



МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНВЕНЦИЯ
О ЛИКВИДАЦИИ
ВСЕХ ФОРМ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

Distr.
GENERAL

CERD/C/270/Add.1
14 March 1997

RUSSIAN
Original: FRENCH

КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

РАССМОТРЕНИЕ ДОКЛАДОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ
В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 9 КОНВЕНЦИИ

Первоначальные доклады государств-участников, подлежащие
представлению в 1995 году

Добавление

Швейцария*

[13 января 1997 года]

* Настоящий доклад представляет собой первоначальный доклад Швейцарии, подлежащий представлению 29 декабря 1995 года.

Базовый документ, являющийся первой частью докладов государств-участников, см. в HRI/CORE/1/Add.29.

С приложениями к настоящему докладу члены Комитета могут ознакомиться в секретариате.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	5
<u>Часть первая</u>		
ОБЗОР ПОЛИТИКИ ШВЕЙЦАРИИ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИЕЙ		
I. ВВОДНОЕ ЗАМЕЧАНИЕ	4	6
II. ИНОСТРАННОЕ НАСЕЛЕНИЕ	5 - 26	6
A. Общие сведения и статистические методы	5 - 12	6
B. Статистические показатели	13 - 18	8
C. Динамика за последнее десятилетие	19 - 26	11
III. КУЛЬТУРНЫЕ И РЕЛИГИОЗНЫЕ МЕНЬШИНСТВА	27 - 32	14
A. Общие сведения	27	14
B. Меньшинство "jenisch"	28	14
C. Языковые меньшинства	29 - 31	16
D. Религиозные меньшинства	32	16
IV. КОНСТИТУЦИОННЫЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С РАСИЗМОМ	33 - 37	16
A. Статья 4 Федеральной конституции	33 - 37	16
V. ОБЩАЯ ПОЛИТИКА БОРЬБЫ С РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИЕЙ	38 - 47	18
A. Национальные меньшинства	39 - 42	18
B. Иностранное население	43 - 46	20
C. Кампании против расизма	47	22

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
<u>Часть вторая</u>		
АНАЛИЗ СТАТЕЙ 2-7 КОНВЕНЦИИ		
I.	ОСУЖДЕНИЕ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ (СТАТЬЯ 2 КОНВЕНЦИИ)	48 - 60 23
A.	Общие сведения	48 - 49 23
B.	Статья 4 Федеральной конституции и уважение государственными органами принципа равного обращения (пункты 1 а) и б) статьи 2, наименование)	50 - 51 23
C.	Проблема дискриминации применительно к различным группам иностранцев и оговорка, высказанная Швейцарией в связи с ее иммиграционной политикой (пункт 1 а) статьи 2)	52 - 56 24
D.	Принцип равного обращения и его применение к отношениям между отдельными лицами (пункты 1 с) и d) статьи 2)	57 - 59 26
E.	Поддержка организаций и движений, выступающих за интеграцию	60 27
II.	ОСУЖДЕНИЕ АПАРТЕИДА (СТАТЬЯ 3 КОНВЕНЦИИ)	61 - 63 27
III.	МЕРЫ ПО КВАЛИФИКАЦИИ НЕКОТОРЫХ АКТОВ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ В КАЧЕСТВЕ УГОЛОВНО- НАКАЗУЕМЫХ ДЕЯНИЙ (СТАТЬЯ 4 КОНВЕНЦИИ)	64 - 72 29
IV.	ЛИКВИДАЦИЯ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ, В ЧАСТНОСТИ, В ОБЛАСТИ НЕКОТОРЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (СТАТЬЯ 5 КОНВЕНЦИИ)	73 - 166 32
A.	Право на равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие (пункт а) статьи 5)	75 - 81 32

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
В. Право на личную безопасность и защиту со стороны государства (пункт b) статьи 5) . . .	82 - 84	34
С. Политические права (пункт с) статьи 5) . . .	85 - 103	35
Д. Другие гражданские права (пункт d) статьи 5)	104 - 150	44
Е. Экономические, социальные и культурные права (пункт e) статьи 5 Конвенции)	151 - 166	64
V. ГАРАНТИИ ЭФФЕКТИВНОЙ ЗАЩИТЫ И СРЕДСТВ ЗАЩИТЫ (СТАТЬЯ 6 КОНВЕНЦИИ)	167	70
VI. МЕРЫ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ, ВОСПИТАНИЯ, КУЛЬТУРЫ И ИНФОРМАЦИИ (СТАТЬЯ 7)	168 - 201	70
А. Введение	168 - 178	70
В. Воспитание и образование	179 - 185	73
С. Культура	186 - 192	76
Д. Информация	193 - 201	78
Перечень приложений		81

Введение

1. Швейцария присоединилась к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года (ниже "Конвенция") 29 ноября 1994 года. Конвенция вступила в силу для Швейцарии 29 декабря 1994 года. В соответствии со статьей 9 Конвенции государства-участники обязуются представлять периодические доклады "о принятых законодательных, судебных, административных или других мерах, с помощью которых проводятся в жизнь положения настоящей Конвенции". Первоначальный доклад Швейцарии Комитету по ликвидации расовой дискриминации (ниже "Комитет") был подготовлен в соответствии с руководящими принципами Комитета, содержащимися в документе CERD/C/70/Rev.3 от 23 июля 1993 года.

2. Первоначальный доклад, дополненный приложениями, по сути дела состоит из двух отдельных документов: а) базового документа, являющегося первой частью докладов государств-участников (HRI/CORE/1/Add.29 от 2 июля 1993 года), и б) настоящего документа, включающего две части: общую часть, содержащую информацию о структуре населения страны, а также об общей политике в области борьбы с расовой дискриминацией и специальную часть, посвященную комментариям к статьям 2-7 Конвенции.

3. Доклад был подготовлен Отделом международного публичного права, федеральными управлениями юстиции, по делам иностранцев, по делам беженцев, культуры и статистики. Высказать свое мнение по данному докладу было предложено Федеральной комиссии по борьбе с расизмом, а также федеральным комиссиям по делам иностранцев и беженцев. Доклад был утвержден Федеральным советом 18 декабря 1996 года.

1/ Перечень из десяти приложений содержится в конце настоящего документа. С этими приложениями можно ознакомиться в архивах Центра по правам человека.

Часть первая

ОБЗОР ПОЛИТИКИ ШВЕЙЦАРИИ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИЕЙ

I. ВВОДНОЕ ЗАМЕЧАНИЕ

4. В первой части доклада приводится информация о населении, проживающем в Швейцарии. Она дополняет и обновляет данные, содержащиеся в базовом документе (HRI/CORE/1/Add.29). В ней приводятся также общие сведения относительно соответствующих конституционных и законодательных положений, а также относительно политики, проводимой швейцарскими властями в области борьбы с расовой дискриминацией. Эта информация в соответствующих случаях дополняется комментариями по статьям 2-7 Конвенции, которые образуют вторую часть настоящего доклада.

II. ИНОСТРАННОЕ НАСЕЛЕНИЕ

A. Общие сведения и статистические методы

5. В 1995 году численность населения Швейцарии составляла 7 080 948 человек, из которых 19,6% приходилось на долю иностранцев 2/. В 1995 году было подано 17 021 ходатайство о предоставлении убежища лицам из 140 стран. Заявителями были главным образом жители бывшей Югославии (Сербия и Черногория), Боснии и Герцеговины, Шри-Ланки и Турции.

6. Статистические данные о населении в Швейцарии получены, с одной стороны, на основе федеральной переписи населения, которая содержит указания на страну происхождения, статус пребывания иностранцев, место рождения, родной язык и религиозную принадлежность жителей, а с другой стороны – на основе ежегодных статистических показателей динамики иностранного населения, которые рассчитываются на базе данных Федерального управления по делам иностранцев (пол, возраст, гражданское состояние, статус пребывания, местожительство) и данных о международных чиновниках. Однако основным и наиболее полным источником данных об иностранцах, проживающих в Швейцарии, является Центральный регистр иностранцев (ЦРИ). Речь идет об

2/ Средняя численность постоянного населения. Источник: Федеральное статистическое управление, ежегодный статистический обзор численности населения (ЕСПОП).

автоматизированном регистре, который ведет Федеральное управление по делам иностранцев (ФУИ) в сотрудничестве с соответствующими федеральными службами. ЦРИ позволяет получать статистические данные об иностранцах, осуществлять надзор, подписанный Федеральным законом о пребывании и постоянном проживании иностранцев от 26 марта 1931 года (ниже ЗППИ) 3/, и совершенствовать работу органов по делам иностранцев. Что касается лиц, просящих убежища, то статистический учет подаваемых ими ходатайств ведет регистрирующее их Федеральное управление по делам беженцев.

1. База статистических данных Федерального статистического управления

7. База статистических данных Федерального статистического управления зависит:

а) применительно к переписи населения – в значительной степени от предыдущих переписей. Наряду с этим запрашивается мнение экспертов;

б) применительно к ежегодной статистике численности населения (ЕСПОП) – от Федерального законодательства по вопросам иммиграции лиц, имеющих иностранное гражданство.

8. Вопросник для федеральной переписи населения не содержит заранее определенных позиций для языка (за исключением четырех национальных языков и английского языка) или для религии (за исключением евангелической реформатской церкви и римско-католической церкви). В этой связи ответы являются весьма подробными. Затем они группируются в ходе обработки данных (16 категорий для религии, 28 категорий для языка). Большинство приводимых таблиц содержат, однако, более ограниченное число позиций. Что касается иностранцев, то данные переписи либо подробно представляют различные страны происхождения, либо группируются по регионам и континентам, главным образом в соответствии с классификацией Организации Объединенных Наций.

2. База статистических данных Федерального управления
по делам иностранцев

9. На основе указа о Центральном регистре иностранцев от 23 ноября 1994 года 4/ и Федерального закона о пребывании и постоянном проживании иностранцев от 26 марта 1931 года устанавливаются такие критерии, как гражданство, пол, гражданское состояние, возраст, род занятий, отрасль экономики, сроки пребывания и т.д. Аналогичным образом критерием является категория вида на жительство: сезонный вид на жительство

3/ Систематическое собрание федеральных законов (RS 142.20).

4/ RS 142.215.

(категория А); годовой вид на жительство (категория В); разрешение на постоянное проживание (категория С); вид на жительство для лиц, проживающих в приграничных районах (категория G); вид на жительство для кратковременного пребывания (категория L). Данные о культурных, религиозных и этнических группах, а также данные о составе семей, социальном положении, уровне безработицы и уровне образования не включаются в Центральный регистр иностранцев.

3. База статистических данных Федерального статистического управления

10. Обработка статистических данных Федерального управления по делам беженцев, касающихся предоставления убежища, ведется по соответствующим категориям. Используются категория гражданства и с 1 января 1993 года – категория этнической принадлежности для некоторых стран. Эти категории не содержат указания на возраст, состав семьи и экономическое или социальное положение соответствующих лиц. С 1993 года основные данные Федерального управления по делам беженцев приводятся в разбивке по признаку пола.

4. Периодичность и надежность статистических данных

11. Статистические данные Федерального статистического управления публикуются ежегодно (ежегодный обзор населения). Обобщение статистических данных Федерального управления по делам иностранцев производится на ежемесячной основе, и они полностью публикуются три раза в год. Наконец, статистические данные Федерального управления по делам беженцев распространяются ежемесячно (для внутреннего пользования). Публикация для широкой общественности осуществляется три раза в год.

12. Ответы на вопросник в связи с переписью являются обязательными (он составлен на 9 языках), точно так же, как и в случае регистрации иностранцев и лиц, просящих убежища. Очевидно, что иностранцы, находящиеся в стране незаконно, чаще всего не включаются в статистику. Надежность статистических данных является высокой. Сопоставления данных переписи и данных Центрального регистра иностранцев, а также ежегодных статистических данных о численности населения свидетельствуют о хорошем согласовании на уровне глобальных результатов.

В. Статистические показатели

13. Приводимые ниже таблицы (см. приложения 1–8) содержат основные результаты переписи 1990 года; однако эти данные уже точно не отражают нынешнее положение, в особенности применительно к безработным. Эти таблицы содержат следующие статистические данные:

- 0.101-00: Данные о возрасте, религии, языке, размере домашних хозяйств швейцарцев и иностранцев
- 0.103-00.01: Данные о роде занятий и уровне образования для швейцарцев и иностранцев
- 1.113-00: Данные о стране происхождения иностранцев и статусе пребывания в разбивке по половому признаку
- 2.003-00.07: Данные об основном языке для иностранного населения
- 2.105-00.01: Данные о стране происхождения иностранцев и религиозной принадлежности
- 5.141-00.03: Данные о численности иностранцев, занимающихся какой-либо трудовой деятельностью, социально-профессиональных категориях и продолжительности трудовой деятельности
- 7.115-00.02: Данные о социально-профессиональных категориях и видах домашних хозяйств: швейцарцы.
- 7.115-00.03: Данные о социально-профессиональных категориях и видах домашних хозяйств: иностранцы.

14. Указанные статистические данные надлежит дополнить и обновить нижеследующими данными, предоставленными Федеральным управлением по делам иностранцев:

Численность иностранного населения, постоянно проживающего в стране (продолжительность пребывания свыше 12 месяцев), по странам происхождения на конец декабря 1995 года

Италия	358 933
Бывшая Югославия	294 217
Португалия	134 827
Испания	101 412
Германия	90 903
Турция	78 615
Франция	53 612
Австрия	28 109

Великобритания	18 384
Нидерланды	13 622
Соединенные Штаты Америки	11 383

В разбивке по континентам

Европа	1 221 495
в том числе члены ЕС и ЕАСТ	827 891
Африка	24 297
Америка	35 128
Азия	47 594
Океания	1 674
Без гражданства, государство не известно	386
<u>Итого</u>	<u>1 330 574</u>

(или 18,9% всего населения)

1. Структура иностранного населения, постоянно проживающего в стране в разбивке по возрастному признаку

15. На конец 1995 года 69% иностранного населения, проживавшего в стране (919 476), составляли лица в возрасте от 20 до 64 лет, которые, следовательно, по возрасту могли заниматься приносящей доход деятельностью. Вторую ступень занимали дети и молодые люди в возрасте до 19 лет, число которых составляло 353 193 человека, или 27%; наконец, в третью группу входили лица в возрасте 65 лет и старше (главным образом пенсионеры), численность которых составила 60 905 человек, или около 5%, т.е. являлась незначительной.

16. Возрастная структура иностранного населения существенно отлична от аналогичной структуры среди швейцарцев. Численность группы, в которую входили дети и молодежь в возрасте до 19 лет, а также возрастной группы от 20 до 64 лет, была намного ниже у швейцарцев, чем у иностранцев. Напротив, число швейцарцев пенсионного возраста в пропорциональном отношении в несколько раз превышало соответствующий показатель для иностранцев.

2. Пол и гражданское состояние

17. Общее число иностранцев, зарегистрированных на конец 1995 года, составило 1 330 574 человека, или 721 836 мужчин и 608 738 женщин; 544 461 человек не состояли в браке, 705 902 человека состояли в браке; насчитывалось 25 187 вдов и вдовцов и 45 024 разведенных. Из лиц, не состоявших в браке, дети в возрасте до 16 лет составляли 283 022 человека.

3. Признанные беженцы

18. Общее число иностранцев включало 24 581 беженца, которым Швейцария предоставила убежище. В указанное число беженцев входили, в частности, 6 529 граждан бывшей Югославии, 4 197 вьетнамцев, 3 750 турок и 1 246 камбоджийцев. Разбивка по континентам показывает, что на конец 1995 года 56% являлись выходцами из Европы, 37% - из Азии и 7% - из других континентов.

С. Динамика за последнее десятилетие

19. Таблицы Федерального статистического управления, приводимые ниже (см. приложения 9 и 10), свидетельствуют об основных изменениях за десятилетние периоды, зафиксированных в ходе переписи. Следует, в частности, отметить, что состав иностранного населения, включая языковые и религиозные характеристики, существенно изменился с начала века.

1.219-01: Число иностранцев и страна происхождения с 1900 года.

2.201-01: Религиозная принадлежность.

20. Эти таблицы надлежит дополнить и обновить нижеследующими данными, предоставленными Федеральным управлением по делам иностранцев:

Иммиграция в 1995 году для целей получения вида на жительство на срок более 12 месяцев, в разбивке по странам происхождения

Бывшая Югославия	24 478
Португалия	10 362
Германия	8 741
Италия	7 239
Франция	5 246
Турция	3 818

Испания	2 957
Соединенные Штаты Америки	2 864
Великобритания	2 611
Австрия	1 542
Нидерланды	1 448
<u>Европа в целом</u>	<u>75 291</u>
в том числе государства - члены ЕС и ЕАСТ	43 933
Африка	3 566
Азия	7 098
Америка	7 844
Океания	449
без гражданства, государство не известно	20
<u>Всего</u>	<u>94 268</u>

В 1995 году в Швейцарию въехали 94 268 иностранцев с целью проживания в стране сроком более 12 месяцев. 32 904 новых иммигранта занимались приносящей доход деятельностью.

21. Распределение общей численности новых иммигрантов является следующим: 34 931 (или 37,1%) въехали в страну по причине воссоединения семьи, 15 174 (16,1%) относятся к кантональным или федеральному контингентам 5/, 6 374 (6,8%) получили годовое разрешение на пребывание вместо сезонного разрешения, 10 000 (10,6%) составляли школьники или студенты, 1 787 (1,9%) получили разрешение на пребывание по гуманитарным причинам и остальные 26 002 (27,5%) составляли швейцарцы, вернувшиеся в страну, дети, помещенные в семьи в целях усыновления, беженцы, признанные в качестве таковых, пенсионеры и рантье, а также лица, имеющие иностранное гражданство и вступившие в брак со швейцарцем или швейцаркой.

5/ Число первоначальных годовых разрешений на пребывание, предусматривающих возможность приносящей доход деятельности, котируется на кантональном и федеральном уровнях; таким образом, кантоны и Конфедерация ежегодно располагают ограниченным числом подобных разрешений на проживание.

1. Динамика числа признанных беженцев в 1995 году

22. Численность беженцев (без учета лиц, просящих убежища) сократилась с конца 1994 года по конец 1995 года на 2 667 человек (или 9,8%) и составила 24 581 человек.

2. Общая характеристика лиц с иностранным гражданством, проживавших в стране в 1995 году

23. По сравнению с концом 1994 года численность постоянно проживавших в стране лиц с иностранным гражданством, увеличилась на 30 485 человек, или на 2,3% (в то время как в предыдущем году рост составил 39 806 человек, или 3,2%). В стране насчитывается 21 771 выходец из бывшей Югославии, причем численность этой группы возросла в наибольшей степени.

3. Динамика численности лиц с иностранным гражданством, постоянно проживавших в стране с 1985 года

24. После снижения численности иностранного населения в период 1975-1980 годов, обусловленного главным образом экономическим спадом, она вновь стала возрастать в 80-х годах, вначале умеренно, а затем с 1985 года значительно; в период 1980-1984 годов она увеличилась на 48 000 человек (+5,4%), а в период 1985-1989 годов на 108 000 (+11,6%). В конце последнего периода общая численность составила 1 040 000 человек. В ходе шести последних лет (1990-1995 годы) указанный рост сохранился и составил 291 000 человек (+28% по сравнению с концом 1990 года). На конец декабря 1995 года общая численность достигла рекордного уровня. Однако с 1992 года тенденция к росту численности иностранцев замедлилась.

25. Доля иностранного населения, постоянно проживающего в Швейцарии, по сравнению с общей численностью населения, постоянно проживающего в стране, возросла с 14,6% в 1985 году до 18,9% в 1995 году. В течение этого периода был отмечен рост на 391 000 человек. Изменение численности еще более заметно среди проживающего в стране иностранного самодеятельного населения, которое в период 1985-1995 годов увеличилось на 180 000 и достигло 729 000 человек.

26. Следует отметить, что Швейцария (после Лихтенштейна и Люксембурга) является европейской страной с наибольшей долей иностранного населения, проживающего на ее территории. Политика натурализации является в определенном смысле ограничительной, чем, по-видимому, и обусловлены масштабы численности иностранного населения в сравнении с международными показателями. В этой связи следует отметить, что

пересмотр Федеральной конституции в вопросах приобретения и утраты швейцарского гражданства был поддержан населением, однако отвергнут большинством кантонов 12 июня 1994 года. Этот пересмотр должен был, в частности, позволить иностранцам, которые провели свое детство в стране, пользоваться упрощенной процедурой натурализации, характеризующейся сокращением сроков, обычно требуемых для ее осуществления.

