，科索沃阿族人是颗苦果，最后请愿人的申请被驳回。2009年4月3日和24日，请愿人将市政委员会2009年3月27日的投票结果上诉至圣加伦州内政部。内政部于2009年12月11日驳回上诉。2009年12月28日，请愿人向圣加伦行政法庭提出上诉。<sup>7</sup>

2.5 行政法庭在2011年5月31日的裁决中主要讨论基于请愿人未融入当地社区而做出否决决定的理由在法律上是否成立。行政法庭认为，即便满足了入籍的形式和实质条件，归化入籍也不是一项法律权利。

2.6 2011年7月7日，请愿人就圣加伦行政法庭的决定向联邦最高法院(Tribunal federal suisse)提出连带宪法上诉。他请求撤销行政法庭的决定，并接受他的入籍申请。他提出，由于对其出身和残疾进行歧视，因此违反了宪法禁止歧视的规定。<sup>8</sup> 最高法院在2012年6月12日的裁决中驳回了这一上诉。

2.7 请愿人指出，联邦法院做出裁决后，他已经用尽了所有有效和可用的国内补救办法。他还说，按照《公约》第十四条第五项的规定，他在用尽最后的国内补救办法之日起6个月内提交来文，也未就此事启动任何其他国际程序。

<sup>5</sup> 媒体提到入籍程序中的仇外倾向问题，某些国籍的人被指责为各种坏事的根源(见 St. Galler Tagblatt, “Moderne Hexenjagd”, 读者来信, 2007年4月5日), 而且, 愿意归化入籍的巴尔干人遭遇不信任(见 Rheimtalische Volkszeitung, “Abgelehnte Einbürgerungsanträge”, 读者来信, 2007年4月4日)。

<sup>6</sup> 在讨论请愿人的入籍申请之前, 市长要求市政委员会考虑到以下事实, 即请愿人没有像健康人一样融入社会的同等机会, 因此要“相应调整标准”。市政委员会有些委员指责请愿人在第一次入籍程序中就加入当地枪支俱乐部一事撒了谎。有些人对他的朋友表示怀疑, 要求驳回他的申请, 理由是他参加的不是一个适合残疾人的俱乐部, 而且他没有在适宜的工场工作。要求驳回请愿人申请的发言得到在场几名市民“热烈地”鼓掌欢迎(见 Neue Zürcher Zeitung, 2009年3月29日星期日)。关于对他没有在残疾人工场工作也没有积极参加残疾人运动俱乐部的指责, 请愿人称, 这些机构实际上做的是分割而不是融合。

<sup>7</sup> 请愿人在2009年12月28日的上诉中要求以残疾和失业为由免除其法律费用, 这一要求被驳回。

<sup>8</sup> 请愿人称自己受到敌视, 这在报纸的读者来信以及让他加入一个残疾人机构以便融入的要求上面都可以体现出来。他说, 举证责任应当倒置, 由市政当局排除合理怀疑, 证明驳回其入籍申请的决定不是基于歧视的理由。

## 申诉

3.1 请愿人称，最高法院未充分审查市政委员会决定驳回其入籍申请所依据的理由，而这些理由构成基于其出身的歧视，违反了《公约》第五条(卯)项第(3)目连同第二条第一款(子)项和(寅)项。

3.2 请愿人称，最高法院未充分说明，是什么理由使其得出结论认为，市政委员会的投票不构成基于请愿人出身的歧视，也没有考虑到市政委员会上明显的歧视性发言以及媒体上的文章。请愿人还说，在市政会议召开之前、召开期间和召开之后，他都遭遇很多敌视、种族主义言论以及暴力行为，持续了几个月。<sup>9</sup> 他还说，考虑到市政会议的投票结果以及 Oberriet 的敌视环境，市政委员会驳回他的入籍申请有可能是基于其他的歧视性动机。鉴于 Oberriet 市政当局未能做出相反的证明，最高法院应考虑到《公约》第五条(子)项连同第二条第一款(子)项和(寅)项，确认存在歧视以及违反关于举证的程序性义务的行为，责成低等法庭和 Oberriet 市政当局重新审查请愿人的情况。

3.3 请愿人称，最高法院未充分审查存在基于其出身和残疾的多重歧视一事，违反了《公约》第五条(卯)项第(3)目连同第二条第一款(子)项和(寅)项，也未能切实审查公共和地方当局构成种族歧视的行动。他说，自己的残疾进一步加剧了市政委员会的种族歧视性决定，而法院没有充分考虑到这一点。请愿人还称，在市政会议期间，几名投票者指责他通过申请入籍来滥用社会保障体系，并怀疑他是利用自己的残疾来达到这一目的。在这方面，他指出，包括最高法院在内的所有法院都从未确认，他是否以及在多大程度上受到了歧视，也不清楚最高法院因何得出结论说，市政会议的投票不构成基于其出身和残疾的多重歧视，虽然在纪要和媒体文章中都反映出两次市政会议上的敌视氛围。

