



*МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНВЕНЦИЯ
О ЛИКВИДАЦИИ
ВСЕХ ФОРМ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ*

Distr.
GENERAL

CERD/C/351/Add.2
22 May 2001

RUSSIAN
Original: FRENCH

КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

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

Третьи периодические доклады государств-участников,
подлежавшие представлению в 1999 году

Добавление

Швейцария*

[14 ноября 2000 года]

* Настоящий документ содержит второй и третий периодические доклады Швейцарии, подлежавшие представлению соответственно 29 декабря 1997 года и 29 декабря 1999 года. Первоначальный доклад Швейцарии и краткие отчеты о заседаниях, на которых он был рассмотрен Комитетом, см. в документах CERD/C/270/Add.1 и CERD/C/SR.1248-1249 и 1268.

С приложениями, представленными Швейцарией, можно ознакомиться в секретариате.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 6	8
ЧАСТЬ ПЕРВАЯ: ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	7 - 74	10
I. ВВОДНОЕ ЗАМЕЧАНИЕ	7	10
II. ЭВОЛЮЦИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ СТРУКТУРЫ	8 - 11	10
A. Общие сведения и статистические методы	8	10
B. Статистические показатели	9 - 11	10
III. ИЗМЕНЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ЯЗЫКОВЫХ, КУЛЬТУРНЫХ И РЕЛИГИОЗНЫХ МЕНЬШИНСТВ	12 - 20	14
A. Общие сведения	12 - 15	14
B. Языковые меньшинства	16 - 18	15
C. Религиозные меньшинства	19	17
D. Меньшинство, ведущее кочевой образ жизни	20	18
IV. КОНСТИТУЦИОННЫЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ С РАСИЗМОМ	21 - 43	18
A. Подписание и ратификация международных конвенций	21 - 27	18
B. Реформа Федеральной конституции	28 - 34	24
C. Обзор изменений в федеральном законодательстве ..	35 - 40	26
D. Реформа конституций кантонов	41	29
E. Практика Федерального суда в отношении расовой дискриминации	42 - 43	29

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
V. ОБЩАЯ ПОЛИТИКА БОРЬБЫ С РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИЕЙ	44 - 74	30
A. Общие замечания	44	30
B. Национальные меньшинства	45 - 53	31
C. Иностранное население	60 - 72	37
D. Кампании против расизма	73 - 74	44
ЧАСТЬ ВТОРАЯ: АНАЛИЗ ПРИМЕНЕНИЯ СТАТЕЙ 2–7 КОНВЕНЦИИ	75 - 257	47
I. ОСУЖДЕНИЕ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ (статья 2)	75 - 89	47
A. Соблюдение государством принципа равного обращения (пункт 1 а) и b) статьи 2)	75 - 80	47
B. Проблема дискриминации применительно к различным группам иностранцев и оговорка, высказанная Швейцарией в связи с ее иммиграционной политикой (пункт 1 а) статьи 2)	81 - 85	50
C. Запрещение дискриминации и его применение к отношениям между физическими лицами (пункт 1 с) и d) статьи 2)	86 - 88	52
D. Поддержка организаций и движений, выступающих за интеграцию (пункт 1 е) статьи 2)	89	54
II. ОСУЖДЕНИЕ АПАРТЕИДА (статья 3)	90 - 93	54
III. МЕРЫ НАКАЗАНИЯ ЗА НЕКОТОРЫЕ АКТЫ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ (статья 4)	94 - 119	56

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
A. Уголовные нормы статей 261-бис УК и 171 с) ВУК (статья 4 а))	94 - 115	56
B. Запрет организаций и пропагандистской деятельности, носящих расистский характер, и оговорка Швейцарии (пункт b) статьи 4)	116 - 117	68
C. Обязанность властей запретить расовую дискриминацию (пункт с) статьи 4)	118 - 119	69
IV. ЛИКВИДАЦИЯ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ, В ЧАСТНОСТИ, В СФЕРЕ НЕКОТОРЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (статья 5)	120 - 214	69
A. Право на равенство перед судом и любым иным органом отправления правосудия (пункт а) статьи 5)	120 - 130	69
B. Право на личную безопасность и защиту со стороны государства (пункт b) статьи 5)	131 - 137	74
C. Политические права (пункт с) статьи 5)	138 - 152	76
D. Прочие гражданские права (пункт d) статьи 5)	153 - 193	82
E. Экономические, социальные и культурные права (пункт е) статьи 5)	194 - 212	99
F. Право на доступ к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования (пункт f) статьи 5)	213 - 214	108
V. ГАРАНТИЯ ЭФФЕКТИВНЫХ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ (статья 6)	215 - 216	109
VI. МЕРЫ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ, ВОСПИТАНИЯ, КУЛЬТУРЫ И ИНФОРМАЦИИ (статья 7)	217 - 257	109

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
A. Введение	217	109
B. Федеральный уровень	218 - 232	110
C. Кантональные и общинные учреждения	233 - 236	118
D. Меры в области образования и воспитания	237 - 246	120
E. Меры, касающиеся культуры и языков	247 - 250	123
F. Меры, касающиеся информации и средств массовой коммуникации	251 - 257	124
ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ: РЕАКЦИЯ НА ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ КОМИТЕТА ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ ОТ 30 МАРТА 1998 ГОДА	258 - 329	127
I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ	258	127
II. ОТСУТСТВИЕ ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ (пункты 5 и 10 заключительных замечаний)	259 - 268	128
III. ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА (пункты 6 и 11 заключительных замечаний)	269 - 272	130
IV. ПОЛИТИКА НАТУРАЛИЗАЦИИ И УПРЕК ОТНОСИТЕЛЬНО РАЗВИТОЙ СИСТЕМЫ ПОЛИЦЕЙСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИНОСТРАНЦАМИ (пункты 6 и 10 заключительных замечаний)	273 - 280	132

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
V. УПРЕКИ ОТНОСИТЕЛЬНО СЛУЧАЕВ ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ ПОЛИЦЕЙСКИХ С ЛИЦАМИ ИНОСТРАННОГО ЭТНИЧЕСКОГО ИЛИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ (пункты 6 и 10 заключительных замечаний)	281 - 287	136
VI. ПРОГРАММЫ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ (пункты 6 и 10 заключительных замечаний)	288 - 291	138
VII. ФАКТИЧЕСКАЯ ДИСКРИМИНАЦИЯ В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, ВЕДУЩИХ КОЧЕВОЙ ОБРАЗ ЖИЗНИ (пункт 7 заключительных замечаний)	292 - 299	139
A. Места стоянок и транзитных остановок	294	139
B. Положения кантонов о торговле вразнос	295 - 297	139
C. Иностранцы, ведущие кочевой образ жизни, в Швейцарии	298	140
D. Признание культуры лиц, ведущих кочевой образ жизни	299	141
VIII. АСПЕКТЫ УГОЛОВНОГО И УГОЛОВНО- ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА (пункты 8 и 13 заключительных замечаний)	300 - 316	141
A. Информация о количестве жалоб на проявления дискриминации и реакция на них органов уголовного преследования и судов	301 - 307	142
B. Информация о финансовой помощи жертвам нападений расистского характера	308 - 311	145

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
С. Запрещение организаций и деятельности, пропагандирующих расизм	312 - 316	147
IX. РЕФОРМА ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНСТИТУЦИИ (пункт 9 заключительных замечаний)	317 - 319	148
X. ИНФОРМАЦИОННО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКИЕ КАМПАНИИ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ В КАЧЕСТВЕ ПРОФИЛАКТИЧЕСКИХ МЕР (пункт 10 заключительных замечаний)	320-321	149
XI. БОРЬБА С ТЕНДЕНЦИЯМИ К РАСОВОЙ СЕГРЕГАЦИИ И НАПРЯЖЕННОСТЬЮ, КОТОРАЯ МОЖЕТ ВОЗНИКНУТЬ В ЭТОЙ СВЯЗИ (пункт 12 заключительных замечаний)	322-323	150
XII. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА И ВЗНОСЫ НА ЦЕЛИ БОРЬБЫ С РАСИЗМОМ (пункт 14 заключительных замечаний)	324-327	151
XIII. ЗАЯВЛЕНИЕ, ПРЕДУСМОТРЕННОЕ В СТАТЬЕ 14 КОНВЕНЦИИ (пункт 15 заключительных замечаний)	328-329	153
Перечень сокращений		154
Перечень приложений		159

Введение

1. 29 ноября 1994 года Швейцария присоединилась к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года (далее "Конвенция")¹. Конвенция вступила в силу для Швейцарии 29 декабря 1994 года². 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 Конвенции.

2. Настоящий доклад подготовлен в соответствии с общими руководящими принципами, касающимися формы и содержания докладов, подлежащих представлению государствами-участниками в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции, принятыми Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (далее "Комитет")³. Он содержит описание мер, принятых Швейцарией с целью осуществления Конвенции со времени представления делегацией Швейцарии Комитету первоначального доклада 3 и 4 марта 1998 года.

3. Настоящий доклад имеет целью дополнить и обновить первоначальный доклад, представленный 18 декабря 1996 года⁴. Чтобы оценить нижеследующие соображения важно учитывать:

a) вводное выступление во время устного представления доклада;

b) ответы делегации Швейцарии на вопросы членов Комитета в ходе представления первоначального доклада [см. краткие отчеты о 1248-м и 1249-м заседаниях Комитета (CERD/C/SR.1248 и 1249)].

4. Для ясности изложения настоящий доклад с приложениями разделен на три части:

¹ RO, 1995, 1163 et suiv.; FF, 1992, III, 265.

² RS 0.104.

³ См. CERD/C/70/Rev.3, 23 июля 1993 года.

⁴ CERD/C/270/Add.1.

а) в первой части, озаглавленной "Общие сведения", содержатся замечания относительно эволюции демографической структуры Швейцарии и приводится информация о политико-правовых изменениях, имевших место в Швейцарии в охватываемых Конвенцией областях со времени представления Комитету первоначального доклада;

б) во второй части рассматриваются указанные изменения и сдвиги в свете соответствующих положений Конвенции. Иными словами, она содержит обновленный комментарий к статьям 2–7 указанного документа;

с) и наконец, третья часть касается заключительных замечаний, высказанных Комитетом 30 марта 1998 года по итогам рассмотрения первоначального доклада Швейцарии [далее именуется "замечаниями" (CERD/C/304/Add. 44)], и содержит изложение позиции Швейцарии по аспектам, вызвавшим озабоченность Комитета.

5. Первоначально предусматривалось, что Швейцария представит свой второй доклад 31 декабря 1997 года. Однако, поскольку представление первоначального доклада Комитету состоялось лишь в марте 1998 года и к тому же Комитет сообщил свои заключения по этому документу лишь после этой даты, было принято решение отложить составление второго доклада. С тех пор, однако, наступил срок представления третьего доклада - 31 декабря 1999 года. По этой причине второй и третий доклады были сведены в один документ, что привело к увеличению его объема. Кроме того, в настоящем докладе было важно отразить полный пересмотр Федеральной конституции, вступившей в силу после выхода первоначального доклада (новая Федеральная конституция от 18 апреля 1999 года вступила в силу 1 января 2000 года), что потребовало повторного всеобъемлющего и детального описания положений основного закона Швейцарии, хотя в первоначальном докладе ему уже было отведено значительное место.

6. Доклад был подготовлен Отделом международного публичного права в сотрудничестве с федеральными управлениями юстиции, по делам иностранцев, по делам беженцев, культуры и статистики. Были получены консультации у Федеральной комиссии по борьбе с расизмом, федеральных комиссий по делам иностранцев и беженцев, а также у различных самостоятельных органов федеральной администрации.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ: ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

I. ВВОДНОЕ ЗАМЕЧАНИЕ

7. В первой части прежде всего кратко описываются изменения в составе населения Швейцарии, имевшие место со времени представления первоначального доклада⁵. Кроме того, в ней приводятся общие сведения об эволюции внутренних правовых норм за прошедшее время и обзор политики, проводимой в настоящее время швейцарскими властями, с целью ликвидации всех форм расовой дискриминации. Эти сведения дополняются и конкретизируются в комментариях по статьям 2–7 Конвенции, которые составляют вторую часть настоящего доклада.

II. ЭВОЛЮЦИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ СТРУКТУРЫ

A. Общие сведения и статистические методы

8. С методикой сбора соответствующей информации и базами статистических данных о населении Швейцарии можно ознакомиться в пункте 5 и след. первоначального доклада Швейцарии. Следующая перепись населения будет проведена 5 декабря 2000 года. В ходе этой переписи будут совмещены данные, полученные путем анкетирования, и данные, содержащиеся в основном в официальных регистрах (регистры жителей, зданий и жилого фонда) в соответствии с системой, предусмотренной для переписи 2010 года. Новый метод учета был введен в результате принятия 26 июня 1998 года федерального закона о федеральной переписи населения⁶ и пересмотра в июне 1998 года закона о федеральной статистике⁷.

B. Статистические показатели

9. На момент представления первоначального доклада население Швейцарии составляло 7 080 948 жителей, из них 19,6% иностранцев⁸. Уже тогда Швейцария входила

⁵ См. базовый документ HRI/CORE/1/Add.29, первая часть, от 2 июля 1993 года, который представлял собой первую часть доклада от 18 декабря 1996 года.

⁶ RS 431.112.

⁷ Федеральный закон о федеральной статистике от 9 октября 1992 года (LSF; RS 4341.01).

⁸ Средняя численность постоянного населения. Источник: Федеральное управление статистики, "Ежегодный статистический обзор численности населения (ЕСПОП)".

в число европейских государств с самой высокой долей иностранцев в постоянном населении⁹. В 1998 году численность иностранцев среди постоянного населения возросла на 18 400 человек (+1,2%) по отношению к предыдущему году и составила 1 502 000 человек. Подобный рост численности объясняется в основном увеличением количества заявок на предоставление убежища (+12 700 человек), приростом рождаемости (+16 400) и небольшим увеличением числа работников, впервые получивших въездную визу в Швейцарию сроком более чем на один год (+1 200). К концу 1998 года 93 800 человек (6,2%) входили в категорию беженцев, а 142 300 человек работали в Швейцарии, проживая за ее пределами. В 1998 году доля иностранцев в совокупном постоянном населении составила 20,7%¹⁰. Если исключить из этого числа лиц, имеющих краткосрочный вид на жительство, сезонных рабочих и лиц, обратившихся с ходатайством о предоставлении политического убежища, то эта доля составит 19,1%¹¹.

1. Численность иностранного населения, постоянно проживающего в стране, в разбивке по странам происхождения (1995–1999 годы)

Страна	1995	1996	1997	1998	1999
Италия	361 892	352 669	344 591	336 850	329 773
Бывшая Югославия	296 118	307 514	316 607	324 981	337 090
Португалия	135 646	137 848	137 148	136 581	135 727
Испания	102 320	98 516	94 898	91 302	87 624
Германия	91 967	93 686	95 737	98 934	103 701
Турция	79 372	80 177	80 333	80 286	80 630
Франция	55 407	55 974	56 750	57 881	59 879
Австрия	28 454	28 385	28 297	28 290	28 473
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	20 030	19 755	19 814	20 222	21 216
Нидерланды	13 992	14 234	14 204	14 026	14 245
Соединенные Штаты Америки	12 770	12 845	12 989	13 235	13 719

⁹ Среди стран Западной Европы более высокий процент иностранцев наблюдался лишь в Люксембурге и Лихтенштейне.

¹⁰ Федеральное управление статистики, *La population étrangère en Suisse*, 1988, Neuchâtel, 1999, p. 7 (см. приложения).

¹¹ Следует отметить, что в Швейцарии процент иностранцев варьируется в зависимости от региона. Так, в кантоне Женева доля иностранцев существенно выше, чем в среднем по стране (37,6%), а в кантоне Аппенцелль-Иннерроден проживает наименьшее число иностранцев (0,1%).

2. Распределение по континентам

<u>Континент</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>
Европа	1 238 937	1 240 865	1 240 744	1 242 647	1 254 001
(в т.ч. страны - члены Европейского союза и ЕАСТ)	839 318	830 145	820 454	813 310	810 512
Африка	28 800	29 911	31 345	32 953	35 446
Америка	38 585	40 361	42 285	44 043	46 955
Азия	54 914	56 004	58 366	61 486	67 386
Австралия, Океания	1 999	2 023	2 096	2 248	2 568
Без гражданства, государство не известно	355	330	322	268	274
<u>Всего</u>	<u>1 363 590</u>	<u>1 369 494</u>	<u>1 375 158</u>	<u>1 383 645</u>	<u>1 406 630</u>

Источник: Федеральное управление статистики, "Швейцарский статистический ежегодник за 2000 год", таблица Т.1.29.

10. В 1998 году, впервые за шесть лет, численность иммигрантов с длительным сроком пребывания вновь незначительно возросла (+ 3,7%) и составила 72 200 человек. К этой группе следует прибавить 88 800 сезонных рабочих, или лиц, получивших разрешение на краткосрочное пребывание и проживших в Швейцарии менее года, а также 40 900 просителей убежища¹². Наряду с этим значительно увеличилось число эмигрантов, возвращающихся на родину: в 1998 году на 1 000 эмигрантов было зарегистрировано 887 возвращенцев. Подавляющее большинство лиц, возвращающихся на родину, уезжают из Швейцарии после относительно непродолжительного пребывания (46% вернувшихся в 1998 году пробыли в Швейцарии менее пяти лет). В 1999 году все вновь прибывшие иммигранты распределялись следующим образом: 34 931 человек (37,1%) въехали в Швейцарию по линии воссоединения семей, 15 174 человека (16,1%) проходили по кантональным и федеральным квотам¹³, 6 374 человека (6,8%) получили возможность преобразовать разрешения на сезонную работу в годовые виды на жительство, 10 000 человек (10,6%) являлись школьниками или студентами, 1 787 человек (1,9%) получили разрешение на пребывание по гуманитарным соображениям и, наконец, остальные 26 002 (27,5%) включали швейцарцев, возвратившихся на родину, усыновленных детей, лиц, признанных в качестве беженцев, пенсионеров и рантье, а также иностранных граждан, вступивших в брак со швейцарцем или швейцаркой.

¹² См. ниже пункт 67.

¹³ Первоначально предоставляемые годовые виды на жительство, предполагающие осуществление оплачиваемой деятельности, котируются на федеральном и кантональном уровнях; таким образом, Конфедерация и кантоны располагают на ежегодной основе ограниченным количеством подобных разрешений на жительство.

11. Продолжается смещение центра тяжести в сторону иммигрантов из отдаленных или достаточно отдаленных стран. С 1998 года доля выходцев из неевропейских государств возросла на 6% и достигла 12%. В 1998 году число лиц, возвращающихся в Италию, Испанию и Португалию, которые традиционно поставляли в Швейцарию наибольший контингент рабочей силы, превысило на 11 900 человек число новых иммигрантов из этих стран. Тем не менее большинство (56%) иностранцев, постоянно проживающих в Швейцарии, являются выходцами из стран - членов Европейского союза или ЕАСТ. В этом отношении Швейцария отличается от большинства стран Западной Европы, где доминируют иммигранты из стран Восточной Европы, Турции или неевропейских стран.

3. Распределение иммигрантов по странам происхождения

<u>Страна происхождения</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>
Бывшая Югославия	22 377	14 512	10 920	9 906	11 894
Португалия	9 651	6 670	4 999	4 680	4 464
Германия	8 501	8 362	8 178	8 955	10 628
Италия	6 259	4 465	4 314	4 366	5 197
Франция	5 101	4 916	4 880	5 318	6 144
Турция	3 247	2 839	2 401	2 202	2 616
Испания	2 567	1 802	1 518	1 435	1 392
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	2 738	2 436	2 522	2 731	3 351
Соединенные Штаты Америки	3 036	2 954	2 868	2 945	3 326
Австрия	1 355	1 289	1 228	1 204	1 341
Нидерланды	1 524	1 363	1 093	954	1 122
<u>Итого по Европе</u>	<u>70 727</u>	<u>55 322</u>	<u>48 829</u>	<u>49 089</u>	<u>56 484</u>

<u>Континент</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>
Африка	3 884	3 604	3 904	4 436	4 993
Азия	7 665	7 134	8 353	9 817	12 068
Америка	8 148	7 812	7 929	8 202	9 290
Австралия, Океания	512	478	563	636	826
Без гражданства, государство не известно	21	9	26	22	16
<u>Всего</u>	<u>90 957</u>	<u>74 359</u>	<u>69 604</u>	<u>72 202</u>	<u>83 677</u>

Источник: Федеральное управление статистики, "Швейцарский статистический ежегодник за 2000 год", таблица Т.1.22.

III. ИЗМЕНЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ЯЗЫКОВЫХ, КУЛЬТУРНЫХ И РЕЛИГИОЗНЫХ МЕНЬШИНСТВ

A. Общие сведения

12. Само название Конвенции непосредственно указывает на обязанность государств-участников ликвидировать все формы расовой дискриминации¹⁴. Со времени представления первоначального доклада Швейцария ратифицировала ряд других международных договоров, в частности Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств¹⁵. Более того, она постоянно рассматривает уместность подписания или ратификации других конвенций, нацеленных на обеспечение соблюдения прав, являющихся предметом такой защиты в рамках процедур индивидуального обжалования. При этом следует отметить, что понятие "меньшинства", использованное на первых страницах первоначального доклада, ни в коем случае не должно трактоваться ограничительно, поскольку несколько особо уязвимых групп населения были приведены лишь в качестве примера.

13. Не существует ни одного международного договора, обладающего обязательной юридической силой, который давал бы определение понятия "меньшинство" или "национальное меньшинство". При ратификации Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств Федеральный совет сделал следующее заявление относительно сферы применения данной Конвенции¹⁶:

"По смыслу настоящей Рамочной конвенции национальными меньшинствами в Швейцарии являются группы лиц, которые численно уступают остальному населению страны или кантона, являются гражданами Швейцарии, поддерживают давние, прочные и долговременные связи со Швейцарией и коллективно стремятся сохранить свою общую самобытность, в частности свою культуру, традиции, религию и язык".

¹⁴ В отношении определения расовой дискриминации в понимании швейцарских властей и в рамках сферы применения Конвенции см. заявление Федерального совета (FF, 1992, III, 274, пункт 41).

¹⁵ См. ниже пункт 23.

¹⁶ Пункт 1 b) статьи 1 федерального постановления, одобряющего ратификацию Рамочной конвенции; см. заявление Федерального совета в отношении Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (FF, 1998, 1033-1071, пункт 22).

14. В этом заявлении Федерального совета повторяются элементы определения понятия "национальное меньшинство", содержащегося в первой статье проекта дополнительного протокола (от 1 февраля 1993 года) к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) Парламентской ассамблеи Совета Европы¹⁷. В нем нашли также отражение пункт 1 статьи 2 проекта европейской конвенции о защите меньшинств от 4 марта 1991 года, принятого Европейской комиссией "Демократия через право" (Венецианской комиссией). Из этого определения следует, что в Швейцарии Рамочная конвенция может применяться не только в отношении национальных языковых меньшинств, но и других групп населения, например еврейской общины или кочевого населения. Однако действие данной Конвенции не распространяется на иностранцев.

15. В этой связи следует отметить, что определение групп лиц, которые могут пользоваться защитой по смыслу Конвенции, должно охватывать более широкий круг людей. В самом деле, на основании *запрещения любой дискриминации в соответствии со статьей 8 новой Федеральной конституции*¹⁸, эта защита распространяется не только на представителей языковых, культурных или религиозных меньшинств, но и на всех лиц, которые могут оказаться жертвами дискриминации в силу их принадлежности к определенным социальным группам. Для облегчения сопоставления настоящего доклада с первоначальным докладом и обеспечения определенного уровня единообразия между этими двумя документами в плане оформления и систематизации в описании положения меньшинств сохранены прежние рубрики.

В. Языковые меньшинства

16. Начиная с 80-х годов происходит снижение роли прежде всего итальянского и ретороманского языков как национальных языков, причем как в абсолютном, так и в относительном выражении (в процентах среди всех основных языков). В рассматриваемый период данная тенденция сохранялась¹⁹. Доля лиц, говорящих на немецком языке, также несколько снизилась (с 65,05% до 63,6%). Напротив, французский

¹⁷ Рекомендация 1201 (1993) относительно Дополнительного протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

¹⁸ См. об этом ниже пункты 76 и след. второй части.

¹⁹ Доля лиц, говорящих на итальянском языке сократилась с 9,8% (1980 год) до 7,6% (1990 год). Из исследования в отношении эволюции ретороманского языка, проведенного в конце 1996 года по заказу Федерального управления статистики (ФУС) и Федерального управления культуры (ФУК), следует, что этот язык однозначно переживает упадок. С 1880 по 1990 год доля лиц, говорящих на этом языке, сократилась с 1,36% до 0,58% (J.-J. Frer, *Le romanche en peril? Evolution et perspective*, Bern, 1996).

язык является единственным из национальных языков, который укрепил свои позиции как в абсолютном, так и в относительном выражении (доля франкоговорящих лиц возросла с 18,4% до 19,2 %). Ощутимо возрос удельный вес прежде всего ненациональных языков²⁰.

17. Данные о разговорных языках²¹, повседневно используемых в быту, позволяют судить о знании языков, о явлении многоязычности и об использовании диалекта и нормативного языка. 72% населения Швейцарии пользуется в повседневной жизни немецким языком, 33% французским, 14,5% итальянским, 10,9% английским и 11,2% другими языками. Таким образом, в повседневном общении французский, итальянский и особенно английский языки совершенно очевидно играют более важную роль, чем подразумевает их статус основных языков. В целом, необходимо констатировать, что чем меньше распространен язык, тем реже он может использоваться в качестве единственного языка общения. Так, лишь 20% ретороманцев говорят исключительно на ретороманском языке, 27% италогворящих - на итальянском и 43% франкоговорящих - на французском. Что касается немецкоязычного населения, то исключительно на немецком языке изъясняются 65%.

18. За рассматриваемый период явно возросла роль прежде всего ненациональных языков. Если 91,1% постоянного населения принадлежит к одной из четырех национальных языковых групп, то 8,9% (сюда не включаются сезонные рабочие, лица, имеющие краткосрочный вид на жительство, и лица, подавшие ходатайство о предоставлении убежища) говорят на следующих основных языках: испанском (116 818), южнославянских²² (110 270), португальском (93 753), турецком (61 320), английском (60 786), албанском (35 853), прочих славянских языках (17 823), арабском (17 721), голландском (11 895) и прочих языках (87 311). Последствия такого языкового многообразия и обусловленные им проблемы (например, сложности, связанные с увеличением числа классов, характеризующихся крайне высокой степенью культурной неоднородности²³) подробно рассматриваются ниже.

²⁰ Федеральное управление статистики, *Статистический ежегодник Швейцарии за 2000 год*.

²¹ Под "разговорным языком" понимается язык или языки, используемые для регулярного общения.

²² Сербский, хорватский, боснийский, македонский, болгарский.

²³ См. ниже пункты 241 и след. второй части.

С. Религиозные меньшинства

19. Изменения последнего времени определяются двумя факторами: расширением религиозных общин помимо двух доминирующих христианских вероисповеданий и утратой протестантами абсолютного большинства²⁴. Действительно, в рассматриваемый период доля последователей евангелической реформатской церкви во всем населении продолжала снижаться. Тем не менее протестанты по-прежнему представляют собой самую крупную религиозную общину среди населения, имеющего швейцарское гражданство (47,3%); 43,3% населения, имеющего швейцарское гражданство, заявляют о своей принадлежности к римско-католической церкви. Происходит сокращение численности членов иудейской общины (0,26%), а также христианско-католической церкви (0,17%). Численность лиц, принадлежащих к конфессиям помимо национальных, возросла с 2,9% (1980) до 4,8%²⁵. Особенно возросла численность восточных православных групп (число их последователей увеличилось вдвое и достигло 72 000 человек, или 1% населения) и мусульманской общины (число мусульман увеличилось втрое с 1980 по 1990 год, достигнув 152 000 человек, или 2,2% от постоянного населения). В указанное число 152 000 мусульман, зарегистрированных в ходе последней федеральной переписи населения, не включены сезонные рабочие, лица, имеющие краткосрочный вид на жительство, и просители убежища: в конце 1999 года в Швейцарии проживало в общей сложности около 200 000 мусульман (2,9% населения)²⁶. С 1970 по 1999 год мусульманское меньшинство возросло с 20 000 до 200 000 человек, в частности в результате эмиграции выходцев из Турции²⁷ и балканских стран. На сегодняшний день мусульманская община Швейцарии является третьей по численности после протестантской и римско-католической общин.

²⁴ Федеральное управление статистики, "Situation démographique des communautés religieuses et linguistiques de Suisse", *Demos*, № 3/4, 1998, Neuchâtel, 1999, p. 26 et suiv.

²⁵ Федеральное управление статистики, *op. cit.* (см. выше сноску 20), p. 421 et suiv.

²⁶ См. Marcel Heiniger, "Daten zu Muslimen und Musliminnen in der Schweiz", в *TANGRAM*, 7/99, p. 79 et suiv.

²⁷ От 65% до 70% мусульман, проживающих в Швейцарии, являются выходцами из Турции.

D. Меньшинство, ведущее кочевой образ жизни

20. Точная численность кочевого населения, проживающего в Швейцарии, не известна. По оценкам, она составляет примерно 30 000 человек, из которых от 3 000 до 5 000 человек не перешли к оседлому образу жизни²⁸.

IV. КОНСТИТУЦИОННЫЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ
БОРЬБЫ С РАСИЗМОМ

A. Подписание и ратификация международных конвенций

21. Поощрение уважения прав человека, демократии и принципов правового государства входит в число основных целей внешней политики Швейцарии²⁹. За последние годы Швейцария активизировалась на международном уровне, ратифицировав основные международные акты в области прав человека или присоединившись к ним³⁰. В этом контексте речь, в частности, идет о двух международных пактах о правах человека от 16 декабря 1966 года, а именно о Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (далее первый Пакт) и Международном пакте о гражданских и политических правах (далее второй Пакт), которые вступили для Швейцарии в силу 18 сентября 1992 года³¹. С тех пор положения второго Пакта, статьи 6–27 которого гарантируют классические основные права, в своем большинстве прямо применяются во

²⁸ Ежегодный доклад за 1998 год фонда "За обеспечение будущего кочевого населения Швейцарии", под названием "Gens du voyage", р. 9. См. также *TANGRAM*, 3/97.

²⁹ См. в этой связи соображения, высказанные 3 марта 1998 года швейцарской делегацией в ходе представления первоначального доклада Комитету, а также доводы Федерального совета в заявлении от 30 января 1991 года относительно присоединения Швейцарии к двум международным пактам 1966 года о правах человека (FF, 1991, I, 1130, 1131 и 1135).

³⁰ В этой сфере первым актом, вступившим в силу в 80-е годы, явилась Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (RS 0.105, вступила для Швейцарии 26 июня 1987 года). См. также Европейскую конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, вступившую для Швейцарии в силу 1 февраля 1989 года (RS 0.106).

³¹ RS 0.103.1 (RO, 1993, 725) и RS 0.103.02 (RO, 1993, 750). Среди многочисленных трудов, посвященных Пактам, см., в частности, Walter Kälin, Georgio Malinverni et Manfred Nowak, "Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte", 2 ed., Bâle, Francfort, 1997.

внутреннем праве и Федеральный суд оперирует ими аналогично нормам ЕКПЧ³². В июне 1994 года Швейцария ратифицировала второй Факультативный протокол ко второму Пакту³³, касающийся отмены смертной казни. В настоящее время она изучает уместность ратификации первого Факультативного протокола к указанному Пакту, который предусматривает, что любое нарушение прав личности (гражданских и политических), гарантированных Пактом, может служить основанием для обращения в Комитет по правам человека³⁴.

22. Со времени представления первоначального доклада Швейцария ратифицировала два других основополагающих документа ООН в области защиты прав человека:

а) Конвенцию о правах ребенка (от 20 ноября 1989 года), которая ратифицирована 24 февраля 1997 года и вступила в силу для Швейцарии 26 марта 1997 года³⁵;

б) Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (от 18 декабря 1979 года), которая ратифицирована 27 марта 1997 года и вступила в силу для Швейцарии 26 апреля 1997 года³⁶.

³² См. пункт 13 второго периодического доклада по второму Пакту от 17 сентября 1998 года, представленного Швейцарией Комитету по правам человека (CCPR/C/CH/98/2). См. также ATF 123, I, 31, 38; 124, I, 92, 94; 124, I, 185, 189. Однако Федеральный суд пришел к заключению, что обязательства, принятые Швейцарией в результате ратификации первого Пакта, носят программный характер и нуждаются в законодательной конкретизации. Поэтому эти обязательства в принципе не являются основанием для возникновения прав, отстаиваемых частным лицом в судебном порядке (см., в частности, ATF, 122, I, 97, 103; 123, II, 472, 478).

³³ RS 0.103.22.

³⁴ См. также ниже третью часть, пункты 328 и 329.

³⁵ RS 0.107.

³⁶ RS 0.108.

23. И на европейском уровне Швейцария является участником различных конвенций о защите прав человека, среди которых Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)³⁷ занимает особое место³⁸. Кроме того, следует отметить, что в своих решениях швейцарские суды все чаще ссылаются на положения вышеуказанных конвенций. Следует также упомянуть, что за рассматриваемый период Швейцария присоединилась к трем новым региональным соглашениям о защите прав человека, а именно:

а) Европейской хартии о региональных языках и языках меньшинств от 5 ноября 1992 года, которая была ратифицирована 23 декабря 1997 года и вступила в силу для Швейцарии 1 апреля 1998 года³⁹;

б) Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, принятой Советом Европы 1 февраля 1995 года, которая была в тот же день подписана Швейцарией, ратифицирована 21 октября 1998 года и вступила в силу для Швейцарии 1 февраля 1999 года⁴⁰.

³⁷ RS 0.101.

³⁸ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (КЗПЧОС) от 4 ноября 1950 года была ратифицирована Швейцарией 28 ноября 1974 года. О КЗПЧОС и ее значении для Швейцарии см., в частности, Mark E. Villiger, "*Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention*", второе издание, Цюрих, 1999 год, а также Arthur Haefliger и Frank Schürmann, "*Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*", второе издание, Берн, 1999 год.

³⁹ См. заявление Федерального совета (FF, 1997, I, 1105 и далее) и федеральное постановление об одобрении ее ратификации (FF, 1997, I, 1121).

⁴⁰ См. заявление Федерального совета от 19 ноября 1997 года (FF, 1998, 1033 и далее). Данный документ одновременно уполномочивает и обязывает Совет Европы создавать в государствах – участниках Конвенции систему мониторинга, призванную гарантировать соблюдение установленных Конвенцией прав, в частности права национальных меньшинств на равное обращение, их права на свободное развитие их культуры, свободу собраний и убеждений, а также свободу вероисповедания, права на свободный доступ к средствам массовой информации, права пользоваться собственным языком в общественной жизни, а также права на беспрепятственное осуществление трансграничных контактов.

с) Конвенции о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера, принятой Советом Европы 28 января 1981 года, которая была подписана и ратифицирована 2 октября 1997 года и вступила в силу для Швейцарии 1 февраля 1998 года.

24. Кроме того, Швейцария принимает активное участие в усилиях, направленных на укрепление и развитие на международном уровне механизмов наблюдения за осуществлением прав человека⁴¹. Так, она явилась одним из инициаторов разработки системы посещения мест заключения, предусмотренной Европейской конвенцией по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания⁴². Швейцария также активно участвовала в подготовке вышеупомянутой Рамочной конвенции Совета Европы, председательствуя в комитете правительственных экспертов, которому была поручена разработка текста данного документа^{43 44}.

25. В этой связи следует также отметить, что Швейцария сотрудничает с международными уголовными судами, на которые возложено судебное преследование в связи с серьезными нарушениями международного гуманитарного права, а именно с Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии (МТБЮ), созданным

⁴¹ Швейцария участвует в ряде мероприятий международных организаций с целью усиления защиты меньшинств и, следовательно, прямого или косвенного противодействия проявлениям расизма. См. также ниже пункт 74.

⁴² В феврале 1996 года представители Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП) осуществили очередное второе посещение Швейцарии и проинспектировали в различных кантонах около 30 центров содержания под стражей, следственных изоляторов, а также учреждений исполнения наказаний, психиатрических лечебниц и центров приема заявителей. [См. также об этом второй периодический отчет в отношении второго Пакта, представленный 17 сентября 1998 года Швейцарией Комитету по правам человека (CCPR/C/CH/98/2, пункт 86)].

⁴³ Вышеупомянутое заявление от 19 ноября 1997 относительно Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

⁴⁴ В Совете Европы Швейцария принимает участие в работе Руководящего комитета по правам человека (РКПЧ) и Комитета экспертов по развитию прав человека (КРПЧ). Оба комитета активно работали над проектом 12-го Дополнительного протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, призванного расширить сферу применения статьи 14 данной конвенции (СМ [2000]53 и добавление от 6 апреля 2000 года). Окончательный проект РКПЧ от 9 и 10 марта 2000 года был принят Уполномоченными министров на 707-м заседании, которое состоялось 26 апреля 2000 года в Страсбурге (см. примечания [2000] 259).

25 мая 1993 года и находящимся в Гааге⁴⁵, и Международным уголовным трибуналом по Руанде (МУТР), учрежденным 8 ноября 1994 года с местопребыванием в Аруше⁴⁶. Судопроизводство в связи с преступлениями, совершенными в Руанде и бывшей Югославии зачастую из расистских побуждений, косвенно содействует применению Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В декабре 1995 года Федеральное собрание приняло постановление, призванное облегчить сотрудничество с международными трибуналами в Гааге и Аруше, учрежденными Советом Безопасности Организации Объединенных Наций⁴⁷. В соответствии с этим постановлением Швейцария приняла на себя обязательство об исполнении ордеров на арест и о выдаче лиц, против которых этими судебными инстанциями возбуждены уголовные дела. В соответствии с указанным постановлением несколько лиц были подвергнуты аресту, а один обвиняемый был передан трибуналу в Аруше⁴⁸. Со своей стороны швейцарская военная юстиция неоднократно возбуждала дела против военных преступников из бывшей Югославии и Руанды⁴⁹, и с 1995 года в Швейцарии были

⁴⁵ МТБЮ уполномочен преследовать в уголовном порядке лиц, подозреваемых в совершении или даче приказов о совершении серьезных нарушений Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны и Гаагской конвенции 1907 года, либо в совершении преступлений против человечности или актов геноцида на территории бывшей Югославии начиная с 1 января 1991 года.

⁴⁶ МУТР уполномочен судить лиц, подозреваемых в совершении актов геноцида или других серьезных нарушений международного гуманитарного права на территории Руанды, а также граждан Руанды, подозреваемых в совершении подобных деяний или нарушений на территории соседних государств в течение 1994 года, жертвами которых стали около одного миллиона человек, принадлежащих к национальному меньшинству тутси.

⁴⁷ Федеральное постановление от 21 декабря 1995 года о сотрудничестве с международными трибуналами, уполномоченными рассматривать дела о серьезных нарушениях международного гуманитарного права (RS 351.20).

⁴⁸ ATF, 123, II, 175.

⁴⁹ Правовые нормы, устанавливающие сферу компетенции военных судов, содержатся, в частности, в вышеупомянутом федеральном постановлении (см. сноску 47 выше), в статье 8 УК в совокупности со статьей 2 и пунктами 1 и 2 статьи 108 ВУК, а также в статье 3, содержащейся во всех четырех женевских конвенциях от 12 августа 1949 года (RS 0.518.12 [Женевской конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях], RS 0.518.23 [Женевской конвенции об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море], RS 0.518.42 [Женевской конвенции об обращении с военнопленными] и RS 0.518.51 [Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны]).

рассмотрены три дела (одно дело было прекращено, второе дело было передано Уголовному трибуналу по Руанде, а третье дело завершилось вынесением обвинительного приговора). В настоящее время на рассмотрении военной юстиции находятся еще 30 дел. Таким образом, Швейцария является одним из государств, наиболее активно содействующих уголовному преследованию военных преступников.

26. Кроме того, Швейцария с самого начала активно участвовала в создании Международного уголовного суда. Она вошла в состав основателей группы государств-единомышленников, которые были привержены созданию одновременно мощной и независимой судебной инстанции. В рамках этой группы Швейцария внесла значительный вклад в формирование политической воли, оказав, таким образом, влияние на ход подготовительной работы и дискуссии в ходе Римской конференции 1998 года. Она не только добивалась наделения суда институциональными механизмами, гарантирующими его нормальную работу (автоматической юрисдикцией, достаточно широкими полномочиями в области проведения дознания, наделением прокурора правом самостоятельного возбуждения дела), но и выступила за то, чтобы в Римском уставе получило отражение современное состояние международного гуманитарного права. В рамках Подготовительной комиссии для Международного уголовного суда Швейцария продолжает прилагать неустанные усилия по разработке положений, касающихся элементов состава преступлений, подпадающих под юрисдикцию Суда, а также правил процедуры и доказывания. В самой Швейцарии полным ходом идет необходимая работа по подготовке ратификации Римского статута и разработке соответствующего законодательства.

27. Кроме того, 31 марта 1999 года Федеральный совет утвердил заявление в связи с Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, а также соответствующие изменения в уголовном праве (в частности, новую статью 221 ВУК)⁵⁰. Данный документ был принят в марте 2000 года двумя законодательными советами. Эта Конвенция вероятно будет ратифицирована в октябре 2000 года и вступит для Швейцарии в силу 1 января 2001 года.

⁵⁰ FF, 1999, 4911.

В. Реформа Федеральной конституции

1. Существо конституционной реформы

28. 18 апреля 1999 года народ и кантоны Швейцарии приняли новую Федеральную конституцию⁵¹. По сравнению с Федеральной конституцией 1874 года новый основной закон верно отражает писаное и неписаное конституционное право нашего времени. Он заполняет юридические пробелы и устраняет недостатки прежней федеральной конституции, в которую было внесено более чем 140 частичных изменений и которая во многом утратила внутреннюю целостность. Однако реформа Федеральной конституции по существу явилась "обновлением", сопровождавшимся лишь немногими серьезными нововведениями (см. текст новой конституции в приложении).