III. КУЛЬТУРНЫЕ И РЕЛИГИОЗНЫЕ МЕНЬШИНСТВА

A. Общие сведения

27. В Швейцарии плюрализм языков и вероисповеданий объясняется исторически. Федеральное единство в гораздо большей степени цементируется общими политическими убеждениями и идеалами, таким, как федерализм, правовое государство и демократия, нежели языковым или культурным единством. Кроме того, федеральное государство состоит из образований – кантонов, которые существовали до его создания. Такое наложение административных, языковых и культурных границ затрудняет преобладание какой-либо группы, даже в том случае, когда она составляет очевидное большинство, как, например, немецкоговорящая часть населения. С другой стороны, швейцарский федерализм, поощряя взаимопонимание и взаимное уважение индивидов в рамках федерального государства при соблюдении территориальной целостности и национального единства, своеобразно и существенно способствует уважению прав меньшинств 6/.

B. Меньшинство "jenisch"

28. В Швейцарии не существует этнических меньшинств в строгом смысле этого слова. Единственной группой, к которой можно применить этот термин, являются номады или "кочевники". Точные данные о кочевом населении, проживающем в Швейцарии, отсутствуют. Согласно оценкам, оно составляет порядка 25 000 человек, среди которых 4 000–5 000 не ведут оседлый образ жизни 7/. Значительное большинство кочевников в Швейцарии относят себя к группе "jenisch", хотя некоторые считают себя цыганами или синти.

6/ Сводное изложение особенностей швейцарского федерализма с точки зрения защиты меньшинств, см. в докладе, представленном проф. Женевского университета Ж. Малинверни Европейской комиссии за развитие демократии посредством права (документ CDL(91)21 от 8 октября 1991 года).

7/ Источник: "Fahrende Menschen in der Schweiz", Caritas Suisse, Documentation 1/88, 1988, p. 5.

С. Языковые меньшинства

29. В Швейцарии насчитывается четыре национальных и официальных языка. В ходе голосования 10 марта 1996 года народ и кантоны приняли новую редакцию статьи Конституции о языках (статья 116 Федеральной конституции). Это положение дополняет прежнюю статью 116 Федеральной конституции, в которой уже перечислялись четыре национальных языка, и вводит упоминание о компетенции в плане содействия развитию языков, которой наделяется Конфедерация. Эта компетенция включает меры, направленные на содействие взаимопониманию и обменам между языковыми общинами страны, а также на поддержку кантонов Тичино и Граубюнден в сохранении и развитии ретороманского и итальянского языков. Наряду с немецким, французским и итальянским языками ретороманский язык теперь имеет статус национального и официального языка Конфедерации. Это означает, что граждане, говорящие на ретороманском языке, могут отныне обращаться к федеральным властям на этом языке. Области использования ретороманского языка в федеральном плане, а также конкретные федеральные полномочия в области содействия развитию языков меньшинств устанавливаются законом. Федеральный парламент принял 6 октября 1995 года новый Федеральный закон о финансовой поддержке в целях сохранения и развития ретороманского и итальянского языков и культуры.

30. Данные о родном языке (т.е. языке, на котором человек думает и которым он владеет лучше других), собранные в ходе переписи 1990 года, дают следующую картину: на немецком языке говорит 63,6% населения, на французском – 19,2%, на итальянском – 7,6% и на ретороманском – 0,6%. Около 8,9% населения имеют другой родной язык, отличный от четырех национальных языков. Из 26 кантонов и полукантонов 17 являются немецкоговорящими, четыре – франкоговорящими, один – италоговорящим (с незначительным немецкоязычным меньшинством) и три кантона – являются двуязычными, а именно кантон Берн, где большинство составляет немецкоязычное население, и кантоны Фрибур и Вале, где большинство говорит на французском языке. Кантон Граубюнден является трехязычным с большинством немецкоговорящего населения. Немецкоязычные, франкоязычные и италоязычные ареалы являются относительно стабильными. В то время как число лиц, говорящих на немецком языке сократилось на 5% за последние 30 лет, а число лиц, говорящих на итальянском языке – на 2%, число лиц, говорящих на французском языке, напротив, увеличилось на 0,5% за этот же период. Что касается ретороманского языка, то он постоянно теряет свою значимость и даже находится под угрозой исчезновения.

31. В многоязычных кантонах были найдены различные способы обеспечения сосуществования и равенства прав между языковыми общинами. В большинстве кантонов полномочия в области образования и культурной политики были децентрализованы на уровне округов или общин. Аналогичным образом дело обстоит в судебной области, которая децентрализована на уровне округов, причем в кантональных судах слушание

ведется на языке, использовавшемся в суде первой инстанции. Что касается Федерального суда, то в ходе процедуры обжалования по гражданским и административным делам он использует язык того кантона, где было вынесено решение по делу, а в случае уголовных дел в нем используется язык обвиняемого, если речь идет об одном из официальных языков.

D. Религиозные меньшинства

32. В конфессиональном плане население страны включает 40% протестантов, 46,7% последователей римско-католической церкви, 0,2% приверженцев христианско-католической церкви (старокатолики), 2,2% мусульман, 1% православных, 0,3% иудеев и 7,4% лиц без вероисповедания. Кроме того, существуют также другие весьма малочисленные верования (мормоны и т.д.), по которым отдельные статистические данные отсутствуют и к которым в совокупности относятся порядка 2,8% населения.

IV. КОНСТИТУЦИОННЫЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С РАСИЗМОМ

A. Статья 4 Федеральной конституции

33. Пункт 1 статьи 4 Федеральной конституции гласит, что все швейцарцы равны перед законом. Второе предложение этого же абзаца указывает на исторический контекст, в котором в 1848 году появилась эта формулировка: "в Швейцарии не существует ни различий, ни привилегий по признаку местожительства, рождения, личного статуса или сословного положения". Наконец, второй пункт касается равенства мужчин и женщин, что выходит за рамки объекта настоящей Конвенции.

34. Обязанность обеспечивать равное обращение тесно связана с защитой достоинства всех людей, что является принципом, лежащим в основе концепции прав человека. Человеческое достоинство и, следовательно, защита прав человека по определению обеспечиваются равным образом всем людям. В соответствии с этим принципом обязательство обеспечивать равенство перед законом запрещает государству принимать решения "исходя из личного статуса", равно как и решения, отдающие предпочтение или дискриминирующие некоторых лиц или группы лиц. Обязанность обеспечивать равенство перед законом закрепляется в законодательстве и проявляется в сфере правоприменения. Однако эта обязанность не требует строго уравнительного отношения. В то же время она допускает лишь должным образом мотивированное неравенство в обращении; иногда она даже предполагает такое неравенство. Обязательство обеспечивать равенство перед законом гарантирует, таким образом, наличие гибкого правопорядка, основанного на объективных

различиях 8/. Федеральный суд выразил эту же мысль, отметив, что принцип равенства перед законом, в частности, нарушается, когда идентичные ситуации не рассматриваются одинаковым образом, исходя из их схожести, или когда различные ситуации не рассматриваются различным образом, исходя из их различного характера 9/. Из этого вытекает, что позитивное неравенство в обращении, а именно конкретные и временные меры, принимаемые в пользу групп, находящихся в особо неблагоприятном положении, и направленные на исправление прежней или настоящей дискриминации, не только законно с точки зрения конституционного права, но может также предписываться в некоторых обстоятельствах, что, впрочем, в полной мере соответствует пункту 4 статьи 1 Конвенции.

35. Хотя в статье 4 Конституции не содержится ясной ссылки ни на "расу", ни на цвет кожи, к этим критериям различия, бесспорно, имплицитно применяется запрещение дискриминации. Запрещение расовой дискриминации рассматривается сегодня в качестве одного из основных компонентов принципа равного обращения и является непреложным 10/. В этой связи Федеральный суд квалифицировал дискриминационное законодательство третьего Рейха в качестве противоречащего швейцарскому правопорядку и запретил его применение в Швейцарии 11/.

36. Вопреки букве статьи 4 Конвенции правообладателями являются не только швейцарцы, но также и иностранцы 12/. Равенство является правом человека, имеющим универсальное применение. Статус иностранца может, однако, объективно обуславливать различие в обращении, когда швейцарское гражданство играет основополагающую роль в регламентируемых явлениях. Также обстоит дело, в частности, с гражданскими правами и обязанностями. Аналогичным образом статья 69-тер Конституции наделяет Конфедерацию правом принимать законы относительно въезда, выезда, пребывания и постоянного проживания иностранцев 13/.

8/ Müller, Jörg Paul, "Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung", Berne, 1991, p. 214.

9/ См. ATF (Recueil des arrêts du Tribunal fédéral) 113, Ia 10, и ссылки на приведенные выше судебные решения.

10/ Müller, Jörg Paul, *op. cit.*, *loc. cit.*

11/ ATF 68, II 377ss.

12/ ATF 93 I 1.

13/ Комментарий этого законодательства приводится ниже.

37. В июне 1995 года Федеральный совет вынес на референдум проект реформы Федеральной конституции. Этот проект содержит, в частности, статью 7, интересующая нас часть которой изложена в следующей редакции: "Все люди равны перед законом. Никто не должен подвергаться дискриминации, в частности по признаку его происхождения, пола, расы, языка, социального положения, а также его религиозных, философских и политических убеждений".

v. ОБЩАЯ ПОЛИТИКА БОРЬБЫ С РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИЕЙ

38. Определение общей политики борьбы с расовой дискриминацией должно учитывать тот факт, что явление расизма может затрагивать как иностранцев, так и швейцарцев, которые характеризовались бы некоторыми отличительными внешними особенностями (язык, религия, образ жизни) по сравнению с большинством населения. В этой связи надлежит упомянуть о целях и инструментах политики, касающейся статуса четырех национальных языков, о политике в отношении иностранцев (соображения, касающиеся миграции, политики приема и интеграции), кампаниях против расизма, а также о создании Федеральной комиссии по борьбе с расизмом 14/.

A. Национальные меньшинства

1. Языковые меньшинства

39. Наличие четырех языковых общин рассматривается в качестве конститутивного компонента швейцарского общества. Выбор структуры федеративного государства с учетом культурного многообразия предполагает уважение и терпимость по отношению к языковым меньшинствам. Эта политика выражается в статусе национального языка, признанного в Федеральной конституции за немецким, французским, итальянским и ретороманским языками. К этому нужно добавить такую цель, как содействие развитию языков меньшинств. Следует напомнить, что в марте 1996 года народом и кантонами была принята новая статья 116 Федеральной конституции, касающаяся официальных и национальных языков 15/. Относительно средств массовой информации необходимо отметить, что швейцарское радио и телевидение (ШРТ) подразделяется на три региональных управления – немецкоговорящее, франкоговорящее и италоговорящее, каждое из которых имеет свои собственные программы. Меньшинство, говорящее на ретороманском языке, располагает эфирным временем в рамках программы немецкоговорящего региона.

14/ О круге ведения и деятельности Федеральной комиссии по борьбе с расизмом см. пункты 169-173.

15/ По этому вопросу см. выше пункты 29-31.

2. Меньшинство "jenisch"

40. Следует признать, что, как и в других европейских странах, кочевники, проживающие в Швейцарии, являлись жертвами оскорблений и даже преследований 16/, однако в последние годы их отношения с властями эволюционировали в направлении лучшего взаимопонимания и сотрудничества. Один из решающих этапов этой эволюции можно отнести к 1972 году, когда была распущена ассоциация взаимопомощи "Странствующие дети", основанная в 1926 году фондом "Про Роспуск этой организации взаимопомощи был вызван злоупотреблениями, совершенными во имя защиты детей кочевников (принуждение детей к оседлому образу жизни, разлучение 619 детей с их семьями 17/). Кроме того, фонд "Про Ювентуте" принес официальные извинения общине кочевников и выплатил компенсацию пострадавшим лицам. В общей сложности приблизительно 1 900 пострадавшим была выплачена сумма в 11 млн. франков.

41. Проживающие в стране кочевники, как правило, имеют швейцарское гражданство и без дискриминации пользуются всеми правами, гарантированными Конституцией, законодательством и соответствующими международными договорами. В частности, они имеют право на свою собственную культурную жизнь и право говорить на своем языке. Однако неоспоримо, что осуществление некоторых прав, в частности социального, экономического и культурного характера, для них затруднено, в связи с тем, что их образ жизни не приспособлен к государственной инфраструктуре (школы; кантональные нормы в области труда; социальное страхование; специально обустроенные территории; доступ к коммунальной инфраструктуре общин и т.д.). В своем докладе за 1983 год, озаглавленном "Номады в Швейцарии", Комиссия по изучению данного вопроса, назначенная Федеральным департаментом юстиции и полиции, анализирует сложившееся положение, которое в значительной степени относится к сфере компетенции общин, а также порождаемые им проблемы. Она предлагает также ряд мер, направленных на улучшение этого положения.

42. В петиции, направленной Федеральному совету в ноябре 1993 года, кочевники требовали официального признания их народа, создания специально обустроенных мест для их приема и заключения межкантонального соглашения, позволяющего им осуществлять свою деятельность вне зависимости от кантональных границ. (Действительно, лицензии бродячим торговцам выдаются каждым кантоном и действительны лишь на его

16/ Исторический обзор, см. в "Fahrende Menschen in der Schweiz", p. 7-13 (см. выше сноску 7).

17/ Данные взяты из "Hilfswerk Kinder der Landstrasse", Kantonale Arbeitsgruppe. Bericht und Antrag vom 8. Mai 1987, p. 6.

территории.) В течение ряда лет Конфедерация оказывает финансовую поддержку центральной швейцарской ассоциации группы номадов или "странствующих людей". Наряду с этим парламент обсуждает вопрос о возможном создании фонда "Обеспечение будущего для швейцарских кочевников", который занимался бы конкретными проблемами этой группы.

В. Иностранное население

1. Соображения относительно миграции

43. В этой области упор делается на разработку и осуществление стратегий в европейском масштабе с целью противостоять растущему миграционному давлению. В самом деле, согласованный подход европейских государств представляется необходимым, особенно в следующих областях:

- a) меры по борьбе с причинами возникновения миграционных потоков в государствах эмиграции;
- b) меры по борьбе с незаконной иммиграцией; и
- c) меры по совершенствованию обмена информацией.

Политика Швейцарии в области иммиграции будет более подробно изложена в первой главе второй части, посвященной статье 2 Конвенции. Однако следует отметить, что Федеральный совет в настоящее время занят пересмотром этой политики для определения целей, содержания и инструментов будущей миграционной политики Швейцарии.

2. Политика приема и установления квот

44. В целях обеспечения сбалансированного соотношения между численностью населения Швейцарии и численностью проживающего в стране иностранного населения прием новых иностранных иммигрантов ограничен. Разрешения на пребывание с целью ведения приносящей доход деятельности выдаются на основе установленных квот 18/. Эта политика, направленная на сохранение сбалансированного соотношения между местным и иностранным населением, в определенном смысле позволяет избежать проявлений расизма или ксенофобии.

18/ Более подробно см. ниже первую главу части второй, посвященную статье 2 Конвенции (пункты 48-59).

3. Политика интеграции

45. Здесь наиболее тесно переплетаются юридический и неюридический подходы. Под углом зрения права необходимо учитывать тот факт, что юридический статус иностранца укрепляется в зависимости от срока его пребывания. Разрешение на постоянное проживание (72% проживающих в стране иностранцев), как правило, выдается после 10-летнего пребывания (5 лет согласно некоторым двусторонним договорам). Это разрешение предоставляет иностранке и иностранцу возможность географической и профессиональной мобильности, а также более высокую степень уверенности в отношении его права проживания в стране. С этого момента, за исключением права голосовать и быть избранным, можно говорить о наличии практически одинакового обращения по сравнению с гражданами страны. Безопасность пребывания в равной степени способствует укреплению стремления к интеграции. Юридический аспект представляет собой, таким образом, важный элемент в деле содействия равенству возможностей. В неюридическом аспекте социальная интеграция осуществляется главным образом на местном уровне под эгидой кантонов и общин. Федеральная комиссия по делам иностранцев (ФКИ), о которой будет подробнее говориться в той главе третьей части настоящего доклада, которая посвящена статье 7 Конвенции, играет в данной области важную роль.

46. Под "интеграцией" понимается, с одной стороны, прием иностранца в швейцарское общество, а с другой – его способность интегрироваться в окружающую социальную среду, не отказываясь при этом от своей изначальной культурной принадлежности и своего гражданства. Иностранцы должны иметь возможность завязывать отношения с местным населением и участвовать в общественной жизни. Процесс интеграции предполагает стремление к открытости и взаимному признанию иммигранта и швейцарца при уважении личности каждого (таким образом, интеграция не тождественна ассимиляции). Перспективы успешной интеграции непосредственно зависят от частоты и разнообразия социальных контактов по месту работы и в свободное время. Федеральный совет в своих многочисленных постановлениях подтвердил эту концепцию интеграции, которая не оспаривается иностранцами, проживающими в Швейцарии. Однако подчас они критикуют недостаточное проявление этой политической воли в повседневной жизни. Следует вести поиск решений в первую очередь там, где возникают проблемы совместной жизни швейцарцев и иностранцев в человеческом, культурном, социальном и экономическом аспектах, т.е. на предприятиях, на рабочих местах, в учебных заведениях, в местах проживания, в кварталах и приходах, в рамках различных организаций и ассоциаций. Из этого вытекает, что общины должны играть важную роль в деле осуществления этой политики в целом. В данном контексте следует подчеркнуть значение деятельности на кантональном, региональном и общинном уровнях, осуществляемой службами содействия иностранцам и местными консультативными комиссиями по делам иностранцев. Критические замечания высказывались подчас в отношении процедуры натурализации, которая рассматривается в качестве слишком длительной и чересчур селективной.

С. Кампании против расизма

47. Следует еще раз напомнить, что Швейцария активно участвует в осуществлении положений резолюций, принятых в Вене главами государств и правительств государств - членом Совета Европы и касающихся, в частности, реализации Плана действий Совета Европы по борьбе с расизмом и нетерпимостью. В национальном плане Федеральный совет учредил Национальный комитет по проведению в Швейцарии европейской кампании против расизма, антисемитизма и нетерпимости, предусмотренной в указанном выше Плане действий. Эта кампания была с успехом проведена в 1995 году. Следует отметить, что Швейцарский совет по делам молодежи уже проводил в 1990 году национальную кампанию против расизма при поддержке Конфедерации.

Часть вторая

АНАЛИЗ СТАТЕЙ 2-7 КОНВЕНЦИИ

I. ОСУЖДЕНИЕ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ (СТАТЬЯ 2 КОНВЕНЦИИ)

A. Общие сведения

48. Обязательства государств – участников Конвенции определены в общем виде в статье 2 и более конкретно изложены в статьях 3–7. Согласно пункту 1 статьи 2, государства-участники осуждают расовую дискриминацию и обязуются проводить политику ликвидации расовой дискриминации и способствовать взаимопониманию между всеми расами. Пункт 2, исходящий из законности позитивной дискриминации по смыслу статьи 1, обязывает государства-участники принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, принадлежащих к этим группам.

49. Учитывая характер статьи 2 Конвенции, настоящие замечания ограничиваются общим представлением и будут развернуты по мере необходимости в главах, посвященных статьям 3–7. Причины, побудившие Швейцарию высказать оговорку к пункту 1 а) статьи 2 Конвенции, будут, однако, изложены подробно.

B. Статья 4 Федеральной конституции и уважение государственными органами принципов равного обращения (пункты 1 а) и б) статьи 2, напоминание)

50. Как указывалось в части первой настоящего доклада, пункт 1 статьи 4 Федеральной конституции гласит, что все швейцарцы равны перед законом. Судебная практика распространяет применение этого принципа также и на иностранцев. В соответствии с этим принципом обязательство обеспечивать равенство перед законом запрещает государству принимать решения "исходя из личного статуса", равно как и предпочитать или дискриминировать некоторых лиц или группы лиц. Это обязательство относится как к законодательству, так и к процессу правоприменения. Однако, подобно Конвенции, оно не требует строго уравнительного обращения. Вместе с тем оно допускает лишь должным образом мотивированное неравенство в обращении; иногда оно даже предписывает такое неравенство. Обязательство обеспечивать равенство перед законом гарантирует, таким образом, наличие гибкого правопорядка, основывающегося на объективно обоснованных

различиях 19/. Из этого вытекает, что позитивное неравенство в обращении, предусмотренное Конституцией, а именно конкретные меры, принимаемые в пользу групп, находящихся в особо неблагоприятном положении, и предназначенные для исправления прежней или настоящей дискриминации, является не только законным с точки зрения конституционного права, но может даже предписываться в некоторых обстоятельствах 20/.

51. Хотя формулировка статьи 4 Федеральной конституции является ограничительной, она касается, в соответствии с теорией и судебной практикой, не только правоприменительных органов, но также и законодателя 21/. Однако, учитывая относительно абстрактный характер формулировки Федерального суда относительно равного обращения, законодатель располагает еще значительной свободой при разработке законов 22/.