3.4 请愿人还说，他因出身和残疾而受到歧视，因为 Oberriet 市政当局和最高法院适用的证实入籍申请者融入社会的标准并不适合他的具体情况，而且他在 Oberriet 受到敌视，这种敌视构成违反《公约》第五条(卯)项第(3)目连同第二条(子)项的行为。他说，他受到大量民众的种族主义敌视。本来工作能让他拥有一定程度的独立和保障，但他因为残疾而没有工作，而且他也希望远离所受到的精神伤害。因此，除了他几次努力与村里人交谈之外，不能再指望他进一步的融合。他说，最高法院应当确认，在敌视的环境下，低等法庭适用的融合标准过于苛刻，鉴于他的残疾及其面临的敌视，这些标准也是歧视性的。

3.5 此外，请愿人称，鉴于最高法院和低等法庭都没有认真对待本案中的双重歧视问题，事实证明，国内司法程序实际是无效的，因此违反了《公约》第六条。具体说来，他主张，司法补救办法未起作用，因为最高法院无视可能基于他的出身以及可能基于他的出身和残疾而存在歧视。他指出，无法在法庭上适当地证实歧视，因为投票公民脑子里的歧视动机是无法排除合理怀疑而加以证实的。因此，法院应降低关于歧视的举证标准，倒置举证责任，以外在表现和存在对他歧视的较大可能性为依据作出裁决。

<sup>9</sup> 案卷中没有资料证实请愿人关于在入籍申请时遭受暴力的说法。

3.6 最后，请愿人请缔约国：(a) 保障他享有非歧视和公平的入籍程序；(b) 就其遭受的损害提供赔偿；(c) 支付本请愿程序的费用；(d) 调整国内法律体系，以便《公约》受害者能向最高法院提交申诉。

#### 缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2014年1月28日，缔约国就来文可否受理和案情提出意见。缔约国简要介绍了瑞士的入籍程序，入籍是在社区和州两级进行的，但需联邦移民局批准。<sup>10</sup> 缔约国认为，关于是否适合归化入籍的标准是正当合法的，这些标准包括要求申请人融入瑞士的生活习惯和习俗，对国家、人口及其某种语言具有一定的了解。

4.2 缔约国认为，来文基于属事理由不可受理，委员会必须首先判定是否违反了《公约》第一条禁止种族歧视的规定，然后才能判定违反了《公约》的哪些实质性义务。<sup>11</sup> 缔约国援引《公约》第一条第二款，其中规定，《公约》不适用于缔约国对公民与非公民间所作的区别、排斥、限制或优惠，还援引第一条第三款，即《公约》不得解释为对缔约国关于国籍、公民身分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。鉴于请愿人的申请不是基于《公约》第一条中规定的涉及种族、肤色、世系或民族或人种的任何理由而遭到拒绝，并鉴于请愿人未遭受任何种族歧视行为，因此应依照委员会的判例，基于属事理由认定其来文不可受理。

4.3 缔约国还指出，当局可以对公民与非公民作出区别对待，只要此种区别不是基于种族、肤色、身分或民族或族裔出身而追求歧视性的目的，也未产生这种效果即可。<sup>12</sup> 缔约国认为，拒绝请愿人的入籍申请不构成《公约》第一条范围内的种族歧视。在2009年3月27日的市政会议上，有些投票者提出了若干反对接受请愿人入籍申请的理由。缔约国称，请愿人不像其他的入籍申请者，没有在市政会议前参加国籍委员会的会议，没有回答对他提出的问题，还在参加该市枪支俱乐部的问题上撒了谎。市政会议还询问了他的公开行为、他的朋友可疑、他坚持被归化入籍、他缺乏当地融入、与当地居民缺少交流以及他没有参加任何残疾人协会也没有在残疾人工场工作的问题。只有一名投票者提到了请愿人的原籍，将其作为拒绝其申请的理由。但是，市政会议的主席敦促委员们投票时不能依据请愿人的出身而应依据其个人品行。<sup>13</sup> 请愿人的入籍申请也由三个法庭进行了审查：2009年12月11日，圣加伦州内政部；2011年5月31日，圣加伦州行政法庭；2012年6月12日，联邦最高法院。这三个法院都审议了因出身理由对请愿人进行歧视的问题，并裁定，如果以出身为由驳回其入籍申请，则会违反《联邦宪法》第8条中禁止歧视的规定。<sup>14</sup>

