



# 消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General  
2 May 2024  
Chinese  
Original: French

## 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 79/2021 号来文的决定\* \*\*

来文请愿人:	S.H.(由律师 Fazil Ahmet Tamer 代理)
据称受害人:	请愿人
所涉缔约国:	瑞士
来文日期:	2021 年 8 月 31 日(首次提交)
决定通过日期:	2023 年 12 月 1 日
参考文件:	根据委员会议事规则第 91 条作出的决定,已于 2021 年 12 月 7 日转交缔约国(未以文件形式印发)
事由:	由于拒绝难民进入瑞士而造成的种族歧视
程序性问题:	可受理性;因属时理由不可受理;申诉证据不足
实质性问题:	基于民族或族裔出身的歧视
《公约》条款:	第二条第二款

1. 请愿人为 S.H.。他说,他是土耳其国民,塞浦路斯难民,生于 1974 年。请愿人声称缔约国侵犯了他根据《公约》第二条第二款享有的权利。瑞士于 1994 年 11 月 29 日加入《公约》,并于 2003 年 6 月 19 日根据《公约》第十四条发表了声明。请愿人由律师代理。

#### 请愿人陈述的事实

2.1 请愿人通常以游客身份穿过瑞士去探望他的伴侣,后者住在德国,离巴塞尔过境点不远。2020 年 6 月 20 日,他从塞浦路斯乘飞机抵达瑞士,打算前往德国。然而,当他抵达苏黎世机场时,却被拒绝进入瑞士。瑞士当局作出这一决定

\* 委员会第一百一十一届会议通过(2023 年 11 月 20 日至 12 月 8 日)。

\*\* 委员会下列委员参加了对来文的审议:谢哈·阿卜杜拉·阿里·米斯纳德、米哈乌·巴尔采扎克、郑镇星、巴卡里·西迪基·迪亚比、易卜拉希马·吉塞、李燕端、梅赫达德·巴彦德、韦雷纳·谢泼德、斯塔玛蒂亚·斯塔里那基、马扎洛·特比、费斯·迪克勒迪·潘斯·特拉库拉、杨钦俊。



的依据是 2020 年 6 月 19 日关于冠状病毒病(COVID-19)大流行防控措施的第 3 号法令。<sup>1</sup> 请愿人指出, 根据该法令, 欧洲联盟成员国、欧洲自由贸易联盟成员国和大不列颠及北爱尔兰联合王国的国民及其家庭成员, 不论国籍如何, 均享有迁徙自由权。瑞士当局认为, 虽然请愿人是塞浦路斯难民, 持有有效的居留许可, 但他不被视为根据 2020 年 6 月 19 日法令享有迁徙自由的人。

2.2 请愿人声称, 阻止他进入瑞士的决定是非法的、歧视性的, 因为所有关于迁徙自由的规则都是按照瑞士的相关指令来遵守的。请愿人还指出, 据国家移民事务秘书处称, 拒绝他进入瑞士的决定是基于该机构 2020 年 6 月 15 日发布的第 323.7-5040/3 号指令。<sup>2</sup> 根据该指令, 请愿人不属于享有迁徙自由权的人群。<sup>3</sup> 请愿人称, 该指令规定, “只要符合一般入境条件即可获准入境”的人员类别包括

欧洲联盟和/或欧洲自由贸易联盟成员国的国民及其家庭成员, 不论国籍如何, 以及被设在欧洲联盟和/或欧洲自由贸易联盟的公司派驻瑞士最多 90 天, 并且此前已进入欧洲联盟和/或欧洲自由贸易联盟成员国正规劳动力市场至少一年的第三国国民。<sup>4</sup>

2.3 2020 年 6 月 22 日, 请愿人就瑞士拒绝其入境一事向瑞士国家移民事务秘书处提出申诉。2020 年 6 月 30 日, 申诉被驳回。国家秘书处认为, 关于 COVID-19 大流行防控措施的第 3 号法令第 4 条第 1 款允许来自高风险国家或地区但享有迁徙自由的人进入瑞士。

2.4 2020 年 7 月 3 日, 请愿人就这一决定向联邦行政法院提出上诉。<sup>5</sup> 2020 年 7 月 8 日,<sup>6</sup> 法院驳回了上诉, 称请愿人不具备可让他进入瑞士的实质性利益或关系, 因为他的最终目的地是德国。法院还指出, 请愿人在上诉程序结束前已自愿离开瑞士。<sup>7</sup> 另外, 法院指出, 不能认为请愿人具有《联邦行政程序法》第 48 条第 1 款(c)项规定的值得保护的利益。法院还指出, 由于 COVID-19 疫情, 请愿人本应预料到进入瑞士会受到限制, 从而直接前往德国, 因为这是他的最终目的地。