С. Проблема дискриминации применительно к различным группам иностранцев и оговорка, высказанная Швейцарией в связи с ее иммиграционной политикой (пункт 1 а) статьи 2)

52. Присоединяясь к Конвенции, Швейцария высказала следующую оговорку: "Швейцария сохраняет за собой право применять положения своего внутреннего законодательства относительно допуска иностранок и иностранцев на рынок труда Швейцарии". Таким образом, Швейцария, где численность иностранного населения, составляющая порядка 19% от общей численности населения, является одной из наиболее высоких в Европе (наряду с Люксембургом и Лихтенштейном), рассчитывает по примеру большинства экономически развитых стран сохранить определенную свободу действий в отношении допуска иностранной рабочей силы на свой рынок труда как по экономическим, так и по социально-политическим причинам.

19/ Müller, J.-P., "Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung", Berne, 1991, p. 214.

20/ Послание Федерального совета от 2 марта 1992 года относительно присоединения Швейцарии к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года и соответствующего пересмотра уголовно-правовых норм, раздел 521, FF **1992** III 265 и след.

21/ Müller, G., "Commentaire de la Constitution fédérale", Art. 4, Rz. 30; Haefliger A., "Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich", Berne, 1985, p. 60 и след.

22/ Послание Федерального совета от 2 марта 1992 года относительно присоединения Швейцарии к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года и соответствующего пересмотра уголовно-правовых норм, раздел 521, FF **1992** III 265 и след.

53. Политика Швейцарии в отношении иностранцев основана на принципе ограничения численности иностранцев и на принципе интеграции иностранцев, живущих и работающих в стране. Если прием студентов и стажеров, в частности в области технического сотрудничества, осуществляется на основе одинаковых критериев для всех иностранных граждан, то в случае допуска на рынок труда применяется система "стран традиционного набора".

54. Определение этих стран учитывает способность их рабочей силы интегрироваться в швейцарское общество, масштабов связей, которые Швейцария поддерживает с ними, а также идущий процесс европейской интеграции. Политика Швейцарии в данной области строится на основе трех концентрических кругов. Лица из стран, входящих во внутренний круг (страны Европейского союза и ЕАСТ), могут пользоваться существенно облегченным режимом. Лица, относящиеся к среднему кругу (сегодня – это главным образом Соединенные Штаты Америки и Канада), могут приниматься на работу в ограниченных масштабах и пользоваться определенными льготами. Что касается лиц, охватываемых внешним кругом, а именно выходцев из стран нетрадиционного набора, то они принимаются на работу лишь в исключительном порядке, если речь идет о высококвалифицированных кадрах или лицах, проходящих какую-либо программу профессиональной подготовки. Критериями предпочтения, позволяющими отнести ту или иную страну к среднему или внешнему кругу, являются следующие:

- a) уважение прав человека;
- b) принадлежность этих стран к культуре, отмеченной идеями европеизма в широком смысле слова, в которых условия жизни сходны с нашими;
- c) давние торгово-экономические связи;
- d) хорошие традиционные отношения с Швейцарией в области набора рабочей силы;
- e) потребности экономики в специалистах из этих стран;
- f) потребности экономики в квалифицированных кадрах из этих стран, получивших подготовку в Европе.

55. С точки зрения Конвенции о ликвидации расовой дискриминации наличие льготных условий для выходцев из стран Западной Европы в рамках торговых контактов, которые могли бы стать еще более тесными в контексте современных отношений между Швейцарией и Европейским союзом, в частности после завершения ведущихся в настоящее время секторальных переговоров, не порождает принципиальных проблем. Хотя в Конвенции не содержится никакой общей оговорки в отношении возможных особых договоров,

предусматривающих привилегии, такие соглашения являются, по мнению Федерального совета Швейцарии, совместимыми с Конвенцией, если они реализуются в рамках тесных экономических союзов на основе взаимности.

56. Следует подчеркнуть, что критерий интеграционной способности, применяемый к лицам, желающим заниматься приносящей доход деятельностью в стране, не преследует никакой цели, основанной на расовой дискриминации. Критерий интеграционной способности, безусловно, затрудняет прием лиц, принадлежащих к другим этническим группам или к другим "расам" ввиду их ограниченной способности к интеграции. Однако Федеральный совет убежден в том, что Швейцария, как и большинство других стран, уровень экономического развития которых выше среднего, должна в принципе сохранять свою ограничительную политику в области допуска иностранцев на швейцарский рынок труда, который все более и более специализируется. Способность иностранных граждан интегрироваться в швейцарское общество является важной предпосылкой готовности этого общества признать и принять этих граждан. Именно по этой причине, стремясь избежать любой неопределенности, Федеральный совет высказал соответствующую оговорку 23/.

Д. Принцип равного обращения и его применение к отношениям между отдельными лицами (пункт 1 с) и d) статьи 2)

57. Согласно традиционной судебной практике и теории запрещение дискриминации, так как оно определено в статье 4 Федеральной конституции, не может, априори, иметь непосредственное воздействие на отношения между людьми, например предписывая равное обращение в ходе заключения соглашений, за исключением некоторых особых случаев 24/. Напротив, в большинстве последних работ швейцарских правоведов и в практике Федерального суда признается косвенное горизонтальное воздействие индивидуальных свобод, закрепленных в Федеральной конституции 25/. Это означает, что в тех случаях, когда им приходится толковать расплывчатые правовые понятия, правоприменительные органы должны, в частности, прибегать к принципу запрещения дискриминации, которое является основополагающим правом. Среди норм частного права, в особенности поддающихся такому толкованию применительно к запрещению

23/ По этому вопросу см. ниже заявление Федеральной комиссии по борьбе с расизмом от 6 мая 1996 года (пункты 169-173).

24/ Müller, G., "Commentaire de la Constitution fédérale", Art. 4, n° 26; Wildhaber, L., "Gedanken zur Rassendiskriminierung. Rechtsgleichheit und Drittwirkung im schweizerischen Recht", in ZBl 72/1971, p. 465 и след.

25/ ATF (Сборник постановлений Федерального суда) 111 II 253 и отсылки.

дискриминации, теория ссылается на статьи 27 и 28 Гражданского кодекса (ГКШ) о защите личности, на статью 2 ГКШ о злоупотреблении правом, на статьи 19 и 20 Обязательственного кодекса (ОК) о недействительности соглашения, объектом которого является невозможное, незаконное или противоречащее нравственности явление, на положения о защите квартиросъемщиков в случае расторжения договора об аренде (статья 271 ОК), а также на положения трудового права о защите личности работника (статья 328 ОК) и о защите от незаконных увольнений (статья 336 ОК). Можно считать, что, присоединившись к Конвенции, Швейцария придала особое значение запрещению дискриминации при толковании таких положений частного права.

58. Тем не менее следует отметить, что за некоторыми исключениями швейцарскому частному праву неизвестно обязательство о заключении контрактов. В своих частных контрактных отношениях частные лица могут, при отсутствии нарушений каких-либо положений уголовного законодательства, заключать, например, трудовые соглашения или договоры об аренде с партнерами по своему выбору, независимо от запрещения расовой дискриминации. Положение частного права, которое запретило бы частным лицам устанавливать в своих частных отношениях различия, основанные на признаке "расы", натолкнулось бы на существенные проблемы в плане его практического применения, поскольку доказательства такого поведения было бы весьма сложно представить. Новая статья 261-бис Уголовного кодекса, о которой подробно будет рассказано ниже в настоящем докладе (пункты 65 и след.), отныне позволяет обеспечить соблюдение запрещения расовой дискриминации в определенных государственных секторах, даже в отношении частных лиц, когда предпочтение отдается не самостоятельности отдельных лиц, а защите человеческого достоинства. Следует также добавить, что даже в контрактных отношениях исключительно частного порядка поведение, публично посягающее на достоинство возможного партнера по договору, может подпасть под действие нового положения уголовного законодательства.

59. В соответствии с исходной концепцией основных прав конституционные права и обязанности, вытекающие из международного права, такие, как запрещение расовой дискриминации, наделяют законодателя постоянным мандатом по дальнейшей конкретизации индивидуальных свобод абстрактного характера. В ходе будущего пересмотра норм частного права Федеральный совет будет непременно учитывать в надлежащей форме принципы, содержащиеся в Конвенции.

Е. Поддержка организаций и движений, выступающих за интеграцию

60. Этот вопрос будет обсуждаться подробно в настоящем докладе в главе, посвященной статье 7 Конвенции (позитивные меры в борьбе с проявлениями расизма, пункты 168-201).

II. ОСУЖДЕНИЕ АПАРТЕИДА (статья 3 Конвенции)

61. Швейцария, решительно осудившая режим апартеида, в том виде, в котором он существовал в Южной Африке, путем осуществления программы позитивных мер, способствовала установлению демократического режима в этой стране. Так, например, Швейцария, в частности, внесла свой вклад в финансирование исторической встречи, состоявшейся в 1987 году между представителями Африканского национального конгресса (АНК) и южноафриканских предпринимателей. В декабре 1993 года в разгар ключевой фазы перехода к демократии правительство Швейцарии в сотрудничестве с Институтом федерализма Фрибургского университета организовало важные дискуссии между представителями АНК и "Африканер Фольксфронт", посвященные конституционным вопросам. В июле 1994 года Швейцария содействовала также проведению расширенного "круглого стола" по конституционным вопросам, в работе которого приняли участие представители основных южноафриканских политических партий. Вклад Швейцарии в проведение выборов в Южной Африке выразился в предоставлении суммы в 1,7 млн. швейцарских франков и направлении 100 наблюдателей за ходом избирательной кампании в апреле 1994 года.

62. С 1986 по начало 1994 года Швейцария выделила для осуществления этих проектов не менее 50 млн. швейцарских франков. За период 1995-1999 годов общая сумма, выделяемая на помощь развитию Южной Африки, должна, по оценкам, составить 80 млн. швейцарских франков. Эти программы "позитивных мероприятий", ограниченные во времени, проводятся в сотрудничестве с компетентными службами швейцарской администрации, по договоренности с местными властями и в целях дальнейшей координации мероприятий местного, регионального и международного масштаба. В области сотрудничества в целях развития предусмотрено выделение суммы в объеме 60 млн. швейцарских франков (поддержка социально-экономических реформ, проведение реформ в таких областях, как государственная структура, правовое государство и демократизация, и т.д.).

63. Правительство Швейцарии активно поддерживает "программу реконструкции и развития", разработанную Южной Африкой. Швейцария участвует также в двусторонних или многосторонних программах мероприятий в поддержку мира и демократии в Южной Африке, на которые она намерена выделить 20 млн. швейцарских франков в период 1995-1999 годов. Наконец, Федеральное управление по внешнеэкономическим делам (ФУВД) предусматривает выделение 10 млн. швейцарских франков в течение пятилетнего периода для поддержки экономических реформ в Южной Африке.

III. МЕРЫ ПО КВАЛИФИКАЦИИ НЕКОТОРЫХ АКТОВ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ
В КАЧЕСТВЕ НАКАЗУЕМЫХ ДЕЯНИЙ
(статья 4 Конвенции)

64. В соответствии с пунктом а) статьи 4 Конвенции государства должны объявлять уголовно наказуемыми следующие деяния:

- а) распространение идей, основанных на расовом превосходстве или расовой ненависти;
- б) подстрекательство к расовой дискриминации;
- с) акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой "расы" или группы лиц;
- д) предоставление помощи для проведения расистской деятельности.

65. Принимая пункты 1, 2 и 3 статьи 261-бис Уголовного кодекса (УК) 27 /, Швейцария включила в свой внутренний правопорядок положение, отражающее два первых указанных требования. При этом законодатель постарался учесть одновременно основные права, закрепленные в Федеральной конституции, и направление дальнейшего развития уголовного законодательства, а также структурные принципы, применимые при разработке уголовных норм. Законодатель действовал в строгом соответствии с целью и объектом Конвенции.

66. Поскольку для признания какого-либо деяния уголовно наказуемым, необходимо, чтобы оно было совершено публично, и исходя из места, занимаемого статьей 261-бис в 12-м разделе Уголовного кодекса, озаглавленном "Преступления и правонарушения против общественного мира", можно сказать, что правовым интересом, являющимся основным объектом защиты от первых трех категорий правонарушений, является общественный мир. В соответствии с двумя первыми пунктами статьи 261-бис наказанию подлежит тот, кто публично подстрекает к ненависти или дискриминации в отношении какого-либо лица или группы лиц по причине их расовой, этнической или религиозной принадлежности, а также тот, кто пропагандирует идеологию расистского толка. Хотя предписания пункта а) статьи 4 Конвенции относительно объявления подстрекательства и сообщничества наказуемыми деяниями выходят за рамки предписаний статьей 24 и 25 Уголовного кодекса, они тем не менее охватываются пунктом 3 новой статьи 261-бис Уголовного кодекса.

Организация пропагандистских мероприятий и содействие им, а также участие в подобных мероприятиях отныне являются наказуемыми в качестве таковых, когда их целью является пропаганда расистской идеологии.

67. Акты расового насилия и подстрекательство к их совершению также должны караться согласно статье 4 Конвенции. Они охватываются положениями об актах насилия, содержащимися в особенной части Уголовного кодекса, а также предписаниями, касающимися участия и наказуемости, изложенными в общей части Уголовного кодекса. Согласно пункту b) статьи 4 Конвенции, государства-участники обязуются объявлять противозаконными и запрещать организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекательство к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом.

68. Согласно швейцарскому праву и практике Федерального суда любое соответствующее лицо может обратиться к судье с ходатайством о роспуске организации, выступающей в качестве юридического лица, когда она преследует незаконную цель. Власти в свою очередь обязаны потребовать такого роспуска. Можно также утверждать, что швейцарские правовые нормы соответствуют первому требованию пункта b) статьи 4 Конвенции. Однако Швейцария высказала оговорку в отношении статьи 4 Конвенции, с тем чтобы избежать объявления уголовно наказуемым простое участие в какой-либо организации. Статья 260-тер Уголовного кодекса, действующая с 1 августа 1994 года, позволяет, тем не менее, устанавливать уголовные наказания за участие или поддержку какой-либо организации, устав и состав которой являются тайными и которая могла бы иметь целью совершение преступных актов насилия дискриминационного характера.

69. В соответствии с пунктом c) статьи 4 Конвенции государства-участники не разрешают органам государственной власти или государственным учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней. В Швейцарии принцип равенства закреплен в статье 4 Федеральной конституции. Хотя в этом положении ясно не упоминаются критерии дискриминации, указанные Конвенцией (цвет кожи, "раса", национальное, этническое или родовое происхождения), требование равного обращения, включает в себя эти критерии. Выше уже указывалось, что, хотя в статье 4 Федеральной конституции говорится лишь о равенстве между швейцарцами, общий принцип равенства имеет универсальное применение как к гражданам Швейцарии, так и к иностранцам. Запрещение произвола, включенное в понятие равенства, касается каждого, кто наделен государственными полномочиями, будь то на федеральном, кантональном или общинном уровнях. Таким образом, швейцарский правопорядок в полной мере соответствует требованиям пункта c) статьи 4 Конвенции.

70. Хотя статья 261-бис Уголовного кодекса несколько сокращает перечень запрещенных видов дискриминации, перечисленных в статье 1 Конвенции, используемые в ней термины "раса" и этническая группа охватывают одну и ту же сферу применения. Вместе с тем

статья 261-бис выходит за рамки требований Конвенции, добавляя к числу наказуемых деяний дискриминацию по религиозному признаку. При этом Швейцария не только следует рекомендации Совета Европы 1966 года, но также и удовлетворяет потребности уголовного судопроизводства, осуществляя законотворческую деятельность в той сфере, в которой, как показывает недавняя история, наблюдались худшие проявления дискриминации, а именно в сфере принадлежности к какой-либо религиозной общине.

71. Свобода выражения своих убеждений приобретает жизненно важное значение в демократическом государстве. Однако, когда дискриминационные высказывания ущемляют человеческое достоинство, общая заинтересованность в осуществлении свободы выражения своих убеждений должна уступить место преобладающему интересу жертвы дискриминации, которая имеет право на защиту своей личности. Именно по этой причине в пункте 4 статьи 261-бис признаются наказуемыми подобные дискриминационные деяния в отношении отдельных лиц или групп, хотя Конвенция не содержит четких предписаний на этот счет. Также обстоит дело в отношении инкриминирования того, что принято называть "ложью об Освенциме". В процессе законотворческой деятельности было отмечено, что отрицание или попытка оправдания преступлений, совершенных нацистским режимом, в частности геноцида еврейского населения Центральной Европы, являются излюбленными темами современных расистских движений. В Европе, помимо Швейцарии, уголовные нормы, карающие отрицание или принижение геноцида, были введены во Франции (с 1990 года), Германии (с 1994 года) и Бельгии (с 1995 года).

72. Следует добавить, что в соответствии с пунктом f) статьи 5 Конвенции государства-участники обязаны обеспечивать право доступа "к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования, как, например, транспорт, гостиницы, рестораны, кафе, театры и парки". Хотя это положение не обязывает государства объявлять уголовно наказуемым отказ в предоставлении доступа к таким местам или видам обслуживания, швейцарский законодатель включил эту классическую форму апартеида, которая угрожает участию людей в наиболее простых формах общественной жизни и их обеспечению необходимыми предметами потребления, в число деяний, наказуемых на основании пункта 5 статьи 261-бис Уголовного кодекса. Статья 261-бис вступила в силу 1 января 1995 года. На сегодняшний день было вынесено немногим менее десяти решений по соответствующим делам. В ряде кантонов в настоящее время ведется разбирательство по нескольким делам 28/.

28/ В октябре 1996 года был опубликован комментарий общего порядка в отношении применения статей 261-бис Уголовного кодекса и 171 с) Военного уголовного кодекса. M.A. Niggli, *Rassendiskriminierung: Ein Kommentar zur Artikel 261 bis ZGB und Artikel 171c MStG*, Zürich, 1996.

IV. ЛИКВИДАЦИЯ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ, В ЧАСТНОСТИ, В ОБЛАСТИ
НЕКОТОРЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (статья 5 Конвенции)

73. В соответствии с основными обязательствами, перечисленными в статье 2 Конвенции, статья 5 предписывает государствам-участникам запрещать и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом. Помимо этого в соответствии с пунктом 1 с) статьи 2 каждое государство обязуется принять эффективные меры для пересмотра политики его властей и изменения законоположений, ведущих к возникновению расовой дискриминации (равенство по закону).

74. В пунктах а)–f) статьи 5 Конвенции приводится ряд областей, где гарантия равенства перед законом представляется весьма важной с точки зрения уважения основных прав. Однако Конвенция не создает новых основных прав, а усиливает при необходимости гарантию того, чтобы уже закрепленные в швейцарском правопорядке права могли осуществляться без дискриминации по признаку "расы".

**А. Право на равенство перед судом и всеми другими органами
отправления правосудия (пункт а) статьи 5)**

75. В соответствии с пунктом 2 статьи 64-бис Федеральной конституции кантоны наделены компетенцией в области судостроительства, а также в области гражданского, уголовного и административного судопроизводства. Каждый из 26 кантонов имеет, таким образом, свое собственное законодательство по данному вопросу. Федеральное законодательство регулирует лишь производство в федеральных судебных органах. Федеральная конституционная судебная практика в области основных свобод устанавливает, однако, определенное число принципов, обязательных для соблюдения кантонами. Так, например, Федеральный суд следит за соблюдением в законодательстве и в практике кантональных органов принципов, вытекающих из статей 4 (право на равенство и совокупность вытекающих из него прав в процессуальном плане) и 58 (право на рассмотрение дела судьей по подсудности) Федеральной конституции, а также соблюдение положений статей 5 и 6 Европейской конвенции о правах человека 29/ и статей 9 и 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 30/.

76. Пункт 1 статьи 4 Федеральной конституции гласит: "Все швейцарцы равны перед законом. В Швейцарии не существует ни различий, ни привилегий по признаку местожительства, рождения, личного статуса или сословного положения". Одной из

29/ RC 0.101.

30/ RC 0.103.2.

особенностей статьи 4 Конституции является число и важность конституционных прав и принципов, которые были выведены из этой статьи Федеральным судом в ходе осуществления им своей деятельности, в частности в процессуальном плане. Эти нормы судебной практики весьма различны (равное обращение, защита добросовестности, запрещение отказа в правосудии, неоправданных задержек с вынесением решения, излишнего формализма, а также право быть заслушанным и право на бесплатную правовую помощь, принципы законности и пропорциональности).

77. Вопреки букве статьи 4 Конституции правообладателями являются не только швейцарцы, но также и иностранцы 31/. Равенство является универсально применимым правом человека. Статус иностранца может, однако, объективно обусловить различие в обращении, когда швейцарское гражданство играет основополагающую роль в регламентируемых явлениях. Так обстоит дело, в частности, с гражданскими правами и обязанностями. Аналогичным образом статья 69-тер Конституции наделяет Конфедерацию правом законотворческой деятельности в вопросах въезда, выезда, пребывания и постоянного проживания иностранцев.