<sup>10</sup> 见1952年9月29日瑞士公民法，第12条。

<sup>11</sup> 见第31/2003号来文，L.R.等人诉斯洛伐克，2005年3月7日通过的意见，第10.2段。

<sup>12</sup> 见第2/1989号来文，Diop诉法国，1991年3月18日通过的意见，第6.6段；第39/2006号来文，D.F.诉澳大利亚，2008年2月22日通过的意见，第7段；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7.1-7.4段。

<sup>13</sup> 见2009年3月27日市政会议纪要，第9页。

<sup>14</sup> 见圣加伦州内政部2009年12月11日的决定，第21页，第5.3段；圣加伦州行政法庭2011年5月31日的决定，第30页，第2.7.3段；联邦最高法院2012年6月12日的决定，第3.4段。

4.4 这三家法庭都认定，市政委员们反对请愿人入籍要求的理由不涉及他的出身，而涉及他缺乏当地融入。缔约国认为，本案中没有任何事实使其能够得出结论认为，拒绝请愿人的入籍申请是基于他的出身或残疾问题因而构成歧视。缔约国通知委员会，请愿人的姐姐和姐姐的孩子以及请愿人的母亲分别与 2007 年和 2012 年在 Oberriet 市归化入籍。缔约国称，这些事例表明，该市并不是一概拒绝阿族人的归化入籍。

4.5 关于案情，缔约国认为，来文没有提出充分证据，特别是关于请愿人所谓因出身和残疾而受到双重歧视的说法。<sup>15</sup> 缔约国重申，来文基于属事理由与《公约》不符，因为请愿人的入籍申请遭拒不是出自种族歧视的动机。缔约国还指出，除了委员会的判例<sup>16</sup>之外，此案也未达到关于因出身和残疾而进行双重歧视的门槛。请愿人并未因其出身而成为种族歧视行为的目标，因此委员会没有权力审议是否存在基于残疾的歧视。缔约国进一步提出，在国内诉讼期间，请愿人就出身和残疾歧视是分别提出诉讼的，并没有声称两者之间可能存在联系。<sup>17</sup> 最高法院<sup>18</sup>和其它两个法院也仔细审查了有关出身和残疾歧视的诉状，并得出结论认为，请愿人并未因出身和残疾而受到歧视。请愿人只是在提交委员会的来文中提出该国当局未充分审查双重歧视，并认为他的入籍申请遭拒是由于一名投票者称请愿人想通过入籍来获得残疾福利金，请愿人认为这种说法构成歧视行为。

4.6 缔约国澄清说，2009 年 3 月 27 日的市政会议上并没有提到关于请愿人申请入籍是为了获得残疾福利金的说法，<sup>19</sup> 此事是在就他的上一份申请进行投票的那次市政会议上提出来的。缔约国回顾指出，2009 年 3 月 27 日的市政会议主席提醒投票人员，不论申请人是否入籍，他都有权获得残疾福利金。主席还说，请愿人并未滥用享有社会福利的权利。缔约国指出，请愿人在这方面的说法不能充分证实所谓基于残疾进行种族歧视的观点。鉴于请愿人基于两项不同理由遭受歧视的说法相互之间没有联系，因此应以基于属事理由与《公约》不符为由予以驳回。缔约国认为，委员会只应审查关于请愿人因出身而可能遭受歧视的说法。

4.7 关于《公约》第五条，缔约国提出，《公约》并未确立实质性权利，只是规定国家有义务根据《公约》第一条在行使职能时防止歧视。<sup>20</sup> 缔约国承认，请愿人并未质疑该国有关归化入籍的法律、判例或实践，而是质疑在他的案件中对于入籍条款的适用和解释行为，而这些行为符合委员会的判例。<sup>21</sup>

<sup>15</sup> 见第 37/2006 号来文，A.W.R.A.P.诉丹麦，2007 年 8 月 8 日通过的意见，第 6.3 段。委员会认为，根据《公约》第十四条第一款的规定，这份来文基于属事理由不可受理。

<sup>16</sup> 未引用具体的意见或一般性建议。

<sup>17</sup> 例见 2009 年 12 月 28 日对行政法庭的上诉，第 14 页；2009 年 4 月 3 日对内政部的上诉，第 18-19 页；2011 年 7 月 7 日对最高法院的上诉，第 16-17 页；2007 年 4 月 13 日对内政部的上诉。