29. Общий процесс реформы, основанный на "идее поэтапного подхода", в основном складывается из трех элементов⁵². Это, во-первых, "обновление" прежней Федеральной конституции, принятой народом и кантонами 18 апреля 1999 года; далее следуют предложения о внесении изменений в права народа, т.е. в инструменты прямой демократии; и наконец, предложения по реформированию судебной системы. Даже если первый завершившийся этап не выразился в значительных изменениях, новая Федеральная конституция дает ответы на многие нерешенные вопросы, содержит несколько новаторских положений (например, положений, регулирующих взаимоотношения между Конфедерацией и кантонами) и отменяет устаревшие нормы, более не соответствующие развитию общества в течение последних 120 лет.

30. Для новой Федеральной конституции характерны следующие основные новеллы:

а) четкая структура и использование заголовков перед каждой статьей, разделом, главой, частью;

б) современный язык, сохраняющий однако выражения, являющиеся связующим звеном с нашим прошлым, когда речь идет о регулировании таких важных областей, как отношения между Конфедерацией и кантонами;

⁵¹ Новая Федеральная конституция была принята 18 апреля 1999 года 969 310 голосами (59,2%) против 669 158 голосов (40,8%) – в голосовании участвовало 36% – и 12 кантонами и 2 полукантонами против 8 кантонов и 4 полукантонов (FF, 1999, 5306); она вступила в силу 1 января 2000 года (RO, 1999, 2555 и далее; RS 101).

⁵² См. пространное (более 600 страниц) заявление Федерального совета от 20 ноября 1997 года о новой Федеральной конституции (FF, 1997, I, 1).

- с) уточняющие положения, не заслуживающие включения в Конституцию, были опущены (что позволило сократить текст более чем на 30%, хотя в нем и сформулированы положения до сих пор неписаного конституционного права);
- d) принципы, регулирующие деятельность государства, например принципы добросовестности, законности или защиты общественных интересов, отныне изложены в четких формулировках;
- e) текст содержит полный перечень основных прав и прямо устанавливает принцип равенства возможностей;
- f) новое положение о социальных целях;
- g) положения, устанавливающие ответственность физических лиц и общества, а также их ответственность перед будущими поколениями;
- h) глава об отношениях между Конфедерацией и кантонами;
- i) права народа являются предметом отдельной части.

31. Основные права, которые регулировались различными положениями Федеральной конституции 1874 года, гарантировались международными конвенциями, или же признавались в решениях Федерального суда в порядке неписаного конституционного права, а также в практике органов, уполномоченных применять эти конвенции, отныне сведены в единый перечень (статьи 7-36 Федеральной конституции). Таким образом, отныне в основном законе прямо определены такие важнейшие основные права, как право на жизнь и свободу личности, право на человеческое достоинство, принцип недискриминации и свободы убеждений.

32. Реформа органов правосудия является первой серией мер институционального характера, с помощью которых Федеральный совет намерен постепенно обновить нормы материального права, содержащиеся в обновленной Федеральной конституции, вступившей в силу 1 января 2000 года. Данный проект, поставленный на голосование 12 марта 2000 года, отличается значительными улучшениями. Об основных направлениях судебной реформы (облегчении задач Федерального суда, объединении правовых норм, регулирующих порядок гражданского и уголовного судопроизводства, улучшении судебной защиты) см. соображения, изложенные в пунктах 124 и след. второй части.

2. Статьи 7 и 8 Федеральной конституции

33. Статьи 7 и 8 обновленной Федеральной конституции составляют правовую основу борьбы против расизма. Статья 7 гарантирует общую защиту человеческого достоинства и предусматривает, что:

"Человеческое достоинство должно пользоваться уважением и защитой".

34. Статья 8 Федеральной конституции, в пункте 2 которой в общей форме провозглашается запрещение дискриминации⁵³, сформулирована следующим образом:

"Статья 8. Равенство

1. Все люди равны перед законом.
2. Никто не должен подвергаться дискриминации, в частности по причине своего происхождения, расы, пола, возраста, языка, общественного положения, образа жизни, религиозных, философских или политических убеждений, равно как и по причине физических, умственных или психических недостатков.
3. Мужчины и женщины обладают равными правами. Закон обеспечивает правовое и фактическое равенство, в частности в семейной жизни, образовании и в трудовой деятельности. Мужчины и женщины имеют право на равную плату за труд равной ценности.
4. Закон предусматривает меры, направленные на устранение неравенства в отношении инвалидов".

C. Обзор изменений в федеральном законодательстве

35. В связи с анализом основных положений Конвенции в данном докладе относительно подробно рассматриваются соответствующие положения федерального законодательства и изменения, вносимые в настоящее время в законодательство (см. вторую часть доклада). Тем не менее следует кратко остановиться на основных реформах швейцарского законодательства, проведенных в рассматриваемый период.

⁵³ См. ниже во второй части пункты 42 и след.

1. Швейцарский Уголовный кодекс и Военный уголовный кодекс

36. В порядке предварительного замечания следует напомнить, что присоединение Швейцарии к Конвенции повлекло за собой изменение швейцарского Уголовного кодекса (вводное положение статьи 261-бис УК)⁵⁴ и Военного уголовного кодекса (статья 171с ВУК)⁵⁵. Новые положения вступили в силу 1 января 1995 года⁵⁶. Кроме того, в настоящее время пересматривается первая часть швейцарского УК (общие положения)⁵⁷. Основная задача реформы заключается в пересмотре системы наказаний. Помимо этого, речь идет об улучшении сбалансированности уголовной системы в плане ценностей, лежащих в основе правового государства⁵⁸. И наконец, на рассмотрении находится проект закона об уголовном праве в отношении несовершеннолетних.

37. Кроме того, в начале 1998 года экспертная комиссия подготовила доклад об унификации различных кантональных уголовно-процессуальных кодексов⁵⁹. Основная цель доклада заключается в выделении общих принципов, которые могли бы лечь в основу общенационального уголовно-процессуального кодекса. Судебная реформа, о которой уже упоминалось выше, позволит заложить конституционные основы, необходимые для унификации гражданского и уголовного процессуального права.

2. Гражданский кодекс и Обязательственный кодекс

38. За рассматриваемый период в швейцарский Гражданский кодекс (ГК)⁶⁰ были внесены значительные изменения, касающиеся следующих областей: гражданского состояния, брака, прав ребенка, обязанностей по содержанию, семейных приютов, попечительства и поручения о заключении брака. Эти изменения были приняты парламентом 26 июня 1998 года и вступили в силу 1 января 2000 года.

⁵⁴ RS 311.0.

⁵⁵ RS 321.0.

⁵⁶ FF, 1994, II, 1419 и далее; FF, 1994, V, 531. См. ниже пункт 94 во второй части.

⁵⁷ Заявление Федерального совета от 21 сентября 1998 года. См. также ниже пункт 128 во второй части.

⁵⁸ Пункт 12 заявления (см. выше примечание 57).

⁵⁹ См. ниже пункт 126.

⁶⁰ Швейцарский Гражданский кодекс от 10 декабря 1907 года (RS 210).

3. Другие случаи пересмотра и коренного изменения законодательства

39. За этот же период важные реформы были проведены и в других областях федерального права. Некоторые из них еще продолжаются. В связи с уже упоминавшейся судебной реформой следует особо отметить законопроект о Федеральном суде, призванный заменить федеральный закон о судостроительстве от 16 декабря 1943 года (ОСС)⁶¹. Данная реформа была начата главным образом по причине хронической перегруженности Федерального суда и направлена прежде всего на улучшение функционирования этой судебной инстанции.

40. В сфере правовых норм, регулирующих статус иностранцев, недавно вступили в силу или разрабатываются различные законодательные акты:

а) Закон об убежище (ЗУ)⁶² был полностью переработан и новая редакция вступила в силу 1 октября 1999 года. Он содержит, в частности, новые правила предоставления временной защиты, улучшая таким образом положение лиц, спасающихся от войны и ищущих временного убежища в Швейцарии⁶³;

б) проект федерального закона об иностранцах (ФЗИ) предусматривает в целом улучшение положения иностранцев, проживающих в Швейцарии. Он прежде всего направлен на установление четких правил относительно необходимых условий получения разрешения на пребывание, учитывающих долгосрочные экономические потребности и гуманитарные соображения. Предлагаемый новый текст направлен также на усиление интеграции иностранцев, длительное время и на законных основаниях проживающих в Швейцарии;

в) в Федеральный закон о пребывании и постоянном проживании иностранцев (ЗПППИ)⁶⁴ была добавлена статья 25а, вступившая в силу 1 октября 1999 года⁶⁵. Данная статья определяет порядок финансирования Конфедерацией проектов интеграции⁶⁶. В настоящее время разрабатывается постановление о порядке осуществления нового положения.

⁶¹ RS 173.110.

⁶² RS 142.31.

⁶³ См. ниже пункты 62 и след. второй части.

⁶⁴ RS 142.20.

⁶⁵ RO, 1999, 1111, 2253; FF, 1996, II, 1.

⁶⁶ См., в частности, пункты 228 и след. второй части.

D. Реформа конституций кантонов

41. Несколько недавно проведенных пересмотров конституций кантонов выразились во включении положений, недвусмысленно запрещающих дискриминацию (например пункта 1 статьи 10 Конституции кантона Берн от 6 июня 1993 года⁶⁷ и пункта 2 статьи 5 Конституции кантона Аппенцель-Иннерроден от 30 апреля 1995 года⁶⁸). В нескольких кантонах⁶⁹ в настоящее время осуществляется полный пересмотр кантональных конституций. Можно предположить, что основным предметом обсуждений являются формулирование основных прав и запрет дискриминации.

E. Практика Федерального суда в отношении расовой дискриминации

42. В отчетный период Федеральному суду неоднократно приходилось рассматривать дела о правонарушениях по смыслу статьи 261-бис УК⁷⁰. Кроме того, следует упомянуть о многочисленных постановлениях по основным правам и гарантиям, защищаемым Конституцией, ЕКПЧ, а также вторым Пактом, которые всякий раз служили поводом для прояснения конкретных вопросов, имеющих отношение к тому или иному аспекту указанных прав и гарантий⁷¹. Кроме того, следует отметить судебную практику Федерального суда в отношении проблем религиозных меньшинств, в особенности его практику в отношении конфессиональных аспектов школьной жизни. В этой сфере его постановления, как правило, отличаются терпимостью⁷². Так, в постановлении от 21 июня 1999 года высшая судебная инстанция страны указала, что доступ к государственной школе не может обуславливаться принадлежностью ученика к определенной религии и что, хотя существование школ конфессионального типа законно, было бы неконституционным, чтобы последние предоставляли возможность проходить обучение на каком-либо языке национального меньшинства только лицам, исповедующим

⁶⁷ RS 131.212.

⁶⁸ RS 131.224.1.

⁶⁹ Невшатель, Санкт-Галлен, Шафхаузен, Граубюнден, Во, Базель-Штадт, Фрибург и Цюрих.

⁷⁰ См. ниже пункты 109 и след. второй части.

⁷¹ Около 24 опубликованных постановлений и 23 неопубликованных постановлений [см. также по этой теме второй периодический доклад по второму Пакту, представленный Швейцарией в Комитет по правам человека 17 сентября 1998 года (CCPR/C/CH/98/2, пункт 13)].

⁷² См. Paul Richli, *Berufsverbot für Primarlehrerin wegen eines islamischen Kopftuchs?* Annotations ad ATF 123, I, 296 в ZBJV, 134 (1998), p. 228 et suiv. et p. 230.

определенную религию⁷³. Кроме того, вынося решение по делу одной преподавательницы из Женевы, носившей исламский головной платок⁷⁴, Федеральный суд не рассматривал это дело изолированно, а заключил, что это же определение распространяется также на другие значимые религиозные символы (например, крест, сутану, ермолку или чадру).

43. Мы еще вернемся к наиболее важным постановлениям при анализе соответствующих статей Конвенции.

V. ОБЩАЯ ПОЛИТИКА БОРЬБЫ С РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИЕЙ

A. Общие замечания

44. Правительство Швейцарии считает своим долгом вести непрестанную борьбу с расизмом, антисемитизмом и ксенофобией. В своих многочисленных ответах на запросы⁷⁵ и заключениях по ходатайствам, а также в рекомендациях, адресованных Федеральной комиссии по борьбе с расизмом (ФКБР)⁷⁶, Федеральный совет продемонстрировал свою озабоченность этой проблематикой. В этих документах указывалось, что Совет придает большое значение борьбе против любых форм расизма, антисемитизма и ксенофобии и подчеркивалась важность разъяснительной работы с населением и профилактических мероприятий в рамках этой борьбы. В числе наиболее показательных примеров, отражающих позицию Федерального совета, необходимо отметить следующее:

а) в ответе на запрос в парламенте Федеральный совет подчеркнул в июне 1997 года важность исследований и просветительской работы в области борьбы против антисемитизма и расизма⁷⁷, поручив затем Совету федеральных политехнических учебных заведений отреагировать в наиболее подходящей форме на содержащиеся в запросе требования;

⁷³ ATF, 125, I, 347 и далее.

⁷⁴ ATF, 125, I, 296.

⁷⁵ См., в частности, запрос Сутера ("Борьба против усиления антисемитизма: необходимость конкретных действий") от 3 марта 1997 года (№ 97.3054); срочный запрос социалистической фракции от 4 марта 1997 года (№ 97.3046), а также запрос Лёба от 14 декабря 1998 года (№ 98.3574).

⁷⁶ См. пункты 218 и след. второй части.

⁷⁷ Ответ Федерального совета от 9 июня 1997 года на ходатайство Бюльмана ("Кафедра исследований в области антисемитизма и расизма") от 20 марта 1997 года (№ 97.3145).

b) 5 марта 1997 года г-н А. Коллер в его бытность президентом Конфедерации высказался перед Федеральным собранием по поводу создания Швейцарского фонда солидарности. Он заявил, что Федеральный совет предлагает внести в этот фонд 7 млрд. швейцарских франков;

c) в заявлении от 5 ноября 1998 года относительно доклада ФКБР "об антисемитизме в Швейцарии", Федеральный совет взял на себя обязательство решительно проводить политику борьбы с антисемитизмом. Он занял аналогичную позицию в ответе на запрос национального советника г-на Лёба от 14 декабря 1998 года в отношении вышеуказанного доклада.

В. Национальные меньшинства

1. Языковые меньшинства

45. 23 декабря 1997 года Швейцария ратифицировала Европейскую хартию о региональных языках и языках меньшинств от 5 ноября 1992 года. Хартия вступила в силу 1 апреля 1998 года. В соответствии с этой Хартией Швейцария обязалась содействовать развитию наименее распространенных из своих национальных и официальных языков, а именно итальянского и ретороманского⁷⁸.

46. Приняв 10 марта 1996 статью Конституции о языках (статья 116 прежней Федеральной конституции), уже упоминавшуюся в первоначальном докладе Швейцарии, население и кантоны выразили стремление развивать четырехязычную систему, а также обмена между языковыми общинами. В результате этого конституционного изменения ретороманский язык получил такой же статус, как и немецкий, французский и итальянский языки, т.е. статус национального и официального языка. Данный статус позволяет гражданам, изыясняющимся на ретороманском языке, обращаться на нем к административным и судебным властям (это положение повторяется в пункте 1 статьи 70 Федеральной конституции)⁷⁹. Кроме того, в пункте 2 статьи 116 прежней Конституции предусматривалось, что в будущем Конфедерация совместно с кантонами возьмет на себя новые важные функции по развитию национальных языков и примет, в частности, меры призванные способствовать пониманию и обменам между языковыми общинами. Эта задача, сформулированная в статье 116 прежней Конституции, была включена в новую

⁷⁸ FF, 1997, I, 1105-1136.

⁷⁹ В отношении значения статьи 116 Федеральной конституции для свободы пользования языками см. также Häfelin и Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, № 632a, 1257 и 1258, а также 1260 и след.

Федеральную конституцию, пункт 3 статьи 70, которой предусматривает, что "Конфедерация и кантоны способствуют пониманию и обменам между языковыми общинами". Новый основной закон (статья 70, пункт 4) возлагает на Конфедерацию дополнительную задачу по оказанию многоязычным кантонам поддержки в решении ими своих особых задач. В настоящее время разрабатываются законодательные нормы, необходимые для претворения в жизнь вышеуказанных конституционных положений. Они будут регулировать следующие вопросы: использование официальных языков Конфедерации, и в особенности ретороманского языка в качестве официального языка, в некоторых областях; содействие пониманию и обменам между языковыми общинами с помощью мер, принимаемых Конфедерацией, мер, совместно принимаемых Конфедерацией и кантонами, мер, принимаемых кантонами при поддержке со стороны Конфедерации, а также мер, принимаемых по инициативе третьих сторон; поддержку Конфедерацией многоязычных кантонов в решении ими своих особых задач.

47. Подобно пункту 3 статьи 116 прежней Федеральной конституции пункт 5 статьи 70 новой Федеральной конституции уполномочивает Конфедерацию поддерживать меры, принимаемые кантонами Граубюнден и Тичино с целью сохранения и развития итальянского и ретороманского языков. Пересмотр федерального закона от 6 октября 1995 года об оказании финансовой помощи с целью сохранения и развития ретороманского и итальянского языков и культур⁸⁰, вступившего в силу 1 августа 1996 года, позволил оказать такую помощь в последние годы. Данный пересмотр преследовал двоякую цель: с одной стороны, сделать возможным увеличение дотаций из федерального бюджета в пользу ретороманского и итальянского языков, а с другой - предоставить кантонам, общинам и заинтересованным организациям средства для активизации их деятельности в сфере проведения языковой политики⁸¹. В 1999 году объем этой помощи составил в общей сложности 4 631 300 франков (кантон Граубюнден) и 2 246 132 франков (кантон Тичино).

48. Новая Федеральная конституция позволила включить свободу пользования языком в перечень основных прав (статья 18 Федеральной конституции: "Свобода пользования языком гарантируется"), установив при этом принцип территориальности языков,

⁸⁰ RS 441.3.

⁸¹ FF, 1995, II, 1185-1204.

призванный сохранить традиционную языковую структуру Швейцарии и, таким образом, сохранить четыре языковых региона в их традиционных границах, а также их однородность (пункт 2 статьи 70 Федеральной конституции).

2. Религиозные меньшинства в целом

49. В рассматриваемый период примерно 200 000 мусульманам, проживающим в Швейцарии, уделялось возросшее внимание. В этой связи важную роль призваны сыграть прежде всего кантоны, поскольку диалог по-видимому легче всего завязать на их уровне. Среди успешных инициатив в этой области следует отметить деятельность группы по поддержанию контактов с мусульманской общиной кантона Невшатель, регулярные встречи властей кантона Базель-Штадт с Комиссией по делам мусульман или инициативу Сообщества мусульман и христиан Швейцарии по открытию в 1999 году в Берне мусульманского кладбища. Кроме того, сейчас снова обсуждается вопрос о признании религиозных исламских общин в публичном праве⁸².

3. Конкретные формы борьбы против антисемитизма

50. Несомненно, что на протяжении столетий евреи подвергались дискриминации и преследованиям, и в этой связи меры уголовно-правового воздействия в отношении проявлений расовой дискриминации должны быть прежде всего направлены на пресечение антисемитских происков. В 1997 и 1998 годах на фоне общественной дискуссии о роли Швейцарии во время второй мировой войны федеральная полиция констатировала рост распространения пропагандистских материалов антисемитского характера. Швейцарские власти незамедлительно отреагировали на это явление, о чем свидетельствуют следующие факты.

51. Прежде всего следует подчеркнуть твердую решимость, проявленную Швейцарией в проведении расследования ее политики в ходе второй мировой войны. В октябре 1996 года Федеральный совет учредил координационный орган - Целевая группа "Швейцария – вторая мировая война" - для проведения исследований и осуществления конкретных мероприятий по этой проблематике. В этой связи необходимо назвать две чрезвычайно важных темы расследования, представлявших особый интерес для общественного мнения, а именно политику, проводившуюся Швейцарией в отношении беженцев, и проблему выморочных вкладов в швейцарских банках. 19 декабря 1996 года Федеральный совет уполномочил независимую комиссию экспертов под председательством профессора Жана-Франсуа Бержье изучить период, охватывающий

⁸² См. ниже пункт 177 второй части.

годы, предшествовавшие второй мировой войне, годы самой войны и первые послевоенные годы с особым упором на годы войны (1939-1945)⁸³. В декабре 1999 года комиссия представила первый доклад по результатам своих исследований (далее "доклад Бержье"). В рамках исследований и анализа, проводившихся при составлении этого доклада, совершенно свободный доступ к национальным архивам был предоставлен и иностранным экспертам, что приветствовалось как небывалый прецедент⁸⁴.

52. В заявлении от 10 декабря 1999 года в связи с публикацией доклада под названием *"Швейцария и беженцы в период национал-социализма"* Федеральный совет отметил, в частности, следующее:

"Огромное большинство населения Швейцарии отвергло расистскую идеологию нацистов. Что касается нашей страны, то, несмотря на крайне сложные обстоятельства, в которые она была поставлена, она продолжала оставаться оплотом свободы и демократии в сердце Европы, оказавшейся во власти нацистского варварства. Федеральный совет воздаст должное нашим согражданам того времени, которые способствовали этому. В Швейцарии нашли убежище многие гражданские и военные беженцы. Федеральный совет разделяет чувства беженцев, которые с благодарностью и уважением вспоминают о всех тех мужчинах и женщинах, которые помогли им найти в Швейцарии прибежище и выжить. (...) Осознание истины под воздействием подобного доклада не должно побуждать нас судить о действиях должностных лиц того времени через призму современного восприятия. Напротив, оно должно налагать на нас обязательства в отношении будущего, чтобы никогда не повторять ошибок прошлого. Для Федерального совета это является поводом для подтверждения приверженности нашей страны правам человека. В сотрудничестве с другими государствами Швейцария намерена продолжать вносить свой вклад в непрерывное развитие международного правопорядка, защищающего каждого человека от преследований и насилия в какой бы то ни было форме. В этом же духе Федеральный совет намерен и впредь оказывать поддержку разъяснительной работе в области прав человека и предупреждения расизма. Формы такой поддержки будут конкретизированы в предстоящие месяцы в сотрудничестве с кантонами и заинтересованными организациями".

⁸³ См. о единогласном принятии федерального постановления от 13 декабря 1996 года о проведении исторических и юридических исследований, посвященных судьбе средств, оказавшихся в Швейцарии в результате установления национал-социалистского режима (RS 984; RO, 1996, III, 3487).

⁸⁴ В Интернете (сайт <http://www.parlament.ch>) можно ознакомиться с хронологией исторических исследований, а также с перечнем различных докладов и официальных документов, т.е. с подробным отчетом по "докладу Бержье".

53. В данном контексте следует также упомянуть доклад "об антисемитизме в Швейцарии", представленный Федеральному совету осенью 1998 года Федеральной комиссией по борьбе с расизмом. В этом докладе, в частности, предлагалось принять превентивные меры политического характера, а также на властном и административном уровнях.

54. Проблема "выморочных средств"⁸⁵ на счетах, открытых в швейцарских банках, породила серьезные трудности в плане будущих операций швейцарских банковских учреждений, работающих с международными клиентами. В Соединенных Штатах Америки адвокаты возбудили в отношении ряда крупных швейцарских банков коллективные иски и пригрозили им бойкотом. Они даже потребовали признания долгов на сумму в 20 млрд. швейцарских франков. Это побудило Ассоциацию швейцарских банкиров поручить комиссии в составе авторитетных экспертов разыскать владельцев выморочных средств или их наследников, обладающих законными правами на эти средства. Ассоциации банкиров удалось убедить бывшего руководителя Федерального банка США г-на Пола Волькера стать председателем этой комиссии. Данная комиссия, получившая название "Комиссия Волькера", провела беспрецедентное по размаху и стоимости расследование в истории банковского дела⁸⁶, чтобы разыскать владельцев выморочных средств: 650 ревизоров всего мира проверили 4,1 млн. счетов в 245 швейцарских банках и сопоставили их с именами 5,5 млн. жертв холокоста. Результаты расследования были представлены в начале декабря 1999 года⁸⁷.

55. Столь глубокое и ничем не ограниченное рассмотрение Швейцарией своего недавнего прошлого (период 1939-1945 годов) получило признание и приветствовалось как внутри страны, так и за рубежом⁸⁸.

⁸⁵ Под "выморочными средствами" понимаются те вклады, владельцы которых не объявились после войны или не могли объявиться, поскольку стали жертвами политики холокоста, проводившейся национал-социалистским режимом Германии.

⁸⁶ Одно это расследование обошлось в 800 млн. швейцарских франков.

⁸⁷ Выявленные суммы оказались явно меньше сумм, указанных истцами. После того как два крупных банка – ЮБС и "Швейцарский кредит" – обещали внести в августе 1998 года единовременную сумму в размере 1,8 млрд. швейцарских франков, все долги были таким образом погашены.

⁸⁸ См. пункты 19 и след. второго доклада по Швейцарии от 18 июня 1999 года на основе странового подхода Европейской комиссии против расизма и нетерпимости.

4. Меньшинство, ведущее кочевой образ жизни

56. В первоначальном докладе (пункт 40) уже отмечалось, что в Швейцарии на протяжении XX века кочевое население подвергалось оскорблениям и даже преследованиям. В начале июня 1998 года представительнице Федерального совета были переданы результаты первого официального исследования, посвященного ассоциации взаимопомощи для странствующих детей. В связи с данным исследованием впервые были подвергнуты научному анализу документы этой ассоциации, переданные в Федеральные архивы⁸⁹. В исследовании содержится вывод о том, что с 1926 по 1973 год ассоциация взаимопомощи нанесла огромный ущерб условиям существования определенного числа лиц, разъединив многие семьи и практикуя дискриминацию в отношении культуры "jenisch". Фонд "Про Ювентуте" согласился с этим выводом историков и принес официальные извинения. В ходе консультаций с участием Федерального департамента внутренних дел кантоны также были потрясены выводами этого исследования. В свете результатов проведенных консультаций 12 января 2000 года Федеральный совет принял решение подготовить популярную версию исследования для школ и учебных заведений, перевести этот документ на французский и итальянский языки и, наконец, стимулировать и координировать будущие исследования по данной тематике совместно с кантонами.

57. 1 мая 1997 года Конфедерация создала фонд "Обеспечение будущего для швейцарских кочевников"⁹⁰, чья задача состоит в оказании содействия улучшению условий жизни кочевого населения, а также сохранению его культуры. Фонд призван найти решение основных проблем, стоящих перед этой группой населения, а именно: проблемы мест стоянок, разрешений на торговлю вразнос и, наконец, обучения детей в школе. Фонд мыслит себя прежде всего форумом, где представители кочевого населения, коммун, кантонов и Конфедерации совместно изыскивают решения проблем. Он выступает также в роли посредника для решения конкретных вопросов. И наконец, Фонд призван способствовать осознанию общественностью особых потребностей кочевого населения в целях реализации различных проектов.

⁸⁹ Leimgruber, Meier и Sablonier "Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse", Федеральный архив, дело 9, Берн, 1988 год; см. также *Année politique suisse 1998*, стр. 290.

⁹⁰ Решение о создании этого фонда было принято Парламентом 7 октября 1994 года в результате парламентской инициативы 1991 года. См. также пункт 293 третьей части.

58. Среди сегодняшних проблем кочевого населения Швейцарии основными являются нехватка постоянных и транзитных стоянок, а также различия между нормативными положениями кантонов, регулирующими торговлю вразнос⁹¹. В настоящее время проводится экспертиза. Она осуществляется совместно с организацией "Radgenossenschaft der Landstrasse" и имеет целью определить потребности кочевого населения (инвентаризация существующих мест стоянок в кантонах и коммунах, а также необходимых дополнительных мест). Результаты экспертизы станут основой для принятия государственными органами дальнейших мер. Со своей стороны, Федеральный департамент внутренних дел провел с кантонами консультации по положению кочевого населения. Результаты были доведены до сведения Федерального совета и правительств кантонов, а также сообщены Фонду в качестве основы для работы.

59. И наконец, следует упомянуть о докладе Государственного секретариата по экономическим вопросам (ГСЭ) о возможности присоединения Швейцарии к Конвенции МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169). В этом документе подробно анализируется правовое положение кочевого населения Швейцарии и рассматриваются проекты законодательных актов, разрабатываемые на уровне кантонов и Конфедерации (в частности, о пересмотре законодательства о торговле вразнос)⁹².

С. Иностранное население

1. Соображения относительно миграции

60. Во второй части настоящего доклада будет более подробно рассмотрена политика, проводимая Швейцарией в отношении иммиграции. Следует однако отметить, что с момента представления первоначального доклада Федеральный совет непрерывно изыскивал новые решения проблем, возникающих в рамках политики интеграции и миграции; кроме того, были предприняты усилия с целью совершенствования координации политики в отношении предоставления убежища и политики в отношении иностранцев.

⁹¹ Годовой отчет фонда "Обеспечение будущего для швейцарских кочевников" за 1998 год, стр. 3.

⁹² См. ниже пункт 262 третьей части.

2. Политика приема и установления квот

61. Утвердив 1 ноября 1998 года частичный пересмотр текста указа об ограничении численности иностранцев (УОИ)⁹³, Федеральный совет избрал двойную систему приема, предусматривающую выдачу первоначальных годовых разрешений на пребывание, предполагающих занятие деятельностью, приносящей доход, в первую очередь выходцам из стран Европейского союза и ЕАСТ. И действительно, Швейцария уже поддерживает с этими государствами весьма тесные политические, экономические и культурные отношения, которые должны еще более укрепиться в результате заключения между Европейским союзом и Швейцарией двусторонних секторальных соглашений, в частности относительно свободы перемещения физических лиц. Таким образом, Швейцария отказалась от "модели трех кругов", которая подверглась критике со стороны Комитета⁹⁴.

3. Политика предоставления убежища

62. Как в институциональном, так и в правовом отношении политика предоставления убежища и политика в отношении иностранцев до сих пор проводилась в Швейцарии в значительной мере отдельно. Однако на практике эти две сферы во многих случаях пересекаются и имеют точки соприкосновения. Поэтому сейчас предпринимаются шаги по выработке глобальной миграционной политики с целью более четкой увязки политики предоставления убежища, политики в отношении иностранцев и политики на рынке труда. Политика Швейцарии в отношении предоставления убежища определяется следующими принципами, отражающими генеральные направления швейцарской гуманитарной традиции:

а) убежище в Швейцарии предоставляется лицам, подвергающимся угрозам или преследованиям в своих государствах происхождения в соответствии с критериями, признаваемыми международным публичным правом;

б) в случае тяжелой гуманитарной ситуации в районах, пострадавших от войны или катастроф, Швейцария прилагает усилия к незамедлительному оказанию помощи на местах. Она принимает участие в международных кампаниях, организуемых с целью защиты и поддержки пострадавшего населения;

⁹³ RS 823.21.

⁹⁴ Более подробно см. ниже пункты 81 и след. второй части, а также пункты 270 и след. третьей части.

с) когда серьезная опасность препятствует любому вмешательству на местах, Швейцария принимает на своей территории группы пострадавших лиц;

d) Федеральный совет совместно с правительствами других государств делает все возможное с целью принятия эффективных и долговременных решений, способствующих устранению причин, вызывающих бегство и вынужденную миграцию.

63. За последние годы в Федеральный закон об убежище (ЗУ) регулярно вносились многочисленные отдельные изменения, направленные на создание в Швейцарии юридических механизмов, позволяющих реагировать на эволюцию ситуации в этой области. В результате образовался комплекс дополнительных положений и постановлений, в которых было трудно разобраться. Чтобы положить этому конец, ФЗУ был полностью пересмотрен. Новый ФЗУ от 26 июня 1998 года вступил в силу 1 октября 1999 года⁹⁵. Новый закон не только имеет более четкую структуру, но и предусматривает дополнительные меры борьбы со злоупотреблениями в области предоставления убежища.

64. Швейцария по-прежнему сознает свой гуманитарный долг оказывать помощь лицам, подвергающимся преследованиям в своих странах происхождения. Поэтому новый закон укрепляет юридический статус лиц, спасающихся от войны и находящихся временное убежище в Швейцарии. В нем вводится понятие "лиц, нуждающихся в защите", которым может быть обеспечена "временная защита"⁹⁶. С помощью этих новых положений Швейцария намерена оказывать защиту не только беженцам, но и "лицам, нуждающимся в защите", которые не удовлетворяют условиям Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 года⁹⁷ или закона об убежище. Речь идет о лицах, покинувших свою страну в

⁹⁵ RS 142.31. По итогам референдума, на котором была отклонена идея принятия нового закона о предоставлении убежища, народ Швейцарии проголосовал 13 июня 1999 года за включение в текст пересмотренных законодательных положений. В тот же день избиратели высказались также по вопросу о принятии федерального постановления о неотложных мерах в отношении предоставления убежища и иностранцев, которое вступило в силу 1 июля 1998 года и уже предусматривало ряд мер, сформулированных в новом законе.

⁹⁶ До вступления в силу полностью пересмотренного закона о предоставлении убежища власти располагали возможностью предоставлять временный коллективный прием в случаях невозможности высылки, либо в случае необходимости дать прибежище тем лицам, которые непосредственно не подвергались преследованиям. 7 апреля 1999 года Федеральный совет в последний раз принял решение применить эту меру в отношении выходцев из бывшей Югославии с последним местом проживания в Косово. Эта мера была отменена Федеральным советом 11 августа 1999 года.

⁹⁷ RS 0.142.30.

результате войны, всеобщего насилия или систематических нарушений прав человека, но непосредственно не подвергавшихся при этом опасности применения к ним наказания или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. Если положение в их странах не нормализуется, этим лицам выдается разрешение на пребывание по истечении пяти лет с момента предоставления им временной защиты, при этом данное разрешение сохраняет силу до отмены временной защиты. По прошествии десяти лет принявший таких лиц кантон может предоставить им разрешение на постоянное проживание.

65. В этой связи следует упомянуть еще одну возможность, а именно временный прием. Он предписывается, если высылка не может быть осуществлена, является незаконной либо не может быть истребована с разумной точки зрения (пункт 2 статьи 44 Федерального закона об убежище; пункт 1 статьи 14 а) Федерального закона о пребывании и постоянном проживании иностранцев). После вступления в силу нового закона об убежище Федеральное управление по делам беженцев может, кроме того, предписать временный прием в случаях тяжелого личного бедственного положения, если в течение четырех лет после подачи ходатайства о предоставлении убежища не было вынесено никакого решения, имеющего обязательную силу (пункт 3 статьи 44 Федерального закона об убежище).

66. Следует также упомянуть о "гуманитарной акции 2000 года": 1 марта 2000 года Федеральный совет постановил в порядке исключительной меры временно принимать различные группы лиц, относящихся к числу просителей убежища и иностранцев, которые въехали в Швейцарию до 31 декабря 1992 года, при том, однако, условии, что длительность их пребывания не проистекает из какого-либо злоупотребления и что эти лица хорошо интегрировались в Швейцарии. Нормативные положения, принятые в рамках "гуманитарной акции 2000 года", распространяются в принципе на 30 000 человек, половину из которых составляют выходцы из Шри-Ланки. Длительность их пребывания связана либо с положением, существующим в странах происхождения, либо с решением швейцарских властей о первоочередном рассмотрении других заявлений. Федеральный совет считает, что лицам, многие годы проживающим в Швейцарии, пора знать, могут ли они оставаться в этой стране. В последние годы большинство ходатайств подавались в контексте конфликтов в Боснии и Герцеговине и в Косово. С нормализацией ситуации

органы, ведающие вопросами предоставления убежища, могут теперь ввиду сокращения числа соответствующих ходатайств заняться систематическим рассмотрением "нерешенных" дел⁹⁸.

67. На конец 1998 года на рассмотрении Федерального управления по делам беженцев и Швейцарской комиссии по апелляциям по вопросам предоставления убежища⁹⁹ находилось около 45 000 соответствующих ходатайств. На тот момент в Швейцарии еще продолжали находиться 28 400 человек, хотя их ходатайства о предоставлении убежища были отклонены и эти решения вступили в силу. В 1998 году 9,5% просителей убежища (т.е. 2 032 человека) были признаны беженцами и получили убежище. Таким образом, на конец этого года в Швейцарии насчитывалось в общей сложности примерно 24 500 признанных беженцев, получивших разрешение на длительное пребывание на ее территории. В 1999 году, в основном в связи с конфликтом в Косово, в Швейцарии было зарегистрировано 46 068 новых ходатайств о предоставлении убежища, что означало прирост в 11%¹⁰⁰. В 1999 году 2 050 просителей получили статус беженца, т.е. средний показатель признания составил 5,7%. 27 143 ходатайства были отклонены; кроме того, Швейцария отказалась рассматривать по существу вопроса 6 693 заявления. Еще

⁹⁸ По просьбе кантонов и в случаях крайней необходимости, удовлетворяющих установленным критериям, на временный прием могут рассчитывать следующие группы лиц, въехавшие в Швейцарию до конца 1992 года: 5 294 лиц, чьи просьбы о предоставлении убежища находятся на рассмотрении в первой инстанции; 944 лиц, чьи апелляции находятся на рассмотрении в Швейцарской комиссии по апелляциям по вопросам предоставления убежища; 6 500 лиц, в отношении которых вступило в силу решение об отклонении ходатайства о предоставлении убежища, но которые не были высланы из страны. К этому числу следует прибавить от 100 до 200 бывших сезонных рабочих и лиц с разрешениями на краткосрочное пребывание родом из бывшей Югославии, подавших до 30 апреля 1996 года ходатайства о предоставлении убежища в связи с аннулированием их разрешений на пребывание после окончания войны в Боснии; 100-200 лиц, отзывавших свои просьбы о предоставлении убежища, чтобы получить от кантонов разрешения на пребывание в связи с крайней необходимостью, и затем утративших право на такое разрешение по причине их зависимости от внешней помощи, и, наконец, несколько десятков иностранцев, чьи условия пребывания временно регулировались гуманитарными соображениями в рамках кампании "Босния и Герцеговина".

⁹⁹ См. Федеральное статистическое управление, *op. cit.* (примечание 10 выше), p. 20 et suiv., а также обновленные данные Федерального управления по делам беженцев в Интернете на сайте <http://www.asyl.admin.ch>.

¹⁰⁰ По данным УВКБ за 1999 год, Швейцария приняла наибольшее число просителей убежища относительно численности своего населения (6,5 человека на 1 000 жителей). На втором месте находится Бельгия: 3,5 человека на 1 000 жителей, затем Голландия и Австрия: 2,5 человека на 1 000 жителей.

11 378 случаев относятся к категории "прочих решений", когда ходатайства отзывались в связи с реализацией Программы помощи возвращающимся в Косово (см. ниже пункт 68). Рассмотрение каждого ходатайства в первой инстанции занимало в среднем 127 дней. На конец 1999 года в Швейцарии было зарегистрировано 46 068 новых ходатайств о предоставлении убежища; таким образом, по абсолютному показателю Швейцария занимает третье место в мире после Федеративной Республики Германии (88 239 ходатайств на конец ноября 1999 года) и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (64 140 ходатайств). В 2000 году Федеральное управление по делам беженцев ожидает получить около 19 000 ходатайств. Кроме того, оно считает, что расходы в этой области (примерно 1,5 млрд. швейцарских франков) должны постепенно снижаться и составить к 2003 году 1 млрд. франков.

68. Программа помощи возвращающимся в Косово, принятая Федеральным советом и предусматривающая поэтапное выделение средств с целью облегчения реинтеграции ее получателей на родине, способствовала добровольному и быстрому возвращению людей, покинувших ранее эту провинцию в связи с военными действиями. Именно такой вывод был сделан по итогам двух первых этапов программы (второй этап завершился 31 мая 2000 года). К концу 1999 года уже 15 830 человек добровольно вернулись на Балканы; 23 мая 2000 года 22 271 человек добровольно вернулись на родину чартерными рейсами, организованными Федеральным управлением по делам беженцев в сотрудничестве с Международной организацией по миграции. В этой связи следует также упомянуть о деятельности за рубежом швейцарских организаций по оказанию помощи и швейцарской армии¹⁰¹. Помощь, оказанная жертвам конфликтов в бывшей Югославии, представляет наиболее крупную акцию, когда-либо предпринимавшуюся Швейцарией¹⁰².

4. Политика интеграции

69. Швейцарское правительство неоднократно высказывалось в пользу усиления мер по содействию интеграции, принимаемых на всех политических уровнях. Под "интеграцией" понимается, с одной стороны, прием иностранца в швейцарское общество, а с другой – его

¹⁰¹ См. *Revue du Corps suisse d'aide en cas de catastrophes*, 4/99, annexe, p. 1.

¹⁰² С 1991 года Конфедерация израсходовала на оказание гуманитарной помощи в бывшей Югославии примерно 260 млн. шв. франков. В эту сумму не включены 120 млн. франков, выделенных на местах Федеральным управлением по делам беженцев на программы помощи возвращающимся в Боснию и Герцеговину (96 млн.) и Косово (6 млн.). В эту сумму не включены также затраты швейцарской военной авиации, связанные с участием в операции "Альба", которая заключалась в переброске вертолетами весной и летом 1999 года предметов первой необходимости беженцам в Албании.

способность интегрироваться в окружающую социальную среду, не отказываясь при этом от своей изначальной культурной принадлежности и своего гражданства (пункт 46 первоначального доклада). Однако меры по интеграции должны распространяться лишь на лиц, которым довелось прожить в Швейцарии довольно продолжительное время. Что касается лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, то в их отношении должны в первую очередь применяться меры, призванные способствовать их скорейшему возвращению на родину. Федеральный совет выступает против глобальной интеграции всех иностранцев, находящихся в Швейцарии лишь непродолжительное время¹⁰³.

