



**Международные
договоры по правам
человека**

Distr.
GENERAL

HRI/CORE/1/Add.29
2 July 1993

RUSSIAN
Original: FRENCH

**БАЗОВЫЙ ДОКУМЕНТ, ЯВЛЯЮЩИЙСЯ ПЕРВОЙ ЧАСТЬЮ
ДОКЛАДОВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ**

ШВЕЙЦАРИЯ

[2 июня 1993 года]

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 3	3
I. ТЕРРИТОРИЯ И НАСЕЛЕНИЕ	4 - 15	3 - 4
II. ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА	16 - 42	4 - 10
A. Краткая история	16 - 20	4 - 6
B. Государственное устройство: федерализм	21 - 42	6 - 10
III. ОБЩЕПРАВОВАЯ ОСНОВА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	43 - 73	10
A. Компетентные органы в области прав человека и средства правовой защиты, имеющиеся в распоряжении лиц, которые считают, что их права были нарушены	43 - 53	10 - 14
B. Система компенсации и реабилитации жертв	54 - 57	14 - 15
C. Конституционная защита прав, предусмотренных в различных международных договорах по правам человека	58 - 66	15 - 17

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
D. Инкорпорация положений международных договоров по правам человека во внутригосударственное законодательство ...	67 - 68	17 - 18
E. Прямое использование ссылок на положения договоров по правам человека в судебных органах	69	18
F. Национальные учреждения и органы, контролирующие соблюдение прав человека	70 - 73	18 - 19
IV. ИНФОРМИРОВАНИЕ И РЕКЛАМНО-ПРОПАГАНДИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	74 - 78	19 -20

Введение

1. Швейцарская Конфедерация - это федеративное государство с прямой формой демократического правления; ее территория состоит из территорий 26 объединившихся в Конфедерацию кантонов и полукантонов; земель, находящихся исключительно в федеральной собственности, в стране нет.
2. Особенности исторического развития и сложный языковой и религиозный состав страны обуславливают то, что швейцарская политическая система основывается на согласии кантонов, которые пользуются значительной самостоятельностью. Будучи постоянно нейтральным государством, Швейцария проводит в мирное время внешнюю политику нейтралитета, определяющую ее позицию в вопросах, которые не связаны с международным правом нейтралитета, но на которые это право оказывает прямое влияние.
3. Характерной чертой экономики Швейцарии является уважение свободы предпринимательства и важное значение международных связей. Хотя в последние годы экономику страны охватил хронический кризис, уровень жизни в ней продолжает оставаться одним из самых высоких в мире.

I. ТЕРРИТОРИЯ И НАСЕЛЕНИЕ

4. Площадь территории Швейцарии составляет 41 284 км². В 1991 году в ней проживало 6 872 600 жителей, из которых 5 633 200 являлись гражданами Швейцарии, а 1 239 400 - иностранцами. Приблизительно 1 091 000 иностранцев, проживающих в Швейцарии, - это лица европейского происхождения, 31 088 человек - прибыли с американского континента, 22 320 - из Африки, а 44 301 - из Азии. В стране насчитывается также 250 апатридов. Иностранцы составляют 17,4% от общей численности постоянно проживающего в стране населения (20% мужчин и 15% женщин).
5. В 1991 году мужчины составляли 48,9%, а женщины - 51,1% от общей численности населения. Дети в возрасте до 15 лет составляли 17,4%, а лица старше 65 лет - 14,6%. Девочки в возрасте до 15 лет составляли 16,5% от общей численности женщин, а мальчики в возрасте до 15 лет 18,2% от общей численности мужчин. Что касается женщин в возрасте свыше 65 лет, то они составляют 17,2% от общей численности женщин, а мужчины этой же возрастной группы составляют 11,9% от общей численности мужчин.
6. В конце 1991 года 59,5% населения проживало в городах, а 40,5% - в сельской местности. В категорию постоянно проживающего в стране населения включаются все лица, проживающие на территории Швейцарии практически в течение всего календарного года. В эту категорию не включаются сезонные рабочие, работающие в Швейцарии жители приграничных районов (соседних государств), туристы и лица, ищущие убежища.
7. Приблизительно 42% населения не состоит в браке, доля состоящих в браке составляет 47,6%, а на вдовцов (вдов) и разведенных приходится соответственно 5,9% и 4,5% от общей численности населения. В 1991 году было зарегистрировано 47 567 браков и 13 627 разводов; последний показатель постоянно растет, и, согласно прогнозам, в случае сохранения этой тенденции 34% браков в итоге распадутся. Что касается женщин - глав семей, то по данным переписи 1980 года их насчитывалось 125 900 человек, или 7,7% от общей численности семей.

8. В Швейцарии четыре государственных языка: немецкий (на нем говорит 65% населения), французский (18,4%), итальянский (9,8%) и ретороманский (0,8%). Первые три являются официальными языками страны. Приблизительно 6% населения имеют другие родные языки. Языковой состав населения в разбивке по полу следующий: 64,2% мужчин говорит на немецком языке, 18% - на французском, 10,5% - на итальянском, а 0,8% - на ретороманском. По женщинам эти показатели составляют соответственно 65,8%, 18,8%, 9,1% и 0,8%.

9. В религиозном плане среди постоянно проживающего в стране населения насчитывается 44,3% протестантов, 47,6% приверженцев римско-католической церкви, 0,3% христианских католиков, 0,9% мусульман, 0,6% православных, 0,3% иудаистов и 3,8% атеистов. Имеется также весьма незначительное число лиц, исповедующих другие религии (мормоны, сциентисты и т.д.), по которым отсутствуют отдельные статистические данные, и все последователи которых составляют в общей сложности приблизительно 0,3% населения.

10. В 1991 году коэффициент детской смертности (в течение первого года жизни) составлял 6,2 на 1 000 живорождений. В этом же году на 1 000 жителей рождалось 12,7 ребенка. Соответствующий показатель плодовитости, который показывает количество детей, приходящихся в среднем на одну женщину в возрасте от 15 до 49 лет, составлял в 1991 году 1,61. В том же году в результате беременности или родов умерла одна женщина, что при 86 200 живорождений в течение этого периода дает показатель материнской смертности 1,2 на 100 000 рождений.