<sup>18</sup> 见最高法院 2012 年 6 月 12 日的裁决，第 12-14 页。

<sup>19</sup> 见 2009 年 3 月 27 日市政会议记录，第 13 页。

<sup>20</sup> 见 Diop 诉法国，第 6.4 段。

<sup>21</sup> 见第 38/2006 号来文，Zentralrat Deutscher Sinti und Roma 等人诉德国，2008 年 2 月 22 日通过的意见，第 7.7 段。

4.8 缔约国称，请愿人未充分证实关于自己的出身妨碍其获得瑞士国籍的说法，并援引委员会在这个问题上的判例。<sup>22</sup> 缔约国还认为，请愿人未充分证实自己的说法，即最高法院未充分审查关于出身歧视的指控，而且他的指控涉及的是第六条而非第五条。缔约国指出，法院审查了上述指控，并在 2012 年 6 月 12 日的裁决中指出，2009 年 3 月 27 日市政会议上唯一的一个歧视性言论提到了请愿人的出身(见上文第 2.4 段)，其意在作为拒绝请愿人入籍申请的理由，这是歧视性的。但是，按照法院的判例，只有在以非歧视性标准作为主要理由时，才能认为拒绝入籍申请有充分理由。因此缔约国重申，请愿人视之为歧视性(见上文第 4.4 段)的个人因素是不相关的。法院在全面审查本案之后得出结论认为，在 2009 年 3 月 27 日市政会议上的发言应理解为与请愿人缺乏当地融入有关，并不构成歧视。行政法院<sup>23</sup> 和圣加伦州内政部<sup>24</sup> 也得出了同样的结论。这两个法庭承认，如果基于出身而拒绝请愿人的入籍申请，那就是歧视，但法庭指出，拒绝请愿人的申请是基于非歧视性的理由，具体说来，是他缺少对当地的融入。行政法院还强调指出，没有任何证据显示市政会议上投票者受到关于请愿人出身的歧视性考虑的影响，因为在这之前两年，同一个委员会批准了请愿人的姐姐和他姐姐女儿的入籍。

4.9 缔约国指出，请愿人最初在国内当局前声称基于残疾受到歧视，说其入籍申请遭拒的唯一理由是他是残疾人，用轮椅，并且失业。他说，他因残疾而受到歧视，并且无法工作。他只是在后来才提出所谓自己因出身受到歧视的说法，并援引 2009 年 3 月 27 日市政会议期间一名投票者的发言。<sup>25</sup>

4.10 缔约国还驳斥请愿人的说法，即最高法院没有考虑到他的入籍申请遭拒的背景，包括在市政会议决定后报纸上登的负面文章，并且他在市政会议之前、期间和之后都成为敌视言论和暴力行为的目标。缔约国认为，请愿人没有显示报纸文章如何能够影响到关于他入籍申请的投票，因为文章推定存在出身歧视并予以批评，并且是在他的入籍申请第一次被拒后发表的，这是在 2009 年 3 月 27 日以前的事情。因此，会上的投票者已经注意到了公众关于这个问题的意见，因此他们会注意不要根据此类歧视性的原因而作出自己的决定。关于敌视言论和暴力行为的指控，缔约国在案卷中没有找到任何证据能够证实这些说法。

4.11 缔约国反对请愿人的说法，即由于用来评估他融入当地社会的标准不够适当，因此他受到出身和残疾歧视，缔约国称这种说法未经证实。缔约国认为，《瑞士国籍法》只规定了归化入籍的最低条件，而由各州自行确定其他的标准。在本案中，行政法院适用 1955 年 12 月 5 日圣加伦州国籍法，其中除了《瑞士国籍法》第 14 条中规定的标准外，没有规定其它标准。依照行政法院的判例，要求申请入籍者融入当地社会并遵守瑞士习俗是合法的。最高法院也认定，尽管

<sup>22</sup> 见 D.R.诉澳大利亚，第 7.3 段。

<sup>23</sup> 见法院 2011 年 5 月 31 日裁决，第 30 页，第 2.7.3 段。法院认为，请愿人与当地居民没有联系；没有提供其社区之外的任何联系人；自愿中止在残疾人工场从事了好几年的职业活动；此后未再从事任何职业活动，虽然他很好地掌握了德语和信通技能。法院还注意到，请愿人没有加入任何协会，也没有参加市政当局介绍的任何活动。