<sup>1</sup> 瑞士, 联邦委员会, 关于冠状病毒病(COVID-19)大流行防控措施的第 3 号法令, 2020 年 6 月 19 日, 可查阅 <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/438/fr>。

<sup>2</sup> 瑞士, 国家移民事务秘书处, 关于实施涉及冠状病毒病大流行防控措施的 2 号法令(COVID-19 第 2 号法令)和进出瑞士程序的指令, 2020 年 6 月 15 日, 可查阅 [https://www.vd.ch/uploads/tx\\_vdfilesdbsecr/Directive\\_SEM\\_Corona\\_%C3%A0\\_partir\\_15.06.2020\\_FR\\_2\\_.pdf](https://www.vd.ch/uploads/tx_vdfilesdbsecr/Directive_SEM_Corona_%C3%A0_partir_15.06.2020_FR_2_.pdf)。

<sup>3</sup> 请愿人说, 他于 2020 年 6 月 22 日, 即国家移民事务秘书处发布该决定之前, 被遣返塞浦路斯。

<sup>4</sup> 瑞士, 国家移民事务秘书处, 2020 年 6 月 15 日的指令(见上文脚注 2), 第 1.5 条和 1.5.2 条。

<sup>5</sup> 请愿人要求宣布 2020 年 6 月 30 日的决定无效, 允许他进入瑞士, 报销他在拉纳卡(塞浦路斯)和苏黎世之间的旅费, 并向他支付 5,000 瑞士法郎(SwF)的非物质损害赔偿。

<sup>6</sup> 应当指出的是, 与请愿人的说法相反, 档案中支持其来文的文件显示, 联邦行政法院的裁决是在 2020 年 7 月 8 日而不是 2021 年 7 月 8 日作出的。

<sup>7</sup> 请愿人本应留在机场过境区。

## 申诉

3.1 请愿人声称，他根据《公约》第二条享有的权利受到侵犯。他回顾说，缔约国在 2020 年 6 月 15 日取消了对欧洲联盟和欧洲自由贸易联盟成员国的旅行禁令和相关措施。他指出，与他一起从塞浦路斯出发的所有乘客都被允许进入了瑞士。因此，他声称因其难民身份而受到了歧视。

3.2 请愿人认为，联邦行政法院的解释是没有根据、不合法、不人道的。他指出，难民身份并不意味着他传播 COVID-19 的风险更大。他还指出，难民具有与其他人相同的生物学和遗传特征。

3.3 请愿人指出，根据《关于难民地位的公约》第五、第七和第二十八条，<sup>8</sup> 难民在国外旅行时被视为与庇护国公民享有相同的权利。他还指出，瑞士自 2008 年 12 月 12 日以来成为申根地区<sup>9</sup> 的一部分。鉴于来自塞浦路斯的乘客不会对公共卫生构成危险，请愿人认为，他本应与塞浦路斯国民一样获准入境。因此，请愿人认为，缔约国拒绝允许他进入瑞士领土，侵犯了他根据《公约》第二条享有的权利。

## 缔约国关于可否受理的意见

4.1 2022 年 2 月 21 日，缔约国提交了意见，认为应宣布本来文不可受理，原因如下：(a) 首先，没有遵守委员会议事规则第 91 条(f)项规定的六个月时限；(b) 另外，来文因属事理由不符合《公约》规定。

4.2 缔约国指出，联邦行政法院在 2020 年 7 月 8 日就请愿人的上诉作出裁决。请愿人的来文日期为 2021 年 8 月 31 日。因此，来文在用尽所有可用的国内补救办法一年多之后才提交委员会。缔约国回顾说，请愿人没有提出任何特殊情况来证明这一迟交是合理的。因此，缔约国请委员会宣布本来文不可受理，因为来文没有在委员会议事规则第 91 条(f)项规定的六个月时限内提交。

4.3 缔约国称，由于来文因属事理由不符合《公约》规定，因此应予驳回。缔约国回顾了联邦行政法院 2020 年 7 月 8 日的裁决中提出的论点，其中具体说明了请愿人的上诉不可受理的原因。在这方面，法院裁定，请愿人与瑞士没有任何联系，他的唯一目的是经过瑞士前往德国 Lörrach 与妻子团聚。法院指出，在苏黎世机场被拒绝入境几小时后，请愿人即乘飞机前往塞浦路斯，而没有等待《联邦外国人和融入法》<sup>10</sup> 第 65 条第 3 款规定的程序的结果。因此，请愿人未能受益于允许他在机场过境区停留 15 天以等待对其申请作出决定的规定。法院还认为，在本案中，请愿人没有证明他属于《联邦行政程序法》第 48 条第 1 款(c)项规定的利益值得保护的人员类别。

<sup>8</sup> 原则上不对在申根国家之间共同边界(内部边界)的人员进行检查。穿过申根区外部边界的人员将受到标准检查。标准入境条件适用于申根地区的所有成员国。短期停留适用标准签证政策。