78. Что касается правовой основы функционирования судебных органов, то статья 58 Конституции предусматривает следующее: "1. Никому не может быть отказано в рассмотрении его дела судьей по подсудности. В этой связи исключается создание чрезвычайных судов. 2. Церковные суды упраздняются". Основной целью этой нормы является обеспечение того, чтобы никто не был судим судами *ad hoc* и *ad personam*, но чтобы, напротив, судебное разбирательство осуществлялось в соответствии с общими абстрактными нормами, т.е. при наличии законодательства о судостроительстве. Статья 58 предполагает, таким образом, существование иерархии компетенций, регулируемой законом. Эта статья касается в первую очередь кантональных законодательных органов, на которые возложена задача принятия законодательства о судостроительстве. В самом деле, как уже указывалось, компетенцией в области судостроительства, отправления правосудия и процессуальных действий как в гражданском, так и в уголовном процессе наделены кантоны. Статья 58 обеспечивает защиту физических и юридических лиц, швейцарцев и иностранцев, истца и ответчика. Однако лица, которые лишь косвенно участвуют в процессе (адвокаты, свидетели, эксперты и т.д.) не могут ссылаться на эту статью 32/.

31/ ATF 93 I 1.

32/ Kölz, A.", Article 58, in "Commentaire de la Constitution fédérale", vol. 3.

79. Запрет на создание чрезвычайных судов применим также к тем случаям, когда какой-либо спор рассматривается в чрезвычайном порядке и произвольно каким-либо некомпетентным судом 33/ или когда речь идет о произвольном составе обычного суда 34/. Это не означает, что кантоны или Конфедерация не могут на законном основании создавать специальные суды с ограниченной компетенцией в некоторых конкретных областях (суды по арендным договорам; торговые суды; комиссии по обжалованию в вопросах предоставления убежища, налогообложения и т.д.). Напомним, что военные суды являются не чрезвычайными судами, а такими специальными судами, деятельность которых регламентируется общими и абстрактными нормами 35/.

80. Статья 58 Конституции гарантирует, в частности, право на беспристрастное и независимое судебное разбирательство, как применительно к властям, так и к сторонам процесса. Хотя это право конкретизируется в кантональных законах о судостроительстве, Федеральный суд осуществляет надзор над тем, насколько эти законы удовлетворяют конституционным гарантиям.

81. В заключение следует отметить, что швейцарская правовая система не содержит, ни на федеральном уровне, ни на уровне кантонов, положений, которые дискриминационным образом регламентировали бы доступ к судам или процедуру судопроизводства. Каждый человек, без какой-либо расовой дискриминации, может сослаться на процессуальные гарантии, обеспечиваемые швейцарским правопорядком и международными договорами, участником которых является Швейцария.

В. Право на личную безопасность и защиту со стороны государства
(пункт в) статьи 5)

1. Личная безопасность и свобода

82. Свобода и безопасность личности гарантируются в швейцарском правопорядке конституционным неписаным правом на личную свободу, причем положения Федеральной конституции четко защищают лишь некоторые его аспекты, запрещая содержание под

33/ АТФ 39 I 84. Суд, специально назначенный парламентом кантона для рассмотрения дела в составе пяти судей без заместителей, поступает произвольно в том случае, если четыре судьи выносят решение относительно ходатайства об отводе пятого судьи (постановление Федерального суда от 6 июля 1988 года).

34/ АТФ 105 Ia 178.

35/ См. базовый документ Швейцарии (HRI/CORE/1/Add.29) и АТФ 117 Ia 381.

стражей за долги (пункт 1 статьи 65), а также телесные наказания (пункт 2 статьи 65). Согласно судебной практике личная свобода является частью конституционного неписаного права Конфедерации, поскольку она является условием осуществления всех других свобод и в этой связи представляет собой необходимый элемент швейцарского правопорядка 36/. Поскольку возможность оценить конкретную ситуацию и соответствующим образом определить свой образ действий также является условием осуществления многих конституционных прав, психическая неприкосновенность человеческой личности равным образом обеспечивается личной свободой 37/. Речь в данном случае идет об основном, не подвергающемся действию срока давности и неотчуждаемом праве, обладателями которого являются как физические лица – швейцарцы, так и иностранцы.

83. В той мере, в которой она касается гарантии свободы и безопасности личности, а также запрещения любого произвольного ареста (свобода передвижения), гарантия личной свободы дополняется статьей 5 Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ) и статьей 9 Международного пакта о гражданских и политических правах. Согласно уголовно-правовым нормам швейцарской правовой системы наказуемыми являются определенные деяния вне какой-либо зависимости от этнического или расового происхождения правонарушителя. Применение этих положений осуществляется также без проведения различий, основанных на этническом или расовом происхождении правонарушителя.

2. Право на защиту со стороны государства

84. Именно кантоны в первую очередь обязаны следить за поддержанием общественного порядка и безопасности. Благами, охраняемыми полицией, являются право на жизнь и физическую неприкосновенность, а также собственность и нравственность. Руководствуясь принципом равенства перед законом (статья 4 Конституции; см. выше материалы по пункту а) статьи 5), власти обеспечивают одинаковую защиту любому лицу, независимо от "расы".

36/ Например, АТФ 89 I 98.

37/ АТФ 90 I 36.

С. Политические права (пункт с) статьи 5)

Право принимать участие в руководстве государственными делами, голосовать и выставлять свою кандидатуру на основе всеобщего и равного избирательного права

1. Право голоса

а) На федеральном уровне

85. Право голоса гарантируется положениями пунктов 1 и 2 статьи 43 и пунктами 1, 2 и 3 статьи 74 Конституции, которые гласят:

"Статья 43.

1. Любой гражданин любого кантона является швейцарским гражданином.
2. Он может в этом качестве и по месту своего жительства участвовать во всех выборах и голосованиях, проводимых на федеральном уровне, предварительно должным образом зарегистрировавшись в списках избирателей".

"Статья 74.

1. Швейцарцы и швейцарки имеют равные права и равные обязанности в отношении федеральных выборов и голосований.
2. Все швейцарцы и швейцарки, достигшие возраста 18 лет и не лишенные политических прав на основании положений законодательства Конфедерации или кантона их проживания, имеют право участвовать в этих выборах и голосованиях.
3. Конфедерация принимает унифицированные законодательные положения о праве на участие в выборах и голосованиях, проводимых на федеральном уровне".

Эти положения конкретизированы в Федеральном законе от 17 декабря 1976 года о политических правах 38/, в Федеральном законе от 19 декабря 1975 года о политических правах швейцарских граждан, проживающих за границей 39/, а также в инструкциях по их применению.

86. Швейцарская политическая система может быть квалифицирована как система "опосредованной демократии" в силу того, что принятие законодательных актов по завершении парламентских прений не является окончательным, поскольку с 1874 года Конституция признает право на проведение всенародного референдума. Так, например, если в течение 90 дней после принятия закона федеральными палатами будет собрано 50 000 личных подписей избирателей, выступающих за то, чтобы принятые парламентом акты были вынесены на всенародное одобрение, то проводится всенародное голосование и закон вступает в силу лишь при условии, что за него проголосует большинство граждан, участвовавших в голосовании. Аналогичная процедура проводится по просьбе восьми кантонов (пункты 2 и 4 статьи 89 Конституции). Из этого следует, что закон вступает в силу не раньше, чем по истечении 90 дней, отведенных на проведение референдума. Помимо законов, а также основанных на положениях Конституции постановлений, вступление в силу которых не терпит отлагательств, и федеральных постановлений общего характера, на референдумы выносятся также не подлежащие денонсации бессрочные международные договоры, а также договоры о вступлении в какую-либо международную организацию или о многосторонней кодификации правовых норм (пункт 3 статьи 89 Конституции). Поправки к Конституции, а также отступающие от конституционных положений постановления, вступление которых в силу не терпит отлагательств, и, наконец, решения о вступлении в организации коллективной безопасности или в наднациональные сообщества во всех случаях выносятся на двойное всенародное одобрение, т.е. всего населения и кантонов (обязательный референдум, пункт 5 статьи 89 и статья 123 Федеральной конституции).

87. С 1891 года Конституция признает также право всенародной инициативы, позволяющее вносить предложения об общем или частичном пересмотре Конституции (пункт 1 статьи 120 и статья 121 Конституции). Для этого в течение 18 месяцев необходимо собрать 100 000 подписей швейцарских граждан. Парламент не может воспрепятствовать вынесению на голосование всенародной инициативы, кроме как объявив ее неприемлемой по форме и даже – согласно преобладающей в теории точки зрения –

38/ RS 161.1.

39/ RS 161.5.

недействительной в силу нарушения какой-либо императивной нормы международного права ("jus cogens") 40/. Всенародная инициатива может касаться лишь внесения поправок в Конституцию и для ее принятия необходимо двойное всенародное одобрение, т.е. населения и кантонов.

88. Пункт 1 статьи 74 устанавливает общий принцип всеобщего избирательного права, который применим к выборам в Национальный совет (нижняя палата) 41/, к другим видам голосования на федеральном уровне, а также к праву инициативы и референдума. Выборы представителей каждого кантона в Совет кантонов (верхняя палата) регулируются не федеральным правом, а положениями кантональных конституций; повсеместно они проводятся на основе всеобщего избирательного права. Что касается Федерального совета, то он избирается обеими палатами в ходе Парламентской ассамблеи 42/.

89. Равенство политических прав рассматривается как прерогатива, и в случае их нарушения можно использовать средства правовой защиты (статьи 77-80 Федерального закона о политических правах). Ни Конституция, ни федеральное законодательство не предусматривают в этом отношении никаких особых обязанностей. Однако кантоны полномочны действовать в этом плане по своему усмотрению и устанавливать обязательное участие в подсчете голосов и даже в федеральном голосовании 43/.

90. Пункт 2 статьи 74 определяет условия, необходимые для осуществления права голоса. В статье указываются три таких условия:

а) Швейцарское гражданство. Согласно этому условию иностранцы, проживающие в Швейцарии, лишены права голоса в федеральном масштабе. Это условие применяется лишь по отношению к политическим правам на федеральном уровне, и оно не препятствует кантонам привлекать иностранцев к принятию политических решений на кантональном или общинном уровнях 44/.

40/ См., в частности, послание Федерального совета от 22 июня 1994 года относительно всенародных инициатив "за разумную политику предоставления убежища" и "против незаконной иммиграции" (FF 1994 III 1483-1487).

41/ Для выборов в Национальный совет каждый кантон располагает числом мест, которое пропорционально числу граждан, постоянно проживающих в кантоне. Выборы проводятся на основе пропорциональной системы голосования. См. базовый документ.

42/ См. базовый документ Швейцарии (HRI/CORE/1/Add.29).

43/ В настоящее время лишь в кантоне Шафхаузен за отказ участвовать в выборах предусматривается уплата штрафа в размере трех франков.

44/ По этому вопросу см. ниже.

b) Избирательная правоспособность. Она приобретается по достижении возраста 18 лет. В кантонах установлен аналогичный возрастной ценз.

c) Избирательная дееспособность. Она регулируется статьей 2 Федерального закона о политических правах, в соответствии с которой граждане, признанные недееспособными на основании статьи 369 Гражданского кодекса вследствие психического расстройства или слабоумия, лишаются права голоса на федеральных выборах.

Таким образом, лишение избирательных прав предполагает вынесение судебного решения о недееспособности, т.е. о передаче под опеку, на основании одного из двух мотивов, исчерпывающим образом изложенных в статье 369 Гражданского кодекса 45/.

b) На кантональном уровне

91. На кантональном уровне граждане могут пользоваться более широкими политическими правами, чем на федеральном уровне, поскольку кантональное правительство избирается непосредственно народом, и многие кантоны, помимо конституционной инициативы, единственно возможной в федеральном праве, наделены правом законодательной инициативы, позволяющим определенному числу граждан вынести на всенародное голосование какое-либо законодательное предложение. Кроме того, следует напомнить, что каждый кантон имеет свои собственные конституцию и законодательство. Как правило, законодательная власть принадлежит однопалатному парламенту, который избирается по системе пропорционального представительства. Однако в ряде кантонов действует система прямой демократии, согласно которой законодательная власть принадлежит народному собранию. Исполнительная и административная власть принадлежит "Совету кантона", который избирается народом на установленный срок и организован на основе тех же принципов, что и Федеральный совет: председатель Совета кантона избирается ежегодно, а деятельность этого органа основана на принципе коллегиальности.

92. Пункт 4 статьи 74 Федеральной конституции наделяет кантоны правом определять порядок проведения голосований и выборов на кантональном и общинном уровнях. Тем не менее свобода кантонов в этой области не является неограниченной. Действительно, кантоны должны гарантировать "осуществление политических прав согласно республиканской форме правления" (пункт 2 статьи 6 Федеральной конституции). Они также должны

45/ Таким образом, на федеральном уровне не существует других оснований для лишения избирательных прав (например, наложение ареста на имущество, обвинительный приговор по уголовному делу и т.д.). Кантоны, однако, могут предусматривать другие основания при проведении выборов на уровне кантонов и общин.

следить за соблюдением принципа равного обращения (статья 4 Федеральной конституции) и прав народа (статья 5 Федеральной конституции). Кантоны, таким образом, не могут отступать от принципа всеобщего избирательного права, подвергая необоснованной дискриминации служителей культа, лиц, уклоняющихся от уплаты налогов 46/ или женщин 47/, или основываясь на расовых признаках.

93. Как правило, в кантонах статус избирателя обусловлен наличием швейцарского гражданства. Однако имеются некоторые исключения (о политических правах иностранцев см. ниже раздел 3, пункты 97-100). Возрастной ценз равен 18 годам. Значительное большинство конституций кантонов по примеру федерального права предусматривает лишение избирательных прав лишь в случае недееспособности ввиду психического расстройства или слабоумия. Однако в некоторых конституциях закреплены другие мотивы избирательной недееспособности (передача под опеку, объявление лица банкротом, длительная зависимость от органов государственного вспомоществования, лишение свободы в пенитенциарном учреждении и т.д.). С точки зрения теории считается, что подобные исключения, хотя они и устарели, не противоречат Федеральной конституции 48/. В настоящее время такое положение вещей наблюдается лишь в двух кантонах (Швиц и Санкт-Галлен).

2. Право быть избранным

а) На федеральном уровне

94. На федеральном уровне в силу статей 75, 96 и 108 Федеральной конституции существуют три условия избрания в Национальный совет (нижняя палата), в Федеральный совет, а также в Федеральный суд. Они соответствуют условиям, изложенным выше в отношении права голоса, инициативы и референдума (швейцарское гражданство,

46/ ATF 41 I 58.

47/ ATF 116 Ia 359, цит. выше в связи со статьей 3 (пункты 61-63).

48/ Grisel, E., "Commentaire de l'article 74 de la Constitution", in "Commentaire de la Constitution fédérale", Bâle, Zurich, Berne, vol. III, par. 45, 1988.

избирательная правоспособность, избирательная дееспособность). Однако к ним следует прибавить особые условия: несовместимость с выполнением функций служителя культа. Действительно, Конституция предоставляет право быть избранным лишь мирянам 49/. Это условие, которое обусловлено чисто исторически и связано, в частности, с имевшими место в прошлом межконфессиональными трениями, подверглось теоретической критике и потеряло свою актуальность. В рамках реформы Конституции предусматривается упразднить клаузулу о светскости в порядке новации 50/.

b) На кантональном уровне

95. На кантональном уровне законодатели должны соблюдать те же самые принципы, что и в отношении права голоса, устанавливая нормы, регулирующие право быть избранным, применительно к представителям своих исполнительных, законодательных и судебных органов (статьи 4, 6, 43 и 60 Федеральной конституции). Что касается, например, выборов представителей кантонов в Совет кантонов (верхняя палата), то кантоны полномочны ограничивать право быть избранным лишь своими жителями но не могут резервировать его за своими гражданами, поскольку право быть избранным для граждан Конфедерации, постоянно проживающих на ее территории, гарантируется Федеральной конституцией.

96. Кроме вышеупомянутых норм в отношении права быть избранным, Федеральная конституция и кантональные правовые нормы содержат положения, предусматривающие определенную несовместимость между выполнением государственных функций и другими видами деятельности. Они направлены прежде всего на то, чтобы сохранить разделение исполнительной, законодательной и судебной власти, а также двухпалатную систему парламента. Они ни в коем случае не диктуются расовыми соображениями.

49/ Вопреки букве статьи 75 Федеральной конституции в данном случае речь идет о несовместимости служебных обязанностей, а не об условии обладания правом быть избранным, вследствие чего духовное лицо может быть избрано на законном основании, если оно не проводит церемоний богослужения (см. статью 18 Федерального закона о политических правах). О других случаях несовместимости служебных обязанностей на федеральном уровне см. ниже.

50/ В теории были высказаны сомнения в отношении совместимости клаузулы о светскости со статьей 26 Международного пакта о гражданских и политических правах. См. Mock. P., "Quelques réflexions sur les réserves déposées par la Suisse lors de la ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques", *in* Pratique juridique actuelle (AJP/PJA), 1994, p. 984, и след., в частности p. 992.

3. Политические права иностранцев в Швейцарии

97. В настоящем пункте кратко анализируется положение в области введения политических прав иностранцев на местном уровне. Тем не менее следует напомнить, что статья 5 Конвенции не обязывает применять одинаковое обращение к гражданам страны и иностранцам, в частности в вопросе о политических правах. Это положение запрещает проведение различий, основанных исключительно на расовых или этнических мотивах, а также дискриминационных различий применительно к отдельным группам иностранных граждан.

98. На сегодняшний день лишь кантоны Невшатель (на общинном уровне) и Юра (на общинном и кантональном уровнях) предоставляют иностранцам право голоса. Отметим, что в первом из этих кантонов инициатива о предоставлении постоянно проживающим в кантоне иностранцам права быть избранными на уровне общины была отклонена в 1992 году. Новая Конституция кантона Аппенцель-Аусерроден, принятая в 1995 году, разрешает общинам вводить право голоса для иностранцев. Попытки распространить политические права на иностранцев, постоянно проживающих в кантоне, предпринимались в девяти кантонах, насчитывающих более половины населения страны. Инициативы, которые уже привели к голосованию по этому вопросу, были отклонены.

99. Как на федеральном (Федеральная комиссия по делам иностранцев, Федеральная комиссия по борьбе с расизмом), кантональном (Женева, Юра, Невшатель, Тургау) или общинном уровнях (примерно в 20 общинах), иностранцы могут назначаться властями для участия в заседаниях представителей органов власти в качестве членов официальных консультативных комиссий, что позволяет им высказываться по вопросам социальной интеграции иностранцев. В кантоне Тургау такая возможность закреплена в Конституции 51/.

100. При условии подачи предварительного уведомления иностранцы имеют право голосовать на территории Швейцарии в случае проведения своих национальных выборов. Если в прошлом это право можно было осуществить только по почте, то с 1994 года оно реализуется в дипломатических и консульских представительствах стран происхождения.

51/ Статья 19 Конституции кантона Тургау (RS 131.228).

4. Право доступа к государственной службе на общих условиях равенства

101. Доступ к высшим эшелонам государственной службы на уровне общин, кантонов или Конфедерации, как правило, закреплен за гражданами страны, что, впрочем, соответствует пунктам 2 и 3 статьи 1 Конвенции. Аналогичным образом судебная практика, при определенных условиях признает совместимым ограничение доступа иностранцев к некоторым профессиям с положениями статьи 4 Федеральной конституции 52/.

102. В отношении доступа к государственной службе в широком понимании Федеральный закон от 30 июня 1927 года о статусе федеральных служащих 53/ (ниже "Закон о статусе федеральных служащих" или "Закон о статусе") гласит, что "федеральным служащим может быть любой гражданин Швейцарии, обладающий высокими нравственными качествами. Лицо, объявленное недееспособным или неспособным занимать государственный пост, не может получить соответствующее назначение до тех пор, пока действует принятая в его отношении мера. С согласия Федерального совета и в исключительных случаях статус федерального служащего может быть предоставлен лицу, не имеющему швейцарского гражданства" (статья 2 "Закон о статусе").

103. Как правило, назначение государственного служащего осуществляется на конкурсной основе (статья 3 "Закон о статусе"). Само назначение может быть обусловлено, в частности, возрастом, способностями, уровнем профессиональной подготовки и даже воинским званием в швейцарской армии; оно также может зависеть от результатов экзамена или стажировки (статья 4 "Закон о статусе"). В соответствии с пунктом 2 статьи 4 Федеральной конституции мужчины и женщины имеют равный доступ к государственной службе. Как на федеральном, так и на кантональном и общинном уровнях не существует положений, ведущих к расовой дискриминации.