<sup>24</sup> 见内政部 2009 年 12 月 11 日的决定，第 22 页，第 5.3 段。

<sup>25</sup> 见 2009 年 4 月 3 日向内政部提出的上诉，第 8 页；2009 年 12 月 28 日向行政法院提出的上诉，第 14 页；2011 年 7 月 7 日向最高法院提出的上诉，第 16-17 页。

2009年3月27日的市政会议上有人发表了歧视性言论，但拒绝请愿人的入籍申请依据的是客观理由，而不是歧视性理由。缔约国称，请愿人承认，他原本很好地融入了当地社区，一直到他退出当地生活为止，这是由于他的入籍申请首次被拒之后受到当地百姓的大量敌视。

4.12 最高法院称，鉴于请愿人遭受的排斥，他决定脱离社区生活是可以理解的；但是，尽管他有残疾，他还是有机会融入社会。法院认为，根据他本人的具体情况，就他而言，融入的要求不能规定得太高。但是，由于请愿人拒绝参加公共生活，也没有为融入当地社区作出任何努力，因此法院认定请愿人未能充分证实关于自己已经融入社会的说法，这一认定没有违反联邦法律。关于当地融合的标准在其它一些判决中曾有过讨论。例如，在请愿人母亲的案件中，行政法院于2011年5月31日认为，拒绝她的入籍申请没有得到充分证实，因为她得照顾自己的残疾儿子，不能因此指责她没有充分融入。最高法院也驳回<sup>26</sup>了 Oberriet 市政当局针对请愿人母亲一案裁决结果的上诉，称参加协会和其他组织不应作为融入的唯一决定性标准。自最高法院裁决之后，请愿人的母亲已经在 Oberriet 市归化入籍。

4.13 在请愿人的案件中，最高法院也评估了市政会议2009年3月27日的审议情况。市政会议认为，请愿人可以参加一个协会或在残疾人工场务工，这有利于其融合，最高法院认为，这种看法不是歧视性的。法院强调，这种考虑反映出一种期望，即请愿人虽然残疾但仍能融入社会，但并不否认以下事实，即请愿人不具有参与公共生活和当地活动的同等机会。请愿人自己推定说他的申请遭拒是由于他有残疾，使用轮椅，而这不足以得出结论认为，拒绝他的入籍申请是歧视性的。

4.14 但是，缔约国指出，内政部在2008年7月14日的决定中批准了请愿人针对有关因残疾遭受歧视的指控而提出的上诉。其中提到，2007年拒绝他入籍申请的理由是认为他想滥用社会福利体系，因为他在1998年离开了在 Werkstatt 协会的有偿劳动，此后就一直失业。内政部得出结论认为，要求从事有偿劳动在大多数情况下都会使残疾人无法入籍，因此认定市政会议2007年3月30日的决定是歧视性的(见上文第2.3段)。但是，缔约国得出结论认为，没有重大理由认为请愿人遭受了种族或其他歧视。

4.15 对于请愿人说违反了《公约》第六条的观点，缔约国援引委员会的判例，其中认为，只有当据称受害人的主张根据《公约》是有理的情况下，第六条才对其提供保护。<sup>27</sup> 缔约国重申，请愿人向国内当局分别提出关于出身歧视和残疾歧视的申诉，但没有确立两者之间的关联。最高法院、内政部和行政法院审查了请愿人关于基于出身遭受歧视的指控。缔约国认为，本国当局依照《公约》第六条的规定，对经充分证实的所有种族歧视行为保障有效的司法保护。

4.16 对于请愿人称违反《公约》第二条的说法，缔约国认为，这一条规定非常宽泛，不能在具体案件中直接适用。缔约国认为，法庭没有违反第二条的规定，

<sup>26</sup> 见最高法院2012年6月12日的裁决(ATF 138/242)。

<sup>27</sup> 例见第29/2003号来文，Durmic 诉塞尔维亚和黑山，2006年3月6日通过的意见，第9.6段。



因为它们都对请愿人的歧视指控进行了尽职评估，而且请愿人也没有充分证实第二条如何被违反的。

4.17 因此，缔约国得出结论认为，没有违反请愿人根据《公约》第五条(子)项和(卯)项第(3)目连同第二条第一款(子)项和(寅)项以及第六条所享有的权利。

#### 请愿人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 2016年4月24日，请愿人提交了对于缔约国关于可否受理和案情的意见的评论。他辩称，即便最高法院和其他的法庭宣布市政会议没有种族歧视，也没有表明请愿人的族裔出身不是拒绝其入籍申请的一个关键要素。公众、媒体和非政府组织都认为，基于族裔出身而拒绝入籍申请是歧视的结果。