<sup>9</sup> 居住在申根地区成员国、联合王国、爱尔兰或罗马尼亚的难民，如果持有该国签发的难民旅行证件，则可免签证，允许他们在没有签证的情况下在瑞士停留。见瑞士，国家移民事务秘书处，附件 CH-1，清单 2：旅行证件和签证要求——不论国籍的特别规定，第 2.4.2 点(“欧洲联盟成员国或挪威、冰岛或列支敦士登签发的难民旅行证件”)。

<sup>10</sup> 瑞士，《联邦外国人和融入法》(第 142.20 号)，2005 年 12 月 16 日，第 65 条第 3 款。

4.4 缔约国称，请愿人没有充分解释他为何不直接前往德国探望其伴侣，从而避免过境另一国的必要性。缔约国还指出，请愿人也未解释他为什么没有事先设法确定在这种特定情况下出于过境目的的入境能否得到批准。这是一个相关的问题，因为，由于 COVID-19 大流行而实施的全球旅行限制，申诉人必然能预料到除特殊原因外，许多国家都无法进入。缔约国还指出，几周后，请愿人直接前往德国。

4.5 缔约国指出，COVID-19 大流行导致世界各地实行旅行和其他限制，这些限制是随着大流行病的蔓延而实施的，符合国家法律和国际法。为保持瑞士应对疫情的能力，并保证有条件向民众提供充足的医疗保健和医疗产品，2020 年 3 月 13 日，联邦委员会在一项关于 COVID-19 大流行防控措施的法令框架内下令实行特别旅行限制，并随后扩大了这些限制。缔约国还回顾，2020 年 3 月 13 日，联邦委员会取消了根据关于 COVID-19 大流行的法令实行的特定旅行限制，并自 2020 年 6 月 15 日起将所有申根国家从高风险国家名单中删除。缔约国进一步澄清，直到 2020 年 7 月 20 日，塞浦路斯<sup>11</sup> 才从国家移民事务秘书处编制的高风险国家名单中删除。

4.6 缔约国申明，当局并非不知道请愿人在旅行中遇到的困难。但联邦行政法院 2020 年 7 月 8 日的裁决就是一项确定请愿人是否有足够的利益、使其上诉能够得到处理的完全正式的决定。缔约国指出，《联邦行政程序法》第 48 条第 1 款(c) 项意义上的具有需要法律保护的当前和实际利益的要求适用于所有类别的人，不分种族、性别、语言、国籍或宗教。因此，种族歧视的说法从一开始就缺乏任何实质内容。

4.7 缔约国指出，请愿人是无国籍人，<sup>12</sup> 持有对难民有效的塞浦路斯居留许可证，因此不能援引迁徙自由权，而且他并未处于 COVID-19 大流行法规所指的极端必要情况。因此，他提出的异议被驳回。此外，缔约国提到，与请愿人来文中的所述相反，2020 年 6 月 15 日取消了入境限制，但不是针对欧洲联盟和欧洲自由贸易联盟成员国本身，而是针对享有迁徙自由的人，即欧洲联盟和欧洲自由贸易联盟成员国的国民及其家庭成员。根据当时的 COVID-19 大流行法规，塞浦路斯仍被视为高风险国家，希望从塞浦路斯进入瑞士的第三国国民仍然受到与大流行相关的入境限制，即使他们拥有欧洲联盟或欧洲自由贸易联盟发放的有效居留许可。对享有迁徙自由的人和第三国国民赋予不同待遇是基于客观理由和国际公法，显然不是出于种族考虑。况且，对人身自由的侵犯是由于疫情的缘故，这是法律规定的，是相称的。

4.8 缔约国认为，从上述情况可以清楚地看出，拒绝请愿人进入瑞士的决定并不是基于《公约》第一条所述的种族、肤色、世系或民族或人种。因此，在本案中，没有发生《公约》第一条意义上的种族歧视行为，因此，根据委员会的惯例，本来文因属事理由不符合《公约》规定，应予驳回。

<sup>11</sup> 缔约国在其意见中指出，瑞士是“非欧洲联盟成员国”。然而，应当指出，在提交来文时，塞浦路斯已是欧洲联盟成员国。

<sup>12</sup> 申诉人提交的塞浦路斯居住证复印件表明，他是土耳其国民，具有被承认的难民地位和工作权。

## 请愿人对缔约国意见的评论

5.1 2022年7月2日，请愿人提交了对缔约国意见的评论。他反驳了缔约国关于他的来文不可受理的说法。

5.2 关于根据委员会议事规则第91条(f)项来文因属时理由不可受理的说法，请愿人认为，未能遵守提交来文的六个月时限的责任应归于缔约国。在这方面，他指出，瑞士当局根据其制定的法规阻止他进入瑞士。请愿人说，联邦行政法院驳回了他对国家移民事务秘书处的决定提出的上诉，并命令他支付250瑞士法郎的法律费用。

