



*МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНВЕНЦИЯ
О ЛИКВИДАЦИИ
ВСЕХ ФОРМ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ*

Distr.
GENERAL

CERD/C/CHE/6
16 April 2007

RUSSIAN
Original: FRENCH

КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ
ДИСКРИМИНАЦИИ

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

**Четвертый, пятый и шестой периодические доклады государств-участников,
подлежавшие представлению в 2005 году**

Добавление

ШВЕЙЦАРИЯ*

[14 ноября 2006 года]

* В настоящем докладе в виде единого документа приведены четвертый, пятый и шестой периодические доклады Швейцарской Конфедерации, подлежавшие представлению 29 декабря 2003 года и 29 декабря 2005 года, соответственно. Второй и третий периодические доклады Швейцарской Конфедерации и краткие отчеты о заседаниях, на которых они были рассмотрены Комитетом, см. в документах CERD/C/351/Add.2 и CERD/C/SR.1495, 1496, 1520.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 6	8
I. ЧАСТЬ ПЕРВАЯ: ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	7 - 85	9
A. Вводное замечание	7	9
B. Эволюция демографической структуры	8 - 19	10
1. Постоянно проживающее иностранное население	8	10
2. Иммиграция	9 - 10	11
a) <i>Распределение иммигрантов по странам</i> <i>происхождения</i>	9	11
b) <i>Причины иммиграции</i>	10	12
3. Убежище	11 - 14	13
4. Языковые меньшинства	15 - 16	15
5. Религиозные меньшинства	17 - 18	15
6. Этнические меньшинства	19	16
C. Конституционные и законодательные основы	20 - 52	16
1. Подписание и ратификация международных конвенций	21 - 30	16
a) <i>Международные конвенции Организации</i> <i>Объединенных Наций</i>	21 - 25	16
b) <i>Региональные конвенции по правам человека</i> ...	26 - 27	18
c) <i>Пересмотр Федеральной конституции</i> <i>(Конст.)</i>	28 - 30	18
2. Изменения в уголовном законодательстве	31 - 35	19
a) <i>Уголовный кодекс</i>	31 - 33	19
b) <i>Уголовная процедура</i>	34	20
c) <i>Введение в действие Федерального закона</i> <i>о тайном расследовании</i>	35	20
3. Изменения в гражданском праве	36	21
4. Изменения в публичном праве	37 - 50	21
a) <i>Частичный пересмотр Закона об убежище</i>	37 - 41	21
b) <i>Полный пересмотр Федерального закона</i> <i>об иностранцах (ФЗИ)</i>	42 - 44	24
c) <i>Другие изменения в законодательстве</i> <i>об иностранцах и предоставлении убежища</i> ...	45 - 48	25
d) <i>Другие изменения в области публичного</i> <i>права</i>	49 - 50	26

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Глава	Пункты	Стр.
5. Реформы кантональных конституций	51 - 52	26
D. Общая политика борьбы с расовой дискриминацией	53 - 85	27
1. Общие замечания	53 - 55	27
2. Национальные меньшинства	56 - 64	28
a) Языковые меньшинства	56	28
b) Религиозные меньшинства	57 - 63	28
c) Кочевое население	64	31
3. Иностранное население	65 - 82	31
a) Миграционная политика	65 - 70	31
b) Политика в вопросах предоставления убежища	71	32
c) Политика в области интеграции	72 - 78	32
d) Лица без документов	79 - 82	36
4. Деятельность по борьбе с расизмом	83 - 85	39
a) Национальный уровень	83 - 84	39
b) Международный уровень	85	39
II. РАССМОТРЕНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТАТЕЙ 2-7 КОНВЕНЦИИ	86 - 233	41
A. Осуждение расовой дискриминации (статья 2)	86 - 90	41
1. Соблюдение государством принципа равного обращения (подпункты a) и b) пункта 1 статьи 2)	86 - 88	41
2. Проблема дискриминации применительно к иностранцам и оговорка, высказанная Швейцарией в связи с ее иммиграционной политикой (подпункт a) пункта 1 статьи 2)	89	42
3. Запрещение дискриминации и его применение к отношениям между физическими лицами (подпункты c) и d) пункта 1 статьи 2)	90	42
B. Осуждение апартеида (статья 3)	91 - 97	42
1. В Швейцарии	91 - 92	42
2. В Южной Африке	93 - 97	43
C. Меры наказания за некоторые акты расовой дискриминации (статья 4)	98 - 110	45

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Глава	Пункты	Стр.
1. Практика Федерального суда в связи со статьёй 261-бис Уголовного кодекса и статьёй 171с Военного уголовного кодекса	106 - 107	47
2. Изменения в законодательстве, направленные на борьбу с расизмом	108 - 110	48
D. Ликвидация расовой дискриминации, в частности в сфере некоторых прав человека (статья 5)	111 - 191	49
1. Право на равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие (пункт а) статьи 5)	111 - 121	49
a) Судебная реформа	113 - 117	49
b) Федеральный закон о тайных расследованиях и Федеральный закон о контроле за перепиской и средствами телекоммуникации	118 - 119	51
c) Всесторонняя реформа федеральной судебной системы	120 - 121	51
2. Право на личную безопасность и защиту со стороны государства (пункт b) статьи 5)	122 - 125	52
3. Политические права (пункт c) статьи 5)	126 - 128	54
4. Прочие гражданские права (пункт d) статьи 5)	129 - 158	55
a) Право на свободу передвижения и выбор своего места жительства на территории государства (подпункт i) пункта d) статьи 5) ...	129 - 131	55
b) Право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (подпункт ii) пункта d) статьи 5)	132	55
c) Право на гражданство (подпункт iii) пункта d) статьи 5)	133 - 136	55
d) Право на вступление в брак и на выбор супруга (подпункт iv) пункта d) статьи 5)	137 - 141	57
e) Право на владение имуществом (подпункт v) пункта d) статьи 5)	142	58
f) Право наследования (подпункт vi) пункта d) статьи 5)	143	59

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

<i>Глава</i>		<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
	<i>g) Право на свободу мысли, совести и религии (подпункт vii) пункта d) статьи 5)</i>	144 - 153	59
	<i>h) Право на свободу убеждений и на свободное выражение их (подпункт vii) пункта d) статьи 5)</i>	154 - 156	63
	<i>i) Право на свободу мирных собраний и ассоциаций (подпункт ix) пункта d) статьи 5) ..</i>	157 - 158	63
5.	<i>Экономические, социальные и культурные права (пункт e) статьи 5)</i>	159 - 191	64
	<i>a) Право на труд (подпункт i) пункта e) статьи 5)</i>	164 - 177	65
	<i>b) Профсоюзные права (пункт ii) пункта e) статьи 5)</i>	178	69
	<i>c) Право на жилище (пункт iii) пункта e) статьи 5)</i>	179 - 183	69
	<i>d) Право на здравоохранение, медицинскую помощь и социальное обеспечение (подпункт iv) пункта e) статьи 5)</i>	184 - 189	70
	<i>e) Право на образование и профессиональную подготовку (подпункт v) пункта e) статьи 5) ...</i>	190	72
	<i>f) Право на доступ к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования (пункта f) статьи 5)</i>	191	72
Е.	<i>Обеспечение эффективных средств правовой защиты (статья 6)</i>	192 - 193	72
Ф.	<i>Меры в области просвещения, образования, культуры и информации (статья 7)</i>	194 - 233	74
1.	<i>Служба по борьбе с расизмом (СБР)</i>	194 - 205	74
	<i>a) Деятельность СБР</i>	195 - 198	74
	<i>b) Фонд проектов по борьбе с расизмом и за права человека</i>	199 - 205	76
2.	<i>Федеральная комиссия по борьбе с расизмом (ФКР)</i>	206 - 211	79
3.	<i>Федеральная комиссия по делам иностранцев (ФКИ)</i>	212 - 215	81
4.	<i>Меры, касающиеся просвещения и образования</i>	216 - 221	82

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Глава	Пункты	Стр.
5. Средства массовой информации	222 - 233	84
a) Швейцарский совет по печати	223 - 224	85
b) Независимый орган по рассмотрению жалоб по вопросам радио- и телевидения (НОРЖ)	225 - 227	86
c) Швейцарское телевидение (ШОРТ)	228	87
d) Национальная служба по координации противодействия преступлениям, совершаемым с помощью Интернета (СКППИ)	229	88
e) Исследование о стереотипизации образа евреев в средствах массовой информации	230 - 231	88
f) Конференции	232 - 233	89
III. РЕАКЦИЯ НА ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ КОМИТЕТА ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ ОТ 21 МАРТА 2002 ГОДА	234 - 349	90
A. Общие замечания	234	90
B. Федерализм (CERD/C/60/CO/14, пункт 8)	235 - 240	90
C. Сохранение враждебного отношения к чернокожим, мусульманам и просителям убежища (CERD/C/60/CO/14, пункт 9)	241 - 249	92
D. Процедуры натурализации (CERD/C/60/CO/14, пункт 10) .	250 - 269	95
1. Постановления Федерального суда	250 - 252	95
2. Изменения в законодательстве, связанные с натурализацией	253 - 261	96
3. Экзамен по языку	262 - 263	98
E. Создание отдельных классов для иностранных учащихся (CERD/C/60/CO/14, пункт 11)	264 - 269	99
F. Полиция (CERD/C/60/CO/14, пункт 12)	270 - 277	102
1. Полицейское насилие	270 - 272	102
2. Посредник	273	104
3. Наем на работу в полицию членов групп меньшинств	274	104
4. Профессиональная подготовка и информирование ...	275 - 277	104
G. Федеральная комиссия по борьбе с расизмом (CERD/C/60/CO/14, пункт 13)	278 - 279	106

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
1. Федеральная комиссия по борьбе с расизмом и Служба по борьбе против расизма	278	106
2. Орган защиты прав человека	279	106
Н. Иммиграционная политика (CERD/C/60/CO/14, пункт 14)	280	107
I. Лица, ведущие кочевой образ жизни (CERD/C/60/CO/14, пункт 15)	281 - 310	108
1. Тенденции на национальном уровне	282 - 288	108
2. Международные организации	289 - 292	111
3. Образование	293 - 294	112
4. Запрещение детского труда	295 - 297	113
5. Разрешения на занятие разъездной торговлей	298	114
6. Язык	299 - 301	114
7. Места стоянок и транзита	302 - 310	115
a) Положение и потребности	302 - 306	115
b) Уже принятые меры	307 - 309	117
J. Расовая дискриминация в частном секторе (CERD/C/60/CO/14, пункт 16)	310 - 344	118
1. Общие положения	311 - 316	118
2. Сфера занятости	317 - 325	120
3. Жилье	326 - 329	123
4. Образование	330 - 336	124
5. Здравоохранение	337 - 341	127
6. Доступ к любому месту и виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования .	342 - 344	129
К. Статья 14 Конвенции (CERD/C/60/CO/14, пункт 17)	345	130
L. Осуществление Дурбанской декларации и Программы действий (CERD/C/60/CO/14, пункт 18)	346 - 348	130
Перечень сокращений		132

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 осуществляются в жизнь положения Конвенции.

2. В своих заключительных замечаниях (CERD/C/60/CO/14) Комитет по ликвидации расовой дискриминации (далее "Комитет") рекомендовал Швейцарии представить ее четвертый периодический доклад, подлежавший представлению 29 декабря 2003 года, и ее пятый периодический доклад, подлежавший представлению 29 декабря 2005 года, в форме единого доклада (в который мог бы быть включен также шестой периодический доклад).

3. Настоящий доклад подготовлен в соответствии с общими руководящими принципами Комитета (CERD/C/70/Rev.5). С основными демографическими, экономическими и социальными параметрами, а также с описанием швейцарской политической системы можно ознакомиться в базовом документе по Швейцарии (HRI/CORE/1/Add.29/Rev.1). В настоящем сводном докладе, объединяющем четвертый, пятый и шестой периодические доклады, охвачен период с февраля 2002 по апрель 2006 года³. Он является продолжением второго и третьего периодических докладов, а также дополнительного доклада (CERD/C/351/Add.2), которые делегация Швейцарии представила Комитету 4 и 5 марта 2002 года⁴. Он имеет целью дополнить и обновить доклады, которые были представлены до настоящего времени.

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

¹ ОС 1995 1163 s.; ФБ 1992 III 265.

² СС 0.104.

³ В настоящее время данные Федерального статистического управления охватывают период только до 2004 года.

⁴ См. краткие отчеты о 1495-м заседании Комитета, состоявшемся 4 марта 2002 года (CERD/C/SR.1495), и о 1496-м заседании Комитета, состоявшемся 5 марта 2002 года (CERD/C/SR.1496).

- в первой части, озаглавленной "Общие сведения", содержатся некоторые замечания относительно эволюции демографической структуры в Швейцарии и приводится информация общего характера об имевших место в Швейцарии политико-правовых изменениях в охватываемых Конвенцией областях со времени представления второго и третьего докладов;
- во второй части проводится рассмотрение указанных изменений в свете положений Конвенции, а также содержится обновленный комментарий к ее статьям 2-7;
- третья, и последняя, часть посвящена заключительным замечаниям, высказанным Комитетом в отношении второго и третьего периодических докладов Швейцарии. В ней изложены замечания Швейцарии по вопросам, которые вызвали обеспокоенность Комитета и по которым он просил представить дополнительную информацию.

5. Настоящий доклад был разработан и составлен Отделом международного публичного права. В рамках процедуры межведомственных консультаций были проведены консультации с соответствующими ведомствами. Федеральной комиссии по борьбе с расизмом, Федеральной комиссии по делам иностранцев, а также некоторым независимым организациям также было предложено изложить свои мнения.

6. Доклад опубликован на французском, немецком и итальянском языках. Он будет размещен для ознакомления на сайте Федерального департамента иностранных дел⁵.

I. ЧАСТЬ ПЕРВАЯ: ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

A. Вводное замечание

7. В данной главе в первую очередь дается краткое описание изменений в составе населения Швейцарии, имевших место со времени представления второго и третьего периодических докладов. Кроме того, в ней приводятся исходные сведения общего характера об эволюции внутренних правовых норм за прошедшее время и обзор политики, проводимой в настоящее время швейцарскими властями с целью ликвидации всех форм расовой дискриминации.

В. Эволюция демографической структуры

1. Постоянно проживающее иностранное население

8. На конец 2004 года на постоянной основе в Швейцарии проживало 7 415 102 человека, из которых 20,6% не являлись швейцарскими гражданами⁶. В 2004 году численность иностранного населения, постоянно проживающего в Швейцарии, увеличилась на 23 756 человек (1,6%) по сравнению с предшествовавшим годом и достигла 1 524 663 человек. Следует отметить, что доля обладателей краткосрочных видов на жительство (не более двенадцати месяцев) увеличилась на 57%, в то время как доля постоянно проживающих иностранцев осталась практически неизменной⁷. Среди иностранцев мужчины составляют 53%, а женщины - 47%⁸.

Таблица 1. Постоянно проживающее иностранное население с разбивкой по странам происхождения, 2001-2004 годы

Страна	2001	2002	2003	2004	в %
Италия	315 619	309 913	305 371	301 736	19,8
Сербия и Черногория	195 436	198 700	200 349	199 739	13,1
Португалия	136 135	141 696	150 448	160 249	10,5
Германия	117 656	126 048	134 681	145 967	9,6
Турция	79 990	79 330	78 120	77 058	5,0
Испания	81 806	79 729	77 578	75 085	4,9
Франция	63 329	65 113	66 917	68 850	4,5
Македония	58 549	59 926	60 676	61 008	4,0
Босния и Герцеговина	45 913	46 138	45 554	44 872	2,9
Хорватия	44 035	43 510	42 852	41 908	2,7
Другие	305 739	323 459	334 952	348 191	22,8

Источник: Федеральное управление статистики, "Статистические данные о проживающем в стране иностранном населении (ПЕТРА), по состоянию на 31 декабря".

⁶ *Источник:* Федеральное статистическое управление, "Ежегодный статистический обзор численности населения (ЕСПОП)". В приведенных данных не учтены лица, имеющие краткосрочный вид на жительство, и лица, пребывание которых в Швейцарии связано с осуществлением права на убежище.

⁷ *Источник:* Федеральное управление по вопросам миграции, "Численность постоянно проживающего иностранного населения с разбивкой по месту жительства (кантоны) и группам иностранцев, на конец декабря 2004 года".

⁸ *Источник:* Федеральное управление статистики, "Ежегодный статистический обзор численности населения (ЕСПОП) за 2004 год (предварительные результаты)", февраль 2005 года.

Таблица 2. Происхождение иностранцев с разбивкой по континентам

Континент	2001	2002	2003	2004	в %
Европа	1 272 457	1 288 587	1 304 169	1 321 981	86,7
в том числе страны - члены ЕС и ЕАСТ	(833 515)	(844 828)	(859 489)	(879 153)	(57,6)
Африка	38 785	41 676	44 326	46 578	3,0
Америка	53 268	55 875	57 560	59 325	3,9
Азия	79 609	87 260	91 369	93 275	6,1
Австралия, Океания	3 180	3 317	3 259	3 278	0,2
Лица без гражданства или неизвестного происхождения	254	251	224	226	0,02
Итого	1 447 553	1 476 966	1 500 907	1 524 663	

Источник: Федеральное управление статистики, "Статистические данные о проживающем в стране иностранном населении (ПЕТРА), по состоянию на 31 декабря".

2. Иммиграция

а) Распределение иммигрантов по странам происхождения

9. В 2004 году общая численность иностранных иммигрантов вновь несколько превысила уровень предшествовавшего года. Если учитывать все разрешения на пребывание, предоставленные в соответствии с законодательством об иностранцах, то можно говорить о тенденции к увеличению численности иммигрантов начиная с 1995 года, за исключением 1997, 2000 и 2003 годов, когда отмечалось незначительное сокращение их числа⁹.

Таблица 3а. Распределение иммигрантов по странам и регионам происхождения

Страны и регионы	2000	2001	2002	2003	2004
Европа					
Германия	12 011	14 121	15 574	15 133	18 221
Португалия	4 311	4 347	9 005	12 228	13 539
бывшая Югославия	9 868	11 628	11 609	9 705	8 906
Франция	6 365	6 491	6 936	6 865	6 936
Италия	4 541	4 625	5 961	5 820	5 859
Соединенное Королевство	3 631	3 948	3 248	2 980	3 069
Турция	2 403	2 858	3 063	2 806	2 467
Австрия	1 887	2 350	2 629	2 046	2 273
Испания	1 490	1 540	1 833	1 819	1 752
Нидерланды	1 215	1 322	1 209	1 100	1 137
Другие европейские государства	9 171	10 348	9 481	8 776	9 050

⁹ La population étrangère en Suisse, édition 2005, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel 2005, p. 36ss.

Страны и регионы	2000	2001	2002	2003	2004
Другие континенты	2000	2001	2002	2003	2004
Азия	11 535	18 189	16 486	12 911	11 569
Америка	9 764	10 750	10 604	9 697	9 582
Африка	5 158	6 265	6 536	6 254	5 800
Австралия, Океания	824	943	814	652	637
Лица без гражданства или неизвестного происхождения	26	21	26	20	37
Итого	84 200	99 746	105 014	98 812	100 834

Источник: Федеральное управление статистики, "Статистические данные о проживающем в стране иностранном населении (ПЕТРА)". В таблице не учтены обладатели краткосрочных видов на жительство и лица, проживающие в Швейцарии в силу права на убежище.

b) Причины иммиграции

10. В 2004 году в очередной раз нашла свое подтверждение наблюдавшаяся с начала 90-х годов тенденция к значительному изменению причин иммиграции: от силы одна треть (31,7%) иммигрантов с предполагаемым длительным сроком пребывания въехала в Швейцарию в качестве иностранных работников. В 40,3% случаев въезд на территорию Швейцарии был обусловлен семейными причинами (воссоединение семей, вступление в брак с гражданином (гражданкой) Швейцарии). Доля лиц, въехавших в Швейцарию для пребывания в течение нескольких лет, в общей численности иммигрантов соответствовала в 2004 году 36,9%. В том же году большинство (55,4%) составляли лица, прибывшие в страну на непродолжительный срок. Опять же в 2004 году доля иностранцев, въехавших в Швейцарию на основании законодательства об убежище, не превышала 7,7%¹⁰.

Таблица 3b. Иммиграция в 2004 году с указанием мотивов иммиграции

Иммиграция в 2004 году с указанием мотивов иммиграции	Общая численность	В %
Воссоединение семьи	38 836	40,3
Деятельность, приносящая доход - по квоте	30 487	31,7
Деятельность, приносящая доход - без квоты	3 633	3,8
Иммиграция иностранцев, не занимающихся приносящей доход деятельностью	4 765	4,9
Репатриация в Швейцарию	148	0,2

¹⁰ Ibid., p. 32.

Иммиграция в 2004 году с указанием мотивов иммиграции	Общая численность	В %
Профессиональная подготовка и повышение квалификации	13 003	13,5
Предоставление статуса беженца	1 007	1,0
Случаи крайней необходимости	3 344	3,5
Иные мотивы въезда в Швейцарию	1 047	1,1
Итого	96 270	100

Источник: Федеральное управление по вопросам миграции.

3. Убежище

11. В 2004 году уменьшение числа новых ходатайств о предоставлении убежища в Швейцарии было более заметным, чем в других странах Европы. Действительно, в Западной Европе было отмечено общее сокращение числа таких ходатайств, но в Швейцарии эта тенденция проявилась еще более отчетливо, поскольку в ней это сокращение по сравнению с предыдущим годом достигло 32,3%. Те 14 248 новых ходатайств, которые были получены, представляют собой самый низкий показатель за период с 1987 года. Юго-Восточная Европа по-прежнему является регионом, откуда пребывает наибольшее число просителей убежища, и опережает Содружество Независимых Государств, которое занимает второе место в течение уже достаточно продолжительного времени. Напротив, просителей убежища из стран Западной Африки стало намного меньше, чем несколько лет назад¹¹.

Таблица 4. Просители убежища с разбивкой по странам происхождения

Просители убежища с разбивкой по странам происхождения (по состоянию на 31 декабря каждого года, в тыс. чел.)	2001	2002	2003	2004
Итого	65,7	66,5	64,6	55,1
Сербия и Черногория	17,0	15,3	13,4	11,4
Босния и Герцеговина	5,5	5,6	5,0	4,0
Турция	3,6	4,0	3,8	3,2
Шри-Ланка	9,7	5,6	3,9	3,0
Сомали	4,3	3,9	3,8	4,0
Ирак	3,0	3,1	3,8	3,7

¹¹ Федеральное управление по вопросам миграции, "Статистические данные по вопросам предоставления убежища, 2004 год".

Просители убежища с разбивкой по странам происхождения (по состоянию на 31 декабря каждого года, в тыс. чел.)	2001	2002	2003	2004
Ангола	2,8	3,3	3,2	2,9
Эфиопия	1,4	1,6	1,8	1,7
Алжир	1,1	1,5	1,6	1,1
Иран	1,1	1,2	1,2	1,2

Источник: Федеральное управление статистики, "Статистические данные о проживающем в стране иностранном населении (ПЕТРА)"; без учета лиц, признанных беженцами.

12. На конец 2004 года 79 374 человека проживали в Швейцарии на основании разрешения на пребывание в стране, выданного в связи с подачей ходатайства о предоставлении убежища. Из них 30,6% имели статус беженцев, 29,5% были допущены в страну на временной основе, а в отношении 17,19% осуществлялась исполнительная процедура после вынесения окончательного решения. Что же касается остальных случаев, то 6 251 ходатайство находилось на рассмотрении в первой инстанции, и 11 214 ходатайства, по которым были приняты решения в первой инстанции, еще не вступили в силу (22% лиц, подавших ходатайство о предоставлении убежища)¹².

13. В 2004 году решения в первой инстанции были вынесены по 19 157 ходатайствам, что на 29,9% меньше, чем в 2003 году. В 5 193 случаях ходатайства не были приняты к рассмотрению. В 2004 году процентная доля удовлетворенных ходатайств о предоставлении убежища составила 9,2%. В том же году число лиц, прекративших добиваться предоставления убежища, превысило число новых просителей. К первой категории относятся, с одной стороны, те, кто по доброй воле или в надзорном порядке выехал из Швейцарии в страны происхождения или в третью страну после завершения процедуры рассмотрения их ходатайств о предоставлении убежища, а с другой - те лица, которые отказались от продолжения процедуры получения убежища после вынесения решения о неприемлемости ходатайства. Помимо этого, дела еще 1 143 лиц были переданы из ведения Конфедерации в ведение кантонов.

14. Тенденция к уменьшению числа новых ходатайств о предоставлении убежища, проявившаяся в июне 2004 года, когда из месяца в месяц таких ходатайств подавалось все меньше и меньше, сохранилась и в 2005 году, достигнув к февралю минимального уровня (674 ходатайства). В последующие месяцы количество ходатайств вновь стало

¹² Там же.

увеличиваться и вышло на уровень 892 ходатайств в августе 2005 года. К концу августа насчитывалось в общей сложности 73 379 зарегистрированных просителей убежища. По делам 5 214 человек еще осуществлялась процедура рассмотрения в первой инстанции¹³.

4. Языковые меньшинства

15. Основными языками, на которых говорит большинство населения нашей страны, остаются немецкий (63,7%), французский (20,4%), итальянский (6,5%) и ретороманский (0,5%). Удельная доля других языков составляет 8,9%. По сравнению с 1990 годом это соотношение четырех национальных языков осталось практически неизменным. А вот в чем произошли изменения, так это в численности лиц, говорящих на сербском, хорватском, албанском, португальском, испанском, английском и турецком языках, которая в настоящее время превышает число жителей страны, говорящих на ретороманском языке.

16. В отличие от неизменившегося соотношения национальных языков в соотношении других языков произошли определенные сдвиги. Хотя их доля в целом также практически осталась той же, славянские языки стали более распространенными в ущерб языкам, восходящим к латыни: так, 1,4% населения разговаривает на одном из славянских языков бывшей Югославии, 1,3% - на албанском, 1,2% - на португальском, 1,1% - на испанском, 1% - на английском и 2,9% - на другом языке¹⁴. При этом подавляющее большинство иностранцев владеют одним из национальных языков и используют его в качестве основного языка.

5. Религиозные меньшинства

17. Приверженцы римско-католической церкви (41,8%) и последователи евангелической реформатской церкви (33,0%) по-прежнему являются двумя основными религиозными группами Швейцарии. В 90-е годы конфессиональная принадлежность характеризовалась двумя весьма отчетливыми тенденциями: резким увеличением доли лиц, не причисляющих себя более ни к одной из религиозных общин (с 7,4% до 11,1%), и ростом религиозных общин православных христиан и мусульман.

¹³ Федеральное управление по вопросам миграции, "Статистические данные по вопросам предоставления убежища, август 2005 года".

¹⁴ Федеральное управление статистики, Нёвшатель, 2003 год - "Федеральная перепись населения 2000 года - Структура населения, основной язык и религия".

18. В частности, численность мусульман за последние десять лет практически удвоилась, увеличившись со 152 200 человек до 310 800 человек (4,3% постоянного населения). Столь стремительный рост объясняется прежде всего притоком мигрантов из Косово, Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македонии и Турции. Иммигранты из Сербии, Черногории, Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македонии и других стран Центральной и Восточной Европы также существенно усилили православно-христианские религиозные общины. В настоящее время они насчитывают более 130 000 человек (1,8%) и стали таким образом третьей по значимости христианской конфессией. Та доля, которую составляют религиозные иудейские общины (0,2 %), напротив осталась неизменной¹⁵.

6. Этнические меньшинства

19. В своем специальном докладе по вопросам планирования землепользования и юридического статуса кочевого населения, опубликованном в 2001 году, Фонд "За обеспечение будущего кочевого населения Швейцарии" оценивает численность этой группы населения в Швейцарии приблизительно в 35 000 человек, из которых примерно 3 000, по всей видимости, по-прежнему ведут кочевой образ жизни.

С. Конституционные и законодательные основы

20. Общие основы конституционального и законодательного порядка, предназначенные для борьбы с расизмом, были изложены в предыдущих докладах (CERD/C/351/Add.2 и HRI/CORE/1/Add.29/Rev.1). Поэтому в следующей главе мы упомянем лишь о тех конституционных или законодательных основах, которые были пересмотрены или вступили в силу за прошедший период. В зависимости от их значимости эти документы будут более подробно освещены во второй или третьей части настоящего доклада.

1. Подписание и ратификация международных конвенций

а) Международные конвенции Организации Объединенных Наций

21. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах¹⁶, вступил в силу для Швейцарии 26 июля 2002 года.

22. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, был подписан 7 сентября 2000 года.

¹⁵ Федеральное управление статистики, Нёвшатель, 2003 год "Федеральная перепись населения 2000 года – Структура населения, основной язык и религия".

¹⁶ CC 107.1

Для его ратификации парламентом потребовалось привести положения уголовного законодательства, регулирующие наказание за преступление в виде торговли людьми (ст. 182 УК) в соответствие с международными нормами путем расширения определения этого правонарушения¹⁷.

23. 25 июня 2004 года Швейцария подписала Факультативный протокол от 18 декабря 2002 года к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Этот документ направлен на повышение степени защиты лиц, находящихся в заключении или под стражей, за счет посещений и контроля со стороны национальных или международных независимых надзорных органов. Процедура консультаций по проекту документа о ратификации Факультативного протокола завершена, однако анализ результатов еще не закончен. Предусмотрено, что послание по вопросу о ратификации Протокола и принятии законодательных положений, необходимых для его осуществления, будет представлено парламенту на рассмотрение до конца года.

24. Для передачи парламенту подготовлены два протокола, дополняющих Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, которые были подписаны Швейцарией 2 апреля 2002 года:

- Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее; в данном случае речь идет о документе, направленном на борьбу с торговлей людьми с целью их эксплуатации, особенно торговлей женщинами и детьми.
- Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху; в соответствии с его положениями государства обязаны преследовать в уголовном порядке лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов с целью их эксплуатации, а также изготовлением или выдачей поддельных документов.

25. В Программе легислатуры предусмотрено осуществить ратификацию Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) до 2007 года. Поэтому сейчас идет подготовка к ней.

¹⁷ ФБ 2005 2639.

b) Региональные конвенции по правам человека

26. Протокол № 13 2002 года к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)¹⁸ относительно отмены смертной казни при любых обстоятельствах был ратифицирован Швейцарией 3 мая 2002 года. Он вступил в силу для Швейцарии 1 июля 2003 года.

27. 9 октября 2003 года Федеральный совет подписал Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы о преступлениях в сфере компьютерной информации. Швейцария убеждена в том, что деятельность, направленная на признание расистских актов и актов ксенофобии, совершаемых при помощи информационных систем, в качестве уголовно наказуемых деяний должна иметь международный характер. Государства - члены Совета Европы сочли данный дополнительный протокол необходимым для целей правового регулирования борьбы с этим типом преступлений. В этой связи в рамках Федерального департамента юстиции и полиции (ФДЮП) была создана Национальная служба по координации борьбы с преступлениями, совершаемыми с помощью Интернета (НСКПИ)¹⁹. Этот орган является центральным контактным пунктом, в который желающие могут обратиться с сообщениями об обнаруженных сайтах расистского содержания.

c) Пересмотр Федеральной конституции (Конст.)

28. В контексте пересмотра Конституции швейцарское правительство подготовило комплекс реформ, предусматривающих внесение изменений в права граждан. Однако этот проект, направленный на восполнение пробелов, имевшихся в этих правах, был отклонен парламентом, который не пожелал, чтобы предусмотренное расширение прямой демократии было связано с увеличением числа подписей, необходимых для осуществления права на референдум и народную инициативу. Тем не менее парламент принял к сведению те предложения правительства, которые он счел приемлемыми, и на их основе подготовил две реформы, описываемые ниже.

29. 1 августа 2003 года вступили в силу положения о расширении возможностей для проведения референдума по международно-правовым договорам. До этого международно-правовые договоры выносились на референдум в четырех случаях: если они являлись бессрочными и нерасторжимыми, если они предусматривали вступление в международную организацию, если они предполагали многостороннюю унификацию

¹⁸ CC 0.101.

¹⁹ <http://www.cybercrime.admin.ch>, см. также пункт 229 ниже.

права или если решения об их вынесении на референдум непосредственно принимались Федеральным собранием. Согласно статье 141 (подподпункт 3 подпункта d) пункта I), отныне на референдум также выносятся международно-правовые договоры, которые содержат важные положения, устанавливающие нормы права, или для осуществления которых требуется принятие федеральных законов²⁰.

30. С другой стороны, 9 февраля 2003 года народ и кантоны поддержали введение общенародной инициативы. Это изменение предусматривает расширение права на инициативу в том смысле, что отныне граждане смогут также предлагать изменения к законодательству. Правда, статья 139 а Федеральной конституции, предусматривающая это право инициативы, еще не вступила в силу.