52/ Однако Федеральный суд признал невозможным простое запрещение осуществления адвокатской деятельности иностранными гражданами; они должны получать такой доступ при условии представления доказательств их знания политического и экономического положения Швейцарии (ATF 119 Ia 35 и постановление от 27 апреля 1993 года по делу Тим Брокман против Совета кантона Женева).

53/ RS 172.221.10.

Д. Другие гражданские права (пункт d) статьи 5)

1. Пункт d) i) статьи 5: право на свободу передвижения и выбор своего местожительства на территории государства

104. В соответствии с пунктом 1 статьи 45 Федеральной конституции любая гражданка или гражданин Швейцарии имеют право на постоянное проживание в любом месте страны. Согласно практике Федерального суда это означает также, что кантоны и общины не правомочны тормозить или затруднять перенос местожительства в другой кантон, другую коммуны или за границу 54/.

105. Однако в швейцарском праве пребывание иностранных граждан обусловлено наличием разрешения, которое действительно лишь для того кантона, который выдает такое разрешение (статья 8 Федерального закона о пребывании и постоянном проживании иностранцев, ЗППИ). Хотя, как правило, этот закон ограничивает свободный выбор местожительства иностранца на швейцарской территории, в особенности для иностранцев, не имеющих разрешения на постоянное проживание (28% проживающих в стране иностранцев), ограничений на свободное передвижение лиц внутри кантона не существует.

106. Проводимое таким образом различие между гражданами страны и иностранцами не является дискриминационным по смыслу Конвенции. Оно охватывается пунктом 2 статьи 1, согласно которому "Конвенция не применяется" к различиям, которые государства - участники Конвенции проводят между своими собственными гражданами и иностранцами. Согласно теории договаривающиеся государства имеют право применять различный подход к своим гражданам и иностранцам при условии, что такое различие не преследует дискриминационных целей или не влечет за собой дискриминационные последствия 55/. В отношении регламентирования условий пребывания швейцарское право не проводит никакого различия, основанного на признаке этнической, расовой или религиозной принадлежности, между иностранцами, законно находящимися на национальной территории. С другой стороны, преференциальное обращение, основанное на двусторонних или многосторонних международных договорах (например, Конвенции о постоянном проживании) в отношении граждан некоторых государств, допускается, поскольку оно как таковое не противоречит цели Конвенции.

54/ ATF 108 Ia 248, с. 1.

55/ Mahalic, D., "The Limitation Provisions of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination", in HRQ 9/1987 p.74 и след.

107. Следует также уточнить, что иностранец, получивший разрешение на пребывание или постоянное проживание, может проживать в другом кантоне сроком до 3 месяцев, не занимаясь какой-либо приносящей доход деятельностью. В случае пребывания в течение более длительного срока и до поступления на работу ему, тем не менее, необходимо запросить согласие этого кантона. Иностранец, переезжающий в другой кантон (т.е. переносящий в него центр своих профессиональных интересов), обязан получить новое разрешение. Он должен заявить о своем прибытии в восьмидневный срок в органы по делам иностранцев по месту его нового жительства. Если он не имеет разрешения на постоянное проживание, он может поступить на работу, лишь получив предварительное разрешение органов по делам иностранцев (пункт 3 статьи 3 и пункт 3 статьи 8 ЗППИ). Иностранцу, имеющему разрешение на постоянное проживание, в принципе разрешается изменить кантон проживания. Если он является гражданином государства, с которым Швейцария заключила договор о постоянном проживании, он имеет право на смену кантонов проживания, в которой ему может быть отказано лишь при наличии законных оснований для высылки.

2. Пункт d) ii) статьи 5: Право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну

108. Согласно пункту 2 статьи 45 Федеральной конституции "ни один швейцарский гражданин не может быть выслан из страны". Хотя высылка какого-либо гражданина запрещена, его выдача на основании уголовно-правовых положений совместима с положениями указанной статьи 45. В самом деле, Швейцария выдает своих граждан лишь тем государствам, с которыми она имеет соответствующие двусторонние соглашения, и в том случае, если наказуемое деяние является преступлением или правонарушением по швейцарскому праву. Кроме того, швейцарский гражданин может быть выдан лишь с его согласия (статья 7 Федерального закона о международном сотрудничестве по уголовно-правовым вопросам) 56/.

109. В соответствии с пунктом 2 статьи 10 Федерального постановления от 21 декабря 1995 года о сотрудничестве с международными судами по рассмотрению дел о серьезных нарушениях международного гуманитарного права 57/ швейцарский гражданин может быть выдан таким судам при условии, что они обязуются обеспечить перевод соответствующего лица в Швейцарию после окончания судебного разбирательства для того, чтобы, в случае необходимости, оно могло отбыть там свое наказание.

56/ RS 351.1.

57/ RO 1996 I 1.

110. Следует отметить, что Федеральный закон от 12 июня 1959 года об уплате сбора за освобождение от военной службы 58/ предусматривает в статье 35, что выдача или продление паспорта могут быть обусловлены уплатой необходимых сборов или представлением гарантий на их сумму.

111. Наконец, следует напомнить, что иностранец не может быть выслан в страну, где он рискует подвергнуться пыткам или бесчеловечному или унижающему достоинство обращению (принцип невыдачи) 59/. Более того, в некоторых случаях Федеральный суд считает, что высылка может нарушить право на уважение семейной жизни, гарантируемое статьей 8 Европейской конвенции о правах человека и статьей 17 Международного пакта о гражданских и политических правах.

3. Пункт d) iii) статьи 5: Право на гражданство

112. Федеральный закон о приобретении и утрате швейцарского гражданства 60/ (ниже закон о гражданстве) предусматривает два пути приобретения гражданства: приобретение по закону, в частности по признаку родства, и натурализацию. Натурализация иностранцев или лиц без гражданства сопряжена с определенными условиями, касающимися интеграции в жизнь общества и продолжительности проживания в Швейцарии (12 лет, а в некоторых случаях – 5 лет, согласно статье 15 указанного Закона). Не существует, однако, никакого права на натурализацию даже в отношении лиц без гражданства, что в случае детей, лишенных возможности получить иное гражданство, кроме швейцарского, видимо, не вполне совместимо с положениями пункта 3 статьи 24 Международного пакта о гражданских и политических правах 61/, однако не порождает проблем совместимости с рассматриваемой Конвенцией, поскольку различие проводится между гражданами и негражданами (пункт 2 статьи 1). Добавим тем не менее, что оказавшийся на территории Швейцарии ребенок, происхождение которого неизвестно, приобретает гражданство того кантона, на территории которого он находится, а следовательно и швейцарское гражданство (статья 6 Закона о гражданстве).

58/ RS 661.

59/ ATF 111 Ib 70, статья 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года и статья 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

60/ RS 141.0.

61/ Первоначальный доклад правительства Швейцарии Комитету по правам человека (CCPR/C/81/Add.8, 26 мая 1995 года, пункты 449-450).

113. Изменение Федеральной конституции в части приобретения и утраты швейцарского гражданства было отклонено народом и кантонами 12 июня 1994 года. Однако такой пересмотр позволил бы иностранцам, которые провели свое детство в стране, пользоваться упрощенной процедурой натурализации, предполагающей сокращение сроков, обычно требуемых для подобного рода процедуры.

4. Пункт d) iv) статьи 5: Право на вступление в брак и на выбор супруга

114. Право на вступление в брак гарантируется статьей 54 Федеральной конституции, а также положениями статьи 12 Европейской конвенции о правах человека и пунктом 2 статьи 23 Международного пакта о гражданских и политических правах. В целом институт брака в швейцарском праве имеет пять основных характеристик, каковыми являются моногамия, гетеросексуальность, экзогамия, изначальное обоюдное согласие и заключение брака согласно гражданскому законодательству. В соответствии с Гражданским кодексом заключение брака считается законным при наличии следующих условий:

а) Мужчины и женщины не могут вступать в брак до достижения 18-летнего возраста (новая статья 96 Гражданского кодекса, вступившая в силу с 1 января 1996 года) 62/. В соответствии с новой статьей 14 Гражданского кодекса гражданская дееспособность наступает по достижении возраста 18 лет. До 31 декабря 1995 года женщина могла вступать в брак в возрасте 18 лет, а мужчина – в возрасте 20 лет. Однако в исключительных случаях кантональное правительство по месту жительства могло разрешить женщине по достижению возраста 17 лет, а мужчине по достижению возраста 18 лет вступать в брак при согласии родителей или опекунов (прежняя статья 96 Гражданского кодекса). Гражданская дееспособность приобреталась по достижении 20 лет, однако лица, вступавшие в брак до достижения этого возраста, объявлялись совершеннолетними (приобретение полной дееспособности посредством заключения брака в соответствии с пунктом 2 прежней статьи 14 Гражданского кодекса). Подобное заключение брака требовало согласия родителей или опекуна (прежняя статья 98 Гражданского кодекса). С 1 января 1996 года брачный возраст был унифицирован для обоих полов и упразднена возможность приобретения полной дееспособности для женщин в возрасте 17 лет.

б) Способность понимать значение своих действий и отсутствие психических заболеваний (статья 97 Гражданского кодекса). Необходимость быть способным понимать значение своих действий вытекает из норм, связанных с осуществлением гражданских прав. Федеральный суд уточнил, что это требование не следует толковать слишком узко, с тем чтобы необоснованно не ущемлять свободу вступления в брак. Более того, в постановлении от 1983 года Федеральный суд указывает, что брак должен заключаться,

62/ RO 1995 II 1126.

если он не наносит вреда заинтересованному лицу и независимо от сомнений в отношении способности вступающего в брак понимать значение своих действий 63/. Что касается отсутствия психических заболеваний, то в последнее время это условие получило в теории более ограниченное толкование: заключение брака запрещается лишь в случае заболеваний, лишающих лицо способности понимать значение своих действий 64/. Таким образом, это условие совпадает с условием, предусматривающим наличие способности понимать значение своих действий и не содержит по сравнению с ним никаких новых элементов. Такая концепция представляется справедливой с учетом основополагающего значения свободы вступления в брак. Однако она, по-видимому, еще не утвердилась в практике Федерального суда, который в своих, правда, достаточно старых постановлениях утверждает, что "лицо, страдающее психическим заболеванием, не может вступать в брак, даже если оно способно понимать значение своих действий 65/. Предварительный проект пересмотра Гражданского кодекса предусматривает отмену этого абсолютного препятствия для лиц, страдающих психическими заболеваниями.

c) Для лица, признанного недееспособным, необходимо согласие его законного представителя (статья 99 Гражданского кодекса). Такое согласие необходимо, поскольку лицо, признанное недееспособным, не может осуществлять свои гражданские права. С целью предотвратить злоупотребления закон предусматривает право обжаловать в органы опеки и попечительства отказ законного представителя, который обязан защищать интересы недееспособного лица, в частности его право на свободу вступления в брак.

d) Отсутствие препятствий к заключению брака. Гражданский кодекс запрещает заключение брака между родственниками или свойственниками по прямой линии 66/, независимо от того, идет ли речь о прямом родстве или усыновлении (в последнем случае отступление от положений закона возможно лишь по решению правительства кантона проживания) (статья 100 Гражданского кодекса). Для того чтобы вступить в брак, необходимо также представить доказательство о расторжении возможного предыдущего брака (требование моногамии, статья 101 Кодекса).

63/ ATF 109 II 273.

64/ В этом смысле см. Guillod, O., "La Liberté de se marier" *in* *Présence et actualité de la Constitution dans l'ordre juridique*, Vâle, 1991, p. 97, и далее, в частности, пункты 110-111.

65/ ATF 73 I 167.

66/ Предварительный проект пересмотра Гражданского кодекса предусматривает отмену запрета на заключение брака между тетей и племянником или дядей и племянницей.

е) Соблюдение формальных условий, установленных в статьях 105 и след. Гражданского кодекса. К этим условиям относится публикация сообщения о помолвке, соблюдение установленных сроков, форма проведения церемоний бракосочетания и т.д. Отметим, что после заключения гражданского брака сотрудник отдела записи актов гражданского состояния вручает супругам свидетельство о заключении брака, при отсутствии которого невозможно религиозное освящение союза (статья 118 Кодекса) 67/. Эти формальные условия будут упрощены в ходе предстоящего пересмотра Гражданского кодекса.

115. Конституционная свобода вступления в брак предполагает также свободу не вступать в брак. В конечном итоге статьи 91 (которая гласит, что закон не предусматривает никаких мер принуждения в отношении жениха, отказывающегося вступать в брак) и 124 Гражданского кодекса (в которой отсутствие согласия рассматривается как основание для аннулирования вступления в брак) указывают на важность свободного согласия обоих супругов. Вследствие этого не существует никаких препятствий для внебрачного сожительства.

116. Однако закон не предоставляет особого статуса супругам и семьям, проживающим в свободном союзе. Это оказывает влияние на установление родственной связи. Она существует по праву между матерью и ее ребенком (согласно выражению "*mater semper certa*" в статье 252 Гражданского кодекса). Напротив, родственная связь по отцу может быть установлена лишь на основании его брака с матерью ребенка, признания его прав, судебного постановления, а также посредством усыновления (пункты 2 и 3 статьи 252).

117. В отношении иностранцев, на которых также распространяются гарантии статей 54 Конституции и 12 Европейской конвенции о правах человека, статья 44 Федерального закона о международном частном праве от 18 декабря 1987 года 68/ предписывает, что в принципе основные условия вступления в брак регулируются швейцарским правом, но если эти условия не могут быть выполнены, то для заключения брака достаточно выполнения условий, предусмотренных внутренним правом страны, гражданином которой является одно из лиц, вступающих в брак. Брак, заключенный на законном основании за границей, признается в Швейцарии (статья 45 этого же закона).

5. Пункт d) v) статьи 5: Право собственности

118. Право собственности гарантируется статьей 22-тер Федеральной конституции. Гарантия собственности распространяется помимо собственности на движимое и недвижимое имущество, на реальные ограниченные права, на договорные права, права интеллектуальной

67/ Вместе с тем гражданское законодательство не регламентирует заключение церковного брака, которое остается свободным.

68/ RS 291.

собственности, на владение, а также на права, приобретенные гражданами по отношению к обществу. Обладателями гарантии собственности являются физические и юридические лица частного права, обладающие охраняемыми правами. Заявлять о таких правах могут право швейцарцы, а также иностранцы. Однако Федеральный закон о приобретении недвижимого имущества иностранцами 69/ ограничивает право иностранцев на приобретение недвижимости (приобретение, обусловленное выдачей разрешения, контингентирование). Этот закон, однако, не нарушает принципа запрещения расовой дискриминации, поскольку он устанавливает различие между гражданами и негражданами, допускаемое пунктом 2 статьи 1 Конвенции, и не влечет за собой дискриминацию какой-либо конкретной национальной группы.

6. Пункт d) vi) статьи 5: Право наследования

119. В соответствии с положениями статьи 539 Гражданского кодекса наследниками, получающими наследство по завещанию или договору о наследовании, считаются все лица, являющиеся дееспособными в вопросах наследования. Определяющим критерием в данном случае является пользование гражданскими правами, которое, в соответствии со статьей 11 Гражданского кодекса, принадлежит каждому человеку. Наследодатель в принципе свободен определять лицо, которое он намерен сделать наследником после своей смерти. Единственным ограничением является оговорка о наследовании (статья 470 и след. Кодекса), которая предоставляет некоторым категориям законных наследников в принципе неоспоримое право на часть наследства. Обязательный наследник может быть лишен своего права на обязательную часть наследства лишь в том случае, когда имеется основание для лишения наследства. Это может произойти в случае совершения таким наследником серьезного проступка в отношении покойного или одного из его близких или в случае очевидного невыполнения им обязанностей, возлагаемых на него по отношению к покойному или его семье (статья 477 Гражданского кодекса). Таким образом, право наследования признается в Швейцарии за всеми, без дискриминации по признаку "расы", цвета кожи, этнического или национального происхождения.

7. Пункт d) vii) статьи 5: право на свободу мысли, совести и религии

120. В Швейцарии свобода совести и вероисповеданий является неприкосновенной. Никого нельзя заставить состоять в какой-либо религиозной ассоциации, получать религиозное образование, отправлять религиозные обряды и подвергать наказаниям любого характера по причине религиозных убеждений (статья 49 Федеральной конституции). Эта

69/ RS 211.412.41.

гарантия обязывает государство придерживаться нейтралитета в религиозных вопросах 70/, защищает любые религиозные убеждения или мнения даже таких малочисленных в Швейцарии групп, как мормоны, Свидетели Иеговы или методисты 71/. Свобода мысли, совести и религии гарантируется также статьей 9 Европейской конвенции о правах человека и статьей 18 Международного пакта о гражданских и политических правах.

121. Кантоны самостоятельно определяют свои отношения с различными церквями. Они могут, в частности, при соблюдении свободы совести и вероисповедания назначить одну или несколько церквей, "официальными церквями" и взять на себя обязанность по содержанию их служителей культа, выделять им субсидии или освобождать от уплаты налогов. Признано, что практика кантонов в этой области соответствует общему принципу равенства.

122. Конституция защищает также право менять религию, т.е. прекращать быть последователем какой-либо церкви. Несмотря на то, что Федеральный суд позволяет церквям предусматривать особую процедуру в случае выхода из церкви, эта процедура не должна препятствовать волеизъявлению заинтересованного лица 72/. Свобода совести запрещает также приведение к присяге; соответствующие положения и практика предписывают заменять ее торжественным обещанием, даваемым как в судах, так и при назначении на какую-либо государственную должность.

70/ ATF 113 Ia 307.

71/ То же постановление. См. также постановление второй палаты по вопросам публичного права Федерального суда от 18 июня 1993 года по делу А. и М. против Совета кантона Цюрих, в котором отмечено, что конституционная гарантия защищает также убеждения меньшинства внутри какой-либо религии (ATF 119 Ia 178). Статистические данные относительно числа последователей этих немногочисленных религиозных групп отсутствуют. О распределении населения Швейцарии по религиозным верованиям см. базовый документ Швейцарии (HRI/CORE/1/Add.29).

72/ ATF 104 Ia84.

123. Религиозные убеждения не могут сами по себе освобождать от выполнения гражданских обязанностей, таких, как военная служба; отказ карается лишением свободы в соответствии с положениями Военно-уголовного кодекса от 13 июня 1927 года 73/. Впервые этот режим был облегчен с внесением 15 июля 1991 года поправки в статью 81 Военно-уголовного кодекса, которая предусматривает возможность выполнять общественно полезную работу вместо тюремного заключения 74/. 19 мая 1992 года народ и кантоны с третьего раза одобрили предложение о введении гражданской альтернативной службы. Отныне статья 18 Конституции наряду с положением о воинской обязанности предусматривает принцип гражданской службы, который должен быть конкретизирован парламентом. Закон о гражданской службе, вступивший в силу 5 октября 1996 года, не предусматривает альтернативы воинской обязанности: отдельное лицо не правомочно свободно выбирать между военной и гражданской службой. Лицо, которое докажет гражданской комиссии, что оно не может выполнять свои воинские обязанности в силу своих убеждений (в частности, по религиозным мотивам), может проходить альтернативную гражданскую службу.

124. Как следует из судебной практики, юридические лица не могут ссылаться на свободу совести и вероисповеданий с целью уклониться от уплаты налога, мотивируя это тем, что они не придерживаются ни определенных убеждений, ни вероисповедания 75/. Иначе обстоит дело лишь в случае юридических лиц, преследующих, в соответствии со своим уставом, религиозные или церковные цели 76/. Пункт 6 статьи 49 Федеральной конституции уточняет, что никто не обязан уплачивать налоги, сумма которых конкретно направляется на покрытие расходов, связанных с отправлением культа какой-либо общины, к которой он не принадлежит. Однако несмотря на это положение, невозможно получить во всех кантонах возмещение доли какого-либо общего налога, предположительно направляемого на покрытие расходов, связанных с отправлением культа одной из основных церквей кантона, к которой не принадлежит заинтересованный налогоплательщик.

73/ RS 321.0.

74/ Статистические данные за 1995 и 1994 годы по этому вопросу представлены следующим образом: из 256 отказов от прохождения военной службы в 1995 году (239 в 1994 году) 177, или 69% (162, или 68%), были вполне обоснованно мотивированы конфликтом с основными этическими ценностями; было вынесено 75 (77) решений о применении наказания в виде лишения свободы, 168 (153) решений о выполнении принудительных общественно полезных работ и в 9 (9) случаях военнообязанные получили разрешение на прохождение службы без оружия.

75/ ATF 102 Ia 481.

76/ ATF 97 I 120.