11. Продолжительность жизни женщин составляет 80,9 года, а мужчин - 74,1 года.

12. При валовом национальном продукте в размере 346 млрд. швейцарских франков средний доход на душу населения в 1991 году составлял приблизительно 43 149 швейцарских франков в год.

13. Уровень инфляции в последние годы существенно возрос. Если в 1986 году годовой рост цен составил 0,8%, то в 1989 году он равнялся 3,2%, а в 1991 году - 5,9%. В последнее время стала проявляться тенденция к снижению темпов роста цен, и в феврале 1993 года уровень инфляции составил 3,4%. По прогнозам национального банка Швейцарии, годовой уровень инфляции в 1993 году не должен превысить 2,5%.

14. Средний уровень безработицы в 1990 году составлял 0,6%. Этот показатель, в который включены безработные, зарегистрированные на бирже труда, существенно возрос вследствие переживаемого страной экономического спада; так, в первые месяцы 1993 года он составлял приблизительно 4,6%.

15. Поскольку обучение в школе является обязательным для всех, никаких обследований неграмотности не проводилось; вместе с тем можно утверждать, что численность неграмотных весьма незначительна.

II. ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА

A. Краткая история

16. Рожденная в 1291 году, когда лесные кантоны заключили союз на вечные времена, Швейцарская Конфедерация до французской революции была весьма непрочным объединением сельских и городских общин. Отношения между кантонами,

входившими в состав Конфедерации в тот период, регулировались не конституцией, а многочисленными союзными договорами. Некоторые районы нынешней Швейцарии были подвластными территориями, захваченными крупными кантонами (например, Во, который до 1803 года находился в подчинении кантона Берн), или находились в совместном владении первых членов Конфедерации ("союзные земли").

17. 12 апреля 1798 года после оккупации территории Конфедерации войсками французской Директории бывшие союзные договоры были заменены конституцией Гельветической республики, разработанной в Париже на основе конституции Французской Республики. Но сама идея унитарного государства, единой и неделимой республики была весьма чуждой для умонастроений и традиций жителей этой страны. И поэтому после короткого периода постоянных кризисов принятый Бонапартом 19 февраля 1803 года акт о посредничестве ознаменовал собой возвращение к федеративному устройству страны. Функции центральной власти были ограничены внешней политикой и поддержанием общественного порядка, а кантоны остались суверенными государствами во всех других областях. Слабость федеральной власти проявлялась хотя бы в том, что ее высший орган, союзный сейм, не был постоянно действующим исполнительным органом власти, а представлял собой периодически созываемый съезд уполномоченных каждого кантона.

18. После свержения Наполеона Швейцария обратилась к европейским державам с просьбой признать ее независимость и нейтралитет. Венский конгресс 1815 года поддержал эту просьбу, и одновременно к Швейцарской Конфедерации были присоединены ее бывшие союзные земли и подвластные территории, в результате чего кантонов, объединенных союзным договором, известным под названием "федеративный пакт", стало 22. На сейм было вновь возложено выполнение общих задач, делегированных ему кантонами (поддержание общественного порядка, внешняя политика и дипломатические сношения с иностранными государствами). Было опять решено не наделять его более широкими полномочиями.

19. Под влиянием июльской революции 1830 года во Франции в Швейцарии также развернулось либеральное движение. Этот период, известный под названием "возрождения", положил начало активизации общественной жизни. В конституции большинства кантонов были внесены значительные изменения в направлении укрепления принципов, лежащих в основе народного суверенитета и представительной демократии. Эти новые конституции, особенно либеральные конституции некоторых крупных кантонов, в определенной степени вошли в противоречие с союзным договором 1815 года, вследствие чего возникла необходимость изменения последнего, а также укрепления центральной власти. С 1832 года сейм разрабатывал первый проект пересмотра союзного договора. Однако серьезные разногласия надолго парализовали его работу, и в 1847 году 13 кантонов предложили назначить комиссию по подготовке нового проекта. Не успела она завершить свою работу, как разразилась кратковременная гражданская война (15-25 ноября 1847 года) между консервативными католическими кантонами, которые заключили сепаратный союз (Зондербунд), и более либеральными протестантскими кантонами. Победа либералов позволила сейму 12 сентября 1848 года провозгласить, что конституция Швейцарской Конфедерации одобрена большинством кантонов. Новый основной закон ознаменовал собой переход от конфедерации суверенных государств, слабо связанных между собой, к подлинно федеративному государству, центральные органы власти которого были на этот раз наделены более широкими полномочиями.

20. Тем не менее спустя два десятилетия после вступления в силу новой конституции возникла необходимость в новом ее пересмотре. Кантоны, которые за это время расширили права населения на своих территориях, потребовали сделать то же самое на федеральном уровне. С другой стороны, развитие международной обстановки и в особенности внезапная франко-германская война 1870-1871 годов показали целесообразность дальнейшего укрепления центральной власти. Именно в этом направлении были предприняты усилия, и 29 мая 1874 года федеральное собрание ввело в действие нынешнюю конституцию. Эта конституция, хотя и претерпела многочисленные частичные изменения, остается в силе и в наше время.

В. Государственное устройство: федерализм

21. История Швейцарии, разноязычный характер ее населения сделали федеральное устройство подлинной необходимостью: опыт показал, что единство швейцарского государства может быть обеспечено лишь при сохранении различий составляющих ее частей.

1. Структура власти федеративного государства

22. Главной особенностью федеративного устройства Швейцарии является признание суверенитета каждого кантона. Разделение полномочий между центральными органами власти и властями кантонов осуществляется в соответствии с принципом делегирования полномочий: на Конфедерацию возлагается выполнение лишь тех функций, которые прямо отнесены к ее ведению в конституции; кантоны являются суверенными в той мере, в какой их суверенитет не ограничивается конституцией, и в этом качестве они пользуются всеми правами, которые не делегированы федеральным органам власти (статья 3 конституции).