2. Изменения в уголовном законодательстве

а) Уголовный кодекс

31. Общая часть Уголовного кодекса (УК)²¹ Швейцарии была подвергнута пересмотру, который заключался главным образом в изменении системы наказаний, и обновленная редакция этой части вступит в силу 1 января 2007 года. Статья 386 Уголовного кодекса, которая первоначально была включена в рамки пересмотра общей части, вступила в силу досрочно - 1 января 2006 года. Это положение предусматривает принятие превентивных мер с целью недопущения правонарушений и предотвращения преступности. Оно служит правовым основанием для создания организаций, использующих меры такого типа, и оказания поддержки таким организациям. Федеральный совет принял решение о вступлении в силу этого положения досрочно, с тем чтобы однозначно продемонстрировать свою поддержку проектам по борьбе с расизмом.

32. С 1 апреля 2004 года проявления физического или сексуального насилия в отношениях между совместно проживающими парами, состоящими или не состоящими в браке, гетеросексуальными или гомосексуальными, преследуются автоматически, а не только при подаче жалобы. Результатом внесения соответствующих изменений в Уголовный кодекс является то, что отныне акты сексуального принуждения или случаи изнасилования являются нарушениями, преследуемыми автоматически, даже если они были совершены в рамках совместно проживающей пары по отношению к одному из супругов или партнеров.

²⁰ ОС 2003 1949.

²¹ СС 311.

33. Стремясь адаптировать имеющиеся средства и инструменты таким образом, чтобы они позволяли обеспечивать внутреннюю безопасность перед лицом угроз, проявляющихся в новых формах, Федеральный департамент юстиции и полиции (ФДЮП) ускорил процесс пересмотра соответствующих правовых основ, реагируя таким образом на различного рода выступления, звучащие в парламенте. Так, идет работа по частичному пересмотру федерального закона о принятии мер, направленных на поддержание внутренней безопасности (ЗМВБ I, II)²², а также по включению в Уголовный кодекс дополнительного положения, направленного на усиление борьбы с расизмом путем введения запрета на расистскую символику²³.

b) Уголовная процедура

34. Федеральный уголовно-процессуальный кодекс, который должен будет в свое время заменить 26 кантональных уголовно-процессуальных кодексов, а также федеральную уголовную процедуру, находится на этапе разработки. В рамках консультативной процедуры предварительные проекты швейцарского уголовно-процессуального кодекса и нового федерального закона, регулирующего процедуру судопроизводства по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, в целом нашли положительный отклик. Опираясь на эти результаты, ФДЮП подготовил официальное заявление по вопросу об унификации норм уголовной процедуры, которое было одобрено Федеральным советом и будет в скором времени представлено парламенту. С учетом сложного характера этого проекта вряд ли следует ожидать его вступления в силу до 2010 года²⁴.

c) Введение в действие Федерального закона о тайном расследовании

35. Федеральный закон о тайном расследовании (ФЗТР) вступил в силу 1 января 2005 года. Он весьма четким и единообразным образом регулирует использование услуг агентов, проникших в Швейцарию, и применяется к уголовным процедурам Конфедерации и кантонов²⁵.

²² СС 120.

²³ Более подробную информацию см. в пункте 108 и последующих пунктах.

²⁴ См. также пункт 115 и последующие пункты.

²⁵ ОС 2004 1409, см. главу 118.

3. Изменения в гражданском праве

36. Гражданская процедура еще не регулируется на федеральном уровне, но является в основном объектом регулирования кантональных процессуальных кодексов. В соответствии со статьей 122 Федеральной конституции организация судов, судопроизводство и отправление правосудия по гражданским делам по-прежнему относятся к компетенции кантонов. Федеральным законодательством регулируется только судопроизводство в федеральных судебных органах. Хотя изменение статьи 122 Федеральной конституции, необходимое для унификации гражданского судопроизводства, и было поддержано народом в контексте реформы правосудия, новая редакция этой статьи еще не вступила в силу. Опираясь на предварительный проект унифицированной гражданской процедуры, который был разработан комиссией экспертов, а также на результаты консультативной процедуры, ФДЮП подготовил заявление, к обсуждению которого парламент приступил весной 2006 года. В случае унификации лица, обращающиеся в гражданский суд, будут иметь гарантии того, что их дело будет рассмотрено в соответствии с одними и теми же нормами, в какой бы части Швейцарии они не находились.

4. Изменения в публичном праве

а) Частичный пересмотр Закона об убежище

37. 4 сентября 2002 года швейцарское правительство приняло заявление относительно частичного пересмотра Закона об убежище²⁶. Предложения, представленные в проекте пересмотра, основаны на первоначальном опыте применения этого нового закона, действующего с 1 октября 1999 года, на последних примерах международной судебной практики, а также на мерах, предложенных в марте 2000 года рабочей группой по вопросу о финансировании в сфере предоставления убежища с целью внедрения новых финансовых стимулов. Основными элементами пересмотра являются новые нормативные положения в отношении третьего государства, процедуры предоставления убежища и возможностей использования средств правовой защиты в регистрационных центрах и аэропортах, юридического статуса лиц, получивших право на временное пребывание в стране, новой системы финансирования, а также изменения в областях здравоохранения и социального страхования.

²⁶ ФБ 2002. 6359.

38. 16 декабря 2005 года по итогам окончательного голосования парламент принял частично пересмотренный вариант Закона об убежище. Ниже перечислены основные изменения, которые были внесены палатами парламента в проект, представленный правительством Швейцарии:

- распространение действия положения о лишении социальной помощи на всех лиц, чьи ходатайства о предоставлении убежища были отклонены²⁷;
- увеличение максимального срока содержания под стражей с целью высылки с 9 до 18 месяцев; в случае лиц в возрасте от 15 до 18 лет максимальный срок составляет 12 месяцев;
- в случае несоблюдения срока отъезда из страны отныне могут приниматься такие меры, как назначение места жительства и запрет на появление в установленных местах;
- для целей установления личности может использоваться такая мера, как задержание на срок не более трех суток (например, для препровождения лица в посольство с целью получения необходимых документов). Эта мера позволяет унифицировать кантональную практику;
- применение положений о неприемлемости ходатайства к случаям непредставления проездных документов или документов, удостоверяющих личность: если проситель не представляет паспорта или удостоверения личности, его ходатайство на этом основании признается неприемлемым, за исключением тех случаев, когда имеется убедительное объяснение отсутствия документов, когда нет сомнений в том, что речь идет о беженце, или когда сбор сведений предусмотрен в качестве обязательной меры;
- введение платы за возбуждение процедуры повторного рассмотрения или за подачу второго ходатайства;
- введение такой меры наказания за неисполнение принятого решения, как заключение под стражу на срок до 18 месяцев. Эта мера имеет целью обеспечить соблюдение предписания покинуть территорию Швейцарии. Она будет применяться наряду с заключением под стражу с целью последующего выдворения в том случае, когда отъезд из страны является возможным и

²⁷ Мера, испрошенная в предложении 03.3593 от 3 декабря 2003 года.

законным и может быть разумным образом истребован, но соответствующее лицо отказывается покинуть страну пребывания;

- для кантонов предусмотрена новая возможность предоставления разрешений на пребывание в стране по гуманитарным соображениям (старым) просителям убежища, находящимся в Швейцарии в течение не менее пяти лет;
- Федеральный совет сможет отныне тесно сотрудничать со странами происхождения и транзита просителей убежища в целях борьбы с незаконной миграцией и поощрения к возвращению лиц, в отношении которых вынесено решение о высылке.

39. Все эти меры, в которых учтены настоятельные требования кантонов и населения, согласуются с положениями Конституции и нормами международного публичного права. Они позволят кантонам и Конфедерации достичь значительной экономии, не нанося при этом ущерба основам права на убежище, установленного для предоставления защиты лицам, подвергающимся преследованиям. Ожидается, что реализация этих мер позволит улучшить положение в том плане, что Швейцария уже не будет столь привлекательной, как в прошлом, для иностранцев, стремящихся получить убежище в нашей стране без достаточных для этого оснований²⁸.

40. Решение Совета кантонов лишить срочной помощи просителей убежища, по ходатайствам которых было вынесено окончательное отрицательное решение, вновь было отвергнуто в ходе процедуры снятия разногласий между двумя палатами Парламента. Вынести решение по этому вопросу было предложено Федеральному суду, который 18 марта 2005 года пришел к выводу, что решение лишить срочной помощи просителей убежища, которым было отказано в удовлетворении ходатайств, является антиконституционным. Он постановил, что кантоны по-прежнему должны удовлетворять основные потребности этих лиц, такие, как потребности в питании, жилье и одежде, а также в базовом медико-санитарном обслуживании²⁹. Напротив, кантоны могут сами решать, каким образом они будут предоставлять эти средства, необходимые для достойного существования. На Конференции директоров кантональных отделов по социальным вопросам были разработаны соответствующие рекомендации с целью обеспечить, чтобы предоставление этих услуг на всей территории Швейцарии

²⁸ Сообщение для печати ФУМ; частичный пересмотр Закона об убежище, 25 августа 2004 года.

²⁹ ПФС 131 I 166.

осуществлялось в соответствии с единообразными критериями³⁰. После того, как просьба о проведении референдума по вопросу о частичном пересмотре Закона об убежище была удовлетворена, 24 сентября 2006 года состоялось всенародное голосование. В ходе голосования 68% голосов "за" население страны и все кантоны одобрили пересмотренный вариант Закона об убежище.

b) Полный пересмотр Федерального закона об иностранцах (ФЗИ)

42. Закон о пребывании и постоянном проживании иностранцев (ЗППИ), действующий и в настоящее время, уже не отвечает тем требованиям, которым должно удовлетворять законодательство об иностранцах в правовом государстве, уважающем свою Конституцию. В области иммиграции некоторые основные нормы установлены только на нормативно-правовом уровне, в результате чего они не подпадают под демократический контроль со стороны парламента. Вопрос об интеграции иммигрантов, к которому в течение долгого времени не проявляли интереса, законом практически не регулируется. Стоит ли при этом упоминать еще и о том, что действующее законодательство не дает возможности вести в достаточной мере эффективную борьбу с некоторыми недавно возникшими злоупотреблениями, такими, как проблема "переправщиков нелегалов".

43. Стремясь ликвидировать эти пробелы, федеральные палаты на своей зимней сессии 2005 года подавляющим большинством приняли полностью пересмотренный вариант законодательства об иностранцах. Отныне бинарная система допуска в страну будет регулироваться на уровне закона. В отличие от режима свободного перемещения физических лиц, существующего между Швейцарией и государствами - членами Европейского союза (ЕС) и Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) с 2002 года, из третьих государств принимаются только высококвалифицированные специалисты. Это ограничение не распространяется на случаи воссоединения семей, пребывания с целью повышения квалификации и на прием по гуманитарным соображениям. Помимо этого, в законодательство об иностранцах впервые включены подробные положения, касающиеся усилий Конфедерации по обеспечению интеграции. Наряду с этим преследуется цель улучшить положение иностранцев, пребывающих в Швейцарии на законных основаниях. Лица, стремящиеся активно интегрироваться, отныне смогут получить разрешение на постоянное проживание после пяти (а не десяти как ранее) лет пребывания в стране. Созданы возможности для более эффективного предотвращения преступлений и злоупотреблений законодательными положениями в отношении иностранцев, а также более сурового наказания за них. Предусмотрены

³⁰ Рекомендации КДСВ в отношении оказания срочной помощи в случае признания неприемлемыми ходатайств о предоставлении убежища; пересмотренный вариант, утвержденный Руководящим комитетом КДСВ (27 мая 2004 года).

конкретные меры, непосредственно направленные, в частности, против "переправщиков", нелегальной трудовой деятельности и фиктивных браков³¹.

44. Просьба о проведении референдума по принятому тексту этого закона также была удовлетворена. Таким образом, 24 сентября 2006 года этот законопроект был одобрен народом и всеми кантонами - его поддержали 68% голосовавших.

с) Другие изменения в законодательстве об иностранцах и предоставлении убежища

45. Информация о частичном пересмотре Постановления об интеграции иностранцев (ПИИ) приведена в пунктах 74-78 ниже.

46. Новый Федеральный закон о профессиональной подготовке³², включающий частичный пересмотр ЗППИ³³, имеет своей целью обеспечить на устойчивой основе более полную профессиональную интеграцию молодых иностранцев. Согласно ЗППИ, Федеральный совет устанавливает критерии предоставления и условия применения разрешения на пребывание, выдаваемого на основании воссоединения семьи не находящимся в браке детям в возрасте до 18 лет, родители которых, будучи выходцами из государства, которое не является членом ни ЕС, ни ЕАСТ, обладают видом на жительство, с тем чтобы гарантировать в каждом случае получение ребенком базовой профессиональной подготовки. Это означает, что дети должны, насколько это возможно, прибыть в Швейцарию до достижения того возраста, который уже не позволит им пройти курс базовой профессиональной подготовки. Именно по этой причине, наряду с прочими, в случае воссоединения семьи Закон об иностранцах предусматривает срок в 12 месяцев, если речь идет о прибытии в Швейцарию детей в возрасте старше 12 лет. Подобное ускорение этого процесса направлено на обеспечение того, чтобы эти дети могли получить базовую профессиональную подготовку в Швейцарии, т.е. заложить основу для их последующей профессиональной интеграции.

47. Информация о предусмотренных поправках к Закону о гражданстве приведена в пунктах 253-261 ниже.

³¹ ФУМ; "Новый закон об иностранцах, положение по состоянию на январь 2006 года".

³² СС 412.10; действует с первого января 2004 года.

³³ СС 142.20; ст. 17, п. 2-бис.

48. В настоящее время на стадии, близкой к принятию, находится федеральный закон об использовании принуждения в областях права, регулирующего положение иностранцев, и их перемещение по распоряжению федерального органа власти. Цель в данном случае заключается в том, чтобы использование принуждения силами полиции в контексте высылки иностранцев регулировалась четкими и единообразными нормами (см. пункт 131 ниже).

d) Другие изменения в области публичного права

49. Дополняя второй и третий доклады, мы хотели бы привлечь внимание к изменению положения дел с федеральным законом о транспарентности работы администрации (CERD/C/351/Add.2, пункт 188)³⁴. Фактически этот новый закон нацелен на замену принципа секретности полностью противоположным ему принципом, поскольку он наделяет всех граждан правом доступа к официальным документам без обязательного доказывания ими наличия у них особого интереса. Однако принцип транспарентности не является абсолютным и может в определенных случаях, которые исчерпывающим образом перечислены в законе, быть ограничен в целях защиты государственных или частных интересов. Этот новый закон вступит в силу 1 июля 2006 года.

50. На своем заседании 28 апреля 2004 года швейцарское правительство приняло решение отказаться от представления в парламент федерального законопроекта о национальных языках и понимании между языковыми общинами. Действительно, оно убеждено в том, что Конфедерация уже располагает необходимыми средствами для достижения целей, поставленных в законе о языках. Тем не менее на этапе разработки находятся парламентские обращения, в которых сформулирована просьба о повторном включении закона о языках в Программу легислатуры³⁵.

5. Реформы кантональных конституций

51. За период после представления последнего доклада еще несколько кантонов успешно провели полный пересмотр своих конституций³⁶.

³⁴ ФБ 2004 6807.

³⁵ Предложение группы "зеленых" от 6 мая 2004 года - "Закон о языках. Конституционный мандат" (04.3242); предложение аббата Фабио от 4 мая 2004 года - "Новый закон о национальных языках" (04.3217); парламентская инициатива Левра Кристиана от 7 мая 2004 года - "Федеральный закон о национальных языках (04.429).

³⁶ Граубюнден, Фрибур (СС 131.219), Шаффгаузен (СС 131.223), Санкт-Галлен (СС 131.225), Во (СС 131.231), Цюрих и Базель-Штадт.

52. В конституциях кантонов Во (статья 10), Шаффгаузен (статья 11), Фрибур (статья 9), Цюрих (статья 11) и Базель (статья 8) в настоящее время имеются положения, однозначно запрещающие любую дискриминацию. В новых конституциях кантонов Санкт-Галлен (статья 2) и Граубюнден (статья 7) основные права, уже гарантируемые Федеральной конституцией, просто перечислены без дополнительных уточнений.

D. Общая политика борьбы с расовой дискриминацией

1. Общие замечания

53. Для Швейцарии 2002 год был знаменателен тем, что в этом году она стала 190-м членом Организации Объединенных Наций. Этот новый статус позволит Швейцарии не только продолжать ее гуманитарные традиции, но и вносить более весомый вклад в поддержку прав человека в целом и в борьбу с расизмом в частности. После ратификации Конвенции 29 декабря 1994 года, признания процедуры принятия и рассмотрения сообщений отдельных лиц в соответствии со статьей 14 Конвенции в июне 2003 года и принятия антирасистской нормы (действующей с 1 января 1995 года) удалось решить немало задач. Однако в этой области - и здесь нет никаких сомнений - должны быть приложены дополнительные усилия³⁷.

54. Швейцарское правительство считает проводимую им борьбу с расизмом, антисемитизмом и ксенофобией своей неизменной задачей. В качестве подтверждения этой позиции недавно оно приняло решение о распространении на бюджет, которым располагают Служба по борьбе с расизмом (СБР), условий финансирования, которые действуют в отношении долгосрочных проектов (см. пункты 278 и 279 ниже). Тем самым правительство подтвердило свою убежденность в том, что государство не может допустить, чтобы борьба с расизмом велась только частными или получастными организациями, и что оно должно само играть важную роль в предотвращении этого явления.

55. В своих многочисленных ответах на парламентские обращения Федеральный совет продемонстрировал, сколь пристальное внимание он уделяет вопросам, касающимся расизма, антисемитизма и ксенофобии. Так, в своем ответе на предложение об

³⁷ Этот вывод был поддержан Комиссаром по правам человека Совета Европы г-ном Альваро Хилем Роблесом в его докладе от 8 июня 2005 года о визите в Швейцарию, стр. 35.

упразднении антирасистской уголовно-правовой нормы³⁸, он подтвердил в Национальном совете свою убежденность в том, что закон должен карать тех, кто публично призывает к ненависти или дискриминации в отношении других лиц на основании их расовой, этнической или религиозной принадлежности, кто подвергает этих лиц унижению, наносящему ущерб человеческому достоинству, или кто отказывает им в предоставлении услуги, предназначенной для общественного пользования, а также всех тех, кто распространяет расистскую идеологию. Он также напомнил о том, что свобода выражения мнения не является абсолютной, что она может ограничиваться, в частности тогда, когда речь идет о защите чести и достоинства другого человека. По мнению Федерального совета, не может быть и речи об упразднении статей 261-бис Уголовного кодекса и 171-с Военного уголовного кодекса, в частности потому, что они являются конкретным выражением усилий, предпринимаемых Швейцарией для выполнения своих обязательств в соответствии с Конвенцией³⁹.

2. Национальные меньшинства

a) Языковые меньшинства

56. Информация по этому вопросу приведена во втором и третьем периодических докладах, представленных Швейцарией Комитету (CERD/C/351/Add.2, пункты 45 и последующие).

b) Религиозные меньшинства

57. В течение периода, охватываемого докладом, в стране наблюдалось резкое и повсеместное увеличение числа случаев проявления нетерпимости по отношению к членам мусульманских общин Швейцарии. В контексте кампании, предшествовавшей голосованию по вопросу об упрощении процедуры натурализации, в частности, Федеральная комиссия по делам иностранцев (ФКИ) неоднократно выступала с опровержениями появлявшихся в печати статей представителей некоторых правых

³⁸ Предложение Гесса Бернхарда от 8 октября 2004 года "Упразднить антирасистскую уголовно-правовую норму" (04.3607).

³⁹ Ответ Федерального совета на предложение "Упразднить антирасистскую статью" (05.3013) группы ДСЦ от 28 февраля 2005 года.

кругов, полагая, что они носят клеветнический характер по отношению к мусульманской общине⁴⁰.

58. 30 сентября 2004 года депутаты Парламента подали запрос, в котором просили Федеральный совет рассмотреть вопрос о том, представляет ли радикальный исламизм угрозу для Швейцарии. В своем ответе Федеральный совет подчеркнул, что он проводит четкое различие между исламом и исламизмом, между религией и идеологией. Он добавил, что не придерживается того мнения, что ислам является религией, которая в целом побуждает к насилию и которая не носит мирного характера⁴¹.

59. В начале 2005 года в различных районах Швейцарии участились случаи совершения актов антисемитского характера. В Лугано, Женеве и на Водуазской Ривьере были осквернены священные места и символы, напоминающие о Холокосте⁴². В течение отчетного периода в средствах массовой информации активно обсуждался конфликт на Ближнем Востоке. Отмечались случаи, когда пресса потворствовала антисемитским настроениям или настроениям, способным возбудить антисемитизм. Отношение журналистов к событиям в Израиле расценивалось еврейской общиной как все более и более тенденциозное.

60. В ответ на поджоги синагоги и еврейского магазина в Лугано 14 марта 2005 года Президент Конфедерации безоговорочно осудил все формы антисемитизма и заверил всех лиц иудейского вероисповедания, проживающих в Швейцарии, в том, что государство сделает все, что в его силах, для защиты их от подобных действий⁴³. Кроме того, 17 марта

⁴⁰ В ряде своих объявлений так называемый Комитет против массовых натурализаций утверждал, что мусульмане представляют собой угрозу для Швейцарии в силу того, что отмечаемый среди них уровень рождаемости превосходит средний показатель по стране. Авторы другого объявления разъяснили, к чему может привести получение мусульманами возможности принимать политические решения, выделив пять следующих последствий: никакой терпимости по отношению к другим религиям, отсутствие равноправия между мужчинами и женщинами, принуждение несовершеннолетних к вступлению в брак, ношение хиджаба, терроризм (см. годовой доклад ФКР за 2004 год, стр. 5 и 6).

⁴¹ Ответ Федерального совета на запрос Мориса Шеврие "Представляет ли радикальный исламизм угрозу для Швейцарии?" от 30 сентября 2004 года (04.3477).

⁴² Сообщение для печати ФКР "Осквернение могил на еврейском кладбище Веве-Монтрё".

⁴³ Результаты расследования показали, что лица, совершившие эти преступные деяния, согласно решению Уголовного суда Лугано, не руководствовались антисемитскими побуждениями.

2005 года швейцарская делегация, выступая в Постоянном совете ОБСЕ, вновь осудила эти действия, подчеркнув, что нетерпимость и дискриминация являются теми проблемами общества, к решению которых Швейцарии следует подходить со всей серьезностью.

61. 27 января 2004 года в швейцарских школах впервые отмечался *Международный день памяти жертв и предотвращения преступлений против человечности*⁴⁴. По предложению Совета Европы в этот же день в государствах-участниках проводятся мероприятия в память о Холокосте, а также о других проявлениях геноцида, имевших место в истории Европы в течение последнего столетия. Цель этого международного дня заключается в поощрении уважения к другим, прав человека, приверженности борьбе с расизмом и антисемитизмом, а также диалога между различными культурами и межконфессионального диалога⁴⁵.

62. В 2004 году по инициативе Центра аналитических разработок и прогнозирования (ЦАП) при Федеральном департаменте иностранных дел была создана швейцарская рабочая группа "Целевая группа по международному сотрудничеству в области просвещения, организации памятных мероприятий и исследований в отношении Холокоста" (МЦГ). Целевая группа была учреждена в связи с проведением Международного форума по Холокосту, который состоялся в Стокгольме в январе 2000 года. 18 государств подписали на нем Стокгольмскую декларацию, в которой, в частности, взяли на себя обязательство содействовать исследовательской деятельности по проблемам Холокоста. Швейцария присоединилась к этой декларации и обязалась выплачивать ежегодный взнос. Швейцарская рабочая группа состоит из представителей заинтересованных организаций и учреждений и пользуется широкой поддержкой в еврейской общине. Она обеспечивает связь между основной деятельностью МЦГ и конкретными проектами, осуществляемыми в Швейцарии.

63. В ответ на растущую озабоченность по поводу освещения в средствах массовой информации конфликта на Ближнем Востоке, которое было сочтено спорным, Швейцарская федерация еврейских общин создала в 2002 году центр наблюдения за средствами массовой информации. В марте 2004 года было представлено исследование по вопросу о стереотипизации еврейских деятелей в средствах массовой информации, которое было подготовлено по заказу Антиклеветнической лиги (АКЛ) и организации "Бнаи Брит Цюрих" специалистами по СМИ (см. пункт 230 ниже).

⁴⁴ Эта дата была выбрана в память об освобождении концентрационного лагеря Аушвиц войсками Красной армии 27 января 1945 года.

⁴⁵ <http://www.edi.admin.ch/ekr/themen/00104/00338/index.html?lang=fr>.

с) Кочевое население

64. Положение кочевого населения более подробно освещено (см. пункты 281-288 ниже) в соображениях по пункту 15 заключительных замечаний Комитета по предыдущим докладам Швейцарии (CERD/C/60/CO/14).

3. Иностранное население

а) Миграционная политика

65. С присоединением к Европейскому союзу 10 новых членов 1 мая 2004 года действие двусторонних соглашений, заключенных между Швейцарией и Европейским союзом, было автоматически распространено на новые государства-члены. Соглашение о свободном перемещении физических лиц стало исключением из этого правила в связи с необходимостью проведения переговоров с ЕС по поправкам к нему. Таким образом, в отношении миграции введено ограничение в форме протокола, предусматривающего контролируемое и постепенное введение режима свободного перемещения физических лиц в отношениях с новыми государствами - членами Европейского союза (переходного режима, действующего до 2011 года включительно). Соответственно можно будет контролировать и ограничивать иммиграцию посредством соответствующих нормативных мер временного характера, как это уже делается сейчас в отношении 15 государств - членов ЕС в рамках действующего соглашения о свободном перемещении физических лиц. В отношении новых членов переходные периоды являются более длительными.

66. Начиная с 1 июня 2004 года сопутствующие меры обеспечивают швейцарскому рынку труда дополнительную защиту от несоблюдения существующих в Швейцарии уровней заработной платы и социальных услуг. С учетом перспективы расширения Европейского союза степень эффективности и исполнения этих мер будет повышаться за счет использования вспомогательных инструментов. Благодаря имеющейся возможности проведения референдума в 2009 году можно будет принять решение по вопросу о сохранении соглашения с 25 государствами - членами ЕС.

67. Расширение сферы применения соглашения о свободном перемещении открывает Швейцарии доступ к колоссальным ресурсам как высококвалифицированной, так и низкоквалифицированной рабочей силы. Подобная открытость согласуется с миграционной политикой швейцарского правительства, которое, с одной стороны, стремится к открытости по отношению к ЕС и ЕАСТ, а с другой, ограничивает иммиграцию из третьих стран квалифицированной рабочей силы (бинарная система допуска) (см. CERD/C/351/Add.2, пункт 81 и последующие). Принцип свободного

перемещения физических лиц в свою очередь применяется также к выходцам из Швейцарии, желающим жить и работать в стране, входящей в Европейский союз.

68. 25 сентября 2005 года в ходе общенационального референдума народ Швейцарии высказался за принятие решения о распространении действия соглашения о свободном перемещении физических лиц на новые государства - члены ЕС, а также решения о пересмотре сопутствующих мер. Оба этих решения вступили в силу 1 апреля 2006 года.

69. 7 июня 2004 года Федеральный совет принял решение о слиянии Федерального управления по вопросам иммиграции, интеграции и эмиграции (ФУИИЭ) с Федеральным управлением по делам беженцев (ФУБ). Объединение этих двух управлений в Федеральное управление по вопросам миграции (ФУМ) было осуществлено 1 января 2005 года.

70. Информация, касающаяся оговорки Швейцарии по подпункту а) пункта 1 статьи 2 Конвенции, приведена в пункте 280 ниже.

б) Политика в вопросах предоставления убежища

71. За период, охватываемый докладом, число ходатайств о предоставлении убежища значительно сократилось (см. пункт 11 выше). Это сокращение объясняется определенным улучшением политической ситуации в государствах бывшей Югославии и в Турции. Наряду с этим были приняты меры (лишение социальной помощи всех лиц, чьи ходатайства о предоставлении убежища были признаны неприемлемыми, ведение ускоренной процедуры предоставления убежища, обеспечение строгого соблюдения принятых решений), направленные на эффективное предотвращение злоупотреблений.

с) Политика в области интеграции

72. Достижение более полной интеграции иностранцев, проживающих в Швейцарии, является одной из основных целей, достижение которой политические органы и общество считает своей обязанностью. Интеграция представляет собой всеобъемлющую и коллективную задачу: она затрагивает такие важнейшие области, как обучение и профессиональная подготовка, трудовая деятельность, охрана здоровья и социальная безопасность. Цель политики в области интеграции заключается в создании исходных условий, содействующих равенству возможностей иностранного населения в плане

доступа к социальным и экономическим ресурсам и участия в социальной жизни⁴⁶. В контексте политики в области интеграции, проводимой Швейцарией, интеграция не должна рассматриваться в качестве одностороннего процесса, но предполагает как стремление иностранцев к интеграции, так и готовность местного населения принять их. Общество, а также власти Конфедерации, кантонов и коммун должны подходить к решению этой задачи во взаимодействии с организациями иностранцев. Федеральное управление по вопросам миграции (ФУМ) координирует меры, принимаемые федеральными властями в сфере интеграции иностранцев, в частности в областях страхования от безработицы, профессиональной подготовки и охраны здоровья, и обеспечивает вместе с кантонами обмен информацией и опытом⁴⁷.

73. Статья 25 а ЗППИ служит той правовой базой, на которой основывается финансовое участие Конфедерации в деятельности по поощрению интеграции. Положения о порядке осуществления этой деятельности содержатся в Постановлении об интеграции иностранцев (ПИИ)⁴⁸. На 2002 и 2003 годы в виде ежегодных ассигнований было выделено 12,5 млн. швейцарских франков. На период 2004-2007 годов уровень этих ассигнований будет повышен до 14 млн. швейцарских франков. Финансовая помощь, оказываемая Конференцией, направляется прежде всего в следующие области: содействие развитию курсов языковой подготовки и интеграции, ориентированных на целевые группы, работа с которыми затруднена, профессиональная подготовка и повышение квалификации лиц, играющих ключевую роль, поддержка инициатив и проектов, направленных на развитие жилых кварталов и поощрение совместного проживания, последующая деятельность в связи с осуществлением новаторских экспериментальных проектов с общенациональным охватом, укрепление региональных структур за счет поддержки служб, предназначенных для работы с иностранцами, и совершенствование норм качества и механизмов контроля⁴⁹. Федеральная комиссия по делам иностранцев (ФКИ) подготавливает соответствующие просьбы о финансировании и направляет их вместе со своими замечаниями в ФУМ, которое уполномочено принимать решения о выделении необходимых средств в размерах, не превышающих определенный верхний предел, установленный, в частности, на уровне 300 000 швейцарских франков.

⁴⁶ ФУМ, "Принципы политики в области интеграции, проводимой Швейцарией", <http://www.bfm.admin.ch/index.php?id=182&L=0&layout=print>. См. также: подпункт d пункта 1 статьи 3 Постановления об интеграции иностранцев (ПИИ), СС 142.205.

⁴⁷ Ст. 14а ПИИ.

⁴⁸ СС 142.205, см. также CERD/C/351/Add.2, пункт 71.

⁴⁹ Программа деятельности по перспективным направлениям на период 2004-2007 годов; http://www.eka-cfe.ch/f/doku/prioritaetenordnung_f.pdf.

Компетенцией на принятие решений о выделении средств сверх этого предела обладает департамент. Информация о других направлениях деятельности ФКИ приведена в пунктах 212-215.

74. Обновленная редакция ПИИ, вступившая в силу 1 февраля 2006 года, имеет своей целью обеспечить более полную интеграцию иностранцев. В ней законодательная власть особо подчеркивает исключительную важность того, чтобы иностранцы несли свою долю ответственности. В этой связи им адресуется просьба, с одной стороны, соблюдать существующий правопорядок и демократические принципы, а с другой - содействовать своей интеграции. Это содействие выражается среди прочего в изучении одного из национальных языков и в готовности участвовать в экономической жизни и получить профессиональное образование⁵⁰. Если же говорить о прибывающих из третьих государств лицах, которым поручено обеспечить охват иностранцев религиозной деятельностью или проводить курсы по изучению языка и культуры страны их происхождения, то власти могут потребовать от них, чтобы до прибытия в Швейцарию они прошли курсы языковой подготовки и ознакомления с основами интеграции. В соответствии с ПИИ задача по обеспечению координации, о которой упоминалось в пункте 72, возлагается на ФУМ. Кроме того, кантоны обязаны назначить орган, в обязанности которого входило бы предоставление ответов на вопросы, имеющие отношение к интеграции⁵¹.

75. Поскольку, как показывает опыт, большинство лиц, допущенных в Швейцарию на временной основе, остаются в стране на несколько лет, а то и окончательно, их положение было улучшено в плане доступа на рынок труда⁵² и возможности пользоваться мерами содействия интеграции⁵³. Кроме того, Закон об иностранцах предусматривает предоставление этой категории лиц разрешения на воссоединение семьи через три года после предоставления временного допуска⁵⁴. Эти меры, направленные на поощрение интеграции, должны способствовать тому, чтобы временно допущенные лица

⁵⁰ Статья 3а ПИИ.