70. Политика интеграции особенно активно осуществляется на уровне общин. Так, города Берн, Цюрих, Базель и Санкт-Галлен, а также кантон Люцерн разработали собственные концепции политики интеграции. В этих административно-территориальных единицах интеграция иностранцев, являющаяся предметом соответствующих исследований, рассматривается в качестве инструмента социальной политики и потребности государственной экономики.

71. В этой связи следует также отметить исключительно важную роль Федеральной комиссии по делам иностранцев (ФКИ), чьи функции были закреплены в рассматриваемый период Федеральным законом о пребывании и постоянном проживании иностранцев¹⁰⁴. В соответствии со статьей 25 а) этого закона¹⁰⁵ ФКИ отныне уполномочена делать предложения по выплате субсидий на цели социальной интеграции иностранцев и принимать решения в отношении просьб о получении субсидий. Данное положение позволяет Конфедерации оказывать финансовую поддержку проектам интеграции, разработанным кантонами, коммунами или третьими сторонами. Кроме того, следует упомянуть о докладе ФКИ об интеграции от 22 октября 1999 года. В этом документе рекомендуется организовать языковые курсы, а также предпринять шаги с целью повышения квалификации взрослых иностранцев, в большей степени обеспечить привлечение иностранцев к принятию политических решений и, наконец, реализовать проекты по содействию интеграции иностранных учащихся в школах. Федеральный департамент юстиции и полиции поручил Федеральному управлению по делам беженцев разработать в свете данного доклада и на основе статьи 25 а) Федерального закона о

¹⁰³ Ответ Федерального совета на предложение, выдвинутое П. Эби от имени меньшинства членов Комиссии по политическим институтам Совета кантонов (97.060) от 3 марта 1999 года в отношении полного пересмотра федерального закона о пребывании и постоянном проживании иностранцев (99 3035).

¹⁰⁴ Об ФКИ см. также пункты 227 и след. второй части ниже.

¹⁰⁵ Соответствующая поправка к Федеральному закону о пребывании и постоянном проживании иностранцев вступила в силу 1 октября 1999 года.

пребывании и постоянном проживании иностранцев постановление об интеграции, которое должно вступить в силу 1 октября 2000 года. На 2001 год предусмотрено выделение 5 млн. шв. франков на финансирование вышеуказанных проектов. Эта сумма возрастет в дальнейшем до 7,5 млн. франков.

72. Следует, наконец, упомянуть о мерах по интеграции, принимаемых Федеральным управлением по делам беженцев в отношении лиц, получивших статус беженцев. После принятия решения о предоставлении убежища и независимо от материального положения заинтересованного лица беженцу выплачивается единовременная фиксированная сумма для обучения на языковых курсах (пункт 1 статьи 22 постановления 2 по вопросам убежища¹⁰⁶). Кроме того, беженцам, нуждающимся в помощи, выплачивается единовременная сумма на обустройство (пункт 2 статьи 22 постановления 2 по вопросам убежища). Помимо этого, ФУБ может оплатить отдельные услуги по профессиональной интеграции, например расходы по заработной плате, пособия на производственное обучение, меры по повышению квалификации и переподготовке и по трудоустройству (пункт 5 статьи 45 постановления 2 по вопросам убежища). ФУБ также принимает участие в финансировании проектов, способствующих интеграции беженцев (статья 45 постановления 2 об убежище). На вышеуказанные меры в бюджете на 2000 год выделяется 4 млн. шв. франков.

D. Кампании против расизма

1. Национальный уровень

73. Прежде всего следует указать, что за рассматриваемый период имели место активизация и расширение масштабов борьбы против расовой дискриминации на различных уровнях. На федеральном уровне в последние годы предприняты различные конкретные меры, среди которых можно отметить следующие:

а) подготовлен доклад о политическом экстремизме в вооруженных силах от 16 декабря 1998 года, содержащий заключение о том, что в армейской среде наблюдаются практически такие же экстремистские тенденции, что и в гражданском обществе и что отмеченные инциденты являются лишь изолированными явлениями. Вместе с тем в докладе четко указывается, что подобные проявления должны решительно наказываться и что в армии не место никаким экстремистским проискам. В этом ключе Федеральный департамент обороны, защиты населения и спорта намерен рассмотреть совместно с компетентными ведомствами уместность разработки других превентивных мер и, при необходимости, их применения;

¹⁰⁶ Постановление 2 по вопросам убежища, касающееся вопросов финансирования, от 11 августа 1999 года (RS 142.312).

b) Швейцария занимает ведущее место в мире в борьбе против расистских и антисемитских сайтов в Интернете (см. пункт 254 второй части). В этой сфере она поддержала инициативу проведения семинара экспертов в рамках подготовки Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Семинар прошел в Женеве 16–18 февраля 2000 года. На нем были, в частности, рассмотрены юридические и технические аспекты проявлений расизма в Интернете;

c) в настоящее время на уровне Конфедерации изучается возможность создания национального учреждения по правам человека. 4 ноября 1999 года Федеральный совет принял решение поддержать парламентскую инициативу под названием "Права человека. Создание посреднической службы"¹⁰⁷. Комиссия, которой поручена разработка соответствующего проекта, должна будет определить наиболее рациональную форму конкретной реализации указанной инициативы (создание службы посредничества или назначение уполномоченного по правам человека);

d) доклады Федеральной комиссии по борьбе с расизмом под названиями "Diskiminierungsverbot und Familiennachzug" [только на немецком языке] (1998 год); "Антисемитизм в Швейцарии" (1998 год); "Разобщенные классы?" (1999 год); "Мусульмане в Швейцарии" (1999 год), а также коллоквиум по этой тематике, состоявшийся 18 января 2000 года.

2. Международный уровень

74. Швейцария участвует в ряде мероприятий, проводимых международными организациями с целью усиления защиты меньшинств и, таким образом, прямого или косвенного противодействия проявлениям расизма. Ниже приводится далеко не исчерпывающий перечень некоторых примеров этого участия¹⁰⁸:

a) сотрудничество с Европейской комиссией против расизма и нетерпимости (ЕКРН)¹⁰⁹ Совета Европы;

¹⁰⁷ Парламентская инициатива Фанкхаузера (№ 98.445).

¹⁰⁸ На эту тему см. также доклад Федерального совета о политике Швейцарии в области прав человека (ответ на запрос Баумлина от 17 декабря 1997 года [№ 97.3621]) в приложении.

¹⁰⁹ См. второй доклад по Швейцарии от 18 июня 1999 года, принятый ЕКРН на ее двадцатой Генеральной ассамблее в Страсбурге (7–10 декабря 1999 года) и представленный Комитету министров Совета Европы в ходе его 694-го заседания 19 июня 2000 года.

b) в ходе Конференции об ограблении жертв холокоста, проведенной в декабре 1998 года в Вашингтоне, Швейцария предложила организовать в Интернете международную конференцию по вопросам расизма и антисемитизма;

c) по случаю проведения Стокгольмского форума по холокосту (26-28 января 2000 года) правительство Швейцарии вновь предостерегло от возможностей злоупотреблений, открываемых Интернетом;

d) участие в программе "национальные меньшинства", совместно финансируемой Советом Европы и Европейской комиссией (например, участие в Конференции делегатов правительств по национальным меньшинствам);

e) поддержка инициатив Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в частности Конференции "Управление и участие: интегрирование многообразия", которая состоялась 18–20 октября 1998 года в Локарно и была, в частности, посвящена вопросам интеграции национальных меньшинств в процесс принятия решений на национальном уровне;

f) кроме того, следует упомянуть о Хартии европейской безопасности, принятой на Саммите ОБСЕ в Стамбуле (18 и 19 ноября 1999 года); в ходе переговоров в отношении этой хартии Швейцария выступила за учет интересов меньшинств;

g) Швейцария оказывает конкретную поддержку Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека: финансирование проектов, назначение координатора по проектам г-на Микаэля Мурреси (с весны 1999 года);

h) участие в деятельности Рабочей группы Совета Европы по проблемам народностей рома и синти;

i) участие в деятельности Рабочей группы по меньшинствам, а также Рабочей группы по коренным народам;

j) поощрение прав человека и взаимопонимания в рамках сотрудничества в целях развития (см. различные мероприятия Управления по развитию и сотрудничеству).

ЧАСТЬ ВТОРАЯ:

АНАЛИЗ ПРИМЕНЕНИЯ СТАТЕЙ 2–7 КОНВЕНЦИИ

I. ОСУЖДЕНИЕ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ (СТАТЬЯ 2)

A. Соблюдение государством принципа равного обращения (пункты 1 а) и b) статьи 2)

75. Как уже указывалось в первой части настоящего доклада, народ и кантоны приняли 18 апреля 1999 года текст новой Федеральной конституции, которая вступила в силу 1 января 2000 года. Общий принцип равенства перед законом и запрещения дискриминации, изложенный в статье 4 прежней Федеральной конституции, вызвал к жизни устоявшуюся судебную практику¹¹⁰, которую новая Конституция никоим образом не ставит под сомнение. Более того, в статье 8 новой Федеральной конституции прямо указывается, что :

"Статья 8. Равенство

1. Все люди равны перед законом.
2. Никто не должен подвергаться дискриминации по признаку своего происхождения, расовой принадлежности, пола, возраста, языка, общественного положения, образа жизни, религиозных, философских или политических убеждений, а также на основании физических, умственных или психических недостатков".

76. При сравнении со статьей 4 прежней Федеральной конституции видно, что в пункте 1 статьи 8 новой Федеральной конституции ясно предусмотрено, что принцип равенства перед законом применяется не только к швейцарцам, но к любому человеку. Это изменение отражает практику Федерального суда, а также давно установившееся в рамках доминирующей доктрины мнение о том, что иностранцы также могут ссылаться на статью 4 прежней Федеральной конституции¹¹¹. Однако принцип равенства перед законом требует, чтобы одинаковые ситуации рассматривались одинаковым образом исходя из их тождества и чтобы различающиеся ситуации рассматривались неодинаково,

¹¹⁰ См. первоначальный доклад Швейцарии, пункты 50 и след.

¹¹¹ Статья 4 прежней Федеральной конституции гарантировала, что "все швейцарцы равны перед законом". Уже в 1888 году Федеральный суд включил в сферу применения этого положения иностранцев и иностранок, не ограничивая ее только лицами, проживающими в Швейцарии (ATF, 14, 489 и далее).

исходя из их различий¹¹². Из этого принципа вытекает, что неравное обращение может допускаться, когда его можно оправдать объективными и серьезными аргументами, т.е. когда ситуации, в которых находятся два человека или две группы людей, настолько различаются по важным аспектам, что дифференцированный подход представляется оправданным с учетом фактического положения.

77. Хотя на момент составления настоящего доклада еще не существует ни одного судебного решения по пункту 1 статьи 8 новой Федеральной конституции, ясно, что имеет место простое обновление пункта 1 статьи 4 прежней Федеральной конституции и что продолжается применение обычной судебной практики. Таким образом, можно придерживаться судебной практики Федерального суда, согласно которой в рамках статьи 8 Федеральной конституции Федеральному суду надлежит проводить анализ того, не устанавливает ли какое-либо нормативное положение или толкование какой-либо правовой нормы правовых различий, которые в ситуации, подпадающей под действие этой нормы, не обоснованы разумными соображениями, или не игнорируются ли ими какие-либо различия, имеющие объективный характер¹¹³. Равный подход требуется только в примерно одинаковых обстоятельствах, а различающиеся ситуации надлежит рассматривать с учетом их объективных различий¹¹⁴.

78. Обязанность обеспечивать равенство перед законом гарантирует нюансированный правопорядок, основанный на объективных различиях¹¹⁵. Из этого вытекает, что положительное неравенство в обращении, т.е. принятие временных конкретных мер в пользу групп населения, поставленных в особо неблагоприятные условия, которые призваны исправить последствия прошлой или нынешней дискриминации, не только законно с точки зрения конституционного права, но может даже являться

¹¹² Jörg Paul Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, 3^e éd., Berne, 1999, 396 et suiv.; Walter Kalin et Martina Caroni, "Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft", в Walter Kälin (éd.) *Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung: Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte*, Bâle, Genève, Munich, 1999, p. 67-94, и особенно p. 68.

¹¹³ В числе многочисленных ссылок: ATF, 123, I, 1 consid. 6a, p. 7; 121, I, 129 consid. 4d, p. 134 et suiv.

¹¹⁴ См. Georg Müller, "L'article 4" в: Jean-François Aubert et al. (éd.), *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle et al., 1987, а также последующие добавления № 30 и 39.

¹¹⁵ J.P. Müller, *op. cit.*, (см. выше примечание 112), p. 396 et suiv.

необходимостью в определенных обстоятельствах¹¹⁶. Однако подобные меры могут быть направлены только на устранение существующего ущерба, с тем чтобы поставить группы населения, до сих пор находившиеся в рамках конституционного порядка в неблагоприятном положении, в условия равенства с другими группами населения и не могут обеспечивать преимуществ как таковых.

79. В пункте 2 статьи 4 прежней Федеральной конституции запрещение дискриминации было зафиксировано лишь применительно к случаю дискриминации по признаку пола; в тексте действующей Конституции учтены и другие сферы: в нем, в частности, запрещается ставить в невыгодное положение какое-либо лицо по причине его расы, этнического происхождения, языка или религиозных убеждений, т.е. на основе негативного восприятия какой-либо его особенности относительно какого-либо другого лица, хотя и находящегося в таком же положении, но не обладающего этой особенностью¹¹⁷. Таким образом, конституционные гарантии в редакции пунктов 1 и 2 статьи 8 Федеральной конституции запрещают проводить различия между людьми и ставить некоторых из них в невыгодное положение только на том основании, что они являются иностранцами, либо принадлежат к другой культуре или религии. Это положение запрещает большинству проводить с помощью неравного обращения дискриминацию в отношении членов меньшинства по признаку их происхождения или языковых, культурных, этнических или иных особенностей.

80. В этой связи следует отметить, что Федеральный суд уточнил в двух постановлениях судебную практику в отношении условий, при которых иностранцы и иностранки могут ссылаться на свободу осуществления торговой или промышленной деятельности: в постановлении от 26 февраля 1997 года (ATF, 123, I, 19) в отношении допуска одного иностранца к стажировке в адвокатской конторе Федеральный суд постановил, что иностранец с годовым разрешением на пребывание, на которого распространяются ограничения в рамках надзора за иностранцами, не может для целей зачисления на

¹¹⁶ Заявление Федерального совета от 2 марта 1992 года в отношении присоединения Швейцарии к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и соответствующие изменения в уголовном праве (FF, 1992, III, 265 et suiv., ch. 521); J.P. Müller, *op. cit.* (см. выше примечание 112), p. 447 et suiv.

¹¹⁷ Если обязательное равенство перед законом отражает позитивный аспект принципа равного обращения ("Все люди равны перед законом" [пункт 1 статьи 8 Федеральной конституции]), то запрещение дискриминации (пункт 2 статьи 8 Федеральной конституции) отражает его негативный аспект.

стажировку в качестве адвоката ссылаться на свободу осуществления торговой и промышленной деятельности на тех же основаниях, что и иностранец, получивший разрешение на постоянное проживание (см. также пункт 130 выше). Однако в другом постановлении от 4 июля 1997 года (ATF, 123, I, 212), Федеральный суд счел, что иностранец может ссылаться на свободу торговой и промышленной деятельности, если он освобожден от ограничений в отношении трудоустройства и может претендовать на продление разрешения на пребывание на основании пункта 1 статьи 7 Федерального закона о пребывании и постоянном проживании иностранцев.

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

81. На момент представления первоначального доклада политика Швейцарии в отношении иностранцев все еще основывалась на двух принципах: принципе ограничения числа иностранцев и принципе интеграции иностранцев, проживающих и работающих в стране (см. пункты 54 и след. первоначального доклада). Если допуск студентов и стажеров, в частности по линии технического сотрудничества, регулировался одинаковыми критериями в отношении всех иностранцев, то в отношении допуска на рынок труда применялась система "найма в традиционных странах". Власти ввели эту модель, именуемую "моделью трех кругов" в начале 90-х годов для набора иностранных рабочих¹¹⁸.

82. С тех пор политика Швейцарии в отношении интеграции и миграции была частично пересмотрена. В 1998 году она окончательно отказалась от модели трех кругов¹¹⁹. В результате пересмотра в 1998 и 1999 годах нормативных положений в отношении

¹¹⁸ Статья 8 указа от 6 октября 1986 года об ограничении численности иностранцев, RS 823.21. Политика Швейцарии в отношении беженцев и иностранцев была провозглашена в докладе Федерального совета о политике в отношении беженцев и иностранцев (FF, 1991, III, 327). См. ATF, 122, II, 113, 115 et suiv.; Andreas Auer "Constitution et politique d'immigration: la quadrature des trois cercles" в AJP/PJA (Pratique juridique actuelle), 1996, p. 1230 et suiv.

¹¹⁹ См. Kälin и Caroni "Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft", loc. cit. (см. выше примечание 112), p. 80 et suiv.

иностранцев правительство Швейцарии отказалось от политики трех кругов¹²⁰, заменив ее в соответствии с предложениями, содержащимися в окончательном докладе Комиссии экспертов по "миграции" (август 1996 года) "бинарной системой допуска"¹²¹. Разрешения, выданные Швейцарией вплоть до 31 октября 1998 года, показали, что большинство лиц из стран бывшего среднего круга (США, Канады, Австралии и Новой Зеландии) имели высокую квалификацию. Таким образом, пересмотр системы найма на практике не влечет каких-либо заметных изменений. В той мере, в какой рабочие места не могут быть заняты безработными швейцарцами или нуждающимися в работе иностранцами, которые проживают в Швейцарии и имеют разрешение заниматься в ней профессиональной деятельностью, работников можно будет набирать в первую очередь в странах - членах Европейского союза и ЕАСТ.

83. Федеральные и кантональные бюро по трудоустройству могут отходить от этого принципа и допускать исключения в отношении лиц из других стран, если последние обладают высокой квалификацией и подобное исключение оправдано по особым соображениям. Как и в прошлом, эти разрешения будут выдаваться с соблюдением установленных квот при сохранении приоритета за местными работниками и при условии соблюдения принципа равных условий труда и заработной платы. По-прежнему, однако, сохраняется допуск по гуманитарным соображениям, в рамках программ повышения квалификации, связанных с проектами оказания помощи и проектами в области развития или же в порядке воссоединения семей. Указанные мотивы допуска не связаны с бинарным принципом набора рабочей силы.

84. Критерий способности иностранцев интегрироваться, который подробно рассматривался в первоначальном докладе (пункты 54 и 56), не имеет в системе бинарного допуска никакого значения.

85. С точки зрения Конвенции предпочтение, отдаваемое гражданам стран Западной Европы в рамках установившихся тесных торговых отношений, которые должны будут еще более укрепиться в результате заключения 21 июня 1999 года семи двусторонних секторальных соглашений между Швейцарией и Европейским союзом, принципиальной

¹²⁰ Измененная статья 8 указа об ограничении численности иностранцев (УОИ) вступила в силу 1 ноября 1998 года (RO 1998, стр. 2726). Исходя из пункта 1 статьи 8 УОИ, разрешение на пребывание для получения первой оплачиваемой работы может быть выдано лишь гражданам Европейского союза и ЕАСТ. Граждане других стран могут приниматься на работу лишь в исключительных случаях, если они обладают особыми профессиональными навыками, явно необходимыми для выполнения определенной работы.

¹²¹ См. также ниже пункт 270 третьей части.

проблемы не представляет¹²². Одно из семи соглашений всесторонним образом регламентирует свободное перемещение людей. Хотя в Конвенции не содержится каких-либо общих оговорок относительно возможных специальных договоров, предусматривающих предоставление преимуществ, по мнению Федерального совета, подобные соглашения совместимы с Конвенцией, если они осуществляются в рамках тесных экономических союзов и на основе взаимности¹²³. Необходимо будет подробнее рассмотреть возможность снятия оговорки, высказанной Швейцарией в отношении пункта 1 а) статьи 2, после вступления в силу двусторонних соглашений с Европейским союзом и нового закона об иностранных гражданах из "третьих стран", который существует пока в виде проекта.

С. Запрещение дискриминации и его применение к отношениям между физическими лицами (пункт 1 с) и d) статьи 2)

86. По вопросу о запрещении дискриминации и возможности горизонтального воздействия на отношения между людьми следует обратиться главным образом к первоначальному докладу (пункты 57 и след.). Согласно традиционной судебной практике и теории запрещение дискриминации, как оно определено в статье 8 Федеральной конституции, не может в принципе иметь горизонтальное воздействие на отношения между людьми за исключением некоторых особых случаев¹²⁴. Уже в заявлении от 2 марта 1992 года относительно присоединения Швейцарии к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации Федеральный совет высказал мнение о затруднительности принятия дополнительных

¹²² См. заявление от 2 марта 1992 года о присоединении Швейцарии к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (FF, 1992, III, 265, para. 54 et suiv.).

¹²³ См., например, ATF, 123, II, 472 et suiv. о пункте h) статьи 13 Указа об ограничении численности иностранцев (УОИ) и пунктах 1 а) и 1 b) статьи 28 УОИ, касающихся замены сезонного вида на жительство годовым разрешением и вопроса законности и конституционности нового регулирования условий замены (см. 3 и 4 b); подтверждение судебной практики). Федеральный суд счел, что прекращение конвертирования видов на жительство граждан стран, не входящих в ЕАСТ и Европейский союз, соответствует договорам, заключенным Швейцарией: не нарушается ни принцип запрещения дискриминации согласно статье 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и пункту 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (далее первый Пакт [см. пункты 4 с) и 4 d])), ни принцип равенства перед законом согласно статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее: второй Пакт [см. пункт 4 d)]), ни Конвенции (см. пункт 4e)).

¹²⁴ G. Müller, loc. cit. (см. выше примечание 114), 26.

законодательных мер помимо добавлений к Уголовному кодексу, направленных на претворение в жизнь обязанности вести активную борьбу с дискриминационным поведением частных лиц, как это предусмотрено в пункте 1 статьи 2¹²⁵.

87. Правда, в последнее время в швейцарских юридических публикациях и в практике Федерального суда признается косвенное горизонтальное воздействие личных свобод, зафиксированных в Конституции Швейцарии¹²⁶. В теории все чаще считается, что можно и должно отказывать в юридической защите лицу, которое в частных договорных отношениях допускает действия или высказывания, носящие дискриминационный характер¹²⁷. Что касается трудового договорного права, то следует, в частности, помнить, что увольнение считается незаконным и потому влечет обязанность выплатить компенсацию, если одна сторона мотивирует его "причиной, неразрывно связанной с личностью другой стороны" (пункт 1 а) статьи 336 Обязательственного кодекса)¹²⁸. Такой же подход просматривается в отношении договоров аренды жилых помещений: владелец не вправе досрочно отклонить кандидатуру нового квартиросъемщика, представленного ему съемщиком, прерывающим договор аренды, "по причине неопределенных опасений, антипатии или принципиально отрицательного отношения к определенной категории лиц" (см. ATF, 119, II, 36 и далее и 38 и далее; 117, II, 156 и 159). Федеральный суд счел, например, что просители убежища являются вполне приемлемыми новыми квартиросъемщиками и что владелец не имеет права им отказать только на основании их статуса¹²⁹.

¹²⁵ "Положение частного права, запрещающее частным лицам устанавливать в личных отношениях различия, основанные на расовой дискриминации, столкнулось бы со значительными трудностями практического применения, поскольку представить доказательства подобного поведения было бы крайне затруднительно" (заявление, стр. 286).

¹²⁶ См. Häfelin и Haller, *loc. cit.* (см. выше примечание 79).

¹²⁷ Martin Philipp Wyss, "Gesetzgeberische Massnahmen zum Abbau von Diskriminierungen – Handlungsbedarf und Modelle für die Schweiz?" в Walter Kälin (éd.), *Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung*, RDS (*Revue de droit suisse*), fascicule 29, Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1999, p. 115 et suiv. et p. 133.

¹²⁸ Это решение соответствует Закону о равноправии (статья 9 ЗР).

¹²⁹ Неопубликованное постановление Федерального суда от 7 марта 1995 года (воспроизведено в "Mietrechtspraxis", *Zeitschrift für schweizerisches Mietrecht*, 1997, p. 155 et suiv.).

88. Однако следует отметить, что за несколькими исключениями в швейцарском частном праве отсутствует общая обязанность вступать в контрактные отношения. Поэтому в своих частных контрактных отношениях частные лица могут заключать, например, трудовые договоры или договоры найма с договаривающимися сторонами по собственному выбору, если при этом не нарушается ни одно из положений уголовного права.

D. Поддержка организаций и движений, выступающих
за интеграцию (пункт 1 е) статьи 2)

89. Этот пункт будет более подробно рассмотрен в разделе, посвященном статье 7 Конвенции (позитивные меры в борьбе с расистскими проявлениями) [см. ниже раздел VI].

II. ОСУЖДЕНИЕ АПАРТЕИДА (СТАТЬЯ 3)

90. Швейцария уже давно осудила режим апартеида, существовавший в Южной Африке. Как уже отмечалось в первоначальном докладе (пункт 61 и далее), с 1986 года по весну 1994 года Швейцария выделила 50 млн. швейцарских франков на "программу позитивных действий", направленных на искоренение апартеида и установление режима демократии. В результате демократических выборов в Южной Африке в апреле 1994 года Швейцария приняла решение поддержать процесс перехода этой страны к демократическому обществу с помощью специальной программы, первоначально рассчитанной на пять лет (1994-1999 годы). Что касается сотрудничества в целях развития, то Управление по развитию и сотрудничеству (УРС) Федерального департамента иностранных дел выделило на эти цели 60 млн. швейцарских франков; Федеральный департамент иностранных дел выделил еще 20 млн. франков на меры содействия миру и демократии. Летом 1998 года было принято решение продлить эту программу еще на пять лет (до 2004 года).

91. Отношения между Швейцарией и Южной Африкой являются сегодня весьма хорошими и в последние годы активизировались¹³⁰. Со времени всеобщих свободных выборов 1994 и 1999 годов демократия в Южной Африке укрепилась. Первоочередное внимание правительство президента Манделы уделяет усилиям по примирению страны и объединению глубоко разобщенного общества. Разумеется, для преодоления наследия

¹³⁰ См. по этому поводу ответы Федерального совета на запрос члена НС Холленштайна (97.1031) от 20 марта 1997 года и на запрос социалистической фракции (99.3015) от 1 марта 1999 года.

десятилетий апартеида потребуется какое-то время. С помощью специальной программы сотрудничества в интересах развития Управление по развитию и сотрудничеству вносит значительный вклад в сокращение неравенства между богатыми и бедными, а также в стабилизацию и укрепление южно-африканской демократии. Основными направлениями сотрудничества являются аграрная реформа (поддержка прав лиц, не имевших земли, на приобретение земли в собственность; поддержка сельских общин; укрепление законодательства; информирование об условиях доступа к земельной собственности и возврата земель), базовое образование (повышение качества образования с целью расширения равенства возможностей на рынке труда; развитие системы начального образования; внедрение системы стипендий; образование взрослого населения и борьба с неграмотностью), а также демократизация и гражданское общество (поощрение и совершенствование демократической культуры, обеспечение понимания и соблюдения прав человека; расширение прав обездоленных слоев населения). Еще до 1994 года Управление по развитию и сотрудничеству поддерживало неправительственные организации ЮАР, выступавшие за построение демократического общества, основанного на принципе равенства. Осуществляемая специальная программа УРС, завершающаяся в конце 2004 года, должна способствовать переходу к периоду "постапартеида" по возможности с минимальной социальной напряженностью и насилием.

92. Федеральный департамент иностранных дел руководит также программой мероприятий в поддержку мира. В рамках мероприятий по содействию миру и демократии Швейцария, в частности, поддержала несколькими денежными взносами южно-африканскую Комиссию по установлению истины и примирению (Truth and Reconciliation Commission), которая вносит значительный вклад в дело национального примирения, анализируя и расследуя события прошлого. Так, в Южную Африку были командированы на один год два эксперта, исполнявших функции международных следственных судей. В феврале 1997 года Швейцария заключила договор с Комиссией по установлению истины и примирению, явившись первой страной, которая выделила 500 000 швейцарских франков жертвам апартеида. Первая половина этой суммы была незамедлительно перечислена в марте 1997 года. Кроме того, следует напомнить, что Государственный секретариат по экономическим вопросам (ГСЭ)¹³¹ выделяет начиная с 1995 года до 12 млн. швейцарских франков на развитие частного сектора, и в том числе на оказание содействия малым и средним предприятиям обездоленных групп населения.

¹³¹ Бывшее Федеральное управление по внешнеэкономическим делам (ФУВД).

93. С учетом взносов в различные фонды помощи в 1998 году на осуществление Конфедерацией сотрудничества в целях развития всего было выделено 17,7 млн. швейцарских франков. При этом оно особо концентрируется на Восточной Капской провинции, одной из беднейших в стране.

	1997 год (млн. шв. фр.)	1998 год (млн. шв. фр.)	1999 год (млн. шв. фр.)
Программа УРС без взносов в фонды помощи	12,8	11,5	7,5
Программа укрепления мира ФДИД (DP III)	4,1	3,8	4,4
(ФУВД) ГСЭ	2,5	1,0	1,7
Общие государственные расходы в рамках сотрудничества в целях развития	19,4	16,3	13,6

III. МЕРЫ НАКАЗАНИЯ ЗА НЕКОТОРЫЕ АКТЫ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ (СТАТЬЯ 4)

A. Уголовные нормы статей 261-бис УК и 171 с) ВУК (статья 4 а))

1. Общие положения

94. В соответствии с пунктом а) статьи 4 Конвенции государства-участники должны объявить наказуемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, и всякое подстрекательство к расовой дискриминации. Швейцария выполнила это обязательство, приняв уголовные положения пунктов 1-3 статьи 261-бис Уголовного кодекса (УК)¹³² и статьи 171 с) Военного уголовного кодекса (ВУК)¹³³ идентичного содержания. Эти положения, вынесенные на референдум¹³⁴, были приняты 25 сентября 1994 года 54,7% участвовавших в голосовании¹³⁵. В ходе кампании, которая предшествовала голосованию, противники в основном ссылались на свободу выражения убеждений и информации.

95. После принятия этих положений Парламент многократно анализировал коллизии, которые могут существовать между применением и толкованием статьи 261-бис УК и

¹³² RS 311.0.

¹³³ RS 321.0.

¹³⁴ FF, 1993, II, 868.

¹³⁵ FF, 1994, II, 1416 f; FF, 1994, V, 521 и 523. При участии в голосовании 45,9% избирателей проект был принят 1 132 662 голосами против 939 975 (см. также Федеральное статистическое управление, *Miroir statistique de la Suisse*, 1996, p. 378 et suiv.

свободой убеждений. Так, по предложению Федерального совета Национальный совет 3 марта 1999 года отклонил предложение Гюссе от 19 июня 1997 года (CN 97.3327)¹³⁶. Затем в предложении, направленном 21 апреля 1999 года¹³⁷, несколько правых депутатов парламента просили Федеральный совет отменить антирасистский закон как вступающий в коллизию со статьей 16 новой Федеральной конституции (свобода убеждений и информации); и наконец, в декабре 1999 года было выдвинуто требование распустить Федеральную комиссию по борьбе с расизмом (ФКБР)¹³⁸. Отвечая 18 августа 1999 года на предложение Шеррера, Федеральный совет высказал мнение о том, что ни прежнее право, ни новая Конституция не гарантируют безусловной свободы выражения убеждений. Кроме того, уголовно-процессуальное законодательство большинства кантонов позволяет отнести судебные издержки на счет истца и обязать его возместить издержки ответчику, если он умышленно или по грубой небрежности возбудил иск о нарушении статьи 261-бис против невиновного лица. Федеральный совет подробно остановился на следующих аспектах:

"2. Свобода убеждений обеспечивает любому человеку право свободно и в любой форме высказываться по любому вопросу. Право на свободу убеждений не только является неременным условием общения между людьми, но также необходимо для функционирования демократического общества. Высокой ценностью свободы убеждений объясняется тот факт, что сфера, защищаемая этим правом, определяется судебной практикой Федерального суда и Европейским судом по правам человека весьма широко. [...]

3. Однако ни существующее право, ни новая Конституция не дают безусловных гарантий свободы убеждений. Как указывается в заключении Федерального совета от 17 сентября 1997 по поводу предложения Гюссе о пересмотре положения УК о расовой дискриминации, защита от дискриминационных проявлений пользуется бóльшим приоритетом, чем свобода убеждений всякий раз, когда высказанное мнение оскорбляет человеческое достоинство. В соответствии с практикой Федерального суда и Европейского суда по правам человека, а также на основании статьи 36 новой Федеральной конституции свобода убеждений может быть

¹³⁶ ВО CN, 1999, р. 109. См. также запрос Келлера ("Расизм. Применение норм уголовного права", CN 94.3375); запрос фракции Швейцарской партии свободы от 17 марта 1999 года. ("Расизм. Неправомерные жалобы", CN 99.3092).

¹³⁷ Предложение Шеррера ("Отмена закона о расизме" от 21 апреля 1999 года, CN 99.3169).

¹³⁸ Заявление Моржели, "Роспуск Федеральной комиссии по борьбе с расизмом" от 22 декабря 1999 г. (CN 99.3645); см. по этой теме ниже пункт 219.

ограничена, если высказанное мнение является по своему содержанию расистским. Подобные ограничения должны основываться на законе, применяться в общественных интересах и в соответствии с принципом соразмерности. В этой связи в своем заключении относительно предложения Гюссе Федеральный совет уточнил, что в большинстве случаев применения положение УК о запрещении расовой дискриминации вступало в противоречие со свободой убеждений. Это, однако, не означает, что подобные коллизии должны повлечь за собой несоразмерное ограничение свободы убеждений. [...] Однако [новая Конституция] также не дает "зеленую улицу" любому выражению расистских убеждений".

96. Другие политические круги также занялись этим вопросом, и 27-28 марта 1997 года рабочая группа "Junge Panther Schweiz JPS" представила на предварительное рассмотрение Федеральной канцелярии народную инициативу под названием "за свободу слова и одновременную отмену запрещения расизма"¹³⁹ с целью отмены антирасистского положения УК. Сбор подписей начался 12 мая 1998 года¹⁴⁰. Однако эта инициатива, основанная на надуманном проекте, провалилась уже на стадии сбора подписей, поскольку инициативный комитет не смог собрать требуемого количества подписей до истечения установленного срока – 12 ноября 1999 года¹⁴¹.

97. Опыт показывает, что на первых порах в применении почти любой новой нормы уголовного права возникают сложности; так же обстоит дело и с нормой, запрещающей расовую дискриминацию. Как показал опрос общественного мнения по теме антисемитизма, проведенный по просьбе двух еврейских организаций швейцарским институтом социологических исследований (Schweizerische Gesellschaft für praktische

¹³⁹ В ходе предварительного рассмотрения Федеральная канцелярия приняла решение изменить название народной инициативы (FF, 1998, 2177 и далее). Инициативный комитет обжаловал это решение в административном порядке в Федеральный суд: первоначально, инициативный комитет хотел назвать свою народную инициативу просто "за свободу слова". Федеральная канцелярия констатировала, что название не отражало единственной меры, конкретно указанной в начале текста инициативы (отмены статьи 261-бис УК), и, таким образом, судя по высказываниям авторов, в нем отсутствовал решающий элемент. Существовала опасность того, что непредвзятый читатель, который прочитает лишь название, будет введен в заблуждение (см. постановление первой палаты публичного права Федерального суда от 30 марта 1998 года [1A.314/1997/boh]).

¹⁴⁰ FF, 1998, 2177-2189.

¹⁴¹ FF, 1999, 8892.

Sozialforschung), результаты которого были опубликованы в марте 2000 года¹⁴², 69% швейцарцев сегодня одобряют антирасистскую уголовную норму, а 15% выступают против. Более того, кантональные суды и Федеральный суд принимают все более жесткие решения по этому вопросу (см. ниже пункты 104 и след.).

2. Правовые основы

98. Статья 261-бис УК гласит :

"лицо, которое публично призывает к ненависти или дискриминации в отношении какого-либо лица или группы лиц на основании их расовой, этнической или религиозной принадлежности;

лицо, которое публично распространяет идеологию, направленную на систематическое унижение или дискредитацию лиц определенной расы, этнической группы или религии;

лицо, которое с той же целью организует или поощряет пропагандистские акции или принимающее в них участие;

лицо, которое публично, в устной или в письменной форме, с использованием изображений, жестов, насильственных действий или любым иным образом унижает или дискриминирует в оскорбительной для человеческого достоинства форме какое-либо лицо или группу лиц на основании их расы, этнической принадлежности или религии или по той же причине отрицает, грубо преуменьшает или пытается оправдать геноцид или другие преступления против человечности;

лицо, которое отказывает какому-либо лицу или группе лиц в общедоступной услуге по причине их расовой, этнической или религиозной принадлежности,

наказывается лишением свободы или штрафом".

¹⁴² Обследование по теме антисемитизма было проведено по просьбе организации "Межобщинная координация против антисемитизма и диффамации" (ЦИКАД) в Женеве и Нью-Йоркского "Американского еврейского комитета". В январе 2000 года институт социологических исследований опросил по телефону 1 210 человек, представляющих немецко- и франкоязычные кантоны Швейцарии.

99. Виновные подвергаются судебному преследованию и наказываются лишением свободы (от трех дней до трех лет) либо уплатой штрафа в размере до 40 000 швейцарских франков. Статья 171 с) ВУК аналогична по содержанию с той лишь разницей, что в ней дополнительно предусмотрена простая дисциплинарная санкция в случаях "мелких правонарушений".

100. Содержание уголовной нормы можно обобщить следующим образом:

- a) запрет на публичное подстрекательство к ненависти в отношении какого-либо лица или группы лиц по причине их расовой принадлежности или на организацию пропагандистских акций (пункты 1-3 статьи 216-бис УК);
- b) запрещение отрицания, грубого преуменьшения или попыток оправдания геноцида или иных преступлений против человечности (пункт 4 статьи 216-бис УК);
- c) запрещение отказа в предоставлении общедоступной услуги какому-либо лицу или группе лиц на основании их расовой, этнической либо религиозной принадлежности (пункт 5 статьи 261-бис УК).

101. Для различных видов правонарушений, предусмотренных в статье 261-бис, характерна общность некоторых элементов и как следствие проблем. Это относится, например, к вопросу о благе, обеспеченном юридической защитой, о применении нормы, ограниченной деяниями, совершаемыми публично, и о круге лиц, защищаемых этой нормой. В основном дискуссия велась вокруг первого вопроса, поскольку два остальных не вызывают никаких сомнений ни с точки зрения теории, ни в плане правоприменения (см. ниже пункты 104 и след.). Далее обобщаются несколько аспектов, по которым судебная практика и теория в основном совпадают¹⁴³.

¹⁴³ Marcel A. Niggli, *Rassendiskriminierung: Ein Kommentar zu Art. 261bis StGB und Art. 171c MStG*, Zurich, 1966 (*Расовая дискриминация: комментарий к статье 261-бис УК и статье 171с ВУК*, перевод на французский язык Мари-Аник Пейро-Бушар, Цюрих, 2000 год). В 1999 году вышло дополнение под редакцией общества в защиту меньшинств в Швейцарии (ОЗМ) и Фонда по борьбе с расизмом и антисемитизмом (ФБРА), *Rassendiskriminierung, Gerichtspraxis zu Art. 261bis StGB, Analysen, Gutachten und Dokumentation der Gerichtspraxis 1995-1998*; см. также Alexandre Guyaz, диссертация, Лозанна, 1996 год; Karl-Ludwig Kunz, "Neuer Straftatbestand gegen Rassendiskriminierung – Bemerkungen zur bundesrätlichen Botschaft" в *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* 109, 1992, p. 154 et suiv.; Jörg Rehberg, *Strafrecht IV: Verbrechen gegen die Allgemeinheit*, 2^e ed., Zurich, 1966; Günter Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht*, главным образом часть II: *Straftaten gegen Gemeininteressen*, 4^e ed., Berne, 1995, para. 39, №. 21 et suiv., а также Stefan Trechsel, *Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar*, 2^e ed., Zurich, 1997.

102. В постановлении, принятом 5 декабря 1997 года (см. ниже пункт 109), Федеральный суд внес уточнения в вопрос о благе, обеспеченном юридической защитой, и заключил, что статья 261-бис УК защищает не только общественное спокойствие, но и достоинство личности¹⁴⁴. В данном случае важно то, что общественное спокойствие защищается лишь косвенно, как следствие защиты человеческого достоинства. Статья 261-бис УК защищает достоинство личности в той мере, в какой она принадлежит к особой расе, этнической группе или религиозной общине, что недвусмысленно сформулировано в пункте 4, а также, по существу, в пунктах 1-3. Следует отметить, что швейцарский законодатель пошел дальше требований, вытекающих из Конвенции, включив в прямой форме в число наказуемых деяний дискриминацию по религиозным мотивам и отказ в предоставлении общедоступной услуги. Поэтому эта норма уголовного права защищает не только группы лиц, как это предусмотрено Конвенцией, но и отдельных лиц.

103. Упоминаемые в законе группы должны выделяться своим самоощущением в качестве членов общины, которая отличается от остального населения в определенных отношениях, в частности, своими традициями, языком, судьбой, а также своими моральными ценностями и нормами поведения. И наоборот, население должно рассматривать эту общину в таком же духе и в случае ее принадлежности, например, к какой-либо расе выделять ее по особым унаследованным чертам. Поэтому чтобы являться по смыслу закона группой недостаточно принадлежать к одной национальности, если только она не соответствует отдельной этнической группе или расе или, по крайней мере, не воспринимается населением в качестве таковой.