23. Первоначально предусматривалось, что Конференция наделяется минимальными полномочиями главным образом в области внешних сношений, обороны, урегулирования межкантональных конфликтов и обеспечения свободы торговли и промышленности. Вместе с тем с переходом к федеративному государственному устройству полномочия центральных органов власти, которые стали постоянно действующими, расширялись, в результате чего система разделения полномочий между федеральными и кантональными органами власти стала более сложной. В настоящее время некоторые вопросы отнесены к сфере исключительной компетенции Конфедерации. Это касается, например, внешних сношений, взимания таможенных сборов, денежной эмиссии, связи и телекоммуникации, армии, а также законодательства в области атомной энергетики, защиты животных, железных дорог и авиационного транспорта. Другие вопросы относятся к сфере исключительной компетенции кантонов, в том числе религиозные вопросы, организация полиции и система государственного вспомоществования.

24. Вследствие сосуществования федеральных и кантональных правовых норм в некоторых вопросах разделение компетенции более сложное. Часто законодательские функции возлагаются на Конфедерацию, а исполнение норм - на кантоны; это касается вопросов гражданского права, уголовного права, социального страхования или правил дорожного движения. В других вопросах разделяется сама законодательная компетенция: это касается, например, налоговой политики, страхования по болезни и государственного образования.

25. Можно представить, что на практике положение может быть гораздо более сложным. Стоит остановиться лишь на последнем примере - на государственном образовании. Начальное образование относится к сфере исключительной компетенции кантонов: в результате сложились самые разные системы образования, что создает проблемы на пути растущей мобильности населения в целом и учащихся в частности. Лишь в 1985 году после внесения поправки в конституцию была установлена единая дата начала учебного года.

2. Кантоны и общины

26. Общины - это в федеративном государстве политическое образование низшего уровня. В Швейцарии насчитывается 3 000 общин самых разных размеров. Их полномочия определяются законодательными актами кантонов по вопросам организации общин. Они пользуются самостоятельностью различной степени, самым характерным примером которой является их суверенитет в области налогообложения. Общины имеют различное устройство органов власти: в то время как во многих общинах власть принадлежит общему собранию граждан, в более крупных общинах имеются общинные парламенты. Исполнительная власть принадлежит совету общины, зачастую именуемому муниципалитетом, коллегиальному органу, избираемому в большинстве случаев прямым голосованием населения. На уровне общин отсутствуют судебные органы власти.

27. В пирамиде государственного устройства от общины (нижний уровень) до Конфедерации (высший уровень) кантоны занимают среднее положение, являясь стержнем политического устройства страны. Они обладают суверенитетом за исключением полномочий, делегированных центральным органам власти. В настоящее время в Швейцарии насчитывается 26 кантонов и полукантонов. Унтервальд был разделен на две части еще до 1291 года, в 1597 году конфессиональный спор привел к разделу Аппенцелля, а в 1833 году после гражданской войны произошло разделение кантона Базель. Наконец, следует отметить, что 24 сентября 1978 года население и кантоны путем демократического волеизъявления согласились с образованием кантона Юра, территория которого до этого входила в состав кантона Берн.

28. Каждый кантон имеет свою собственную конституцию и законодательство. Законодательная власть принадлежит однопалатным парламентам, избираемым чаще всего по системе пропорционального представительства. Исполнительная и административная власть принадлежит кантональному совету, избираемому на определенный срок в соответствии с теми же принципами, что и федеральный совет: председатель меняется каждый год, и нормой является коллегиальность руководства. Вместе с тем следует отметить, что в некоторых кантонах выборы парламента, правительства, кантональных судей и даже судей первой инстанции производятся открытым голосованием путем поднятия руки во время любого голосования по кантональному вопросу на собраниях граждан, именуемых "ландсгемайнде".

29. Кантоны пользуются суверенитетом и в плане организации судебной системы. Как правило, высшим судебным органом является верховный суд ("кантональный суд"), кассационный орган по уголовным делам или по обжалованию решений окружных судов по гражданским делам. В большинстве кантонов имеется также административный суд. Вместе с тем подлежащие обжалованию административные решения рассматриваются правительством или апелляционными комиссиями,

не зависящими от органов управления. (В соответствии с новой статьей 98а федерального закона об организации судебной власти кантонам надлежит создать административные суды в пятилетний срок начиная с января 1992 года.)

30. На уровне кантонов граждане обладают более широкими политическими правами, чем на федеральном уровне, поскольку правительство избирается непосредственно населением, а во многих кантонах помимо права конституционной инициативы, осуществление которого возможно на федеральном уровне, предусматривается право законодательной инициативы, дающее возможность определенному числу граждан потребовать проведения референдума по любому изменению закона.

3. Структура федеральных органов власти

а) Исполнительная власть: федеральный совет

31. Федеральный совет - это коллегиальный правительственный орган, в состав которого входят семь членов, обладающих одинаковыми полномочиями. Каждый член федерального совета избирается по отдельности федеральным парламентом на четырехлетний срок; он может переизбираться неограниченное число раз. На практике переизбрание является нормой, что обеспечивает преемственность и стабильность швейцарской политической жизни, особенно с учетом того, что ни федеральный совет, ни один из его членов не могут быть лишены полномочий парламентом. Этот принцип выражается формулой "федеральный совет подчиняется, но не распускается".

32. Каждый год федеральное собрание выбирает одного из семи членов федерального совета президентом. Последний, всего лишь первый среди равных, не обладает никакими специальными полномочиями, а прежде всего руководит заседаниями правительства и выполняет, кроме того, представительские функции.

33. Каждый член федерального совета возглавляет департамент (министерство), интересы которого он представляет в коллегиальном правительственном совете. Будучи коллегиальным органом власти, федеральный совет принимает свои решения только на основе консенсуса или простым большинством голосов, при этом каждый его член несет ответственность за совместно принятые решения.