⁵¹ Сообщение для печати ФУМ "Обеспечить более полную интеграцию иностранцев", 7 сентября 2005 года.

⁵² Пересмотренный вариант Постановления об ограничении числа иностранцев (ПОИ) от 1 февраля 2006 года. СС 823.21; статья 7, пункт 3.

⁵³ Статья 2, пункт 1, подпункт b, ПИИ.

⁵⁴ Статья 85, пункт 7, ЗИ.

принимались обществом в экономическом и социальном плане. Сохранение подобным образом имеющихся у них навыков социальной жизни облегчит их положение в случае возможного возвращения в страны происхождения⁵⁵. Кроме того, в пересмотренном варианте ПИИ предусмотрены меры стимулирования интеграции, включение которых обусловлено тем фактом, что при принятии решения (при определенных обстоятельствах - в рамках ускоренной процедуры) о предоставлении разрешения на постоянное жительство или о высылке или же о выдворении принимается во внимание то, в какой степени человеку удалось интегрироваться в общество. В контексте выполнения своих координационных функций ФУМ в сотрудничестве с компетентными кантональными органами по вопросам миграции разработало критерии правового понятия "успешная интеграция", которые используются в качестве руководящих принципов органами, отвечающими за оценку ситуации⁵⁶.

76. Потребность в новом нормативном акте стала ощущаться, с одной стороны, вследствие активизации усилий Конфедерации в области интеграции, а с другой стороны, в результате развернутой деятельности в этой области на уровне кантонов и коммун. Около половины кантонов и многие города разработали стратегии интеграции и назначили уполномоченных по вопросам интеграции. 13 февраля 2003 года был создан такой институт, как Швейцарская конференция коммунальных, районных и кантональных уполномоченных по вопросам интеграции. Ее цель заключается в активизации взаимодействия уполномоченных на межрайонном уровне, а также улучшении обмена информацией и опытом между различными районами страны⁵⁷. На одном из заседаний кантональные уполномоченные по вопросам интеграции приняли решение включить в перечень своих обязанностей борьбу против дискриминации. Однако в настоящее время лишь несколько уполномоченных имеют надлежащим образом оформленный мандат.

77. Интеграция является также лейтмотивом нового Закона об иностранцах. Она направлена на поощрение мирного сосуществования на основе уважения ценностей, закрепленных в Федеральной конституции, и принципов терпимости⁵⁸. В процессе

⁵⁵ Предложение о внесении изменений в Закон об убежище от 4 сентября 2002 года, ФБ 2002, стр. 6370.

⁵⁶ Циркулярное письмо от 1 февраля 2006 года о частичном пересмотре ПИИ, включая перечень критериев,
http://www.weisungen.bfm.admin.ch/rechtsgrundlagen/rechtsquellen/weitere/index_f.asp#inte

⁵⁷ ФУМ, пояснительный доклад по ПИИ и ПОИ,
http://www.imes.admin.ch/alt/rechtsgrundlagen/aktuell/integration/bericht_f.asp#11.

⁵⁸ Послание относительно Федерального закона об иностранцах, ФБ 2002 3516 Office.

пересмотра закона положения, касающиеся интеграции, были значительно расширены. Так, в законопроекте предусмотрены цели, поставленные в настоящее время в ПИИ, задачи ФУМ и ФКИ, а также кантональных и коммунальных органов, положение о том, чего ожидают в Швейцарии от иностранцев, а также положение об учете степени интегрированности при принятии решения о предоставлении разрешения на постоянное жительство (см. пункты 72 и 74 выше). В целях содействия интеграции детей, приезжающих в страну на основании положения о воссоединении семей, в Законе об иностранцах конкретным образом предусмотрено, что на воссоединение семьи отводится пять лет, а в случае детей в возрасте от 12 до 18 лет - один год. Эта мера позволяет гарантировать, чтобы дети как можно раньше интегрировались в школьную и образовательную систему Швейцарии. В силе остаются и другие условия, предусмотренные ранее, такие, как совместное проживание в общей квартире, экономическая независимость семьи и соответствие жилья потребностям семьи. Закон об иностранцах также содействует профессиональной мобильности иностранных рабочих, прибывающих из третьих государств. К этому следует добавить и предусмотренную задачу по обеспечению информированности, выполнение которой поручено Конфедерации, кантонам и коммунам. Эта задача заключается в информировании, с одной стороны, иностранцев об их правах и обязанностях, условиях жизни и работы в Швейцарии, а также о мерах содействия интеграции, которыми они могут воспользоваться, а с другой стороны, населения Швейцарии о том особом положении, в котором находятся иностранцы. Надежная и объективная информация является обязательным условием мирного сосуществования различных групп населения на основе взаимного уважения⁵⁹.

78. Важнейшее значение придается не только равенству возможностей, но и участию иностранцев в социальной, экономической и политической жизни. Однако законопроекты, которые упростили бы натурализацию иностранцев второго и третьего поколений, были отвергнуты народом 26 сентября 2004 года (см. также пункты 250-263 ниже).

d) Лица без документов

79. Согласно результатам исследования, проведенного осенью 2004 года по заказу ФУМ, в Швейцарии предположительно проживает около 90 000 лиц, не имеющих на то разрешения (лица без документов). В основе этого исследования лежат ответы, полученные на вопросник, направленный примерно 60 экспертам в различных кантонах. До опубликования результатов этого исследования оценочные данные о численности лиц, проживающих в Швейцарии без документов, варьировались от 50 000 до 300 000 человек.

⁵⁹ Послание относительно Федерального закона об иностранцах, ФБ 2002 3558.

Помимо сбора этих данных исследование преследовало также цель развеять те ложные представления, которые сложились у некоторых лиц в отношении этого явления: присутствие в стране людей без документов объясняется не столько проводимой политикой в области предоставления убежища, сколько положением на рынке труда. В тех местах, где проживает большое число беженцев, таких лиц не больше, чем в других местах, и с увеличением числа отклоненных ходатайств о предоставлении убежища их число также не увеличивается. Исследование показало также, что большинство лиц, не имеющих документов, занимаются приносящей доход деятельностью, что зачастую они работают в условиях отсутствия каких-либо гарантий дальнейшей занятости при недостаточной оплате своего труда и весьма значительной продолжительности рабочего времени⁶⁰.

80. Когда власти страны сталкиваются со случаями отсутствия разрешения на проживание в Швейцарии, они основываются на уже давно существующих нормах, применимых в случаях крайней необходимости. Эти нормы дают лицам, не имеющим действующего разрешения на пребывание в стране, возможность представить ходатайство о предоставлении им исключения из правила максимальных квот, если они находятся в особо сложном положении (пункт *f* статьи 13 ПОИ). В случае удовлетворения ходатайства присутствие в стране лиц без документов может быть легализовано путем предоставления им вида на жительство. Ходатайства рассматриваются с учетом всех аспектов и всех особенностей каждого конкретного случая. Власти собирают необходимые сведения для определения того, имеются ли с учетом личного, экономического и социального положения заявителя разумные основания требовать от него возвращения в свою страну и проживания в ней. Для этого его будущее положение за рубежом должно быть сопоставлено с личным положением, которое он имеет в Швейцарии. Фактически признание рассматриваемого случая крайне серьезным допускается лишь в том случае, если соответствующий иностранец находится в крайне бедственном положении. Кроме того, его условия жизни и существования должны быть ниже среднего уровня по иностранцам. Определяющими критериями для оценки случая крайней необходимости являются продолжительность его пребывания, положение с получением детьми школьного образования, безукоризненное поведение и хорошая репутация заявителя, его участие в жизни общества, состояние его здоровья, его интеграция в рынок труда и наличие членов семьи в Швейцарии или за рубежом. Кроме того, учитываются возможности его размещения и интеграции за рубежом, а также, в

⁶⁰ "Лица без документов в Швейцарии (исследование)", Институт ГФС, Берн (Исследования по вопросам политики, связи и общества), февраль 2005 года.

случае необходимости, предыдущие процедуры предоставления разрешения⁶¹. Применение этой практики, обеспечивавшей до настоящего времени удовлетворительные результаты, также должно быть продолжено в контексте закона об иностранцах.

81. С сентября 2001 года по май 2006 года властями было легализовано положение примерно 1 900 человек. В 1 168 случаях были приняты решения об отказе в удовлетворении ходатайств, а в 218 случаях ходатайства были сочтены неприемлемыми.

82. В своем циркулярном письме ФУМ ограничило круг лиц, имеющих возможность воспользоваться положениями о случае крайней необходимости, теми лицами, статус которых регулируется законодательством об иностранцах. Таким образом, просители убежища, которые проживают в Швейцарии в течение нескольких лет и ходатайства которых были отклонены, не могут более воспользоваться этой возможностью⁶². Однако в статье 14 пересмотренного Закона об убежище предусмотрена еще одна возможность. При определенных обстоятельствах разрешение на пребывание в стране может быть выдано просителям убежища, которым было отказано в удовлетворении их ходатайств. Срок пребывания соответствующих лиц в Швейцарии должен быть не менее пяти лет с момента подачи ходатайства о предоставлении убежища, а место их проживания в течение этого периода должно было быть всегда известно властям. Кроме того, речь должна идти о случаях крайней необходимости в силу значительной интеграции соответствующего лица. По предложению КФИ и на основе программного документа "За организацию "круглого стола" по вопросу о лицах, не имеющих документов" была учреждена Группа по делам лиц, не имеющих документов. Этот орган, в состав которого входят эксперты и работой которого руководит КФИ, рассматривает дела соответствующих лиц в свете циркулярного письма о личных случаях бедственного положения. В случае вынесения положительного заключения дело возвращается заявителю с заверениями, что будет дана положительная рекомендация. Имея в своем распоряжении это предварительное заключение, заинтересованное лицо может затем обратиться в кантональные органы с ходатайством о рассмотрении его дела, а также о вынесении ими окончательного решения по нему⁶³. Группа по делам лиц, не имеющих документов, также поддерживает связь с руководством ФУМ и представителями Конференции директоров кантональных департаментов юстиции и полиции (КДКДЮП), с

⁶¹ Циркулярное письмо ФУИИЭ от 17 сентября 2004 года: практика ФУИИЭ в отношении регламентации пребывания иностранцев, находящихся в крайне бедственном личном положении. Изменение практики ФУБ по сравнению с циркулярным письмом от 21 декабря 2001 года, стр. 2s.

⁶² См. циркулярное письмо ФУИИЭ от 17 сентября 2004 года (гл. 61).

⁶³ Федеральная комиссия по делам иностранцев, <http://www.eka-cfe.ch/f/sapa.asp>.

одной стороны, чтобы быть в курсе практики, применяемой федеральными и кантональными властями, а с другой, чтобы обсуждать имеющиеся средства и возможности для активизации сотрудничества.

4. Деятельность по борьбе с расизмом

а) Национальный уровень

83. В течение рассматриваемого периода продолжалась активизация усилий по борьбе с расизмом. Помимо самоотверженной и неустанной работы, проводившейся различными государственными или негосударственными органами, следует отметить значительные заслуги в этой области двух учреждений, созданных Конфедерацией для осуществления этой деятельности - Службы по борьбе с расизмом (СБР), которая относится к федеральной администрации, и Федеральной комиссии по борьбе с расизмом (ФКР), которая является самостоятельным органом. Благодаря проведению различных кампаний, исследований, конференций и других мероприятий, эти учреждения внесли существенный вклад в предотвращение расизма, антисемитизма, ксенофобии и правого экстремизма. Более подробно деятельность СБР и ФКР освещена ниже в пунктах 194-205 и 206-211, соответственно.

84. В федеральном постановлении от 13 июня 2001 года⁶⁴ парламент высказался за выделение на период 2001-2005 годов ассигнований на общую сумму в 15 млн. шв. франков для оказания поддержки в осуществлении проектов по проведению образовательной и профилактической деятельности в областях прав человека и борьбы с антисемитизмом, расизмом и ксенофобией. Тем самым он продемонстрировал свое твердое намерение вести неустанную борьбу с такими явлениями, как расизм, антисемитизм и ксенофобия, а также обеспечивать укрепление прав человека в долгосрочной перспективе. В этой связи существенная поддержка оказывалась различным проектам, реализуемым другими организациями. Управление выделенными средствами поручено СБР.

б) Международный уровень

85. Швейцария стремится принимать активное участие в борьбе с дискриминацией и нетерпимостью и на международном уровне. Помимо мероприятий, упомянутых во втором и третьем периодических докладах, осуществление некоторых из которых

⁶⁴ ФБ 2001 2809.

продолжается до настоящего времени, ниже приведены примеры нескольких инициатив, выдвинутых Швейцарией на международном уровне:

- в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в 2002 году Швейцария вместе с Кыргызстаном стали инициаторами принятия решения № 6 Совета министров на встрече в Порту по вопросу о толерантности и недискриминации, в котором борьба со всеми формами нетерпимости, антисемитизма, расизма и ксенофобии рассматривалась в качестве одной из приоритетных задач Организации. В 2003 и 2004 годах в свете этого решения швейцарская делегация, в состав которой входили видные эксперты, выступила в ходе заседаний высокого уровня с получившими широкий отклик заявлениями по вопросу об антисемитизме.
- В 2003 и 2004 годах Швейцария предложила Комиссии по правам человека, а также Рабочей группе по меньшинствам Подкомиссии по поощрению и защите прав человека ввести в действие специальную процедуру, предназначенную для поощрения государств к осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятой ООН в 1992 году. Швейцария считает, что подобная специальная процедура могла бы удачно дополнить Плане действий из пяти пунктов по предупреждению геноцида, объявленный Генеральным секретарем ООН в апреле 2004 года.
- В своем качестве "специализированного национального учреждения" ФКР имеет регулярные контакты с представителями Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН) и Совета Европы, с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, а также с Международным координационным комитетом (МКК) национальных правозащитных учреждений (НПЗУ). Кроме того, члены президиума и секретариата принимали участие в различных международных конференциях, посвященных правам человека и борьбе с расизмом, например во второй Конференции ОБСЕ по вопросу о терпимости и борьбе против расизма, ксенофобии и дискриминации, в совещаниях по выполнению решений Всемирной конференции по вопросам борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью,

состоявшейся в Дурбане, а также в совещании "за круглым столом" ЕКРН по вопросу о национальных учреждениях, ведущих борьбу против расизма⁶⁵.

II. РАССМОТРЕНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТАТЕЙ 2-7 КОНВЕНЦИИ

A. Осуждение расовой дискриминации (статья 2)

1. Соблюдение государством принципа равного обращения (подпункты а) и b) пункта 1 статьи 2)

86. Как уже отмечалось во втором и третьем периодических докладах, судебная практика Федерального суда устоялась и доказала свою состоятельность после доработки принципа равенства и запрещения любой дискриминации в рамках статьи 8 Федеральной конституции. Фактически Федеральный суд по-прежнему исходит из того принципа, что равное обращение должно обеспечиваться в соответствующих равных ситуациях и что, следовательно, в неравных ситуациях не исключается неравное обращение. Поэтому некоторые формы неравного обращения могут быть оправданы серьезными объективными причинами.

87. Дискриминация возникает тогда, когда какое-либо лицо ущемляется исключительно вследствие его принадлежности к определенной группе, которая как в прежних, так и в нынешних условиях все чаще подвергается социальному отчуждению или считается занимающей более низкое положение. Дискриминацией является фактическое неравное обращение с лицами, находящимися в аналогичном положении. Она приводит к ущемлению человека, которое выражается в его унижении или отчуждении, поскольку она связана с каким-либо различием, являющимся важнейшей неотъемлемой особенностью этого человека, от которой ему нельзя или очень сложно освободиться. Запрещение дискриминации по смыслу швейцарского конституционного права, однако, не исключает полностью возможности обоснования неравного обращения такой особенностью (происхождением, расой, полом, языком или другими признаками, которые неисчерпывающим образом перечислены в пункте 2 статьи 8 Федеральной конституции). На первый взгляд, подобное неравенство лишь вызывает подозрение в противозаконной дифференциации, которое можно снять только приведя достаточное обоснование. С правовой точки зрения запрещение дискриминации соответственно означает, что неравное обращение должно быть мотивировано особенно тщательно⁶⁶.

⁶⁵ Ежегодный доклад ФКР, 2004 год.

⁶⁶ См. ПФС 129 I 392 конст. 3.2.2., 126 II 377 конст. 6 а.

88. Этот принцип должен соблюдаться как в законодательстве, так и в практике применения правовых норм. Все государственные органы, независимо от их компетенции, должны обеспечивать, чтобы их государственная деятельность соответствовала этому принципу⁶⁷.

2. Проблема дискриминации применительно к иностранцам и оговорка, высказанная Швейцарией в связи с ее иммиграционной политикой (подпункт а) пункта 1 статьи 2)

89. Информацию по этому вопросу см. в пункте 280 ниже.

3. Запрещение дискриминации и его применение к отношениям между физическими лицами (подпункты с) и d) пункта 1 статьи 2)

90. О возможном применении запрещения дискриминации к отношениям между физическими лицами см. второй и третий периодические доклады (CERD/C/351/Add.2, пункты 86-88) и пункты 310-344 настоящего доклада.

В. Осуждение апартеида (статья 3)

1. В Швейцарии

91. Швейцария неоднократно и решительно осуждала режим апартеида. Она была одной из первых стран, которые ввели санкции против Южной Африки (в 1963 году - эмбарго на поставки оружия). Кроме того, Швейцария сыграла важную роль в процессе примирения и преобразований в Южной Африке, содействуя переходу к демократии посредством принятия целого ряда позитивных мер. Она намерена продолжать развивать тесные отношения, которые она поддерживает сегодня с Южной Африкой во многих сферах.

92. После того как межведомственная рабочая группа опубликовала в июле 1999 года свой первый доклад, была инициирована Национальная исследовательская программа⁶⁸ в целях объективного освещения исторических данных. Эта Программа под названием "Отношения между Швейцарией и Южной Африкой" направлена на то, чтобы разработать научные основы путем осуществления небольшого числа согласованных

⁶⁷ Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zurich 2005, ch. 747.

⁶⁸ PNR 42+, www.snf.ch/NFP/NFP42+.

исследовательских проектов и с учетом экономических, правовых, политических и исторических аспектов. Благодаря этим проектам общественность узнает о роли Швейцарии в эпоху апартеида и будет получена базовая информация для обсуждения данной темы. Правительство Швейцарии приветствует этот доклад как ценный вклад в более глубокое понимание тех отношений, которые имели между собой в прошлом Швейцария и Южная Африка⁶⁹.

2. В Южной Африке

93. С помощью своей специальной программы, осуществление которой вступило сейчас во второй этап, Управление по развитию и сотрудничеству (УРС) полно решимости способствовать успешному переходу в период после апартеида и постараться свести к минимуму социальную напряженность и насилие. Приоритетными задачами этой специальной программы являются эффективное руководство (децентрализация государственной администрации, реформа судебной системы, защита прав человека), базовое школьное образование (подготовка преподавателей, разработка учебных программ, совершенствование управления школами в хоумлендах, традиционно находящихся в неблагоприятном положении), аграрная реформа (выделение участков государственной земли находящимся в неблагоприятном положении лицам, возвращение экспроприированных во время апартеида земель их чернокожим владельцам, подтверждение прав земельной собственности трудящихся-мигрантов в бывших хоумлендах). УРС сотрудничает с организациями гражданского общества (в большинстве своем НПО), а также с южно-африканским государством на общенациональном и провинциальном уровнях. Эта специальная программа, рассчитанная на определенный срок (до конца 2004 года), была преобразована в региональную программу, приоритетными задачами которой стали эффективное руководство, борьба с ВИЧ и СПИДом, а также рациональное освоение природных ресурсов и в которой сохранен специальный раздел по Южной Африке. В бюджете УРС на выполнение специальной программы по Южной Африке на 2000-2004 годы выделено приблизительно 35 млн. шв. франков.

94. В рамках осуществления специальной программы 2000-2004 годов УРС выступило 1 февраля 2001 года с "Инициативой по швейцарско-южноафриканскому сотрудничеству", т.е. с инициативой создания фонда, наполовину финансируемого крупными швейцарскими предприятиями. Этот фонд (с ежегодным бюджетом в 10-15 млн. шв. франков) оказывает поддержку проектам южноафриканских НПО,

⁶⁹ Сообщение для печати об издании сводного доклада НИП 42+, 27 октября 2005 года (http://www.snf.ch/fr/com/prr/prr_arh_05oct27.asp).

направленным на облегчение доступа на рынок труда для молодых чернокожих и для лиц цветной расы в целом.

95. Государственный секретариат по вопросам экономики (ГСЭ) оказывает поддержку Южной Африке, как и 26 другим странам, которым он решил помогать в рамках его экономического сотрудничества в целях развития. Ежегодно выделяемая им Южной Африке сумма в размере более 3 млн. франков предназначена, в частности, для поощрения малых и средних предпринимателей - выходцев из бедных слоев населения, а также для содействия осуществлению проекта, направленного на внедрение социальных норм на предприятиях.

96. Параллельно с оказанием экономической помощи ФДИД реализует программу мер по поощрению мира. Так, четвертое политическое управление ФДИД планирует увеличить в тесном сотрудничестве с южноафриканским министерством иностранных дел его вклад в поощрение мира на африканском континенте.

97. В совокупности взносы Конфедерации в сотрудничество в целях развития в Южной Африке достигли в 2003 году уровня почти в 14 млн. шв. франков (эта сумма включает программные взносы, выплаченные различным структурам взаимопомощи). Восточный Кейп, одна из наиболее бедных провинций страны, стала одним из главных бенефициариев.

**Таблица 5. Взносы Швейцарии по линии сотрудничества
в целях развития в Южной Африке**

	2002 (в млн. фр.)	2003 (в млн. фр.)	2004 (в млн. фр.)
Программные взносы УРС (двустороннее сотрудничество)	8,6	9,2	10,8
Программные взносы УРС для швейцарских структур взаимопомощи	0,25	0,37	0,4
Программы по поощрению мира ФДИД (Четвертое политическое управление)	1,2	1,2	1,0
Государственный секретариат по вопросам экономики (ГСЭ)	1,7	3,1	3,0
Всего в рамках государственного сотрудничества на цели развития	11,75	13,87	15,2

С. Меры наказания за некоторые акты расовой дискриминации (статья 4)

98. 13 декабря 2005 года ФКР разместила на своем общедоступном сайте в Интернете подборку судебных решений, принятых в период с 1995 года по конец 2002 года по статье 261-бис Уголовного кодекса⁷⁰. Речь идет о резюме, без разглашения имен, всех решений, вынесенных судебными органами, а также всех постановлений, вынесенных апелляционными инстанциями в течение указанного периода. Таким образом, заинтересованные лица могут найти информацию по конкретным случаям и благодаря статистическим выборкам получить общее представление о судебных решениях, имеющих отношение к статье 261-бис Уголовного кодекса. Планируется, что этот банк данных будет регулярно обновляться.

99. Согласно выборке, содержащейся в банке данных, в период между 1995 и 2002 годами на рассмотрение судебных органов было вынесено 212 актов расовой дискриминации. По ним было вынесено 277 судебных решений или постановлений. Приблизительно по половине из этих 212 дел судебные органы постановили не проводить рассмотрения по существу, тогда как по другим делам было возбуждено уголовное преследование. Из 110 дел, по которым было вынесено окончательное судебное решение, более 80% завершились осуждением лиц, совершивших акт расовой дискриминации⁷¹.

100. В качестве примера ниже приводятся пять дел, по которым суд вынес обвинительный приговор. Каждое из этих дел имеет отношение к разным положениям уголовного законодательства, направленным на борьбу с расизмом.

101. Пункт 1 статьи 261-бис Уголовного кодекса. Слова "Поклонимся звезде Давида - современной шляпе Гесслера" были квалифицированы как разжигание ненависти и подстрекательство к дискриминации по смыслу пункта 1; действительно, судьи сочли, что "шляпа Гесслера" является символом порабощения и подавления и что, таким образом, евреев обвинили в желании поработить другие народы или религиозные общины. Поскольку в порядке вещей, что к поработителям все испытывают ненависть, суд пришел к заключению, что эти слова представляют собой призыв к ненависти, унижению или даже уничтожению евреев, так как Вильгельм Телль в конце концов убил Гесслера.

102. Пункт 2 статьи 261-бис Уголовного кодекса. В 1999 году размещенные на одном из сайтов фразы "Имея дело с евреем, ты, я тебя уверяю, столкнешься с обманом и

⁷⁰ <http://www.edi.admin.ch/ekr/db/start/index.html?lang=fr>

⁷¹ Сообщение для печати ФКР от 13 декабря 2005 года.

хитростью. Читай "Майн кампф" Адольфа Гитлера: что было верно 50 лет назад, остается правдой и в наше время" были квалифицированы компетентным органом уголовного преследования кантона Цюрих как пропаганда идеологии, направленной на систематическую дискредитацию или унижение евреев. Подследственный был приговорен к выплате штрафа в размере 600 шв. франков.

103. Первая часть пункта 4 статьи 261-бис Уголовного кодекса. После производственного спора, который вспыхнул на одном из больших складов, куда ежедневно приезжают сотни водителей различных транспортных предприятий, бригадир, обвиняемый по данному делу, обозвал потерпевшего "сербской свиньей", "задницей" и "скотиной", сказав ему также: "Это война, и я тебя прикончу". Компетентный орган уголовного преследования кантона Базель-Ланд счел, что слова "сербская свинья" подпадают под действие уголовного права, поскольку они направлены на унижение и дискриминацию соответствующего лица и являются посягательством на его человеческое достоинство. В 2002 году подследственный был приговорен к выплате штрафа в размере 500 шв. франков за расовую дискриминацию, угрозы и оскорбления.

104. Вторая часть пункта 4 статьи 261-бис Уголовного кодекса. В одном из своих постановлений 2000 года Федеральный суд констатировал, что оспаривание акта применения национал-социалистическим режимом газа или газовых камер в целях уничтожения людей само по себе является грубым отрицанием холокоста. Суд заявил, что пришел к этому заключению, в частности, "потому, что систематическое уничтожение заключенных евреев в газовых камерах (ужасающий факт в истории человечества) отличало национал-социалистический режим от других сеявших страх тоталитарных режимов, и потому, что как раз по этой причине отрицание существования газовых камер использовалось некоторыми кругами, в частности, для оскорбления евреев". Таким образом, Федеральный суд подтвердил решение, вынесенное в 1998 году в первой инстанции судом кантона Ааргау, в соответствии с которым автор ревизионистского произведения был приговорен к 15 месяцам тюремного заключения и выплате штрафа в размере 8 000 шв. франков.

105. Пункт 5 статьи 261-бис Уголовного кодекса. В одном из принятых в 2001 году постановлений Верховный суд кантона Цюрих приговорил к выплате штрафа в размере 600 шв. франков владельца магазина, который отказался обслуживать клиентку цветной расы, и, указав ей на дверь, сказал: "I don't want people from your country" ("Здесь не место людям из вашей страны"). Отказ выполнять общественную функцию, будь то оказание услуги или продажа товара, противоречит положениям уголовного законодательства, направленным на борьбу с расизмом (пункт 5 статьи 261-бис УК). Мягкость наказания была обусловлена нетяжким характером проступка.

1. Практика Федерального суда в связи со статьей 261-бис Уголовного кодекса и статьей 171с Военного уголовного кодекса

106. В постановлении от 27 мая 2007 года⁷² Федеральный суд уточнил понятие публичности по смыслу статьи 261-бис Уголовного кодекса. По его мнению, расистские выступления и деяния подлежат уголовному наказанию лишь в том случае, если они являются публичными. До сих пор Федеральный суд полагал, что какой-либо акт должен считаться публичным, если он совершается в присутствии многочисленной группы лиц, которые не связаны между собой личными отношениями. Ввиду ограничительного характера этого определения публичности до настоящего времени в Швейцарии можно было организовывать концерты для скинхедов или выступать с изложением крайне правых идей. Достаточно было создать видимость приватного общения, организовав проверку при входе и отказавшись от оглашения места проведения мероприятия. После того как Федеральный суд уточнил свою позицию, он считает, что расистские заявления делаются публично по смыслу статьи 261-бис Уголовного кодекса и соответственно подлежат уголовному наказанию тогда, когда они предназначаются не только для весьма ограниченного круга лиц. Поэтому, например, собрания не считаются закрытыми, даже если вход на них контролируется и допускаемые лица проходят проверку. Что же касается преступного акта расовой дискриминации по смыслу статьи 171с Военного уголовного кодекса, то военные трибуналы также внесли уточнения по примеру Федерального суда: расистские акты, совершенные в армии, по определению считаются публичными. Так, например, тот факт, что они были совершены в казарме или что их свидетелями были лишь военнослужащие, недостаточен для того, чтобы заведомо исключить их публичный характер.

107. В другом деле, имеющем отношение к отрицанию армянского геноцида, Федеральный суд уточнил свою позицию в отношении подпункта 2 пункта 4 статьи 261-бис Уголовного кодекса⁷³, отметив, что данное правонарушение представляет собой посягательство на общественное спокойствие. Правовым гарантиям отдельных лиц соответственно обеспечивается лишь косвенная защита. Поэтому по смыслу Закона о помощи жертвам (ЗПЖП) отдельные пострадавшие лица не могут выступать в качестве стороны при рассмотрении уголовного иска, возбужденного против правонарушителя, ибо ущерб, понесенный в результате этого конкретного деяния, может быть лишь косвенным. Не говоря уже о том, что (простой) факт отрицания, грубой минимизации или оправдания геноцида по смыслу пункта 4 не является актом расовой дискриминации в строгом смысле

⁷² Постановление 6S.318/2003 от 27 мая 2005 года.

⁷³ ПФС 129 IV 95 и последующие.

этого термина. Хотя сделанные заявления и могут, действительно, оскорбить отдельных лиц, понесенный ущерб, пусть даже серьезный, всегда будет косвенным. Таким образом, физическое лицо не в праве принимать участие в процессе в качестве пострадавшей стороны. Как следствие, именно кантональному органу уголовного преследования надлежит определить, намерен ли он возбудить процедуру или, иными словами, являются ли его подозрения достаточно обоснованными, чтобы он мог констатировать наличие объективных и субъективных элементов состава преступления⁷⁴.

2. Изменения в законодательстве, направленные на борьбу с расизмом

108. Федеральный закон о мерах по обеспечению внутренней безопасности (о борьбе с пропагандой насилия, с насилием во время спортивных мероприятий) (ЗМВБ-I) послужит правовой основой для укрепления средств борьбы с насилием на стадионах. Планируется, в частности, создать банк данных о "хулиганах" и узаконить конфискацию пропагандистских материалов, подстрекающих к насилию. Поскольку чемпионат Европы по футболу уже не за горами, этому проекту уделяется приоритетное внимание. Меры, предусмотренные в ЗМВБ-I, были одобрены парламентом на весенней сессии 2006 года. Теперь их надлежит конкретизировать на нормативном уровне.

109. Кроме того, планируется разработать новую норму уголовного права, запрещающую публично демонстрировать символы расовой дискриминации, а также делать такие символы любым иным образом доступными для публики. Комиссии по юридическим вопросам обоих Советов сочли, что новое положение уголовного законодательства должно не только касаться использования символов крайне правых, но и действовать в отношении всех символов, прославляющих экстремистские движения, которые призывают к насилию и расовой дискриминации.

110. Проблема расизма в армии была рассмотрена в промежуточном докладе по вопросу "об экстремизме в армии". С учетом того, что случаи экстремизма и расизма встречаются в армии весьма редко и что высокопоставленные лица принимают решительные меры в подобных случаях, был сделан вывод о том, что ситуация в армии не требует принятия специальных мер, и соответственно было решено отказаться от разработки специального нормативного положения об удалении из армии лиц, совершивших экстремистские акты.

⁷⁴ Летом 2005 года Прокуратура Винтертура возбудила процедуру расследования по факту нарушения председателем Националистической партии турецких рабочих пункта 4 статьи 261-бис УК.

D. Ликвидация расовой дискриминации, в частности в сфере некоторых прав человека (статья 5)

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

111. Порядок осуществления судебных или административных процедур определяется главным образом теми процессуальными гарантиями, которые закреплены в Конституции. Статьи 29-32 Федеральной конституции обеспечивают минимальный стандарт, который дополняется положениями ЕКПЧ и Международного пакта о гражданских и политических правах, поскольку они идут дальше, чем конституционные нормы. Так, пункт 1 статьи 6 ЕКПЧ и пункт 1 статьи 14 Пакта гарантируют каждому общее право на судебное разбирательство. До тех пор, пока гарантии средств правовой защиты не действуют, граждане могут, соответственно, ссылаться на эти положения.

112. Хотя общие процедурные гарантии, упомянутые в статье 29 Федеральной конституции, применяются в отношении всех судебных и административных процедур⁷⁵, сфера действия статьи 30 Федеральной конституции ограничена процедурами судебного разбирательства. Соответствующий суд должен быть предусмотрен законом и являться компетентным, независимым и беспристрастным. Процедурные гарантии не могут быть ограничены на основании статьи 36 BV Федеральной конституции. Положения этой статьи фактически касаются основных прав и не предназначены для применения в отношении процедурных гарантий. Власти не должны иметь возможности, какими бы ни были обстоятельства, исключать ту или иную процедуру из сферы действия этих основополагающих гарантий, присущих правовому государству⁷⁶.