3. Практика применения судами норм уголовного права

а) Судебная практика кантонов

104. Со времени вступления в силу 1 января 1995 года антирасистского закона было вынесено примерно 300 судебных решений (включая отложенные дела)¹⁴⁵. Каждый год

¹⁴⁴ Ранее было неясно, защищает ли статья 261-бис УК общественное спокойствие, как это утверждалось большинством теоретиков (см. заявление, а также пункт 66 первоначального доклада; см. также Kunz, *loc. cit.*; Trechsel, *op. cit.*; критику Stratenwerth, *op. cit.*), или достоинство личности (Niggli, *op. cit.*; Rehberg, *op. cit.*).

¹⁴⁵ Для составления более глубокого комплексного представления см. хронологию Г. Штюца (H. Stutz) в Интернете: <http://www.gra.ch>. См. также ниже пункты 301 и след. третьей части.

суды рассматривают около сотни дел. За охватываемый настоящим докладом период в кантонах была наработана солидная практика, которая подкрепляется серьезными научными исследованиями¹⁴⁶.

105. Классифицировать вынесенные до сих пор судебные решения непросто, поскольку они основаны на сильно различающихся фактах и общий знаменатель может быть найден лишь в немногих случаях. Группу, которую можно, однако, четко выделить и по которой также вынесено наибольшее число обвинительных приговоров, образуют акты антисемитского толка. Некоторые приговоры выносились, в частности, по фактам писем читателей¹⁴⁷, высказываний, содержащихся в циркуляре одной религиозной группы (см. ниже пункт 109), карнавальной сатиры, а также других действий антисемитского характера (жестов или высказываний)¹⁴⁸. Однако большое количество судебных решений было вынесено за печатные материалы, отрицающие, минимизирующие или пытающиеся оправдать холокост¹⁴⁹, а также за использование явно антисемитских цитат¹⁵⁰.

106. Если вышеупомянутые решения можно свести к общему знаменателю, то, напротив, остальные факты, по которым уже вынесены решения, классифицировать трудно. Например, имели место осуждения за расовую дискриминацию в отношении определенных групп лиц. Однако факты слишком различаются между собой, чтобы их можно было выделить в категории, позволяющие установить наличие (или, напротив, отсутствие) составных элементов, определенных в статье 261-бис УК. Их диапазон -

¹⁴⁶ В октябре 1996 года вышел первый комментарий по применению статей 261-бис УК и 171 с) ВУК (Niggli, *op. cit.*, см. выше примечание 143), а в 1999 году – дополнение по судебной практике 1995-1998 годов (*ibid.*).

¹⁴⁷ Постановление по уголовному делу, вынесенное следственным судьей округа северной части кантона Во от 28 мая 1998 года.

¹⁴⁸ См. судебные решения исправительного суда кантона Базель-Штадт от 17 марта 1998 года и 22 апреля 1998 года (нацистское приветствие).

¹⁴⁹ В частности судебные решения кантонального суда кантона Во от 8 июня 1998 года и исправительного суда округа Веве от 8 октября 1997 года (*Les mythes fondateurs de la politique israélienne*); постановление по уголовному делу генерального прокурора кантона Женева от 14 августа 1997 года (по поводу этой же книги).

¹⁵⁰ См., в частности, постановление по уголовному делу следственного судьи Шафхаузена от 18 марта 1997 года.

от надписей, выполненных аэрозольными баллончиками с краской¹⁵¹, до угроз насилием¹⁵², включая грубые замечания и оскорбления¹⁵³. Решения, в которых статья 261-бис была признана неприменимой, равным образом не составляют цельной картины, тем более что не всегда ясно, было ли производство по делу прекращено из-за неясности ситуации с доказательствами или же потому, что принимающие решение органы пришли к заключению об отсутствии состава преступления. Можно, однако, констатировать, что применимость статьи 261-бис УК часто исключалась из-за невыполнения критерия публичности деяния, в частности в случае ссор, проходивших без свидетелей. Следует также упомянуть, что в 1999 году впервые был вынесен обвинительный приговор за отказ в предоставлении общедоступной услуги.

107. Судопроизводство по нескольким делам, возбужденным на основании антирасистского закона, широко освещалось в средствах информации и получило общественный резонанс, что также способствует предупреждению подобных актов. Одним из наиболее громких дел стал судебный процесс против одного известного отрицателя холокоста¹⁵⁴: в апреле 1996 года генеральный прокурор предъявил в суде округа Баден (кантон Ааргау) обвинение в расовой дискриминации, а в июле 1998 года обвиняемый был приговорен к 15 месяцам лишения свободы в виде тюремного заключения и к уплате штрафа в размере 8 000 франков. Кроме того, осужденный должен был уплатить 1 000 франков истцу, который возбудил против него гражданский иск за причинение оскорбления; были также конфискованы 10 000 франков, вырученных от продажи книг ревизионистского содержания. В июне 1999 года Верховный суд кантона Ааргау подтвердил этот приговор, но обвиняемый не успокоился и подал в Федеральный суд ходатайство о признании приговора недействительным. Однако 22 марта 2000 года суд отклонил данное ходатайство как необоснованное и подтвердил наказание в виде 15 месяцев лишения свободы в виде тюремного заключения¹⁵⁵.

¹⁵¹ См., в частности, постановление органа уголовного надзора округа Устер от 14 июля 1995 года.

¹⁵² См., в частности, приговор окружного суда Цюриха от 16 февраля 1998 года.

¹⁵³ См., в частности, постановление по уголовному делу следственного судьи округа Санкт-Галлен от 10 марта 1998 года.

¹⁵⁴ Пресса регулярно освещала ход процесса (см., например, материалы газеты *Neue Züricher Zeitung* от 6 июля 1995 года, 10 апреля 1996 года, 12 марта 1998 года, 17 июля 1998 года, 22 июля 1998 года, 24 июля 1999 года, 30 декабря 1999 года и 27 апреля 2000 года).

¹⁵⁵ Постановление 6S.719/1999 от 22 марта 2000 года.

108. В соответствии с пунктом 16 статьи 1 постановления об обязательном уведомлении от 28 ноября 1994 года (RS 312.3) власти кантонов обязаны представлять в прокуратуру все судебные постановления, административные решения и постановления о прекращении дел производством по статье 261-бис. Копии этих решений передаются прокуратурой, в частности, Федеральной комиссии по борьбе с расизмом¹⁵⁶.

b) Практика Федерального суда

109. 5 декабря 1997 года Федеральный суд вынес свое первое постановление о применении новой статьи УК: в постановлении ATF, 123, IV, 202 относительно пунктов 1 и 4 статьи 261-бис Федеральный суд счел, что данное положение защищает достоинство человека в смысле его расовой, этнической и религиозной принадлежности. Таким образом, считается виновным лицо, осуществляющее дискриминацию в отношении другого лица на основании его предполагаемой расы, этнической принадлежности или религии, независимо от того, является ли эта принадлежность реальной или нет (см. 3 а)). Понятие "подстрекательство к ненависти" включает в себя разжигание или возбуждение подобных чувств (см. 3 b)). Публичным считается в особенности то, что адресовано широкому кругу людей (см. 3 d)). В субъективном плане правонарушение предполагает умышленное поведение, продиктованное мотивами расовой дискриминации (см. 4 с)). Дело касалось рассылки многочисленных писем с антисемитскими высказываниями. Федеральный суд подтвердил наказание в виде четырех месяцев лишения свободы в виде тюремного заключения и уплаты штрафа в размере 5 000 швейцарских франков в пользу истца.

110. В своем постановлении ATF, 124, IV, 21, Федеральный суд подтвердил обоснованность конфискации брошюр и компакт-дисков расистского содержания. В решении от 30 апреля 1998 года он заключил, что даже при отсутствии признаков наказуемого деяния расистская литература может быть конфискована и уничтожена. Таким образом, Федеральный суд подтвердил решение кантонального суда Невшателя об уничтожении 20 периодических изданий и 30 компакт-дисков расистского содержания, хотя их получатели и не были осуждены. Федеральный суд постановил, что независимо от ее формы и носителей информация, согласно которой лица какой-либо расы, этнической группы или религии представляют меньшую ценность в плане человеческого достоинства, подпадает под действие пункта 1 статьи 261-бис УК (см. 2 b)).

¹⁵⁶ См. ниже пункты 301 и след. третьей части.

111. В постановлении от 10 августа 1999 года Федеральный суд заключил, что в случае расовой дискриминации принцип "последовательной" ответственности применяться не может¹⁵⁷. Лицо, распространяющее книгу расистского содержания, не может ссылаться на принцип последовательной ответственности, предусмотренный в уголовном праве в отношении прессы, и перекладывать всю уголовную ответственность на автора¹⁵⁸. Такой вывод можно сделать из изложения мотивов в постановлении Федерального суда в отношении одного книготорговца из Монтрё, который занимался распространением и продажей через книжный магазин ревизионистской книги французского автора Роже Гароди *Les mythes fondateurs de la politique israélienne* ("Мифы, лежащие в основе политики Израиля"). В самом деле, если какое-либо правовое положение запрещает публикацию материалов определенного содержания, то считать, что его автор несет всю ответственность, противоречило бы смыслу закона. Можно воспользоваться примером запрещения сцен насилия и так называемой "тяжелой" порнографии (статьи 135 и 197 УК); в подобных случаях было бы неправомерно щадить распространителя этой продукции и наказывать лишь изготовителя или импортера. Согласно вышеуказанному постановлению дело обстоит таким же образом в отношении уголовно наказуемых деяний, выражающихся в расовой дискриминации. Антирасистская норма уголовного права, призванная, в частности, запретить публикации расистского содержания, не достигла бы своей цели, если бы распространитель подобной литературы мог пользоваться преимуществом, предоставляемым уголовным правом в отношении прессы, а вся ответственность перекладывалась бы на автора.

112. В постановлении от 3 ноября 1999 года Федеральный суд уточнил свою позицию и заключил, что пункт 4 статьи 261-бис УК может также применяться в случаях, когда расистские высказывания адресованы третьим лицам, а не только непосредственно затрагиваемому меньшинству¹⁵⁹. Постановление ATF, 124, IV, 121 (см. пункт 110 выше) позволяло сделать вывод о том, что в случае публичной дискриминации в присутствии третьих лиц применимы лишь три первых пункта статьи 261-бис УК. Вслед за этим делом, касавшимся распространения ненависти к чернокожим, Федеральный суд рассмотрел дело об отрицании геноцида (т.е. уничтожения евреев в период третьего

¹⁵⁷ Постановление Кассационной палаты по уголовным делам Федерального суда от 10 августа 1999 года (6S.810-813/1998).

¹⁵⁸ "В случае, когда правонарушение совершается в сфере прессы и воплощается в самой публикации, вся ответственность ложится на автора материала [...]" (пункт 1 статьи 27 УК).

¹⁵⁹ Постановление Кассационной палаты по уголовным делам Федерального суда от 3 ноября 1999 года (6S.186/1999).

рейха), упоминаемом лишь в пункте 4 данной статьи. В соответствии с постановлением Кассационной палаты по уголовным делам подобное поведение также наказуемо, если такие речи ведутся в присутствии третьих лиц, а не только затрагиваемых евреев.

113. Кассационная палата по уголовным делам Федерального суда отменила обвинительный приговор редактору одной газеты, приговоренному Апелляционным судом Базеля к трем месяцам тюремного заключения с отсрочкой исполнения приговора за несколько актов расовой дискриминации. Федеральный суд поддержал по нескольким немногим пунктам публично-правовую апелляцию редактора и его ходатайство о признании недействительности приговора; он, однако, подтвердил обоснованность обвинительного приговора за расовую дискриминацию и направил дело в кантональный кассационный суд для нового рассмотрения. Федеральный суд отменил обвинительный приговор, в частности по соображениям процессуального характера, сочтя, что генеральный прокурор не предоставил обвиняемому достаточного времени для подготовки к защите¹⁶⁰. Федеральный суд частично утвердил ходатайство о признании судебного решения недействительным, сочтя, в отличие от предыдущей инстанции, что с точки зрения уголовного судопроизводства две выдержки из инкриминируемого текста не имеют отношения к делу. Речь идет, во-первых, о выражении "Holocaust-Hysterie" (истерия по поводу холокоста), которое, по мнению Федерального суда, относится не к самому холокосту, а к сегодняшнему подходу к этому предмету. Федеральный суд счел, что взятое в контексте это выражение не означает, что преступления против евреев были в действительности менее тяжкими как по размаху, так и по характеру, чем это принято считать; это "неуместное" выражение касается скорее современного подхода к холокосту, т.е., в частности, объема и характера информации, поставляемой средствами массовой коммуникации. Во-вторых, речь идет о замечании касательно "навязчивой идеи о газовых камерах и перевоспитании" ("Gaskammer und Umerziehungsgeist"). Высказанная здесь критика касается затрат на то, чтобы напоминать современной молодежи о событиях того времени и той роли, которую играла в них Швейцария. Федеральный суд считает, что хотя этот оборот и отличается "плохим вкусом", по смыслу статьи 261-бис УК его нельзя приравнять к грубому принижению холокоста. Текст, критикующий Holocaust-Hysterie и Gaskammer und Umerziehungsgeist, также, по мнению Федерального суда, не равносителен очернительству евреев, что представляло бы наказуемое по закону преступление. В самом деле, при толковании закона с позиций свободы слова и убеждений, как это диктуется Конституцией, к преступлению расизма можно отнести лишь действительно низкие высказывания, выражающие подлинное презрение к человеческой личности.

¹⁶⁰ Постановления Кассационной палаты по уголовным делам Федерального суда от 3 марта 2000 года (6P132/1999 и 6S.488/1999).

114. И наконец, 22 марта 2000 года Федеральный суд подтвердил приговор в виде 15 месяцев лишения свободы в виде тюремного заключения, вынесенный окружным судом Бадена (кантон Ааргау) в отношении известного отрицателя холокоста и подтвержденный Верховным судом кантона Ааргау¹⁶¹. Обвиняемый являлся автором нескольких книг и газетных статей, в которых он отрицал массовое запланированное уничтожение миллионов евреев, и в частности факт строительства с этой целью газовых камер. После того как он был осужден в июле 1998 года окружным судом Бадена к 15 месяцам лишения свободы в виде тюремного заключения и к штрафу в 8 000 франков за несколько актов расовой дискриминации и оскорблений, он обжаловал приговор. Выступая в Федеральном суде, он, в частности, утверждал, что ни в одной из своих публикаций не ставил под сомнение сам факт холокоста, а лишь оспаривал использование газа и газовых камер и ставил под вопрос обычно приводимое "число жертв в несколько миллионов человек". Федеральный суд квалифицировал эти доводы как "чистое лицемерие" и как "псевдонаучную аргументацию". Оспаривание факта существования газовых камер уже само по себе представляет грубое принижение холокоста; согласно широко распространенным и основанным на многочисленных доказательствах оценкам, были убиты примерно 6 млн. евреев, причем значительное число в газовых камерах. Утверждая, что были убиты всего несколько сотен тысяч евреев, обвиняемый отрицал или грубо преуменьшал одно из самых чудовищных преступлений в истории человечества. Федеральный суд счел необоснованным возражение, что обвиняемый был убежден в правильности своих знаний, основанных на его научных исследованиях, и что поэтому его нельзя обвинять в недобросовестности. Как указано в постановлении Федерального суда, в уголовном праве понятие "отрицание" не означает недобросовестности действий. Достаточно того, чтобы обвиняемый признал неточность своих утверждений и то, что он действовал с возможным умыслом. Федеральный суд счел, что распространяемый обвиняемым тезис о существовании еврейского заговора против христианского Запада представляет собой идеологию, направленную на систематическое унижение и очернение евреев (пункт 2 статьи 261-бис УК).

с) Оценка

115. Можно констатировать, что положения статьи 261-бис могут применяться логично и обоснованно. Вопреки опасениям, которые высказывались до принятия статьи, относительно того, что она составлена слишком нечетко и дает уполномоченным применять ее органам определенную возможность маневра в проведении оценки,

¹⁶¹ См. также пункт 107 выше.

несовместимую с принципом определенности, существующим в уголовном праве¹⁶², ее применение не вызывает особых затруднений. Из этого можно сделать вывод, что антирасистская правовая норма применяется эффективно, не вызывает особых затруднений и что связанные с ней теоретические построения отличаются ясностью.

В. Запрет организаций и пропагандистской деятельности, носящих расистский характер, и оговорка Швейцарии (пункт b статьи 4)

116. Из судебной практики Федерального суда вытекает, что власти должны требовать роспуска организации, имеющей статус юридического лица, если она преследует какую-либо противозаконную цель. Однако следует также учитывать основополагающее право, гарантирующее свободу ассоциации (статья 23 Федеральной конституции), поэтому нельзя декларировать, что простое членство в какой-либо организации уже является наказуемым деянием. Что касается причин, побудивших Швейцарию сделать оговорку в отношении статьи 4 Конвенции, то следует обратиться к пункту 68 первоначального доклада.

117. Наряду с этим статья 260-тер УК (см. ниже пункты 312 и след. третьей части) позволяет наказывать за участие или поддержку организации с засекреченным уставом и составом, имеющей целью совершать акты преступного насилия, носящие дискриминационный характер¹⁶³. Организация не обязана являться юридическим лицом, достаточно, чтобы она фактически существовала и имела стабильную структуру, т.е. осуществляла объективно наблюдаемую плановую и систематическую деятельность, свидетельствующую об исходящей от нее опасности. Если преследуемая ею цель не должна состоять исключительно в совершении преступлений (по смыслу пункта 1 статьи 9 УК), она должна тем не менее являться таковой по существу. Если ее цель не состоит в совершении актов насилия, то ее основная задача должна выражаться в тенденции к получению экономических преимуществ преступными путями. Участником организации является тот, кто входит в ее состав, осуществляет деятельность, связанную с преступными целями, преследуемыми организацией, и подчиняется ее задачам, если только он не занимает в ней руководящей должности.

¹⁶² См., в частности, Fredi Hänni, “Die Schweizerische Anti-Rassismus-Strafnorm und die Massenmedien”, thèse, Berne, 1996 год, и работу того же автора “Rassendiskriminierung im Strafrecht: Eingrenzungen nötig” в *Plädoyer* 4/1997, p. 28 et suiv.

¹⁶³ См. заявление Федерального совета в отношении изменения Уголовного кодекса и Военного уголовного кодекса (FF, 1993, III, 269 и далее).

С. Обязанность властей запретить расовую дискриминацию (пункт с) статьи 4)

118. В пункте с) статьи 4 Конвенции государства-участники обязались запретить всем органам государственной власти проводить расовую дискриминацию. Обычно признается, что запрещение расовой дискриминации, четко кодифицированное в статье 8 Федеральной конституции, распространяется на все государственные органы независимо от их уровня. Кроме того, можно сослаться на статью 9 Федеральной конституции, которая гласит:

"Статья 9. Защита от произвола и защита добросовестности

Каждый человек имеет право на обращение со стороны государственных органов без произвола и в соответствии с правилами добросовестности".

119. В своей оценке доклада об антисемитизме в Швейцарии, представленного осенью 1998 года Федеральной комиссией по борьбе с расизмом и содержащего, в частности, рекомендации в отношении превентивных мер в политической сфере на уровне государственных органов и администрации, Федеральный совет заявил о своей решимости вести борьбу против любых форм расизма, дискриминации и антисемитизма и намерении сделать все от него зависящее для практического осуществления рекомендаций Комиссии.

IV. ЛИКВИДАЦИЯ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ, В ЧАСТНОСТИ,
В СФЕРЕ НЕКОТОРЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (СТАТЬЯ 5)

А. Право на равенство перед судом и всеми другими органами,
отправляющими правосудие (пункт а) статьи 5)

120. В статьях 122 и 123 Федеральной конституции предусматривается, что, как и раньше, кантоны обладают компетенцией в вопросах судостроительства, судопроизводства и отправления правосудия по гражданским и уголовным делам. Федеральное законодательство регулирует судопроизводство лишь в федеральных инстанциях. Однако судебная практика Федерального суда в отношении основных прав в процессуальной сфере устанавливает ряд принципов, которые должны соблюдаться кантонами. Так, Федеральный суд следит за тем, чтобы кантональные власти соблюдали принципы, сформулированные в статье 8 (равенство перед законом и все вытекающие из этого

процессуальные права) и статье 30 Федеральной конституции (право быть судимым судом, сформированным на основании закона), а также в статьях 5 и 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьях 9 и 14 второго Пакта¹⁶⁴.

121. Судебная практика Федерального суда в отношении процессуальных гарантий в уголовном, гражданском и административном судопроизводстве, уже излагавшаяся в первоначальном докладе (право на равное и справедливое обращение, право предстать перед судом в разумные сроки, право быть выслушанным в суде и право на бесплатную юридическую помощь), отражена в следующих положениях пересмотренной Федеральной конституции:

"Статья 29. Общие процессуальные гарантии

1. Любое лицо имеет право на то, чтобы его дело рассматривалось справедливо и в разумные сроки в ходе уголовного, гражданского или административного разбирательства.
2. Стороны имеют право быть заслушанными.
3. Любое лицо, не располагающее достаточными средствами, имеет право на бесплатную юридическую помощь, если только его дело не представляется заведомо лишенным всякого шанса на успех. Оно также имеет право на бесплатную помощь адвоката, если этого требует обеспечение его прав".

"Статья 30. Судебно-процессуальные гарантии

1. Любое лицо, дело которого должно рассматриваться в ходе судебного процесса, имеет право на его рассмотрение созданным на основе закона правомочным, независимым и беспристрастным судом. Чрезвычайные суды запрещены.
2. Лицо, в отношении которого возбужден гражданский иск, имеет право на его рассмотрение судом по месту жительства. Закон может предусматривать иной суд.
3. Слушание дела и вынесение судебного решения осуществляются публично. Закон может предусматривать исключения".

¹⁶⁴ См. по этому вопросу разъяснения, представленные во втором периодическом докладе правительства Швейцарии Комитету по правам человека от 17 сентября 1998 года (CCPR/C/CH/98/2), пункты 134 и след.

"Статья 32. Уголовное судопроизводство

1. Любое лицо считается невиновным вплоть до вынесения в его отношении обвинительного приговора, который вступил в силу.
2. Любой обвиняемый имеет право на получение в кратчайшие сроки подробной информации о выдвигаемых против него обвинениях. Ему должна быть предоставлена возможность воспользоваться своими правами на защиту.
3. Любой осужденный имеет право на рассмотрение его дела в суде вышестоящей инстанции. Случаи, когда Федеральный суд выносит решения в последней инстанции, оговариваются специально".

122. Статья 9 Федеральной конституции гарантирует защиту от произвола и защиту добросовестности со стороны государственных органов. Более того, в своих решениях Федеральный суд защищает в соответствии со своей постоянной практикой такие процессуальные права, как запрещение отказа в правосудии и чрезмерного формализма, право быть заслушанным, а также принципы законности и соразмерности.

123. Пункт 1 статьи 30 Федеральной конституции (статья 58 прежней Федеральной конституции) гарантирует, что никто не будет подвергнут суду *ad hoc* или *ad personam* и что судебный процесс будет, напротив, регулироваться общими и абстрактными нормами. Таким образом, пункт 1 статьи 30 Федеральной конституции предполагает, как это уже было в статье 58 прежней Федеральной конституции, наличие регулируемой законом системы компетенции и адресуется прежде всего кантональным законодателям, на которых возложены задачи в области судоустройства. Как уже отмечалось, формирование судебной системы и комплекса процессуальных норм в области как гражданского, так и уголовного права является прерогативой кантонов.

124. В рамках осуществляемой в настоящее время реформы правосудия предполагается внести в действующие законы глубокие изменения. Эта реформа является первой из серии реформ институтов, с помощью которых Федеральный совет намерен материально переработать пересмотренную Конституцию, вступившую в силу 1 января 2000 года; она несет значительные улучшения. Реформа юстиции характеризуется следующими тремя направлениями:

a) разгрузкой Федерального суда: предусмотрено в частности развитие нижестоящих судебных инстанций с тем, чтобы Верховный суд мог ограничиться контролем за применением права и сократить количество дел, которые ему непосредственно передаются: эти дела немногочисленны, но они отнимают значительное время;

b) унификацией судопроизводства: судебная реформа уполномочивает Конфедерацию безраздельно регулировать в масштабах всей страны гражданское и уголовное судопроизводство, которое сегодня пока определяется кантонами и имеет в каждом кантоне индивидуальные черты;

c) улучшением защиты прав подсудимого: в Конституцию будет включена новая общая гарантия доступа к судье, устанавливающая право на рассмотрение дела независимым судом. Кроме того, судебная реформа позволит упростить нынешнюю сложную систему подачи исков, что облегчит подсудимому защиту своих процессуальных прав.

125. Одним из важнейших аспектов судебной реформы является унификация существующих 27 гражданских процессуальных кодексов и 29 уголовно-процессуальных кодексов, необходимость которой признается самими кантонами. Разнообразие на почве федерализма в этой сфере ведет к определенной правовой неуверенности, различиям в процессуальном режиме, что затрудняет борьбу с преступностью. В рамках судебной реформы будет упразднена юрисдикция кантонов самостоятельно определять судоустройство и ставится цель провести процессуальную унификацию. Следующие подготовительные мероприятия позволяют надеяться на быстрое достижение этих целей:

1. "29 - в один"

126. "29 - в один" - это название проекта единого уголовно-процессуального кодекса, разработанного комиссией экспертов и представленного в декабре 1997 года Федеральным департаментом юстиции и полиции (ФДЮП). В докладе комиссии намечены общие черты возможного швейцарского уголовно-процессуального кодекса. В нем высвечены последствия принятия кодекса для судоустройства кантонов, а также сформулированы позиции по существенным юридическим вопросам, которые абсолютно необходимо рассмотреть. В 1998 году в ходе публичных слушаний и информационных мероприятий прошли оживленные дискуссии с основными заинтересованными сторонами. После принятия судебной реформы можно надеяться, что проект федерального уголовно-процессуального кодекса будет готов к весне 2001 года.

127. Проект единого гражданского процессуального кодекса должен быть разработан компетентной комиссией экспертов к лету 2001 года.

2. Проект изменения Швейцарского уголовного кодекса, Федерального закона
об уголовном судопроизводстве и Федерального закона
об уголовно-административном праве

128. Данный проект состоит из нескольких частей, причем все они направлены на повышение эффективности производства по уголовным делам с целью укрепления принципа верховенства права в этой конкретной области. Эти меры вызваны к жизни новыми видами преступности, в частности организованной преступностью, "отмыванием" денег и некоторыми формами экономической преступности. Для повышения эффективности судебного преследования в данных сферах Конфедерации будут переданы новые полномочия. Так, прокуратура Конфедерации должна получить возможность начинать расследования в области организованной преступности вместо кантонов, что повысит значение расследований полиции на федеральном уровне. Поэтому важно расширить на этом процессуальном этапе права обвиняемых и их защитников, которые сегодня еще частично ограничены. Предлагаемые изменения призваны, в частности, усовершенствовать процедуру ареста и участие обвиняемого и его защитника на стадии проведения следствия¹⁶⁵.

3. Внесение нового федерального закона о контроле за перепиской и средствами
телекоммуникации (ЗКПТ) и нового федерального закона
о тайных расследованиях (ЗТР)

129. Независимо от работы парламента по унификации уголовного судопроизводства в Швейцарии Федеральный совет в своем заявлении от 1 июля 1998 года относительно федерального закона о контроле за перепиской и средствами телекоммуникации, а также федерального закона о тайных расследованиях предложил парламенту принять единые правила в этой деликатной сфере¹⁶⁶. В этих законопроектах учтена судебная практика Европейского суда по правам человека, которая устанавливает необходимость разработки правовых основ в этих областях и требует честного и справедливого порядка производства¹⁶⁷.

¹⁶⁵ FF, 1998, 1253 и далее.

¹⁶⁶ FF, 1998, 3689 и далее.

¹⁶⁷ См. по этой теме второй периодический доклад правительства Швейцарии Комитету по правам человека от 17 сентября 1998 года (CCPR/C/CH/98/2), пункты 137 и след.

4. Проект федерального закона о свободном перемещении адвокатов

130. Этот законопроект касается двух сфер: с одной стороны, он должен обеспечить свободное перемещение адвокатов за счет развития кантональных регистров адвокатов, а с другой - унифицировать некоторые условия, определяющие их профессиональные функции, в области профессиональных норм, дисциплинарных мер и гонораров. После процедуры консультаций, завершившейся 31 августа 1997 года, этот законопроект был дополнен положениями, применяющими правовые нормы Европейского союза в этой сфере, исходя из секторальных соглашений между Швейцарией и Европейским союзом. Проект вновь был направлен на обсуждение до 13 апреля 1999 года для приведения его в соответствие с требованиями секторального соглашения между Швейцарией и Европейским союзом о свободном перемещении людей. С внесением этих изменений свобода перемещения будет также гарантирована и адвокатам Европейского союза.

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

1. Безопасность и свобода личности

131. Право на защиту свободы личности, в частности физической и психической неприкосновенности, являлось ранее неписанным конституционным правом. Отныне оно четко гарантируется в прямой форме в пункте 2 статьи 10 Федеральной конституции: "Каждый человек имеет право на свободу личности, в частности на физическую и психическую неприкосновенность, и свободу передвижения".

132. 14 ноября 1997 года Швейцария передала в Комитет против пыток свой третий периодический доклад (CAT/C/34/Add.6; см. также CAT/C/SR.307 и 308). В заключительных замечаниях по докладу (A/53/44, пункты 80-100) Комитет констатировал, что ни одна правительственная или неправительственная структура не сообщила ни об одном случае применения пыток. Комитет также ознакомился с изменениями, внесенными в ряд положений кантональных уголовно-процессуальных кодексов с целью расширения прав на защиту и прав лиц, находящихся в предварительном заключении.

133. Кроме того, статья 31 Федеральной конституции содержит следующие положения о лишении свободы:

"Статья 31. Лишение свободы

1. Никто не может быть лишен свободы иначе как на основании закона и в условиях, предписанных законом.
2. Любое лицо, лишенное свободы, имеет право быть безотлагательно информированным на понятном ему языке о причинах лишения свободы и о своих правах. Ему должны быть созданы условия, позволяющие воспользоваться своими правами. В частности, оно имеет право информировать своих близких.
3. Любое задержанное лицо имеет право немедленно предстать перед судьей, который принимает решение о его заключении под стражу или о его освобождении. Оно имеет право быть судимым в разумные сроки.
4. Любое лицо, лишенное свободы не по решению суда, имеет право в любое время обратиться в суд, который в кратчайшие сроки принимает решение о законности принятой в его отношении меры пресечения".

134. Кроме того, следует упомянуть в этой связи о проекте доклада об унификации уголовно-процессуальных кодексов, который был составлен комиссией экспертов. Данный проект предусматривает упразднение юрисдикции кантонов в сфере уголовного судопроизводства. 23 февраля 1998 года комиссия опубликовала доклад, в котором содержатся основные положения закона об уголовном судопроизводстве, который будет действовать в масштабах всей страны¹⁶⁸.

135. Следует также напомнить, что Федеральный суд принял несколько постановлений о выдаче и юридической помощи, где он подтвердил, что в тех случаях, когда Швейцария предоставляет юридическую помощь или удовлетворяет требование о выдаче, она должна убедиться в том, что в рамках процедуры, в которой она принимает участие, преследуемым лицам предоставляются минимальные гарантии, принятые в демократических государствах, и в частности гарантии, сформулированные в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и во втором Пакте (см. статью 2 ЕИМР)¹⁶⁹.

¹⁶⁸ См. выше пункт 126.

¹⁶⁹ См., например, ATF, 123, II, 175.

2. Право на защиту со стороны государства

136. Поддержание общественного порядка и безопасности возложено прежде всего на кантоны. Помимо благ, защищаемых общими уставными положениями полиции, например собственности и общественной нравственности, полиция кантонов защищает права, касающиеся жизни и физической неприкосновенности. В соответствии с принципом равенства перед законом (статья 8 Федеральной конституции) власти должны гарантировать одинаковую защиту любому лицу, независимо от его расы, этнического происхождения, языка и религиозных убеждений.

137. По окончании второго периодического посещения Швейцарии, состоявшегося 11-23 февраля 1996 года, Комитет против пыток и бесчеловечного обращения констатировал в докладе, адресованном Федеральному совету, наличие некоторых недостатков в областях, регулируемых Европейской конвенцией по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, а также вторым Пактом. Комитет по правам человека также выразил свою обеспокоенность по этому поводу в своих заключительных замечаниях (пункт 13 документа CCPR/C/79/Add.70) по первоначальному докладу правительства Швейцарии (документ CCPR/C/81/Add.8). Эти вопросы будут рассмотрены в третьей части настоящего доклада, где рассматриваются обвинения в жестоком обращении со стороны полиции (пункты 281 и след.).

С. Политические права (пункт с) статьи 5)

1. Право голосовать и выставлять свою кандидатуру на основе всеобщего и равного избирательного права

а) Конституционные основы

138. Статья 34 Федеральной конституции, гарантирующая соблюдение политических прав в качестве основных конституционных прав, сформулирована в следующей редакции:

"Статья 34. Политические права

1. Политические права гарантируются.

2. Гарантия политических прав защищает свободное формирование мнения граждан и гражданок и точное и надежное выражение их воли".

b) Право голоса

139. На федеральном уровне право голоса гарантируется статьей 136 в увязке со статьей 39 Федеральной конституции:

"Статья 136. Политические права

1. Все швейцарцы и швейцарки, достигшие 18 лет и не страдающие психическими заболеваниями или слабоумием, обладают одинаковыми политическими правами на федеральном уровне. Все они имеют одинаковые политические права и обязанности.
2. Они могут принимать участие в выборах Национального совета и в федеральных выборах, а также провозглашать и подписывать народные инициативы и ходатайства о проведении референдумов на федеральном уровне".

"Статья 39. Осуществление политических прав

1. Конфедерация регулирует осуществление политических прав на федеральном уровне, кантоны осуществляют их регулирование на уровне кантона и общины.
2. Политические права осуществляются по месту жительства. Конфедерация и кантоны могут предусматривать исключения из этого правила.
3. Никто не может осуществлять свои политические права более чем в одном кантоне.

[...]".

140. Применение этих принципов подробно регулируется федеральным законом о политических правах (ЗПП) от 17 декабря 1976 года¹⁷⁰, федеральным законом о политических правах швейцарцев за рубежом от 19 декабря 1975 года¹⁷¹ и в постановлениях о порядке их применения. Равенство политических прав и обязанностей является основополагающим правом, нарушения которого могут быть обжалованы в

¹⁷⁰ RS 161.1.

¹⁷¹ RS 161.5.

установленном порядке (статьи 77 и 80 ЗПП). Ни Конституция, ни федеральное законодательство не предусматривают в этом отношении никаких конкретных обязанностей.

141. В статье 136 Федеральной конституции упоминаются три необходимых условия осуществления права голоса:

- а) швейцарское гражданство. Это условие лишает права голоса иностранцев, постоянно проживающих в Швейцарии. В соответствии с пунктом 1 статьи 39 Федеральной конституции кантоны могут предоставлять иностранцам право на участие в принятии решений на уровне кантона и общины¹⁷²;
- б) избирательная правоспособность. Наступает по достижении 18 лет. Такой же возрастной ценз установлен и кантонами;
- с) право на гражданскую активность. Оно регулируется статьей 2 ЗПП, которая гласит, что граждане, признанные недееспособными в связи с душевной болезнью или слабоумием (см. статью 369 ГК), лишаются права голоса на федеральном уровне. Лишение этого права предполагает наличие судебного решения о признании недееспособности, т.е. помещение под опеку по одной из причин, которые подробно изложены в статье 369 ГК¹⁷³.

142. В пункте 93 первоначального доклада упоминалось, что в двух кантонах были предусмотрены и другие основания для лишения политических прав помимо душевной болезни и слабоумия. С тех пор эти два кантона – Швиц и Санкт-Галлен – указанные положения отменили.

- с) Право выставлять свою кандидатуру на выборах

143. На федеральном уровне любой гражданин или гражданка, обладающие правом голоса, могут быть избраны в Национальный совет, Федеральный совет и Федеральный суд (статья 143 Федеральной конституции). В статье 144 Федеральной конституции установлены следующие ограничения этого права: члены Национального совета, Совета кантонов, Федерального совета и судьи Федерального суда не могут одновременно

¹⁷² См. ниже пояснения в пунктах 144 и след.

¹⁷³ На федеральном уровне существуют и другие основания для лишения гражданских прав. Кантоны могут предусмотреть такие основания в отношении выборов на уровне кантона и общины.

занимать должности в двух из вышеперечисленных органов. Члены Федерального совета и судьи Федерального суда, работающие с полной нагрузкой, не могут исполнять никаких иных функций на службе Конфедерации или какого-либо кантона, равно как и заниматься иной деятельностью, приносящей доход. Кроме того, закон может предусматривать и другие ограничения. Особое правило, резервировавшее право быть избранными за лицами, не относящимися к духовному сословию, было отменено в ходе пересмотра Конституции¹⁷⁴.

d) Политические права иностранцев в Швейцарии

144. Следует начать с напоминания о том, что международное публичное право не признает за иностранцами, проживающими в стране, права на равноправное участие в принятии политических решений. Говоря о ситуации в Швейцарии, следует прежде всего упомянуть, что на федеральном уровне иностранцы обладают правом подачи петиций (статья 57 прежней Федеральной конституции и статья 33 действующей Федеральной конституции). 30 сентября 1996 года Национальный совет поручил Федеральному совету рассмотреть возможность введения права голоса для всех иностранцев, проживающих в Швейцарии не менее пяти лет.

145. Когда готовился первоначальный доклад, право голоса для иностранцев существовало только в кантонах Невшатель (на уровне общин)¹⁷⁵ и Юра (на уровне кантона и общин). В 1995 году, в рамках пересмотра своей конституции, кантон Аппенцель-Ауссероден разрешил общинам вводить право голоса для иностранцев: таким образом, община Вальд (Аппенцель-Ауссероден) ввела в январе 2000 года право голоса для иностранцев, став первой германской общиной в Швейцарии, принявшей такое решение¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Это ограничение имело исторические корни и восходило к эпохе религиозных конфликтов. Оно было подвергнуто критике с точки зрения теории и утратило смысл.

¹⁷⁵ В марте 2000 года Большой совет кантона Невшатель единогласно принял в первом чтении текст новой Конституции кантона, одно из принципиальных нововведений которого состояло в предоставлении права голоса на кантональном уровне иностранцам, прожившим в кантоне не менее пяти лет (см. NZZ от 11 и 12 марта 2000 года).

¹⁷⁶ Этим правом могут пользоваться только иностранцы, прожившие в Швейцарии десять лет, из которых не менее пяти в этой общине.

146. В 1998 году в кантоне Женева правительство решило ускорить процесс установления равенства политических прав иностранцев, предложив парламенту внести в Конституцию изменение, позволяющее общинам вводить право голоса для иностранцев. В кантоне Юра, где иностранцы пользуются правом голоса как на кантональном, так и на общинном уровнях (за исключением голосования по вопросам изменения Конституции), парламент принял в ноябре 1998 года в первом чтении решение о том, что в будущем иностранцы смогут избираться и в генеральные советы (общинные парламенты)¹⁷⁷. В Делемоне, первой из трех общин кантона Юра, имеющих генеральный совет (Делемон, Баскур и Поррантрюи), которая рассматривала этот вопрос, генеральный совет утвердил изменение устава общины, которое было подтверждено в результате голосования населения 21 мая 2000 года.

147. В кантонах Юра и Невшатель иностранцы не только имеют право голоса, но и могут избираться в общинные комиссии экспертов. В кантоне Юра они могут быть избраны в суды по вопросам аренды. В кантонах Юра и Невшатель иностранцы могут также избираться в члены советов по трудовым спорам.

148. Кроме того, иностранные граждане заседают в консультативных комиссиях и органах, которые за редкими исключениями регулируются нормами публичного права и были образованы властями. Иностранцы могут назначаться в них властями в качестве официальных членов, принимающих участие в заседаниях. Таким образом, они могут высказываться в этих органах по вопросам, которые их непосредственно касаются. Подобные органы существуют на всех уровнях государственного управления:

- a) федеральный уровень: Федеральная комиссия по делам иностранцев, Федеральная комиссия по борьбе с расизмом;
- b) кантональный уровень: Женева, Невшатель, Тургау и Во;
- c) общинный уровень: подобные органы существуют примерно в 20 общинах.

149. В Лозанне 13 членов Консультативной палаты по делам иммигрантов, насчитывающей 42 члена, являются иностранцами; они напрямую избираются иностранцами-резидентами в ходе всеобщих выборов и участвуют также в работе Общинной комиссии по иностранцам, которая собирается десять раз в год с участием 8 членов законодательного органа общины и под председательством одного из членов

¹⁷⁷ См. *Année politique suisse 1998*, p. 27. В 1996 году, в результате референдума, народ отверг аналогичное решение парламента (см. *Année politique suisse 1996*, p. 23).

исполнительного органа общины. Иностранцы члены Консультативной палаты по делам иммигрантов получают все официальные документы, распространяемые среди членов законодательного органа общины.

150. На федеральном уровне треть членов Федеральной комиссии по делам иностранцев (ФКИ), учрежденной Федеральным советом, также составляют иностранцы независимо от того, приобрели ли они швейцарское гражданство или нет. ФКИ призвана консультировать правительство по вопросам интеграции иностранных граждан во все сферы общественной жизни. Она играет роль посредника в диалоге между федеральной властью и местными службами, оказывающими помощь иностранцам (их насчитывается около 70) с одной стороны, и объединений ассоциаций иммигрантов - с другой. В июне 1998 года было принято изменение федерального закона о пребывании и постоянном проживании иностранцев, обеспечивающее ФКИ правовую основу и позволяющее Конфедерации оказывать финансовую поддержку мерам по интеграции иностранцев¹⁷⁸.