5.2 请愿人称，援引其姐姐和他姐姐孩子的入籍不能作为否认拒绝他的入籍申请是出自种族动机的证据。他还指出，他母亲入籍的情况不同，因为他母亲在2003年7月以后与一名德国公民结婚，并且在2004年8月生了一个女儿。而这些都是她的入籍申请获得批准的关键要素。此外，虽然国籍委员会认为他姐姐已经完全融入了，但她的申请在市政会议上只是以微弱多数获得通过。<sup>28</sup> 与此相对的是，他母亲的申请在市政会议上因绝大多数人投票反对而被驳回，只是在圣加伦行政法院支持了她针对上述不利决定的上诉后，才由圣加伦州移民局批准了她的入籍申请。鉴于他母亲的入籍申请不是由Oberriet市批准的，缔约国不能得出结论认为，他母亲的入籍表明市政会议在审查和拒绝他的申请时没有种族主义动机。

5.3 请愿人称，对每个入籍程序都必须进行个案评估，特别是如果涉及多重歧视问题的话。这种歧视是复杂的，可能会因有关人员的性别以及是否存在残疾而不同。请愿人称，他姐姐和他母亲没有任何残疾，都是女性。他还回顾说，2009年3月，Oberriet市政会议审议了6份入籍申请。其中三份被拒：一个是来自波斯尼亚—黑塞哥维那的家庭，一个马其顿人，还有就是请愿人。而三份被批准的入籍申请是一名澳大利亚人，一名意大利人，第三个不知是哪里人。请愿人认为，这些数字揭示，他来自东南欧这一点是他的入籍申请被驳回的关键原因。<sup>29</sup>

5.4 请愿人反对缔约国的论点，即不能将残疾作为《公约》下多重歧视的一个理由。请愿人援引人权事务委员会和经济、社会及文化权利委员会的做法，它们均认为残疾为“其他情况”。他认为，种族歧视委员会也因袭这种做法。<sup>30</sup> 他回顾说，本来文的主要事由是因其出身而遭受违反《公约》的行为，并认为他的残疾应被视为一项加重因素。他认为，显然他的残疾被用来作为拒绝其入籍申请的一个因素。

<sup>28</sup> 227票赞成，186票反对。

<sup>29</sup> 请愿人还援引最近关于瑞士各市入籍程序的研究报告，其中显示，与意大利人或德国人(举例来说)相比，来自土耳其或前南斯拉夫的人的入籍机会要少(见 Jens Hainmueller and Dominik Hangartner Dominik, “Who Gets a Swiss passport? A natural experiment in immigrant discrimination”, *American Political Science Review*, vol. 107, No. 1 (February 2013), pp. 159-187).

<sup>30</sup> 见委员会关于针对非裔人种族歧视问题的第34号一般性建议，第23段；关于《公约》特别措施的含义和范围的第32(2009)号一般性建议，第7段；关于对非公民歧视问题的第30(2004)号一般性建议第8段；关于《公约》第一条第一款意义下世系问题的第29(2002)号一般性建议，第(k)-(l)段。

5.5 请愿人还辩称，缔约国认为，鉴于请愿人的入籍申请被拒是基于他没有充分融入这一事实，因此没有违反《公约》第五条，这种说法并没有反映出本案的实际情况。2005年2月21日，Oberriet市国籍委员会认为，他符合了入籍条件。但是，他的申请在由国籍委员会提交之后，于2006年3月31日的市政会议上不经讨论即被驳回，192票反对，159票赞成。国籍委员会认为，请愿人已经达到了联邦和州规定的条件以及本市规定的补充要求。但是，市政会议三次拒绝请愿人的申请，反对的票数一次比一次多。因此请愿人认为，市政会议是他无法逾越的一个障碍，与其它地方法庭或选举产生的国籍委员会的行政程序相比，市政会议上的入籍程序更有可能产生歧视性决定。<sup>31</sup>

5.6 在这方面，请愿人援引委员会2014年3月12日通过的关于瑞士的结论性意见，其中建议缔约国确保对《瑞士国籍法》的任何修订都不会对某些群体产生过度歧视性影响，并重申以前的建议，即缔约国就入籍程序中的融入问题采取统一标准，并采取一切有效和适当的措施确保申请入籍者不会因歧视性理由而被拒绝，包括在各州规定一个独立和统一的上诉程序。<sup>32</sup>