34. По своему составу федеральный совет обеспечивает сложный баланс языковых, религиозных, региональных и политических интересов. По Конституции запрещается вхождение в состав совета одновременно более одного представителя одного и того же кантона. С другой стороны, по сложившейся традиции романоязычное меньшинство (французское и итальянское) всегда имеет в его составе не менее двух представителей, и в нем, как правило, представлены крупные кантоны (Цюрих, Берн и Во). Наконец, с 1959 года политический компромисс, известный под названием "магическая формула", обеспечивает в нем постоянное представительство четырех наиболее крупных политических группировок страны: радикально-демократической, демократическо-христианской, социал-демократической партий (по два представителя от каждой) и народной партии (один представитель).

35. Федеральный совет осуществляет обычные функции исполнительного органа власти (статья 102 Конституции): он отвечает за политическое руководство страной и ее развитие, поддерживает общественный порядок. Он контролирует соблюдение и применение Конституции, законов и решений федерального суда и, в случае необходимости, принимает необходимые меры для обеспечения их выполнения. В некоторых вопросах, по которым Конституция ограничивает юрисдикцию федерального суда, федеральный совет является высшим апелляционным органом. Наконец, выполняя функции главы государства, он представляет Швейцарию за границей и выступает гарантом соблюдения интересов Конфедерации; он также ратифицирует международные договоры, одобренные палатами федерального собрания. Следует отметить, что, согласно установившейся практике, некоторые договоры могут заключаться без одобрения парламентом; к ним относятся договоры, в соответствии с которыми Конфедерация приобретает лишь права без каких-либо обязательств, которые заключаются по ранее данному прямому поручению федерального собрания, которые обеспечивают лишь осуществление других должным образом одобренных договоров, которые носят временный и чрезвычайный характер, и, наконец, договоры, которые во внутригосударственном праве относятся к нормотворческой компетенции федерального совета.

b) Законодательная власть: федеральное собрание

36. Существующая в Швейцарии система двухпалатного парламента является прямым следствием федеративного устройства страны. Совет кантонов и национальный совет образуют федеральное собрание. В совет кантонов входят по два представителя от каждого кантона (полукантоны имеют по одному представителю) независимо от площади его территории и численности населения. Национальный совет состоит из 200 депутатов, причем места распределяются между кантонами пропорционально численности их населения. Если способ избрания членов совета кантонов определяется каждым кантоном (как правило, используется мажоритарная система за исключением кантона Юра), депутаты национального совета во всех кантонах избираются по системе пропорционального представительства.

37. Федеральное собрание избирается на четырехлетний срок. Палаты ежегодно проводят четыре очередные сессии. Обе палаты обладают равными правами, и каждый проект закона или постановления, прежде чем вступить в силу, должен быть одобрен каждой палатой. Если в ходе рассмотрения того или иного проекта выявляются разногласия между палатами, они направляют друг другу этот проект до тех пор, пока не примут общий текст ("челночная" процедура). Палаты также вправе уполномочивать федеральный совет ратифицировать международные договоры.

38. На совместных заседаниях палат федеральное собрание избирает членов федерального совета, президента и канцлера Конфедерации, а также федеральных судей и в случае войны - верховного главнокомандующего армией. Оно осуществляет также высший надзор за федеральными органами управления, утверждает бюджет Конфедерации и отчеты о его исполнении и выделяет необходимые кредиты на выполнение новых задач.

39. Законодательные акты, принимаемые парламентом, не являются окончательными, поскольку с 1874 года в конституции закреплено право на проведение общенародного референдума. Так, если в течение трех месяцев после принятия какого-либо закона палатами федерального собрания собрано 50 000 действительных подписей избирателей, желающих, чтобы новые акты были поставлены на общенародное голосование, эти акты выносятся на общенародный

референдум и могут вступить в силу, если за это выскажется большинство граждан, принявших участие в голосовании. Референдум проводится также по требованию восьми кантонов или по решению палат федерального собрания (пункты 2 и 4 статьи 89 Конституции). Из этого следует, что закон вступает в силу лишь по истечении трех месяцев, в ходе которых может быть объявлен референдум. Помимо федеральных законов и постановлений общего характера на референдум могут быть также вынесены не подлежащие денонсации международные договоры, заключенные на неограниченный срок, и договоры, предусматривающие вступление в международную организацию или влекущие за собой многостороннюю унификацию права (пункт 3 статьи 89 Конституции). Изменения конституции и присоединение к организациям коллективной безопасности или наднациональным сообществам подлежат во всех случаях двойному одобрению населением и кантонами (обязательный референдум, пункт 5 статьи 89 Конституции).

40. С 1891 года в конституции предусмотрено также право народной инициативы, дающее возможность предлагать полный или частичный пересмотр Конституции (статья 121 Конституции). Для этого в течение 18 месяцев необходимо собрать 100 000 подписей граждан. Парламент не может противодействовать вынесению народной инициативы на голосование за исключением случаев, когда он объявляет о нарушении процедурных аспектов сбора подписей, например объявляет их недействительными вследствие нарушения международного права (подобных прецедентов не было). Подобная инициатива может касаться только изменения Конституции, и для ее утверждения требуется двойное одобрение населением и кантонами.

с) Судебная власть: федеральный суд

41. Федеральный суд является высшим судебным органом страны. В его состав входят 30 судей и 15 добавочных судей, и он находится в Лозанне, а в Люцерне расположен федеральный суд по вопросам страхования. В федеральном суде имеются две палаты по вопросам публичного права и две палаты по вопросам гражданского права, одна палата по вопросам привлечения к ответственности и установления коммерческой несостоятельности, одна кассационная палата и одна чрезвычайная кассационная палата, а также одна палата по вопросам обвинения, одна палата по уголовным делам и одна палата по федеральным уголовным делам.

42. Федеральный суд является гарантом соблюдения федеральных норм уголовного, гражданского и административного права. С другой стороны, он не занимается надзором за соблюдением кантонального права, за исключением случаев нарушения конституционных принципов, гарантирующих, например, основные права граждан. Будучи последней инстанцией рассмотрения переданных ему решений кантональных судов, федеральный суд способствует обеспечению соответствия различных кантональных законов федеральному законодательству, а также единообразному применению последнего.