151. Выходцы из Испании, Италии и Португалии могут выбирать своих представителей в "комитеты по эмиграции" в ходе прямых и всеобщих выборов, которые проходят в консульских округах. Этим выборам традиционно предшествуют избирательные кампании. Конкретная задача комитетов по эмиграции – представлять эмигрантов в их консульствах. В свою очередь, они избирают среди своих членов делегатов, представляющих эмигрантов перед властями стран их происхождения.

2. Право равного доступа к государственной службе

152. Применительно к доступу на государственную службу в Уставе государственных служащих (УГС) от 30 июня 1927 года¹⁷⁹ содержится положение о гражданстве. Оно гласит: "На государственную должность может быть назначен любой гражданин Швейцарии с хорошей репутацией. [...] С согласия Федерального совета в порядке исключения государственным служащим может стать лицо, не являющееся гражданином Швейцарии" (статья 2 УГС). Весной 1998 года Федеральный совет представил для консультаций первый проект нового закона о служащих Конфедерации, призванного заменить УГС. Главное его новшество заключается в отмене статуса государственного служащего. В будущем служащие Конфедерации не должны будут назначаться на четырехлетний срок, а будут подлежать найму по расторжимому контракту, регулируемому нормами публичного права, который будет в значительной мере скопирован с положений Обязательственного кодекса (ОК). Когда готовился настоящий

¹⁷⁸ См. ниже пункты 174 и след.

¹⁷⁹ RS 172.221.10.

доклад, закон о служащих Конфедерации обсуждался Парламентом, который отменил положение о гражданстве, являвшееся последним объектом расхождений между двумя палатами. Первоначально Совет кантонов собирался включить в этот закон положение о швейцарском гражданстве в качестве принципиального условия пригодности для занятия высших государственных должностей. Теперь Федеральному совету предстоит урегулировать этот вопрос на уровне инструкций о применении этого акта.

D. Прочие гражданские права (пункт d) статьи 5)

1. Право на свободу передвижения и выбор своего
местожительства на территории государства
(пункт d) статьи 5)

153. В соответствии с пунктом 1 статьи 24 Федеральной конституции любой гражданин или гражданка Швейцарии имеют право на постоянное проживание в любом месте страны. Эта свобода постоянного проживания распространяется лишь на швейцарских граждан.

154. В швейцарском праве пребывание иностранных граждан по-прежнему обусловлено наличием разрешения, которое действительно лишь для того кантона, который его выдал (статья 8 Федерального закона о пребывании и постоянном проживании иностранцев). По этому вопросу можно сослаться на разъяснения, представленные в первоначальном докладе (пункты 104 и след.). Согласно статье 13 е) Закона о пребывании и постоянном проживании иностранцев, компетентные кантональные органы могут предписать иностранцу, не имеющему разрешения на пребывание или постоянное проживание, который нарушает безопасность и общественный порядок или угрожает им, не покидать пределов предписанной ему местности или не появляться в определенном районе.

155. Иностранец, имеющий разрешение на постоянное проживание, может в принципе свободно обосноваться в любом кантоне с учетом исключений, указанных в пункте 3 статьи 9 ЗПППИ, если он является гражданином одной из многих стран, с которыми Швейцария заключила договор о постоянном проживании. Это право на постоянное проживание, которое ничем не отличается от такого же права швейцарских граждан, не относится к разряду конституционных принципов; речь идет, однако, о праве, соблюдение которого может быть потребовано на основании обязательств, принятых Швейцарией в рамках международных договоров.

2. Право покидать любую страну, включая свою собственную,
и возвращаться в свою страну (пункт d) статьи 5)

156. В пункте 2 статьи 24 Федеральной конституции предусматривается право граждан Швейцарии покидать Швейцарию и возвращаться обратно. Кроме того, статья 25 Федеральной конституции гарантирует швейцарским и иностранным гражданам защиту от высылки и принудительного возвращения:

"Статья 25. Защита от высылки, экстрадиции и принудительного возвращения

1. Граждане и гражданки Швейцарии не могут быть высланы из страны; они могут быть выданы органу власти иностранного государства только с их согласия.
2. Беженцы не могут быть возвращены на территорию государства, в котором они подвергаются преследованиям, либо переданы властям такого государства.
3. Никто не может быть возвращен на территорию государства, где он рискует подвергнуться пыткам или любому иному бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию".

157. Если высылка гражданина Швейцарии запрещена, то его экстрадиция в связи с уголовным делом по-прежнему допускается статьей 25 Федеральной конституции. Однако новая Федеральная конституция содержит важное нововведение: в ней получил прямое признание принцип недопущения принудительного возвращения, который в течение определенного времени уже учитывался Федеральным судом при рассмотрении дел об экстрадиции¹⁸⁰ и принудительном возвращении¹⁸¹. Этот принцип, который кроме того гарантируется статьей 7 второго Пакта, статьей 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, статьей 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Женевской конвенции о статусе беженцев, является императивной нормой международного права (*jus cogens*). В соответствии с этой нормой, никто не может быть выдан государству, где он рискует подвергнуться пыткам или любому иному бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство обращению.

¹⁸⁰ См., например, ATF, 123, II, 511; 122, II, 373 и 121, II, 296.

¹⁸¹ См., например, ATF, 124, II, 289 и 122, II, 433.

3. Право на гражданство (пункт d) iii статьи5)

158. Действующее законодательство о гражданстве не предусматривает права приобретения швейцарского гражданства, даже для апатридов. Как уже отмечалось в пункте 112 первоначального доклада, Федеральный закон о приобретении и утрате швейцарского гражданства от 29 сентября 1952 года (ЗГ)¹⁸² предусматривает две возможности получения гражданства Швейцарии: приобретение по закону, в частности по признаку родства, и натурализации¹⁸³. Натурализация иностранцев или лиц без гражданства по-прежнему сопряжена с определенными условиями, касающимися интеграции в жизнь общества и определенной продолжительности проживания в Швейцарии¹⁸⁴. Однако юридическая ситуация изменилась после вступления в силу новой Федеральной конституции, поскольку она поручает Конфедерации содействовать натурализации детей без гражданства¹⁸⁵. В пункте 3 статьи 38 новой Конституции предусматривается:

"3. Она (Конфедерация) содействует натурализации детей без гражданства".

159. В этой связи следует упомянуть, что в Докладе о Программе законодательства 1999-2003 годы¹⁸⁶, Федеральный совет сообщил о намерении представить новый проект закона об упрощенной процедуре натурализации молодых иностранцев, родившихся и выросших в Швейцарии. На первом этапе предстоит создать конституционную основу, которая позволит затем внести изменения в Закон о гражданстве.

¹⁸² RS 141.0.

¹⁸³ Häfelin et Haller, loc. cit., (см. выше примечание 79), № 522 et suiv.

¹⁸⁴ Двенадцать лет, в некоторых случаях пять лет (статья 15 ЗГ).

¹⁸⁵ В настоящее время рассматривается возможность конкретного выполнения этого поручения за счет внесения изменений в Закон о гражданстве, что позволило бы наконец Швейцарии снять оговорку в отношении статьи 7 Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 года (RS 0.107). См. позицию Федерального совета в отношении резолюции Бербера от 22 декабря 1999 года ["Конвенция Организации Объединенных Наций о правах ребенка. Снятие оговорок" (CN 99.3627)].

¹⁸⁶ Rapport sur le Programme de la législature 1999-2003, du 1^{er} mars 2000, p. 28 et suiv. (FF, 2000, 2168 et suiv.).

160. В период 1991-1998 годов в Швейцарии натурализовались 123 000 человек, и количество натурализаций возросло с 8 757 в 1991 году до 21 277 в 1998 году. Таким образом, в результате введения облегченной процедуры предоставления гражданства для супругов граждан Швейцарии и возможности иметь двойное гражданство, с 1991 по 1998 год ежегодное количество натурализаций более чем удвоилось. В 1998 году это число возросло на 11% по сравнению с предыдущим годом. Приобретение швейцарского гражданства стало сегодня основным фактором роста населения Швейцарии¹⁸⁷. Однако показатель натурализации оставался на относительно скромном уровне в 1,6 % даже в 1998 году¹⁸⁸. Несмотря на действующие ограничительные условия натурализации, примерно 619 000 иностранных граждан могли бы сегодня получить швейцарское гражданство¹⁸⁹. Многие иностранцы, возможно, не стремятся приобрести швейцарское гражданство, являясь гражданами одного из государств Европейского союза, либо потому, что в их стране запрещено двойное гражданство, либо по причине иногда высоких требований, которым они должны удовлетворять.

161. В приводимой ниже таблице дается картина натурализации с 1991 по 1999 год в разбивке по гражданству стран происхождения натурализовавшихся лиц¹⁹⁰.

¹⁸⁷ Office fédéral de la statistique, op. cit. (см. выше примечание 10), p. 26 et suiv.

¹⁸⁸ Процент натурализации соответствует числу лиц, натурализовавшихся за год, приходящихся на 100 человек иностранного населения (резиденты с годовыми разрешениями и постоянно проживающие лица) на начало года.

¹⁸⁹ Применительно к гражданству различных стран происхождения можно уточнить, что в такой ситуации находятся, например: 80% итальянцев, две трети испанцев и примерно половина немцев и турок, проживающих в Швейцарии. Исходя из первоначального гражданства, можно отметить, что в 1998 году наибольшее число натурализовавшихся было среди итальянцев - 5 600 человек, за которыми следовали выходцы из стран, образовавшихся в результате распада Югославии (Office fédéral de la statistique, op. cit. [см. выше примечание 10], p. 27, график A.8.1).

¹⁹⁰ См. Office fédéral de la statistique, Miroir statistique de la Suisse 2000, таблица T.1.26.

Страна происхождения	1991	1992 ¹⁹¹	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Европа	6 780	7 915	9 492	10 013	12 592	14 410	14 357	15 944	13 261
Страны ЕАСТ	36	29	17	19	20	29	29	32	20
Страны Европейского союза, в том числе:	5 003	5 388	6 046	6 116	7 429	8 480	8 232	9 267	8 467
Германия	971	1 092	883	656	703	668	644	605	461
Франция	677	801	858	932	871	1 032	985	1 152	848
Италия	1 802	1 908	2 766	3 255	4 376	5 153	4 981	5 612	5 510
Австрия	478	458	412	254	260	248	223	186	140
Испания	408	348	319	304	431	449	481	619	507
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	135	307	347	263	278	294	269	285	228
Бывшая Югославия	607	932	1 454	1 820	2 493	2 784	2 956	3 310	1 578
Чешская Республика и Словакия	362	338	415	370	385	465	272	231	184
Венгрия	186	222	207	243	298	276	206	187	153
Турция	333	612	820	966	1 205	1 429	1 814	2 093	2 260
Прочие страны Европы	253	394	533	479	762	947	848	824	599

Континент происхождения	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Африка	304	893	876	887	919	1 198	1 339	1 466	1 339
Америка	691	863	879	805	1 007	995	1 086	1 463	1 247
Азия	961	1 422	1 614	1 998	2 226	2 478	2 338	2 363	2 121
Австралия, Океания	18	22	19	23	24	32	32	16	14
Апатриды	3	18	18	13	22	46	17	25	16

162. В сравнении с другими странами Европы по натурализации Швейцария занимает одно из последних мест в группе. Доля иностранцев, получивших гражданство в стране постоянного проживания, выше по Европейскому союзу в целом и в большинстве стран - членов Европейского союза, чем в Швейцарии¹⁹². Для получения швейцарского гражданства иностранцу необходимо прожить в Швейцарии в среднем 12 лет. Одной из причин подобной медлительности является ограничительная практика Швейцарии в сфере натурализации и, в частности, то, что во многих общинах вопросы натурализации

¹⁹¹ Новый закон о швейцарском гражданстве, действующий с 1 января 1992 года.

¹⁹² С 1991 по 1996 год наибольшее число натурализаций по отношению к соответствующему населению было зарегистрировано в Нидерландах. Согласно статистике, три четверти всех иностранцев, находившихся в стране в 1991 году, до конца 1996 года натурализовались. Швеция и Норвегия имеют сопоставимые показатели натурализации. За рассматриваемый период более низкий, чем в Швейцарии среднегодовой показатель натурализации был зарегистрирован лишь в Германии (1,2%; см. по этой теме данные Федерального статистического управления, *op. cit.* [см. выше примечание 187], р. 27, график А.8.3).

выносятся на голосование граждан (в общинной ассамблее или у избирательных урн)¹⁹³. В настоящее время обсуждается вопрос о пересмотре закона на федеральном уровне. В ответе на запрос от 1 декабря 1999 года Федеральный совет, в частности, объявил, что рассматривает возможность введения права на обжалование в вопросах натурализации, в особенности в отношении тех народных голосований, которые приводят к принятию дискриминационных или произвольных решений¹⁹⁴; он еще раз решительно высказался по этому вопросу в марте 2000 года¹⁹⁵. Кроме того, Федеральный совет намерен представить парламенту текущего созыва проект статьи конституции, призванной облегчить процедуру натурализации иммигрантов во втором и третьем поколении.

4. Право на вступление в брак и на выбор супруга (пункт d) iv) статьи 5)

163. За период, охватываемый настоящим докладом, семейное право, регулируемое Гражданским кодексом¹⁹⁶, подверглось глубокому пересмотру; в центре этого пересмотра находилось правовое регулирование развода. Основные изменения выразились во внедрении категории развода без ссылки на вину, поощрении развода по взаимному согласию супругов в интересах всех участвующих сторон, максимально возможной защите интересов детей и гибком регламентировании экономических последствий развода. Кроме того, эта реформа преследовала и другие цели: с одной стороны, предстояло пересмотреть предписания относительно ведения актов гражданского состояния и стимулировать повышение профессионализма бюро регистрации актов гражданского состояния с целью повышения надежности книг записей, а с другой - необходимо было упростить и сократить брачное право.

164. Что касается условий действительности брака, то новые положения предусматривают следующие изменения по сравнению с нормами, представленными в пункте 114 первоначального доклада:

¹⁹³ См. ниже объяснения в пункте 222 третьей части.

¹⁹⁴ См. позицию Федерального совета в отношении резолюции Хубмана (98.3582).

¹⁹⁵ См. позицию Федерального совета в связи с запросами Национального совета от 20 марта 2000 года в отношении народного голосования в общине Эммен кантона Люцерн 12 марта 2000 года, в ходе которого 19 из 23 просьб о натурализации было отклонено. Это дело получило широкую огласку на национальном уровне (см. NZZ от 21 и 22 марта 2000 года). Федеральный совет выразил обеспокоенность и разочарование по поводу результатов этого голосования (см. также ниже пункт 222).

¹⁹⁶ Заявление от 15 ноября 1995 года о пересмотре швейцарского гражданского кодекса (гражданское состояние, заключение брака, развод, право усыновления, содержание, семейные приюты, опекунов и брачное посредничество) [FF, 1996, I, 1 et suiv.].

Пункт а): возраст наступления гражданской дееспособности и вступления в брак был снижен до 18 лет (статья 96 ГК) в рамках предшествующего пересмотра Гражданского кодекса (уже упоминавшегося в первоначальном докладе), который вступил в силу 1 января 1996 года. Данный возрастной ценз установлен без исключений для женщин и мужчин;

Пункт b): в рамках пересмотра Гражданского кодекса было отменено абсолютное запрещение вступать в брак лицам, страдающим психическими заболеваниями;

Пункт с): в новом Гражданском кодексе предусмотрено, что лицо, признанное недееспособным, может в случае отказа его законного представителя дать согласие на брак направить апелляцию судье (пункт 2 статьи 94 ГК)

Пункт d): изменение оснований, препятствующих вступлению в брак: в новом брачном праве эти основания были сведены к необходимому минимуму (статьи 95 и 96 ГК). Так, был отменен запрет на брак, мотивируемый наличием родства, основанного на брачных узах (с оговоркой относительно особого случая ребенка супруга/супруги). Кроме того, с целью усиления юридического равенства между приемными и родными детьми была исключена возможность изъятий из запрещения брака между лицами, являющимися братьями и сестрами в результате усыновления/удочерения. И наконец, была значительно упрощена процедура расторжения брака в случае исчезновения одного из супругов (пункт 3 статьи 38 ГК);

Пункт e): в рамках пересмотра гражданского права предусмотрено отменить публикацию объявления о помолвке.

165. Как уже упоминалось, одна из основных целей пересмотра состояла в конкретном обеспечении равенства между мужчинами и женщинами. Новая редакция Гражданского кодекса конкретизировала статью Конституции о равенстве (пункт 2 статьи 4 прежней Федеральной конституции и статьи 8 действующей Федеральной конституции), отменив правила, которые противоречили принципу равноправия (например, установленный срок ожидания для женщин перед повторным вступлением в брак, который был предусмотрен в пункте 1 прежней статьи 103 ГК, или обязанность исполнять функции опекуна, предусматривавшаяся в пункте 1 прежней статьи 382 ГК), и введя новые положения, необходимые для осуществления этого равенства (например, в случае развода равный раздел между двумя бывшими супругами финансовых прав, приобретенных в страховых учреждениях за время совместной жизни). Статья 14 Федеральной конституции

("Гарантируется право на вступление в брак и создание семьи") обеспечивает защиту Конфедерацией права и свободы заключать брак и гарантирует таким образом институт брака¹⁹⁷.

166. Население Швейцарии все более терпимо относится к различным формам семьи. Эта эволюция взглядов учитывается в новом правовом регулировании развода, предусматривающем, например, в пункте 3 статьи 133 ГК возможность сохранения совместного осуществления родительских прав по просьбе обоих родителей, когда подобное решение соответствует интересам ребенка. Кроме того, новое гражданское право предусматривает, что не состоящие в браке родители могут обратиться в орган опеки с просьбой об установлении совместных родительских прав на тех же условиях, что и в случае разведенных родителей (пункт 1 статьи 298 а) ГК; эта тема освещена также в пункте 116 первоначального доклада).

167. Швейцарское законодательство не содержит общего определения "семьи". Чтобы иметь возможность ссылаться, например, на статью 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) в области осуществления надзора за пребыванием иностранцев и воссоединения семей, Федеральный суд требует наличия семейных отношений между иностранцем и лицом, имеющим вид на жительство в Швейцарии (разрешение на постоянное проживание или швейцарское гражданство), либо, по крайней мере, обоснованное право на получение или продление вида на жительство. Кроме того, эти семейные отношения должны сохраняться и конкретно проявляться¹⁹⁸. К семейным отношениям, которые Федеральный суд рассматривает в качестве основания для выдачи разрешения на проживание, относятся главным образом отношения между супругами, а

¹⁹⁷ Действие гарантий, содержащихся в статье 14 Федеральной конституции и статье 12 Европейской конвенции о правах человека, распространяется и на иностранцев. В статье 44 Федерального закона о международном частном праве от 18 декабря 1987 года (RS 291) предусматривается, что обычно применяются условия вступления в брак, установленные швейцарским правом, но если последние не выполняются, то церемония бракосочетания иностранцев может тем не менее состояться в случае выполнения условий, предусмотренных национальным законодательством одного из лиц, вступающих в брак.

¹⁹⁸ См., например, ATF, 124, II, 361 (отказ в семейном воссоединении детям иностранца от предыдущего брака; подтверждение судебной практики, согласно которой дети иностранцев, проживающих раздельно, имеют право на семейное воссоединение только если поддерживают семейные отношения преимущественно с проживающим в Швейцарии родителем); 122, II, 1; 120, Ib, 1. Европейский суд по правам человека рассмотрел эту практику и констатировал, что Швейцария не нарушила статьи 8 ЕКПЧ, отказав в воссоединении семьи ребенку, чьи родители имели в Швейцарии лишь разрешение, выданное по гуманитарным соображениям (постановление по делу "Тюль против Швейцарии" от 19 февраля 1996 года, Рес. 1996-I, 3).

также между родителями и совместно проживающими несовершеннолетними детьми. Если речь идет о лицах, не принадлежащих к нуклеарной семье, то иностранец, желающий получить вид на жительство в Швейцарии, должен являться иждивенцем лиц, имеющих вид на жительство в стране, для того, чтобы было признано наличие семейных отношений, подлежащих защите¹⁹⁹.

168. В соответствии с практикой Федерального суда, братья и сестры по одному из родителей могут на определенных условиях ссылаться на статью 8 ЕКПЧ при ходатайстве о воссоединении семьи в Швейцарии. Это происходит в случае, когда взрослый человек, обладающий видом на жительство в Швейцарии, имеет на своем иждивении сестру или брата по одному из родителей (АТФ, 120, Ib), 261). Статья 8 ЕКПЧ применима также, когда иностранец может сослаться на непрерывные отношения со своим ребенком, имеющим вид на жительство в Швейцарии, даже если он не обладает родительскими правами и не осуществляет попечения о ребенке по смыслу семейного права (АТФ, 115, Ib), 97). При необходимости, может быть достаточно регулярных контактов между ребенком и соответствующим родителем, например, когда последний регулярно пользуется своим правом посещения (АТФ, 120, Ib), 1).

169. Следует также упомянуть о практике Федерального суда в отношении статьи 7 Федерального закона о пребывании и постоянном проживании иностранцев, гласящей, что "иностранец - супруг гражданина Швейцарии имеет право на предоставление и продление разрешения на проживание". Федеральный суд подтвердил, что даже в этом случае наказание в виде двухлетнего тюремного заключения является основанием для высылки и способно, таким образом, привести к утрате права на продление разрешения, даже если иностранец может сослаться на статью 8 ЕКПЧ. Подобный приговор представляет предел, позволяющий предположить, что осужденное лицо представляет серьезную угрозу для общественной безопасности и порядка, о которой идет речь в пункте 2 статьи 8 ЕКПЧ.

¹⁹⁹ АТФ, 120, Ib, 257: защита, обеспечиваемая статьей 8 ЕКПЧ, оказалась бы слишком широкой, если бы совершеннолетние дети, способные самостоятельно зарабатывать на жизнь, имели возможность ссылаться на эту статью в подтверждение своего права на совместное проживание с родителями и, следовательно, получение вида на жительство.

5. Право собственности (пункт d) v) статьи 5)

170. После полного пересмотра Федеральной конституции право собственности гарантируется статьей 26. Правом собственности обладают физические и юридические лица, а также обладатели охраняемых прав. Иностранцы могут пользоваться этим правом наравне со швейцарцами.

171. Федеральный закон о приобретении недвижимости иностранцами от 16 декабря 1983 года²⁰⁰ по-прежнему ограничивает приобретение недвижимости иностранцами, не имеющими права на постоянное жительство в Швейцарии (с помощью режима выдачи разрешений и квотирования). Однако в связи с принятием двусторонних договоров с Европейским союзом данный закон также должен быть пересмотрен.

6. Право наследования (пункт d) vi) статьи 5)

172. О праве наследования, которое применимо в Швейцарии к любому лицу без каких-либо различий, см. разъяснения, содержащиеся в пункте 119 первоначального доклада.

7. Право на свободу мысли, совести и религии (пункт d) vii) статьи 5)

173. В статье 15 Федеральной конституции установлены следующие принципы:

"Статья 15. Свобода совести и вероисповедания

1. Свобода совести и вероисповедания гарантируются.
2. Любое лицо имеет право свободно выбрать религию, формировать свои философские убеждения и излагать их самостоятельно или совместно с другими лицами.
3. Любое лицо имеет право вступать в какое-либо религиозное объединение или состоять в нем или получать религиозное образование.
4. Никто не может принуждаться к вступлению в религиозное объединение, к участию в нем, к совершению религиозных актов или к получению религиозного образования".

²⁰⁰ RS 211.412.41.

a) Свобода совести и гражданская служба

174. Федеральный закон о гражданской службе от 6 октября 1995 года (ЗГС), упоминавшийся в первоначальном докладе (пункт 123), вступил в силу 1 октября 1996 года²⁰¹. При этом сохраняется возможность прохождения военной службы без ношения оружия из тех же соображений, что и гражданской альтернативной службы: когда военная служба или любая иная служба с ношением оружия неприемлемы по соображениям совести. Гражданская служба не является альтернативой службе в армии, поскольку свобода выбора между ними отсутствует. Военнообязанный, желающий проходить гражданскую службу, должен продемонстрировать, что служба в армии несовместима с его убеждениями. Закон не устанавливает иных различий между различными видами отказа по соображениям совести. Кроме того, для лиц, отказывающихся от службы в армии, осуждение военным трибуналом было заменено принятием решения в рамках административного права.

175. С начала октября 1996 года (времени вступления в силу Федерального закона о гражданской службе) по конец июня 1998 года в общей сложности 3 198 человек обратились за разрешением проходить гражданскую службу; 1 987 дел были рассмотрены судом первой инстанции, вынесшим 1 540 положительных решений и 256 отрицательных; 108 заявлений не были приняты к рассмотрению поскольку не удовлетворяли формальным требованиям; 83 заявления были отозваны. Иными словами, 77,5% рассмотренных заявлений были удовлетворены. В 1999 году 414 призывников (1,4%) проявили интерес к прохождению альтернативной гражданской службы.

176. В целом, любое лицо, не желающее нести военную службу по соображениям совести, отныне должно своевременно подать заявку на прохождение гражданской службы, чтобы не попасть в категорию "отказников". Вот почему с 1996 года число дел, рассматриваемых Военным трибуналом, и обвинительных приговоров за отказ от военной службы явно снизилось²⁰².

²⁰¹ RS 824.0. См. также статью 59 Федеральной конституции (Военная служба и альтернативная служба).

²⁰² В 1995 году было вынесено 259 обвинительных приговоров (в том числе 117 в отношении лиц, отказывающихся от службы в армии по нравственным соображениям), однако в 1996 году их было всего 96 (в том числе 48 в отношении лиц, отказывающихся от службы в армии по тем же соображениям). В 1997 году это число сократилось до 42 (из них два дела в связи с отказом по тем же соображениям). Происходит также сокращение числа заявок о прохождении военной службы без ношения оружия (287 заявок в 1998 году, 273 в 1999 году).

b) Свобода отправления культа

177. Создание религиозных объединений осуществляется в Швейцарии свободно и не может, как и создание ассоциаций, подлежать разрешению. Все религиозные объединения пользуются одинаковым правом на свободное отправление культа. Кроме того, как отмечается в первоначальном докладе (пункт 121), кантоны самостоятельно определяют свои отношения с церквями; они могут, в частности, при должном соблюдении свободы совести и вероисповедания объявить одну или несколько церквей субъектами публичного права и предоставлять им субсидии, либо позволить им не платить налоги²⁰³. Что касается публично-правового статуса и институциональной интеграции мусульман в Швейцарии, то можно упомянуть следующие кантональные проекты²⁰⁴:

- i) Кантон Невшатель: в разрабатываемой новой конституции²⁰⁵ кантона будет предусмотрено, что помимо протестантской и католической церквей публично-правовой статус может быть предоставлен другим религиозным объединениям;
- ii) Кантон Цюрих: по инициативе двух кантональных советников, в текущем или следующем году должно быть вынесено на голосование изменение закона, предусматривающее, что помимо Национальной реформатской евангелической церкви, римско-католической общины и католического христианского прихода, признаваемый государством статус субъекта публичного права может быть предоставлен и другим религиозным объединениям.

178. 1 сентября 1997 года в кантоне Берн вступил в силу закон об иудейских общинах. Таким образом, иудейская община впервые обретает в Швейцарии статус публично-правового объединения, что до сих пор было возможно лишь для католической и реформаторской церквей. Этот статус предполагает большее, чем признание со стороны государства, практикуемое в других кантонах (кантоны в целом суверенны в вопросах культа). После вступления в силу одновременно с упомянутым законом постановления о выплате вознаграждения раввинам кантон стал выплачивать заработную плату.

²⁰³ Häfelin и Haller, *loc. cit.* (см. выше примечание 79), Rz.1224 и далее; Jean-François Aubert, *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, II, Базель, Франкфурт-на-Майне, 1994, № 2027, p. 910.

²⁰⁴ См. Hans Mahnig, "L'intégration institutionnelle des Musulmans en Suisse", доклад, представленный 18 января 2000 года на коллоквиуме Федеральной комиссии по борьбе с расизмом.

²⁰⁵ См. выше примечание 69.

179. Предметом забот мусульман Швейцарии является соблюдение заповедей ислама при погребении. Могилы должны быть ориентированы в сторону Мекки и "вечно" пребывать в ухоженном состоянии, что зачастую противоречит правилам, установленным кладбищами. В своем решении от 7 мая 1999 года²⁰⁶ Федеральный суд отклонил жалобу одного мусульманина, констатируя, что на общественных кладбищах не существует участков, предназначенных исключительно для мусульманских захоронений, как и не существует гарантии неограниченного сохранения захоронений (вечный покой, предписываемый исламом). В 1999 году муниципальный совет Берна одобрил поправку к уставу городского кладбища, разрешающую создание мусульманского участка, и проголосовал за выделение кредита в размере 45 000 швейцарских франков на создание 250 мест захоронений. В 1978 году город Женева выделил на кладбище Пти-Саконне мусульманский участок, где усопшим гарантирован "вечный покой". В марте 2000 года в кантоне Базель-Штадт будет издано на шести языках руководство по погребению, предназначенное для мусульман.

180. Кроме того, 20 марта 1998 года парламент принял²⁰⁷ поправку к Федеральному закону о трудовой деятельности в промышленности, ремесленном производстве и торговле (ЗТД)²⁰⁸. В статье 18 предусматривается, что при условии уведомления своего работодателя, работники могут прекращать работу в дни религиозных праздников помимо тех, что признаются в кантонах. Это позволяет представителям других религий помимо католической и реформатской церкви отмечать свои праздники.

с) Религиозное и нравственное образование

181. В пункте 2 статьи 62 Федеральной конституции на кантоны возлагается обеспечение достаточного базового образования в государственных школах. Эти школы должны быть нерелигиозными, бесплатными и обязательными и обеспечивать возможность для занятий последователей всех конфессий без ущемления свободы вероисповедания и совести²⁰⁹. Федеральный суд чрезвычайно серьезно относится к требованию о конфессиональной

²⁰⁶ См. решение *Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. Mai 1999 i.S. Abd-Allah Lucien Meyers gegen Gemeinde Hausen a.A. und Regierungsrat des Kantons Zürich* (2P.361/1997); см. также EuGRZ, 1999, p. 607.

²⁰⁷ 9 июля 1998 года было подано ходатайство о проведении референдума против этого закона, который состоялся 29 ноября 1998 года; проект был принят 63,4% участвовавших в голосовании (FF, 1999, 7).

²⁰⁸ RS 822.11.

²⁰⁹ ATF, 125, I, 347.

нейтральности, о чем свидетельствуют его постановление о помещении распятий в классных комнатах²¹⁰ или решение по факту жалобы отца одной мусульманской девушки, которую власти кантона отказались освободить от совместных занятий плаванием. Федеральный суд подчеркнул, что в случае данного освобождения никакие общественные интересы не превалируют над частными интересами²¹¹.

182. Постановление Федерального суда от 12 ноября 1997 года имеет основополагающее значение для школьного образования, а также для свободы совести и вероисповедания²¹². Одна учительница государственной начальной школы кантона Женева носила платок, как это предписывается Кораном. Руководство школы сначала не обратило на это внимания, и никаких жалоб ни от учащихся, ни от их родителей не поступало. И лишь после того, как один инспектор уведомил школьные власти, последние запретили учительнице носить платок на основании статьи 27 прежней Федеральной конституции и школьного законодательства кантона Женева (закрепляющего светский характер школьного образования). После безуспешного обжалования в Государственном совете учительница предъявила встречный иск на основании норм публичного права. Опираясь на статью 49 прежней Федеральной конституции, статью 9 ЕКПЧ и статью 18 второго Пакта, Федеральный суд счел, что особая манера одеваться, выбранная истицей по религиозным соображениям, подлежит защите, но эта защита не является абсолютной. Федеральным судом прежде всего отклонил аргумент (Е. 2а), согласно которому платок находится в свободной продаже, выражает эстетический выбор и не имеет никакого религиозного значения. Ношение платка предписывается Кораном и, следовательно, имеет отношение к религии. Это не просто некий религиозный символ, а символ, преисполненный смысла. Суд пришел к заключению, что запрет на ношение платка имеет под собой достаточно прочную юридическую основу, отвечает высшим интересам (в частности, конфессиональной нейтральности школы) и является соразмерным. Данное решение было с удовлетворением воспринято Федеральной комиссией по борьбе с расизмом, которая рекомендует кантональным и общинным властям прагматично решать проблемы, связанные с отношениями с меньшинствами. КБР не поддерживает повсеместного запрета на ношение платка, но полагает, что лицам, выполняющим общественно значимые функции (например, преподавателям), от него следует отказаться. Учительница из Женевы обратилась в Европейский суд по правам человека, который еще не принял решения по этому вопросу.

²¹⁰ ATF, 116, Ia, 252.

²¹¹ ATF, 119, Ia, 178.

²¹² ATF, 123, I, 296.

183. Следующий случай является хорошим примером рекомендуемого прагматизма: в кантоне Невшатель школьная комиссия запретила одной девушке носить исламский платок в начальной государственной школе. Кантональный департамент образования и культуры принял апелляцию отца девушки, опираясь на позицию, выбранную в 1966 году Межкантональной конференцией по вопросам государственного образования франкоязычной Швейцарии и кантона Тичино, согласно которой учащимся разрешается ношение традиционных религиозных символов (например, креста, ермолки или чадры). Это решение было подтверждено Кантональным административным судом в июне 1999 года.

184. За рассматриваемый период ношение исламского платка стало поводом для возникновения еще нескольких споров. В 1999 году больницы Женевского университета отказали в стажировке трем студенткам-мусульманкам медицинского факультета, желавшим носить исламский платок во время работы, что, по мнению КБР, не заслуживает ярлыка дискриминационной практики.

8. Право на свободу убеждений и на их свободное выражение
(пункт d) viii) статьи 5)

185. Федеральный суд еще в 1965 году заключил, что свобода выражения убеждений является неписанным конституционным правом²¹³; новая Федеральная конституция отныне непосредственно защищает свободу выражения убеждений в статье 16.

"Статья 16. Свобода убеждений и информации

1. Свобода убеждений и свобода информации гарантируются.
2. Любое лицо имеет право на свободное формирование, выражение и распространение своих убеждений.
3. Любое лицо имеет право на свободное получение информации, ее поиск в общедоступных источниках и ее распространение".

186. Следует напомнить, что право на свободу убеждений и на их свободное выражение защищается также статьей 10 ЕКПЧ и статьей 18 второго Пакта, и любое лицо, считающее, что эта свобода не соблюдается, может на них сослаться. Согласно статье 36 Федеральной конституции, а также статье 10 ЕКПЧ и статье 19 второго Пакта, любое ограничение основного права должно иметь под собой юридическую основу,

²¹³ ACF, 96, I, 219; 96, I, 586.

оправдываться общественными интересами или защитой какого-либо основного права другого лица и быть соразмерным преследуемой цели. В первоначальном докладе (пункт 135) упоминалось конкретное ограничение свободы выражения своих убеждений иностранцами в соответствии с постановлением Федерального совета о политических выступлениях иностранцев от 24 февраля 1948 года (RS 126), согласно которому, иностранец, не имеющий разрешения на постоянное проживание в Швейцарии, не может без особого разрешения высказываться на политические темы в ходе публичных или частных собраний. В последние годы этот документ неоднократно расценивался как устаревший. Поэтому 25 сентября 1996 года Совет кантонов рекомендовал Федеральному совету отменить это постановление, что и было сделано 9 марта 1998 года – решение вступило в силу 30 апреля того же года.

187. Кроме того, 15 июня 1998 года Федеральный совет отменил свое постановление о подрывной пропаганде от 29 декабря 1948 года (RS 127). Это положение было принято на основании чрезвычайного законодательства для борьбы с коммунистической угрозой. В последние годы оно было однажды использовано с целью конфискации документов, записей и эмблем международных организаций, призывающих к гражданской войне или насилию, публикация которых подлежала бы наказанию на основании статьи о расизме.

188. В пункте 3 статьи 16 Федеральной конституции установлены новые правила в отношении свободы информации: любое лицо имеет право на свободное получение информации, ее поиск в общедоступных источниках и ее распространение²¹⁴. Понятие "общедоступных источников" не подразумевает, если иное не предусмотрено законом, доступа к административным документам. Судебная практика носит довольно ограничительный характер в этом отношении²¹⁵. В декабре 1997 года Федеральный совет получил три парламентских предложения с требованием установить транспарентный режим. Федеральный совет высказался за введение такого режима, но с соблюдением определенной осмотрительности. Речь идет о том, чтобы в принципе гарантировать публичность дел и документов федеральной администрации. Ряд кантонов уже предусмотрели в своем законодательстве установление этого режима в той или иной форме (Берн, Аппенцель Ауссероден, Шафхаузен, Золотурн, Цуг). В настоящее время проводятся консультации относительно федерального закона о транспарентности работы администрации. Он призван облегчить общественности доступ к административным документам, и способствовать таким образом гласности в работе администрации. Любое лицо должно в принципе обладать правом доступа, т.е. возможностью потребовать

²¹⁴ ATF, 108, Ia, 277 и ATF, 107, Ia, 305.

²¹⁵ См. в этой связи пункт 131 первоначального доклада Швейцарии.

ознакомления с административными документами или получения информации об их содержании. Таким образом, в федеральной администрации надлежит ввести режим транспарентности, дополненный оговоркой о неразглашении служебной тайны.

9. Право на свободу мирных собраний и ассоциаций (пункт d) ix) статьи 5)

189. Свобода собраний, представленная в первоначальном докладе в качестве неписаного конституционного права, теперь зафиксирована в статье 22 Федеральной конституции в числе основных прав.

"Статья 22. Свобода собраний

1. Свобода собраний гарантируется.
2. Любое лицо имеет право организовывать собрания, а также принимать или не принимать в них участие".

190. С 1993 года иностранцы имеют возможность голосовать в своих дипломатических и консульских представительствах и организовывать в Швейцарии избирательные кампании в связи с проведением голосований в их странах. Кроме того, в связи с отменой Федеральным советом 30 апреля 1998 года постановления о политических выступлениях иностранцев они не должны более обращаться за специальным разрешением для выступления на публичных собраниях²¹⁶.

191. Следует дополнительно отметить, что число политических манифестаций, т.е. крупных демонстраций с участием более тысячи человек, увеличилось с 21 в 1997 году до 32 в 1998 году²¹⁷. Это связано с увеличением демонстраций проживающих в Швейцарии иностранцев, протестующих против репрессий у себя на родине. В общей сложности состоялось 12 демонстраций (против 4 в 1997 году): 9 было организовано косовскими албанцами, 2 – турецкими курдами и одна – тамилами. В 1999 году в связи с событиями на Балканах и захватом курдского лидера Оджалана число политических демонстраций иностранцев, проживающих в Швейцарии, вновь возросло. После 1998 года косовские албанцы провели в Берне две крупные демонстрации (20 000 и 15 000 участников).

192. Статья 23 Федеральной конституции гарантирует также в числе основных прав свободу ассоциаций:

²¹⁶ См. выше пункт 186.

²¹⁷ SPJ, 1998, p. 29.

"Статья 23. Свобода ассоциаций"

1. Свобода ассоциаций гарантируется.
2. Любое лицо имеет право создавать ассоциации, вступать в них, являться их членом и принимать участие в их деятельности.
3. Никто не может быть принужден к вступлению или к членству в какой-либо ассоциации".

193. Если в статье 56 прежней Федеральной конституции право создавать ассоциации предусматривалось в отношении "граждан", то в тексте новой Конституции это право ясно и без ограничений распространено на иностранцев. Таким образом, утратила силу часть первоначального доклада, посвященная политическим ассоциациям иностранцев, в отношении которых можно было установить более жесткие полицейские ограничения, чем в отношении соответствующих швейцарских ассоциаций. Критерии применения ограничений, которым могут быть подвергнуты незаконные или подрывные ассоциации (статья 275-тер УК), теперь являются одинаковыми в обоих случаях.

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

194. Для получения полной и подробной информации об экономических, социальных и культурных правах в Швейцарии следует прежде всего обратиться к докладу Швейцарии об осуществлении Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (первого Пакта) от 30 июня 1994 года. Кроме того, в третьей главе обновленной Федеральной конституции содержится прямое упоминание социальных целей, отсутствовавшее в прежней Конституции, хотя социальный аспект всегда присутствовал в деятельности швейцарского государства. Включение подобных целей в новую Конституцию призвано отразить существующие реалии в социальной сфере. Однако из социальных целей, перечисленных в статье 41 Федеральной конституции, нельзя вывести никакого конкретного права²¹⁸. Социальная роль государства проявляется прежде всего на кантональном уровне: в большинстве недавно принятых конституций кантонов содержится собственный перечень социальных целей (как в статье 30 Конституции

²¹⁸ Присутствие в Конституции социальных целей вызвало 95 споров между социальными партнерами и крупными политическими партиями в ходе проведения консультаций по проекту. См. по этому поводу заявление Федерального совета от 20 ноября 1996 года о новой Федеральной конституции (FF, 1997, I, 16, 199 и далее).

кантона Берн или в статьях 16 и 17 Конституции кантона Базель-Ланд); некоторые конституции даже прямо гарантируют право на труд, жилье и образование²¹⁹.