125. Право отправлять религиозные обряды гарантируется статьей 50 Конституции, а право высказывать свои убеждения по вопросам морали или иным вопросам – свободой выражать собственное мнение. Эти действия могут ограничиваться лишь в силу преобладающего общественного интереса и с учетом общего принципа пропорциональности. Так, например, рассматривая отказ дирекции одной из тюрем в проведении коллективной религиозной службы для заключенных-мусульман, в то время, как подобные службы проводились для заключенных, причисляющих себя к официальным церквям кантона, Федеральный суд решил, что "признание какой-либо религиозной общины в качестве официальной церкви не может служить критерием, допускающим проведение коллективной религиозной службы. Поскольку заключенным-мусульманам было отказано в проведении по пятницам их молитвенных чтений на том основании, что исламская община не пользуется публично-правовым статусом, это решение противоречит статье 50 Федеральной конституции".

126. В соответствии со статьей 27 Конституции кантоны обеспечивают начальное образование в государственных школах; оно должно быть светским, обязательным и бесплатным. Кроме того, последователи всех вероисповеданий должны иметь возможность посещать государственные школы без ущемления их свободы совести и верований. Федеральный суд, со всей серьезностью подходящий к соблюдению требования о светском характере образования, решил, что наличие распятия в классах государственных школ противоречит статье 27 Конституции 77/. В недавно принятом постановлении он также удовлетворил жалобу, поданную отцом одной девушки-мусульманки, которую кантональные власти отказались освободить от занятий по плаванию (посещаемых как мальчиками, так и девочками), заключив, что в данном случае общественный интерес не преобладает над частным 78/. Государственные власти заботятся также о том, чтобы, насколько это возможно, родители и дети могли совместно отправлять религиозные обряды. Тем не менее, поскольку обязательное обучение в школе является гражданской обязанностью, учащийся не может сослаться на свободу совести, с тем чтобы получить освобождение от занятий 79/; вместе с тем заинтересованные лица могут обучаться в частной школе, соответствующей их убеждениям. Подобные школы учреждаются

77/ ATF 116, Ia 252.

78/ Постановление второй палаты по вопросам публичного права Федерального суда от 18 июня 1993 года по делу А. и М. против Совета кантона Цюрих (ATF 119 Ia 178).

79/ ATF 66 I 158. Недавно принятое постановление уточняет, что освобождение от курса религиоведения должно быть действенным и что принуждение учащегося, освобожденного от изучения библейской истории, оставаться в помещении, где проводятся занятия по этому предмету, противоречит положениям Конституции. Постановление второй палаты по вопросам публичного права Федерального суда от 19 января 1993 года.

свободно, в соответствии с конституционной свободой коммерческой и промышленной деятельности, а также, при необходимости, на основании свободы совести и вероисповедания, что не исключает процедуру получения кантонального разрешения с целью обеспечить соответствие уровня обучения в частной школе стандартам, установленным для государственных школ 80/. Наконец, светский характер обучения в государственной школе не исключает религиозного образования, отвечающего постулатам преобладающего в данном кантоне вероисповедания, но обеспечиваемого на факультативной основе 81/.

8. Пункт d) viii) статьи 5: Право на свободу убеждений и на их свободное выражение

127. В 1965 году Федеральный суд признал свободу выражать свои убеждения в качестве "конституционного неписаного права Конфедерации" 82/. Согласно судебной практике это право включает свободу составлять и иметь собственное мнение, а также сообщать его другим лицам. Следует напомнить, что статьи 10 Европейской конвенции о правах человека и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах также защищают свободу убеждений и их свободное выражение и что любое лицо, которое считает себя ущемленным, может настаивать на осуществлении этих прав.

128. В контексте системы прямой демократии право на свободное формирование своих убеждений приобретает особое значение. Само собой разумеется, что государственная власть неправомочна в какой бы то ни было форме навязывать определенные мнения какому-либо частному лицу; поэтому Федеральный суд рассматривает как противоречащее свободе выражать собственные убеждения создание какой-либо государственной радио- или телевизионной станции 83/. Право на свободное выражение своих убеждений, как и право на свободу убеждений, занимает важное место в конституционном правовом порядке Швейцарии, о чем свидетельствует следующая выдержка из постановления Федерального суда:

"Однако свобода выражения своих убеждений, как и другие прямо или косвенно закрепленные в федеральном конституционном праве свободы, является не только условием осуществления личной свободы и необходимым элементом развития

80/ См. Plotke, H. "Schweizerisches Schulrecht", Chap. 6, Paul Haupt Verlag, Berne, 1979.

81/ См. ATF 23 II 1368.

82/ ATF 91 I 485 и 96 I 586. Федеральная конституция в статье 57 четко гарантирует право на подачу петиции, которым также могут пользоваться иностранцы.

83/ ZV1 1982, p. 222.

человеческой личности, но также и основой любого демократического государства; позволяя свободно формировать свое мнение, в частности политические убеждения, она является необходимой для полного осуществления демократии. В этой связи она заслуженно занимает особое место в перечне индивидуальных прав, гарантируемых Конституцией, и пользуется привилегированным режимом со стороны государственных властей" 84/.

129. Свобода выражения своих убеждений обеспечивает защиту всех видов коммуникации между отдельными лицами, как в устной и письменной форме, так и на уровне символов (флажки, значки и т.д.). Она включает свободу информации, а также свободу искусства и науки. Однако, согласно судебной практике, ее содержание может иметь лишь идеальную природу. Любое заявление, преследующее главным образом коммерческую цель, относится к сфере свободы торговли и промышленности (статья 31 Конституции). Как и свобода убеждений, она принадлежит каждому отдельному лицу. Тем не менее она не имеет абсолютного характера, и ее использование может подвергаться отдельным ограничениям.

130. Свобода выражения своих убеждений включает свободу получать и передавать информацию. Отметим в этой связи, что статья 55 Конституции четко гарантирует свободу печати, а статья 55-бис гарантирует независимость радио и телевидения, которые в свою очередь должны правдиво освещать события и беспристрастно отражать все разнообразие мнений. С тем чтобы наилучшим образом добиться выполнения этих целей, радио и телевидение пользуются режимом концессий, предоставляемых федеральной властью. Этот режим, который отступает от принципов свободной конкуренции, объясняется, в частности, стремлением сохранить в небольшой многоязычной стране трансляцию национальных программ на трех официальных языках и избежать чрезмерной концентрации средств массовой информации в руках отдельных могущественных групп; этот режим не предполагает никакого вмешательства государства в самостоятельную деятельность компаний теле- и радиовещания. Любое лицо, которое утверждает, что радио или телевидение нарушили обязанность по объективному освещению событий, может обратиться с жалобой в независимый апелляционный орган, а затем, используя право обжалования в административном порядке, - в Федеральный суд (статьи 57 и след. Федерального закона о радио и телевидении от 21 июня 1991 года) 85/.

131. Другим правом, охватываемым свободой выражения своих убеждений, является

84/ ATF 96 I 592, цит. выше.

85/ RS 784.10.

право "получать информацию из доступных для всех источников" 86/. Однако, если законом не предусмотрено иное, понятие "доступные для всех источники" не распространяется на акты администрации. Судебная практика по этому вопросу носит скорее ограничительный характер 87/ и признает право на информацию лишь в четырех случаях: когда информация открыта для свободного доступа, когда она свободно предоставляется органами власти 88/, когда речь идет об осуществлении какого-либо политического права или когда интересы отдельного лица непосредственно затрагиваются содержанием документа, с которым оно хотело бы ознакомиться.

132. В соответствии с конституционными принципами, а также со статьями 10 Европейской конвенции о правах человека и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, ограничение свободного выражения своих убеждений допускается лишь на законном основании и в силу преобладающего общественного интереса. Как правило, речь идет об установлении порой достаточно хрупкого равновесия между общественным интересом по поддержанию порядка и частным интересом заинтересованного лица, а также общественным интересом в отношении свободного выражения своих убеждений.

133. Уголовный кодекс предусматривает, в частности, следующие ограничения свободы выражения своих убеждений:

- запрещение заведомо ложного доноса (статья 303);
- запрещение разглашения коммерческой тайны, тайны, относящейся к сферам частной, служебной, профессиональной или военной деятельности (статьи 162, 179 и 179-кватор, 320, 321 и 329);
- запрещение злоупотребления телефонной связью (статья 179-септиес);
- запрещение публичного подстрекательства к преступлению и насилию (статья 259);

86/ ATF 108 Ia 277 и 107 Ia 305.

87/ Она подвергается серьезной научной критике; см., в частности, Rossinelli, M., "Les libertés non-écrites", Payot, Lausanne, 1987, p. 163 et suiv., et Barrelet, D., "Droit suisse des mass média", 2ème éd., Staempfli, Berne, 1987, p. 44 et suiv.

88/ Органы власти в данном случае связаны принципом равного обращения (ATF 107 Ia 312).

- запрещение оскорбления памяти умерших (статья 262) или швейцарской государственной символики (статья 270);
- запрещение демонстрации насилия (статья 135);
- запрещение посягательства на свободу вероисповедания и религиозных культов (статья 261);
- запрещение расовой, этнической или религиозной дискриминации (статья 261-бис);
- запрещение подстрекательства к нарушению воинских обязанностей (статья 276);
- запрещение подрывной иностранной пропаганды (статья 275-бис);
- запрещение оскорблять иностранное государство или межгосударственное учреждение (статьи 296 и 297) 89/.

К этому следует добавить положения, обеспечивающие защиту чести (статьи 173 и след.) и предусматривающие наказание за отдельные преступления против половой неприкосновенности (например, "грубая" порнография).

134. Статьи 28 и след. Гражданского кодекса обеспечивают защиту личности от незаконных посягательств, в частности посредством печати (право на возмещение ущерба, применение превентивных мер с целью предотвратить посягательство, право на опровержение). В этой связи следует отметить, что лицо, обвиняемое в покушении на честь, не подвергается никакому наказанию, если оно докажет, что его заявления были справедливыми или что у него были серьезные основания полагать, что они являлись таковыми (пункт 2 статьи 173 Уголовного кодекса). Это положение также обеспечивает защиту свободы выражения своих убеждений и свободы печати от неправоудного разбирательства.

89/ Следует отметить, что Военно-уголовный кодекс содержит аналогичные положения, равно как и некоторые другие предписания, характерные для сферы военной деятельности, такие, например, как статья 98 Военно-уголовного кодекса (провокация и подстрекательство к нарушению воинских обязанностей).

135. Свобода выражения своих убеждений, предоставляемая иностранцам, связана с конкретными ограничениями: в соответствии с постановлением Федерального совета о политических выступлениях иностранцев от 24 февраля 1948 года иностранцы, не имеющие разрешения на постоянное проживание в стране 90/, могут высказываться на политические темы в ходе публичных или частных собраний лишь при наличии особого разрешения. Им будет отказано в таком разрешении в том случае, если есть основания опасаться угрозы для внутренней или внешней безопасности страны или нарушения общественного порядка. Иностранцы, участвующие в публичных выступлениях, должны воздерживаться от любого вмешательства в сферу внутренней политики страны.

136. Лица, содержащиеся под стражей, могут также пользоваться свободой выражения своих убеждений и правом на получение информации из доступных для всех источников при условии, что это не нарушит порядок и безопасность в пенитенциарном учреждении. Более подробная информация по этому вопросу содержится в первоначальном докладе правительства Швейцарии Комитету по правам человека (CCPR/C/81/Add.8, 26 мая 1995 года, пункт 370).

137. Согласно практике Федерального суда, использование общественных мест для публичного выражения своих убеждений может быть обусловлено получением предварительного разрешения кантональных или федеральных властей, даже при отсутствии четкой правовой основы, если "оно выходит за обычные рамки в силу своего характера или размаха" 91/. Власти должны учитывать принципы равного обращения и пропорциональности, а также совокупность затрагиваемых интересов, уделяя особое внимание тем интересам, которые защищены основными правами 92/.

138. Ни одно из перечисленных выше ограничений не обусловлено расовой дискриминацией.

90/ Как правило, это разрешение можно получить после проживания на территории Швейцарии в течение ряда лет.

91/ АТФ 105 Ia 93.

92/ АТФ 107 Ia 294.

9. Пункт d) ix) статьи 5: право на свободу мирных собраний
и ассоциаций

139. В швейцарском правовом порядке свобода мирных собраний является конституционным неписаным правом, закрепленным Федеральным судом в 1970 году 93/, и представляет собой важный элемент демократического порядка. Она включена в статью 11 Европейской конвенции о правах человека и статью 21 Международного пакта о гражданских и политических правах и гарантируется независимо от характера высказываемых взглядов (при условии соблюдения некоторых уголовно-правовых ограничений, изложенных ниже), а также включает право созывать и проводить собрания и право принимать или не принимать в них участие. Иностранцы пользуются этими правами наравне со швейцарскими гражданами при условии соблюдения ограничения в отношении собраний политического характера, на которых они могут выступать лишь после получения предварительного разрешения (по этому вопросу см. выше раздел 8, пункты 127-138).

140. Основное различие, которое следует проводить между отдельными формами собраний, основано на критерии места их проведения, а именно в каком-либо помещении или в общественном месте. Собрания в общественных местах в большей степени способны привести к различным нарушениям общественного порядка, а также предполагают интенсивное использование общественных мест. В этой связи они могут быть предметом более строгих ограничений, чем собрания в помещениях, и их проведение может быть обусловлено выдачей предварительного разрешения. Право проводить собрания в помещениях или на территориях, находящихся в частном владении, ограничено лишь предписаниями полиции относительно соблюдения тишины в ночное время или уважения покоя соседей, а также правом собственности третьих лиц. Могут быть также запрещены или сопряжены с применением санкций собрания, представляющие угрозу конституционному порядку (по смыслу статьи 275 Уголовного кодекса) или отношениям с иностранными государствами (по смыслу статей 296 и след. Уголовного кодекса). Вместе с тем в судебной практике отмечалось, что простое изложение какого-либо, пусть даже революционного учения, должно допускаться 94/.

93/ АТФ 96 I 218.

94/ АТФ 58 I 84.

141. Согласно судебной практике, проведение собраний, предполагающих интенсивное использование общественных мест (имеется в виду использование, препятствующее нормальному движению транспорта и людей или ограничивающее его, см. АТФ 100 Ia 392), может, кроме того, быть обусловлено выдачей предварительного разрешения кантональными властями, даже в случае отсутствия соответствующей правовой основы 95/. Государство, которое обязано и полномочно обеспечивать нормальное использование общественных мест, регулирует их использование на основе своих функций по осуществлению общего надзора 96/. Тем не менее власти не свободны по своему усмотрению отказывать в разрешении на проведение собраний в общественных местах. Их полномочия по оценке конкретных ситуаций ограничены необходимостью объективно учитывать значение свободы собраний, которая сама по себе не предполагает право использования тех или иных общественных мест в конкретный момент времени, но предусматривает определенное право пользоваться ими, когда это необходимо для осуществления права на свободу собраний 97/. Кроме того, Федеральный суд подчеркнул, что свобода собраний в общественных местах может быть ограничена лишь в силу прямой и серьезной опасности, которая могла бы объективно возникнуть для общественного порядка в результате осуществления этой свободы 98/. В частности, простые соображения целесообразности не могут служить достаточным основанием для запрещения собрания, а процедура выдачи разрешения ни в коем случае не должна предусматривать какую-либо форму предварительной цензуры 99/. Соображения расового характера никоим образом не могут оправдать ограничение свободы собраний.

95/ АТФ 100 Ia 392. Иначе обстоит дело с собраниями, проводимыми в помещениях или на территории, находящейся в частном владении АТФ Ia 300.

96/ Согласно швейцарскому праву "общая полицейская клаузула" позволяет судебной власти принимать различные постановления или решения при отсутствии правовой основы в тех случаях, когда существует явная угроза безопасности государства, его граждан или собственности. Ее применение ограничено, и судебная власть может использовать ее лишь в качестве *ultima ratio*, если никакая другая достаточная мера не может быть принята на основе существующего права. Ее применение, в частности, в отношении использования общественных мест объясняется тем фактом, что невозможно в отвлеченной и неопределенной форме предвидеть все возможные причины возникновения беспорядков.

97/ АТФ 105 Ia 480, АТФ 105 Ia 21.

98/ АТФ 107 Ia 226, АТФ 108 Ia 300.

99/ АТФ 99 Ia 693 и 96 I 590.

142. Режим получения предварительного разрешения должен, кроме того, применяться с определенной гибкостью, в частности в случае неорганизованных мирных демонстраций, которые не должны разгоняться силой на том лишь основании, что они не были разрешены 100/. Наряду с этим принцип пропорциональности требует скорее не отказывать в выдаче разрешения на проведение собрания, а увязывать его с соблюдением некоторых условий, что помогло бы избежать возникновения любой угрозы общественному порядку. Однако орган власти не должен подчинять выдачу разрешения выполнению определенных условий, если беспорядки, которые предположительно могут возникнуть при проведении какого-либо собрания, можно предотвратить посредством других надлежащих мер, в частности путем обеспечения полицейского надзора. Вместе с тем масштаб мероприятий по надзору должен быть соизмерим с целесообразностью проведения собрания. Возложенная на орган власти задача является достаточно сложной, поскольку, для того чтобы определить, может ли какое-либо собрание угрожать общественному порядку, он зачастую вынужден прогнозировать ход его проведения. И в этом случае принцип пропорциональности требует, чтобы любое ограничение было обосновано наличием серьезных опасений в отношении возникновения возможной угрозы общественному порядку.

143. Наконец, принцип, согласно которому надлежит наказывать истинного нарушителя общественного порядка, предполагает также, что за некоторыми исключениями, вызываемыми необходимостью, никакое собрание не может быть запрещено лишь на том основании, что его проведению могут помешать внешние элементы. Эта проблема достаточно остро встает в случае с контрманифестациями. Хотя для предупреждения насилия можно запретить проведение манифестации и контрманифестации, следует, однако, под углом зрения равного обращения, учитывать взаимные интересы демонстрантов, с тем чтобы воспрепятствовать какой-либо группировке объявлять о проведении контрманифестации с единственной целью добиться запрета манифестации другой группировки 101/.

144. В соответствии со статьей 56 Федеральной конституции "граждане имеют право создавать ассоциации при условии, что преследуемые ими цели или используемые средства не будут содержать ничего противозаконного или опасного для государства. Кантональные законы предусматривают необходимые меры наказания в отношении злоупотреблений". С исторической точки зрения свобода ассоциаций была призвана главным образом гарантировать свободное образование политических партий; и в настоящее время - это

100/ В этой связи см. Malinverni, G. "La liberté de réunion", Genève, 1981, p. 148 и след.

101/ ATF 103 Ia 314.

одна из ее важнейших функций наряду с защитой права создавать профсоюзы. В наши дни свобода ассоциаций в Швейцарии защищается также статьей 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьей 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 102/ и статьей 11 Европейской конвенции о правах человека.

145. Ассоциации, защищаемые статьей 56 Конституции, должны ставить перед собой некоммерческие цели (в широком понимании). Те из них, которые преследуют цели извлечения выгоды, подпадают под действие статьи 31 Конституции, которая гарантирует свободу в области коммерческой и промышленной деятельности. Поэтому на них могут распространяться предусмотренные в этой связи ограничения (статьи 31 и след. Федеральной конституции). Гражданский кодекс Швейцарии подробно регламентирует учреждение, организацию и прекращение деятельности ассоциаций, преследующих некоммерческие цели и обладающих правосубъектностью 103/ (они являются "ассоциациями" в узком смысле по нормам гражданского права; другие виды ассоциаций некоммерческого характера, которые не обладают правосубъектностью, приравниваются к простым товариществам, деятельность которых регулируется Обязательственным кодексом).

146. Конституция не обеспечивает защиту ассоциаций, цели или используемые средства которых являются незаконными или опасными для государства. В то время как о незаконности судят исходя из основных действующих правовых норм, понятие опасности для государства является более расплывчатым и его использование чревато злоупотреблениями. Согласно практике Федерального суда можно, тем не менее, заключить, что запрету подлежат лишь те ассоциации, которые стремятся к достижению своих целей, используя для этого иные, нежели мирные и демократические средства 104/. В подобном случае запрещение не рассматривается как противоречащее статье 17 Европейской конвенции о правах человека и статье 5 Международного пакта о гражданских и политических правах. Добавим также, что

102/ RS 0.103.1.

103/ Пункт 1 статьи 60 Гражданского кодекса гласит: "Политические, религиозные, научные, артистические, благотворительные, культурно-массовые и другие ассоциации некоммерческого характера обретают правосубъектность при наличии в их уставах положения о стремлении к корпоративной системе организации".

104/ ATF 100 Ib 18. Применяется принцип пропорциональности: меры будут более или менее серьезными в зависимости от характера и тяжести противоправного деяния или степени опасности. Использование некоторых незаконных методов может, например, наказываться лишь уплатой штрафа. Напротив, если цель или совокупность используемых средств являются порочными, принимается решение о запрещении ассоциации. См. Aubert, J-F. "Traité de droit constitutionnel suisse", vol. II, Neuchâtel, 1967, p 753.