III. ОБЩЕПРАВОВАЯ ОСНОВА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

А. Компетентные органы в области прав человека и средства правовой защиты, имеющиеся в распоряжении лиц, которые считают, что их права были нарушены

43. Федеральное устройство страны предполагает сложное переплетение сфер компетенции в данной области между Конфедерацией и кантонами. Хотя нормы уголовного и гражданского права (включая торговое право) унифицированы,

осуществляются они главным образом на уровне кантонов, которые самостоятельно определяют структуру судебных органов и во многом процессуальной нормы. Что касается административного права, то существуют нормы кантонального и федерального уровня. Как правило, нарушения прав человека подсудны в Швейцарии обычным гражданским, уголовным или административным судам (поскольку последние пока еще существуют не во всех кантонах, которые обязаны их создать в соответствии с новой статьей 98а федерального закона о структуре судебной власти (далее ФЗСС, см. приложение 1/), их заменяют в случае необходимости исполнительный орган власти или независимая апелляционная комиссия).

1. Уголовное право

44. Хотя материально-уголовное право в настоящее время унифицировано в соответствии с уголовным кодексом Швейцарии от 21 декабря 1937 года, его применение и процессуальные нормы определяются главным образом кантонами; поэтому в Швейцарии отсутствует единый режим правосудия по уголовным делам, а существует 26 различных систем. Такое разнообразие вынуждает проследить ниже лишь основополагающие черты этих систем, общие для всех кантонов.

45. Система правосудия по уголовным делам задействуется с того момента, когда компетентный орган (как правило, полиция) узнает или получает информацию о каком-либо нарушении. В этом случае она обязана возбудить дело и начать расследование. Если выявляется предполагаемый правонарушитель, дело передается в орган предварительного следствия; в противном случае расследование дела на этом этапе прерывается. Орган предварительного следствия должен определить правовые аспекты нарушения и рассмотреть, в частности, возможность превентивного заключения, которое, однако, является исключением. При наличии достаточных улик орган предварительного следствия передает дело в суд, при отсутствии улик дело прекращается. С этого момента суды первой инстанции и, в случае обжалования, кантональные кассационные суды вправе принимать решения о виновности подсудимого и при необходимости определять меру наказания. В последнем случае, не считая возможности обращения в Европейскую комиссию по правам человека в связи с нарушением Европейской конвенции о правах человека, высшей инстанцией является кассационная палата Федерального суда.

46. Рассмотрение некоторых тяжких правонарушений (например, измены или некоторых нарушений, связанных с применением взрывчатых веществ) относится к исключительной компетенции федеральных судебных органов (федеральная палата по уголовным делам и суд присяжных, статьи 340-342 уголовного кодекса, см. приложение 1/). Эти судебные органы руководствуются федеральным уголовно-процессуальным законом от 15 июня 1934 года. Их решения могут быть обжалованы в чрезвычайной кассационной палате федерального суда.

47. На военнотружущих, находящихся на действительной службе, должностных лиц и государственных служащих Конфедерации и кантонов в той мере, в которой их деяния затрагивают вопросы национальной обороны, а также на гражданских лиц,

1/ С приложениями, упоминаемыми в настоящем документе, на языке оригинала в том виде, в котором они были представлены правительством Швейцарии, можно ознакомиться в архиве Центра по правам человека.

обвиняемых в нарушении международного права во время вооруженного конфликта, распространяется действие военного права, и они подсудны органам военной юстиции, если за эти деяния установлена ответственность в соответствии с военно-уголовным кодексом (речь ни в коей мере не идет о чрезвычайных праве или органах, и применяемые процессуальные нормы, кроме того, весьма напоминают нормы, применяемые гражданскими судами). Вместе с тем эти лица продолжают оставаться подсудными гражданским судам за нарушения, не предусмотренные в военно-уголовном кодексе от 13 июня 1927 года.

48. Кантоны создают компетентные органы по рассмотрению дел детей и подростков, а также устанавливают соответствующие процессуальные нормы (статьи 369-371 уголовного кодекса); применяемые нормы материального права изложены в главе 4 уголовного кодекса, а принятые решения могут быть обжалованы в кассационной палате федерального суда.

49. После принятия 22 марта 1974 года федерального закона об административно-уголовном праве федеральные органы управления правомочны проводить расследование нарушений уголовных положений административных законов Конфедерации и выносить соответствующие решения. Вместе с тем каждый раз, когда соответствующий департамент считает необходимым применение наказания или меры лишения свободы, дело передается в кантональную прокуратуру для его рассмотрения компетентным судом. Кроме того, любое лицо, в отношении которого был вынесен уголовный приговор федеральным органом власти, может потребовать передачи его дела в суд.

2. Гражданское право

50. Органами первой инстанции, компетентными рассматривать соответствующие дела, являются окружные суды, которые руководствуются кантональными процессуальными нормами. Их решения могут быть обжалованы в кантональных судах и федеральном суде (путем подачи ходатайства об изменении вынесенного решения или объявлении его недействительным). В соответствии с пунктом b статьи 41 ФЗСС (см. приложение 1/) федеральный суд обладает исключительной компетенцией выносить окончательные решения (не считая случаев, перечисленных в этом же положении) по гражданским искам, предъявляемым отдельными лицами Конфедерации, когда спорная сумма составляет не менее 8000 швейцарских франков. Другие споры могут также передаваться на его рассмотрение для вынесения окончательного решения, но только при ясно выраженном согласии сторон (пункт с статьи 41 и статья 42 ФЗСС). В этих случаях применяется федеральный гражданско-процессуальный закон от 4 декабря 1947 года.