195. Следует еще раз упомянуть о семи секторальных двусторонних соглашениях, заключенных между Швейцарией и Европейским союзом 21 июня 1999 года и одобренных 21 мая 2000 года в результате народного голосования²²⁰. После соглашения о свободе торговли, заключенного в 1972 году, речь идет о самом важном комплексе соглашений, подписанных Швейцарией с Европейским союзом. Они требуют внесения в швейцарское законодательство определенного числа корректировок. Что касается свободного перемещения людей, то принятые парламентом меры направлены на предотвращение злоупотреблений, в частности "девальвации" заработной платы и социальных условий. В рамках этих мер предусмотрены следующие аспекты:

- a) на командированных работников будет распространяться действие швейцарских положений о заработной плате и условиях труда, а также принятые в Швейцарии нормативы труда;
- b) в случае неоднократных злоупотреблений коллективные трудовые договоры могут быть расширены (декларация с облегченным общим охватом);
- c) размеры минимальной оплаты труда оговариваются в типовых трудовых соглашениях.

1. Право на труд (пункт e) i) статьи 5)

196. Ситуация в области права на труд по-прежнему соответствует тезисам первоначального доклада (пункты 152-159). Можно дополнительно отметить, что на основании принципа свободы вступления в договорные отношения работники могут по своему усмотрению выбирать место работы, однако никакого субъективного права на получение работы до сих пор не существует. Общий запрет на работу, установленный

²¹⁹ Статьи 19, 22 и 40 Конституции кантона Юра 1997 года.

²²⁰ В связи с тем, что 3 февраля 2000 года было запрошено проведение факультативного референдума против двусторонних соглашений, 21 мая 2000 года эти документы были вынесены на всенародное голосование и приняты 67,8% поданных голосов (при участии в голосовании 48% избирателей).

Федеральным советом на один год, распространяется на просителей убежища, прибывших в Швейцарию после 1 сентября 1999 года, и действует до 31 августа 2000 года.

Уместность его продления еще предстоит обсудить. В случае прекращения действия этой меры будет вновь использован запрет на занятие приносящей доход деятельностью в течение трех месяцев после подачи ходатайства о предоставлении убежища, как это предусмотрено законом об убежище; кроме того, в определенных обстоятельствах кантоны могут продлить этот срок на три месяца (статья 43 Закона об убежище). Запрет, декретированный Федеральным советом, является прежде всего мерой сдерживания, направленной на предотвращение возможных злоупотреблений²²¹.

а) Право на справедливые и благоприятные условия труда

197. Уровень защиты трудящихся возрос в результате вступления в силу 1 июля 1993 года Закона о защите данных (ЗЗД)²²², что сопровождалось внесением ряда изменений в законодательство, в частности в статью 328b Обязательственного кодекса. В этой статье предусматривается, что работодатель может использовать данные о работниках лишь в той мере, в какой они касаются их способности выполнять свою работу или необходимы для исполнения трудового договора²²³. Он не имеет права интересоваться его убеждениями или профсоюзной деятельностью, а работник не обязан отвечать на подобные вопросы. Теория отвергает приемлемость вопросов о профессиональной принадлежности или о некоторых биографических данных²²⁴.

²²¹ См. запрос Эйманна от 8 октября 1999 года (CN 99.3541) и ответ Федерального совета от 12 января 2000 года.

²²² RS 235.1.

²²³ См. Christiane Brunner, Jean-Michel Bühler и Jean-Bernard Waeber, *Commentaire du contrat de travail*, 2^e ed., Lausanne, 1996 год, примечания 6-8 по статье 320 ОК в совокупности с примечаниями 3 и 4 по статье 328 b) ОК; см. ATF, 120, II, 118 и далее.

²²⁴ Ullin Streiff и Adrian von Kaenel, *Leitfaden zum Arbeitsvertragsrecht: der Arbeitsvertrag OR 319-362 mit Kommentaren für Lehre und Praxis*, 5^e ed. Zurich, 1992, примечание 10 по статье 320 ОК; см. ATF, 122, F, 267.

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

198. Как свидетельствует статистика, в 1998 году иностранцы получали заработную плату в среднем на 13% меньше, чем швейцарцы²²⁵. В это замечание следует, однако, внести уточнение: если иностранцы из северной и западной Европы (Европейского союза) получали более высокую заработную плату, чем швейцарцы, то выходцы из южной Европы, независимо от того, являются их страны членами Европейского союза или нет, получали явно более низкую заработную плату. Этот разрыв объясняется, в частности, уровнем образования и тем, что в отраслях, использующих повышенную долю иностранцев, как правило, выплачивается более низкая заработная плата, тогда как в отраслях, использующих мало иностранцев, труд оплачивается более высоко.

199. Во втором квартале 1998 года средняя стандартизированная заработная плата иностранных работников²²⁶ составляла около 4 700 швейцарских франков в месяц против 5 400 франков в месяц у швейцарских работников, т.е. примерно на 13% больше. Если мужчины-иностранцы получали на 20% меньше, чем швейцарцы, то средняя стандартизированная заработная плата женщин-иностранок была на 15% ниже, чем у швейцарок. Таким образом, можно констатировать значительные различия в оплате труда между швейцарцами и иностранцами; иностранки представляют наименее оплачиваемую группу лиц, занимающихся деятельностью, приносящей доход, и они явно находятся в двойне неблагоприятном положении. Никакие статистические данные до сих пор не дали повода констатировать дискриминации в отношении иностранцев по уровню доходов. Вышеуказанное правило не действует в трех отраслях, что делает несостоятельной гипотезу об общем отставании окладов иностранцев: в обрабатывающей промышленности средняя стандартизированная заработная плата несколько выше швейцарской средней заработной платы, несмотря на значительную долю иностранцев, многие из которых приехали из стран южной Европы; напротив, в сфере торговли и ремонтных работ заработная плата является низкой, хотя доля работающих там иностранцев является скорее средней.

²²⁵ Федеральное статистическое управление, *op. cit.* (см. выше примечание 10), p. 40 et suiv.

²²⁶ Средняя заработная плата соответствует заработной плате, которая меньше заработной платы половины всех работников и больше заработной платы другой половины. В случае стандартизированной (средней) заработной платы доходы лиц, работающих неполный рабочий день, пересчитываются в эквивалентную заработную плату из расчета полного рабочего дня.

с) Право на защиту от безработицы

200. Что касается защиты от безработицы, то сведения из первоначального доклада Швейцарии (пункт 158) сохраняют актуальность.

2. Профсоюзные права (пункт е) ii) статьи 5)

а) Право на создание профсоюзов

201. Право на создание профсоюзов представляет относительно самостоятельный частный случай права ассоциаций со своим историческим развитием и конкретной проблематикой. Свобода создания и деятельности ассоциаций работников и работодателей с целью коллективной организации трудовых отношений защищена статьей 23 Федеральной конституции, а также статьей 11 ЕКПЧ, статьей 22 второго Пакта и статьей 8 первого Пакта²²⁷. Кроме того, в статье 28 измененной Федеральной конституции отныне гарантируется в прямой форме индивидуальная²²⁸ и коллективная свобода профсоюзной деятельности. В дополнение к первоначальному докладу следует также упомянуть о Федеральном законе об информировании и консультировании работников на предприятиях от 17 декабря 1993 года (закон об участии)²²⁹, который вступил в силу 1 мая 1994 года.

202. Упомянутый выше Закон о защите данных регулирует использование данных о физических и юридических лицах частными лицами и федеральными органами власти (пункт 1 статьи 2 33Д). В пункте 1) с) статьи 3 33Д данные о профсоюзной деятельности лиц квалифицированы как "закрытые". Пункт 3 статьи 11 33Д гласит, что частные лица, регулярно имеющие дело с закрытыми данными или личными характеристиками или передающие сведения личного характера третьим лицам, обязаны декларировать свои

²²⁷ Свобода создания профсоюзов гарантируется также Конвенцией № 87 МОТ о свободе ассоциации и защите права на организацию, вступившей в силу 25 марта 1976 года (RO, 1976, р. 689 et suiv.) и Конвенцией МОТ № 151 о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе, вступившей в силу 3 марта 1982 года (RO, 1982, р. 334).

²²⁸ Выборные представители работников также пользуются возросшей защитой от увольнения на основании пункта 2 b) статьи 336 ОК.

²²⁹ RS 822.14.

картотеки, если работа с этими данными не определяется никакими положениями закона и если затрагиваемым лицам не известно об их существовании. Частные лица, не декларирующие свои картотеки (статья 34 ЗЗД) подлежат наказанию.

b) Право на забастовку

203. В пункте 3 статьи 28 пересмотренной Федеральной конституции забастовка ясно провозглашается законной, если она вытекает из свободы профсоюзной деятельности²³⁰. В соответствии с преобладающей теорией забастовка считается допустимой, если она пользуется поддержкой организации работников, касается лишь трудовых отношений, не нарушает обязанности поддерживать мирные трудовые отношения и соблюдает принцип соразмерности²³¹. В пункте 4 статьи 28 Федеральной конституции предусматривается, что закон может устанавливать запрет на забастовку для определенных категорий лиц. Данное положение призвано лишь гарантировать минимальный уровень функционирования общественных служб. Существует прямой запрет на проведение забастовок государственными служащими и служащими Конфедерации²³². Однако Федеральный совет считает, что не следует лишать права на забастовку всех государственных служащих²³³.

3. Право на жилище (пункт е) iii) статьи 5)

204. Даже после пересмотра конституционное право Швейцарии не предусматривает никакого четко закрепленного права на жилище. Тем не менее в пункте 1) е) статьи 41 Федеральной конституции предусматривается, что Конфедерация и кантоны прилагают усилия к тому, чтобы любое лицо, ведущее поиски жилья, могло найти для себя и своей семьи подходящее жилище на приемлемых условиях.

²³⁰ FF,1997,I,179.

²³¹ ATF,125,III,277.

²³² Статья 23 Устава государственных служащих (RS 172.221.10) и статья 25 Положения о служащих (172.221.104).

²³³ В пункте 1 статьи 24 нового Закона о служащих Конфедерации от 24 марта 2000 года (FF, 2000, 2105) содержится положение о праве на забастовку: если этого требуют интересы безопасности государства, защита важных интересов, связанных с международными отношениями, либо необходимость гарантировать снабжение страны жизненно важными товарами и услугами, то Федеральный совет может ограничить или отменить право на забастовку для определенных категорий служащих.

4. Право на государственное медицинское обслуживание и социальное обеспечение (пункт е) iv) статьи 5)

а) Право на государственное медицинское обслуживание и врачебный контроль

205. Следующая информация касается в основном убежища. Перед лицом общего увеличения затрат на предоставление убежища, сформированная Конфедерацией рабочая группа "Финансирование убежища" предложила меры по экономии средств, которые в настоящее время находятся в стадии рассмотрения. В сфере здравоохранения группа предложила начать с анализа результатов ограничений, введенных 1 октября 1999 года в отношении поставщиков медицинских услуг (врачей, больниц) просителям убежища и временно допущенным лицам, прежде чем предусматривать ограничение самих услуг. В соответствии с поступившим в Национальный совет предложением²³⁴ Федеральному совету было поручено представить в парламент проект закона об ограничении медицинских услуг просителям убежища, временно допущенным лицам и лицам, подлежащим защите, и об установлении сроков ожидания получения права на обслуживание. Излагая свою позицию, Федеральный совет указывает, что, хотя расходы Конфедерации на медицинское обслуживание этих лиц с 1996 года возросли (см. таблицу ниже), невозможно определить, в какую реально сумму обходятся медицинские услуги, предоставляемые лицам, просящим убежища, временно допущенным лицам и лицам, подлежащим защите. Приводимые ниже цифры включают суммы страховых премий, долевого участия и франшиз. Они представляют примерно 90% затрат на медицинское обслуживание просителей убежища, временно допущенных лиц и лиц, подлежащих защите. К этому добавляются расходы на стоматологическую помощь (3,5% расходов) и прочие расходы на обслуживание (проживание в приютах и т.д.), составляющие 6,5% расходов.

<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>
83,9 млн. шв. фр.	87,3 млн. шв. фр.	113,3 млн. шв. фр.	147 млн. шв. фр. (бюджет 1999 года)

206. За эти же годы валовые затраты на обязательное страхование медицинского обслуживания были следующими (расходы на страхование на случай болезни, включая доленое участие и франшизы в отношении всех застрахованных: швейцарцев, иностранцев и лиц, имеющих отношение к получению убежища):

<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>
12 459 млн. шв. фр.	13 138 млн. шв. фр.	14 024 млн. шв. фр.	14 476 млн. шв. фр. (прогнозы)

²³⁴ Предложение Раггенбасса от 8 октября 1999 года (№ 99.3551) ["Об ограничении доступа к медицинскому обслуживанию просителей убежища"].

207. В последние годы Швейцария предоставила защиту большому числу лиц, прибывших из регионов, охваченных гражданской войной (в частности, из Боснии и Герцеговины и Косово). Она принимала в первую очередь инвалидов или больных. Этот факт и то, что большинство этих лиц подверглись в ходе гражданских войн травмам, объясняют различия в затратах по сравнению с застрахованными швейцарцами.

208. 1 октября 1999 года Федеральный совет внес изменения в постановление № 2 об убежище²³⁵. Эти изменения обязывают кантоны ограничить свободу выбора поставщиков услуг для просителей убежища. Теперь самим кантонам надлежит разработать такую модель использования врачей-"привратников" для оказания первой медицинской помощи, которая соответствует их ситуации. Речь может идти о модели домашних врачей наряду с врачами-консультантами, консультационных пунктах Организации по управлению медицинским обслуживанием (ОУМ) или о подлинной сети здравоохранения, которая, например, существует в кантоне Во. Однако ограничение самих услуг пока еще находится на стадии обсуждения.

b) Право на социальное обеспечение и социальные услуги

209. Как отмечается в первоначальном докладе, швейцарская система социального обеспечения включает целый ряд режимов страхования без проведения различия между швейцарскими и иностранными гражданами. Базовая система страхования по старости, на случай потери кормильца и по инвалидности (ССПК/СИ) – или "первый уровень" – поначалу предусматривала для иностранцев иной режим, с одной стороны, в том, что касается условий получения пособий, а с другой – возможности их получения за рубежом. В результате десятого пересмотра ССПК, вступившего в силу 1 января 1997 года, эта разница в обращении между швейцарцами и иностранцами в плане доступа к денежным пособиям из фондов, формируемых за счет взносов, была устранена. С 1 января 1997 года любое лицо, проживающее и/или работающее в Швейцарии, должно вносить взносы вплоть до прекращения своей приносящей доход деятельности и, по крайней мере, до момента достижения им нормального возраста выхода на пенсию в рамках системы ССПК (65 лет для мужчин и 62 года для женщин до 2000 года). В результате этого пересмотра любое лицо, удовлетворяющее установленным требованиям, имеет право на пенсию по старости или по инвалидности. Проживающие в Швейцарии граждане какого-либо государства, с которым не существует специального соглашения, (или их наследники) имеют право на получение пособия в случае наступления риска, если они вносили взносы по крайней мере в течение одного полного года в швейцарскую систему ССПК/СИ (необходимо вносить взносы в течение минимум одного года).

²³⁵ RS 142.312.

210. После вступления в силу десятого пересмотра ССПК и в соответствии с решением Федерального суда по страховым вопросам (ФСС) от 15 октября 1999 года²³⁶ право на пособие по ССПК или СИ не зависит более от факта выплаты лично застрахованным лицом взносов в течение по крайней мере одного года. Помимо возможного учета учебных бонусов или бонусов за оказание помощи, установленное законом требование о выплате взносов по страхованию на случай инвалидности в течение минимум одного года может быть также удовлетворено в отсутствие приносящей доход деятельности, если лицо имело страховку в общей сложности более одиннадцати месяцев (добровольное или обязательное страхование) и состояло в течение этого времени в браке с лицом, осуществляющим приносящую доход деятельность и вносящим по крайней мере двойную сумму минимального взноса (пункт 1 статьи 32 положения о страховании по инвалидности [RS 831.201]; статья 50 положения о страховании по старости и на случай потери кормильца [RS 831.101]; пункт 3 а) статьи 3 и пункт 2 b) статьи 29-тер закона о ССПК [RS 831.10]). Десятый пересмотр системы ССПК уравнивал в этом отношении режим для иностранцев с режимом для швейцарских граждан.

211. В октябре 1995 года Федеральный суд признал неписаное конституционное право на минимальные условия существования, которое может быть реализовано (ATF, 121, I, 367). Федеральный суд определил, что удовлетворение элементарных человеческих потребностей имеет важное значение в сообществе, основанном на праве и демократии. Он присоединился к теории, выводящей признание этого права из следующих конституционных принципов: принципа человеческого достоинства, гарантирующего любому лицу все то, что оно вправе ожидать от сообщества для обеспечения человеческого существования; права на жизнь – первого элемента свободы личности, которое не было бы более гарантировано, если бы не обеспечивалось ее выживание; личной свободы, служащей гарантией всех элементарных проявлений расцвета личности и принципа равенства, призванного также гарантировать минимальную материальную справедливость. Федеральный суд счел, что иностранцы, как и швейцарцы, могут ссылаться на это право на минимальные условия существования независимо от их статуса в стране²³⁷. Это постановление послужило толчком для инициативы Руководящего комитета по правам человека Совета Европы, предложившего провести исследование, посвященное праву на удовлетворение элементарных потребностей человека и юридическим средствам обеспечения этого права²³⁸.

²³⁶ Постановление I, 259/99 от 15 октября 1999 года.

²³⁷ В других решениях Федеральный суд уточнил сферу охвата и пределы этого основного права (см., например, ATF, 122, II, 193 и 122, I, 101).

²³⁸ См. рекомендацию № R (2000), принятую Советом министров 19 января 2000 года (*Рекомендация № R [2000] 3 Комитета министров государствам-членам относительно права на удовлетворение элементарных материальных потребностей лиц в ситуациях крайней нужды*).

212. Судебная практика Федерального суда нашла отражение в статье 12 Федеральной конституции, где упоминается это право на получение помощи в условиях нужды:

"Любое лицо, находящееся в бедственном положении и не способное себя содержать, имеет право на помощь и поддержку и на получение средств, необходимых для существования, соответствующего человеческому достоинству".

F. Право на доступ к любому месту или любому виду обслуживания,
предназначенному для общественного пользования
(пункт f) статьи 5)

213. Пункт f) статьи 5 Конвенции требует от государств-участников гарантий права доступа в условиях отсутствия дискриминации к "любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования, как, например, транспорт, гостиницы, рестораны, кафе, театры и парки". В соответствии с пунктом 5 статьи 261-бис УК в Швейцарии являются наказуемыми классические формы апартеида и сегрегации, отрицающие право каждого совершать правовые действия в повседневной жизни с целью получения благ, необходимых для существования.

214. Большинство обвинительных приговоров, вынесенных согласно нормам уголовного права, запрещающим расовую дискриминацию, наказывают действия, высказывания или печатные материалы расистского или антисемитского содержания²³⁹. В отчетный период впервые был вынесен приговор по уголовному делу об отказе предоставить услугу общественного пользования. Это объясняется, в частности, трудностью доказывания расистской мотивировки отказа, когда он выражается в устной форме и когда лицо, отказавшее в услуге, в дальнейшем утверждает, что оно не руководствовалось расистскими соображениями²⁴⁰. Это побудило некоторых теоретиков выдвинуть предложения об отмене бремени доказывания, что имеет место в законах о равенстве женщин и мужчин.

²³⁹ О судебной практике см. выше пункты 104 и след.

²⁴⁰ См. постановление окружной прокуратуры Цюриха о прекращении дела от 10 июля 1998 года. Нарушение пунктов 4 и 5 УК статьи 261-бис: отказ продать билет в кинотеатр чернокожему. Что касается пункта 5, то обвиняемая указала на то, что ее отказ не был продиктован цветом кожи истца, а ее исключительно плохим настроением. В таком состоянии она не продала бы билет никому. Таким образом, это дело не было связано с отказом в обслуживании по расовым мотивам. Дело было закрыто.

V. ГАРАНТИЯ ЭФФЕКТИВНЫХ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ (СТАТЬЯ 6)

215. Лица, могущие в силу их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности оказаться мишенью дискриминационных и враждебных актов или актов насилия и даже подвергнуться угрозе подобных актов, пользуются в Швейцарии защитой на различных уровнях. Органы государственного управления могут воспользоваться различными правами, которыми их наделяет Федеральная конституция. В отношении общеправовых рамок защиты прав человека, а также системы компенсации и реабилитации жертв следует обратиться к базовому документу Швейцарии, являющемуся первой частью доклада государства-участника (пункты 46 и след. HRI/CORE/1/Add.29).

216. Следует также упомянуть документы Совета Европы, конкретно касающиеся прав человека; их основу, несомненно, составляет Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (Европейская конвенция по правам человека, ЕКПЧ)²⁴¹. По своему содержанию ЕКПЧ отражает в значительной мере Всеобщую декларацию прав человека 1948 года и защищает прежде всего классические индивидуальные права. Как и свободы, гарантированные Конституцией, материально-правовые положения Конвенции могут быть незамедлительно применены и обладают обязательной силой для государственных органов всех уровней. Граждане могут непосредственно ссылаться на положения Конвенции после истечения срока обжалования в национальных судебных инстанциях путем обращения с индивидуальной жалобой в Европейский суд по правам человека.

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

A. Введение

217. В рассматриваемый период борьба против расизма заметно активизировалась и велась на различных уровнях в сфере образования, воспитания, культуры и информации. В этом особая заслуга различных учреждений и организаций всех уровней государственной власти, прилагающих постоянные и самоотверженные усилия и поддерживающих сотрудничество с неправительственными организациями и общественными объединениями.

²⁴¹ Относительно ЕКПЧ см., например, Jochen A. Frowein и Wolfgang Peukert, *Europäische Menschenrechts-Konvention. EMRK-Kommentar*, 2, vollst. Neubearb. Aufl. unter Berücksichtigung des 11. ZP zur Gründung eines ständigen Gerichtshofs, Kehl, 1996; Heribert Golsong, *Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Loseblattausgabe, Cologne, 1993.

В. Федеральный уровень

1. Федеральная комиссия по борьбе с расизмом

218. 23 августа 1995 года Федеральный совет постановил создать Федеральную комиссию по борьбе с расизмом (ФКБР), которая приступила к исполнению своих обязанностей 1 сентября 1995 года²⁴². ФКБР полномочна устанавливать свои задачи в рамках возложенного на нее мандата²⁴³; в первые пять лет существования она сосредоточила свою деятельность на следующих направлениях:

- a) установление контактов с кантонами;
- b) создание сети специализированных неправительственных организаций;
- c) работа в учебных заведениях, средствах информации, сфере труда и государственных структурах;
- d) изучение условий жизни кочевого населения;
- e) изучение условий жизни мусульман в Швейцарии;
- f) изучение проблемы антисемитизма во всех его формах.

219. В декабре 1998 года в обращении буржуазных партий содержалось требование роспуска ФКБР²⁴⁴, в частности, по той причине, что комиссия является излишней, что ее мандат слишком обширен и что он содержит пустые формулы, которые невозможно реализовать на практике. Однако многочисленные акции, предпринятые Комиссией, и ее текущие проекты, которые можно представить здесь лишь в общем виде, позволяют составить совершенно иную картину²⁴⁵. Выражая свою точку зрения по этому

²⁴² См. в этой связи пункты 169 и след. первоначального доклада Швейцарии.

²⁴³ "[Комиссия] занимается вопросами расовой дискриминации, прилагает усилия к тому, чтобы способствовать лучшему пониманию между лицами различных рас, цвета кожи, происхождения, этнической или религиозной принадлежности, различными религиями, борется со всеми прямыми или косвенными проявлениями расовой дискриминации и придает особое значение обеспечению эффективности профилактических мероприятий".

²⁴⁴ Обращение Моргели от 22 декабря 1999 года ("О роспуске Федеральной комиссии по борьбе с расизмом" [CN 99.3645]).

²⁴⁵ См. позицию Федерального совета по обращению Моргели от 22 декабря 1999 года.

обращению, Федеральный совет констатировал, что деятельность ФКБР вызывает положительный резонанс в администрации, среди средств информации и заинтересованных кругов общественности, а также в среде политиков. Ниже следует тезисное изложение основных направлений деятельности ФКБР с указанием по каждому направлению какого-либо показательного проекта и мероприятий, особо нацеленных на профилактику²⁴⁶.

а) Оперативная деятельность

220. ФКБР осуществляет информационную работу и ведет разъяснительные и профилактические кампании, нацеленные на борьбу с расизмом. Нижеследующие примеры особенно характерны.

- i) Кампания "*Der Schöne Schein*"²⁴⁷ ("Прекрасный фасад"), начатая 9 июля 1997 года основывается на серии афиш и объявлений, которые вызвали широкий резонанс в средствах информации и общественном мнении;
- ii) Брошюра *SPOCK* была подготовлена в рамках кампании против отчуждения и ксенофобии в сфере трудовых отношений; она адресована в первую очередь молодежи. Она имеет газетный формат и была представлена прессе 15 октября 1997 года. Ее первый выпуск на немецком языке составил 100 000 экземпляров и был распространен в школах, обществах, ассоциациях и профсоюзах. В 1999 году был выпущен адаптированный региональный вариант на итальянском и французском языках.
- iii) Выходящий два раза в год бюллетень *TANGRAM* (впервые издан в октябре 1996 года) адресован политикам, органам государственного управления всех уровней и другим заинтересованным кругам; его объективные статьи на важные темы содержат информацию и побуждают к дискуссии. Он распространяется бесплатно среди членов парламента, федеральных, кантональных и общинных администраций, кантональных библиотек, а также во все большей степени среди заинтересованных кругов широкой общественности. Общий тираж составляет 10 000 экземпляров.

²⁴⁶ См. доклады о деятельности ФКБР за 1997-1999 годы. Другие проекты Комиссии упоминаются в настоящем докладе в контексте, к которому они имеют отношение.

²⁴⁷ См. *TANGRAM*, 3/97, p. 53 и et suit. Этой кампании была присуждена Золотая награда ООН.

b) Консультационная деятельность

221. ФКБР консультирует и оказывает поддержку федеральным властям в процессе разработки и применения законодательных актов, а также в подготовке заключений и докладов. Кроме того, она оказывает поддержку частным лицам и выполняет роль посредника (см. раздел е) ниже о ее посреднической роли). В числе направлений ее деятельности можно назвать следующие:

- i) консультирование по докладу Арбенца о политике Швейцарии в сфере миграции (1996) и по пересмотру Федеральной конституции (1996)²⁴⁸;
- ii) заключение по Генеральному плану города Берна в области политики интеграции (1997);
- iii) рекомендации относительно борьбы против антисемитизма в докладе Антисемитизм в Швейцарии. Доклад об исторических и своевременных проявлениях с рекомендациями по программе действий (1998);
- iv) предложения по проблеме разделенных классов²⁴⁹.

c) Деятельность по осуществлению сотрудничества

222. ФКБР разрабатывает мероприятия по сотрудничеству: она сотрудничает с органами государственного управления всех уровней (общинными, кантональными, национальными и международными); она устанавливает и поддерживает контакты с неправительственными организациями и заинтересованными кругами. Об этом свидетельствуют следующие примеры:

- i) осуществление мероприятий по профилактике антисемитизма: обсуждения с Федерацией протестантских церквей Швейцарии и Конференцией швейцарских епископов, а также с неправительственными организациями;
- ii) организация в Швейцарском институте сравнительного права в контакте с Советом Европы международной встречи "Роль и место национальных специализированных учреждений по борьбе с расизмом" (22-24 октября 1998 года);

²⁴⁸ Опубликован в TANGRAM, 1/96.

²⁴⁹ См. ниже пункт 243.

- iii) организация в 1999 году встречи между неправительственными организациями и швейцарским делегатом при Европейской комиссии против расизма и нетерпимости Совета Европы; эта встреча должна стать ежегодной;
- iv) сотрудничество с неправительственными организациями с целью создания национальной телефонной сети "СОС-расизм" и принятия мер в каждом отдельном случае.

d) Научный анализ

223. ФКБР поощряет научные и этнические исследования явлений расизма, а также подготовку информации о конкретных ситуациях и их социальных последствиях. Об этом свидетельствуют следующие примеры:

- i) издание в декабре 1998 года исследования Вальтера Калина и Мартины Карони о дискриминации в правовых нормах об иностранцах *Diskriminierungsverbot und Familiennachzug* (запрещение дискриминации и воссоединение семей) (вслед за этим исследованием ФКБР организовала 14 января 1999 года совместно с Институтом государственного права и секцией непрерывного образования Бернского университета встречу для специалистов по дискриминации на этнической и культурной почве);
- ii) проведение семинаров, в частности в Бернском университете по вопросу об институциональной интеграции мусульман в Швейцарии (18 января 2000 года), и участие во встречах исследователей в Швейцарии и за рубежом;
- iii) совместный выпуск в сотрудничестве с Фондом по борьбе с расизмом и антисемитизмом и Обществом по вопросам меньшинств в Швейцарии труда *Rassendiskriminierung. Gerichtspraxis zu Artikel 261^{bis} StGB* (правовая практика в отношении антирасистской нормы уголовного права – статья 261-бис УК) (издан в 1999 году).

e) Роль посредника

224. ФКБР выполняет также определенную посредническую роль в рамках ее мандата и в пределах имеющихся у нее средств.

- i) ФКБР является информационным центром для частных лиц в ситуациях конфликта и дискриминации;

- ii) ФКБР совершает демарши в качестве посредника по собственной инициативе. Она например, обращалась к правительствам кантонов с целью побудить их создать кантональные информационные центры для жертв расистских актов и с целью урегулирования межкультурных конфликтов.

225. ФКБР рассмотрела в общей сложности от 250 до 300 случаев, представленных ей между сентябрем 1995 года и мартом 1998 года. Примерно треть этих случаев были переданы на ее рассмотрение частными лицами, остальные - средствами массовой информации, заинтересованными группами, а также членами Комиссии и неправительственными организациями. В 65% случаев проблему удавалось решить с помощью единственного телефонного разговора или же письма в соответствующую инстанцию. В трети случаев оказывались затронутыми кантональные службы. Продолжительность конфликтов составляла от одного разового вмешательства до более одного года. Хотя достичь решений, основанных на полном согласии, удавалось лишь в редких случаях, деятельность Комиссии часто способствовала урегулированию ситуации. Это побуждает к переходу от простого урегулирования конфликтов к подлинной профилактике.

226. В заключение можно констатировать, что ФКБР проводит многочисленные мероприятия, нацеленные на предупреждение расизма и антисемитизма в разнообразных сферах общественной жизни и что она ведет таким образом качественную работу²⁵⁰. Необходимо, в частности, подчеркнуть функцию посредника, которую в соответствии с мандатом самоотверженно осуществляет председатель Комиссии при поддержке секретариата. ФКБР играет ключевую роль в информировании и мотивации кантональных администраций и властей. Их представители при Комиссии выполняют в этой связи важную функцию. Регулярные встречи Комиссии с партнерами из кантонов также чрезвычайно полезны.

2. Федеральная комиссия по делам иностранцев (ФКИ)

227. В июне 1998 года Парламент упомянул в Федеральном законе о пребывании и постоянном проживании иностранцев Федеральную комиссию по делам иностранцев, образованную на основе простого постановления Федерального совета в 1970 году. Ее мандат, уже детально описанный в первоначальном докладе, состоит в изучении возможностей улучшить сосуществование швейцарцев и иностранцев, а также стимулировать и поддерживать инициативы в этом направлении. Федеральный совет может отныне обращаться к ФКИ на основании ЗПППИ. В настоящее время Комиссия

²⁵⁰ См. также позицию Федерального совета по обращению Моргели (см. выше примечания 244 и 245).

уполномочена предлагать выплату субсидий и высказываться относительно предложений о субсидиях (статья 25 а) ЗПППИ). Эта статья позволяет Конфедерации оказывать финансовую поддержку интеграционным проектам кантонов, общин или третьих сторон, которые в свою очередь должны подключаться должным образом к финансированию указанных проектов. Таким образом, интеграция становится общей задачей, что подчеркивает ее политическое и социальное значение. В данном контексте следует упомянуть о докладе ФКИ об интеграции, вышедшем в октябре 1999 года (см. также ниже пункт 228).

228. В 1995 году Федеральный совет поручил ФКИ подготовить для Парламента доклад о политике Швейцарии в области социальной интеграции на будущее. По первому проекту доклада в 1996-1997 годах были проведены широкие консультации со всеми заинтересованными швейцарскими и зарубежными организациями. Этот доклад, озаглавленный "Интеграция мигранток и мигрантов в Швейцарии", был издан 22 октября 1999 года. В нем, в частности, рекомендуется развивать языковую подготовку и непрерывное образование взрослых иностранцев, шире вовлекать иностранцев в принятие политических решений и в проекты содействия школьной интеграции иностранцев. Федеральный департамент юстиции и полиции поручил Федеральному управлению по делам иностранцев подготовить на основе этого доклада и статьи 25 а) ЗПППИ постановление по интеграции, которое должно вступить в силу 1 октября 2000 года. В 2001 году на поддержку проектов предусмотрено выделить 5 млн. швейцарских франков, после чего Конфедерация увеличит эту помощь до 7,5 млн. франков.

229. 12 января 2000 года Федеральный совет принял к сведению доклад ФКИ. Он постановил подчинить секретариат ФКИ Федеральному управлению по делам иностранцев (ФУДИ) Департамента юстиции и полиции, от которого он уже зависел в административном отношении²⁵¹. Это новое распределение обязанностей и сопровождающее его расширение сферы деятельности ФКИ должны, в частности, ускорить конкретизацию широких интеграционных мероприятий. Прикрепление секретариата ФКИ позволяет сосредоточить в одной службе все вопросы миграции кроме предоставления убежища и беженцев²⁵². Федеральный совет надеется, что это обеспечит

²⁵¹ Секретариат Комиссии (28 человек) уже был в административном отношении прикреплен к ФУДИ через службу координации по вопросам интеграции. ФКИ сохраняет однако статус внепарламентской комиссии.

²⁵² В ведении ФУДИ уже находятся вопросы надзора за иностранцами, оценки рынка труда, либерализации федерального квотирования, вопросы выдачи виз, консультации по вопросам эмиграции, заявки на натурализацию и вопросы гражданства, а также осуществление политики в отношении иностранцев и законодательство в этой сфере.

синергизм и повышение координации. Будут упразднены дублирующие должности. Возможность опереться на административную структуру обеспечивает финансовые и людские ресурсы, а также знания, необходимые для надлежащего решения проблем и позволяет осуществлять прямой обмен информацией по другим уровням интеграции (в частности, рынку труда и натурализации), которые находятся в ведении ФУДИ. Это имеет весьма важное значение с учетом перспективы осуществления статьи 25 а) ЗПППИ (содействие интеграции со стороны Конфедерации). Таким образом, обеспечены условия для того, чтобы интеграция иностранцев-резидентов стала одним из ключевых аспектов политики Конфедерации в отношении иностранцев²⁵³.

3. Федеральная комиссия по делам беженцев

230. Федеральная комиссия по делам беженцев играет в основном роль консультативной комиссии при федеральных властях. 18 ноября 1997 года ее организационный устав был официально пересмотрен и принят по результатам внутреннего обследования, проведенного Комиссией в 1996 году по аспектам ее будущей деятельности и функций, а также целей Федерального департамента юстиции и полиции. Здесь следует особо упомянуть перечень задач, составленный в этой связи, который повторяет мандат, утвержденный 6 марта 1995 года постановлением Федерального совета и впоследствии пересмотренный. Формулировка пункта 2 статьи 1 устава отражает растущее значение финансовых вопросов в политике, касающейся предоставления убежища и беженцев. Назначение Комиссии было определено следующим образом.

"Задачи. Статья первая

1. Комиссия готовит для Федерального совета и федеральной администрации оценки ситуации, касающейся предоставления убежища и беженцев.
2. Комиссия формулирует позицию по вопросам политики в отношении предоставления убежища и беженцев во всех ее аспектах, включая политические, правовые, гуманитарные и социальные. Она способствует выработке политики в отношении предоставления убежища и беженцев с учетом человеческих, технических и финансовых факторов, по которой может быть достигнут широкий консенсус.

²⁵³ См. также позицию Федерального совета по предложению социалистической группы от 21 декабря 1999 года ("Интеграция иностранцев. Информационная кампания" [CN 99.3617]), а также разъяснения Федерального совета по предложению социалистической группы от 21 декабря 1999 года ("Создание бюро по вопросам интеграции иностранцев" [CN 99.3616]).

3. Она высказывается относительно практики Конфедерации в сфере предоставления убежища и участвует в выработке политики в отношении предоставления убежища и беженцев.
4. Она занимается общими проблемами, связанными с миграцией, особенно под углом зрения политики в отношении предоставления убежища и беженцев.
5. В рамках процедуры консультаций она высказывает свое мнение по вопросам законодательной деятельности в связи с предоставлением убежища, беженцами и миграцией.
6. К ней можно обращаться за консультациями по вопросам предоставления убежища и беженцев в рамках международных соглашений, подписанных Швейцарией.
7. Она готовит для Федерального совета ежегодный доклад о своей деятельности и представляет ему свои рекомендации.
8. Она ведет работу в рамках координационного комитета в тесном сотрудничестве с Федеральной комиссией по делам иностранцев и с Федеральной комиссией по борьбе с расизмом и поддерживает отношения с другими федеральными комиссиями в той мере, в какой их деятельность имеет отношение к ее мандату".

231. 27 сентября 1996 года Федеральная комиссия по делам беженцев организовала совещание по проблемам будущего беженцев, спасающихся от насилия в Боснии. В нем, в частности, приняли участие представители заинтересованных швейцарских и зарубежных властей. На организованном Комиссией 18 ноября 1997 года совещании по докладу Комиссии экспертов по миграции, Федеральная комиссия по делам иностранцев изложила свою позицию относительно возможного продолжения проекта и целей политики в сфере миграции, а также относительно необходимости учета в этом анализе долгосрочной перспективы²⁵⁴. 29 октября 1998 года Федеральная комиссия по делам беженцев организовала совещание, сопоставившее предоставление убежища в Швейцарии и в других принимающих европейских странах. В ноябре 1999 года она передала Федеральному совету свои рекомендации и доклад под названием "Решение о высылке и приеме". Последний был обнародован в середине февраля 2000 года.

²⁵⁴ Доклад Федеральной комиссии по делам беженцев от 9 января 1998 года.

4. Сотрудничество между комиссиями

232. За рассматриваемый период наладилось сотрудничество на федеральном уровне, т.е. между комиссиями по борьбе с расизмом, по делам иностранцев и беженцев. В июне 1998 года они сформулировали коллективное заключение о новой модели миграции, разработанной группой экспертов под эгидой Федерального департамента юстиции и полиции. 25 марта 1999 года члены Федеральной комиссии по борьбе с расизмом и Федеральной комиссии по делам беженцев впервые провели совместное совещание; они рассмотрели общие моменты и различия в их соответствующих сферах деятельности, а также возможности активизировать сотрудничество между двумя комиссиями.

С. Кантональные и общинные учреждения

233. Следует, наконец, упомянуть усилия кантонов, направленные на создание кантональных центров, компетентных в вопросах дискриминации, или на развитие существующих центров. Отметим трудности разграничения случаев сугубо расовой дискриминации и проблем, связанных с правами человека в целом. Пока, например, не существует никакого центра, исполняющего функции посредника и обладающего юрисдикцией в сфере общих нарушений прав человека: мандат Федеральной комиссии по борьбе с расизмом конкретно ограничен расовой дискриминацией. В настоящее время изучается вопрос о создании национального органа подобного типа²⁵⁵.

234. В кантонах Базель-Штадт, Базель-Ланд и Цюрих, а также в городах Цюрих, Берн и Винтертур существуют кантональные или общинные посредники, предоставляющие легко доступные консультационные и арбитражные услуги. Они вмешиваются в конфликты между частными лицами или между частными лицами и государственными органами и защищают таким образом права человека на практике. Иногда эти центры посредничества компетентны также заниматься вопросами дискриминации (например, в Базель-Штадте или в Цюрихе).

235. Также формируются или уже прикреплены к существующим органам центры, на которые конкретно возложено решение вопросов дискриминации²⁵⁶.

²⁵⁵ См. по этому поводу парламентскую инициативу Фанкхаузера ("Права человека. Создание службы посредника"), принятую 4 октября 1999 года 90 голосами против 68.

²⁵⁶ См. по этой теме анализ обследования кантонов, проведенного Федеральной комиссией по делам беженцев.

a) В некоторых кантонах ведется изучение вопроса о создании подобных центров или они находятся в стадии развертывания, как, например, в кантоне Аппенцелль – Ауссерроден и Фрибург;

b) в различных кантонах еще продолжается обсуждение вопросов создания и структуры комиссий или специализированных служб по вопросам иностранцев; так, например, обстоит дело в кантонах Ааргау, Базель-Ланд, Берн, Женева, Золотурно, Цуг и Тичино.

236. Кроме того, в нескольких городах и общинах Швейцарии существуют частные или получастные центры, предоставляющие консультации в случае конфликта или расовой дискриминации; некоторые из них работают непосредственно с государственными службами или поддерживаются ими. Можно привести следующие примеры:

a) Цюрих: "Конфликтофон" (центр консультаций по культурным конфликтам); группа ТИКК-СОС по проблемам межкультурных конфликтов и насилия Швейцарской ассоциации защиты общественных интересов (ШАОИ); группа защиты "бинациональных" интересов (консультации по вопросам брака, вида на жительство, детства и т.д.); центр ДЕРМАН межкультурного содействия здоровью турок Швейцарского фонда рабочей взаимопомощи (ШФРВ);

b) Берн: "Интермедии" (консультации и посредничество по межкультурным вопросам и конфликтам); центр консультаций для иностранных гражданок и их семей – "БАФФАМ" (консультации по повседневным проблемам, отношения с государственными властями, страхование и т.д.); ассоциация по правам человека "Ауген ауф" (консультации по вопросам убежища и в случаях совершения учреждениями грубых ошибок); "Азилхильфе Берн" (консультации); фонд "Билдунг унд Энтвиклунг" (повышение квалификации преподавателей);

c) Лозанна: Франкоязычная ассоциация по борьбе с расизмом – ФАБР (консультации и посредничество); Фонд образования и развития;

d) Женева: Международная лига против расизма и антисемитизма – МЛПРА (юридические консультации).