Уголовный кодекс в статье 275-тер предусматривает наказание за создание опасных для государства ассоциаций. В соответствии со статьей 56 Конституции именно на кантональные власти возложена обязанность принимать меры в отношении незаконных или опасных ассоциаций; однако допускается, что меры в отношении ассоциаций, представляющих угрозу для федерального государства, принимаются федеральными властями. Что касается ассоциаций по смыслу статей 60 и след. Гражданского кодекса, то статья 78 этого Кодекса предусматривает, что судья может вынести решение об их роспуске в том случае, когда они преследуют незаконные или противоречащие нормам морали цели (пункт 2 статьи 88 устанавливает ту же норму в отношении фондов по смыслу статей 80 и след. Гражданского кодекса). Из этого вытекает следующая основная норма: политические власти могут запретить какую-либо ассоциацию, но лишь судья по гражданским делам правомочен вынести решение о ее роспуске. Для полноты картины следует добавить, что статья 99 Военно-уголовного кодекса запрещает создание движений, целью которых является подрыв военной дисциплины.

147. Согласно практике Федерального суда лишь физические лица могут пользоваться свободой ассоциаций 105/. Ассоциации, учрежденные в соответствии со статьями 60 и след. Гражданского кодекса, могут тем не менее объединяться для создания федераций или конфедераций, которые, в свою очередь, являются ассоциациями, пользующимися без ограничений теми же конституционными и правовыми гарантиями, что и организации первой ступени. Необходимо провести следующее разграничение: юридические лица, выступающие субъектами частного права, могут, согласно теории, обжаловать от своего имени решение, ограничивающее свободу ассоциации своих членов и препятствующее их уставной деятельности или ущемляющее их право объединяться в союзы. Напротив, юридические лица, выступающие субъектами публичного права, не могут пользоваться свободой ассоциаций.

148. Хотя в статье 56 Конституции говорится только о гражданах Швейцарии, она также применяется по отношению к иностранцам, исключая область политических ассоциаций, в которой ограничения для иностранцев могут быть более существенными, нежели для швейцарских граждан (по этому вопросу см. выше раздел 8, пункты 127-138). Из судебной практики вытекают следующие правила: в соответствии со статьей 56 нельзя вступить в какую-либо ассоциацию без согласия ее членов, даже если для заявителя это связано с экономическим ущербом 106/. Напротив, частное лицо пользуется определенной защитой в случае неоправданного исключения из ассоциации. Оно имеет право быть предварительно заслушанным, даже если уставные положения ассоциации

105/ ATF 100 Ia 286 и 97 I 121.

106/ ATF 86 II 365.

предусматривают немотивированное исключение 107/. В соответствующих случаях следует рассмотреть вопрос о том, относится отказ в приеме какого-либо лица в ассоциацию по расовым мотивам к сфере применения статьи 4 Федеральной конституции.

149. Ограничения свободы ассоциации, как и любой индивидуальной свободы, должны быть предусмотрены законом и применяться с целью охраны общественного порядка при соблюдении принципа пропорциональности. Именно в силу этого последнего принципа Федеральный суд объявил неконституционным требование о получении предварительного разрешения для создания ассоциации 108/. Соображения расового порядка ни в коем случае не могут оправдывать ограничение свободы ассоциации.

150. В демократической системе Швейцарии свобода политических ассоциаций играет первостепенную роль. В этой связи политические партии в первую очередь пользуются гарантиями, предоставляемыми статьей 56 Конституции. На федеральном уровне насчитывается порядка 16 политических партий, выражающих широкую палитру политических взглядов от левых до правых. Свобода политической ассоциации в равной степени гарантируется статьей 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Следует обратиться к тревожным временам второй мировой войны, чтобы найти примеры политических партий, запрещенных в связи с их опасным характером. Так, например, Федеральный совет в 1937 году запретил коммунистическую партию, а в 1940 году – так называемые "фронтистские" партии. В этот же период Федеральный суд одобрил решение кантона Цюрих о запрещении группировок, созданных по образцу военизированных формирований, и решение кантона Невшатель – о запрещении коммунистической партии 109/. Отметим, что в наши дни подобные меры могли бы быть приняты лишь по отношению к объединениям, стремящимся навязать свои идеи, выходя за рамки демократического процесса.

Е. Экономические, социальные и культурные права (пункт е статьи 5 Конвенции)

151. Более полная и подробная информация об осуществлении экономических, социальных и культурных прав в Швейцарии содержится в первоначальном докладе Швейцарии об осуществлении Международного пакта 1966 года об экономических, социальных и культурных правах (E/1990/5/Add.33, 18 сентября 1996 года).

107/ ATF 85 II 543 и 90 II 347.

108/ ATF 96 I 229.

109/ ATF 60 I 349 и 63 I 281.

1. Пункт е) i) статьи 5: Право на труд

152. В швейцарском праве право на труд не признано эксплицитно, однако оно защищается статьей 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Принцип свободы заключения трудовых договоров, применяемый в сфере занятости, включает свободу выбирать партнера по трудовому договору. Таким образом, трудящиеся могут свободно выбирать свое место работы, однако действующие правовые нормы не предоставляют им никакого субъективного права быть нанятыми.

153. В соответствии со статьей 328 Обязательственного кодекса 110/ "работодатель в трудовых отношениях обеспечивает защиту и уважение личности трудящегося". Таким образом, эта статья обеспечивает защиту иностранных трудящихся от дискриминации, обусловленной их "расой" или национальной или этнической принадлежностью. Иностранцы трудящиеся в равной степени защищены от произвольного расторжения трудового договора по мотивам расовой дискриминации. Эта защита вытекает из пункта 1 а) статьи 336 Обязательственного кодекса, который предусматривает, что увольнение является произвольным, когда оно действует в отношении одной стороны по мотивам, связанным с личностью другой стороны, если только причина увольнения не связана с трудовыми отношениями или не касается важнейшего вопроса о нанесении серьезного ущерба трудовой деятельности на предприятии. Это положение направлено против дискриминационных увольнений, основанных, в частности, на признаках пола, "расы", национальности, гомосексуальной ориентации, судимости и т.д. 111/. Федеральный суд имел возможность высказаться по вопросу о произвольном характере расторжения коллективного договора по мотивам расовой дискриминации. Он уточнил, что не следует "проводить различий, исходя из прямой или косвенной связи увольнения с расовыми мотивами; в любом случае оно является незаконным" 112/.

154. Когда наниматель произвольно расторгает трудовой договор, он должен выплатить трудящемуся компенсацию в размере по меньшей мере шестимесячной заработной платы и, в определенных случаях, возместить ущерб. Однако работодатель не имеет никаких юридических обязанностей по повторному найму на свое предприятие уволенного трудящегося. Именно трудящийся должен доказать в суде, что его трудовой договор был расторгнут незаконно по мотивам расовой дискриминации.

110/ RS 220.

111/ Постановление Федерального суда от 13 января 1992 года, воспроизведенное в SJ 1993, p. 357.

112/ Постановление первой палаты по гражданским делам от 11 ноября 1993 года.

а) Право на справедливые и благоприятные условия труда

155. В соответствии со швейцарским правом трудящиеся пользуются минимальными условиями труда, предусмотренными в Обязательственном кодексе. В нем приводится перечень положений, отступление от которых недопустимо (статья 361), а также перечень положений, от которых можно отступать лишь в пользу трудящихся (статья 362). Положения, не входящие ни в один из двух указанных перечней, относятся к области диспозитивного права. В этой связи от них можно отступать в индивидуальном или коллективном трудовом договоре.

156. Для получения допуска на рынок труда иностранцы должны иметь разрешение на пребывание и занятие приносящей доход деятельностью. Указ об ограничении численности иностранцев от 6 октября 1986 года 113/ предусматривает выдачу такого разрешения, в частности, при условии, что работодатель обеспечивает иностранному работнику такие же условия оплаты и труда, действующие в данном населенном пункте или в данной профессии, которые он обеспечивает швейцарским работникам (пункт 1 статьи 9). Для определения размеров заработной платы и условий труда пункт 2 данной статьи содержит ссылку на шкалу заработной платы и условия труда, обеспечиваемые при аналогичной работе на этом же предприятии и в этой отрасли, а также на коллективные соглашения и типовые трудовые договоры.

б) Право на равную заработную плату за равный труд и право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение

157. Швейцарское право в области установления заработной платы основывается на принципе договорной свободы. В самом деле закон не предусматривает минимальной заработной платы, и стороны индивидуального трудового договора не связаны никакой суммой, если только положения коллективного договора не ограничивают эту свободу. Однако между швейцарскими и иностранными трудящимися должно соблюдаться равенство в оплате труда, как это предусмотрено в упомянутом указе.

в) Право на защиту от безработицы

158. Страхование по безработице является обязательным для всех лиц наемного труда. Право на пособие по безработице признано за любым лицом, удовлетворяющим условиям, перечисленным в законе о страховании по безработице. Эти условия являются следующими:

- a) быть полностью или частично безработным;
- b) проживать в Швейцарии (иностранцы, следовательно, должны иметь действительное разрешение на постоянное проживание, на пребывание или сезонное разрешение);
- c) иметь законченное школьное образование, но не достигать возраста, дающего право на получение пенсии по старости;
- d) выполнять условия уплаты взносов или условия освобождения от нее, т.е. уплачивать взносы по крайней мере за шесть месяцев в течение двух лет, предшествующих регистрации в качестве безработного. От этого освобождаются лица, не способные уплачивать взносы по следующим причинам: профессиональная подготовка; продолжительное отсутствие по болезни, в связи с несчастным случаем или по беременности и родам; проживание за границей;
- e) отвечать требованиям помещения в государственные учреждения;
- f) удовлетворять требованиям контроля.

159. Страхование по безработице имеет также целью предупреждение неизбежной безработицы и борьбу с существующей безработицей посредством мероприятий на рынке труда в пользу застрахованных лиц. Таким образом, безработный обязан обучаться на курсах переподготовки или повышения профессиональной квалификации, если бюро труда даст ему такое указание. Другие активные меры включают выплату пособия для прохождения курсов введения в специальность, оплату проездных расходов (для случаев, когда место работы находится вне района проживания), организацию стажировок на предприятиях и поощрение независимой деятельности.

2. Пункт e) ii) статьи 5: Профсоюзные права

160. Свобода профсоюзной деятельности вытекает из свободы ассоциации, гарантируемой статьей 56 Федеральной конституции. Хотя в этой статье используется термин "граждане", иностранцы также обладают этим правом. В Швейцарии свобода ассоциации в равной степени гарантируется статьей 11 Европейской конвенции о правах человека, статьей 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статьей 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенцией МОТ № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию. Любое лицо имеет право на создание профсоюза, вступление в существующий профсоюз и на выход из него, а также располагает свободой не состоять ни в каком профсоюзе. Ассоциации, цели или средства которых являются опасными для государства, не находятся под защитой принципа свободы ассоциации (статья 56 Федеральной конституции).

161. Лицо, имеющее соответствующее право, может ссылаться на профсоюзную свободу, гарантируемую Конституцией, если оно считает себя ущемленным каким-либо государственным актом или нормой. Что касается решений работодателя, то трудящимся, занятым в частном секторе, защита от посягательств на их профсоюзную свободу обеспечивается, исходя из общих принципов защиты личности, вытекающих из статьи 28 Гражданского кодекса. Кроме того, они пользуются особой защитой, предусмотренной Обязательственным кодексом, согласно которому расторжение трудового договора признается незаконным, когда его причиной является принадлежность или непринадлежность трудящегося к какой-либо профсоюзной организации или его действия, осуществляемые в соответствии с правом на профсоюзную деятельность (пункт 2 b) статьи 336 Обязательственного кодекса).

3. Пункт e) iii) статьи 5: Право на жилище

162. Право на жилище эксплицитно не гарантируется конституционным правом Швейцарии. Однако оно гарантируется некоторыми кантональными конституциями и, помимо этого, защищается статьей 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В соответствии с принципом договорной свободы владелец свободно выбирает арендатора. Однако арендатору обеспечивается защита от проявлений расовой дискриминации на основании статьи 28 Гражданского кодекса, которая предусматривает защиту от незаконных посягательств на личность.

163. Законодательство о жилище включает, в частности, положения Обязательственного кодекса, касающиеся договора об аренде, положения Федерального закона об улучшении жилищных условий в горных районах 114/ и Федерального закона по поощрению жилищного строительства и приобретения жилья в собственность 115/. Последний закон предусматривает систему финансовой помощи, рассчитанную только на швейцарцев и иностранцев, имеющих разрешение на постоянное проживание.

4. Пункт e) iv) статьи 5: Право на здравоохранение и социальное обеспечение

a) Право на охрану здоровья и медицинские услуги

164. Общей компетенцией в области охраны здоровья наделены кантоны. Конфедерация располагает полномочиями лишь в некоторых ограниченных областях (например, инфекционные заболевания, алкоголизм, токсикомания). В целом уровень охраны

114/ RS 844.

115/ RS 842.

здоровья проживающих в Швейцарии лиц является высоким при отсутствии дискриминации в области доступа к медицинскому обслуживанию. После вступления в силу нового закона о страховании на случай болезни 1 января 1996 года 116/ страхование в области медицинского обслуживания является отныне обязательным для любого, проживающего в Швейцарии лица. Этот новый закон также укрепляет солидарность и вводит систему субсидирования, которая направлена на сокращение взносов страхуемых лиц со скромным доходом.

b) Право на социальное обеспечение и социальные услуги

165. Федеральный режим социального обеспечения Швейцарии включает различные области страхования, в которых к гражданам страны и иностранцам применяется равный подход. Только базовый режим страхования по старости, на случай потери кормильца и по инвалидности, называемый в Швейцарии "первым уровнем", предусматривает иное обращение для иностранцев в том, что касается, с одной стороны, условий получения пособий, а с другой – возможности получения их за границей. Десятая поправка к Закону о страховании по старости и на случай потери кормильца, новая редакция которого вступит в силу 1 января 1997 года, устранил неравенство в обращении между швейцарцами и иностранцами в плане условий доступа к денежным пособиям из фондов, формируемых за счет взносов. С другой стороны следует отметить, что двусторонние соглашения в области социального обеспечения, заключенные Швейцарией, устраняют практически любое различие в обращении между швейцарцами и гражданами стран – участниц таких соглашений и что в 1992 году их положениями охватывались 92% иностранцев, находившихся в Швейцарии.

166. Социальная помощь играет дополнительную роль и охватывает тех лиц, на которых не распространяется система социального страхования, которые вышли из нее или доход которых является не достаточным. Ответственность за оказание государственной помощи возлагается на кантоны, которые нередко делегируют исполнительные полномочия общинам. Государственная помощь оказывается любому нуждающемуся лицу; так, например, статья 48 Федеральной конституции гласит, что "нуждающиеся лица получают помощь со стороны кантона проживания". Случается, что лица, имеющие годовое разрешение на пребывание, испытывают трудности с возобновлением своего разрешения, если их семья и они сами в течение длительного времени получают государственную помощь.

V. ГАРАНТИИ ЭФФЕКТИВНОЙ ЗАЩИТЫ И СРЕДСТВ ЗАЩИТЫ
(СТАТЬЯ 6 КОНВЕНЦИИ)

167. Общие юридические рамки защиты прав человека, в сферу охвата которых входит человеческое достоинство и запрещение расовой дискриминации, были подробно изложены в базовом документе Швейцарии (HRI/CORE/1/Add.29, пункты 43 и след.). Аналогичным образом дело обстоит с системой компенсации и реабилитации пострадавших. В этой связи целесообразно сослаться на указанный документ. Мы ограничимся лишь уточнением того, что с 1 января 1995 года статьи 261-бис Уголовного кодекса и 171 с) Военно-уголовного кодекса предусматривают наказание за расовую дискриминацию, предоставляя, таким образом, пострадавшим средства правовой защиты в уголовном порядке.

VI. МЕРЫ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ, ВОСПИТАНИЯ, КУЛЬТУРЫ
И ИНФОРМАЦИИ (СТАТЬЯ 7)

A. Введение

168. Приведенные в настоящем докладе данные носят общий характер и не являются исчерпывающими. Более подробное описание мер по осуществлению Конвенции, принятых в различных соответствующих областях, а также первых полученных результатов будет приведено в будущих докладах.

1. Федеральная комиссия по борьбе с расизмом

169. В связи с присоединением Швейцарии к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации Федеральный совет 23 августа 1995 года принял решение об учреждении Федеральной комиссии по борьбе с расизмом. Эта Комиссия призвана заниматься проблемами расовой дискриминации, содействовать лучшему взаимопониманию между людьми различных "рас", цвета кожи, происхождения, этнической или религиозной принадлежности и между различными религиями, бороться с любой формой прямой или косвенной расовой дискриминации и придавать особое значение превентивным мерам и обеспечению их эффективности. Комиссия приступила к работе 1 сентября 1995 года.

170. Ее основными задачами являются следующие:

а) Оперативная деятельность: Комиссия ведет работу в области отношений с общественностью и поддержки, проводит просветительные кампании и осуществляет превентивные мероприятия;

b) Консультативная деятельность: Комиссия предоставляет консультации и поддерживает федеральные органы (в частности, в законодательной области и в вопросах осуществления нормативных положений, а также в плане разработки позиционных документов и докладов). Она оказывает поддержку и предоставляет консультации частным лицам (посредническая деятельность);

c) Деятельность в области сотрудничества: Комиссия сотрудничает с федеральными, кантональными и общинными органами власти, организациями и группами заинтересованных лиц по проблеме расизма;

d) Научная и аналитическая деятельность: Комиссия анализирует проблемы расовой дискриминации с научной и этической точки зрения, а также конкретные ситуации и их последствия для отдельных лиц и общества в целом.

171. Федеральная комиссия по борьбе с расизмом насчитывает в настоящее время 19 членов. В ее состав входят специалисты в области экономики, политики, образования, науки, деятели церкви и религиозных общин, представители меньшинств и кантональных и общинных органов власти, а также представители неправительственных организаций. Она имеет две секретариатские должности, занимаемые тремя сотрудниками.

172. В ходе первого года своей деятельности Комиссия создала свою инфраструктуру, осуществляла сбор документации и старалась содействовать исследовательской деятельности в Швейцарии по проблеме расизма. По своей инициативе она обращалась в государственные органы, средства массовой информации и в другие структуры и публично высказывала свою позицию по вопросам миграционной политики. Наконец, она установила контакты с кантональными правительствами и неправительственными организациями. В 1997 году Комиссия предусматривает провести кампанию по теме "Борьба с расизмом и антисемитизмом" и планирует проведение мероприятий в учебных заведениях, среди трудящихся, а также исследование положения кочевников.

173. В мае 1996 года Комиссия публично высказала свою позицию по вопросам миграционной политики Швейцарии. По ее мнению, проводимая в настоящее время Швейцарией политика приема иностранцев имеет косвенные дискриминационные последствия для некоторых категорий иностранного населения, проживающего в Швейцарии, и с этой точки зрения, по-видимому, противоречит Конвенции. Правительство Швейцарии в предварительном порядке объявило о том, что оно не разделяет мнения Федеральной комиссии по борьбе с расизмом 117/.

117/ По этому пункту см. разъяснения относительно оговорки, высказанной Швейцарией в связи с ее миграционной политикой (пункты 52-56).

2. Федеральная комиссия по делам иностранцев

174. В 1970 году Федеральный совет учредил Федеральную комиссию по делам иностранцев, в задачу которой входит выявление возможностей улучшения отношений между швейцарцами и иностранцами, а также содействие и оказание поддержки инициативам в этом направлении.

175. Мандат Комиссии включает два основных элемента: с одной стороны, она содействует просвещению швейцарского населения в вопросах, связанных с различиями и по конкретным проблемам иностранного населения; с другой стороны, она поддерживает инициативы, предоставляющие иностранцам возможности контактов и интеграции в швейцарское общество. В течение 25 лет своего существования Комиссия опубликовала целый ряд заявлений и позиционных документов и осуществила различные проекты. Она поддерживает постоянные контакты с многочисленными ассоциациями иностранцев, а также с кантональными управлениями по делам иностранцев и аналогичными управлениями в основных городах страны. Так, например, брошюра, озаглавленная "Иностранцы в общине", которую она опубликовала в сотрудничестве с центральной ассоциацией швейцарских городов и коммун, оказывает помощь местным властям в осуществлении возложенных на них задач применительно к иностранному населению. Следует отметить, что определенная напряженность между христианской и мусульманской общинами, а также потребности международной борьбы против терроризма побудили Федеральный департамент юстиции и полиции уделять в последние годы особое внимание интеграции групп населения, исповедующих ислам. Федеральная комиссия по делам иностранцев совместно с представителями мусульманских общин рассматривает конкретные возможности развития диалога и создания типовых условий для интеграции. Обновление круга ведения Комиссии 6 марта 1995 года еще более укрепляет ее консультативную и посредническую роль (функция омбудсмена) в отношениях между федеральными органами власти, активистами и ассоциациями иностранцев.