а) Судебная реформа

113. В настоящее время вносится несколько изменений в систему отправления правосудия: поддержанная народом судебная реформа осуществляется постепенно⁷⁷. Эта реформа направлена на усиление правовой защиты граждан посредством гарантирования им средств правовой защиты, на сокращение нагрузки, которая ложится на Федеральный суд, и на унификацию процедур как гражданского, так и уголовного судопроизводства.

⁷⁵ ФБ 1997 I 183.

⁷⁶ ФБ 1997 I 197.

⁷⁷ ОС 2002 р. 3148.

Вначале была пересмотрена статья 123 Федеральной конституции и включена новая статья 191 а). Оба положения вступили в силу 1 апреля 2003 года⁷⁸.

114. После того, как вступит в силу положение, гарантирующее доступ к судье, граждане получат ничем не ограниченное право выносить любой спор на рассмотрение судебного органа. Однако в статье 29 а Федеральной конституции предусмотрена возможность отступления от этого правила на основании определенных положений законодательства. Дата вступления в силу новой нормы, которая будет определена Федеральным собранием, еще не известна.

115. Кроме того, в рамках текущей реформы был подготовлен проект нового уголовно-процессуального кодекса Швейцарии. После пересмотра статьи 123 Федеральной конституции Конфедерация получила право регламентировать не только уголовное, но и уголовно-процессуальное право. Упомянутый проект основан на модели "прокуратуры", т.е. на том, что следствие входит в компетенцию непосредственно прокурора. Для того чтобы уравновесить такие широкие полномочия прокуратуры, были усилены гарантии, предоставляемые подследственным и жертвам правового государства. Так, планируется учредить суд по мерам принуждения, который будет уполномочен выносить решения по поводу наиболее жестких мер принуждения, затребованных Прокурором. Кроме того, предусматривается создание института так называемых "адвокатов первого часа": подследственный, временно задержанный полицией, может незамедлительно и свободно установить контакт со своим защитником, который также вправе присутствовать на первом допросе своего клиента. Это новшество соответствует требованию, высказываемому различными международными комитетами по правам человека⁷⁹.

116. Согласование различных процедур усилит правовые гарантии и уменьшит число случаев неравного обращения. Хотелось бы, чтобы имелась возможность оперативно и без каких-либо сложностей принимать меры на территории всех кантонов, что повысит эффективность борьбы с преступностью, не ограничивая прав защиты в целом.

117. Об унификации процедуры гражданского судопроизводства см. пункт 36 выше.

⁷⁸ ОС 2002 р. 3147.

⁷⁹ Сообщение для печати Федерального департамента юстиции и полиции от 2 июля 2003 года.

b) Федеральный закон о тайных расследованиях и Федеральный закон о контроле за перепиской и средствами телекоммуникации

118. Федеральный закон о тайном расследовании (ФЗТР) вступил в силу 1 января 2005 года. Тайные расследования заключаются в том, что сотрудники полиции, в которых невозможно распознать полицейских, проникают в уголовную среду под чужим именем в целях расследования определенных преступлений. Федеральный закон учитывает требования эффективности уголовного преследования, гарантируя законность действий с точки зрения норм права. Использование тайных агентов ограничивается расследованием особо тяжких преступлений, исчерпывающим образом перечисленных в законе. Кроме того, операции, в которых задействованы тайные агенты, должны быть соизмеримы совершенным преступлениям и санкционированы судьей.

119. Федеральный закон о контроле за почтовой перепиской и телекоммуникациями (ЗКПТ) вступил в силу 1 января 2002 года. Условия, в которых подобный контроль может быть санкционирован, теперь одинаковы на всей территории Швейцарии: необходимо наличие серьезных подозрений в том, что соответствующее лицо совершило одно из перечисленных в Законе уголовных преступлений. Кроме того, необходимо, чтобы степень тяжести деяния оправдывала установление контроля, которое должно быть санкционировано судебным органом. Посягательство на частную жизнь, совершаемое в рамках этого контроля, не противоречит пункту 2 статьи 8 ЕКПЧ, а также решениям Европейского суда по правам человека⁸⁰.

c) Всесторонняя реформа федеральной судебной системы

120. 28 февраля 2001 года швейцарское правительство направило в парламент послание о всесторонней реформе федеральной судебной системы. Речь идет о первом этапе судебной реформы, которая находит свое конкретное воплощение на уровне законодательства. Федеральный закон о Федеральном суде (ЗФС), который придет на смену Федеральному закону о судебной системе, был утвержден парламентом 17 июня 2005 года. Срок подачи ходатайств о проведении референдума истек 6 октября 2005 года, и никаких ходатайств на этот счет получено не было. Одно из наиболее примечательных новшеств касается введения унифицированного средства правовой защиты в областях гражданского, уголовного и публичного права. Новая упрощенная система средств правовой защиты усиливает правовые гарантии и позволит гражданам сэкономить силы, время и деньги. Парламент также утвердил закон о Федеральном административном суде

⁸⁰ Série A vol. 238 = EuGRZ 1992 p. 300.

(ЗФАС), который предусматривает создание единого Федерального административного суда вместо существующих апелляционных и примирительных комиссий. Федеральный административный суд начнет действовать с 2007 года. Федеральный закон о Федеральном уголовном суде также уже принят. Суд приступил к выполнению своих функций 1 апреля 2004 года.

121. Уже неоднократно предпринимались попытки создать посредническую службу на федеральном уровне. Последнюю такую попытку предприняла Комиссия по политическим вопросам Национального совета, которая представила предварительный проект федерального закона о федеральном посредническом бюро. Предусмотренному в этом проекте посредническому органу будет поручено консультировать физических или юридических лиц в рамках их отношений с федеральными властями, а также принимать меры в случае возникновения споров. С учетом результатов консультаций и очень напряженной финансовой ситуации Комиссия в конечном итоге решила снять с рассмотрения этот законопроект⁸¹. Через некоторое время Национальный совет также отклонил предложение аналогичного содержания, представленное в форме парламентской инициативы⁸².

2. Право на личную безопасность и защиту со стороны государства (пункт b) статьи 5)⁸³

122. В случае применения полицейскими жестокого обращения, подпадающего под сферу действия уголовного права, жертвы могут подать заявление о совершении уголовного преступления. Эти деяния, обязательно сопровождаемые злоупотреблением властью (статья 312 УК), автоматически рассматриваются и караются органами уголовного правосудия. Во многих кантонах можно подать жалобу в один из органов уголовного преследования. Приговор, вынесенный в первой инстанции, или решение об отказе от рассмотрения дела по существу могут быть обжалованы сначала на кантональном уровне, а затем в Федеральном суде⁸⁴.

⁸¹ Сообщение для печати от 20 февраля 2004 года, Комиссия по политическим вопросам Национального совета.

⁸² Парламентская инициатива Йоссена Петера от 16 июня 2004 года - "Создание федеральной посреднической службы" (02.431).

⁸³ О насилии со стороны полицейских см. также пункт 274 и последующие пункты.

⁸⁴ Spénlé/Fumeaux, Aspekte der polizeilichen Gewalt aus völker- und verfahrensrechtlicher Perspektive, SJZ 1001 (2005) Nr. 6, p. 135.

123. Неправомерные действия полиции могут также повлечь за собой принятие дисциплинарных мер, представляющих собой не наказание в прямом смысле этого слова, а административные санкции, направленные на поддержание престижа, авторитета и доверия, которыми пользуется полиция. Разбирательство по фактам нарушения служебных обязанностей проводит, как правило, орган по надзору за деятельностью полиции⁸⁵.

124. В связи с применением полицией насилия при высылке иностранцев неоднократно возникали проблемы. В 1999 и 2001 годах применение мер принуждения привело, к сожалению, к смерти двух лиц. Обеспокоенная этой тенденцией, Конференция директоров кантональных департаментов юстиции и полиции (КДКДЮП) издала инструкции в целях согласования критериев, регламентирующих применение мер принуждения. Однако, поскольку простых инструкций не достаточно для оправдания посягательств на личную свободу, возникла необходимость в создании соответствующей правовой базы.

125. С этой целью был подготовлен законопроект⁸⁶. Закон об использовании мер принуждения (ЗИП) будет действовать в отношении полицейских структур Конфедерации, а также полицейских органов кантонов в тех случаях, когда по поручению какого-либо федерального органа они осуществляют принудительную репатриацию иностранцев или обеспечивают перевозку лиц по Швейцарии. Согласованный и ясный новый нормативный акт направлен на обеспечение соблюдения принципа соразмерности органами, которые призваны осуществлять меры полицейского принуждения. Применение физической силы, вспомогательных средств или оружия должно быть увязано с конкретными обстоятельствами и, по возможности, минимальным образом посягать на физическую неприкосновенность соответствующих лиц. В соответствии с законом разрешенными вспомогательными средствами являются наручники и другие средства обездвиживания, а также служебные собаки. В отличие от этого запрещены вспомогательные средства, которые могут препятствовать дыханию или нанести серьезный ущерб здоровью соответствующих лиц. Закон запрещает также применять парализующие устройства (электрошокеры). Кроме того, закон о применении мер принуждения регламентирует оказание медицинской помощи и использование медикаментов, которые можно назначать в медицинских целях и которые полиция не вправе применять вместо мер принуждения, чтобы успокоить или усыпить какое-либо лицо. И наконец, закон обязывает власти поручать выполнение задач, которые могут быть связаны с применением мер принуждения, только специально подготовленным для

⁸⁵ Spenlé/Fumeaux, p.136.

⁸⁶ <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2006/2457.pdf>.

этого лицам. 18 января 2006 года Федеральный совет принял послание в поддержку законопроекта о применении мер принуждения.

3. Политические права (пункт с) статьи 5)

126. На федеральном уровне обладание правом голоса регламентируется статьями 136 и 39 Федеральной конституции и Федеральным законом о политических правах (ЗПП) от 17 декабря 1976 года (см. CERD/C/351/Add.2, пункты 138-142). В соответствии со статьей 136 Конституции политические права принадлежат только швейцарским гражданам. Две инициативы о предоставлении права голоса иностранцам были отклонены⁸⁷.

127. На кантональном и коммунальном уровнях именно кантоны, в соответствии со статьей 39 Федеральной конституции, регламентируют пользование политическими правами. После представления второго и третьего периодических докладов список кантонов, предоставивших право голоса иностранцам, стал шире: с 2002 года в кантоне Невшатель право голоса по касающимся кантона вопросам предоставлено иностранцам, которые имеют вид на жительство и проживают в кантоне не менее пяти лет. Конституции кантонов Граубюнден и Базель-Штадт позволяют коммунам предоставлять иностранцам право голоса при условии, что те проживают в Швейцарии по крайней мере десять лет, в том числе по крайней мере три года на территории соответствующего кантона. Недавно в кантоне Фрибург право голоса по всем касающимся коммун вопросам было в конечном итоге предоставлено всем иностранцам, которые имеют вид на жительство и проживают в этом кантоне по крайней мере пять лет.

128. Изменились также правила приема на государственную службу. Новый Закон о служащих Конфедерации (ЗСК), вступивший в силу 1 января 2001 года, не содержит более положений, которые предоставляют допуск к постам, связанным с осуществлением государственной власти, лишь лицам, обладающим швейцарским гражданством⁸⁸. В отношении ряда конкретных должностей, в частности, в международном секторе, прием на работу может, тем не менее, быть оговорен с условием, что кандидат должен иметь швейцарское гражданство. Области, в которых возможны подобные ограничения, определены в постановлении о служащих Конфедерации⁸⁹.

⁸⁷ Инициатива 96.3366 (15.8.1996), инициатива 00.3512 (4.10.2000).

⁸⁸ Пункт 3 статьи 8, ЗСК (СС 172.220.1).

⁸⁹ Статья 23 ПСК (СС 172.220.111.3).

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

a) Право на свободу передвижения и выбор своего места жительства на территории государства (подпункт i) пункта d) статьи 5)

129. Как уже отмечалось в предшествующем докладе, только швейцарские граждане могут ссылаться на право на свободу поселения (пункт 1 статьи 24 Федеральной конституции). Однако с 1 июня 2002 года на 60% иностранцев, проживающих в Швейцарии, распространяется действие Соглашения о свободном передвижении лиц (ССПЛ), которое применяется в отношении граждан из стран - членов ЕС или ЕАСТ, наделяет их правом на профессиональную и географическую мобильность и гарантирует им, таким образом, статус, аналогичный статусу швейцарских граждан. Выдача разрешений в соответствии с законодательством об иностранцах практикуется теперь не только в нескольких кантонах, а по всей территории Швейцарии. При смене работы иностранцам теперь не надо получать дополнительное разрешение.

130. В отношении всех других категорий иностранцев продолжают действовать положения ЗППИ. В этой связи делается ссылка на второй и третий периодический доклады (CERD/C/351/Add.2., пункты 153-155).

131. В рамках всестороннего пересмотра закона об иностранцах планировалось смягчить режим в отношении мобильности: обладатели вида на жительство или проживание смогут свободно выбирать место жительства на территории кантона, который выдал разрешение (статья 36 ЗИ). Хотя для переезда в другой кантон по-прежнему необходимо получить разрешение, обладатели вида на жительство или проживание будут впредь иметь на это право и смогут, соответственно, на него ссылаться (статья 37 ЗИ).

b) Право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (подпункт ii) пункта d) статьи 5)

132. В этой связи делается ссылка на второй и третий периодические доклады (CERD/C/351/Add.2, пункты 156 и 157).

c) Право на гражданство (подпункт iii) пункта d) статьи 5)

133. Два проекта, которые облегчили бы получение швейцарского гражданства молодыми иностранцами, выросшими в Швейцарии, были отклонены народом. За исключением нескольких законодательных поправок политика Швейцарии в области натурализации не претерпела серьезных изменений (см. ниже пункты 256-273).

134. В приводимой ниже таблице содержится информация о натурализовавшихся в 2003 и 2004 годах лицах с указанием их страны происхождения⁹⁰.

Таблица 6 : Информация о натурализовавшихся лицах с разбивкой по странам происхождения, 2003 и 2004 годы

Страна происхождения	Итого		Обычная процедура		Упрощенная процедура ⁹¹	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Сербия и Черногория	6 316	7 840	5 994	7 485	322	355
Италия	5 357	4 408	3 874	3 001	1 478	1 406
Турция	4 212	3 558	4 006	3 382	206	186
Босния и Герцеговина	2 268	2 369	2 157	2 308	111	61
Македония	1 795	1 976	1 734	1 940	61	36
Хорватия	1 560	1 615	1 456	1 521	104	94
Португалия	1 153	1 189	971	1 008	182	181
Шри-Ланка	1 138	1 563	1 095	1 527	43	36
Испания	814	842	603	547	211	295
Другие государства	10 123	11 587	4 478	4 623	5 538	6 810
Всего	37 070	36 947	27 015	27 342	9 865	9 460

135. Приводимая ниже таблица содержит общую информацию о натурализовавшихся лицах с разбивкой по отдельным категориям.

Таблица 7. Общая информация о лицах, натурализовавшихся в 1999-2003 годах

	1999	2000	2001	2002	2003
Обычная процедура натурализации	14 634	20 418	19 239	27 216	27 015
Упрощенная процедура натурализации	6 818	9 759	10 563	11 400	9 865
Реинтеграция	246	275	273	217	190
Всего	21 698	30 452	30 075	38 833	37 070

Источник: ФУМ, "Случаи натурализации, реинтеграции и упрощенной натурализации с 1978 года - общий обзор"; по состоянию на 22 марта 2004 года.

⁹⁰ Приведенные в таблице цифровые данные не учитывают других возможностей получения швейцарского гражданства, например, посредством установления швейцарского гражданства или приобретения его в результате усыновления.

⁹¹ К прошедшим эту процедуру лицам относятся прежде всего супруги швейцарских граждан (возможность упрощенной натурализации после трех лет состояния в браке для лиц, проживающих в Швейцарии по крайней мере в течение пяти лет), а также дети швейцарских граждан, еще не имевшие швейцарского гражданства.

136. Увеличение числа натурализовавшихся в последние годы главным образом обусловлено увеличением доли иностранцев, которые продолжительное время проживали в Швейцарии, выросли в этой стране или вступили в брак с гражданином/гражданкой Швейцарии. Хотя число натурализовавшихся постоянно растет, в 2002 году лишь 2,4 из 100 проживающих в Швейцарии иностранцев получили швейцарское гражданство⁹².

d) *Право на вступление в брак и на выбор супруга (подпункт iv) пункта d) статьи 5)*

i) *Право на вступление в брак*

137. Право на вступление в брак, гарантируемое статьей 14 Федеральной конституции, предполагает свободу вступать в брак без каких-либо государственных, в частности полицейских ограничений, а также свободу образовывать семью. Защита совместной жизни супругов обеспечивается главным образом статьей 13 Федеральной конституции в сочетании со статьей 8 ЕКПЧ.

138. В приложении 1 к Соглашению о свободном передвижении лиц (ССПЛ) содержатся положения о воссоединении семей. Независимо от их гражданства члены семьи иностранного трудящегося получают такой же вид на жительство, как и сам трудящийся. Они получают также право заниматься приносящей доход деятельностью, а дети имеют свободный доступ к школьным учреждениям.

139. На основании ЕКПЧ и Федеральной конституции правом на воссоединение семьи могут воспользоваться лишь лица, имеющие законное право находиться в Швейцарии. Помимо швейцарского гражданства и вида на жительство законным основанием для нахождения в Швейцарии является простое разрешение на пребывание в стране при условии, что обладатель такого разрешения имеет законное право на его получение. Так, Федеральный суд признал это право за уроженцем Сербии и Черногории, который проживал в Швейцарии в течение 20 лет, был женат на протяжении 10 лет и имел двух дочерей. Несмотря на долги и профессиональную нестабильность этого человека, Федеральный суд счел, что его связи со Швейцарией достаточны, чтобы признать за ним основанное на гарантиях частной и семейной жизни право находиться на территории Швейцарии⁹³.

⁹² Федеральное статистическое управление, "Основные данные о состоянии и эволюции населения".

⁹³ ПФС 130 II 281 ss.

ii) Право на свободный выбор супруга

140. В условиях постоянно возрастающей многокультурности швейцарского общества принудительные браки являются той проблемой, которая заставляет говорить о себе в Швейцарии все чаще⁹⁴. Есть законодательные положения, которые позволяют выносить наказание за такое нарушение свободы выбора своего супруга. В соответствии с Гражданским кодексом Швейцарии тот факт, что один из супругов вступил в брак, в условиях, когда существовала серьезная и неотвратимая угроза его жизни, здоровью или чести, либо жизни, здоровью или чести одного из его близких, является основанием для признания этого брака недействительным (пункт 4 статьи 107 Гражданского кодекса). Если такой факт установлен, он может в принципе подпадать под действие нормы уголовного права, касающейся принуждения (статья 181 Уголовного кодекса), и, соответственно, караться в установленном порядке и наказываться тюремным заключением на срок максимум три года или штрафом.

141. Несмотря на существование этих средств защиты в порядке гражданского и уголовного судопроизводства, в настоящее время обсуждается необходимость прямого запрещения в законодательстве принудительных браков. Совет кантонов утвердил проект, направленный на внесение в Уголовный кодекс нормы об уголовном наказании за принуждение к вступлению в брак. Этот проект будет теперь детализирован компетентными комиссиями⁹⁵. Национальный совет обратился к Федеральному совету с просьбой изучить различные средства, которые могут быть использованы в гражданском и уголовном праве для борьбы с принудительными браками или браками по расчету лиц, проживающих в Швейцарии, и представить результаты в виде доклада. Вместе с тем важно отметить, что создание подобного инструмента ничего не изменит, ибо всегда будет очень сложно собрать необходимые доказательства для предъявления обвинения. Лица, которых принудили вступить в брак, действительно нечасто осмеливаются говорить об этом, и во многих случаях трудно или даже невозможно доказать факт принуждения.

e) Право на владение имуществом (подпункт v) пункта d) статьи 5)

142. Делается ссылка на второй и третий периодические доклады, пункты 170 и 171.

⁹⁴ Браки, заключенные вопреки воле одного из супругов.

⁹⁵ См. "Запрос Банги Бориса" от 18 марта 2005 года - "Борьба с принудительными браками и более эффективная защита жертв" (04.1181).

f) *Право наследования (подпункт vi) пункта d) статьи 5)*

143. Делается ссылка на разъяснения, приведенные в первоначальном докладе (пункт 119).

g) *Право на свободу мысли, совести и религии (подпункт vii) пункта d) статьи 5)*

i) *Право на выражение и практическое осуществление религиозных убеждений*

144. Компетенцией признавать публично-правовой статус религиозных общин и определять условия такого признания наделены кантоны. После представления последнего доклада еврейские общины были признаны обладающими публично-правовым статусом в пересмотренных конституциях кантонов Берн, Санкт-Галлен и Базель-Штадт. Кантоны Базель-Ланд, Базель-Штадт, Обвальден, Нидвальден, Гларус, Фрибург, Золотурн, Юра, Шаффхаузен, Аппенцель-Ауссерроден, Граубюнден, Нёвшатель, Ааргау, Тичино, Во и Валлис предусматривают возможность признания также других религиозных общин помимо тех, которые уже признаны. В одних кантонах условия этого признания определены в Конституции, а в других - в законах.

145. В других кантональных конституциях не содержится положения, позволяющего расширить перечень признаваемых религиозных общин. Как правило, в отношении религиозных общин, не имеющих публично-правового статуса, действует частное право. 30 ноября 2003 года народ кантона Цюрих отклонил закон о признании других религиозных общин. Кампания противников этого закона была главным образом основана на антиисламистских лозунгах⁹⁶.

146. Даже если большинство кантонов не наделяет публично-правовым статусом религиозные общины, которые еще не получили такого статуса, члены этих общин вправе свободно исповедывать свою религию. Одной из главных проблем мусульманской общины остается вопрос о захоронениях. Лишь в нескольких коммунах можно хоронить усопших по исламскому обычаю. Тем не менее отмечается все нарастающая тенденция к организации исламских секторов на публичных кладбищах. Такой пример в последние годы подали муниципалитеты Женевы, Базеля, Берна, Невшателя, Цюриха и Люцерна, а также менее крупные коммуны. В других городах этот вопрос обсуждается, и были выдвинуты соответствующие инициативы.

⁹⁶ Так, например, на афише ДСЦ был начертан лозунг "Неужели наши налоги пойдут кораническим школам?"

147. Создание мест отправления культа является тем вопросом, который волнует в последнее время общественность, в частности в контексте дискуссий вокруг проектов строительства мест отправления культа для мусульманского меньшинства. Швейцария запросила юридическое консультативное заключение о статусе проектов строительства религиозных зданий, для планирования и строительства которых есть все основания в свете свободы совести и вероисповедания⁹⁷. Бывает так, что религиозные общины, желающие построить или переоборудовать места отправления культа, зачастую сталкиваются с проблемой отсутствия в планах по обустройству территории зон, специально предназначенных для культовых сооружений. Как свидетельствуют недавно принятые судебные решения, эта проблема может возникнуть перед всеми религиозными общинами, но общины, уже давно обосновавшиеся в Швейцарии, располагают уже, как правило, существующими зданиями, а новые конфессии в Швейцарии зачастую не имеют мест для отправления своего культа. Строительство таких мест гарантируется в принципе свободой вероисповедания (пункт 2 статьи 15 Федеральной конституции). Таким образом, препятствование такому строительству или введение ограничений фактически представляет собой посягательство на свободу вероисповедания и не противоречит законодательству лишь в том случае, если они имеют под собой достаточные правовые обоснования, если того требуют общественные интересы, если соблюден принцип соразмерности и если не нарушаются важнейшие элементы свободы вероисповедания (статья 36 Федеральной конституции). Для определения того, выполнены ли эти условия, каждый случай должен рассматриваться отдельно. Недавно по одному из нашумевших дел компетентная коммунальная комиссия отклонила просьбу о разрешении на строительство минарета в молебном месте, сославшись на то, что его строительство будет противоречить правилам этой зоны и кантональному законодательству по вопросам строительства.

148. На свободу вероисповедания могут быть наложены определенные ограничения в учреждениях по исполнению наказаний, если того требуют общественные интересы (так, например, для уменьшения риска побега или для обеспечения эффективного функционирования учреждения). Эти ограничения не должны, однако, порождать дискриминацию непризнанных религиозных общин⁹⁸. Важно найти решения, которые позволяют отправлять религиозные обряды, не создавая чрезмерных препятствий для

⁹⁷ См. Kiener/Kuhn, Die Bau- und Planungsrechtliche Behandlung von Kultusgebäuden im Lichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit, юридическое заключение.

⁹⁸ Häfelin/Haller, ch. 439.

исполнения наказаний. Соответственно Федеральный суд постановил, что заключенные мусульмане имеют право совместно проводить пятничную молитву⁹⁹.

ii) Нейтралитет государственных школ в конфессиональном плане

149. 15 февраля 2001 года Европейский суд по правам человека подтвердил постановление Федерального суда¹⁰⁰, которое запрещает учительнице начальной школы носить исламский платок во время ее преподавательской деятельности. Он пришел к заключению, что упомянутое постановление не противоречит ЕКПЧ, что ношение религиозной одежды, несомненно, имеет отношение к свободе вероисповедания и совести, но что это же основополагающее право гарантирует также конфессиональный нейтралитет образования, организованного в государственных школах. Суд счел, что второй аспект преобладает над первым.

150. В то же время ношение религиозных символов учащимися еще никогда не было предметом судебного решения. Кантоны, которые регламентируют ношение одежды в школах, до сегодняшнего дня не вводили никаких запрещений на ношение религиозных символов. Как представляется, споров по этому поводу практически не возникает. Правительства кантонов Цюрих и Базель-Штадт рассматривали вопрос о запрещении ношения платков в школах, но в конечном итоге решили этого не делать¹⁰¹.

151. По-прежнему обсуждаются вопросы, которые возникают в связи с освобождением учащихся по религиозным причинам от некоторых школьных дисциплин, например от уроков плавания, гимнастики или полового воспитания, или в связи с освобождением от школьных занятий в религиозные праздники. Федеральный суд высказался в этой связи в трех своих сравнительно давних решениях¹⁰² (см. также CERD/C/351/Add.2, пункт 181). Прежде всего он остановился на вопросе о соразмерности мер, принимаемых для сохранения обязательного характера обучения. Так, Суд счел, что лишь важные и императивные общественные интересы, которые были доказаны убедительным образом, могут иметь более приоритетное значение по сравнению со свободой вероисповедания, гарантируемой Конституцией. Постановления Суда свидетельствуют о том, что школьные власти могут столкнуться с деликатными проблемами, стараясь сохранить

⁹⁹ ПФС 113 Ia 304 ss.

¹⁰⁰ ПФС 123 I 296, см. также CERD/C/351/Add.2, пункт 182.

¹⁰¹ Tages-Anzeiger, 20.12.2003; Basler Zeitung, 19.1.2004.

¹⁰² ПФС 114 Ia 129, 117 Ia 311, 119 Ia 178.

обязательный характер обучения и выполняя обязательство по обеспечению нейтралитета школы. Они говорят также в пользу того, что существующие правила надлежит применять гибко. В этой связи некоторые кантоны в своих постановлениях сформулировали рекомендации¹⁰³ или предложили порядок решения ряда конкретных вопросов¹⁰⁴.

152. В соответствии с гарантиями свободы вероисповедания и совести любое религиозное обучение не может быть обязательным. Религиозное обучение в школах входит в компетенцию кантонов, которые подходят к этому вопросу по-разному. Хотя религиозная принадлежность швейцарцев претерпела в последние годы серьезные изменения, во многих кантонах отмечается тем не менее, тенденция к нейтралитету в конфессиональном отношении процессу обучения. Изучение таких дисциплин, как "этика и религия" или "религия и культура" должно включать как можно более нейтральное описание наиболее распространенных религий. Цель заключается в том, чтобы ознакомить учеников с различными религиозными концепциями и пробудить в них интерес к другим религиям.

153. В разных кантонах рассматривается возможность разрешить не имеющим публично-правового статуса религиозным общинам организовывать - на определенных условиях - религиозное обучение в школах. Так, две коммуны Люцерна ввели исламское религиозное обучение: школьные власти выделяют учебные часы и необходимые помещения; содержание учебной программы, а также педагогические методы, подготовка и оплата труда преподавателей находятся в ведении соответствующей религиозной общины¹⁰⁵. Этот проект направлен на то, чтобы ознакомить детей с основами ислама, укрепить их мыслительные способности и восприятие демократии, а также поощрить социальную интеграцию иммигрантов-мусульман¹⁰⁶.

¹⁰³ Richtlinien – Muslimische Schülerinnen und Schüler an der Volksschule: Empfehlungen, Bildungsdirektion des Kantons Zürich, juin 2003.

¹⁰⁴ Volksschulverordnung des Kantons Zürich, 412.111, notamment §55 ss.

¹⁰⁵ Tanner, Islamischer Religionsunterricht an der öffentlichen Schule und Ausbildung für Imame – ein Tagungsbericht, Institut für Religionsrecht, Tagung vom 9. April 2005.

¹⁰⁶ Islamischer Religionsunterricht im Schulhaus – Ein Projekt in Kriens und Ebikon, Ein Evaluationsbericht (Zentrum für interkulturellen Dialog).

h) *Право на свободу убеждений и на свободное выражение их* (подпункт vii) пункта d) статьи 5)

154. Право на свободу убеждений и на свободное выражение их гарантируется как Федеральной конституцией (статья 16), так и Европейской конвенцией о правах человека (статья 10) и Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 19). Ограничения допустимы, если они предусмотрены законом, соответствуют общественным интересам и являются соразмерными.

155. В одном из своих недавних решений Федеральный суд принял во внимание право на свободу выражения мнений при толковании статьи 261-бис Уголовного кодекса. Так, Суд заявил, что право на свободу выражения мнений не позволяет необоснованно констатировать факт унижения или дискриминации по смыслу пункта 4 статьи 261-бис Уголовного кодекса в контексте политических дебатов. Суд отметил, что малопривлекательное замечание в адрес той или иной группы населения недостаточно для установления состава преступления, если автор замечания сформулировал его в более широком контексте объективной критики, основанной на фактах. По мнению Суда, для функционирования демократии крайне важно, чтобы была возможность защищать свои взгляды, которые большинство населения не разделяет и которые, по мнению кого-то, могут быть даже шокирующими. В то же время значение, придаваемое свободе выражения мнений, не должно, как считает Суд, быть таким, что борьба против расовой дискриминации будет лишена всякого смысла¹⁰⁷.

156. Новый закон о прозрачности работы администрации (см. пункт 49 выше) укрепит свободу информации в качестве элемента свободы убеждений и их свободного выражения и позволит повысить прозрачность работы администрации¹⁰⁸.

i) *Право на свободу мирных собраний и ассоциаций* (подпункт ix) пункта d) статьи 5)

157. Свобода манифестаций гарантируется не только свободой выражения мнений, но и свободой собраний. Поскольку манифестации происходят в общественных местах, мешая общему пользованию ими, кантоны могут санкционировать такие мероприятия. В своем недавнем решении Федеральный суд признает, однако, существование условного права

¹⁰⁷ ПФС 131 IV 23 ss.

¹⁰⁸ Häfelin/Haller, ch. 467.

использовать общественные места для организации манифестаций¹⁰⁹. И иностранцы могут ссылаться на это право, хотя манифестации с участием иностранцев могут подлежать дополнительным полицейским ограничениям, в частности, если власти опасаются столкновений между противостоящими группами¹¹⁰.

158. Свобода ассоциаций гарантируется статьей 23 Федеральной конституции. Однако это положение не обеспечивает защиту противозаконных ассоциаций или ассоциаций, представляющих угрозу для государства (см. CERD/C/270/Add.1, пункт 146). На это право могут также ссылаться как иностранцы, так и юридические лица или сами ассоциации¹¹¹.

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

159. Полную и подробную информацию об экономических, социальных и культурных правах см. в первом докладе Швейцарии об осуществлении Пакта об экономических, социальных и культурных правах от 30 июня 1994 года. После представления этого доклада в 1998 году ситуация в Швейцарии в том, что касается данных прав, постоянно эволюционировала. В настоящее время готовится второй доклад, который будет представлен Комитету в ближайшее время.

160. В своем качестве государства - участника Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах Швейцария признает, что экономические, социальные и культурные права, гарантируемые в этом Пакте, носят в принципе программный характер. Поэтому она считает себя обязанной последовательно наполнять их конкретным содержанием, используя для этого все возможности и все средства, которыми она располагает, прежде всего в рамках ее законодательной деятельности. Частные лица не могут, как правило, ссылаться на закрепленные в этом Пакте нормы. Соответственно гражданин не может потребовать его осуществления от административных и судебных органов Швейцарии. Федеральный суд между тем заключил, что некоторые положения могут иметь прямое действие, как, например, право на забастовку, гарантируемое в подпункте d) пункта 1 статьи 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

¹⁰⁹ Häfelin/Haller, ch. 471.