D. Меры в области образования и воспитания

1. Общие положения

237. Особое значение в достижении целей статьи 7 Конвенции имеет школьное образование. Общее представление о швейцарской системе образования можно составить по первоначальному докладу Швейцарии. Следует особо напомнить, что, как было подробно разъяснено в первоначальном докладе, швейцарская система образования несет на себе яркую печать федерализма.

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

238. Как было указано выше, воспитание и образование находятся в ведении главным образом кантонов, которые различными способами ведут борьбу с расизмом и ксенофобией в сфере образования. Об этом свидетельствует заявление Конференции директоров отделов государственного образования от 6 июня 1991 года, констатирующее, что проблема прав человека в универсальном плане, а также сосуществование в Швейцарии с выходцами из других стран, являющимися носителями иной культуры, представляют собой вызов для системы образования страны²⁵⁷.

239. Принципы борьбы с расизмом в сфере образования претворяются в жизнь прежде всего кантонами при содействии Конфедерации. Так, 24 марта 1997 года рабочая группа "Школа" КДГО организовала информационное совещание для органов образования и работников системы образования, посвященное проекту "Школа без расизма". К числу мер, предложенных и развернутых в сфере образования, относятся ускоренное и улучшенное обучение детей, чей родной язык является иностранным, особенно на местном языке, усиление интеграции межкультурного аспекта в образование и совершенствование учителей, а также расширение помощи лицам с иностранным родным языком в выборе профессии и в профессиональном обучении.

240. В июне 1998 года Федеральная комиссия по делам иностранцев и Федеральная комиссия по борьбе с расизмом организовали национальное совещание, посвященное дополнительным языковым курсам и географическому и культурному изучению регионов в швейцарских школах. Основными партнерами, вовлеченными в эту конференцию, стали представители дипломатических, школьных, научных и экономических кругов, а также ассоциации эмигрантов и родителей-иностранцев. Этот форум подтвердил

²⁵⁷ См. в этой связи пункты 180 и след. первоначального доклада Швейцарии.

значение курсов такого типа для общества и экономики принимающей страны, равно как и для семей мигрантов и развития детей. От имени Конфедерации и кантонов две организационные комиссии направили призыв участников к школам и предприятиям Швейцарии увеличивать число этих курсов.

3. Дискуссия по поводу раздельного обучения в школе

241. Дети-иностранцы представляют в общей сложности 22% учащихся начальной школы в Швейцарии²⁵⁸. Однако в некоторых городских районах этот показатель может достигать в отдельно взятом классе 90%. Родители детей-швейцарцев опасаются падения уровня обучения и того, что их дети окажутся поставленными в неблагоприятное положение. Средства информации подпитывают полемику, сообщая о призывах к осуществлению в школе практики раздельного обучения. Имели место политические демарши с целью создания раздельных классов. В двух начальных школах немецкоязычной Швейцарии недавно были созданы постоянные особые классы для детей, чей родной язык является иностранным. В одном населенном пункте после двух трехлетних циклов обучения этот опыт продолжения не получил. В другом городе еще одна попытка будет предпринята в другом микрорайоне.

242. КДГО и другие педагогические инстанции уже ясно высказывались в пользу сосуществования местного населения и иммигрантов, интеграции детей, чей родной язык является иностранным, и формирования школ на основе многообразия культур. Специалисты считают, что программа школьной интеграции может быть осуществлена с помощью серии скоординированных мероприятий. Как ожидается, это даже позволит сократить незначительное отставание (менее 10%), наблюдаемое в смешанных классах.

243. КДГО подготовила доклад о сегрегации²⁵⁹, содержащий следующие рекомендации:

а) политические призывы к созданию раздельных классов должны быть отвергнуты;

б) Федеральная комиссия по борьбе с расизмом рекомендует как можно скорее упразднить раздельные классы;

²⁵⁸ Office federal de la statistique, *op. cit.*, (см. выше примечание 10), p. 42.

²⁵⁹ Доклад опубликован ФКБР: "Раздельные классы? Досье по политическим требованиям о раздельном обучении в школах детей, чьим родным языком является иностранный язык", август 1999 года.

с) ФКБР призывает все школы разработать генеральные программы создания "школы, основанной на многообразии". Это явится надлежащим педагогическим ответом на предложения создать отдельные классы;

d) необходимо выделить финансовые ресурсы для реализации новых школьных моделей, призванных решить проблемы, возникающие в связи с наличием смешанных классов, с целью стимулирования развития индивидуальных способностей всех детей и оказания поддержки педагогическому составу;

e) практические исследования должны будут позволить подробнее изучить такие темы, как равенство возможностей и ущерб, который может быть причинен в контексте культурного многообразия;

f) ФКБР просит у Конференции директоров кантональных отделов государственного образования Швейцарии опубликовать заявление, рекомендуемое не проводить в школе разделения между швейцарскими детьми и детьми-иммигрантами, в русле рекомендаций, сформулированных ею в 1991 году, и с использованием доводов, которые уже выдвигались кантональными департаментами образования;

g) ФКБР призывает всех лиц бороться с проявлениями апартеида в обществе. Особая ответственность ложится в этой связи на средства информации: именно им надлежит формировать и поддерживать лучшее понимание общества, характеризующегося культурным многообразием.

244. В своем ответе от 31 мая 1999 года на парламентский запрос²⁶⁰ Федеральный совет высказался относительно отдельных классов для швейцарских и иностранных школьников следующим образом: "Федеральный совет стоит на твердой позиции, в соответствии с которой меры, равносильные дискриминации в отношении определенной группы учащихся, не могут служить решением проблемы. Школа никого не должна ставить в неблагоприятное положение в силу его происхождения, расы и языка. Это противоречило бы конституционным принципам равноправия и отсутствия дискриминации и шло бы вразрез с целью интеграции". Он также отметил, что создание отдельных классов для швейцарских и иностранных школьников противоречит изложенным в Конституции принципам равноправия и запрещения дискриминации в любой форме (статья 8 Федеральной конституции), а также статье 28 Конвенции о правах

²⁶⁰ Запрос CN Bühlmann № 98.3656 от 18 декабря 1998 года.

ребенка и практически несовместимо со статьей 13 и пунктом 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Эти отдельные классы также однозначно противоречат Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

245. Однако принцип недопустимости дискриминации в школе не влечет запрета на принятие мер в интересах школьников, которые недостаточно хорошо говорят или вовсе не говорят на языке преподавания (например, вводные или дополнительные занятия ограниченной продолжительности или посещение подготовительного или переходного класса в течение ограниченного времени). Если только принцип равенства возможностей не оказывается затронутым и разделение не принимает формы постоянной сегрегации, то конституционное право вполне допускает посещение детьми вводных или дополнительных занятий, отвечающих потребности в выравнивании языковой подготовки по причине их происхождения, что может быть даже весьма желательно в целях интеграции. Кроме того, подобные меры соответствуют положениям некоторых кантональных конституций или законодательству о школьном образовании, в соответствии с которыми каждый ребенок должен получать образование, соответствующее его способностям.

4. Деятельность, осуществляемая на федеральном уровне

246. С другими мероприятиями на федеральном уровне можно ознакомиться в первоначальном докладе Швейцарии. В докладе по интеграции, выпущенном Федеральной комиссией по интеграции в октябре 1999 года, подчеркивается, в частности, значение школьных проектов, способствующих интеграции школьников-иностранцев.

Е. Меры, касающиеся культуры и языков

247. В статье 69 Федеральной конституции предусматривается, что культура входит в сферу компетенции кантонов. В пунктах 2 и 3 этого положения содержатся однако следующие уточнения:

"2. Конфедерация может содействовать культурной деятельности, представляющей национальный интерес, и поощрять художественное и музыкальное самовыражение, содействуя, в частности, профессиональной подготовке.

3. В процессе решения этих задач она учитывает культурное и языковое многообразие страны".

248. Свобода пользования языком, которая до недавнего времени представляла основное неписаное право, хотя и признанное Федеральным судом, теперь зафиксирована в статье 18 Федеральной конституции:

"Свобода пользования языком гарантируется".

249. В статье 70 Федеральной конституции заложены основы для усилий, предпринимаемых Конфедерацией для поощрения языков. Новая редакция статьи о языках позволяет поощрять взаимопонимание между четырьмя языковыми культурами. Готовится "закон о языках"²⁶¹ в преддверии применения положений Конституции о языках и взаимопонимании (пункты 1, 3 и 4 статьи 70 Федеральной конституции). Этот текст должен регулировать использование в Конфедерации официальных языков, в частности ретороманского языка (являющегося в Конфедерации частично официальным языком), поощрение взаимопонимания и обменов между языковыми общинами, и оказание помощи многоязычным кантонам.

250. В подкрепление миссии, возложенной законом на швейцарский культурный фонд "Про Гельвеция" в сфере развития взаимопонимания, Федеральный совет предложил Парламенту выделить на 2000-2003 годы специальную сумму в размере в общей сложности в 2,5 млн. шв. франков, т.е. в среднем по 625 000 франков в год, на новые мероприятия, способствующие росту взаимопонимания. В прошлом Конфедерация уже оказывала финансовую поддержку ряду организаций и частных учреждений, ведущих культурную деятельность, освещаемую средствами информации и содействующих взаимопониманию на национальном уровне, а также стремящихся отзываться на заботы и проблемы иностранного населения.

Г. Меры, касающиеся информации и средств массовой коммуникации

251. По просьбе Комиссии по политическим учреждениям Национального совета в июле 1999 года Федеральный совет поручил Федеральному департаменту юстиции и полиции провести консультации по проекту пересмотра Федеральной конституции в части, касающейся средств массовой информации, и предпринять шаги в области политики в отношении прессы²⁶². Пересмотр Конституции стал поводом для рассмотрения вопроса о концентрации прессы и ее последствиях для свободы убеждений и демократического

²⁶¹ См. выше пункты 46 и след. первой части.

²⁶² Упоминание в Конституции о поддержке прессы восходит к резолюции Збиндена (CN 93.3558) от 1 декабря 1993 года, представленной 1 февраля 1995 года в форме заявления (BO CN, 1995, 269). Этому предшествовали различные безуспешные попытки.

процесса. Речь, в частности, шла о том, чтобы гарантировать качество прессы и поощрять выполнение обязанностей проявлять бдительность, справедливость и этичность со стороны средств массовой информации.

252. В этой связи следует упомянуть постановление Федерального суда от 10 августа 1999 года, в котором он заключил, что в случае расовой дискриминации принцип ступенчатой ответственности применяться не может²⁶³. Лицо, распространяющее какую-либо книгу с расистскими высказываниями, не может ссылаться на ступенчатую ответственность, предусмотренную в уголовных правовых нормах о прессе, и перекладывать всю уголовную ответственность на автора.

253. Совет по печати является в данном контексте учреждением, имеющим особое значение. В 1998 году он провел обследование швейцарских ежедневных газет и констатировал в 1997 и 1998 годах рост числа расистских заявлений, особенно в письмах читателей, несмотря на уголовные нормы статьи 261-бис УК²⁶⁴. Совет по печати организовал встречу с членами Федеральной комиссии по борьбе с расизмом, Швейцарской федерации иудейских общин, а также другими заинтересованными кругами и рекомендовал в декабре 1999 года не принимать проникнутые расизмом, дискриминацией или ксенофобией письма читателей и не печатать их, даже если их содержание лишь отражает скрытую тенденцию²⁶⁵. Действие журналистской этики должно также распространяться на редакционную работу с письмами читателей. Чем более животрепещущей является тема для общественного мнения, тем решительнее следует отвергать письма, имеющие скрытую дискриминационную направленность, и тем уже должны быть рамки в плане свободы выражения убеждений. Редакции должны отныне следить за соответствующими рубриками других газет, чтобы выявлять организованную рассылку писем читателей. При значительном объеме читательской почты расистского и дискриминационного содержания эта тема должна кроме того рассматриваться редакциями вне рамок рубрики читательской почты.

254. Что касается мер борьбы с расистскими и антисемитскими предложениями, публикуемыми в Интернете, то Швейцария находится на передовом рубеже предпринимаемых в мире усилий. В ходе семинара экспертов, проходившего 16-18 февраля 2000 года по проблематике Всемирной конференции по борьбе против

²⁶³ Постановление Кассационной палаты по уголовным делам Федерального суда от 10 августа 1999 года (6S.810-813/1998), см. выше пункт 111.

²⁶⁴ Речь отчасти идет о резкой критике со стороны определенных слоев общества по вопросу о выморочных авуарах. См. выше пункт 51 первой части.

²⁶⁵ NZZ, от 23 декабря 1999 года, р. 12, и от 8-9 января 2000 года, р. 14.

расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, фирмам, обеспечивающим доступ в Интернет, и государственным органам было представлено большое число предложений и рекомендаций²⁶⁶. В Швейцарии уже проводятся в жизнь различные меры борьбы с расистской пропагандой в Интернете²⁶⁷.

255. Следует, например, напомнить о существовании экспериментального проекта "Патруль в Интернете", начатого Федеральным управлением полиции в январе 1998 года²⁶⁸. В настоящее время активизация обменов между кантональной полицией и фирмами, обеспечивающими доступ в Интернет, должна привести к выработке практических решений, преграждающих доступ к предложениям подобного рода. Два оператора – "Свисском" и "Санрайз" – блокировали, например, в середине октября 1999 года страницу в Интернете с расистским содержанием²⁶⁹, предлагавшую, в частности, заказать произведения одного автора, отрицающего холокост. "Свисском" подтвердил также блокировку сайта бельгийского фонда "Vrij Historisch Onderzoek". Этот сайт содержал ревизионистские и антисемитские тексты. По рекомендации федеральной полиции "Свисском" блокировал также пять других расистских сайтов.

256. Различные государственные административные службы регулярно публикуют информационные брошюры, конкретизирующие позитивные шаги, рекомендуемые Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации; они распространяются не только среди заинтересованных частных лиц, но также в образовательных целях. Помимо газет и брошюр, упомянутых в первоначальном докладе (пункт 201), можно также привести следующие примеры:

²⁶⁶ В этой связи можно упомянуть рекомендацию федеральной полиции от 14 февраля 2000 года и рекомендации Федерального департамента иностранных дел.

²⁶⁷ См. по этой теме позиции Федерального совета по парламентским выступлениям Лёба от 11 июня 1998 года, фон Фельтена от 8 октября 1998 года и Дорманна от 15 марта 1998 года в связи с конференцией по холокосту, состоявшейся в декабре 1998 года в Вашингтоне.

²⁶⁸ Служба "Мониторинг Интернета" Федерального управления полиции должна прилагать усилия к организации международного сотрудничества с другими странами, обеспечению связи между кантональными органами полиции и к оказанию им, а также частным лицам помощи в проведении расследований по выявленным случаям. Она однако сама не обладает никакой компетенцией в сфере проведения расследований: она скорее координировала проведение исследований между кантонами и занималась делами, передаваемыми ей последними (поиск автора и "провайдера" сайта, далее возможное направление кантональной полиции рекомендации о закрытии сайта).

²⁶⁹ NZZ от 20 октября 1999 года.

а) Управление развития и сотрудничества (УРС) Федерального департамента иностранных дел генерирует значительный объем информации о сотрудничестве Швейцарии со странами третьего мира и бывшего восточного блока, а также о гуманитарной помощи²⁷⁰. В большинстве случаев документы предоставляются бесплатно на нескольких языках;

б) УРС и Государственный секретариат по экономике (ГЭС) совместно издают на немецком и французском языках периодическое издание "Развитие" (Entwicklung/ Développement), в котором рассматриваются различные аспекты отношений Север-Юг.

257. Кроме того, службы государственной администрации прилагают усилия к регулярному обеспечению через Интернет всех заинтересованных лиц полной информацией о событиях, происходящих в их соответствующих сферах деятельности, и о деятельности Конфедерации.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ: РЕАКЦИЯ НА ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ КОМИТЕТА ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ ОТ 30 МАРТА 1998 ГОДА

I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

258. Комитет рассмотрел первоначальный доклад Швейцарии (CERD/C/270/Add.1) на своих 1248-м и 1249-м заседаниях 3 и 4 марта 1998 года. На своем 1268-м заседании 17 марта 1998 года он принял комментируемые ниже заключительные замечания (CERD/C/304/Add.44). Швейцария с удовлетворением приняла к сведению тот факт, что Комитет положительно отреагировал на создание Федеральной комиссии по борьбе с расизмом (ФКБР) и что он приветствовал меры, принятые Комиссией в сфере образования и информации. Кроме того, Комитет выразил также удовлетворение в связи с принятием статьи 261-бис УК. Вместе с тем, в своих заключительных замечаниях он отметил ряд поводов для беспокойства и сформулировал для швейцарских властей соответствующие предложения и рекомендации. Нижеследующие пояснения посвящены принятым впоследствии мерам.

²⁷⁰ См. в этой связи перечень публикаций УРС: "Des informations de bonne source".

II. ОТСУТСТВИЕ ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ (ПУНКТЫ 5 И 10 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ)

259. В пунктах 5 и 10 своих заключительных замечаний Комитет выражает обеспокоенность по поводу отсутствия в Швейцарии всеобъемлющего законодательства по борьбе с дискриминацией по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения. По мнению Комитета, такое законодательство должно включать в себя меры по борьбе с расовой дискриминацией в сфере трудовых отношений и в сфере жилья и в целом с расовой дискриминацией со стороны любых лиц, групп или организаций, как того требует пункт 1 d) статьи 2 Конвенции.

260. Компетентные службы рассмотрели вопрос о концепции сквозного всеобъемлющего законодательства по борьбе с проявлениями дискриминации. С учетом сложности этого предмета и в интересах возможно более полного и гибкого запрещения всех форм дискриминации было сочтено более разумным избрать путь принятия конкретных законов. Таким образом, в развитие запрещения любой дискриминации, сформулированного в положительной форме в статье 8 Федеральной конституции, выбор был сделан в пользу секторальных подходов: так, на экспертизу передана законодательная программа, призванная устранить проявления неравенства, от которых страдают инвалиды.

261. В рамках других проектов предусматривается также включение в законодательные акты прямого запрещения дискриминации. Так, в статье 2 проекта федерального закона о генетическом анализе человека содержится положение, запрещающее "любую форму дискриминации в отношении какого-либо лица по причине его генофонда". В этой связи в пояснительном докладе Федерального совета уточняется, что:

"Запрещение всякой дискриминации на основе генетической наследственности в отношении какого-либо лица касается как государственных органов, так и частных лиц. Однако в проекте не содержится специальной гражданской или уголовной нормы, адресованной лицу, считающему себя жертвой дискриминации по причине своей генетической наследственности. Статья 2 проекта приобретает подлинный практический смысл лишь в увязке с другими юридическими нормами. Так, [...] статья 2 может иметь значение [...] для толкования положений гражданского права о защите личности (28-я и последующие статьи ГК)" (пункт 212).

262. Федеральный совет приступил также к пересмотру федерального закона о коммивояжёрах (RS 943.1). Цель этого пересмотра состоит, в частности, в том, чтобы облегчить профессиональную деятельность кочевому населению, работающему в Швейцарии, то есть устранить фактическую дискриминацию (см. стр. 17 доклада Государственного секретариата по вопросам экономики от 19 октября 1999 года о последствиях ратификации Швейцарией Конвенции МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни; этот доклад был принят постановлением Федерального совета от 24 ноября 1999 года).

263. В различных случаях судебные решения конкретизировали запрещение дискриминации и косвенно перенесли его в частное право²⁷¹. В отношении уголовного права Федеральный суд счел, что расовые мотивы ни в коем случае не должны служить оправданием увеличения или ужесточения наказания (ATF, 125, IV, 1, E.5b).

264. Кроме того, следует напомнить, что юридическая система Швейцарии основана на традиции монизма²⁷². Таким образом, международное право и национальное право вытекают из одной и той же нормативной системы. Положения международного права являются неотъемлемой частью правовой системы Швейцарии с момента их вступления в силу в стране. Нормы международного права действуют во внутреннем правопорядке без необходимости включать их в национальное право с помощью конкретного закона²⁷³. Таким образом, с момента вступления Конвенции в силу для Швейцарии ее положения, как и положения любого международного договора, имеют обязательную юридическую силу для всех государственных органов – законодательных, исполнительных и судебных.

265. Что касается иерархического положения Конвенции, то следует напомнить, что положения международного права имеют приоритет по сравнению с внутригосударственным правом. Во многих случаях швейцарское правительство и Федеральный суд подтверждали принцип примата международного права над федеральным или кантональным правом²⁷⁴. Как и в отношении всех международных конвенций, действие этого принципа, разумеется, распространяется на Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

²⁷¹ См. выше пункты 86 и след. второй части.

²⁷² Häfelin и Haller, *loc. cit.* (см. выше примечание 79), № 1049.

²⁷³ ATF, 105, II, 49, 57 и далее.

²⁷⁴ Последний раз, в частности, в ATF, 125, II, 417 и далее. В этом постановлении Федеральный суд напомнил, что в случае коллизии юрисдикций международное публичное право по определению имеет приоритет по сравнению с внутригосударственным правом, особенно в тех случаях, когда норма международного публичного права обеспечивает защиту прав человека (E.4 c)-e)).

266. Согласно швейцарским авторитетным специалистам и судебным прецедентам норма международного права является "непосредственно применимой" (*имеющей прямое применение*), если она сформулирована достаточно точно и недвусмысленно, чтобы служить основой для принятия решений по конкретным делам. В конечном счете, сами суды должны решать в каждом отдельном случае, является ли соответствующее положение международной конвенции непосредственно применимым или нет. Различные постановления Федерального суда касаются Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации²⁷⁵.

267. В целом, за последние десятилетия значение международного права значительно возросло. В той мере, в какой международное право имеет приоритет по отношению к национальному праву, последнее, включая и конституционное право, должно толковаться в соответствии с международным правом и, следовательно, международными конвенциями, налагающими обязательства на Швейцарию²⁷⁶. В этой связи толкование в русле принципов ЕКПЧ является одним из важных принципов, которым очень часто следует Федеральный суд²⁷⁷. В связи с применением закона об убежище от 5 октября 1979 года Федеральный суд также дал толкование в соответствии с международным правом, когда ему пришлось рассматривать вопрос о соблюдении принципа недопустимости принудительного возвращения ("refoulement")²⁷⁸.

268. Кроме того, следует отметить, что готовится проект нового закона об иностранцах. В этом проекте предусматривается общее улучшение правового режима иностранцев, проживающих в Швейцарии. Хотя речь не идет о всеобъемлющем проекте борьбы с дискриминацией, благодаря своей структуре новый закон в целом эффективен в плане борьбы с проявлениями дискриминации благодаря, в частности, мерам стимулирования интеграции.

III. ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА (ПУНКТЫ 6 И 11 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ)

269. В пунктах 6 и 11 заключительных замечаний Комитет констатирует, что на момент представления первоначального доклада иммиграционная политика Швейцарии находилась в стадии пересмотра. Однако он выражает свою обеспокоенность по поводу

²⁷⁵ См., в частности, ATF, 124, IV, 121; 123, I, 19; 123, II, 472; 123, IV, 202.

²⁷⁶ JAAC 59 (1995) № 25, р. 222, 226 и далее.

²⁷⁷ Например, ATF, 122, I, 18, 20; 117, 1b), 367.

²⁷⁸ ATF, 118, IV, 221; 112, IV, 115.

иммиграционной политики того времени, построенной на основе трех кругов и разделявшей иностранцев по признаку их национального происхождения и их способности к интеграции. Комитет считает, что концепция и последствия такой политики являлись унижительными и дискриминационными и, таким образом, противоречили букве и духу Конвенции. Кроме того, он рекомендует Швейцарии пересмотреть оговорку, сделанную в отношении пункта 1 а) статьи 2 Конвенции.

270. Как уже разъяснялось²⁷⁹, прежняя “модель трех кругов”, лежавшая в основе политики приема иностранцев, была “сдана в архив” в октябре 1998 года, и в соответствии с предложениями Комиссии экспертов по вопросам миграции Федеральный совет утвердил “бинарную систему приема”. Конкретно, работники набираются прежде всего в странах - членах Европейского союза и ЕАСТ при отсутствии на швейцарском рынке труда свободной рабочей силы, и в частности безработных. Отступления от этого принципа допускаются только в случае возникновения необходимости в найме квалифицированных работников, или исключение оправдывается особыми соображениями. Как и прежде, разрешения на работу выдаются в рамках фиксированных квот и при условии соблюдения условий и оплаты труда, установленных в отношении соответствующей профессии. Помимо стажировок с целью повышения квалификации, имеющих отношение к проектам оказания помощи развитию, прием иностранцев с целью интеграции на рынке рабочей силы должен отвечать экономическим интересам. Разумеется, этот принцип не применяется в отношении приема по гуманитарным соображениям, с целью воссоединения семьи или для учебы.

271. Преимущество, отдаваемое гражданам государств - членов Европейского союза, вписывается в рамки двусторонних секторальных соглашений²⁸⁰. В этой связи следует однако отметить, что семь двусторонних секторальных соглашений между Швейцарией и Европейским союзом были подписаны в Люксембурге в июне 1999 года. После одобрения в ходе народного голосования 21 мая 2000 года эти соглашения смогут вступить в силу по завершении в различных государствах-членах процедур ратификации (не раньше 2001 года). Вопрос о снятии оговорки, сделанной Швейцарией в отношении пункта 1 а) статьи 2 Конвенции, можно будет рассмотреть после того, как положение граждан третьих государств станет определяться вступившими в силу двусторонними соглашениями с Европейским союзом и новым законом об иностранцах.

²⁷⁹ См. выше пункт 61 первой части и пункты 81 и след. второй части.

²⁸⁰ См. заявление от 2 марта 1992 года относительно присоединения Швейцарии к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года (FF, 1992, III et suiv., par. 54).

272. Кроме того, следует напомнить, что в результате недавнего пересмотра Федерального закона о пребывании и постоянном проживании иностранцев и законодательства об убежище стало возможным не только принять меры против злоупотреблений в сфере предоставления убежища, но и внести различные улучшения (см. пункт 4 выше). В этой связи особое значение имеет применение пересмотренной статьи ЗПППИ, касающейся интеграции.

IV. ПОЛИТИКА НАТУРАЛИЗАЦИИ И УПРЕК ОТНОСИТЕЛЬНО РАЗВИТОЙ СИСТЕМЫ ПОЛИЦЕЙСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИНОСТРАНЦАМИ (ПУНКТЫ 6 И 10 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ)

273. Развитая система полицейского контроля за иностранцами, а также политика и процедуры натурализации являются другим поводом для беспокойства со стороны Комитета, который считает их слишком затянутыми и избирательными.

274. В запросе, направленном Национальному совету 6 октября 1999 года²⁸¹, Федеральному совету было предложено предоставить сведения об установленных в общинах процедурах натурализации, благоприятствующих выражению настроений ксенофобии. В этом парламентском обращении ставился, в частности, вопрос о совместимости подобных процедур с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

275. Получение признания в общине является предварительным условием приобретения швейцарского гражданства путем обычной натурализации. Предоставление права на проживание представляет собой политический акт и как таковое не может являться объектом юридического контроля²⁸². Поэтому компетентный орган общины может отклонить просьбу о натурализации без указания мотивов, даже если заявитель удовлетворяет всем условиям натурализации²⁸³. При отклонении заявки точные мотивы действительно не сообщаются. Случается, что отказ касается лишь выходцев из

²⁸¹ Запрос де Дарделя от 6 октября 1999 года.

²⁸² См. выше пояснения в пункте 158 второй части.

²⁸³ Базель-Штадт является единственным швейцарским кантоном, признающим право на натурализацию: домицилирование на протяжении пятнадцати лет в кантоне при непрерывном проживании в течение последних пяти лет дает право на натурализацию. Годы проживания в юности с десяти до двадцати лет засчитываются вдвойне (пункт 17 BÜG BS).

определенных стран, хотя они и удовлетворяют всем условиям натурализации.

В подобных случаях приходится констатировать, что гражданство сыграло решающую роль в принятии решения об отклонении просьбы о натурализации.

276. В ходе весенней сессии федеральных палат в 2000 году было представлено шесть парламентских обращений (пять резолюций и один запрос) по вопросу о натурализации²⁸⁴. Причиной значительного числа этих обращений явилось народное голосование в коммуне Эммен (кантон Люцерн): из 23 просьб о натурализации все просьбы (19), исходящие от лиц балканского происхождения были отклонены. Это решение вызвало активную критику действующих процедур натурализации со стороны национальных средств массовой информации²⁸⁵. В ходе заседания для обращения с вопросами 20 марта 2000 года, отвечая на вопросы членов парламента по этой теме, Федеральный совет ясно выразил чувства тревоги и разочарования по поводу как процедуры, так и результатов голосования в Эммене²⁸⁶. Федеральный совет напомнил, однако, что общины обладают свободой в вопросах принятия решений о натурализации. Поскольку возможности федеральных законодателей являются в этой сфере крайне ограниченными, предусмотреть возможные пути обжалования смогут кантоны. Ограничение компетенции общин в вопросах натурализации потребует изменения Конституции²⁸⁷.

²⁸⁴ Предложение Набхольца (Nabholz) от 13 марта 2000 года (“Облегченная натурализация молодых иностранцев” [CN 00.3049]); предложение Гарбани (Garbani) от 15 марта 2000 года (“Административный характер решений о натурализации” [CN 00.3052]); предложение социалистической группы от 15 марта 2000 года (“Присоединение Швейцарии к Конвенции Совета Европы о гражданстве” [CN 00.3054]); запрос Бергера (Berger) от 20 марта 2000 года (“Натурализация народом. Видимость демократического акта” [CE 00.3077]); предложение сторонников защиты окружающей среды от 22 марта 2000 года (“введение права на натурализацию” [CN 00.3086]); предложение Эппли (Aeppli) от 22 марта 2000 года (“Защита основных прав в процедурах натурализации” [CN 00.3092]).

²⁸⁵ В 1999 году отказ в общине Беромюнстер (кантон Люцерн) в двух просьбах о натурализации девочек близнецов, родившихся в Швейцарии у выходцев из бывшей Югославии, уже вызвал определенную шумиху. Решение муниципального совета критически комментировалось средствами информации (см., в частности, *Zürich Basler Zeitung* от 8 и 9 января 2000 года). В случае Эммена средства информации также заняли крайне критическую позицию (см. NZZ от 21 и 23 марта 2000 года) и 22 марта 2000 года Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью Совета Европы также подвергла критике швейцарскую процедуру натурализации.

²⁸⁶ См. NZZ du 21 mars 2000 года, p. 13.

²⁸⁷ 22 марта 2000 года Большой совет Женевы представил проект кантональной инициативы, предусматривающий устранение возможности принимать решения о натурализации путем народного голосования.

277. После событий в Эммене решение Административного суда кантона Базель-Ланд по сходному делу также привлекло внимание. 4 декабря 1997 года муниципальная ассамблея общины Праттельн отказала в просьбе о натурализации 21 турку из 22 и 4 выходцам из бывшей Югославии из 5. С другой стороны, эта же ассамблея утвердила все остальные просьбы. Шесть турок, в том числе одна супружеская пара, оспорили это решение и обратились в Государственный совет. В октябре 1998 года последний отклонил это обжалование и дело было передано в Административный суд. 29 марта 2000 года этот суд, выступая в качестве конституционного суда, принял это дело к рассмотрению. Считая его лишенным основания, он не признал факта процессуальных нарушений, на которое ссылались истцы. Он не принял также их заключения о том, что будучи нарушением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации отказ в натурализации противоречит международному праву: эта Конвенция налагает обязательства на законодателей, но на нее нельзя ссылаться применительно к вопросам исполнения. Хотя права на натурализацию не существует, Административный суд счел, что рассматриваемый отказ в просьбах о натурализации противоречит правилам о запрете произвола, а также принципу равноправия перед законом и, следовательно, является антиконституционным. Право муниципальной ассамблеи отказать в просьбе о натурализации под сомнение не ставилось. Однако Административный суд уточнил, что даже в народных решениях должен соблюдаться принцип равенства перед законом и запрета произвола. Суду было очевидно, что отказ носил произвольный и дискриминационный характер по отношению к определенным национальным и религиозным группам. Поэтому он принял решение аннулировать решение муниципальной ассамблеи и направить дело муниципальной общине Праттельна для принятия нового решения. Община Праттельна отказалась обратиться в Федеральный суд.

278. Что касается совместимости практики в сфере натурализации с защитой от произвола (статья 9 Федеральной конституции), принципом достоинства личности (статья 7 Федеральной конституции) и запретом любой дискриминации (пункт 2 статьи 8 Федеральной конституции), то следует подчеркнуть, что по сути своей принцип народного голосования положениям Конвенции не противоречит²⁸⁸. Муниципальная ассамблея может свободно принимать решения об утверждении или отклонении просьб о натурализации. Как показывает пример Праттельна, народное голосование способно в крайнем случае усилить риск злоупотребления правами народа. Именно по этой причине Федеральный совет хочет исключить возможность принятия в будущем подобных

²⁸⁸ В ходе заседаний 25 и 26 мая 2000 года Комиссия по политическим учреждениям Национального совета провела слушания по теме натурализации. По этому случаю обсуждался также вопрос о совместимости народного голосования в общине Эммен с положениями Конвенции.

произвольных решений в области натурализации. Поэтому он решил гармонизировать, упростить и ускорить процедуру, в частности с помощью минимальных предписаний. В ходе текущей сессии он представит на рассмотрение парламента новый проект об упрощенной натурализации для молодых иностранцев, родившихся или выросших в Швейцарии. Так, рабочая группа “Право на признание”, учрежденная федеральным департаментом юстиции и полиции, находится в процессе рассмотрения всех вопросов, поднятых в пяти предложениях, упомянутых выше в пункте 276. В ее заключительном докладе, который должен быть опубликован в конце 2000 года, будет также рассмотрен вопрос о повсеместном введении процедуры обжалования в случае неоправданного отказа в просьбе о натурализации²⁸⁹.

279. Что касается вопроса о необходимости особого полицейского контроля, то следует подчеркнуть, что согласно статистике осуждений по уголовным делам, более 40% обвинительных приговоров, вынесенных в Швейцарии между 1992 и 1996 годами, касались иностранцев (из которых примерно треть проживали за рубежом)²⁹⁰. Согласно статистическим данным органов полиции о преступности, доля иностранцев-правонарушителей достигла в 1997 году 51,5% (за этот год судебными органами были осуждены 68 070 человек)²⁹¹. Согласно этим же статистическим данным, доля правонарушителей-иностранцев составила в 1998 году 54,9%; она стабилизировалась на этом высоком уровне в 1999 году (54,3%). Впервые с 1994 года тенденция к росту не получила продолжения. Пятая часть из 31 000 осужденных иностранцев проживала за границей.

280. Кроме того, контроль необходим также для борьбы с нелегальным наймом рабочей силы. В любом случае во всех средствах контроля подобного рода должен быть соблюден принцип соразмерности (см. пункт 281 ниже).

²⁸⁹ См. также выше пункт 162 второй части.

²⁹⁰ См. второй периодический доклад швейцарского правительства Комитету по правам человека от 17 сентября 1998 года (CCPR/C/CH/98/2), пункт 267.

²⁹¹ Office fédéral de la statistique, op.cit. (см. выше примечание 20), chap. 19, tableau 19.6.

V. УПРЕКИ ОТНОСИТЕЛЬНО СЛУЧАЕВ ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ
ПОЛИЦЕЙСКИХ С ЛИЦАМИ ИНОСТРАННОГО ЭТНИЧЕСКОГО
ИЛИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ (ПУНКТЫ 6 И 10
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ)

281. Комитет выражает также обеспокоенность в связи с предполагаемыми случаями жестокого обращения полицейских с лицами иностранного этнического или национального происхождения.

282. В отношении таких предполагаемых случаев жестокого обращения со стороны кантональных полицейских подразделений следует подчеркнуть, что швейцарское правительство внимательно следит за ситуацией. При выявлении серьезных случаев жестокого обращения полицейских с лицами иностранного этнического или национального происхождения в известность ставятся компетентные кантональные службы - в силу суверенитета кантонов в вопросах полиции - и Федеральная комиссия по борьбе с расизмом.

283. Само собой разумеется, что, например, при аресте применение силы в максимальной степени ограничивается и что любое использование полицией принуждения сверх указанного предела ни при каких обстоятельствах не может быть оправдано. Эти принципы профессиональной этики хорошо известны сотрудникам сил поддержания правопорядка. В случаях плохого обращения, в частности при аресте или содержании под стражей, кантональная полиция возбудит против виновных процессуальные действия в служебном или судебном порядке. Жестокое обращение со стороны представителей органов полиции может проявляться в многочисленных правонарушениях: телесных повреждениях, нанесении побоев, оскорблениях, угрозах, принуждении, злоупотреблении должностными полномочиями и, разумеется, расовой дискриминации. Эти правонарушения, неизбежно сопровождающиеся злоупотреблением должностными полномочиями, преследуются в служебном порядке или на основании жалобы и подсудны органам системы уголовного правосудия. В большинстве кантонов факты изучаются прокурором, готовятся следователем и рассматриваются судом. Решение суда первой инстанции или прекращение дела могут быть оспорены на кантональном уровне, а затем в Федеральном суде. Это также относится к гражданскому судопроизводству, в рамках которого потерпевшая сторона может предъявить гражданский иск с целью возмещения возможного материального или морального ущерба (статья 41 Обязательственного кодекса), или к дисциплинарному производству, возбужденному компетентным органом.

284. Было также отмечено, что жалобы на грубое обращение часто поступают от иностранных граждан и что кантонами, которые обычно вызывают нарекания, являются Женева, Тичино, т.е. приграничные кантоны, и Цюрих. Кроме того, речь идет о кантонах,

имеющих аэропорт, в которых концентрация иностранцев очень высока. Например, население кантона Женева состоит на 39% из иностранцев. Примерно 60% арестованных – иностранцы, многие из которых находятся в Швейцарии проездом. Поэтому в статистическом отношении понятно, что много жалоб поступает от иностранцев.

285. В этой связи Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП) выразил удовлетворение по поводу того, что со времени его последнего посещения Швейцарии полиция кантона Женева приняла многочисленные меры, позволяющие предотвратить грубое обращение и расширить информированность должностных лиц полиции в вопросах прав человека, управления стрессом и улучшения межэтнических отношений²⁹². Кроме того, были предусмотрены обязанность отражать в полицейских рапортах применение силы, доступ к специалисту в области судебной медицины из научно-исследовательского института и назначение нейтрального следователя на случай поступления жалоб. КПП высказал пожелание о том, чтобы сопоставимые меры были приняты по всей Швейцарии.

286. В своем промежуточном докладе от 2 июня 1997 года, подготовленном в ответ на вышеупомянутый доклад КПП, Федеральный совет заявил, что он целиком разделяет мнение КПП. Согласно этой точке зрения (стр. 5) было бы крайне желательно, чтобы в контексте предупреждения грубого обращения во всех швейцарских кантонах были приняты такие же меры, что и в Женеве. Федеральный совет напомнил, однако, что принятие подобных мер входит в компетенцию кантонов, которым будет сообщено пожелание КПП. Кроме того, следует подчеркнуть, что в мае 1997 года в полиции Женевы был введен кодекс профессиональной этики.

287. В этой связи следует напомнить, что с момента вступления в силу 1 января 2000 года новой Федеральной конституции действует норма, содержащаяся в пункте 2 статьи 31. Эта конституционная норма призвана гарантировать, что любое лицо, подвергнувшееся лишению свободы, будет незамедлительно информировано о его правах на понятном ему языке. Пункт 2 статьи 31 Федеральной конституции гласит:

"2. Любое лицо, лишенное свободы, имеет право быть незамедлительно информированным на понятном ему языке о причинах этого лишения и его правах. Ему должны быть обеспечены условия для отстаивания своих прав. Оно, в частности, имеет право уведомить своих близких родственников".

²⁹² См. доклад Федерального совета о посещении КПП Швейцарии 11-23 февраля 1996 года, пункт 16, стр. 12 франц. текста.

VI. ПРОГРАММЫ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ (ПУНКТЫ 6 И 10 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ)

288. Роль профилактики так же важна, как и роль пресечения. В плане отношений с лицами иного национального или этнического происхождения уже давно предпринимаются усилия с целью повышения информированности работников структур уголовного судопроизводства с помощью интенсивных программ подготовки. Так, по предложению Конференции руководителей кантональных департаментов юстиции и полиции Швейцарский институт полиции в Невшателе разработал две программы ознакомления с межкультурными проблемами, адресованные сотрудникам полиции. Тема одной из этих программ – полиция, иммигранты и этнические меньшинства, а другой – права человека и основные свободы. Они предназначены для полицейских различных кантонов. В некоторых кантонах были разработаны собственные программы подготовки. Так, Ассоциация кантональных органов полиции центральной Швейцарии (Капо-Verbund Innerschweiz) разработала для служащих полиции программы подготовки сходного профиля.

289. В этом контексте заслуживает упоминания деятельность Швейцарии в составе Совета Европы в связи с ролью полиции в защите прав человека, в частности при подготовке программы "Полиция и права человека, 1997-2000 годы". В порядке подготовки к неделе прав человека, которая состоится 30 октября – 4 ноября 2000 года, Швейцарскому институту полиции было поручено Конференцией глав кантональных органов полиции Швейцарии разработать руководство для инструкторов полиции. Это будущее учебное пособие, составленное в сотрудничестве с женеvской Ассоциацией предупреждения пыток, будет публично представлено по случаю проведения в конце октября 2000 года курса по правам человека, предназначенного для сотрудников органов полиции среднего звена.