5.7 请愿人认为，他的案件中出现了多层面的歧视。关于基于出身的种族歧视，他援引在市政会议期间发表的多项敌对言论，称会议气氛非常不友善，最大的原因是他的族裔出身。关于基于残疾的歧视，请愿人指出，最高法院在评估对于他的融入要求时没有充分考虑到他的残疾情况。他称，对融入规定是否适度的调查和评估不应只放到没有有偿就业的背景下进行，而应遵循自由评估事实的原则，特别是他融入有限的各种原因。

5.8 关于多层面种族歧视的指控，请愿人援引在两次市政会议上的发言，其中表明，提交人的族裔出身和残疾及其坚持不懈地要求获取国籍是其申请被拒的决定性因素。他认为，最高法院没有认真对待各种动机的复杂性及其可能相互交织的问题。请愿人反对缔约国有关他撤出公共生活的论点，认为自己的不融入事实上与他面临的仇外和种族主义态度是有关联的，如辱骂甚至暴力以及因鄙视而产生的敌意和排斥。他认为，最高法院接受Oberriet市的说法，即请愿人从公共生活中退缩是他不愿意融入的结果，这种做法没有认识到他遭受的多层面歧视，也没有从多层面歧视的角度作出解释。

5.9 请愿人认为，缔约国的法律体系总体上符合《公约》第六条的要求，但司法程序没有对他提供针对种族歧视的有效保护。他认为，最高法院没有切实审查在他的案件中是否曾存在歧视的问题。

5.10 请愿人还说，最高法院没有就莱茵河谷总体上的仇外和种族主义氛围作出评论或审查，如读者来信以及在市政会议之前和之后媒体的报道，这些在他的来文中都有所引用。他认为，法院确立的关于评估证据的标准太高，因此歧视永远不可能得到证明。他声称，鉴于市政会议的性质，明确找出有关投票的动机通常

<sup>31</sup> 请愿人援引了以下材料：Jens Hainmueller and Dominik Hangartner Dominik, “Who gets a Swiss passport? A natural experiment in immigrant discrimination”, *American Political Science Review*, vol. 107, No. 1 (February 2013), pp. 159-187; and Marc Helbling, *Practising Citizenship and Heterogeneous Nationhood: Naturalisations in Swiss Municipalities* (Amsterdam, Amsterdam University Press (IMISCOE Series), 2008)。

<sup>32</sup> 见 CERD/C/CHE/CO/7-9, 第 13 段。

是不可能的，也不可能检测某一言论是否成为大多数投票者的决定因素，或评估投票者的真实意图以及这些意图背后是否存在歧视。请愿人称，鉴于很难通过充分证据显示存在歧视，必须将举证责任降到可以论证的水平上，如最高法院关于他前一份入籍申请的第 129/217 号裁决，其中法院接受了支持歧视指控的论点。他得出结论认为，法院没有充分审查是否存在基于族裔出身或残疾的歧视，也未充分审查他是否遭受了多重歧视。

## 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据《公约》第十四条第七款(子)项，决定来文是否符合受理条件。

6.2 委员会注意到缔约国的论点，即鉴于请愿人的入籍申请遭到驳回不是基于《公约》第一条第一款规定的种族歧视，因此申诉与《公约》条款不符，故而应认为来文不可受理。委员会还注意到，缔约国认为，在《公约》的适用问题上，《公约》第一条第二款明确排除了缔约国对公民与非公民间所作的区别、排斥、限制或优惠，并且不得将公约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。但是，委员会回顾其关于歧视非公民问题的第 30 (2004)号一般性建议，其中特别是关于依照第五条来解释《公约》第一条第二款的义务<sup>33</sup>，包括确保非公民不会在获得公民权或归化问题上遭受歧视，并注意长期或永久居民在归化上的可能障碍(第 13 段)。<sup>34</sup> 因此委员会认为，初步看来，来文并不存在与《公约》条款不符的问题。

6.3 委员会进一步注意到，缔约国反对请愿人关于存在出身和残疾多重歧视的指控一事与来文案情有着密切联系。

6.4 鉴于委员会未发现受理本来文的任何障碍，委员会宣布，由于来文引起《公约》第五条(卯)项第(3)目连同第二条第一款(子)项和(寅)项以及第六条一并理解之下的问题，因此来文可以受理，并开始审议案情。

### 审议案情

7.1 委员会依照《公约》第十四条第七款(子)项的规定，结合各当事方提供的所有材料和证据，审议了本来文。

7.2 委员会要审议的问题是 2009 年 3 月 27 日市政会议决定不批准请愿人的入籍申请是否构成基于出身的歧视，违反《公约》第五条(卯)项第(3)目连同第二条第一款(子)项和(寅)项，以及法庭的审查是否违反《公约》第六条的规定。