176. Комиссия насчитывает в настоящее время 28 членов, шестеро из которых являются иностранцами. В число ее членов входят специалисты в области экономики, политики, социальных услуг, представители кантональных и общинных властей, а также церквей. Ее секретариат состоит из пяти штатных сотрудников, работающих полный рабочий день.

3. Федеральная комиссия по делам беженцев

177. Федеральная комиссия по делам беженцев была создана в декабре 1983 года. Речь главным образом идет о консультативном органе для федеральных властей. В общем плане глобальной миграционной политики она рассматривает ситуацию в области предоставления убежища и положение беженцев. Она призвана высказывать свою позицию по этой проблематике, характеризующейся многообразными политическими, юридическими, гуманитарными и социальными аспектами. Комиссия высказывается по вопросам политики предоставления убежища, проводимой Конфедерацией, и дает консультации в этой области в рамках законотворческой деятельности. Она представляет свои рекомендации Федеральному совету. В настоящее время в состав Комиссии входят 22 человека, представляющие политические и экономические круги, структуры социального вспомоществования и церкви. В ее состав входят также представители правительств и администрации кантонов. Деятельность ее секретариата обеспечивается Федеральным управлением по делам беженцев, которое является компетентным органом в области политики предоставления убежища на федеральном уровне.

4. Сотрудничество между тремя комиссиями

178. Хотя деятельность трех указанных комиссий касается смежных областей, они четко различаются по своей тематической ориентации и методам работы. Федеральная комиссия по делам беженцев является научно-техническим органом, в то время как деятельность Федеральной комиссии по делам иностранцев в значительной степени ориентирована на практическую работу и тесные контакты на местах. Федеральная комиссия по делам беженцев уделяет особое внимание профилактике и просветительной деятельности. Для координации усилий и с целью избежать дублирования в работе три комиссии установили тесное сотрудничество через координационный комитет.

В. Воспитание и образование

1. Общие сведения о системе образования

179. Сфера образования в Швейцарии несет на себе значительный отпечаток либерализма, в связи с чем швейцарская система образования представляет собой мозаику из 26 различных кантональных систем. В области образования Конституция наделяет Конфедерацию лишь ограниченными полномочиями. Кантоны в целом самостоятельно решают вопросы дошкольного, начального и среднего образования первой ступени, т.е. обязательного цикла образования. На уровне послеобязательного образования (среднее образование второй ступени и высшее образование) Конфедерация наделена более широкими, но тем не менее ограниченными полномочиями. Профессиональное образование является одной из редких областей, в которой Конфедерация располагает основными полномочиями (статья 34-тер Федеральной конституции). Другие уровни среднего образования второй ступени (аттестат зрелости – швейцарский диплом об окончании средней школы, профессионально-техническое образование, диплом об

окончании курса продвинутого образования), а также высшее образование относятся либо к сфере компетенции кантонов, либо к области совместной компетенции Конфедерации и кантонов. Так, например, университеты, за исключением двух федеральных политехнических институтов Цюриха и Лозанны, как правило, относятся к сфере компетенции кантонов. Специализированные "высшие школы" и вузы частично управляются кантонами и частично – Конфедерацией. В тех случаях, когда законодательная компетенция осуществляется Конфедерацией, она зачастую возлагает на кантоны исполнительные функции. Кроме того, кантоны пользуются также консультативным правом.

2. Деятельность Конференции директоров кантональных отделов государственного образования и кантонов в плане борьбы с расизмом и его предупреждения

180. Как указывалось выше, вопросами образования и профессиональной подготовки в первую очередь занимаются кантоны. В этой связи влияние Конфедерации в области эффективного предупреждения расизма в системе образования является ограниченным. Однако кантоны предпринимают многочисленные и разнообразные меры в этой области. Они способствуют межкультурному взаимопониманию и стараются создать обстановку терпимости между людьми различного происхождения. Они также оказывают поддержку частным инициативам в этом направлении.

181. 6 июня 1991 года швейцарская Конференция директоров кантональных отделов государственного образования приняла заявление, в котором она отмечала, что проблема прав человека в универсальном плане, а также проявляющаяся на национальном уровне проблема сосуществования с выходцами из других стран, имеющими иную культуру, представляют собой вызов для швейцарской системы образования. Конференция подтвердила свою приверженность принципам полной интеграции детей и молодых иностранцев в общество, свое уважение иной культуры этих людей и свое стремление учитывать это в позитивном плане. Она отметила, что школа на всех уровнях обязана воспитывать учащихся в духе уважения к ближнему, в духе терпимости между религиями, этническими, социальными и другими группами, а также в духе сохранения мира между народами. Образование и воспитание в школе должны способствовать осознанию учащимися видимых и скрытых форм расизма, побуждать их бороться с его проявлениями и обеспечивать открытый диалог с отдельными лицами и группами иностранцев без каких бы то ни было опасений. Эти принципы надлежит принимать во внимание, в частности при подготовке и в процессе непрерывного образования преподавателей, а также в ходе разработки школьных программ и дидактических материалов. 24 октября 1991 года Конференция направила кантонам новые рекомендации в отношении охвата школьным образованием детей, чьим родным языком является иностранный язык; основным принципом, лежащим в основе этих рекомендаций, является не ассимиляция, а интеграция и участие таких детей в русле концепции "позитивной дискриминации".

182. В докладе, озаглавленном "Расизм и школа", педагогическая комиссия Конференции директоров кантональных отделов государственного образования в дополнение к заявлению Конференции от 6 июня 1991 года указала, что на систему воспитания и образования возложены важные задачи в контексте борьбы с расизмом и расовой дискриминацией. Формирование бдительного сознания по отношению к различным "бессознательным" формам расизма является важной целью системы образования, равно как и воспитание мужества противостоять своим собственным расистским чувствам или устремлениям других людей, с тем чтобы успешнее вести борьбу с проявлениями расизма. В докладе содержится также перечень мер в области профессиональной подготовки преподавателей, непрерывного образования и консультативной помощи преподавательскому составу, административным органам учебных заведений и организациям преподавателей, с тем чтобы достичь поставленной цели. Кантонам предлагается также организовать школьные структуры и программы наряду с педагогическими средствами таким образом, чтобы сдерживать расистские тенденции. Межкультурное образование, являющееся ключевым понятием системы образования в многокультурном обществе, представляет собой особый педагогический инструмент в деле предупреждения расовой дискриминации, воспитания у детей чувства понимания по отношению к меньшинствам, а также в обеспечении уважения и терпимости в отношениях с третьими лицами, представляющими различные культуры.

183. Конкретное осуществление принципов антирасистского образования все же относится в Швейцарии к компетенции кантонов, которые высказались за присоединение к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и проявляют готовность принять необходимые меры. Речь, в частности, идет о совершенствовании и расширении охвата школьным образованием детей, у которых родной язык является иностранным, в частности при обучении местному языку, об уделении особого внимания межкультурному образованию в рамках профессиональной подготовки и непрерывного образования преподавателей, а также о более активном содействии лицам с иностранным родным языком в выборе и в обучении какой-либо специальности. Законодательные положения, рекомендации и директивы, направленные на обеспечение лучшей интеграции детей других культур, существуют во многих кантонах. Центр информации и документации по вопросам профессиональной подготовки, находящийся в подчинении секретариата швейцарской Конференции директоров кантональных отделов государственного образования, осуществляет сбор таких документов, что позволяет получить подробный обзор политики кантонов в сфере образования в контексте борьбы против расизма. Однако подробное описание всей совокупности мероприятий, проводимых в этой области, выходит за рамки настоящего доклада.

3. Мероприятия на федеральном уровне

184. Как уже отмечалось, компетенция Конфедерации в области борьбы с расизмом в системе образования является весьма ограниченной, что обусловлено федеральной структурой страны. Секретариат швейцарской Национальной комиссии содействия ЮНЕСКО тем не менее вносит свой вклад в эту деятельность, поддерживая исследования на тему

межкультурных отношений и организуя семинары или выставки, для участия в которых она приглашает представителей других государств, в частности из развивающихся стран. Секретариат Комиссии также создал группу ассоциированных учебных заведений, которым он предоставляет дидактические материалы, нацеленные на пробуждение интереса к другим культурам.

185. Наряду с этим Конфедерация оказывает поддержку исследовательской деятельности, одной из тем которой является концепция общества, основанного на культурном многообразии. В рамках национальных исследовательских программ Национальный фонд научных исследований, финансируемый Конфедерацией, оказал поддержку многочисленным проектам (например, таким программам, как "Культурное многообразие и национальное самосознание" и "Миграция и культурные отношения"), целями которых являются, в частности, лучшее понимание феномена миграции и межкультурных отношений. Другой целью этих проектов является оказание поддержки государственным властям, организациям или частным лицам, проводящим деятельность в области миграции и межкультурных отношений, посредством передачи им соответствующей документации и рекомендаций в плане практической деятельности. Наконец, путем предоставления стипендий студентам и зарубежным творческим работникам Конфедерация способствует сохранению активного присутствия других культур в стране.

С. Культура

186. В области культуры компетенцией также наделены в основном кантоны и общины. Конфедерация осуществляет лишь отдельные мероприятия ввиду отсутствия соответствующих конституционных положений, которые возлагали бы на нее функции содействия развитию культуры. В кантонах, и в особенности в крупных агломерациях, организуются многочисленные культурные мероприятия, способствующие лучшему взаимопониманию между культурами и, в определенной степени, устранению и предупреждению расистских тенденций. Однако в рамках настоящего доклада невозможно дать систематизированное описание этих мероприятий.

187. На федеральном уровне независимый фонд "Про Гельвеция" проводит активную деятельность как в Швейцарии, так и за границей. Этот фонд финансируется Конфедерацией. Он занимается не только поддержкой творческой деятельности в Швейцарии, но также способствует культурным обменам как между четырьмя культурно-языковыми регионами (немецкоязычным, франкоязычным, италияязычным и ретороманским), так и между ними и населением иностранного происхождения. Однако основной областью деятельности этого фонда (на которую приходится порядка двух третей его средств) является развитие культурных отношений с заграницей. В их число входят, в частности, программы культурных обменов Север-Юг. "Про Гельвеция" особенно активно работает в странах Центральной и Восточной Европы. В четырех из них (Польша,

Чешская Республика, Словакия и Венгрия) она открыла пять центров с целью содействия культурным обменам между Востоком и Западом и для оказания поддержки проектам на местах.

188. В рамках содействия развитию кинематографии Конфедерация уделяет особое внимание сотрудничеству с развивающимися странами и распространению в Швейцарии кинематографической продукции из этих регионов. Так, например, она оказывает поддержку кинофестивалю во Фрибуре, который представляет творчество кинематографистов из стран третьего мира. На наиболее крупном кинофестивале в Локарно, пользующемся международной известностью, также демонстрируются фильмы из различных стран мира и разнообразных культурных ареалов. Речь в данном случае идет об определенной форме содействия лучшему взаимопониманию между культурами. Если говорить о кинематографическом творчестве в Швейцарии, то Конфедерация оказывает поддержку проектам, темой которых является сосуществование местного и иностранного населения или проблематика отношений Север-Юг.

189. Швейцария традиционно считается четырехязычным государством. В результате значительной иммиграции, наблюдавшейся в последние десятилетия, она является сегодня многоязычным государством. Однако политика Швейцарии в области языков касается только четырех национальных языков (немецкий, французский, итальянский и ретороманский). В целях сохранения четырехязычия Конфедерация оказывает финансовую поддержку кантонам Тичино и Граубюнден. Следует упомянуть о положении в двух- или трехязычных кантонах, где сосуществование языковых групп регулируется различными правовыми нормами, учитывающими одновременно единство кантона и интересы языковых меньшинств.

190. Наконец, следует отметить новую статью Конституции о языках, принятую народом и кантонами 10 марта 1996 года. Это положение позволит Конфедерации оказывать практическое содействие лучшему взаимопониманию между четырьмя национальными языковыми группами. Конфедерация оказывает финансовую поддержку частным культурным организациям, действующим в этой области, а также в сфере отношений между местным и иностранным населением. Таким образом, она поддерживает усилия, направленные на развитие межкультурного взаимопонимания и терпимости.

191. В социально-культурной области Конфедерация наиболее активно занимается политикой в отношении молодого поколения (осуществление которой, впрочем, также входит в основном в компетенцию кантонов). Она оказывает финансовую поддержку учреждениям, содействующим обменам между молодыми людьми из различных регионов или трансграничным обменам в рамках внешкольной работы, входящей в сферу полномочий Конфедерации. Подобные обмены, бесспорно, являются важным вкладом в дело борьбы с расовыми и националистическими предрассудками. Поддержка предоставляется также молодежным организациям, выступающим за прием в свои ряды молодых иностранцев.

192. Деятельность Конфедерации осуществляется, в частности, в рамках кампании "Молодежь против расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости", идея которой была выдвинута главами государств и правительств государств – членом Совета Европы, проводивших встречу на высшем уровне в Вене в октябре 1993 года. С этой целью Федеральный совет учредил Национальную комиссию по координации мероприятий на национальном, региональном и местном уровнях, которая, используя специальный фонд, поддерживает молодежные проекты, направленные на пропаганду среди значительной части общественного мнения необходимости формирования более терпимого и открытого общества, а также на вовлечение молодежи в борьбу против всех форм расизма, ксенофобии и нетерпимости.

Д. Информация

193. В области информации следует прежде всего напомнить автономию в области подготовки программ и свободы печати, которые гарантируются Федеральной конституцией (статьи 55 и 55-бис). Из этого вытекает, что Конфедерация не имеет возможности оказывать прямое воздействие на составление радио- или телевизионных программ или на содержание статей в периодических изданиях. Аналогичным образом составители радио- и телевизионных программ в принципе не связаны федеральными, кантональными или общинными директивами. Однако они должны соблюдать типовые нормативные положения.

194. Печать (ежедневные, еженедельные и иллюстрированные издания) функционирует в Швейцарии в чисто частной форме. Законодательные положения, применимые к печати, немногочисленны, если сравнить их с соответствующими нормами для электронных средств информации. Цензуры не существует. Однако следует напомнить о существовании норм уголовного и гражданского права, касающихся защиты личности, которые действуют в контексте борьбы против расизма. Аналогичным образом к печати применима новая статья 261-бис Уголовного кодекса, предусматривающая наказание за распространение расистской идеологии и за призывы к расовой ненависти или дискриминации по расовому признаку.

195. На продюсеров радио- и телевизионных программ распространяется действие Федерального закона о радио и телевидении 118/, который содержит основные нормы и устанавливает цели в данной области. В контексте борьбы с расовой дискриминацией можно указать, что, согласно закону, радио и телевидение должны учитывать разнообразие страны и ее населения. В рамках этих общих принципов закон закрепляет автономию и независимость радио- и телевизионных станций.

118/ RS 874.40.

196. Подготовка радио- и телевизионных программ требует наличия концессии, в которой перечисляются основные принципы, касающиеся составления программ. Применительно к электронным средствам массовой информации в Швейцарии можно говорить о частном секторе, финансируемом за счет рекламы, и о полугосударственном секторе, финансируемом за счет абонентской платы потребителей. Однако приходится констатировать, что, несмотря на существование местных частных радиостанций, в настоящее время продюсеры частного телевидения работают лишь в наиболее крупных агломерациях.

197. В отношении полугосударственного сектора следует отметить, что задача трансляции программ, ориентированных на каждую из четырех языковых общин, возложена на компанию национального масштаба, а именно на Швейцарскую радиовещательную компанию. На каждый из трех крупнейших языковых регионов (немецкоязычный, франкоязычный и италияязычный) транслируются три различные радиопрограммы, общее число которых составляет, таким образом, девять полных программ. Первая программа на каждом языке может приниматься на всей территории Швейцарии. Что касается программы на ретороманском языке, то она транслируется в кантоне Граубюнден (где компактно проживают слушатели, говорящие на этом языке), но может также приниматься в различных агломерациях за пределами этого кантона через посредство кабельных сетей. Три основных языковых региона имеют свою собственную полную телевизионную программу. Телевизионные станции каждого региона должны надлежащим образом учитывать потребности населения, говорящего на ретороманском языке, посвящая ему некоторые передачи.

198. В соответствии со статьей 3 концессии, предоставленной Федеральным советом Швейцарской радиовещательной компании 18 ноября 1992 года, радио- и телевизионные программы должны способствовать взаимопониманию и обменам между различными регионами, языковыми и культурными общинами страны и уделять особое внимание иностранному населению. Из этого вытекает, что передачи, имеющие целью борьбу с расизмом и его предупреждение, в полной мере соответствуют духу мандата указанной компании. В этой связи следует отметить, что плодотворное сотрудничество было установлено между Федеральной комиссией по делам иностранцев и Швейцарской радиовещательной компанией. Цель этих контактов - обеспечить учет интересов иностранцев, проживающих в Швейцарии, в программах радио и телевидения. Такие передачи, как "Plaza. Leben und Reden mit Andern" и "Zapp Monde", являются первыми швейцарскими радиопрограммами на немецком и французском языках и предназначены для упрочения взаимопонимания между иностранным и местным населением. Первая передача является еженедельной, а вторая - транслируется пять дней в неделю. В более общем плане Федеральная комиссия по делам иностранцев и Швейцарская радиовещательная компания ведут разработку глобальной концепции передач, которые рассчитаны на иностранцев в Швейцарии и рассказывают об их жизни в стране.

199. Законодательные положения, касающиеся рекламы, запрещают рекламу, противоречащую нравственности, а также такую рекламу, которая поддерживает или поощряет акты насилия или является посягательством на честь других лиц. Наконец, следует упомянуть Конвенцию Совета Европы 1989 года о трансграничном телевидении 119/, согласно которой все трансграничные передачи должны, с точки зрения их представления и их содержания, уважать права человека и человеческое достоинство. В частности, передачи не должны подстрекать к расовой ненависти.

200. Хотя Конфедерация не может непосредственно влиять на программы радио и телевидения и, следовательно, лишена возможности проводить на них свои собственные антирасистские кампании, она может, с учетом потребностей средств массовой информации, готовить информационные материалы, способные противостоять определенным предрассудкам и оказывать косвенное влияние на информацию, распространяемую радио, телевидением и печатью. Такая деятельность проводилась в рамках кампании в защиту интересов молодежи, организованной Советом Европы, для которой, при содействии ряда государственных служб, были мобилизованы различные средства информации, а также подготовлены просветительные материалы, ориентированные на широкую общественность. Хотя их распространение в значительной степени зависело от доброй воли средств массовой информации, следует отметить, что они, как правило, неоднократно передавали такую информацию, доходя, таким образом, до широких слоев населения.

201. Наконец, следует указать, что ряд государственных структур публикует информационные брошюры, содержание которых полностью соответствует позитивным мерам, предписываемым Конвенцией. В качестве примера можно привести журнал "Entwicklung/Développement", издаваемый совместно Управлением по вопросам развития и сотрудничества Федерального департамента иностранных дел и Федеральным управлением по внешнеэкономическим связям Департамента национальной экономики. Что касается Федеральной комиссии по делам иностранцев, то она публикует трехязычный журнал "Rondo", посвященный вопросам сосуществования иммигрантов и местного населения. Со своей стороны Федеральное управление по делам иностранцев издает журнал, посвященный проблемам беженцев под названием "Asylon". Федеральная комиссия по делам молодежи также провела анализ феномена расизма среди молодого поколения. Результаты этого анализа опубликованы в предварительном докладе за 1991 год о положении молодежи в Швейцарии.

Приложения к первоначальному докладу Швейцарии*

- | | |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Приложение 1 | Постоянное население в разбивке по признаку происхождения и по половому признаку |
| Приложение 2 | Постоянное население в разбивке по признаку профессионального положения, наиболее высокого достигнутого уровня образования, а также по признаку происхождения и пола |
| Приложение 3 | Иностранцы в разбивке по странам происхождения и по статусу пребывания, а также по половому признаку |
| Приложение 4 | Постоянное население в разбивке по общинам и административным единицам, а также по признаку основного языка |
| Приложение 5 | Иностранцы в разбивке по странам происхождения и религиозной принадлежности |
| Приложение 6 | Численность работающих иностранцев по социально-профессиональным категориям и по длительности трудовой деятельности (на немецком языке) |
| Приложение 7 | Социально-профессиональные категории и виды домашних хозяйств: швейцарцы (на немецком языке) |
| Приложение 8 | Социально-профессиональные категории и виды домашних хозяйств: иностранцы (на немецком языке) |
| Приложение 9 | Численность иностранцев с 1900 года: в разбивке по половому признаку и по признаку страны происхождения |
| Приложение 10 | (Религиозная принадлежность (Wohnbevölkerung nach Volkszählungsjahr seit 1900 sowie Heimat sowie Geschlecht und Konfessionsgruppen in absoluten Zahlen) |

* С приложениями можно ознакомиться в архивах Центра по правам человека.