¹¹⁰ Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, p. 331.

¹¹¹ ФБ 1997 I 167.

161. Статья 41 Федеральной конституции содержит перечень того, что называют "социальными целями". Речь идет не о правах на государственные услуги, на которые могут претендовать непосредственно граждане, а о программе, которая адресована политическим властям и определяет для них те сферы, где необходимо предпринять какие-либо меры. Право на получение помощи в случаях бедственного положения (статья 12 Федеральной конституции), право на достаточное и бесплатное базовое образование (статья 19 Федеральной конституции), право на достойные похороны (которое вытекает из права на защиту человеческого достоинства, статья 7 Федеральной конституции), а также право на бесплатную юридическую помощь (пункт 3 статьи 29 Федеральной конституции) являются теми правами, на которые может ссылаться каждый в компетентных органах. Этими правами обладают также иностранцы независимо от статуса, регламентирующего их пребывание в Швейцарии (даже если они находятся в Швейцарии нелегально)¹¹².

162. В соответствии со статьей 12 Федеральной конституции "тот, кто попадает в бедственное положение и не в состоянии заботиться о себе, имеет право на помощь и обслуживание и на средства, необходимые для достойного человека существования". Это положение гарантирует не минимальные доходы в плане жизненно необходимого минимума, который учитывается при судебном преследовании за долги, а лишь то, что необходимо человеку для достойной жизни¹¹³.

163. Со ссылкой на статью 12 Федеральной конституции Федеральный суд постановил, что неоказание чрезвычайной помощи противоречит Конституции даже в случае просителей убежища, которые находятся в Швейцарии нелегально и не сотрудничают с властями. Суд отметил, что недопустимо использовать отказ от предоставления минимальной помощи в качестве средства давления для осуществления высылки¹¹⁴.

а) Право на труд (подпункт i) пункта е) статьи 5)

i) Право на труд

164. Относительно горизонтальных последствий запрещения дискриминации для отношений между людьми делается ссылка на второй и третий периодические доклады

¹¹² См. ПФС 130 I 1, 82 и 2Р. 318/2004.

¹¹³ См. ATF 130 I 71, 74 s. и 121 I 367, 373.

¹¹⁴ См. ПФС 131 I 166.

(CERD/C/351/Add.2, пункты 86-88). Ниже излагается информация, дополняющая предшествующие доклады.

165. Как показывают статистические данные (за 2004 год), в Швейцарии каждое четвертое лицо, занимающееся приносящей доход деятельностью, - иностранец (25,3%). Более половины этих иностранных трудящихся (52,8%) работают на предприятиях, насчитывающих свыше 50 работников (швейцарцы/швейцарки - 46,6%). Больше всего иностранцев трудятся в гостиничном и ресторанном секторах (53%). Значительна доля иностранных трудящихся также в "частных домашних хозяйствах" (40,1%) и в строительстве (36,5%). Каждый пятый иностранный трудящийся имеет ненормированный рабочий день (19,3%), и также каждый пятый работает по субботам и воскресеньям (20,1%)¹¹⁵.

166. Граждане государств - членов ЕС и ЕАСТ получают доступ на швейцарский рынок труда поэтапно. В Соглашении о свободном передвижении лиц предусмотрено, что свободное передвижение - иными словами, безусловное открытие швейцарского рынка труда без каких-либо квот - должно быть обеспечено начиная с 2007 года по завершении пятилетнего переходного этапа (см. статью 10 ССПЛ).

167. Постановление об ограничении числа иностранцев (ПОИ) регламентирует въезд в Швейцарию иностранцев из третьих государств, т.е. из государств, которые не являются членами ни ЕС, ни ЕАСТ. Правительство Швейцарии периодически устанавливает максимальные квоты (статья 12 ПОИ), и трудящиеся-швейцарцы, как и выходцы из государств - членов ЕС и ЕАСТ, пользуются льготным режимом (статьи 7 и 8 ПОИ).

168. Общий запрет на работу, который упоминался во втором и третьем периодических докладах (CERD/C/351/Add.2, пункт 196) и который действовал в отношении просителей убежища, был отменен швейцарским правительством 1 сентября 2000 года. Число просителей убежища и временно принятых лиц действительно сократилось столь значительно, что более не было юридических условий, необходимых для сохранения указанного запрета¹¹⁶. Поэтому был восстановлен прежний режим, в соответствии с которым проситель убежища имел право заниматься приносящей доход деятельностью по истечении трех месяцев с даты подачи его ходатайства об убежище (статья 43 ЗУ). В пункте 3-бис статьи 43 пересмотренного проекта закона об убежище предусматривается

¹¹⁵ Обследование экономически активного населения Швейцарии в 2004 году, Федеральное статистическое управление, коммюнике для печати ФУМ от 27 января 2005 года.

¹¹⁶ "Запрет на работу просителей убежища" - устное выступление заместителя секретаря Государственной канцелярии А. Казановы, 13 июня 2000 года.

наделить правительство правом вводить временный запрет на работу для определенных категорий просителей убежища.

169. Просителям убежища разрешается временно пребывать на территории Швейцарии, когда исполнение решения об их высылке является противозаконным, когда оно невозможно или когда нет разумных оснований требовать этого от заинтересованных лиц. В конце января 2006 года число лиц, временно допущенных на территорию Швейцарии, составляло 24 600 человек. Доля работающих (34%) не достигала даже половины от числа иностранцев, получивших вид на жительство в Швейцарии. Как показал накопленный опыт, значительное большинство этих лиц остается в Швейцарии в течение длительного времени или же навсегда. Чтобы позволить этой группе лиц как можно быстрее интегрироваться в профессиональную жизнь, а также в целях экономии средств, выделяемых на социальную помощь, 1 апреля 2006 года Федеральный совет утвердил предписания о приоритетном приеме на работу (см. пункт 3 статьи 7 ПОИ): если речь идет о начале трудовой деятельности, то помимо местных трудящихся приоритет отдается иностранцам - просителям убежища, которые уже находятся на территории Швейцарии и имеют разрешение на работу. Такое же обращение гарантируется иностранцам, временно допущенным на территорию страны.

ii) Право на свободный выбор работы

170. Соглашение о свободном передвижении лиц (ССПЛ) гарантирует гражданам государств - членов ЕС и ЕАСТ неограниченное право на профессиональную мобильность, включая доступ к независимой приносящей доход деятельности¹¹⁷.

171. В новом законе об иностранцах провозглашено право менять профессию или работу без получения предварительного разрешения.

iii) Право на справедливые и благоприятные условия труда

172. Помимо общего принципа запрещения дискриминации по признаку гражданства (статья 2 ССПЛ) пункт а) статьи 7 Соглашения о свободном передвижении лиц и приложение I к нему (статья 9) регламентируют право на такое же обращение, как с гражданами, в том, что касается доступа к экономической деятельности и ее осуществления, а также условий жизни, работы и труда. Запрещение любой дискриминации имеет прямые последствия для третьих сторон, поскольку в пункте 4 статьи 9 ССПЛ (приложение I) объявляется недействительным любое положение коллективного или индивидуального соглашения о работе по найму, об оплате труда и

¹¹⁷ См. статью 4 ССПЛ, приложение I, статья 2.

других условиях труда и увольнении, которое предусматривает или допускает дискриминацию в отношении трудящихся - выходцев из Договаривающихся сторон.

173. Для устранения угрозы демпинга в социальной сфере и в вопросах заработной платы одновременно с двусторонними соглашениями был принят федеральный закон о минимальных условиях труда и заработной платы прибывших в Швейцарию трудящихся и о мерах поддержки¹¹⁸.

174. В отношении граждан стран - нечленов ЕС и ЕАСТ ПОИ предусматривает, что разрешение им может быть выдано только в том случае, если работодатель гарантирует им такие же, как швейцарцам, условия оплаты и труда, которые сложились в данном населенном пункте и сфере профессиональной деятельности (пункт 1 статьи 9 ПОИ).

iv) Право на равную плату за равный труд, на справедливое и удовлетворительное вознаграждение

175. В этой связи делается ссылка на пункт 176 ниже, а также на первоначальный доклад (CERD/C/270/Add.1, пункт 157).

176. Как показали новые подборки статистических данных, в 2002 году только треть иностранцев (34,5%) против более чем половины швейцарцев (53,8%) имели среднемесячную заработную плату выше, чем средняя по стране номинальная заработная плата в 5 417 швейцарских франков. Хотя частично это различие можно объяснить разным уровнем подготовки, профессионального опыта, стажем, возрастной структурой или особенностями секторов, где работают трудящиеся, недавние исследования показали, что основной причиной этих различий является то, что чаще всего иностранцы занимают посты, для которых характерно выполнение простой и повторяющейся работы в низкооплачиваемых экономических отраслях, и что их меньше в высокооплачиваемых отраслях на должностях, предназначенных для высококвалифицированных специалистов. В то же время при равных условиях в некоторых отраслях иногда наблюдаются значительные различия в заработной плате между швейцарцами и иностранцами, особенно в тех случаях, когда иностранцы имеют лишь краткосрочное разрешение на работу¹¹⁹.

¹¹⁸ CC 823.20.

¹¹⁹ "Иностранцы в Швейцарии", издание 2004 года, Федеральное статистическое управление, стр. 62.

v) *Право на защиту от безработицы*

177. См. сохранившую актуальность информацию, которая изложена в первоначальном докладе Швейцарии (CERD/C/270/Add.1, стр. 158).

b) *Профсоюзные права (подпункт ii) пункта е) статьи 5)*

i) *Право создавать профессиональные союзы, вступать в них и право на забастовку*

178. В этой связи делается ссылка на информацию, содержащуюся в первоначальном докладе (CERD/C/270/Add.1, пункт 160 и последующие пункты), а также во втором и третьем периодических докладах (CERD/C/351/Add.2, пункты 201 и 202).

c) *Право на жилище (пункт iii) пункта е) статьи 5)*

179. В рамках переписи населения 2000 года Федеральное статистическое управление собрало данные о жилищных условиях в Швейцарии. С 1990 года доля лиц, являющихся собственниками своего жилья, возросла с 31,3% до 34,6%. Лишь 10% иностранцев являются собственниками жилья в Швейцарии, что обусловлено частично их желанием вернуться однажды на родину или неустойчивостью их статуса в Швейцарии¹²⁰. Если 64% швейцарцев арендуют свое жилье, то среди иностранцев эта доля значительно выше (91%)¹²¹. Менее 40% домашних хозяйств в Швейцарии живут в домах, состоящих из трех и более квартир. Среди семей иностранцев этот показатель составляет 80%.

180. Жилье стало редким товаром, особенно в городских центрах и агломерациях. Поэтому арендодатели позволяют себе выбирать арендаторов по таким критериям, как имя и фамилия, степень владения языком и наличие вида на жительство. Таким образом, иностранцам зачастую трудно найти жилье, и они вынуждены довольствоваться непривлекательными объектами с плохим соотношением качества и цены. Поскольку они, как правило, не знают правовых норм, регламентирующих аренду жилья в Швейцарии, у них мало шансов для эффективной защиты от предрассудков и несправедливости.

¹²⁰ Федеральная перепись населения 2000 года: "Миграция и интеграция", Федеральное статистическое управление, стр. 50.

¹²¹ Федеральное статистическое управление, "Жилище - 2000", подробное исследование на основе переписи зданий и жилищ.

181. Сознвая эту проблему, Швейцарская ассоциация арендаторов выступила с проектом "Равенство возможностей (в том числе) в области права аренды", который предусматривает организацию занятий по изучению законодательных актов об аренде жилья в сочетании с занятиями по изучению языка и интеграции. Эта формула пользуется большим успехом среди участников и способствует предотвращению конфликтов по вопросам аренды жилья¹²².

182. Федеральная комиссия по делам иностранцев (ФКИ), которая занимается вопросами интеграции и сосуществования швейцарцев и иностранцев, сделала в 2004 году основной акцент на теме "Интеграция, расселение и жилье - политика в области жилья и благоустройства территории". После ее исследований и консультаций с различными сторонами, действующими в сфере жилья и жилищной политики, ФКИ подготовила различные рекомендации. Так, она высказалась за равенство возможностей на рынке жилья, независимо от гражданства и статуса проживающих в стране лиц, и предложила арендодателям и риэлторским конторам, а также владельцам домов отказаться от всех дискриминационных предрассудков и методов в пользу мер по поощрению интеграции¹²³.

183. Как уже отмечалось в первоначальном докладе, заключение договоров об аренде жилья регулируется принципом договорной свободы, который означает, что каждый свободен соглашаться с заключаемым договором или нет (см. выше, пункты 326-329 и CERD/C/270/Add.1, пункт 162 и последующие пункты).

d) *Право на здравоохранение, медицинскую помощь и социальное обеспечение*
(подпункт iv) пункта e) статьи 5)

i) *Право на здравоохранение и медицинскую помощь*

184. В подпункте b) пункта 1 статьи 41 Федеральной конституции, где излагаются социальные цели, уточняется, что Конфедерация и кантоны выступают за то, чтобы каждое лицо получало необходимую заботу о его здоровье. Право на получение помощи в случаях бедственного положения (статья 12 Федеральной конституции), в частности,

¹²² Terra cognita, "Chancengleichheit (auch) im Mietrecht", Barbara Peyer, 5/2004.

¹²³ "Интеграция и жилье", рекомендации Федеральной комиссии по делам иностранцев, 11.2004.

подразумевает право доступа к основным медицинским услугам на равной для всех основе и без какой бы то ни было дискриминации¹²⁴.

185. В соответствии с Федеральным законом о медицинском страховании (ЗМС) базовое страхование является обязательным для всех лиц, проживающих в Швейцарии, и направлено на обеспечение ухода для всех, кто в нем нуждается. Под этот обязательный режим подпадают также просители убежища, лица, допущенные на территорию страны временно или по гуманитарным соображениям, а также нуждающиеся в защите лица, которые не имеют вида на жительство¹²⁵. Компании по медицинскому страхованию не вправе отказать кому-либо в базовом страховании или отменить базовое страхование какого-либо из своих клиентов. В циркуляре Федерального управления социального обеспечения уточняется, что страхованием по болезни должны быть также охвачены как лица без документов, так и лица, в отношении которых принято решение об отклонении их соответствующих ходатайств¹²⁶.

186. Для снижения медицинских расходов при предоставлении убежища проект поправки к закону об убежище предусматривает исключение просителей убежища из перечня лиц, который имеет определяющее значение для компенсации рисков. Это предполагает внесение изменений в ЗМС. Кроме того, планируется изменить закон об убежище так, чтобы получающих социальную помощь просителей убежища можно было ограничить в выборе страховой компании и компании, оказывающей услуги.

ii) Право на социальное обеспечение и социальное обслуживание

187. Что же касается ССПК/СИ, то делается ссылка на сохраняющую актуальность информацию, изложенную во втором и третьем периодических докладах (CERD/C/351/Add.2, пункты 209-212).

188. В соответствии с действующим законодательством просители убежища, которые не занимаются приносящей доход деятельностью, подлежат обязательному страхованию ССПК/СИ/ППП как только истечет шесть месяцев с момента подачи ими ходатайства об убежище. Поскольку большинство просителей убежища пребывают в Швейцарии лишь временно, административная нагрузка, связанная с этой регламентацией, значительна.

¹²⁴ Häfelin/Haller, n. 918.

¹²⁵ Послание об изменении закона об убежище и федерального закона о страховании по болезни, 4 сентября 2002 года.

¹²⁶ Директивы от 19 декабря 2001 года (02/01).

В поддержку изменения, вносимого в ЗСПК в контексте пересмотра закона об убежище, планируется приостановить получение взносов. В случае наступления страхового случая или легализации пребывания заинтересованного лица в Швейцарии предусматривается возобновлять получение взносов ретроактивно в пределах срока давности¹²⁷.

189. О праве на получение неотложной помощи см. пункты 162 и 163 выше.

е) Право на образование и профессиональную подготовку (подпункт v) пункта е) статьи 5)

190. Все дети, проживающие в Швейцарии, имеют право на получение (бесплатного) базового образования, которое гарантируется Федеральной конституцией (статья 19), ратифицированной Швейцарией Конвенцией о правах ребенка (статья 28), а также Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (статья 13). В соответствии с пунктом 2 статьи 62 Федеральной конституции кантоны обязаны обеспечивать достаточное базовое образование, доступное для всех детей. Еще в 1991 году в своих "Рекомендациях по охвату школьным образованием детей, говорящих на иностранном языке" Швейцарская конференция директоров кантонов по вопросам государственного образования (КДГО) выдвинула принцип, в соответствии с которым все дети, говорящие на иностранном языке и проживающие в Швейцарии, должны быть интегрированы в систему государственных школ. 7 сентября 2005 года Генеральный совет города Цюриха решительно отклонил предложение о том, чтобы говорящие на иностранном языке учащиеся сдавали вступительный экзамен при поступлении в обычный класс, чтобы статус, регламентирующий их пребывание в Швейцарии, был подтвержден при их зачислении в школу и чтобы эти данные публиковались.

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

191. В этой связи делается ссылка на второй и третий периодические доклады (CERD/C/351/Add.2, пункты 213 и 214).

**Е. Обеспечение эффективных средств правовой защиты
(статья 6)**

192. В случае нарушения содержащегося в статье 8 Федеральной конституции общего положения о запрещении всех форм дискриминации можно воспользоваться публично-

¹²⁷ Послание об изменении закона об убежище и федерального закона о страховании по старости и на случай потери кормильца, 4 сентября 2002 года.

правовыми средствами защиты. Для того чтобы какое-либо лицо могло воспользоваться этими средствами, достаточно, чтобы оно заявило о дискриминации по признаку его принадлежности к какой-либо группе, защита которой предусмотрена в пункте 2 статьи 8. Призванный высказать свое мнение по данному вопросу (ПФС 129 I 217), Федеральный суд отметил, что запрещение всех видов дискриминации прямо предполагает признание какого-либо охраняемого законом интереса, а это позволяет гарантировать возможность возбуждения в Федеральном суде публично-правового иска против дискриминационных действий, совершенных кантональными или коммунальными властями. Таким образом, Швейцария выполняет свое обязательство по смыслу статьи 6 Конвенции об обеспечении эффективных средств правовой защиты через компетентные национальные суды всем жертвам дискриминации с расистской подоплекой.

193. Кроме того, Федеральный суд вынес постановление о статусе жертвы в соответствии со статьей 261-бис Уголовного кодекса. Федеральный закон о помощи жертвам правонарушений (ЗПЖП)¹²⁸, который направлен на оказание эффективной помощи жертвам уголовных преступлений и на повышение их правового статуса, может при определенных условиях применяться в контексте статьи 261-бис Уголовного кодекса. Федеральный суд констатировал, что в зависимости от обстоятельств статус потерпевшего может быть признан, если расистское и дискриминационное посягательство сопровождалось насильственными действиями. Если это не так и если посягательства не содержат состава других правонарушений, таких, как причинение вреда здоровью и умышленный поджог, то вопрос о признании статуса потерпевшего может быть поставлен лишь в исключительно серьезных случаях. К таким исключительно серьезным случаям относится совершение серьезного посягательства на психическое здоровье истца. Подобные случаи регламентируются как пунктом 4 части первой статьи 261-бис, так и пунктом 5¹²⁹. Касаясь отрицания геноцида и других преступлений против человечности по смыслу пункта 4 второй части статьи 261-бис, Федеральный суд отметил, что речь идет о посягательстве на общественное спокойствие и что эти деяния, соответственно, могут причинить ущерб, по крайней мере опосредованно, психическому здоровью человека. Поэтому в данном случае применение ЗПЖП исключается¹³⁰.

¹²⁸ CC 312.5 (см. базовый документ HRI/CORE/1/Add.29/Rev. 1, пункт 62).

¹²⁹ ПФС 131 IV 78, с. 1.2.

¹³⁰ Решение Федерального суда от 7 ноября 2002 года, 6S.196/2002, с. 3.

**Е. Меры в области просвещения, образования, культуры и информации
(статья 7)**

1. Служба по борьбе с расизмом (СБР)

194. Демонстрируя свое стремление к осуществлению решений Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (Дурбанской конференции), швейцарское правительство создало в рамках федеральной администрации Службу по борьбе с расизмом (СБР)¹³¹. На этот новый орган возлагается задача координации и согласования мер, принимаемых федеральной администрацией против расизма и экстремизма. СБР является основным органом Конфедерации, к которому преимущественно обращаются кантоны, коммуны и другие субъекты по всем вопросам, связанным с расизмом. Она поощряет сотрудничество и обмена с неправительственными организациями и исследовательскими институтами, работающими в этой области, а также со специализированными учреждениями международного уровня (Совет Европы, ООН, ЕС). Она предоставляет в распоряжение властей и учреждений имеющиеся у нее конкретные сведения и поддерживает конкретные усилия в борьбе против расизма, ксенофобии и правового экстремизма с соответствующими мерами содействия.

а) Деятельность СБР

195. СБР организует рабочие совещания, регулярно проводимые в различных языковых регионах Швейцарии. Они позволяют соответствующим субъектам (государственным органам, организациям взаимопомощи и заинтересованным НПО) углублять свои знания, в которых они нуждаются для проведения пропагандистской работы и эффективного предупреждения дискриминации в различных областях общественной жизни (в сферах образования, труда, в деятельности администрации, среди молодежи и т.п.). Эти совещания проводятся в целях передачи информации, с одной стороны, и поощрения дискуссий между участниками - с другой. Кроме того, с ним связываются надежды на улучшение координации проводимых мероприятий, а также препровождение информации о работе СБР другим службам федеральной администрации, заинтересованным в этом вопросе (например, ФКР, ФКИ). СБР уже организовала семинары по повышению компетентности участников в следующих областях: "Поощрение интеграции, борьба с расизмом: различия и взаимодополняемость" (Ольтен, Ивердон, Беллинцона, 2003 год), "Оценка как инструмент разработки качественных проектов по борьбе с расизмом и за

права человека" (Ольтен, Ивердон, 2003 год), "Классификация проблем: оценка, переориентация, помощь жертвам дискриминации по мотивам ксенофобии и расизма" (Ольтен, Ивердон, 2004 год), "Как освещать эти вопросы для средств массовой информации и тем самым для общественности?" (Ольтен, 2004 год), "Введение по средствам массовой информации" (Ивердон, 2005 год), "Борьба с расизмом среди молодежи. Проекты, увенчавшиеся успехом" (Ольтен, 2004 год).

196. С целью более широкого информирования по разным темам, имеющим отношение к ее деятельности по борьбе с расизмом, СБР подготовила ряд специальных публикаций. Так, она опубликовала исследование, озаглавленное "Мир труда без дискриминации. Меры по борьбе с дискриминацией в сфере труда" (2003 год), а также брошюру с описанием конкретных мер, которые могут приниматься работодателями для предупреждения конфликтов на их предприятиях и сокращения рисков дискриминации на рабочем месте, при найме на работу и в процессе профессиональной подготовки. Был также организован коллоквиум на тему "Мир труда без дискриминации". В его работе приняли участие 150 представителей самых разных секторов. Благодаря сотрудничеству с ассоциациями работодателей, профсоюзами и органами Конфедерации, занимающимися проблемами труда и профессионального образования, удалось повысить осведомленность самых важных субъектов о проблеме дискриминации. В одном из своих докладов, изданном под названием "Государственные должностные лица и проблема культурного многообразия: какая подготовка необходима для предупреждения дискриминации", СБР описывает виды подготовки, предлагаемой государственным должностным лицам в целях предупреждения дискриминации. СБР организовала по этой теме коллоквиум, в котором участвовали 130 специалистов социального сектора, системы образования и административных органов. Наконец, СБР подытожила многообразный опыт, накопленный ею в отношении управления Фондом проектов по борьбе с расизмом и за права человека, в публикации, озаглавленной "Действия против расизма. Опыт и рекомендации по управлению проектами" (включая документацию, отснятую на DVD)". Цель этой публикации состоит в том, чтобы побудить к инициированию новых проектов.

197. СБР было поручено в сотрудничестве с ФДИД опубликовать на трех языках второй и третий периодические доклады Швейцарии Комитету. Кроме того, СБР в координации с ФКР обеспечивала публикацию заключительных документов Дурбанской конференции.

198. В отличие от ФКР СБР не располагает какими-либо полномочиями, позволяющими ей заниматься посредничеством в случае конфликта. Вместе с тем на ее интернетовском сайте помещен перечень адресов информационных и консультационных центров, предлагающих свою помощь жертвам актов расовой дискриминации. Этот справочник,

в котором находится 175 адресов¹³², содержится также в брошюре "Адреса центров консультирования жертв дискриминации и оказания помощи в случае конфликта" (на трех языках). В соответствии со своим мандатом СБР поддерживает подготовку и повышение квалификации сотрудников служб, консультирующих жертв актов расовой дискриминации. СБР в сотрудничестве с ФКИ организовала коллоквиум, в котором участвовали сотрудники учреждений, предоставляющих профессиональную подготовку, и существующих информационных центров, а также представителей кантонов и коммун, которые могут потенциально предоставить финансовую помощь. В ходе совместной работы был составлен перечень всех потребностей и всех предложений в отношении профессиональной подготовки. Затем было предложено прокомментировать и обсудить этот перечень. Результаты коллоквиума были резюмированы в брошюре (издана только на немецком языке). С ними можно также ознакомиться на интернетовском сайте СБР (только на немецком языке)¹³³.

б) Фонд проектов по борьбе с расизмом и за права человека¹³⁴

199. С 2001 по 2005 год СБР управляла Фондом проектов по борьбе с расизмом и за права человека, созданным швейцарским правительством для поддержки проектов в области профессиональной подготовки, повышения осведомленности населения и предупреждения дискриминации, а также для финансирования служб помощи жертвам и консультирования в случае конфликта¹³⁵. С этой целью были предоставлены ассигнования на общую сумму в размере 15 млн. швейцарских франков на пятилетний срок (2001-2005 годы). Одна шестая этой суммы была предназначена для проектов в системе школьного образования (см. пункты 218-221 ниже). Цель Фонда состояла в обеспечении признания того, что борьба с расизмом и ксенофобией как, несомненно, болезненным явлением в нашей повседневной общественной жизни является неизбежной, но выполнимой задачей, которая не сводится к морализаторству и поиску новых "козлов отпущения". Фонд был призван проводить работу с максимально широкими слоями общества и поощрять самые разнообразные, в максимальной степени новаторские и экспериментальные, проекты. Тематическая направленность его тендеров позволила заняться решением конкретных проблем, возникающих в разных сферах общества. Таким образом, организации и учреждения, активно работающие в каждой из этих сфер, смогли

¹³² <http://www.edi.admin.ch/frb/beratung/adressen/index.html?lang=fr>.

¹³³ <http://www.edi.admin.ch/frb/themen/00083/00293/ausbildung.pdf>.

¹³⁴ Юридически речь идет не о фонде, а о кредитном обязательстве, принятом парламентом путем голосования, включая ежегодные выплаты.

¹³⁵ www.edi.admin.ch/frb/.

осознать потребности и возможности, существующие в деле борьбы с расизмом. Вместе с тем Фонд не стремился ограничить выбор проектов теми из них, которые вписывались в тему года. Темы года были следующими:

- 2001 год: "Образование для взрослых";
- 2002 год: "Молодежь";
- 2003 год: "Осуществление решений, принятых Дурбанской конференцией";
- 2005 год: "Мир труда";
- 2005 год: "Действия в долгосрочной перспективе - поощрение прав человека и недискриминации в повседневной жизни".

200. Из 994 предложенных проектов поддержка была предоставлена 529 проектам. Эти проекты исходили из самой разнообразной среды: школьных классов и молодежных групп, кантональных или коммунальных администраций, работодателей и работников, ассоциаций взаимопомощи и организаций иностранцев. Интересно и в то же время важно отметить, что доля проектов, предлагаемых государственными властями, непрерывно увеличивается.

201. Из года в год возрастает и так уже довольно значительное количество проектов, предназначенных для учебных заведений. Вплоть до прошлого года беспрестанно множились также проекты действий по борьбе с насилием. Этот неуклонный рост объясняется тем, как данная проблема воспринимается общественным мнением, с одной стороны, и бюджетными ограничениями кантонов и коммун - с другой. Наряду с этим он также доказывает, что принятие мер, которое предполагает откровенное обсуждение проблем, возникающих на основе предрассудков и ксенофобии, является таким средством борьбы с насилием, которое, по-видимому, обещает принести хорошие результаты в долгосрочной перспективе.

202. Как проекты, так и последующая работа СБР в значительной степени способствовали осознанию проблемы, связанной с расизмом и ксенофобией, а также признанию того, что эти явления являются, несомненно, пагубными, но неизбежными и поддающимися контролю элементами жизни нашего общества. В итоге были достигнуты следующие основные позитивные результаты:

- экспериментальное внедрение и оценка новаторских концепций борьбы, профилактики и повышения осведомленности;
- создание и объединение в единую сеть информационных и консультационных служб для жертв дискриминации и общественных организаций;
- передача специальных знаний консультационным службам общего назначения, что позволяет им профессионально заниматься данной проблемой;
- профессионализация и сетевое объединение специализированных органов;
- увеличение количества и спецификация курсов базовой подготовки и непрерывного образования.

203. Дифференцированный анализ деятельности Фонда с разных точек зрения свидетельствует о его уникальности также и на международном уровне:

- управление и результаты проектов, осуществляемых при поддержке Фонда, получили освещение в годовых докладах об оценке. СБР подготовила заключительный доклад, содержащий обзор пятилетней деятельности Фонда¹³⁶;
- каждый из проектов, предназначенных для учебных заведений, оценивается компетентной региональной службой Фонда образования и развития. Эти оценки затем представляются также комиссии экспертов;
- результаты рабочего совещания по анализу итогов деятельности, проведенного в 2005 году с участием лиц, ответственных за проекты, стали концептуальной основой сводного документа, изданного также в виде DVD;
- значительная часть исследовательских проектов, успешно реализованных в контексте Национальной исследовательской программы (НИП 40+) "Правый экстремизм. Причины и контрмеры", опирались на опыт, накопленный благодаря осуществлению проектов при поддержке Фонда.

204. В 2005 году СБР приступила к всеобъемлющему аналитическому изучению всех проектов. На заключительном совещании, состоявшемся в ноябре 2005 года в

¹³⁶ Доклады об оценке могут быть заказаны в Службе по борьбе с расизмом.

присутствии федерального советника г-на Паскаля Кушпэна, Специального докладчика Организации Объединенных Наций по современным формам расизма г-на Дуду Дьена и Комиссара Совета Европы по правам человека г-на Альваро Жиль-Роблеса были освещены различные получившие поддержку и уже выполненные проекты и были намечены перспективы для будущей деятельности.

205. Начиная с 2006 года Конфедерация ежегодно выделяет на работу СБР и поддержку проектов третьих сторон 1,1 млн. франков (из которых 900 000 франков предназначаются для финансирования проектов и 200 000 франков - для материально-технического обеспечения). Таким образом Конфедерация стремится поощрять усилия в области профилактики и повышения осведомленности населения, которые будут иметь устойчивые последствия в долгосрочной перспективе. Своей целенаправленной деятельностью СБР и впредь будет вносить вклад в просвещение, профессионализацию и согласование усилий в области борьбы с расизмом. Тот факт, что впредь эта проблема будет учитываться в программах других служб Конфедерации, в частности в области интеграции, здравоохранения, работы с молодежью, образования и научных исследований, является, с одной стороны, существенным дополнительным вкладом в эту деятельность, а с другой стороны, обеспечивает многодисциплинарный подход к проблеме расизма с учетом современных реалий.

2. Федеральная комиссия по борьбе с расизмом (ФКР)

206. В сентябре 2005 года ФКР отметила десять лет своего существования. Ее оперативный бюджет в среднем увеличивается на 185 000 франков в год. Поскольку ее мандат и деятельность были уже подробно описаны во втором и третьем периодических докладах, мы ограничимся здесь ссылкой на эти документы (CERD/C/351/Add.2, пункты 218-226). Это позволит нам сосредоточить внимание на основных направлениях деятельности в последние годы и на проектах, осуществлявшихся ФКР в рамках ее полномочий за данный период.

207. В последние годы ФКР приложила много усилий для рассмотрения явления расизма в идеологическом и символическом плане, а в будущем намеревается уделить повышенное внимание конкретизации равенства в обращении на практике. Например, в области труда и жилищной сфере она планирует действовать в пользу четкого запрещения дискриминации между частными лицами. Комиссия поддерживает усилия, направленные на укрепление инструментов уголовного права, в частности, в перспективе запрещения расистских организаций и символов¹³⁷. По случаю десятой годовщины своего создания

¹³⁷ "Нойе цюрхер цайтунг", 13 октября 2005 года.

ФКР предложила на последующие годы стратегию из пяти пунктов "для проведения общей политики по борьбе с расизмом"¹³⁸.

208. В ходе информационно-пропагандистской кампании под названием "Без исключения" внимание широкой общественности привлекается к описываемым в листовках и плакатах повседневным жизненным ситуациям, которые могут восприниматься лицами с другой религией, другим цветом кожи или другого происхождения как посягательства на их достоинство. Кампания проводится под шефством предприятий и организаций, бесплатно распространяющих эти материалы.