3. Административное право

51. На уровне кантонов решения, принимаемые органами управления, как правило, могут быть обжалованы в органе исполнительной власти, независимой апелляционной комиссии или административном суде. Когда они основываются на федеральном праве, эти решения вне зависимости от того, были ли они приняты кантональным или федеральным органом, в принципе подсудны федеральному суду как высшей инстанции в порядке "обжалования административных решений". Вместе с тем в ФЗСС исключается такая возможность в отношении целого ряда споров, урегулирование которых относится в таком случае к исключительному ведению

органа управления и федерального совета как высшей инстанции. Существуют также федеральные апелляционные комиссии, решения которых окончательны (это касается, в частности, решений швейцарской апелляционной комиссии по вопросам предоставления убежища).

4. Нарушение основных прав

52. Помимо вышеупомянутых средств правовой защиты, установленных в административном праве, главным средством правовой защиты, которое имеет лицо, утверждающее о нарушении его основных прав, является "подача иска в соответствии с публичным правом" в федеральный суд. Такой иск, имеющий вспомогательное значение, поскольку он не может быть принят к рассмотрению, если существует возможность использования других средств защиты (в частности, ходатайства в уголовную кассационную палату о признании решения недействительным или гражданского иска о пересмотре решения или объявлении его недействительным или обжалования в административном порядке), позволяет в первую очередь обжаловать решения кантональных органов, основанных на федеральном или кантональном праве, в связи с нарушением конституционных прав или непосредственно применяемых положений международных конвенций по правам человека. В соответствующих положениях ФЗСС говорится следующее:

"Статья 84

1) Иск в федеральный суд принимается к рассмотрению, если он касается решения или постановления кантона, нарушающего:

- a) конституционные права граждан;
- b) ...
- c) международные договоры, если только речь идет о нарушении решением, принятым в кантоне их положений в области гражданского или уголовного права;
- d) ...

Статья 85

Федеральный суд рассматривает также:

- a) иски, касающиеся права голоса граждан, и иски, связанные с кантональными выборами и референдумами ...

Статья 86

1) ...

2) Иски о нарушении конституционных прав граждан принимаются к рассмотрению только после того, как исчерпаны средства правовой защиты на кантональном уровне...

4) Иски о нарушении непосредственно применяемых положений многосторонних договоров по правам человека и основным свободам принимаются к рассмотрению только после того, как исчерпаны средства правовой защиты на кантональном уровне...

53. При рассмотрении исков, поданных в соответствии с публичным правом, полномочия федерального суда существенно образом ограничены: в подпункте 3 пункта 1 статьи 113 конституции ему предписывается во всех случаях применять федеральные законы и постановления общего содержания, принятые федеральным собранием, а также ратифицированные им договоры. Это положение, имеющее демократическую направленность, поскольку оно должно не допустить возможности объявления юридическим органом неконституционным акта, по которому может быть проведен общенародный референдум и который, таким образом, принят населением, хотя бы и молчаливо, все же препятствует надзору за конституционностью федеральных законов и их соответствием основным правам, закрепленным в конституции. Таким образом, можно сказать, что на федеральном уровне отсутствует всеобъемлющий конституционный надзор. Вместе с тем положения статьи 113 конституции не мешают федеральному суду констатировать несоответствие какого-либо федерального закона конституции, предлагая тем самым законодательному органу внести в него соответствующие поправки.

В. Система компенсации и реабилитации жертв

54. Лицо, считающее себя жертвой нарушения своих прав, может пользоваться средствами правовой защиты, описанными выше, в соответствии с процессуальными нормами и структурой судебных органов в каждом кантоне. Гражданские иски и обжалование административных решений, как правило, преследуют цель получить возмещение понесенных убытков (восстановление прежнего состояния, отмена административного решения, сумма, уплачиваемая в возмещение убытков, моральный ущерб) или простое подтверждение посягательства на оспариваемые права (иск об оспаривании права). Как правило, гражданские иски против государственных органов рассматриваются в общем порядке; вместе с тем кантоны могут принимать специальные законы об ответственности кантональных органов. Выше было также показано, что федеральный суд обладает исключительной компетенцией выносить окончательные решения по гражданским искам против Конфедерации, если спорная сумма составляет не менее 8 000 швейцарских франков. Существуют также специальные федеральные законы об ответственности государственных органов; в качестве примера можно привести федеральный закон от 14 марта 1858 года об ответственности Конфедерации, федеральный закон от 28 марта 1905 года о гражданской ответственности железнодорожных предприятий, парокондуктов и отделений связи, а также федеральный закон от 18 марта 1983 года о гражданской ответственности в области ядерной энергетики.

55. При рассмотрении уголовного дела установление гражданской ответственности позволяет жертве правонарушения или преступления участвовать в разбирательстве с целью оценки его гражданских претензий. Когда деяние совершено государственным органом или его представителем, может возникнуть личная ответственность последнего, а также ответственность государства. По причинам платежеспособности швейцарское право разрешает, как правило, жертве или его правопреемникам возбуждать иск непосредственно против государства. Иногда это им даже вменяется в обязанность (статья 3 федерального закона об ответственности Конфедерации).

56. Что касается военного права, то, когда нарушение карается по военно-уголовному кодексу, согласно статьям 163 и 164 федерального закона о военных уголовно-процессуальных нормах, пострадавший имеет право обратиться в военные суды с требованием о возмещении ущерба.

57. Что касается помощи жертвам уголовных правонарушений, то следует отметить вступление в силу 1 января 1993 года федерального закона о помощи жертвам правонарушений. Его цель состоит в оказании эффективной помощи жертвам прямых покушений на физическую, сексуальную или психическую неприкосновенность, а также их близким, вне зависимости от того, был ли найден правонарушитель и содержится ли вина в его поведении. В этом новом законе предусматривается, что предоставляемая помощь включает консультации в кантональных консультационных центрах, защиту жертвы и защиту ее прав при уголовно-процессуальном разбирательстве (меры по недопущению ненужной огласки, невыгодной для жертвы, право на участие в разбирательстве и представление заключений о гражданской ответственности, право обжалования, когда приговор затрагивает искимые требования или может оказать влияние на удовлетворение последних), а также при некоторых условиях возмещение убытков и морального ущерба.