7.3 委员会注意到请愿人的说法，即市政会议不批准他入籍申请的决定构成种族歧视，因为这一决定是基于他的族裔出身而做出的。在这方面，请愿人援引市政委员会一名委员的发言，其中有对他的民族或族裔出身的否定言论。委员会还注意到，请愿人称公众、媒体和非政府组织都认为这是歧视的结果，并且不能根

<sup>33</sup> 见第 30 号一般性建议(2004 年)，第 3 段。

<sup>34</sup> 同上，第 13 段。

据他的母亲和姐姐入籍了就得出在他身上没有种族歧视的结论。委员会还注意到，请愿人指控说，对于归化入籍的融入条件没有针对他有残疾和他面临的敌视而相应调整。在这方面，委员会注意到缔约国的说法，即 2009 年 3 月 27 日市政会议上提出了几条反对请愿人入籍申请的理由，包括他在早先的申请中做了不真实的陈述，他没有加入任何协会，也没有在残疾人工场工作，因此得出结论认为，他不符合当地融入的要求。委员会还注意到，包括两个法院在内的 3 家复审机构都认定，市政会议反对请愿人入籍的理由与他的出身无关，因此不构成种族歧视。委员会进一步注意到，最高法院承认，鉴于请愿人受到一些市民的排斥，主要是由于他是残疾人，并使用轮椅，因此请愿人退出社区生活的决定是可以理解的，<sup>35</sup> 但请愿人尽管有残疾，仍有融入的机会，有关要求就他的情况而言是适度的。

7.4 委员会注意到请愿人的主张，即最高法院没有充分考虑到，市政会议基于他的出身而拒绝他的归化入籍申请，而他的残疾情况进一步促使市政会议作出这一决定，因此最高法院没有评估这是否可能构成双重歧视的问题。委员会还注意到，请愿人称，歧视性的言论有可能影响到了否决入籍的规定，而且法院应将举证责任倒置，让 Oberriet 市来排除合理怀疑，证明拒绝他的入籍申请不是出于种族歧视或双重歧视的动机。在这方面，委员会注意到，缔约国称没有达到基于出身和残疾进行双重歧视的标准，请愿人在国内当局和法庭上是分别提出出身和残疾歧视的问题，没有指控说两者之间可能存在经，并且在 2009 年 3 月 27 日的市政会议上并没有就请愿人的残疾问题发表任何评论。

7.5 委员会回顾指出，对国家当局就事实和国内法律的解释进行复查不是委员会的职责，除非有关决定具有明显的随意性或构成司法不公。<sup>36</sup>

7.6 委员会指出，国内当局和法院所做决定的依据是请愿人不具备入籍资格，其理由不是所谓基于他系阿族人的歧视，而是他没有融入当地。在本案中，委员会认为，当事各方提供的资料没有显示说，驳回请愿人的入籍申请是基于涉及他的民族或族裔出身的歧视性标准。因此，委员会认为，在本案中，基于民族或族裔出身的歧视并未得到证实。至于请愿人关于因残疾受到歧视的说法，委员会认为，根据《公约》第一条的规定，委员会不能审议单独的关于残疾歧视的指控。<sup>37</sup> 因此委员会得出结论认为，请愿人陈述的事实没有显示单独违反了《公约》第五条(卯)项第(3)目或一并违反了第二条第一款(子)项和(寅)项。

7.7 至于请愿人根据《公约》第六条提出的主张，委员会注意到，国内法院审查了他的歧视指控，并在审查市政会议纪要和其它证据后得出的结论是，拒绝他的入籍申请不是基于歧视性的理由。委员会还注意到，尽管请愿人不同意法院裁决中的说理，但委员会收到的资料中并没有任何内容显示最高法院的决定构成违反《公约》的行为。因此，委员会不能得出结论认为，《公约》第六条所保障的请愿人针对种族歧视获得保护和司法补救的权利受到了侵犯。

<sup>35</sup> 见最高法院 2012 年 6 月 12 日的裁决，第 3.1、3.4 和 4.4 段。

<sup>36</sup> 见第 40/2007 号来文，Er.诉丹麦，2007 年 8 月 8 日通过的意见，第 7.2 段。

<sup>37</sup> 见 A.W.R.A.P.诉丹麦，第 6.3 段，其中委员会认为，委员会可以审议关于双重歧视的指控，但就属事而言，《公约》第一条所列之外的关于歧视的单独指控不可受理。

8. 在这种情况下，委员会依照《公约》第十四条第七款(子)项行事，认为现有事实并未显示缔约国违反了《公约》的任何规定。

---