209. Всякий раз, когда ФКР отмечает проявления дискриминации или испытывает опасения в этой связи, она выступает с сообщениями для печати, в которых выражает свое мнение по поводу тех или иных политических событий¹³⁹. Комиссия выражает свои мнения также в процессах консультаций по вопросам, имеющим отношение к ее мандату. Так, ФКР, например, выразила свою позицию в контексте процедур консультаций, касавшихся федерального закона о Федеральном бюро посредничества, предписаний об интеграции иностранцев и кардинального пересмотра закона о помощи жертвам преступлений. Помимо этого, в своем издаваемом раз в два года бюллетене "Танграм" ФКР публикует доклады и исследования на конкретные темы (см. пункт 92 выше). Все большую важность приобретают ее интернетовский сайт, как и помещаемая на нем информация.

210. Выполняя функции посредничества, ФКР консультирует лиц, которые считают себя жертвами актов расовой дискриминации, а также предприятия и консультационные службы, сталкивающиеся с вопросами расизма. Ежедневно до сведения Комиссии доводится не менее одного случая конфликта. ФКР является также органом, в который могут обращаться все лица, желающие представить КЛДР сообщение по смыслу статьи 14

¹³⁸ Борьба с расизмом и дискриминация является постоянной задачей общества. Необходимо укреплять юридические инструменты защиты жертв. Соответствующим лицам должны быть предложены такие дополнительные и легкодоступные структуры помощи, как центры посредничества, консультационные и арбитражные центры. Нужно бороться с расизмом и ксенофобией в политике и со стереотипами, распространяемыми средствами массовой информации. Борьба с расизмом и дискриминацией должна стать частью всеобъемлющей политики в области прав человека. С данным документом можно ознакомиться по адресу: http://www.edi.admin.ch/ekr/portraet/00568/5-punkte-strategie_lang_fr.pdf.

¹³⁹ В качестве примеров можно упомянуть сообщения для печати относительно осквернения захоронений на еврейском кладбище в Веве-Монтрё, а также преступного поджога синагоги в Лугано.

Конвенции и получить консультацию относительно применяемой процедуры, эффективности жалобы и шансов на успех.

211. В своем ответе на инициативу правых кругов¹⁴⁰, которые требовали упразднения ФКР, швейцарское правительство подтвердило важность работы, проводимой Комиссией. К этой работе проявляют весьма живой интерес не только власти на уровне Конфедерации, кантонов и коммун, но и НПО и частные лица, а международная репутация Комиссии является еще одним доказательством профессионализма, с которым ФКР выполняет свой мандат на протяжении последних десяти лет.

3. Федеральная комиссия по делам иностранцев (ФКИ)

212. Федеральная комиссия по делам иностранцев является внепарламентской комиссией, на которую возлагается задача консультировать Федеральный совет. Она рассматривает социальные, экономические, культурные, политические, демографические и юридические вопросы, возникающие в контексте сосуществования швейцарцев и иностранцев. Она в особенности стремится способствовать интеграции и равенству возможностей (см. CERD/C/270/Add.1, пункт 174, и CERD/C/351/Add.2, пункты 227-229).

213. Миссия, возложенная на ФКИ, имеет двойной характер: прежде всего она занимается вопросами выплаты субсидий на цели интеграции, уже упоминавшихся в пункте 227 второго и третьего периодических докладов. Эти субсидии используются для совместного финансирования проектов, соответствующих перспективным направлениям деятельности¹⁴¹. ФКИ рассматривает полученные запросы, высказывает свое мнение по их поводу и представляет свои предложения на утверждение Федерального управления по миграции. Осуществление Программы деятельности по перспективным направлениям деятельности на 2001-2003 годы стало предметом оценки, которая в целом была позитивной¹⁴². Программа по поощрению интеграции на 2004-2007 годы разрабатывалась на основе опыта, накопленного в рамках реализации первой программы, и с учетом важных изменений, выявленных в области интеграции. В 2004 и 2005 годах на цели

¹⁴⁰ Предложение группы ДСЦ от 17 декабря 2004 года - "Упразднение Федеральной комиссии по борьбе с расизмом" (04.3771).

¹⁴¹ ФКИ внесла существенный вклад в концептуальную разработку Программы по поощрению интеграции.

¹⁴² "Оценка Программы по поощрению интеграции на 2001-2003 годы" (резюме), 2004 год, www.eka-cfe.ch/f/publikation.asp.

поддержки проектов ежегодно выделялось 13,7 млн. франков. Эти средства позволили обеспечивать финансовое стимулирование свыше 600 проектов в год¹⁴³.

214. Затем ФКИ выполняет также важную политическую работу. Она проводит глубокое изучение вопросов, имеющих отношение к интеграции¹⁴⁴, издает рекомендации, представляет свои мнения по вопросам, касающимся миграции или интеграции, в контексте консультационных процедур и стремится обеспечивать поддержку и координацию усилий субъектов государства и гражданского общества, работающих в области интеграции. Кроме того, ФКИ раз в два года издает журнал "Терра когнита", в котором рассматриваются различные темы, имеющие отношение к интеграции и миграции. Учредив "Швейцарскую премию за интеграцию", награждение которой впервые состоялось в 2005 году, ФКИ создала инструмент поощрения наилучших инициатив и проектов в области интеграции.

215. Каждый год ФКИ выбирает темы для углубленного изучения в контексте своей политической деятельности. В 2005 году Комиссия рассматривала вопрос об открытости учреждений, с тем чтобы побудить государственные административные органы и организации гражданского общества пересмотреть свои концепции и свою деятельность в свете многообразия швейцарского общества. Поэтому ФКИ в рамках Программы по поощрению интеграции оказывает финансовую поддержку институтам гражданского общества, желающим участвовать в процессе обеспечения открытости. Помимо других разнообразных проектов и мероприятий, имеющих отношение к этой теме, ФКИ издавала рекомендации, направленные на обеспечение "институциональной открытости в административных органах и гражданском обществе", заказала ряд исследований в этой связи, выпустила DVD с целью поощрить учреждения к участию в процессах открытости и организовала проведение национального дня, посвященного этому вопросу. На 2004 год была избрана тема "Интеграция и жилищные условия, жилищная политика и благоустройство территории". В этой связи были проведены различные исследования и был издан ряд публикаций, кроме того было организовано проведение общенационального дня на эту тему. Поощрялось также осуществление проектов, связанных с интеграцией и обеспечением жильем. В 2003 году в качестве перспективной темы была избрана тема "Интеграция мигрантов на рынке труда и в мире труда".

4. Меры, касающиеся просвещения и образования

216. В 2003 году Конференция директоров кантональных отделов государственного образования (КДГО) постановила с 2004 года учредить День памяти Холокоста,

¹⁴³ <http://www.eka-cfe.ch/f/integration.asp>.

отмечаемый во всех школах Швейцарии 27 января¹⁴⁵. Тем самым была воспринята инициатива Совета Европы и реализована резолюция министров образования Совета Европы от октября 2002 года. На швейцарском образовательном сервере "Educa" КДГО предлагает сборник материалов в помощь преподавателям, занимающимся рассмотрением этой темы¹⁴⁶. Начиная с 2001 года эти усилия КДГО в сфере образовательной политики были действенным образом дополнены выделением ассигнований на "проекты по борьбе с расизмом". Финансированием такого рода управляет Фонд образования и развития (ФОР), который сам производит оценку запросов о поддержке и дважды в год устанавливает сроки для их представления¹⁴⁷.

217. После внедрения в 2001 году Программы по борьбе с расизмом и за права человека проекты, осуществляемые в учебных заведениях, заняли одно из центральных мест в деятельности по предупреждению дискриминации. Благодаря сотрудничеству с КДГО и Фондом образования и развития, который занимается оценкой и контролированием школьных проектов, СБР превратилась для различных субъектов образовательного сектора в платформу действий и источник информации.

218. Из 440 школьных проектов, которые были предложены во всех поступивших заявках, поддержку получили 184 проекта. Их бенефициарами являются учебные заведения системы начального и среднего образования всех уровней - от начальной школы и до гимназии или профессионального училища - и все языковые регионы Швейцарии, в которых реализуются финансируемые проекты - от классных кружков, работающих непродолжительное время, до многолетних проектов, рассчитанных на все учебные заведения. Среди них имеются проекты по организации как театральных и музыкальных студий, так и передвижных выставок, мероприятий, проводимых в местах отдыха, или межкультурных обменов. В большинстве случаев преподавателей побуждают к инициированию таких проектов по предупреждению расизма либо наличие дремлющего конфликта, либо конкретный инцидент между молодыми лицами иного культурного происхождения и остальными учащимися. По мнению КДГО, эти проекты, как правило, оказывают осязаемое и устойчивое воздействие.

219. В целях информирования широкой общественности о накопленном опыте и поощрения к представлению проектов Фонд образования и развития (ФОР) создал интернетовский сайт, на котором содержится описание 33 из 184 финансируемых

¹⁴⁵ www.educa.ch.

¹⁴⁶ <http://www.educa.ch/dyn/1471.htm>.

¹⁴⁷ См. www.globaleducation.ch.

проектов¹⁴⁸. На этом сайте, который предназначен прежде всего для преподавателей и руководящих работников системы образования, помещаются конкретные советы и идеи в отношении осуществления проектов, полезные адреса и контакты, а также предложения в отношении педагогических материалов, отобранных среди широкого диапазона дидактических пособий, предлагаемых Фондом образования и культуры.

220. Предполагается, что Фонд образования и культуры (ФОР), финансируемый Конфедерацией и КДГО, и впредь будет функционировать в качестве компетентного центра, активно занимающегося вопросами расизма и предварительной, текущей и окончательной оценкой проектов в сфере школьного образования¹⁴⁹. С 2006 года на цели поощрения проектов такого рода ежегодно выделяется 300 000 франков.

221. Еще одним примером деятельности по борьбе с расизмом в школах и системе образования в целом является национальный культурно-молодежный проект "Клартекст", направленный на поощрение терпимости, против расизма и насилия. "Клартекст" является проектом организаций INFOCLICK.CH и "Каритас" (Швейцария), который осуществляется под эгидой ФКР и получает поддержку из Фонда проектов по борьбе с расизмом и за права человека. В рамках этого проекта детям и молодежи предлагается проводить межкультурные форумы по рассмотрению тем расизма, насилия и интеграции, что обуславливает их вовлечение в творческую организацию этих мероприятий, а также их активное участие и сотрудничество. Проект стимулирует их культурную деятельность в целом¹⁵⁰.

5. Средства массовой информации

222. В секторе средств массовой информации ряд учреждений утвердил кодексы поведения, позволяющие гарантировать уважение человеческого достоинства и запрещение дискриминации любого рода в процессе критической и независимой журналистской деятельности. Ниже следует описание мер, принятых тремя основными учреждениями этого сектора.

¹⁴⁸ www.projetscontreleracisme.ch.

¹⁴⁹ Статья 9 постановления о проектах по поощрению прав человека и борьбе с расизмом (СС 151.21).

¹⁵⁰ См. www.infoklick.ch/site/fichiers/klartext.php.

а) Швейцарский совет по печати

223. Швейцарский совет по печати как инстанция, в которую представители общественности и журналисты могут представлять жалобы по вопросам, касающимся соблюдения этики в средствах массовой информации, издал Декларацию¹⁵¹ и директивы¹⁵², предназначенные для журналистов. Следует отметить, что речь идет об обязательных ограничениях, введенных с полного согласия самих журналистов. В пункте 8 Декларации запрещение дискриминации любого рода описывается следующим образом:

"Журналист с уважением относится к человеческому достоинству; он или она обязаны в своих текстовых, зрительных и звуковых материалах избегать каких-либо ссылок на этническую или национальную принадлежность лица, его религию, его пол или сексуальную ориентацию, а также на любое заболевание или инвалидность физического или психического порядка, которые могли бы иметь дискриминационный характер".

224. В одном из заявлений о своей позиции Совет по печати констатирует практически полное исчезновение проявлений открытого расизма в современных швейцарских средствах массовой информации¹⁵³. Тем не менее, по его мнению, сохраняются две области, в которых по-прежнему регулярно встречаются дискриминационные формулировки: в письмах читателей и в отчетах об уголовных преступлениях. Вопрос о письмах читателей с расистскими убеждениями уже был подробно рассмотрен Советом по печати в его предыдущем заявлении с изложением позиции¹⁵⁴. Что же касается информации относительно преступлений или правонарушений, то Совет по печати подчеркнул необходимость запрещения всякой дискриминации в своем заявлении с изложением позиции¹⁵⁵, а также в новом пункте, который был добавлен к его директивам и в отношении которого не утихают дискуссии среди журналистов. По-видимому, даже для Совета по печати непросто найти "золотую середину" между разумной

¹⁵¹ Декларация прав и обязанностей журналиста, www.presserat.ch.

¹⁵² Директивы по осуществлению Декларации прав и обязанностей журналиста, www.presserat.ch.

¹⁵³ No 10/2001: Rassismus in der Kriminalberichterstattung, Заявление о позиции Швейцарского совета по печати от 19 января 2001 года.

¹⁵⁴ Заявление с изложением позиции № 22/99 от 13 декабря 1999 года.

недискриминацией и опасливой политкорректностью¹⁵⁶. Формулировка пункта 8.2 директивы гласит следующее:

"Когда информация касается правонарушения, может допускаться указание сведений относительно этнической принадлежности, религии или сексуальной ориентации, как и заболевания или инвалидности физического или психического характера в той мере, в которой они необходимы для понимания сюжета. Упоминание о национальности не должно становиться поводом для какой-либо формы дискриминации: когда эта практика не является систематической (и, следовательно, распространяется также на граждан страны), она должна отвечать таким же ограничительным требованиям, как те, что применяются к другим сведениям. Особое внимание следует обращать на то, что такие сведения могут усиливать предрассудки в отношении меньшинств".

б) Независимый орган по рассмотрению жалоб по вопросам радио- и телевидения (НОРЖ)

225. Выступая в качестве квазисудебной инстанции, НОРЖ¹⁵⁷ выносит постановления по жалобам, касающимся радио- и телепередач, которые транслируются швейцарскими каналами. При осуществлении своих полномочий НОРЖ не обязан соблюдать какие-либо инструкции, исходящие от парламента, правительства или федеральной администрации.

226. НОРЖ составил свод принципов своей практики в форме директив, касающихся наиболее важных положений законодательства, регламентирующего трансляцию программ¹⁵⁸. В них записано, что все швейцарские радио- и телестанции обязаны выполнять культурный мандат. Любая передача, диаметрально противоположная этому мандату, например, имеющая по существу деструктивный характер, является недопустимой. Помимо этого, при освещении некоторых деликатных тем, в частности касающихся человеческого достоинства или расизма, выполнение культурного мандата обуславливает необходимость предъявлять более жесткие требования к той или иной передаче.

¹⁵⁶ Электронный журнал "Medienheft" от 29 мая 2002 года, Zwischen Diskriminierung und Political Correctness, Peter Studer; www.medienheft.ch.

¹⁵⁷ Деятельность НОРЖ регламентируется положениями пункта 5 статьи 93 Федеральной конституции (СС 101) и статьей 58 и последующими статьями Федерального закона о радио и телевидении (ЗРТВ; СС 784.40); www.ubi.admin.ch.

¹⁵⁸ <http://www.ubi.admin.ch/verfahr/f/guidelines.html>.

227. Согласно упомянутым директивам, передачи, высмеивающие или унижающие лиц, делая их предметом насмешек, считаются ущемляющими человеческое достоинство. Действие этих положений не сводится к защите лиц, упомянутых в той или иной передаче, но распространяется также на соблюдение принципа уважения человеческого достоинства в порядке обеспечения защиты фундаментальных культурных и социальных ценностей.

с) Швейцарское телевидение (ШОРТ)

228. Телевидение немецкоязычной Швейцарии (ТНШ) разработало директивы, регламентирующие деятельность всех его редакций еще более подробным образом, чем Этическая хартия, утвержденная Телевидением франкоязычной Швейцарии¹⁵⁹. Что касается комментариев расистского характера и уголовного законодательства по борьбе с расизмом, то статья 39 этих директив прямо гласит:

"ТНШ не запрещается вести репортажи о политических деятелях с расистскими убеждениями или скинхедах, скандирующих расистские лозунги. Высказывания этих лиц также могут приводиться в оригинальном звуковом сопровождении репортажа, даже если их расистские и возможно даже уголовно наказуемые утверждения получают при этом более широкое распространение. Однако комментарий и способ монтажа дискриминационных высказываний в репортаже лицом, отвечающим за его трансляцию, должны быть направлены на лишение расистских заявлений какого-либо пропагандистского эффекта. Реакция

политических оппонентов, затрагиваемых лиц или тележурналистов позволяет восстановить равновесие в подаче материала.

При репортажах о преступлениях любое уточнение, касающееся этнической или национальной принадлежности преступника или подозреваемого, имеет щекотливый характер. Когда национальности упоминаются в связи с информационным содержанием сообщаемых сведений, информация должна быть полной (равенство в обращении между швейцарцами и иностранцами). Необходимо избегать таких расистских стереотипов, как выражения наподобие "балканского типа" или "магрибского вида".

¹⁵⁹ Publizistische Leitlinien, http://www2.sfdrs.ch/unternehmen/media/publ_leitlinien.pdf; действуя таким же образом, Телевидение франкоязычной Швейцарии (ТФШ) разработало "Этическую хартию", которая была опубликована в феврале 2003 года, www.tsr.ch.

В контексте телевизионных дискуссий латентные проявления расизма могут иметь место, когда определенные негативные характеристики огульно присваиваются целой этнической или расовой группе. В этом случае телеведущий обязан незамедлительно отреагировать опровержением понятия расово-биологических особенностей или, если ведется прямая трансляция, предложить кому-либо высказать противоположное мнение".

d) *Национальная служба по координации противодействия преступлениям, совершаемым с помощью Интернета (СКППИ)*

229. В 2003 году в результате административной договоренности между Конфедерацией и кантонами при Федеральном управлении полиции была создана Служба по координации противодействия преступлениям, совершаемым с помощью Интернета (СКППИ). Ранее положение в области борьбы с преступлениями, совершаемыми с помощью Интернета, нельзя было назвать удовлетворительным, особенно с точки зрения координации действий полиции. Созданная служба позволила Конфедерации и кантонам координировать меры, принимаемые ими для борьбы с преступлениями, совершаемыми с помощью Интернета. Для лиц, желающих сообщить о существовании подозрительных интернетовских сайтов, был создан центральный контактный узел, а сама Служба приступила к изучению Интернета в целях отслеживания уголовно наказуемых злоупотреблений.

e) *Исследование о стереотипизации образа евреев в средствах массовой информации*

230. Цель недавно опубликованного исследования¹⁶⁰ заключалась в анализе работы средств массовой информации в немецкой Швейцарии, с тем чтобы выявить делавшиеся в них обобщения (стереотипизацию) образа евреев или иудаизма в целом и сравнить их с обобщениями, касающимися образа мусульман или ислама.

231. Авторы исследования констатировали различия в формировании образа евреев и образа мусульман в средствах массовой информации: описание образа евреев зачастую было позитивным и вызывало симпатию; евреи часто считаются жертвами как в качестве меньшинства, которое на протяжении всей истории подвергалось угрозам и

¹⁶⁰ Это исследование было проведено по поручению "Антидиффамационной лиги (АДЛ), Бнай-Брит, Цюрих" исследовательской группой Цюрихского университета "fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft" под эгидой ФКР. Название исследования: "Typisierung jüdischer Akteure in den Medien - Vergleichende Analyse von jüdischen und muslimischen Akteuren in der Berichterstattung Deutschschweizer Medien; Markus Meier, Monica Müller und Mark Eisenegger; 1 марта 2004 года.

преследованиям, так и в современном контексте - по причине опасностей, с которыми они сталкиваются в наши дни, в частности вследствие террористических нападений. Помимо этого, как правило, подтверждалась или лишь изредка ставилась под вопрос латентная либо явная угроза антисемитизма. Выводы в отношении образа мусульман были в значительной степени иными: они весьма часто представляются в качестве лиц, совершающих агрессивные акты и возбуждающих конфликты. Хотя такая стереотипизация "образа" является относительной в той мере, в какой она обычно касается исламистов или исламских фундаменталистов, а не всего мусульманского сообщества в целом, приходится признать, что такой "образ" по-прежнему вызывает серьезные проблемы, искажая представление об исламе и мусульманах, поскольку понятие исламиста напрямую увязывается с исламом как религией и практически всегда имеет негативную коннотацию в материалах средств массовой информации.

г) Конференции

232. СБР рассмотрела работу средств массовой информации в публикации, озаглавленной "Как привлечь внимание средств массовой информации? Советы по проведению информационной работы в области борьбы с расизмом и поощрения интеграции", а также на рабочих совещаниях, организованных в этой связи. Цель как этой публикации, так и рабочих совещаний состояла в ознакомлении организаций, работающих в области борьбы с дискриминацией и поощрения интеграции, с деятельностью средств массовой информации. В основе этого мероприятия лежал замысел вызвать у местных средств массовой информации и специализированных печатных изданий интерес к проектам борьбы с расизмом и дискриминацией, с тем чтобы привлечь внимание общественности к этой проблеме и пробудить в различных основных слоях общества долгосрочный интерес к этой тематике.

233. В 2003 году ФКР организовала национальную конференцию по вопросу об освещении меньшинств в средствах массовой информации. Состоявшаяся на ней тематическая дискуссия под названием "Говорить не о меньшинствах, а вместе с ними. Расизм и меньшинства в средствах массовой информации" касалась, главным образом, следующих вопросов: каким образом согласовать обязанность информировать население с запрещением любой дискриминации в повседневной напряженной журналистской работе и как могут ответить журналисты на ожидания меньшинств, которых уже не удовлетворяет их пассивная роль и которые желают принимать активное участие в процессах информационного освещения? На Конференции собрались представители не только различных средств массовой информации, но и различных меньшинств, которые имели возможность оживить дискуссию, высказывая разнообразные точки зрения.

III. РЕАКЦИЯ НА ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ КОМИТЕТА ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ ОТ 21 МАРТА 2002 ГОДА

A. Общие замечания

234. Комитет рассмотрел второй и третий периодические доклады Швейцарии (CERD/C/351/Add.2) от 29 декабря 1997 года и 29 декабря 1999 года, а также дополнительный доклад на своих 1495-м и 1496-м заседаниях 4 и 5 марта 2002 года. На своем 1520-м заседании 21 марта 2002 года он принял комментируемые ниже заключительные замечания (CERD/C/60/CO/14).

B. Федерализм (CERD/C/60/CO/14, пункт 8)

235. В целом федерализм в том виде, в каком он существует в Швейцарии, сам по себе является эффективным средством защиты меньшинств. Он гарантирует представленность во всех учреждениях Конфедерации групп населения, принадлежащих к национальному меньшинству, которое вместе с тем составляет большинство в рамках определенного географического района. Благодаря федерализму коммуны и кантоны, в которых проживают такие меньшинства, также пользуются определенной автономией в вопросах своей организации.

236. Таким образом федерализм и демократия являются двумя столпами швейцарского государства. Будучи адаптированным к культурному плюрализму страны, а также к требованиям автономии федеральных кантонов, федерализм обеспечивает национальное единство при уважении разнообразия субъектов, входящих в состав федерального государства. Простая структура федеративного государства является достаточной для обеспечения защиты и поддержки национальных меньшинств.

237. "Согласно швейцарской концепции права, международное публичное право и национальное законодательство формируют уникальный правовой порядок"¹⁶¹. Согласно пункту 4 статьи 5 Федеральной конституции нормы международного права автоматически инкорпорируются во внутреннее право после их вступления в силу. Таким образом, Швейцария остается верной монистической концепции права, которую она уже применяет в течение очень многих лет. Соответственно, иерархия норм, закрепленных в международных конвенциях и законодательстве кантонов или коммун, является

¹⁶¹ René Thinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, 2003, p. 565.

очевидной, поскольку договоры, ратифицированные Конфедерацией, рассматриваются как федеральное право и имеют приоритет перед любыми нормами кантонов или коммун¹⁶². В соответствии со статьей 191 Федеральной конституции Федеральный суд и другие правоприменительные органы также обязаны применять не только федеральные законы, но и нормы международного права.

238. Пункт 1 статьи 54 Федеральной конституции, кроме того, предусматривает общую компетенцию Конфедерации в вопросе заключения международных договоров. Если для осуществления международных договоров требуется предусмотреть во внутреннем праве положения об осуществлении, то этим в принципе занимаются кантоны в сферах, относящихся к их компетенции. Фактически кантоны обязаны применять и осуществлять ратифицированные Конфедерацией договоры так же, как любые другие нормы федерального законодательства. В рамках федерального надзора Конфедерация может, если это необходимо, потребовать от кантонов правильного и своевременного применения международных договоров¹⁶³.

239. В целях улучшения координации мер по предотвращению расизма, антисемитизма, ксенофобии и правого экстремизма Конфедерация создала СБР (см. выше пункты 194-198). СБР является главным контактным органом Конфедерации по этим вопросам, который тесно взаимодействует с кантонами, коммунами и третьими лицами (частными организациями, научно-исследовательскими институтами и неправительственными организациями). Кроме того, СБР призвана играть важную роль в практическом осуществлении международных обязательств, в частности обязательств, вытекающих из Конвенции и рекомендации Дурбанской конференции. В отличие от СБР, ФКР является внепарламентской комиссией, которая действует в основном на политическом уровне и занимается прежде всего информированием общественности (см. выше пункты 206-211). Ежегодно она организует конференцию, на которую приглашаются все лица, ответственные за ведение борьбы с расизмом на уровне кантонов, для обсуждения конкретных вопросов борьбы против расизма в кантонах.

240. Головной организацией уполномоченных кантонов и коммун по вопросам интеграции является КУИ. В вопросах дискриминации и расизма эти уполномоченные являются источниками информации для СБР. По договоренности с СБР уполномоченные по вопросам интеграции приняли уставные документы своей головной организации, в которых четко указывается, что борьба против дискриминации является частью их работы

¹⁶² Пункт 1 статьи 149 Конституции.

¹⁶³ Послание относительно новой Федеральной конституции от 20 ноября 1996 года, стр. 231.

по интеграции. Представители СБР регулярно участвуют в совещаниях уполномоченных по вопросам интеграции.

С. Сохранение враждебного отношения к чернокожим, мусульманам и просителям убежища (CERD/C/60/CO/14, пункт 9)

241. В многокультурном обществе для борьбы с расистскими тенденциями одних законов недостаточно. Не менее важно способствовать сближению культур и религий и добиваться искоренения предубеждений, которые существуют в отношении темнокожих и лиц, исповедующих иную религию, или обусловлены их статусом пребывания в Швейцарии. Интеграция этих меньшинств в швейцарское общество является важным шагом в направлении большей открытости и терпимости. Швейцарская политика по вопросам интеграции - в этой связи мы ссылаемся на пункты 72-78 выше и, в частности, на разъяснения по поводу кредита на интеграцию, которым распоряжается ФКИ, - способствует развитию этого процесса. В этом контексте не менее важно предоставлять швейцарскому населению надежную и объективную информацию об особом положении иностранцев - задача, которая законом об иностранцах теперь возложена на Конфедерацию, кантоны и коммуны¹⁶⁴. Таким образом власти способствуют созданию атмосферы взаимной терпимости, не претендуя на "формирование общественного мнения". По этому вопросу см. также пункт 76.

242. Швейцарская политика в области борьбы с расизмом, предполагающая ведение борьбы со всеми формами расизма, антисемитизма и ксенофобии в целом, в принципе не ограничивается защитой конкретных меньшинств. Вместе с тем Швейцария, сознавая, что упомянутое Комитетом враждебное отношение к соответствующим группам на самом деле существует, принимает в этой связи специальные меры. В целом в ходе информационных совещаний и семинаров отмечается растущая информированность общественности о проблеме дискриминации конкретных групп (чернокожих, мусульман и т.д.).

243. Благодаря кредитам на поддержку деятельности, предоставляемым Фондом для осуществления проектов по борьбе с расизмом и в защиту прав человека, имелась возможность выделить значительные суммы на осуществление проектов по оказанию поддержки группам меньшинств и потенциальным жертвам расизма (кочевникам, евреям, чернокожим). Эти проекты способствуют расширению прав и возможностей этих групп (empowerment), а также борьбе против дискриминации, которой они подвергаются в ряде областей. Фонд позволил также оказать поддержку проектам по борьбе с

¹⁶⁴ Пункт 3 статьи 56, ЗИН.

многочисленными видами дискриминации, в частности женщин, иммигрантов и просителей убежища.

244. Инициированные проекты позволили также группам потерпевших от расистских актов вновь обрести уверенность в себе и взять на себя инициативу по активной организации своей защиты. Предоставляется финансовая поддержка различным службам по оказанию помощи жертвам актов расовой дискриминации¹⁶⁵.

245. В контексте осуществления плана действий, принятого Дурбанской конференцией, ФКР в последние годы уделяла особое внимание проблеме расизма и социального отчуждения лиц, приехавших из Африки, или африканского происхождения. Так, в 2002 году она организовала национальную конференцию на тему "Тени прошлого и сила изображений - расизм в отношении чернокожих в Швейцарии". Многочисленные дискуссии и круглые столы стимулировали анализ исторических корней расизма в отношении чернокожих (колониализм, рабство) и формы его повседневного проявления в Швейцарии. ФКР посвятила также этой теме отдельный выпуск своего выходящего раз в два года бюллетеня "Tangram"¹⁶⁶.

246. Впоследствии ФКР заказала подготовку исследования "Чернокожие в Швейцарии. Жизнь меж двух огней: интеграция и дискриминация"¹⁶⁷, в котором описывается, как люди с темной кожей чувствуют себя в Швейцарии и с какими трудностями они повседневно сталкиваются. Две женщины, являющиеся исследователями и сами принадлежащие к целевой группе, описывают нелегкую жизнь чернокожего населения на основе "качественных опросов" и анализируют в психосоциальном плане, какие чувства испытывают чернокожие, когда описывают свою реакцию на нанесенные им оскорбления. В конце исследования приводятся рекомендации, которые даются как с точки зрения опрошенных лиц, так и с точки зрения самих авторов и которые показывают, каким образом можно способствовать интеграции и принятию чернокожих обществом.

¹⁶⁵ Пример: КРАН (Центр анализа и действий против расизма в отношении чернокожих), публикация справочника, озаглавленного "Ваши права в случае столкновения с полицией", в котором содержатся также советы относительно того, как следует себя вести во время полицейских проверок. Организация ФАБП-SOS Racisme создала бесплатную телефонную службу, в которую жертвы расистских актов могут обращаться за консультациями. Им предоставляется также необходимая для их защиты информация.

¹⁶⁶ "Цветная Швейцария" (*Tangram*, № 8, март 2000 года).

¹⁶⁷ <http://www.edi.admin.ch/ekr/dokumentation/shop/00019/00142/index.html?lang=fr>.

Конкретные результаты исследования, касающиеся расизма и дискриминации, показали, что большинство таких явлений относится к категории скрытого (или латентного) расизма: полные презрения взгляды, оскорбления, случаи, когда чернокожие игнорируют или не замечают. Речь идет о таких формах расизма, при столкновении с которыми люди чувствуют себя особенно незащищенными, поскольку их трудно доказать и часто их значение принижается. Открытый расизм проявляется в форме вербальной или физической агрессии в общественных местах, которая может доходить до рукоприкладства. Из всех опрошенных лиц каждое второе заявило, что более одного раза подвергалось оскорблениям из-за цвета своей кожи¹⁶⁸.

247. После событий, имевших место 11 сентября 2001 года, и других террористических актов, ответственность за которые взяли на себя группировки радикальных исламистов, лица мусульманской веры уже на протяжении некоторого времени являются главной темой публичных обсуждений, которые иногда ведутся в полемическом тоне. В качестве религиозного меньшинства они часто являются жертвами дискриминационного отношения и некорректных обобщений. ФКР обращает внимание на эту проблему в своем сообщении для прессы и требует проведения публичного обсуждения, которое основывалось бы на фактическом материале и в котором участвовало бы мусульманское сообщество¹⁶⁹.

248. Получив соответствующие полномочия от ФКИ, одна группа исследователей провела опрос мусульман в рамках исследования, озаглавленного "Мусульмане в Швейцарии - профили, ожидания и представления". В ходе опросов затрагивались различные аспекты их религии, самобытности и роли в Швейцарии. Кратко можно сказать, что исследование позволило установить следующее: профиль мусульман (как мужчин, так и женщин), живущих в Швейцарии, является весьма однородным, а стереотипы и представление об исламе, широко распространенные в нашем обществе, не соответствуют действительности. Авторы исследования задались также вопросом: с помощью каких средств можно достичь сближения мусульманских общин с большинством гражданского общества. Они, с одной стороны, выступают за более полное признание религиозных общин мусульман, а с другой - считают, что эти общины должны лучше интегрироваться в затрагивающие их политические процессы, с тем чтобы самим участвовать в принятии решений, а не ждать, когда им их просто навяжут. Вместе

¹⁶⁸ Резюме исследования "Чернокожие в Швейцарии. Жизнь меж двух огней: интеграция и дискриминация", Кармель Фрëлихер-Стинес, Келеши Моника Меннель, Берн, 2004 год.