C. Конституционная защита прав, предусмотренных в различных международных договорах по правам человека

58. В швейцарской правовой системе нет какого-либо документа или отдельной хартии, где бы перечислялись основные права, которые гарантируются в соответствии с международными конвенциями. Большинство этих прав закреплены в конституции 1874 года или определены на ее основе решениями федерального суда; во втором случае речь идет о "неписаных конституционных правах".

59. В конституции прямо предусмотрены:

принцип равенства перед законом и отмены привилегий (пункт 1 статьи 4);

принцип равноправия мужчин и женщин (пункт 2 статьи 4);

право собственности (статья 22-тер);

свобода торговли и промышленности (статья 31);

политические права граждан (статья 43);

свобода поселения граждан на всей территории страны (статья 45);

свобода совести и вероисповедания (статья 49);

свобода отправления обрядов (статья 50);

право на вступление в брак (статья 54);

свобода печати (статья 55);

свобода ассоциации (статья 56);

право на обычное судебное разбирательство и запрещение чрезвычайного судопроизводства (статья 58);

запрещение телесных наказаний (пункт 2 статьи 65);

отмена смертной казни за политические правонарушения (пункт 1 статьи 65, с изменением уголовного кодекса и военно-уголовного кодекса действие этой нормы было расширено, и была запрещена смертная казнь за любые правонарушения);

запрещение лишения свободы за невыполнение договорных обязательств (пункт 3 статьи 59).

Поскольку конституция была принята в 1874 году, гарантируемые в ней свободы получили развитие в правовой практике; так, например, с течением времени на основе принципа равенства, предусмотренного в статье 4, был разработан относительно полный юридический перечень процессуальных и судебных гарантий.

60. На основе толкования конституции федеральный суд определил, среди прочих, следующие "неписаные" права:

свобода выражения своего мнения;

свобода личности;

свобода пользования языком;

свобода собраний.

61. Поскольку в каждом кантоне имеется своя собственная конституция, перечни основных прав существуют и на кантональном уровне. Федеральный суд не придает им самостоятельного значения за исключением чрезвычайно редких случаев, когда в кантонах обеспечивается более широкая сфера защиты, чем в соответствии с писанными или неписанными нормами федерального конституционного права.

62. Следует также отметить, что материальные положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (вступила в силу для Швейцарии с 28 ноября 1974 года) дополнили вышеупомянутые конституционные права, поскольку они обеспечивают более широкую защиту прав личности (по этому вопросу см., например, постановления федерального суда (ПФС) 101 la 67 и 106 la 35).

63. Хотя некоторые конституционные права могут подлежать ясно выраженным ограничениям, которые обусловлены государственными интересами и должны быть предусмотрены в законе с учетом принципа пропорциональности (например, неприкосновенность права собственности не препятствует законному изъятию имущества), конституция, с другой стороны, не предусматривает возможности общего лишения прав, которые в ней гарантируются.

64. В этой связи следует, однако, отметить статью 89-бис конституции, в соответствии с которой в случае необходимости разрешается введение в действие в чрезвычайном порядке федеральных постановлений, допускающих отступление от положений конституции при условии ратификации их населением и кантонами в течение года с момента их вступления в силу. Это положение, принятое в 1949 году после второй мировой войны, должно обеспечить баланс между потребностью в том, чтобы федеральное правительство могло обладать

необходимыми полномочиями в случае серьезного кризиса или угрозы стране, и задачей обязательно гарантировать предотвращение злоупотреблений при осуществлении этих расширенных полномочий и ограничить наносимый таким образом ущерб демократическим правам. В соответствии с указанной процедурой и в случае необходимости в конституции предусматривается возможность ограничения или приостановления на основе чрезвычайных федеральных постановлений осуществления в течение ограниченного срока некоторых демократических или основных прав.

65. Кроме того, если в обычной ситуации любое ограничение индивидуальных свобод должно вводиться в соответствии с законом, так называемый принцип "общих полномочий полиции" разрешает властям принимать имеющие силу закона постановления или отдельные решения не в соответствии с законом всякий раз, когда осуществление того или иного права серьезным и непосредственным образом угрожает общественному порядку или на практике его нарушает. Это право основывается на пунктах 9 и 10 статьи 102 конституции (в которой на федеральный совет возлагается надзор за внутренней и внешней безопасностью Швейцарии и, в частности, за поддержанием спокойствия и порядка) или на неписаной конституционной норме, известной под названием "общее положение о полиции". В целях предупреждения злоупотреблений и нарушений принципа законности федеральный суд строго контролируется условия применения этого права (ПФС 101, la 579/580).

66. Наконец, следует напомнить, что с 1974 года любое ограничение основных свобод должно осуществляться в соответствии с положениями статьи 15 Европейской конвенции о правах человека.

D. Инкорпорация положений международных договоров по правам человека во внутригосударственное законодательство

67. Швейцария относится к государствам с монистической системой, в соответствии с которой международный договор, ратифицированный федеральным советом (иногда его главой, чаще всего по решению парламента или после общенародного референдума, при необходимости после референдума и принятия решения кантонами; по этому вопросу см. пункты 35-39 выше), становится частью федерального права с момента его вступления в силу для Швейцарии, при этом не требуется вводить его положения во внутриправовую систему путем принятия специального закона. Этот принцип является неоспоримым; он вытекает из подпункта 3 пункта 1 статьи 113 конституции, в котором федеральному суду предписывается во всех случаях руководствоваться федеральными законами и договорами, ратифицированными федеральными властями. Такой договор, безусловно, представляет собой международно-правовое обязательство швейцарских властей.

68. За исключением некоторых противоположных решений федеральный суд закрепляет в своей правовой практике последнего времени верховенство международного права над внутригосударственным законодательством (см. ПФС 106 lb 402 и ПФС 109 lb 173). Такова также официальная позиция федерального правительства. (См. общее заключение федерального управления юстиции и управления по международному публичному праву о взаимосвязи между международным правом и внутренним правом в правовой системе Швейцарии от

26 апреля 1989 года, которое содержится в приложении 1/ и которое прямо поддержал федеральный совет в своем послании от 18 мая 1992 года в связи с утверждением договора о европейском экономическом пространстве.)