290. Что касается преподавания прав человека сотрудникам правоохранительных органов, то Центром подготовки сотрудников пенитенциарных учреждений была также разработана новая программа базовой подготовки сотрудников пенитенциарных учреждений и программа повышения квалификации кадров. Эта концепция подготовки кадров была воплощена в жизнь осенью 1995 года. Она вписывается в подготовку без отрыва от работы, чьи вводные элементы непосредственно преподаются соответствующими кантонами. Она предусматривает теоретическую подготовку продолжительностью в 15 недель, в ходе которой прежде всего акцентируются психопедагогические дисциплины и углубленно рассматриваются конкретные современные аспекты исполнения приговоров. Эта подготовка призвана улучшить понимание психологии заключенных, управление агрессивными проявлениями и яснее выделять проблемы безопасности.

291. Кроме того, летом 1999 года региональная дирекция Федеральных железных дорог Швейцарии (ФЖД) связалась с Федеральной комиссией по борьбе с расизмом и в 2000 году предложит курс подготовки по вопросам борьбы с расизмом и урегулирования межкультурных конфликтов.

VII. ФАКТИЧЕСКАЯ ДИСКРИМИНАЦИЯ В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, ВЕДУЩИХ КОЧЕВОЙ ОБРАЗ ЖИЗНИ (ПУНКТ 7 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ)

292. В пункте 7 заключительных замечаний Комитет выражает обеспокоенность по поводу ограничений свободы передвижения представителей группы "jenisch" и меньшинств синти и рома, а также попытки их дискредитации.

293. Фонд "Обеспечение будущего для швейцарских кочевников", созданный в поддержку кочевого населения Швейцарии, отразил их нынешнее положение в своем ежегодном докладе за 1998 год²⁹³. Выявленные проблемы в основном связаны с нехваткой стоянок и мест для транзитных остановок и с различиями между правовыми положениями кантонов, регулирующими деятельность коммивояжёров. Эти моменты затрагиваются в нижеследующих пунктах²⁹⁴.

A. Места стоянок и транзитных остановок

294. Нехватка мест стоянок и транзитных остановок, позволяющих кочевому населению вести свой образ жизни, дает первый важный повод для озабоченности. На эту проблему отреагировали различные кантоны и общины: так, за последние годы кантоны Берн, Граубюнден и Тичино оборудовали несколько мест стоянок. Осенью 1998 года город Берн открыл стоянку на 36 мест. Другие кантоны находятся в процессе решения этих вопросов.

B. Положения кантонов о торговле вразнос

295. Вторым поводом для серьезной озабоченности являются значительные различия между кантональными правовыми положениями, регулирующими деятельность коммивояжёров. 7 сентября 1998 года Комиссия по вопросам конкуренции направила с подачи фонда рекомендацию кантонам. Она рекомендует им пересмотреть практику выдачи разрешений на осуществление торговли вразнос и отменить ограничения, не

²⁹³ См. выше пункт 57 первой части.

²⁹⁴ См. ежегодный доклад за 1998 год фонда "Обеспечение будущего для швейцарских кочевников", стр. 7 и далее франц. текста.

имеющие отношения к честности торговых операций и защите потребителей. Кроме того, Комиссия по вопросам конкуренции настаивает также на том, чтобы разрешения (патенты) на осуществление профессиональной деятельности кочующими лицами, выданные кантоном происхождения, признавались в других кантонах.

296. Тем временем, Федеральный совет начал пересмотр федерального закона о коммивояжёрах (RS 943.1). Этот пересмотр имеет также целью облегчить осуществление странствующей профессиональной деятельности кочевым населением, работающим в Швейцарии, и, таким образом, устранить фактическую дискриминацию в этой сфере (см. по данной теме доклад Государственного секретариата по вопросам экономики от 19 октября 1999 года [стр. 17] о последствиях ратификации Швейцарией Конвенции № 169 МОТ).

297. Одна из особенностей культуры кочевого населения состоит в том, что обучение детей тесно связано с ремеслом их родителей. И действительно, с ранних лет они помогают свои родителям и другим членам группы, легко приобретая таким образом ценные практические познания. Этот обычай часто воспринимается как нарушение запрета на детский труд. Что касается школьных занятий, то различные кантоны и общины установили гибкие правила, позволяющие обеспечить обучение детей, даже если они сопровождают своих родителей в их странствиях в летний период. В этих случаях дети контролируются и проверяются педагогами на расстоянии.

С. Иностранцы, ведущие кочевой образ жизни в Швейцарии

298. В летний период иностранные кочевники приезжают в Швейцарию для осуществления своей традиционной коммерческой деятельности. Между иностранными кочевниками и местным населением регулярно возникают трения. Как показало обследование кантонов, стоянки, используемые иностранными кочевниками, регулярно оставляются в большом беспорядке. Из-за этого также страдают швейцарские кочевники, поскольку оседлое население, как правило, не делает никакого различия между иностранными и швейцарскими кочевниками и негативно воспринимает и отвергает все кочевое население. Федеральный департамент внутренних дел поручил фонду выработать предложения по подходам к решению этих проблем. Фонд предлагает в первую очередь увеличить число стоянок и мест транзитных остановок, предназначенных для лиц, ведущих кочевой образ жизни; кантонам предлагается сотрудничать и организовать большее число стоянок, чем это диктуется потребностями, чтобы одни и те же места не оказывались постоянно занятыми и нагрузка между кантонами распределялась равномерно. Во-вторых, фонд предлагает разделить большие объединения иностранных кочевников на несколько групп меньших размеров, чтобы стоянки и места транзитных

остановок не переполнялись и было легче обеспечить соблюдение правил пользования. В-третьих, фонд предлагает принять ряд таких дополнительных мер, как разработка и распространение правил пользования стоянками и местами для транзитных остановок; фонд намеревается организовать совещания по вопросам отношений с кочевым населением, с участием должностных лиц кантонов и представителей Ассоциации странствующих лиц (Radgenossenschaft der Landstrasse).

D. Признание культуры лиц, ведущих кочевой образ жизни

299. С 1926 по 1973 год меньшинство, ведущее кочевой образ жизни, подвергалось в Швейцарии преследованиям и являлось объектом дискриминационных мер со стороны ассоциации взаимопомощи для странствующих детей швейцарского фонда "Про Ювентуте"²⁹⁵. Сегодня образ жизни кочевников признан на федеральном уровне и поддерживается, в частности, в форме оказания помощи организации защиты интересов швейцарских кочевников (Ассоциация странствующих лиц) и благодаря созданию фонда "Обеспечение будущего для швейцарских кочевников"²⁹⁶. Кантоны также были шокированы результатами исследования, опубликованного в 1998 году Конфедерацией и посвященного деятельности Ассоциации взаимопомощи для странствующих детей. 12 января 2000 года Федеральный совет рассмотрел результаты состоявшихся консультаций с кантонами.

**VIII. АСПЕКТЫ УГОЛОВНОГО И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА
(ПУНКТЫ 8 И 13 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ)**

300. В пункте 8 заключений Комитет выражает свою обеспокоенность в связи со случаями ксенофобии, антисемитизма, расовой дискриминации и расового насилия, а также в связи с распространением идей расизма и ксенофобии. Он констатирует, что статья 4 b) Конвенции осуществляется не в полной мере, прежде всего в том, что касается участия в противозаконных и запрещенных организациях. В пункте 13 заключений Комитет рекомендует Швейцарии принять необходимые шаги для обеспечения осуществления статьи 4 b) Конвенции. Комитет также рекомендует Швейцарии включить в свой следующий доклад информацию о жалобах на проявления дискриминации согласно статье 4 Конвенции о действиях органов прокуратуры и компетентных судов, а также в надлежащих случаях о предоставленной жертвам компенсации.

²⁹⁵ См. выше пункт 56 первой части.

²⁹⁶ См. выше пункт 57 и след. первой части.

А. Информация о числе жалоб на проявления дискриминации и реакция на них
органов уголовного преследования и судов

301. Что касается статистики жалоб, имеющих отношение к положениям статьи 261-бис УК, а также ряду решений кантональных судов и Федерального суда, принятых в силу принципа "res judicata", то пока еще следует обращаться к данным прокуратуры Конфедерации. В соответствии с постановлением о передаче сообщений от 28 ноября 1994 года (RS 312.3), кантональные власти сообщали этому органу до конца 1999 года обо всех решениях, административных заключениях и постановлениях о закрытии дел, принятых во исполнение соответствующего законодательства.

302. Прокуратура Конфедерации направляла в Федеральную комиссию по борьбе с расизмом копии процессуальных решений (без указания имен), принятых кантонами во исполнение статьи 261-бис УК²⁹⁷. За период со второй половины 1995 года до конца декабря 1998 года ФКБР имеет в своем распоряжении обзор и резюме примерно 80 кантональных решений, принятых во исполнение статьи 261-бис УК (см. приложение). С января 2000 года вместо прокуратуры Конфедерации сбор соответствующих решений кантонов был возложен на Федеральное управление полиции. Однако на данный момент никаких официальных статистических данных о кантональном уголовном судопроизводстве в кантонах не имеется.

303. С другой стороны, происходит наработка соответствующих материалов на теоретическом уровне. В этой области можно указать на труды Общества по меньшинствам в Швейцарии (ОМШ) [Gesellschaft für Minderheiten in der Schweiz (GMS)] и Фонда по борьбе с расизмом и антисемитизмом (ФБРА) [Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA)], действующих в сотрудничестве с ФКБР. В этой связи следует прежде всего упомянуть приложение к комментарию Ниггли (Niggli, *Rassendiskriminierung: Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MStG*) ["Расовая дискриминация: комментарий к статье 261-бис УК и к статье 171 с) ВУК"], совместно опубликованное ОМШ, ФБРА и ФКБР²⁹⁸. Это приложение содержит аналитические материалы, доклады экспертов и документацию о судебной практике с 1995 по 1998 год в связи со статьей 261-бис УК, а также перечень 131 решения, вынесенного в этой области.

²⁹⁷ См. выше статистические данные о работе с сообщениями о случаях дискриминации, поступающими в ФКБР, в пункте 225 второй части.

²⁹⁸ *Rassendiskriminierung Gerichtspraxis zu Art. 261^{bis} StGB. Analysen, Gutachten und Dokumentation der Gerichtspraxis 1995-1998*, Zurich, 1999.

304. Кроме того, ОМШ и ФБРА ежегодно публикуют хронологию случаев проявления расизма в Швейцарии (*Chronologie über rassistische Vorfälle in der Schweiz*), рассылаемую по 7 000 адресов, а также средствам массовой информации. Этот хронологический перечень ежемесячно обновляется, и с ним можно ознакомиться на сайте ФБРА в Интернете²⁹⁹. Не претендуя на исчерпывающее отражение, эта хронология подробно освещает случаи дискриминации³⁰⁰.

305. Хронология случаев расистских проявлений в Швейцарии, помещенная на сайте Фонда по борьбе с расизмом и антисемитизмом, охватывает период с 1992 по 1998 год. Данные за 1999 год охватывают лишь период с мая по июнь. За последующие месяцы соответствующие данные публикуются на страницах этого же сайта, содержащих обновленную информацию.

<u>Акты</u> ³⁰¹	<u>Частотность</u>							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Расистские высказывания	5	5	6	10	16	8	25	3
Распространение расистских печатных материалов или записей	1	3	5	11	20	16	9	4
Отрицание холокоста	1	6	3	2	2	4	2	-
Шествия, акции и собрания крайне правых	1	1	2	1	5	6	13	3
Угрозы, домогательства	1	5	13	13	6	3	6	5
Вандализм, граффити	23	4	9	10	7	10	7	12
Посягательства на физическую неприкосновенность	9	6	19	15	6	3	17	7
Поджоги, стрельба	20	13	15	-	5	2	1	5
Акты дискриминации	1	4	6	6	6	5	4	2
Отказы в просьбах о натурализации	-	-	-	4	1	7	25	17
Расизм со стороны властей	1	1	7	8	6	8	2	-
Разное	4	5	8	14	6	8	4	4
<u>Всего</u>	67	53	93	102	86	80	115	62

306. В конце апреля 1998 года федеральная полиция опубликовала обновленную и дополненную книгу *"Бритоголовые в Швейцарии"* (*Skinheads en Suisse*), также содержащую перечень подобных актов.

²⁹⁹ Хронология случаев расизма в Швейцарии: <http://www.gra.ch>. Этот сайт дает также общую текущую панораму решений (с изложением оснований) по нарушениям статьи 261-бис УК.

³⁰⁰ ОМШ и ФБРА предлагают также бесплатные телефонные консультации по вопросам нарушения антирасистского законодательства. В этой связи пять адвокатов отвечают один раз в неделю на телефонные звонки.

³⁰¹ В случае совокупности нескольких актов указывается наиболее серьезный из них.

307. Вышеупомянутый сайт в Интернете³⁰² содержит дополнительную документацию, составленную по поручению ОМШ и ФБРА, по выборочным кантональным решениям, имеющим отношение к статье 261-бис УК. Эта документация посвящена определенному числу случаев, сгруппированных по составу правонарушений, объектам защиты и благам, пользующимся юридической защитой (по состоянию на 30 сентября 1998 года):

- a) предмет защиты "этническая принадлежность": 1 дело;
- b) предмет защиты – "религия": 8 дел;
- c) отсутствие доказательств: 2 дела;
- d) "достоинство личности" как благо, пользующееся правовой защитой: 2 дела;
- e) отсутствие элемента "публичности" деяния: 4 дела;
- f) лишение парламентской неприкосновенности: 1 дело;
- g) статья 261-бис УК: 20 дел;
- h) пункт 1 статьи 261-бис УК, разжигание ненависти: 6 дел;
- i) пункт 1 статьи 261-бис, в совокупности с пунктом 4.1: 7 дел;
- j) пункт 2 статьи 261-бис УК, распространение идеологии: 1 дело;
- k) пункт 2 статьи 261-бис УК в связи с пунктом 4: 1 дело;
- l) пункт 3 статьи 261-бис УК, пропагандистские акции: 5 дел;
- m) пункт 4.1 статьи 261-бис УК, унижение и дискриминация: 12 дел;
- n) пункт 4.2 статьи 261-бис УК, отрицание холокоста: 15 дел;
- o) пункт 5 статьи 261-бис УК, отказ в предоставлении услуг: 8 дел;
- p) статьи 58 и 261-бис УК, конфискация: 5 дел;
- q) разное: 6 дел.

³⁰² См. выше примечание 299.

В. Информация о финансовой помощи жертвам нападениях расистского характера

308. Несколько членов Комитета обратились к Швейцарии с вопросом о том, предоставляется ли финансовая помощь жертвам расистских нападениях и если предоставляется, то в каких размерах.

309. Сегодня практика в этой сфере пока не дает на этот счет однозначного ответа. По вопросу о том, выплачивается ли компенсация жертвам правонарушений по смыслу статьи 261-бис УК, и если выплачивается, то на каком основании, высказываются крайне различные позиции. В настоящее время готовится исследование, заказанное Федеральным управлением юстиции. Оно касается кантональных решений, принимаемых в соответствии с законом о помощи жертвам правонарушений (ЗПЖП). В настоящее время пока нет ясного ответа на вопрос о том, кто в случае нарушения статьи 261-бис УК может обращаться в суд в качестве жертвы по смыслу ЗПЖП или в качестве потерпевшего по смыслу кантонального процессуального права³⁰³.

310. В связи с различными процедурами, явившимися основанием для выплаты компенсации, к числу составов правонарушений, указанных в статье 261-бис УК, были отнесены другие составы правонарушений. В определенных случаях пострадавшим были компенсированы расходы. В нескольких случаях жертвы или истцы в соответствии со статьей 261-бис УК смогли возместить свои расходы или получили выплаты в порядке компенсации морального ущерба (как в случае решения окружного суда Цюриха от 26 февраля 1998 года [97/07430], который согласно пункту 4 статьи 261-бис УК приговорил обвиняемого, публично и недвусмысленно унижившего лицо или группу лиц оскорбительным для человеческого достоинства способом [с использованием выражения "ликвидация"], к штрафу в размере 800 франков, а также к выплате пострадавшему 1 000 франков за моральный ущерб)³⁰⁴. В этой связи следует подчеркнуть, что конкретные решения зависят от применяемого кантонального процессуального кодекса и оценки каждого кантонального суда. Применение ЗПЖП не может быть, разумеется, исключено априори, однако в судебной практике учитывается тот факт, что непосредственное посягательство на психическую целостность вытекает не из расистской

³⁰³ По этой теме см., например, разъяснения в Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (éd.), *Ergänzungsband Rassendiskriminierung - Gerichtspraxis zu Art. 261^{bis} StGB*, Zurich, 1999 [см. выше примечание 298], p. 87 (№ 78), касающиеся решения Верховного суда кантона Цюрих, подтвердившего решение нижестоящей инстанции, которая отказалась признать религиозную иудейскую общину Цюриха пострадавшей или жертвой.

³⁰⁴ См. *ibid.*, p. 75 (№ 73) и p. 164 (№ 91).

природы посягательства как такового, а из самого посягательства. По этой причине некоторые теоретики требуют процессуального и материального улучшения положения пострадавшего³⁰⁵.

311. В последние годы военной юстиции пришлось заниматься военными преступниками³⁰⁶. В силу этого применение ЗПЖП приобрело новое международное звучание³⁰⁷. И действительно, любое лицо, пострадавшее в результате правонарушений, на которые распространяется действие статей 108 и след. ВУК, может в соответствии со статьями 163 и след. Военного уголовно-процессуального кодекса (ВУПК)³⁰⁸ обратиться с гражданским иском в швейцарский военный суд, занимающийся рассмотрением дела, даже если правонарушение было совершено за рубежом и ни пострадавший, ни лицо, совершившее правонарушение, не проживают в Швейцарии или не являются швейцарскими гражданами. При определенных условиях потерпевший может также воспользоваться помощью консультационных служб в соответствии со статьей 3 ЗПЖП³⁰⁹. По сути, предоставление такой помощи не зависит ни от гражданства, ни от местожительства жертвы, ни от места или времени совершения правонарушения. Исходя из смысла и цели статьи 3 ЗПЖП, значение имеет лишь тот факт, что жертва находится конкретно в Швейцарии, что она нуждается в помощи в Швейцарии и что она обращается в швейцарский консультационный центр³¹⁰. Поэтому иностранец, являющийся жертвой

³⁰⁵ См. Marcel Alexander Niggli, Christoph Mettler и Dorrit Schleiminger, "Zur Rechtsstellung des Geschädigten im Strafverfahren wegen Rassendiskriminierung" в *Ergänzungsband Rassendiskriminierung - Gerichtspraxis zu Art. 261^{bis} StGB*, op. cit. (сноска 303 выше), р. 225 и далее, особенно р. 245 и далее.

³⁰⁶ В соответствии со статьями 180 и след. ВУК, правонарушения, совершаемые против прав человека во время военных действий, подпадают под действие Военного уголовного кодекса и в соответствии с пунктом 9 статьи 2 и статьей 218 ВУК подсудны военным судам.

³⁰⁷ См. по этой теме Stefan Wehrenberg, "Zur Geltendmachung von Zivilansprüchen durch Opfer von Kriegsverbrechen im Rahmen von Kriegsverbrecherprozessen der schweizerischen Militärjustiz" в Jürg-Beat Ackermann (éd.), *Strafrecht als Herausforderung*, Zurich, 1999, pp. 497-520.

³⁰⁸ RS 322.1.

³⁰⁹ Однако согласно статье ЗПЖП лишь жертвы правонарушений, совершенных после 1 января 1993 года, домицилированные или постоянно проживавшие в Швейцарии на момент совершения правонарушений, которые не получают достаточных пособий от какого-либо иностранного государства, могут получить возмещение и/или моральную компенсацию.

³¹⁰ ATF, 122, II, 315, 318.

правонарушения, совершенного за границей, может воспользоваться помощью консультационной службы, если он нуждается в помощи во время пребывания в Швейцарии³¹¹.

С. Запрещение организаций и деятельности, пропагандирующих расизм

312. И наконец, в данном контексте следует ответить на вопрос, в какой мере Швейцария соблюдает свои обязательства, вытекающие из пункта b) статьи 4 Конвенции, т.е. объявила ли она противозаконными и запретила ли она организации, а также организованную и любую иную пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекательство к ней, и признала ли она участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, наказуемым по закону.

313. До вступления в силу уголовной нормы статьи 261-бис УК³¹² гражданское право (статья 78 ГК) уже допускало обращение к судье с требованием о роспуске какой-либо ассоциации, преследующей незаконную цель. После вступления в силу статьи 261-бис УК подстрекательство к расовой ненависти и расистская пропаганда были упомянуты в качестве наказуемых деяний, в силу чего ассоциация, преследующая подобные цели, не может более ссылаться на гарантию свободы ассоциаций (статья 23 Федеральной конституции). В апреле 2000 года так называемое основание националистической партии одним молодым человеком в возрасте 24 лет впервые стало поводом для вынесения уголовного обвинительного заключения за нарушение статьи 261-бис УК³¹³.

314. Однако, что касается вопроса пресечения простого участия в подобных организациях, то приходится констатировать, что в Швейцарии значение свободы убеждений и свободы ассоциаций таково, что Швейцария вынуждена сохранить свою оговорку по этому поводу³¹⁴.

³¹¹ См. позицию Управления юстиции от 23 июня 1993 года (*Verwaltungspraxis der Bundesbehörden*, 1994, 65, par. 3).

³¹² См. выше пункты 94 и след. второй части.

³¹³ Фонд по борьбе с расизмом направил генеральному прокурору кантона Берн жалобу в связи с созданием этой новой партии в нарушение статьи 261-бис УК.

³¹⁴ См. заявление от 2 марта 1992 года о присоединении Швейцарии к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (FF, 1992, III, 265 и далее, пункт 613), а также пояснения, содержащиеся в первоначальном докладе Швейцарии (пункт 68).

315. Кроме того, следует специально напомнить положения статьи 260-тер УК³¹⁵:

"Статья 260-тер. Преступная организация

1. Лицо, участвующее в организации, которая сохраняет свою структуру и состав в тайне и ставит целью совершение преступных насильственных актов или получение доходов преступными способами,

лицо, оказывающее поддержку подобной организации в ее преступной деятельности, наказывается лишением свободы сроком до пяти лет.

2. Судья может свободно смягчать наказание (статья 6) тому, кто пытался помешать организации в осуществлении преступной деятельности.

3. Наказанию подлежит также лицо, совершившее правонарушение за рубежом, если организация совершает или должна совершать свою преступную деятельность целиком или частично в Швейцарии. Применяется пункт 2.1 статьи 3".

316. В этой связи следует также напомнить о рекомендации Совета по прессе не публиковать писем читателей расистского содержания, особенно когда речь идет о скоординированных действиях, а также об обязательстве Швейцарии в отношении борьбы против пропаганды расизма в Интернете.

IX. РЕФОРМА ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНСТИТУЦИИ (ПУНКТ 9 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ)

317. В пункте 9 замечаний Комитет рекомендует полнее отразить положения Конвенции в ходе запланированной конституционной реформы. Он ожидал, что данная реформа ознаменует более недвусмысленный отказ от расовой дискриминации.

318. Как уже неоднократно указывалось и пояснялось (см. выше пункты 75 и след.), 1 января 2000 года вступила в силу новая Федеральная конституция, а вместе с ней и различные конкретные запреты на дискриминацию, содержащиеся в статье 8. В пункте 2 статьи 8 в текст Федеральной конституции было введено понятие "дискриминации". Что касается формулировки этой статьи, то новая конституция опирается на различные

³¹⁵ В отсутствие каких-либо решений в порядке осуществления статьи 260-тер УК до сих пор невозможно высказаться о применении этого положения и о судебной практике кантональных судов и Федерального суда.

международно-правовые акты. По своей общей направленности это конституционное положение созвучно гарантиям основных свобод на международном уровне, содержащимся, в частности, в ЕКПЧ (статья 14) и во втором Пакте (пункт 1 статьи 1; пункт 1 статьи 24 и статья 26), а также в многочисленных конституционных кантональных актах³¹⁶.

319. Это запрещение дискриминации, закрепленное в Конституции, может рассматриваться как качественный скачок по сравнению с "простым" равенством перед законом, предусматривавшимся статьей 4 прежней Конституции. Оно повышает критерии анализа и сокращает рамки субъективной оценки во всех случаях, когда правовые последствия прямо или косвенно вытекают из личностных характеристик, защищаемых от дискриминации, и, кроме того, позволяет в том же контексте увязать гарантию человеческого достоинства с равенством перед законом.

Х. ИНФОРМАЦИОННО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКИЕ КАМПАНИИ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ В КАЧЕСТВЕ ПРОФИЛАКТИЧЕСКИХ МЕР (ПУНКТ 10 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ)

320. В пункте 10 своих заключительных замечаний Комитет рекомендует такие другие профилактические меры, способствующие осуществлению Конвенции, как информационно-просветительские кампании.

321. Прежде всего необходимо напомнить, что Швейцария принимает активное участие в осуществлении резолюций, принятых в Вене главами государств и правительств стран - членов Совета Европы, т.е., главным образом, в выработке плана действий Совета Европы по борьбе с расизмом и нетерпимостью. Швейцария присоединилась к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в духе борьбы с расизмом и антисемитизмом. С учреждением в 1995 году Федеральной комиссии по борьбе с расизмом (ФКБР) Федеральный совет усилил свою деятельность в этой сфере и, более конкретно, в сфере профилактики. Выше в пунктах 218 и след. содержится подробная информация о деятельности ФКБР. Кроме того, на федеральном уровне проводятся также другие мероприятия. В качестве примера можно привести доклад о политическом экстремизме в армии в последние годы. В этом докладе делается вывод о том, что экстремистские настроения в армии примерно соответствуют настроениям, которые проявляются среди гражданского населения в целом, и что перечисленные случаи являются всего лишь исключениями. Доклад содержит однако твердо выраженное заключение о необходимости ясных санкций и об обязанности армии ни в коем случае не допускать в своей среде экстремистских движений. В этой связи Федеральный

³¹⁶ Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, p. 417.

департамент обороны, защиты населения и спорта (ДОЗС) особо причастен к анализу и осуществлению в сотрудничестве с другими компетентными службами других профилактических мер.

XI. БОРЬБА С ТЕНДЕНЦИЯМИ К РАСОВОЙ СЕГРЕГАЦИИ И
НАПРЯЖЕННОСТЬЮ, КОТОРАЯ МОЖЕТ ВОЗНИКНУТЬ
В ЭТОЙ СВЯЗИ (ПУНКТ 12 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ)

322. В пункте 12 заключительных замечаний Комитет призывает Швейцарию осуществлять контроль за всеми случаями напряженности, которые могут привести к практике расовой сегрегации, прилагать усилия по ликвидации любых негативных последствий, которые возникают в этой связи.

323. Иллюстрацией в данном случае может служить ответ Федерального совета от 31 мая 1999 года на запрос национального советника г-жи Бюльманн (98.3656) по поводу создания отдельных классов для швейцарских и иностранных учащихся. В сформулированной Федеральным советом позиции ясно осуждаются тенденции к расовой сегрегации и апартеиду, что вытекает из следующего отрывка:

"5. В Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации государства-участники особо осуждают расовую сегрегацию и апартеид и обязуются предупреждать, запрещать и искоренять практику такого рода на территориях, находящихся под их юрисдикцией (статья 3). Выражение "расовая дискриминация" означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни (пункт 1 статьи 1). Таким образом, создание отдельных классов для швейцарских и иностранных учащихся может входить в понятие расовой дискриминации. Разумеется, в пункте 2 статьи 1 предусматривается, что Конвенция не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства - участники Конвенции проводят или делают между гражданами и негражданами. Однако теория и практика сходятся в понимании того, что вопреки формулировке этого положения, которое может вызвать путаницу, действие Конвенции распространяется также на иностранных граждан. Буквальное толкование ясно противоречило бы целям Конвенции (ср. с заявлением Федерального совета от 2 марта 1992 года, FF, 1992, III, 265). Федеральный совет считает, что разделение учащихся несовместимо с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации".

XII. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА И ВЗНОСЫ НА ЦЕЛИ БОРЬБЫ С РАСИЗМОМ (ПУНКТ 14 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ)

324. В пункте 14 заключительных замечаний Комитет призывает Швейцарию внести свой вклад в Целевой фонд для Программы действий на Десятилетие действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации. Кроме того, он выражает надежду на то, что Федеральная комиссия по борьбе с расизмом получит адекватные ресурсы, позволяющие ей осуществлять свои задачи, и что другие организации и учреждения, занимающиеся вопросами межрасовых отношений, также получают необходимую поддержку.

325. Относительно финансовой поддержки ФКБР необходимо отметить, что эта комиссия, подобно другим внепарламентским консультативным комиссиям, располагает ежегодным бюджетом в 150 000 швейцарских франков. В октябре 1999 года после первых пяти лет функционирования ФКБР Генеральный секретариат Федерального департамента внутренних дел (ФДВД) предложил парламенту увеличить операционный бюджет ФКБР на 2001 год на 50 000 франков. В октябре 1998 года предложение меньшинства о выделении кредита на осуществление проектов в размере 350 000 франков было отклонено Национальным советом 86 голосами против 58. Из бюджета ФКБР оплачиваются денежное довольствие участникам заседаний, жалование председателя и текущие проекты Комиссии. Во многих случаях ФКБР работает с партнерами, которые участвуют в расходах на совместные проекты. До сегодняшнего дня расходы на перевод докладов ФКБР, выходящих на нескольких языках, а также на опубликование ее изданий покрывались Федеральным департаментом внутренних дел. По просьбе Федеральной канцелярии издания ФКБР, как правило, распространяются бесплатно.

326. В 1997 году Департамент внутренних дел оказал финансовую поддержку информационной кампании ФКБР ("*Der schöne Schein*"), выделив 70 000 швейцарских франков (в том числе на оплату исследования по оценке). В 1998 году ДВД выделил ФКБР 15 000 франков на проведение исследования, посвященного процедуре натурализации. ДВД постоянно пытался изыскивать средства для финансирования проектов, нацеленных на борьбу и профилактику расизма. Так, проект "*Medienpaket Rassismus*" 1998/1999 был профинансирован на 100 000 франков за счет поступлений от чеканки юбилейных монет и на 100 тысяч франков за счет фонда "Про Ювентуте". На другие менее масштабные проекты были выделены определенные суммы из Фонда "Про Патрия". В 1999 году ДВД выделил 45 000 франков на специальное издание *L'Éducateur* (*Schweizerische Lehrerzeitung* и *Scuola Ticinese*), посвященное роли Швейцарии во второй мировой войне и содержащее, в частности, резюме доклада ФКБР *Антисемитизм в Швейцарии*, дополненное педагогическими рекомендациями для преподавателей.

327. До сих пор не предусмотрено выделение федеральных ассигнований для того, чтобы заниматься на регулярной основе проблемой расизма или постоянно финансировать специализированные неправительственные организации. Однако в последние годы Конфедерация поддержала значительное число различных мероприятий. Нижеследующие примеры выбраны произвольно и не являются исчерпывающими:

а) в 1991 году Комиссия по социальному обеспечению и общественному здравоохранению обратилась к палатам Федерального собрания с парламентской инициативой создать Фонд "Обеспечение будущего для швейцарских кочевников", упоминаемый выше в разделе VII (пункты 292 и след.). Конфедерация обеспечила этому Фонду капитал в размере одного миллиона франков, а также на первые пять лет субсидию на операционную деятельность в размере 750 000 франков. Фонд был создан 1 мая 1997 года, и был назначен Совет Фонда в составе одиннадцати членов³¹⁷;

б) в декабре 1996 года Швейцария утвердила поправку к статье 8 Конвенции во изменение порядка финансирования Комитета с целью повышения его эффективности;

с) 19 февраля 1997 года Федеральный совет ассигновал на 1997–1999 годы по статье "добровольные акции в поддержку соблюдения прав человека и международного права" около 1,8 млн. швейцарских франков ежегодно, что позволит профинансировать такие акции, как составление руководства для инструкторов полиции. В рамках этих глобальных ассигнований можно будет профинансировать на 2000–2003 годы другие мероприятия в поддержку прав человека и международного права;

д) кроме того, Швейцария приняла обязательство в отношении Программы действий на Десятилетие действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации, оказав, в частности, поддержку международному совещанию экспертов "по процедурам правовой защиты, доступным жертвам проявлений расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и нетерпимости", которое состоялось 16–18 февраля 2000 года в процессе подготовки к Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (2001 год). Выделенная Швейцарией сумма в 50 000 франков покрыла более половины бюджета этого совещания;

е) начиная с 2001 года в соответствии с готовящимся постановлением по интеграции Конфедерация будет поддерживать интеграцию иностранцев на сумму, установленную на данный момент в размере 5 млн. швейцарских франков.

³¹⁷ Ежегодный доклад Фонда "Обеспечение будущего для швейцарских кочевников", стр. 2 франц. текста.

ХIII. ЗАЯВЛЕНИЕ, ПРЕДУСМОТРЕННОЕ В СТАТЬЕ 14 КОНВЕНЦИИ (ПУНКТ 15 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ)

328. В пункте 15 заключительных замечаний Комитет констатирует, что Швейцария еще не сделала заявления по процедуре индивидуальных сообщений, предусмотренного в статье 14. Некоторые члены Комитета просят Швейцарию рассмотреть возможность сделать такое заявление.

329. В настоящее время помимо процедуры индивидуальных сообщений (статья 14 Конвенции) администрация изучает вопрос о подписании или ратификации других международно-правовых актов, устанавливающих индивидуальную процедуру обжалования в рамках определенных конвенций Организации Объединенных Наций. Сформирована межведомственная рабочая группа в составе представителей Федерального департамента внутренних дел, Федерального департамента иностранных дел и Федерального департамента юстиции и полиции, которой поручено координировать завершение работы в связи со следующими документами:

- а) индивидуальной процедурой обжалования в рамках Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации;
- б) Факультативным протоколом к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин³¹⁸;
- с) первым Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах³¹⁹.

³¹⁸ 6 октября 1999 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении женщин 1979 года. В рамках активно проводимой политики в отношении прав человека и равенства Швейцария приняла участие в четырех заседаниях рабочей группы, которой была поручена разработка Факультативного протокола, и поддержала сформулированные принципы.

³¹⁹ На сегодняшний день Швейцария признает индивидуальную процедуру обжалования в рамках ЕКПЧ в Европейском суде по правам человека, а также процедуру индивидуальных сообщений Комитета против пыток. Признание индивидуальной процедуры обжалования в рамках Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и первого Факультативного протокола ко второму Пакту уже упоминалось в *Докладе о внешней политике Швейцарии в 90-е годы* (ноябрь 1993 года) и в *Программе работы законодательного органа на 1995–1999 годы* (FF, 1996, II, 293 и далее). В скором времени в этой сфере должны появиться позитивные изменения (см. *Доклад о программе работы законодательного органа на 1993–2003 годы* от 1 марта 2000 года, приложение 2).

Перечень сокращений

П Конст.	Прежняя Конституция Швейцарской Конфедерации от 29 мая 1874 года (RS 101)
ЕА	Европейские архивы
ФП	Федеральное постановление
ФПОХ	Федеральное постановление общего характера
APS	<i>Année politique Suisse/Schweizerische Politik</i> , ежегодник (с 1965 года) Института политических наук Бернского университета (цит. по годам и стр.)
ШЕМП	<i>Швейцарский ежегодник международного права</i>
ПФС	<i>Сборник постановлений Федерального суда Швейцарии</i>
ЕЕА	Единый европейский акт (JO CE L 169/1 [1987])
ОБ + НС/СК	" <i>Официальный бюллетень Федерального собрания, Национального совета/Совета кантонов</i> " (до 1962 года: стенографический отчет CN/CE)
Стеногр. отчет НС + СК	Стенографический отчет НС + СК Федерального собрания (с 1962 года " <i>Официальный бюллетень</i> ")
ККДГО	Конференция кантональных директоров государственного образования
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (RS 0.101) [Европейская конвенция о правах человека]
ФКЕ	Федеральная комиссия по делам иностранцев
ФКР	Федеральная комиссия по борьбе с расизмом
ch.	chiffre(s) - пункт(ы)

СЕС	Суд европейских сообществ
НС	Национальный совет
ДЗ	Федеральный закон от 30 марта 1911 года о внесении дополнений в Гражданский кодекс Швейцарии (книга пятая: Обязательственное право) [RS 220]
счит.	считая (в ПФС)
УК	Уголовный кодекс Швейцарии от 21 декабря 1937 года (RS 311.0)
ВУК	Военный уголовный кодекс от 13 июня 1927 года (RS 321.0)
ЕКПП	Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания
ШКОПУ	Швейцарская комиссия по вопросам обжалования в области предоставления убежища
Фед. конст.	Новая Федеральная конституция от 18 апреля 1999 года (RS 101)
ВК	Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 года (RS 0.111)
УПРС	Управление по вопросам развития и сотрудничества
ДОЗНС	Федеральный департамент обороны, защиты населения и спорта
ЕП	Европейское право
ФДИД	Федеральный департамент иностранных дел
ФДВД	Федеральный департамент внутренних дел
ФДЮП	Федеральный департамент юстиции и полиции
перех. полож.	переходное положение

ЕКРН	Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости
ДУЕЭС	Договор об учреждении Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 года (см. статью G договора о ЕС от 7 февраля 1992 года)
МПУД	Федеральный закон о международной взаимной помощи по уголовным делам (RS 351.1)
EuGRZ	<i>Europäische Grundrechte-Zeitschrift</i> (с 1974 года)
фед.	федеральный
FF	<i>Feuille fédérale</i> - "Федеральный бюллетень"
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland от 23 мая 1949 года (Боннская конституция) [BGBl.S. 1, BGBl.III 100-1]
Ggh	<u><i>Gesetzgebung heute, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung</i></u> (с 1990 года)
JAAC	<u><i>Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération</i></u> (том, год, номер)
ЗСБН	Федеральный закон об обязательном страховании по безработице и возмещении в случае неплатежеспособности от 25 июня 1982 года
ЗМС	Закон о медицинском страховании от 18 марта 1994 года (RS 832.10)
ЗПУ	Закон о предоставлении убежища от 26 июня 1998 года (RS 142.31)
ЗПЖП	Федеральный закон от 4 октября 1991 года о помощи жертвам правонарушений (RS 312.5)
ЗССПК	Федеральный закон о страховании по старости и на случай потери кормильца от 20 декабря 1946 года (RS 831.10)
ЗПП	Федеральный закон о политических правах от 17 декабря 1976 года (RS 161.1)
ЗРМЖ	Федеральный закон о равенстве мужчин и женщин от 24 марта 1995 года (RS 151)
ФЗ	Федеральный закон

ЗГ	Федеральный закон о приобретении и утрате швейцарского гражданства от 29 сентября 1952 года (RS 141.0)
ЗСПА	Федеральный закон о структуре правительства и администрации
ЗППИ	Федеральный закон о пребывании и постоянном проживании иностранцев от 26 марта 1931 года (RS 142.20)
ЗТД	Федеральный закон о трудовой деятельности в промышленности, ремесленном производстве и торговле от 13 марта 1964 года (RS 822.11)
NJW	<u>Neue Juristische Wochenschrift</u> (том, [год], страница)
НС	Новая серия
NZZ	<u>Neue Zürcher Zeitung</u>
У	Указ
ФУБ	Федеральное управление по делам беженцев
ФУ	Федеральное управление
ФУДИ	Федеральное управление по делам иностранцев
ФСУ	Федеральное статистическое управление (Швейцарский статистический ежегодник)
ЗС	Федеральный закон о судоустройстве от 16 декабря 1943 года
УОИ	Указ Федерального совета об ограничении численности иностранцев от 6 октября 1986 года (RS 823.21)
Первый Пакт	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года (RS 0.103.1)
Второй Пакт	Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года (RS 0.103.2)
PJA/AJP	<u>Pratique juridique actuelle/Aktuelle Juristische Praxis</u>
ЗФП	Федеральный закон о федеральной процедуре от 15 июня 1934 года (RS 312.0)

Проект конст.	Проект конституции (проект Федеральной конституции от 19 мая 1995 года)
RDS	<u>Revue de droit suisse</u> – ["Журнал швейцарского права"] (с 1852 года); новая серия с 1882 года (том новой серии, [год], полутом, страница)
Recht	<u>recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis</u> (с 1983 года)
RJB	<u>Revue de la Société des juristes bernois</u>
RO	<u>Recueil officiel des lois fédérales</u> ["Официальный сборник федеральных законов"] (цитируется по году или тому)
RS	<u>Recueil systématique du droit fédéral</u> ["Систематический сборник федерального права"]
ГСЭ	Государственный секретариат по вопросам экономики
SJZ	<u>Schweizerische Juristen-Zeitung</u> (с 1904 года)
ШОПСИ	Швейцарское общество прикладных социальных исследований
СТС	Статут государственных служащих
ZaöRV	<u>Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht</u>
ZBI	<u>Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht</u> (с 1900 года) [до 1988 года: <u>Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung</u>]
ZBJV	<u>Zeitschrift des bernischen Juristenvereins</u>
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Перечень приложений*

1. Федеральная конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года (RS 101).
2. Доклад Федерального совета о политике Швейцарии в поддержку прав человека от 16 февраля 2000 года (рекомендация относительно обращения Баумлина [CN 97.3621] "Доклад о согласованности").
3. Федеральное статистическое управление (изд.), La polulation entangère en Suisse, 1998, Neuchâtel, 1999.
4. Управление по вопросам развития и сотрудничества, перечень публикаций.
5. Федеральная комиссия по борьбе с расизмом (изд.), TANGRAM, 1/96, ("Статья о расовой дискриминации"); 3/97 ("Tsiganes"); 7/99 ("Les musulmans en Suisse").
6. Резюме соответствующих кантональных судебных решений.

Все остальные тексты законов и документов, цитированных или упомянутых в настоящем докладе, могут быть получены в отделе международных отношений Федерального департамента юстиции, 3003 Берн.

* Приложения, с которыми можно ознакомиться в Управлении Верховного комиссара по правам человека.