¹⁶⁹ Сообщение для прессы ФКР от 26 ноября 2004 года.

с тем они отмечают, что усилия по сближению должны предприниматься также внутри мусульманской общины, с тем чтобы государство воспринимало ее как субъект, с которым можно вести переговоры.

249. Более подробно о враждебном отношении к мусульманам см. пункты 57-63 выше.

D. Процедуры натурализации (CERD/C/60/CO/14, пункт 10)

1. Постановления Федерального суда

250. Процедура натурализации в том виде, в каком она применяется в некоторых кантонах, действительно является неудовлетворительной и послужила причиной принципиального обсуждения критериев, которым она должна удовлетворять, с тем чтобы полностью соответствовать принципам правового государства. Федеральный суд внес свой вклад в это обсуждение, приняв два основополагающих постановления¹⁷⁰. Он пришел к выводу, что определение органа, ответственного за натурализацию на уровне кантона и коммуны, по-прежнему должно относиться к компетенции кантонов, при этом должно быть гарантировано соблюдение принципов правового государства, касающихся, в частности, запрещения всякой дискриминации и обязанности разьяснять мотивы решений¹⁷¹. Несколько кантонов уже согласовали свои действия с положениями этих постановлений, внося соответствующие коррективы в процедуры натурализации. В настоящее время анализируются другие изменения на федеральном уровне.

251. Из постановления Федерального суда 129 I 232 явствует, что в ходе народного голосования с использованием бюллетеней соблюдение принципов правового государства не гарантировано. Решения о натурализации должны обязательно мотивироваться, что по определению невозможно при проведении народного голосования с использованием бюллетеней. Последующее разьяснение мотивов решения каким-либо коммунальным органом не может устранить этого недостатка. Федеральный суд, не видя какой-либо возможности компенсировать отсутствие разьяснения мотивов в тех случаях, когда решения по вопросу о натурализации принимаются путем голосования с использованием бюллетеней, сделал вывод, что принимать решения по просьбам о натурализации путем голосования с использованием бюллетеней неконституционно.

¹⁷⁰ ПФС 129 I 217; 129 I 232.

¹⁷¹ Запрещение всякой дискриминации, пункт 2 статьи 8 Конституции; обязанность разьяснять мотивы решений, пункт 2 статьи 29 Конституции.

252. Во втором постановлении¹⁷² Федеральный суд указал, что "публично-правовые иски в связи с нарушением положений о запрещении всякой дискриминации могут быть приняты к рассмотрению даже в таких случаях, как отказ в натурализации, когда соответствующее право заявителя законом не предусмотрено". В результате признания, что какой-либо охраняемый законом интерес может являться прямым результатом запрещения всякой дискриминации, гарантируется, что любой дискриминационный акт органа кантона или коммуны может быть обжалован на основании публичного права в Федеральном суде.

2. Изменения в законодательстве, связанные с натурализацией

253. После принятия Федеральным судом этих постановлений Кантональный совет на своей зимней сессии 2003 года дал ход парламентской инициативе¹⁷³, которая требует, чтобы кантонам и коммунам было предоставлено право по своему усмотрению определять процедуру натурализации и чтобы с обжалованием в Федеральный суд можно было обращаться только в случае нарушения какой-либо конституционной процессуальной гарантии. Комиссия политических учреждений Кантонального совета поставила перед собой цель инкорпорировать положения обоих постановлений Федерального суда в законодательство и в этой связи взялась за выполнение сложной задачи, заключающейся в устранении разрыва между демократической процедурой, применяемой некоторыми кантонами при решении вопросов натурализации, с одной стороны, и требованиями правового государства - с другой.

254. Комиссия политических учреждений Кантонального совета предложила свое решение по вопросам натурализации на коммунальном уровне, заключающаяся в том, что процедура должна определяться кантонами и решения об отказе должны мотивироваться. Однако орган, правомочный выносить решения по просьбам о натурализации, указан не был. Кроме того, этот законопроект предусматривает введение права обжалования на кантональном уровне решений по вопросам натурализации, принятых в соответствии с обычной процедурой. В целях улучшения защиты личности просителей кантоны должны обеспечивать невмешательство в личные дела последних, для чего им следует предавать огласке только те личные данные, которые необходимы для принятия решения о натурализации. Этот законопроект был принят Федеральным советом 2 декабря 2005 года, а Советом кантонов - 14 декабря 2005 года.

¹⁷² ПФС 129 I 217, резюме и обсуждения, пункт 1.1.

¹⁷³ Парламентская инициатива Томаса Пфистерера от 3 октября 2003 года - "Закон о гражданстве. Поправка" (03.454).

255. После принятия двух вышеупомянутых постановлений Федеральным судом было также внесено две парламентские инициативы в Национальный совет¹⁷⁴. В форме трех кантональных инициатив кантоны Швиц, Люцерн и Ааргау выразили по сути дела те же самые озабоченности.

256. Кроме того, была утверждена народная инициатива "За демократическую натурализацию", внесенная Демократическим союзом центра (ДСЦ). Она требует предоставить коммунаам право решать, в компетенцию какого органа входит предоставление права гражданства коммуны. Согласно этой инициативе, решение данного органа является окончательным. В настоящее время Федеральный совет готовит послание по этому вопросу. Комиссия политических учреждений Совета кантонов решила рассмотреть парламентскую инициативу Пфистерера одновременно с народной инициативой ДС "За демократическую натурализацию". Федеральные палаты обсудят эти две инициативы, очевидно, весной 2007 года.

257. В ответ на вышеупомянутые политические выступления и федеральную народную инициативу Федеральный совет поручил Федеральному департаменту юстиции и полиции подготовить доклад по неурегулированным вопросам натурализации. Этот доклад был представлен весной 2006 года.

258. 26 сентября 2004 года швейцарцы отвергли две инициативы, касающиеся натурализации, по которым им было предложено высказаться: это, во-первых, упрощенная натурализация для молодых людей второго поколения, и, во-вторых, предоставление национального гражданства при рождении иностранцам третьего поколения.

259. С другой стороны, 1 января 2006 года вступили в силу другие поправки к законодательству, рассматриваемые ниже, и произошло это потому, что никто не потребовал проведения по ним референдума¹⁷⁵. Согласно первой поправке, власти кантонов и коммун более не смогут взимать какую-либо плату за натурализацию, кроме платы на покрытие расходов на натурализацию. Таким образом, впредь им будет запрещено требовать по несколько тысяч франков за предоставление права гражданства.

¹⁷⁴ Парламентская инициатива Томаса Пфистерера от 3 октября 2003 года - "Закон о гражданстве. Поправка" (03.454) и парламентская инициатива Рудольфа Йодера от 3 октября 2003 года - "Натурализация. Расширение полномочий кантонов и коммун" (03.455).

¹⁷⁵ ФБ 2003 6179.

260. Другая поправка была направлена на улучшение положения детей без гражданства: согласно положениям новой статьи 30 ЗГ, несовершеннолетние лица без гражданства могут обратиться с просьбой о применении упрощенной процедуры натурализации, если они прожили в Швейцарии в общей сложности 5 лет, в том числе один год до подачи такой просьбы. Это положение применяется также к детям, которых привезли в Швейцарию с целью усыновления/удочерения, но которые в конечном счете не были усыновлены/удочерены, если они утратили свое гражданство в силу законов, действующих в их стране происхождения.

261. Большинство других поправок, внесенных в ЗГ, касаются упрощенной процедуры натурализации и реинтеграции. В первую очередь, речь идет о мерах в пользу лиц швейцарского происхождения.

3. Экзамен по языку

262. Идея включения экзамена по языку в процедуру натурализации вызвало оживленные дискуссии относительно целесообразности использования таких проверок в качестве критерия интеграции кандидатов на натурализацию. Существует общее согласие относительно того, что изучение национального языка совершенно необходимо для социальной интеграции и что знание языка должно рассматриваться в рамках процедуры натурализации как критерий способности к интеграции¹⁷⁶. Кстати, значительное большинство кантонов уже предъявляют требования в отношении знания языка на уровне законодательства, нормативных актов или в форме рекомендаций. Разногласия возникли по поводу того, каким образом следует учитывать подобные критерии. Оживленные дискуссии, развернувшиеся по этому вопросу прежде всего в немецкой Швейцарии, и тот факт, что различные коммуны начали разрабатывать свои собственные тесты подтолкнули Федеральную комиссию по делам иностранцев обратиться к Учебному и научно-исследовательскому центру иностранных языков Фрибургского университета за содействием в разработке типовых правил проведения аттестации на знание языков в контексте процедур натурализации. Основываясь на результатах работы, проведенной этим Центром, ФКИ сформулировала рекомендации для органов власти, желающих проверять способность кандидатов на натурализацию общаться на местном языке в

¹⁷⁶ См. "Послание относительно права на гражданство молодежи из числа иностранцев и пересмотра закона о гражданстве", 21 ноября 2001 года, ФБ 2002 1815.

качестве критерия интеграции. Цель этих рекомендаций заключается в том, чтобы помочь органам власти в транспарентной и справедливой разработке соответствующих тестов¹⁷⁷.

263. Федеральный суд также один раз уже высказался по вопросу об учете знания языков в рамках процедуры натурализации, объявив правильным решение одной коммуны отклонить просьбу о натурализации кандидата на том основании, что у него имелись серьезные пробелы в языковых знаниях, которые отражались на его способности общаться на языке страны. Кантональное правительство при вынесении постановления по ходатайству об обжаловании этого решения, объявило решение недействительным. Федеральный суд, которому, в свою очередь, было предложено высказаться по этому вопросу, указал, что кантон посягнул на автономию коммуны и что он не имеет права разрешать натурализацию кандидата против воли коммуны. Он постановил, что коммуны в той степени, в какой кантональное законодательство предоставляет им самостоятельность в решении вопросов натурализации, могут свободно применять в ходе проверки языковых знаний более строгие критерии, чем критерии кантона. Однако согласно заключению того же Федерального суда, эти требования не должны быть чрезмерными и настолько жесткими, чтобы создавать реальные препятствия на пути к натурализации¹⁷⁸.

**Е. Создание отдельных классов для иностранных учащихся
(CERD/C/60/CO/14, пункт 11)**

264. Несколько лет назад в двух швейцарских городах был проведен эксперимент по созданию отдельных классов на уровне начального образования для детей-швейцарцев и детей-иностранцев. В тот период в кантональных и коммунальных парламентах немецкой Швейцарии часто высказывалось требование создать отдельные классы для немецко-говорящих учащихся в тех школах, в которых швейцарские дети составляли меньшинство. Защитники этой идеи фактически считали, что необходимо принять меры для сохранения шансов на успешное обучение детей, говорящих на немецком языке, в этих школах. Эти требования оживленно обсуждались как в средствах массовой информации, так и в парламентах, которым было предложено принять решение по данному вопросу (см. пункт 323, CERD/C/351/Add.2). Большинство подобных предложений было отвергнуто, и эксперимент был проведен только в нескольких классах школ в городах Роршах и Люцерн. Цель апробирования этого подхода на практике заключалась в оптимизации учебного процесса как для детей-швейцарцев, так и для детей-иностранцев.

¹⁷⁷ "Натурализация и знание языков, рекомендации ФКИ коммунам, кантонам и Конфедерации", 2006 год.

¹⁷⁸ Постановление 1P.214/2003 от 12 декабря 2003 года.

В Роршахе большое количество детей-беженцев, говорящих на албанском языке, подтолкнуло органы власти к созданию двух специальных классов на уровне дошкольного и начального образования. Обучение в них велось поочередно на албанском и немецком языках. Этот эксперимент длился два года, после чего дети, обучавшиеся в этих классах, были реинтегрированы в обычные школьные структуры. В Люцерне был проведен исключительный по своему характеру эксперимент, который заключался в том, что в течение первого года обучения один класс начальной школы был сформирован исключительно из детей-иностранцев. С тех пор в Швейцарии не существует отдельных классов для детей-иностранцев, с одной стороны, по причине весьма резкой критики этих экспериментов со стороны политиков, а, с другой стороны, по причине поступления весьма обнадеживающих данных, которые позволили разработать инновационные проекты, основанные на интеграции детей-иностранцев в обычные классы. Таким образом, с идеей разделения учащихся было покончено.

265. В своих рекомендациях от 24 октября 1991 года относительно школьного обучения детей, говорящих на иностранных языках, Швейцарская конференция директоров кантонов по вопросам государственного образования (КДГО) четко высказалась в пользу интеграции детей, говорящих на иностранных языках, в государственные школы и предложила кантонам по возможности наиболее непосредственным образом обеспечивать школьное обучение детей, прибывших в Швейцарию, зачисляя их в такие школы и классы, которые соответствуют их возрасту и знаниям. С тем, чтобы предупредить возобновление описанных выше экспериментов, КДГО в своем постановлении от 1999 года относительно признания дипломов о высшем образовании преподавателей дошкольных учебных заведений и начальных школ, а также преподавателей средних школ первой ступени, включила в обязательную учебную программу такие дисциплины, как специализированная педагогика и межкультурная педагогика. Кроме того, КДГО создала постоянную рабочую группу, которой поручено предоставлять консультации по вопросам миграции и интеграции в школьную среду.

266. Кроме того, дети мигрантов, живущие в Швейцарии, имеют возможность обучаться, если они того пожелают, на "курсах по изучению языка и культуры страны происхождения". КДГО рекомендует кантонам включать эти курсы, рассчитанные по крайней мере на два часа занятий в течение двух недель, в школьное расписание, оказывать им надлежащую поддержку и учитывать посещаемость этих курсов, а также, возможно, отклики на их работу, которые содержатся в школьном бюллетене. По результатам обследования, проведенного КДГО в кантонах в 2002 году, более чем в одной трети кантонов в школьное расписание включены занятия по языку и культуре страны происхождения.

267. Вместе с тем в рамках школьного обучения трудно гарантировать равенство возможностей для детей-иностранцев. Согласно докладу ПМОУ 2000 года, молодые люди, являющиеся выходцами из семей иммигрантов, во многих отношениях находятся в неблагоприятном положении¹⁷⁹. Во-первых, они недостаточно поддерживаются и поощряются их семьями. Во-вторых, их родители зачастую не знают местной образовательной системы. И наконец, по причине плохого знания ими языка они вынуждены прилагать особые усилия для освоения учебной программы. Этот недостаток в одинаковой степени затрудняет чтение и обучение математике или естественным наукам. Отмечается, что семьи иммигрантов в большинстве случаев имеют менее благоприятные экономические условия, что родители зачастую не имеют высшего образования и что во многих случаях семейная среда характеризуется недостатком культурных ресурсов. По всем этим причинам молодые люди, являющиеся выходцами из семей иммигрантов, фактически отстают в учебе от других учащихся значительно больше, чем этого можно было бы ожидать с учетом их интеграции в многоязычную среду. Вместе с тем отметим, что степень такого отставания тем меньше, чем больше молодые люди проживают в соответствующем языковом регионе. Доклад ПМОУ 2000 года свидетельствует о том, что культурное разнообразие усложняет задачи, стоящие перед образовательной системой, и что молодые люди, являющиеся выходцами из семей иммигрантов, способны добиваться прекрасных результатов.

268. Разработаны многочисленные меры поддержки и стимулирования кантональных школьных систем к использованию методов совместного или отдельного обучения детей, имеющих особые потребности. Некоторые из таких мер предназначены специально для детей и подростков, являющихся выходцами из семей иммигрантов, и предусматривают в первую очередь изучение ими второго языка на местном языке обучения. В качестве примера можно привести классы, учащиеся которых говорят на различных языках. В такие классы на временной основе зачисляются дети и подростки, которые слабо владеют языком обучения и поэтому не могут сразу поступить в обычный класс. Школьное обучение в классе с учениками, говорящими на разных языках, может дополняться индивидуальными занятиями по языку, включенными в обычную учебную программу.

269. Политика кантонов в области школьного обучения детей мигрантов вовсе не является унифицированной, но специальные классы часто являются предметом

¹⁷⁹ Сводный национальный доклад ПМОУ 2000 года, ФСУ и КДГО, Нёвшатель, 2001 год, стр. 20.

обсуждения¹⁸⁰. В одной из публикаций КДГО¹⁸¹ говорится, что "дети, говорящие на различных языках, зачисляются в специальные классы проще, чем дети швейцарцев, здесь могут наблюдаться определенные различия в зависимости от кантона и школьного округа в рамках одного и того же кантона"¹⁸². В этой же публикации можно также прочитать, что в 2001 году доля школьников, обучающихся в специальных классах, увеличилась в два раза по сравнению с 1980 годом. Согласно тому же докладу, такое увеличение объясняется исключительно ростом числа детей иностранцев, зачисляемых в специальные классы: их доля увеличилась с 28% в 1980 году до 53% в 2000 году. Согласно исследователям, в 2001 году один ребенок из десяти детей иностранцев обучался в специальной школе. Вместе с тем высокая доля иностранцев никак не может объясняться осуществлением программ содействия обучению, которые предназначались специально для подростков и детей иностранцев (например, классы для детей, говорящих на разных языках)¹⁸³. Эту тенденцию к большему, чем средний рост доли детей, говорящих на различных языках, в специальных классах, не удалось повернуть вспять, несмотря на интеграционные усилия, предпринятые на уровне обязательного школьного образования.

Г. Полиция **(CERD/C/60/CO/14, пункт 12)**

1. Полицейское насилие

270. В своем третьем докладе по Швейцарии от 27 июня 2003 года¹⁸⁴ Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости (ЕКРН) указывает, что обращение

¹⁸⁰ Специальные классы предназначаются прежде всего для детей, у которых не все благополучно с учебой или поведением. Аудитории, в которых проводятся занятия с такими детьми, как правило, находятся в обычных школах, и соответственно такие дети интегрированы в местные школьные структуры. Классы для детей, говорящих на различных языках, не рассматриваются как специальные классы для детей, испытывающих трудности с обучением.

¹⁸¹ Sonja Rosenberg, *Le parcours scolaire et de formation des élèves immigrés à "faibles" performances scolaires* – CONVEGNO 2002: Rapport final, Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) Berne 2003, p. 7; http://www.edk.ch/PDF_Downloads/Dossiers/Stub19B.pdf.

¹⁸² "В некоторых кантонах вероятность зачисления ребенка иммигрантов в специальный класс, предназначенный для детей, испытывающих трудности с обучением, в семь раз выше, чем в других кантонах", *ibid.*

¹⁸³ *Ibid.*, note 209, p. 17 – Rolf Lischer.

¹⁸⁴ www.coe.int/ecri, par. 25 et suivants.

полиции с представителями меньшинств по-прежнему вызывает озабоченность. Швейцарское правительство отреагировало на это следующим замечанием: "Полиция хорошо сознает, что среди многочисленных полицейских операций, проводимых ежедневно и круглосуточно, могут иметься такие, которые не назовешь безупречными. Но такие темы, как ксенофобия или полицейское насилие, систематически включаются в программу базовой подготовки и повышения квалификации полицейских сил"¹⁸⁵. По всем подозрениям в отношении злоупотреблений, якобы допущенных полицией, проводятся расследования и, когда это необходимо, принимаются меры по совершенствованию работы полиции.

271. ФКИ поддерживает связь со Швейцарской конференцией начальников кантональной полиции, а также Конференцией директоров кантональных департаментов юстиции и полиции (КДКДЮП) с целью побуждения их к принятию мер по борьбе с расизмом в рамках полицейских сил.

272. В октябре 2003 года Швейцарию посетила делегация Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП). Она посетила ту часть тюрьмы в аэропорте Цюрих-Клотен, в которой содержатся лица, ожидающие высылки. Она изучила также процедуру высылки и попутно вопрос о том, каким образом Швейцария осуществляет разработанные Комитетом нормы высылки иностранцев с использованием воздушного транспорта. Она не нашла ничего такого, что позволяло бы сделать вывод о применении пыток или жестоком обращении. Делегация подтвердила, что за время, прошедшее после ее предыдущего визита, был достигнут значительный прогресс¹⁸⁶, в частности в области проведения операций по высылке иностранцев воздушным транспортом¹⁸⁷. Делегация проинспектировала также работу службы "СвисРЕПАТ", функционирующей в аэропорту под эгидой ФУБ/ФУМ. Эта служба, а также упомянутые директивы КДКДЮП от апреля 2000 года позволили обеспечить транспарентность использования принуждения полицией во время операций по высылке из страны воздушным транспортом. После того как произошли упомянутые изменения, больше не было случаев, чтобы полиция прибегала к

¹⁸⁵ См. позицию швейцарского правительства по третьему докладу ЕКПН 2003 года, стр. 33.

¹⁸⁶ В ходе своего предыдущего визита в 2001 году КПП выразила озабоченность по поводу применения мер принуждения во время высылки иностранцев воздушным транспортом.

¹⁸⁷ Сообщение для прессы Федерального департамента юстиции и полиции от 24 октября 2003 года.

несоразмерно жестким мерам принуждения при исполнении решений о высылке лиц из страны.

2. Посредник

273. Защищенность граждан от злоупотреблений властью полицией повысилась. С 2003 года в кантоне Цуг функционирует кантональная служба посредничества, известная под названием "Vermittler in Konfliktsituationen"¹⁸⁸. Службы посредничества с общей компетенцией существуют, кроме того, в кантонах Цюрих, Базель-Штадт и Базель-Ланд, а также в Винтертуре, Берне и Санкт-Галлене. После того как была раскрыта серия злоупотреблений, вменяемых в вину муниципальной полиции, город Цюрих¹⁸⁹ создал независимую службу по поддержанию связей и рассмотрению жалоб на действия полиции. Поскольку эта служба не выявила систематических злоупотреблений в форме насилия со стороны сотрудников муниципальной полиции, и после того как руководитель службы предложил ряд мер, направленных на ограничение до минимума применения насилия, данная служба в середине 2003 года была объединена с Управлением посредника города Цюрих. Уполномоченный по рассмотрению жалоб Департамента по делам полиции и армии кантона Базель-Штадт¹⁹⁰ со своей стороны зарегистрировал только один случай полицейского насилия против иностранца за последние два года. К этому сотруднику полиции были применены меры наказания.

3. Наем на работу в полицию членов групп меньшинств

274. В кантонах Базель-Штадт, Швиц и Женева национальность более не является критерием зачисления в полицейскую школу.

4. Профессиональная подготовка и информирование

275. В 2004 году было введено официальное название профессии "полицейский". Во всей Швейцарии к профессиональной подготовке полицейских предъявляются унифицированные требования. В будущем полицейский сможет работать по своей профессии только при наличии специального свидетельства. Впредь "полицейскими" смогут называться только лица, прошедшие полный курс профессиональной подготовки в

¹⁸⁸ www.zug.ch/vermittler.

¹⁸⁹ www.om.stzh.ch.

¹⁹⁰ Считается, что уполномоченный является нейтральной и независимой инстанцией по рассмотрению жалоб.

признанной государством полицейской школе и успешно сдавшие экзамены. Среди экзаменационных предметов фигурируют полицейская этика и права человека. Полицейские должны быть информированы о важности уважения человеческого достоинства и прав человека¹⁹¹. Среди предметов, включенных в курс такой подготовки, фигурируют, в частности, следующие: права человека, нарушения, совершаемые полицией, права арестованного лица, запрещение всякой дискриминации, меры принуждения, защита потерпевших и их права, а также запрещение любых актов расовой дискриминации.

276. В программу базового курса подготовки старших надзирателей пенитенциарных учреждений, которая организуется Швейцарским центром подготовки сотрудников пенитенциарных учреждений¹⁹², входят такие предметы, как права человека и содержание заключенных-иностранцев. В учебном плане этого базового курса цель обучения в соответствующих областях определена следующим образом: учащиеся должны сознавать особое положение заключенных-иностранцев. Они проходят элементарный курс по религиозным и социальным нормам, действующим в других культурах. Они должны знать, каким образом эти нормы могут влиять на поведение различных заключенных. Что касается основополагающих прав и прав человека, то кандидаты должны суметь перечислить основные международные конвенции, основополагающие права, предусмотренные Федеральной конституцией, а также основные нормы уголовного права. Они должны также знать структуру основополагающих прав и условия, при которых они могут быть ограничены. Учащиеся должны также знать, какие основные шаги должны быть предприняты для осуществления основополагающих прав и прав человека. Слушателей учат также выявлять конфликтные ситуации и надлежащим образом реагировать на них. Курсы повышения квалификации сотрудников учреждений системы исполнения наказаний направлены на предотвращение проявлений ксенофобии в пенитенциарных учреждениях и на информирование персонала о проблемах совместного содержания заключенных, принадлежащих к различным культурам, а также на оказание им помощи в нахождении надлежащих методов решения возникающих проблем и применении конструктивного подхода.

277. Благодаря поддержке СБР стало возможным осуществление различных проектов профессиональной подготовки или повышения квалификации сотрудников полиции и компетентных органов в целом, решающих проблемы, которые могут возникать в рамках отношений с лицами иного культурного происхождения. Так, кантональная полиция

¹⁹¹ Методическое руководство по регламенту сдачи профессиональных экзаменов полицейскими – 2002 год; www.institut-police.ch.

¹⁹² www.prison.ch.

Базель-штадта разработала курс профессиональной подготовки и повышения квалификации сотрудников полиции, нацеленный на предупреждение проблем, которые могут возникать в рамках отношений между полицией и, в частности, представителями цветного населения, и в целом на улучшение отношений между этими двумя группами. Если, с одной стороны, организации чернокожих жалуются на усиление унижающего достоинство человека контроля за чернокожими молодыми людьми, которых часто принимают за наркодельцов, или за чернокожими девушками, подозреваемыми в проституции, то сотрудники полиции, с другой стороны, все хуже реагируют на упреки в отношении проявления расизма, которые все чаще высказываются в адрес полицейских. Речь идет прежде всего о том, чтобы позитивно воздействовать на эмоциональное состояние полицейских в интересах предупреждения дальнейшего ужесточения позиций и соответственно предотвращения дискриминационных видов поведения. В Лугано и Кьяссо СБР поддерживает проекты профессиональной подготовки полиции и сотрудников государственных органов в целом в интересах искоренения, насколько это возможно, предрассудков и дискриминационного отношения к лицам иностранного происхождения.

Г. Федеральная комиссия по борьбе с расизмом (CERD/C/60/CO/14, пункт 13)

1. Федеральная комиссия по борьбе с расизмом и Служба по борьбе против расизма

278. Создание в 2001 году Службы по борьбе против расизма (СБР) позволило удвоить численность персонала, ведущего борьбу против расизма. Во-первых, такое увеличение персонала позволяет ФКР сконцентрировать свои усилия на повышении информированности и осуществлении основной деятельности, поскольку выполнение всех внутренних задач федеральной администрации в этой области впредь возложено на СБР. ФКР не является официальным органом по защите прав человека, предусмотренным Парижскими принципами, а национальным учреждением, специализирующимся на борьбе с расизмом. Желая, чтобы ее широко знали как специализированное национальное учреждение, она поддерживает связи с другими национальными органами по борьбе против расизма и защите прав человека. Это позволяет, с одной стороны, обмениваться ноу-хау, а с другой стороны, сравнивать положение Швейцарии с положением в других европейских странах.

2. Орган защиты прав человека

279. Толчком к обсуждению вопроса об учреждении федеральной комиссии по правам человека послужили две парламентские инициативы, требовавшие создания такого

органа¹⁹³. Впоследствии Федеральному совету было поручено подготовить доклад по этому вопросу¹⁹⁴. На основе опроса экспертов и заинтересованных лиц в администрации, парламенте, кантонах, экономических и научных кругах внешние консультанты администрации провели фундаментальное исследование и предложили шесть моделей федеральной комиссии по правам человека, учитывающие среди прочего Парижские принципы¹⁹⁵. По договоренности с автором инициативы и на основе упомянутого доклада ФДИД изучил возможность адаптации мандата какой-либо уже существующей комиссии, которая осуществляет правозащитную деятельность, и установил связь по этому вопросу с СБР и Федеральным департаментом внутренних дел (ФДВД). В этом контексте было предусмотрено продление мандата СБР. ФДИД считает, что, судя по результатам проделанной до сих пор работы и установленным контактам, вполне возможно найти модель, которая имела бы весьма широкую базу и позволяла использовать эффект синергизма. Однако в этой связи требуется провести более углубленный анализ, учитывающий организационные и финансовые возможности.

Н. Иммиграционная политика (CERD/C/60/CO/14, пункт 14)

280. На момент ратификации Конвенции Швейцария посчитала необходимым сделать оговорку в отношении законодательства, регулирующего доступ к рынку труда. В настоящее время швейцарская политика в области приема иностранцев опирается на двойственную систему, в рамках которой проводится различие между выходцами из государств - членов ЕС и выходцами из других стран. Такая дифференциация не противоречит положениям Конвенции, поскольку она опирается на договоры, заключенные между соответствующими государствами. С учетом того, что соглашение о свободном передвижении физических лиц соответствует требованиям Конвенции, Швейцария могла бы по сути снять свою оговорку. Однако, будучи заинтересованной в сохранении определенной свободы маневра в будущем, Швейцария считает целесообразным сохранить эту оговорку. Говорить о смягчении ограничений по приему выходцев из третьих стран можно будет лишь после того, как станут известны последствия соглашения о свободном передвижении физических лиц и будут полностью

¹⁹³ Парламентские инициативы Мюллера-Хемми Вренла от 10 декабря 2001 года и Давида Эжена "Федеральная комиссия по правам человека" (01.461 и 01.463).

¹⁹⁴ Postulat Commission de politique extérieure du 9 septembre 2002 "Commission fédérale des droits de l'homme" (02.3394).

¹⁹⁵ Schläppi, *Möglichkeiten zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz*, 2003.

исчерпаны возможности приема на работу низкоквалифицированных рабочих в пределах границ ЕС и ЕАСТ при обеспечении надлежащих условий вознаграждения труда¹⁹⁶.

**I. Лица, ведущие кочевой образ жизни
(CERD/C/60/CO/14, пункт 15)**

281. В приведенных ниже пунктах содержится более подробный анализ положения лиц, ведущих кочевой образ жизни.

1. Тенденции на национальном уровне

282. Фонд "Обеспечение будущего для швейцарских кочевников" (см. CERD/C/351/Add.2, пункт 57) получил рамочную субсидию в размере 750 000 франков на 2002-2006 годы, которая позволит ему вести свою работу на надежной основе и развивать новые направления деятельности. На период 2007-2011 годов швейцарское правительство просило парламент предоставить новый рамочный кредит фонду в размере 150 000 в год¹⁹⁷, который позволит ему продолжить осуществление своей деятельности.

283. В 1975 году была создана организация "Radgenossenschaft der Landstrasse" (далее "Radgenossenschaft"), которая является основным механизмом оказания помощи народу ениш. Эта организация была признана Конфедерацией в 1986 году и с тех пор ежегодно получает из бюджета финансовые субсидии (в 2006 году 250 000 франков), которые позволяют покрыть около 85% ее оперативных расходов. Организация "Radgenossenschaft" служит посредником между властями и кочевниками в решении проблем, касающихся мест стоянок и транзита, а также проблем, с которыми могут сталкиваться кочевники при получении разрешений на коммерческую деятельность или в их отношениях с органами образования. Кроме того, эта организация консультирует их по вопросам права и социальной помощи. Представительство организации "Radgenossenschaft" в фонде "Обеспечение будущего для швейцарских кочевников" играет важнейшую роль, поскольку позволяет гарантировать, что предложения, рекомендации и деятельность фонда отражают интересы кочевников и пользуются их широкой поддержкой. Организация "Radgenossenschaft" информирует население о потребностях лиц, ведущих кочевой образ жизни, путем ведения активной работы по связям с общественностью. При поддержке со стороны этой организации Конфедерация обеспечивает защиту интересов этого культурного меньшинства в Швейцарии, но сама эта организация является независимой и управляется ее заинтересованными членами.

¹⁹⁶ ФБ 2002 3473.

¹⁹⁷ ФБ 2006 2951.

В ноябре 2003 года в Цюрихе был открыт первый центр документации и встреч енишей в Европе. Фонд "Обеспечение будущего для швейцарских кочевников" внес существенный вклад в покрытие расходов на создание центра. Следует также отметить щедрую финансовую помощь, предоставленную большинством кантонов, и выделение крупной суммы в виде кредита по линии проектов по борьбе с расизмом и поощрению прав человека. В центре документации сами представители кочевых народов организовали выставку, посвященную их истории и культуре.

284. В рамках Национальной программы исследований - 51 "Интеграция и отчуждение" (2003 год) были утверждены три проекта исследований по истории енишей и выделены финансовые средства в размере 1 млн. франков¹⁹⁸.

285. Швейцария ратифицировала 21 октября 1998 года Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 года (СС 0.441.1). В своем обращении к парламенту от 19 ноября 1997 года¹⁹⁹ швейцарское правительство, в частности, подчеркнуло, что кочевые народы Швейцарии являются национальным меньшинством по смыслу Рамочной конвенции. Таким образом, Швейцария берет на себя обязательство принимать меры по созданию благоприятных условий для сохранения и развития представителями национальных меньшинств их культуры.