5.3 请愿人认为缔约国的态度是歧视性的，是对其自由的威胁。此外，请愿人反驳了缔约国关于他是无国籍人的说法，重申他是土耳其公民，在塞浦路斯拥有难民身份。他就对塞浦路斯境内的难民与在欧洲联盟和欧洲自由贸易联盟内享有迁徙自由的其他人给予不同待遇的理由提出质疑。请愿人重申，这两类人具有相同的生物学特征和生活条件。他还对缔约国拒绝他进入瑞士而允许另一国公民入境的所谓客观理由提出质疑。

5.4 请愿人声称，联邦行政法院的罚款也对他这个在东道国面临经济困难的难民起到了劝阻作用。此外，他认为，国家移民事务秘书处关于执行涉及COVID-19大流行防控措施的第2号法令的指令，在大流行病、生物学和人权方面没有意义。在他看来，这是绝对的歧视，是对难民和所谓外国人的侮辱。

5.5 请愿人声称，2020年6月22日，他对国家移民事务秘书处拒绝他进入瑞士的决定提出异议，该机构没有在48小时内<sup>13</sup>就他的申请作出裁决，理由是他没有在异议中附上有争议的决定。请愿人对拒绝他入境的这一理由提出质疑，因为决定是由国家秘书处苏黎世办事处作出的。请愿人认为，既然国家秘书处必然有其自身决定的副本，要求他在异议中附上一份副本是没有意义的。请愿人指出，国家秘书处没有等到收到他的这份文件就在2020年6月30日对他的申请作出了裁决。

5.6 据请愿人称，缔约国要求他在机场过境区——一个没有迁徙自由的封闭区——停留18天以上，这是不可接受的。请愿人还指出，他并非自愿返回塞浦路斯，而是在没有护照的情况下被送上飞机的。他还指出，他的旅费由瑞士政府承担。

5.7 请愿人还称，本案的关键不在于他是否与瑞士有联系、从而有理由前往该国，而在于缔约国对他的歧视态度。最后，请愿人声称受到瑞士当局的歧视，因为尽管他对瑞士社会构成的危险并不比塞浦路斯公民大，却被阻止进入该国。缔约国采取的这种行为违反了《公约》。

## 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申诉之前，委员会必须根据《公约》第十四条第七款(子)项决定是否用尽了国内补救办法。

<sup>13</sup> 请愿人没有提供关于这48小时的任何进一步细节。

6.2 委员会注意到，请愿人声称瑞士当局违反了《公约》第二条，理由是瑞士当局出于为遏制 COVID-19 大流行而实行的限制，拒绝让他入境。委员会还注意到，请愿人认为，他受到了与来自塞浦路斯、获许不受阻碍地进入瑞士的其他乘客所不同的待遇，因为他是难民。委员会还注意到，请愿人于 2020 年 7 月 3 日对国家移民事务秘书处的决定提出上诉，联邦行政法院于 2020 年 7 月 8 日驳回了这一上诉。委员会注意到，缔约国没有对本案中已根据《公约》第十四条第七款(子)项用尽国内补救办法这一事实提出异议。

6.3 然而，委员会注意到，缔约国声称本来文不可受理，因为来文没有在委员会议事规则第 91 条(f)项规定的时限内提交。委员会回顾，根据该项规定，来文必须在用尽所有可用的国内补救办法后六个月内提交委员会，但经适当核实的特殊情况除外。<sup>14</sup>

6.4 委员会注意到，在本案中，联邦行政法院于 2020 年 7 月 8 日就本来文所涉事实通过了最终裁决。委员会还注意到，请愿人于 2021 年 8 月 31 日，即在用尽所有可用的国内补救办法六个多月后提交本来文。委员会还注意到请愿人称，延迟提交来文是由于缔约国拒绝他入境。委员会注意到，在 2020 年 6 月 22 日至 7 月 3 日期间，请愿人向瑞士当局提起诉讼，对拒绝他入境的决定提出异议，而在这种情况下，他不必在瑞士境内。委员会认为，在本案中，基于请愿人不在瑞士的论点不能作为委员会议事规则第 91 条(f)项所指的特殊情况接受。最后，委员会注意到，请愿人没有就迟交来文提供进一步的理由。<sup>15</sup>

6.5 鉴于上述情况，委员会注意到，没有经适当核实的特殊情况证明，不遵守议事规则第 91 条(f)项规定的六个月时限是合理的。

7. 消除种族歧视委员会因此决定：

- (a) 来文不予受理；
- (b) 将本决定通知缔约国和请愿人。

---

<sup>14</sup> F.A.诉挪威(CERD/C/58/D/18/2000)，第 6.2 段。

<sup>15</sup> 同上，第 6.3 段。