Е. Прямое использование ссылок на положения договоров по правам человека в судебных органах страны

69. Утверждение о том, что надлежащим образом ратифицированные международные договоры сразу же становятся частью правовой системы Швейцарии и являются международным обязательством государственных органов, вовсе не означает непосредственного применения содержащихся в них норм судами страны и фактической возможности ссылаться на них. Вполне возможна ситуация, когда в международном договоре содержатся положения программного характера, которые служат лишь общей основой решения рассматриваемых в договоре вопросов; другие же договоры ограничиваются определением целей, предоставляя таким образом государствам-участникам широкую возможность определять средства их достижения. Подобные нормы не применяются непосредственно, а предполагают принятие внутригосударственных норм по их конкретизации. Иными словами, они не являются нормами, подлежащими прямому применению во внутригосударственной правовой системе ("self-executing"). Согласно правовой практике федерального суда норма, содержащаяся в той или иной международной конвенции по правам человека, ратифицированной Швейцарией, может непосредственно использоваться гражданином лишь в той мере, в которой она считается в этом контексте и с учетом задачи и цели договора безусловной и достаточно конкретной для того, чтобы: i) иметь прямое действие, ii) применяться в качестве таковой в отдельных случаях и iii) являться основой для принятия конкретного решения (см. ЛФС 112 lb 184). В конечном итоге сами суды определяют в конкретных случаях возможность прямого применения во внутригосударственной правовой системе такого договорного положения.

Ф. Национальные учреждения и органы, контролирующие соблюдение прав человека

70. На федеральном и кантональном уровне существуют различные официальные учреждения, в функции которых входит защита прав человека в отдельных областях. Можно, в частности, упомянуть федеральную консультативную комиссию по проблеме иностранцев и федеральную комиссию по вопросам беженцев, а также управление по вопросам равноправия мужчин и женщин федерального департамента внутренних дел и аналогичные ему органы во многих кантонах.

71. В настоящее время изучается проект об образовании федеральной комиссии по вопросам расизма с учетом присоединения Швейцарии (в течение 1993 года) к Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 года.

1/ С приложениями, упоминаемыми в настоящем документе на языке оригинала в том виде, в котором они были представлены правительством Швейцарии, можно ознакомиться в архиве Центра по правам человека.

72. В городах Цюрих и Винтертур и кантонах Цюрих, Базель-город и Базель-сельский округ были созданы должности омбудсмена, на которого возложена задача оказывать помощь отдельным лицам в их отношениях с органами управления. В ближайшее время такая же должность будет создана в городе Берн. На федеральном уровне в парламент в скором времени будет представлен проект закона об омбудсмене, в задачу которого будет входить информирование граждан о путях и средствах правовой защиты в их конфликтах с федеральными органами власти, разъяснение фактической стороны дела и возможное примирение сторон без каких-либо полномочий принимать решения. К его компетенции могут быть также отнесены вопросы, касающиеся борьбы против расизма.

73. Как правило, вопросами соблюдения и защиты прав человека занимаются все федеральные и кантональные государственные органы, в особенности полиция и судебные органы.

IV. ИНФОРМИРОВАНИЕ И РЕКЛАМНО-ПРОПАГАНДИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

74. Когда федеральный совет предполагает ратифицировать ту или иную конвенцию, он начинает консультации с основными заинтересованными сторонами (политическими партиями, кантонами, университетами, неправительственными организациями и т.д.). Исходя из их результатов, он принимает решение о целесообразности представления договора в парламент для одобрения. Одновременно он направляет послание федеральному собранию о содержании и последствиях принимаемых на себя обязательств. С этим посланием, которое публикуется в "Фей федераль" (официальный бюллетень Конфедерации), могут также ознакомиться заинтересованные представители общественности. Обсуждение данного вопроса в парламенте определенным образом освещается органами печати, радио и телевидением; с другой стороны, помимо парламентских слушаний, вопрос о ратификации конвенции зачастую обсуждается на встречах, симпозиумах и семинарах, которые организуются в университетах или иных учебных заведениях.

75. После ратификации любая конвенция, в том числе конвенция по правам человека, публикуются в "Рекей офисьель де ла Конфедерасьон" и "Рекей систематик де луа федераль" на трех официальных языках страны: немецком, французском и итальянском. Как и при принятии любых федеральных законов, об этих договорах информируются органы, занимающиеся вопросами прав человека, и с ними могут легко ознакомиться все граждане. С учетом важности некоторых договоров им уделяется особое внимание. Это касалось Всеобщей декларации прав человека, которая была опубликована в "Фей федераль" в приложении к докладу 1982 года о политике Швейцарии в области прав человека и переведена на четвертый национальный язык - ретороманский, или Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, которая была опубликована в 1988 году в "Фей федераль" (на трех официальных языках) в связи с 40-ой годовщиной принятия Всеобщей декларации прав человека.

76. Наконец, нельзя забывать о роли неправительственных организаций, многие из которых получают финансовую помощь Конфедерации, в распространении соответствующих конвенций по правам человека как в Швейцарии, так и за границей с помощью публикаций, семинаров или мероприятий по просвещению национальной или международной общественности.

77. Доклады, которые представляются органам по наблюдению за осуществлением конвенций по правам человека, готовятся в сотрудничестве с соответствующими кантональными и федеральными государственными органами, при этом координатором выступает отдел по правам человека управления по международному публичному праву федерального департамента иностранных дел. С неправительственными организациями или иными внешними учреждениями могут проводиться консультации по некоторым вопросам. Если доклады до их представления не обсуждались широкой общественностью, зачастую запрашивается мнение заинтересованных сторон (в частности, парламентных комиссий).

78. Кроме того, федеральный совет предполагает публиковать результаты рассмотрения докладов Швейцарии соответствующими международными органами, что тем самым будет способствовать обсуждению общественностью положения, прогресса и затруднений в области защиты прав человека в Швейцарии.