286. В своем постановлении от 28 марта 2003 года²⁰⁰ Федеральный суд подтвердил, что желание кочевников сохранить свой традиционный стиль жизни и свою культуру находится под защитой Конституции и международного права и что в процессе планировки территорий должны учитываться потребности кочевников. Вместе с тем это вовсе не дает им права жить так, как они хотят, не соблюдая ограничений, обусловленных требованиями обустройства территории. Согласно Федеральному суду, ограничения, предусмотренные в законодательстве, касающемся обустройства территории, в интересах обеспечения контроля за процессом урбанизации страны, не противоречат ни свободе поселения, закрепленной в Конституции (статья 24), ни праву на уважение частной и семейной жизни, закрепленному в ЕКПЧ (статья 8), ни даже гарантиям, предоставляемым этническим меньшинствам в соответствии с положениями второго Пакта ООН (статья 27).

¹⁹⁸ Проекты Томаса Хуонкера, Георга Ягера, Роже Саблонье и Томаса Майера; www.nfp51.ch.

¹⁹⁹ ФБ 1998 1033.

²⁰⁰ ПФС 129 II 321.

287. В своем заключении от 27 марта 2002 года²⁰¹, касающемся правового статуса кочевников в Швейцарии как признанного национального меньшинства, Федеральный департамент юстиции указал: "Кочевники как группа населения, имеющая швейцарское гражданство и ведущая в культурном и экономическом отношении кочевой образ жизни, обладают статусом защищенного национального меньшинства. Признается, что это действующее право допускает определенную косвенную дискриминацию в отношении этого национального меньшинства, в частности в области территориального обустройства и строительной политики, а также в сфере коммерческой деятельности и в отношении обязательного школьного образования. Для устранения этой косвенной дискриминации и для выплаты компенсации, а также предоставления другой государственной помощи должны использоваться законодательные механизмы". Согласно Федеральному департаменту юстиции, необходимая для этого конституционная база существует. В своем постановлении, упомянутом выше (см. пункт 286), Федеральный суд подтвердил это мнение. Он отмечает в нем, что в планах территориального обустройства должны предусматриваться специальные зоны и места для стоянок швейцарских кочевников, которые позволяют им сохранить традиционный образ жизни, охраняемый Конституцией.

288. В парламенте продолжается обсуждение различных вопросов, касающихся положения лиц, ведущих кочевой образ жизни в Швейцарии. Правительство Швейцарии отклонило предложение Комиссии по внешней политике Национального совета (00.3604) "Ратификация Швейцарией Конвенции МОТ № 69", считая, что правовая ситуация в Швейцарии не соответствует положениям Конвенции. Параллельно с этим Государственному секретариату по вопросам экономики (ГСЭ) было поручено подготовить доклад о необходимых изменениях в законодательстве, которые позволят ратифицировать Конвенцию, а также о финансовых последствиях такой ратификации для Швейцарии. В ответ на обращение Комиссии по социальному обеспечению и общественному здравоохранению Национального совета (03.3426) "Об устранении дискриминации в отношении кочевых народов в Швейцарии" он представляет во второй части этого же доклада информацию о мерах, которые могли бы быть приняты для улучшения положения кочевников в Швейцарии. Акцент был сделан на главную проблему, а именно нехватку мест для стоянок и транзита. Результаты работы, проделанной составителями этого доклада более подробно представлены ниже в пунктах 293-309. Процесс консультаций по проекту подготовленного Федеральным советом доклада о положении народов, ведущих кочевой образ жизни в Швейцарии, завершился в ноябре 2005 года. Как ожидается, окончательный вариант доклада, озаглавленный "Положение народов, ведущих кочевой образ жизни в Швейцарии", будет утвержден и опубликован швейцарским правительством осенью 2006 года.

²⁰¹ НААОФ 66.50, www.vpb.admin.ch/franz/doc/66/66.50.html.

2. Международные организации

289. В ходе состоявшейся 1 и 2 декабря 2003 года в Маастрихте встречи Совет министров ОБСЕ утвердил план действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ²⁰². Предусмотренные меры направлены на ликвидацию всех форм дискриминации в сферах поселения, гражданства, образования, рынка труда, общественного здравоохранения и социального обеспечения. Швейцария объявила о своей готовности поддерживать осуществление планов действий по улучшению положения синти и рома. Хотя в этом документе говорится только о "синти и рома", план охватывает все народы, ведущие кочевой образ жизни, независимо от их этнической принадлежности.

290. 10 декабря 2003 года комитет министров Совета Европы принял резолюцию по осуществлению в Швейцарии Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств²⁰³. Эта резолюция касается положения кочевых народов. Резолюция требует улучшения ситуации как в связи с нехваткой места для стоянок и транзита, так и в связи с механизмами обеспечения участия кочевых народов во всех сферах жизни.

291. В январе 2004 года Совет Европы опубликовал третий доклад Европейской комиссии по борьбе против расизма и нетерпимости (ЕКРН) по Швейцарии²⁰⁴. Комиссия требует обеспечить наличие достаточного количества мест для стоянок и транзита, предназначенных для кочевых народов. Швейцария приняла к сведению доклад, а также замечания Комиссии²⁰⁵.

292. В отношении применения Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств Конфедерация в настоящее время изучает конкретные возможности сохранения и содействия развитию языка ениш в сотрудничестве с представителями народов, ведущих кочевой образ жизни²⁰⁶. Швейцария выполняет также требование

²⁰² http://194.8.63.155/documents/odihr/2003/11/1751_fr.pdf.

²⁰³ www.ddip.admin.ch.

²⁰⁴ www.coe.int/ecri.

²⁰⁵ Более подробную информацию см. в пункте 309 ниже.

²⁰⁶ Федеральный совет в ближайшее время утвердит третий доклад Швейцарии об осуществлении Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств. Доклад будет опубликован на сайте Федерального управления культуры (ФУК) по адресу: <http://www.bak.admin.ch>.

комитета министров Совета Европы, сформулированное в рекомендациях от 22 сентября 2004 года²⁰⁷.

3. Образование

293. Государственные учебные заведения, разумеется, являются открытыми для лиц, ведущих кочевой образ жизни. Вместе с тем обучение детей в обычных школах едва ли совместимо с кочевым образом жизни. Длительное отсутствие детей в течение периода обязательного обучения в школе негативно сказывается на их уровне образования, который зачастую весьма невысок²⁰⁸. Кантоны принимают весьма прагматичные меры по решению проблемы школьного образования детей-кочевников, принимая их в школы даже на кратковременные периоды. В зимнее время года, когда кочевники ведут оседлую жизнь, их дети ходят в школу, как все остальные дети коммуны, на территории которой они в данный момент остановились. Для них организуются курсы помощи. В течение летних месяцев преподаватели предоставляют им необходимые школьные материалы, а также учебный план и предлагают свои услуги в случае возникновения вопросов (см. CRC/C/78/Add.3, пункты 790-794)²⁰⁹.

294. Организация "Radgenossenschaft" опубликовала директивы, касающиеся обязательного школьного обучения детей-кочевников. В течение зимнего семестра, когда они ведут оседлый образ жизни, они обязаны проходить школьное обучение в коммуне, на территории которой они остановились. В течение летнего семестра желательно, чтобы родители и учителя договорились о регулярном получении домашних заданий для детей и сдаче выполненных школьных работ. На родителей возлагается обязанность обеспечить сдачу учителям домашних заданий, выполненных их детьми. Начиная с 15-летнего возраста возможно освобождение от обязательного школьного образования с учетом того, что с этого возраста разрешено заниматься разъездной торговлей.

²⁰⁷ Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств, осуществление Хартии в Швейцарии (второй обзорный цикл), доклад Комитета экспертов Хартии от 22 сентября 2004 года (ECMRL/2004/6), стр. 12 и 41; этот доклад имеется на Интернет-сайте Совета Европы по адресу: <http://www.coe.int>.

²⁰⁸ Согласно информации, представленной Берном, дети со стоянки Бёш "практически не имеют возможности посещать образовательные учреждения". По оценке директора одной из школ, "кочевая жизнь в течение летних месяцев едва ли совместима с регулярным образованием" и в этой связи необходимо "предложить им специальную программу школьного обучения". "Бернер цайтунг" от 17 апреля 2003 года.

²⁰⁹ Первый доклад швейцарского правительства о введении в действие Конвенции о правах ребенка, ноябрь 2000 года, пункт 790 и последующие.

4. Запрещение детского труда

295. В сфере правоприменения особая проблема в последние годы, как представляется, связана с применением защитных положений трудового законодательства, в частности положений, запрещающих детский труд. Дети из семей кочевников зачастую принимают участие в коммерческой деятельности своих родителей до окончания обязательного школьного образования.

296. Швейцарское законодательство²¹⁰ в принципе запрещает трудовую деятельность детей в возрасте моложе 15 лет²¹¹. Вместе с тем действие положений закона о трудовой деятельности в отношении минимального возраста на семейные предприятия не распространяется (статья 4, пункт 1, ЗТД). Однако это не означает, что дети могут беспардонно эксплуатироваться в рамках семейного предприятия: соответствующий орган принимает необходимые меры по защите ребенка в случае, если его развитие поставлено под угрозу и если сами родители не принимают мер по улучшению неблагоприятной ситуации²¹².

297. Пока дети в семьях, ведущих кочевой образ жизни, работают вместе со своими родителями, которые обеспечивают удовлетворение их основных физических и психических потребностей (в частности, потребности в образовании, отдыхе, развлечениях и играх, а также в защите от эксплуатации), запрещение трудовой деятельности детей не мешает традиционной жизни кочевников. Как только дети в семьях, ведущих кочевой образ жизни, прекращают работу непосредственно в рамках семейного предприятия и начинают трудовую деятельность в рамках более крупных хозяйственных субъектов, управляемых семьей в самом широком смысле или

²¹⁰ Швейцарское законодательство было приведено в соответствие с различными международными договорами, ратифицированными Швейцарией: Конвенциями Международной организации труда (МОТ) № 138 (СС 0.822.723.8) и № 182 (СС 0.822.728.2) и Конвенцией о правах ребенка (СС 0.216).

²¹¹ Статья 30, пункт 1, закона о трудовой деятельности (ЗТД), СС 822.11; дети, не достигшие 15-летнего возраста, в принципе не могут заниматься трудовой деятельностью за исключением деятельности в рамках культурных, художественных или спортивных мероприятий. С 13-летнего возраста они могут выполнять поручения, связанные с покупками, а также выполнять легкую работу (статья 30, пункт 2, ЗТД). Кроме того, подростки в возрасте до 18 лет не должны выполнять работу, сопряженную с опасностью (статья 3 Конвенции МОТ № 182 и статья 32 Конвенции ООН о правах ребенка).

²¹² Статья 307 и последующие статьи, Гражданский кодекс Швейцарии (ГК), СС 210.

несколькими семьями одновременно, вступают в силу положения швейцарского законодательства о труде, запрещающие трудовую деятельность подростков²¹³. Любая иная практика ослабила бы режим защиты прав ребенка, которые Швейцария, в частности, признала путем ратификации Конвенции о правах ребенка.

5. Разрешения на занятие разъездной торговлей

298. Что касается разрешений на занятие разъездной торговлей, то федеральные палаты приняли федеральный закон о разъездной торговле от 23 марта 2001 года²¹⁴. Этот новый закон вступил в силу 1 января 2003 года. Отныне разрешение является действительным не только для одного кантона, но и для всей территории страны и действует в течение пяти лет. Эти новые нормы заменяют целый ряд существовавших в этой области правил и таким образом облегчают занятие разъездной торговлей.

6. Язык

299. Многие лица, ведущие кочевой образ жизни в Швейцарии, рассматривают язык ениш в качестве важного элемента их культурной самобытности, который передается из поколения в поколение и который для многих сегодня все еще представляется как тайный язык. Еще недавно письменности у этого языка не было. Первый словарь языка ениш был опубликован лишь в 2001 году²¹⁵.

300. Швейцария не признает ениш как язык, относящийся к какой-либо конкретной территории²¹⁶. В сотрудничестве с представителями народов, ведущих кочевой образ жизни, Конфедерация пытается найти конкретные пути сохранения и поощрения развития языка ениш. Поскольку большинство кочевых народов не желает, чтобы язык ениш был доступен оседлому населению, между ними пока еще не закончена дискуссия в отношении того, какую форму может иметь такое поощрение. Организация

²¹³ Материалы консультаций по проекту доклада Федерального совета о положении лиц, ведущих кочевой образ жизни в Швейцарии, часть I, стр. 32 и последующие страницы (пока только на немецком языке).

²¹⁴ CC 943.1.

²¹⁵ ROTH, Jenisches Wörterbuch: Aus dem Sprachschatz Jenischer in der Schweiz, Frauenfeld/Wien 2001.

²¹⁶ Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств, второй доклад Швейцарии, стр. 12.

"Radgenossenschaft" присылает своих представителей на места стоянок, с тем чтобы обсудить эти пути поощрения непосредственно с заинтересованными лицами.

301. На сегодняшний день кочевники ни разу не обращались с требованием о том, чтобы язык ениш преподавался их детям в публичных школах. В русле принимаемых Конфедерацией мер по поощрению приоритетное внимание уделяется выработке дидактических средств, по возможности в виде игры, направленных на поощрение изучения языка ениш детьми кочевников в кругу их семьи²¹⁷.

7. Места стоянок и транзита

а) Положение и потребности

302. В 2001 году фонд "Обеспечение будущего для швейцарских кочевников" опубликовал экспертный доклад²¹⁸, подготовленный в тесном сотрудничестве с организацией "Radgenossenschaft". Доклад содержит подробное описание используемых мест стоянок и транзита, а также анализ потребностей, которые еще существуют в этой области. Этот обзор был обновлен в 2006 году²¹⁹.

303. Летом 2005 года в Швейцарии насчитывалось 12 стоянок вместимостью около 600 человек. Практически все места для стоянок, согласно объявлениям, в 2005 году были заняты. Согласно произведенной оценке, необходимо создать дополнительно 29 зон стоянок (на 10 мест каждая).

304. В 2005 году эксперты зарегистрировали 44 официальных места различных размеров для остановок во время транзита. Одно такое место не было учтено, поскольку оно используется исключительно кочевниками-иностранцами. Было отмечено, что существующие места для остановок во время транзита в 2005 году могли принять около 1 500 человек. Это означает, что 490 мест, официально имевшихся в наличии в 2005 году, могли обеспечить размещение лишь около 60% всех лиц, ведущих кочевой образ жизни в Швейцарии. Эксперты констатировали необходимость создания дополнительно 38 транзитных площадок (на 10 мест каждая). Для иностранных кочевников, часто

²¹⁷ См. позицию швейцарского правительства в отношении третьего доклада ЕКРН, 2003, стр. 34-48.

²¹⁸ EIGENMANN / EUGSTER, *Fahrende und Raumplanung*, St. Gallen 2001 и в Интернете по адресу: www.bak.admin.ch.

²¹⁹ EIGENMANN / EUGSTER, *Fahrende und Raumplanung*, Stanbericht 05, St. Gallen 2006.

пересекающих территорию Швейцарии большими транспортными колоннами, необходимо создать еще 10 крупных транзитных стоянок (рассчитанных на прием 35-50 автофургонов).

305. Мероприятия по устройству новых стоянок, предназначенных для лиц, ведущих кочевой образ жизни, зачастую требуют много времени и сопряжены с немалыми трудностями. Они предполагают задействование механизмов по вопросам обустройства территорий, а также налаживание сотрудничества на различных ведомственных уровнях. Вопросы обустройства территории относятся главным образом к компетенции кантонов. Они координируют спрос на различные проекты в рамках генерального плана развития кантона. Коммуны обязаны учитывать спрос в своих планах развития в форме, требуемой законом. Согласно правилам, действующим на уровне коммун, граждане могут использовать свое право на участие в принятии решений и отклонять предлагаемые планы путем референдума²²⁰. В указанном выше (пункт 286) постановлении Федерального суда говорится о том, что в соответствии с действующим законодательством при обустройстве территории необходимо учитывать потребности кочевников²²¹.

306. Вместо использования транзитных стоянок кочевники могут также произвольно останавливаться на частных землях. Фермеры и собственники промышленных территорий позволяют кочевникам останавливаться на принадлежащих им землях за плату. Однако весьма часто кантональные нормы, регулирующие строительную политику, и кантональные или коммунальные нормы, регулирующие организацию кемпингов, препятствуют этой практике произвольных остановок или даже квалифицируют ее как незаконную. Во многих районах для стоянки автофургона в течение продолжительного периода времени необходимо получать разрешение на строительство или же такая стоянка разрешается только в специально предусмотренных для этой цели местах. Эти правила также затрудняют произвольную остановку кочевников, даже если они получают разрешение от владельца территории. Кемпинги, как правило, отказываются принимать кочевников, прежде всего потому, что в отличие от

²²⁰ В женевской коммуне Версуа путем референдума был отклонен проект по созданию новой зоны стоянки для кочевников. Аналогичный проект был также отклонен (59% - "против" и 41% - "за") в невшаттельской коммуне Будевилле. В Винтертуре, кантон Цюрих, в результате голосования по плану развития был отклонен проект обустройства зоны стоянки для кочевников.

²²¹ "...в планах землепользования должны предусматриваться зоны и места, пригодные для стоянки этой группы населения и отвечающие их традициям. В противном случае компетентные органы обязаны адаптировать имеющиеся осваиваемые зоны в целях создания возможностей для такого использования (перевод)", ПФС129 II 321, 327.

туристов кочевники занимаются коммерческой деятельностью, что является нежелательным в местах такого рода. Для обеспечения возможности произвольных остановок необходимо внести изменения в некоторые законодательные положения в области обустройства территории и строительства. В ряде кантонов эти изменения уже были внесены: в их законодательстве четко указывается, что кратковременная остановка автофургонов, принадлежащих кочевникам, возможна без получения разрешения на строительство.

b) Уже принятые меры

307. Законодательные положения в области обустройства территории являются не единственным элементом, дающим пищу для дискуссии: в ряде кантонов серьезная проблема также заключается в нехватке участков для обустройства мест стоянки и транзита. В конституциях кантонов Базель-Ланд²²² и Аргау²²³ на органы власти возлагается обязанность изыскивать соответствующие территории для обустройства мест транзита и стоянок. В этой связи ряд кантонов и коммун выделили участки либо для непосредственного устройства на них стоянок для кочевников, либо для их обмена на более подходящие участки.

308. Конфедерация также не бездействовала: за последние годы в каждом случае, когда предоставлялась такая возможность, Федеральный департамент обороны, защиты населения и спорта (ДОЗНС) предоставлял временно неиспользуемые участки в распоряжение кочевников, с тем чтобы обеспечить возможность незапланированных стоянок. Кроме того, в течение ближайших лет предусматривается изучить возможность создания на неиспользуемых армейских территориях мест для транзита или стоянки. В русле реформы "Армия - XXI" ДОЗНС предусматривает в период до 2010 года избавиться от примерно 10 000 объектов недвижимости, которые будут выставлены на продажу по договоренности с кантонами. Поскольку Конфедерация также обязана содействовать осуществлению решения Федерального суда от 28 марта 2003 года, ДОЗНС обратит внимание кантонов на участки, снимаемые с его баланса, которые могут быть переоборудованы в места транзита или стоянки для кочевников и, по мере возможности, продаст их кантонам и коммунам с условием, которое будет определять конкретную цель их использования в будущем.

²²² Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel Landschaft (SGS) 100, article 109: Kanton und Gemeinden helfen Fahrenden bei der Suche nach Standplätzen.

²²³ Systematische Gesetzessammlung des Kantons Aargau (SAR) 110, article 48: Der Kanton kann in Zusammenarbeit mit den Gemeinden nichtsesshaften ethnischen Minderheiten geeignete Örtlichkeiten für einen befristeten Aufenthalt zur Verfügung stellen.

309. В последние годы фонд "Обеспечить будущее кочевников в Швейцарии" главным образом занимается проблемой дефицита мест транзита и стоянок. Секретариат фонда действует в качестве координационного центра как для самих кочевников, так и для коммун. Он оказывает помощь сторонам в случае возникновения проблем с местами остановок или транзита и даже выполняет посреднические функции. Организация "Radgenossenschaft" тесно сотрудничает с другими организациями кочевников и выступает в качестве посредника между властями и кочевниками в случаях, когда речь идет об обустройстве или обслуживании мест стоянок или транзита.

J. Расовая дискриминация в частном секторе (CERD/C/60/CO/14, пункт 16)

310. Ниже приводится ответ Швейцарии на просьбу Комитета о представлении информации о действующем законодательстве, касающемся запрещения расовой дискриминации в частном секторе в таких областях, как трудоустройство, жилье, образование, охрана здоровья и доступ к общественным местам.

1. Общие положения

311. По вопросу о запрещении любой дискриминации и возможности горизонтального воздействия на частный сектор см. первоначальный доклад (CERD/C/270/Add.1, пункт 57), а также второй и третий периодические доклады (CERD/C/351/Add.2, пункты 86-88).

312. Наряду с положениями, гарантирующими соблюдение основных прав (Федеральная конституция, ЕКПЧ, Международный пакт о гражданских и политических правах), швейцарское законодательство предусматривает правовую основу, содействующую предупреждению дискриминации в рамках конкретных законов. Согласно пункту 3 статьи 35 Федеральной конституции власти также обеспечивают, насколько это возможно, осуществление основных прав во взаимоотношениях физических лиц. Таким образом, суды могут, интерпретируя положения гражданского права применительно к ситуации частного права и ссылаясь на обязательство государства обеспечивать защиту, использовать запрещение любой дискриминации применительно к взаимоотношениям между физическими лицами.

313. Швейцарское частное право опирается на принцип независимости индивида. В обязательственном праве этот принцип реализуется посредством договорной свободы, которая среди прочего предполагает свободу заключения сделок, свободу выбирать другого партнера по контракту, свободу определять содержание контракта, свободу

формы и свободу расторжения контракта. Как составляющие договорной свободы свобода заключения сделок и свобода выбора иного партнера по контракту могут в исключительных случаях лимитироваться ограничениями, накладываемыми на договаривающиеся стороны. Ограничения такого типа обусловлены либо контрактом, либо законодательной базой. Конституция в принципе разрешает частным лицам проводить различия там, где государство не имеет на это право, и там, где аналогичная дифференциация будет рассматриваться как дискриминация или как неравное обращение, противоречащее положениям Конституции.

314. В соответствии с юридической практикой и основной доктриной и за исключением нескольких конкретных случаев прямое воздействие запрещения любых видов дискриминации на взаимоотношения между частными лицами в принципе исключено. Недавно в своем решении Федеральный суд²²⁴ отметил, что в отсутствие однозначных законодательных положений в исключительных случаях можно считать, что существование обязательства заключать договор вытекает из общих принципов частного права. Согласно Федеральному суду, такое обязательство можно считать существующим тогда, когда выполняются все указанные ниже четыре условия²²⁵:

- соответствующая услуга является общедоступной и предоставляется публично;
- данная услуга предназначена для удовлетворения текущих потребностей, предоставляется практически всем и может использоваться на ежедневной основе;
- по причине доминирующего положения поставщика услуг на рынке потенциальные клиенты не имеют другой приемлемой возможности удовлетворения своих обычных потребностей;
- поставщик услуг не может привести объективно обоснованных причин для своего отказа от заключения договора.

315. Соответственно можно констатировать, что за некоторыми исключениями швейцарское частное право не предусматривает общего обязательства заключать договоры. Таким образом, физические лица при том условии, что они не нарушают

²²⁴ ПФС 129 III 35.

²²⁵ Bucher, Nicht "Kontrahierungspflicht" – Schon eher Schutz vor Boykott, Recht 2003, cahier 3, p. 101 à 115.

уголовное законодательство, могут в рамках своих частных юридических отношений заключать договоры, к примеру контракты на работу или аренду, с кем угодно независимо от запрещения всех видов расовой дискриминации.

316. В частном секторе в швейцарском гражданском праве признается принцип защиты личности (статья 28 ГК), который предполагает защиту не только моральных ценностей человека, но и профессионального и социального статуса. Таким образом, диффамация по расовым мотивам, которая может рассматриваться как ущемление человеческого достоинства, будет являться нарушением принципа защиты личности, закрепленного в гражданском праве²²⁶.

2. Сфера занятости

317. Ниже представлена информация о законодательных положениях, регулирующих трудовые соглашения²²⁷:

318. В ответах на два парламентских запроса²²⁸ по вопросу о расовой дискриминации в сфере труда Федеральный совет указал, что более предпочтительным является жесткое соблюдение имеющихся положений, а не разработка нового законодательства по борьбе с дискриминацией в сфере труда. Он отметил, что до принятия новых законодательных положений необходимо предоставить предприятиям и социальным партнерам возможность и время для разработки механизмов предупреждения и вмешательства на основе добровольного сотрудничества. Кроме того, Федеральный совет выразил убежденность в том, что борьба с дискриминацией также включает в себя меры по содействию интеграции иностранцев на нескольких уровнях.

319. В случае посягательств на честь в форме диффамации по расовым мотивам в сфере труда в действие вступает статья 28 ГК²²⁹. Защита личности также гарантируется

²²⁶ Caplazi, "Wissenstransfer" gegen Diskriminierung in der Arbeitswelt – Bulletin humanrights.ch no 1, juin 2004, p. 3.

²²⁷ Egger/Bauer/Künzi, Möglichkeiten von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt - Исследование, заказанное Службой борьбы против расизма, Берн, март 2003 года (текст только на немецком языке).

²²⁸ Запрос Сесиль Бульман "Расовая дискриминация в сфере труда" от 19 июня 2003 года (03.3372) и предложение "Группы зеленых" от 17 декабря 2004 года о "Законе против дискриминации в сфере труда" (04.3791).

²²⁹ CC 210.

статьей 6 Закона о труде (ЗТД)²³⁰. Таким образом на работодателя налагается обязанность по принятию всех необходимых мер для защиты неприкосновенности личности работников.

320. В статье 328 ДЗ²³¹ предусмотрено, что работодатель обязан обеспечить защиту и уважение личности работников в сфере трудовых отношений. Это положение предполагает защиту от преследования по расовым мотивам и травли, а также уважение принципа равенства обращения.

321. В соответствии со статьей 336 ДЗ, нарушением является увольнение по причинам, связанным с личностью работника, к примеру его этнической принадлежностью, если только эта причина не связана с трудовыми взаимоотношениями и не сопряжена со значительной опасностью причинения серьезного ущерба деятельности предприятия. Что касается других аспектов, то Комитет отсылается к обновленной информации, содержащейся во втором и третьем периодических докладах (CERD/C/351/Add.2, пункт 87).

322. Опираясь на упомянутые выше положения, арбитражные комиссии по двум отдельным делам вынесли решение о возмещении морального ущерба работодателями, которые отказались принять на работу швейцарских кандидатов иностранного происхождения по причине этого происхождения. Цюрихская арбитражная комиссия обосновала свое решение статьей 28 ГК и квалифицировала действия работодателя как грубое посягательство на личность соответствующего лица²³². Лозаннская комиссия со своей стороны констатировала нарушение обязательства по защите личности работодателя по смыслу статьи 328 ДЗ²³³.

323. Коллективные трудовые договоры, в которых четко предусматривается принцип недискриминации работников-мигрантов, пока еще не получили широкого распространения в Швейцарии. Принципы, касающиеся недискриминации, включены в коллективные трудовые соглашения работников почты, компании "Swisscom" и федеральных железных дорог (CFF). Помимо пола и состояния здоровья перечисленными запрещенными признаками дискриминации являются происхождение, культура, язык,

²³⁰ СС 822.11.

²³¹ СС 220.

²³² Постановление Арбитражной комиссии Цюриха от 13 января 2006 года, AN05 04 01.

²³³ Постановление Арбитражной комиссии Лозанны от 1 июня 2005 года.

религия или стиль жизнь. Почта даже определяет области, применительно к которым действует запрет на все виды дискриминации, а также предусматривает необходимые для принятия меры²³⁴.

324. В рамках кредита "Проекты по борьбе с расизмом в интересах прав человека" Служба по борьбе против расизма (СБР) заказала исследование, озаглавленное "Сфера труда без дискриминации"²³⁵. Авторы этого исследования проводят обзор мер по борьбе с дискриминацией в сфере труда и предлагают конкретные меры. Это исследование было представлено и прошло публичное обсуждение по случаю проведения семинара, в работе которого приняли участие видные представители ассоциаций предпринимателей и профсоюзов, а также ГСЭ и ФУПТТ.

325. Опираясь на результаты исследования по этой теме, Федеральная комиссия по делам иностранцев (ФКИ) в ноябре 2003 года выпустила рекомендации, призванные повысить эффективность интеграции иммигрантов на рынке труда. По мнению ФКИ, все соответствующие субъекты должны участвовать в деятельности по улучшению положения иммигрантов в интересах их легализации на швейцарском рынке труда. Государственные учреждения, а также социальные партнеры и в конечном счете частные предприятия призваны внести свой вклад в решение этого вопроса. Согласно ФКИ, эта работа должна осуществляться на основе принципов равного обращения с швейцарской и иностранной рабочей силой, а также равных возможностей и недискриминации в области образования и профессиональной деятельности. Исходя из этих принципов, соблюдение которых, по мнению Комиссии, является непременным условием улучшения положения иностранных работников, Федеральная комиссия по делам иностранцев сформулировала следующие конкретные рекомендации: необходимо оказывать поддержку молодежи в получении доступа к сфере труда, необходимо поощрять повышение квалификации работников для облегчения поиска работы, а также поощрять интеграцию на предприятиях²³⁶.

²³⁴ Möglichkeiten von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt, Th. Egger/T. Bauer/K. Künzi, mars 2003, p. 63.

²³⁵ CC 220.

²³⁶ Интеграция и труд - Рекомендации Федеральной комиссии по делам иностранцев (ФКИ), направленные на улучшение интеграции мигрантов на рынке труда; ноябрь 2003 года, http://www.eka-cfe.ch/f/Doku/Integration_Arbeit_Empfehlungen_2003_f.pdf.

3. Жилье

326. В настоящее время спрос на рынке жилья превышает предложение²³⁷. Такое положение позволяет арендодателям выбирать из значительного числа потенциальных арендаторов, что может негативно сказываться на иностранцах, ищущих жилье. К примеру, имел место случай, когда владелец жилья в объявлении о сдаче жилья внаем специально указал, что "по социально-демографическим причинам он хотел бы, чтобы будущий арендатор имел швейцарский паспорт"²³⁸. В целях улучшения положения в этой области были развернуты различные проекты. Ниже приведены некоторые примеры:

- Уже в течение определенного времени городские власти Берна предлагают управляющим частных домов проводить обсуждения "за круглым столом" по этой теме, а также организуют курсы для консьержей и сотрудников агентств недвижимости, которые призваны оказывать им помощь в вопросах разрешения межкультурных конфликтов с расовым подтекстом в их домах²³⁹.
- В кантоне Цюрих ответственные сотрудники жилищных управлений были ознакомлены с этими проблемами. Наряду с этим планируется осуществление других проектов по улучшению качества жизни и повышению степени удовлетворенности жильцов в районах, где имеются проблемы, связанные с совместным проживанием представителей различных культур²⁴⁰.

327. Информация о других проектах, развернутых на национальном уровне, приводится в пунктах 181-183 выше.

328. Общие замечания, касающиеся концепции и ограничений личной свободы, содержащиеся в пунктах 311-316 выше, в равной степени относятся к праву аренды. Лица, которые полагают, что их договор аренды был расторгнут по признаку расовой

²³⁷ В 2003 году доля незанятого жилья в Швейцарии составляла 0,91%. В городских центрах, в частности, найти жилье чрезвычайно трудно. В кантоне Женева доля незанятого жилья снизилась до 0,17%. Обзор рынка жилья: май 2003 года, Федеральное жилищное управление, www.bwo.admin.ch.

²³⁸ www.espace.ch, Berner Zeitung, Bernhard Ott, „Nur für Schweizer Mieter“, 6 juillet 2004.

²³⁹ Welten unter einem Dach, Koordinationsstelle für Integration der Stadt Bern, www.bern.ch.

²⁴⁰ Domicil Wohnkultur – Dialog statt Konfrontation, www.domicilwohnen.ch.

принадлежности, имеют возможность для своей защиты сослаться на нарушение положений о защите личности (статья 28 ГК) или принципа добросовестности (статья 2 ГК).

329. Свобода заключения контрактов не дает арендодателям права отклонять подходящую кандидатуру нового квартиросъемщика, представленного ему съемщиком, досрочно прерывающим договор аренды, по причине необоснованных опасений, антипатий или принципиально отрицательного отношения к определенной категории лиц. Федеральный суд счел, что просители убежища являются вполне приемлемыми новыми квартиросъемщиками и что арендодатель не имеет права им отказать в аренде только на основании их правового статуса²⁴¹.

4. Образование

330. Обязательное школьное образование по большей части входит в компетенцию кантонов. Начальное образование (начальный и первый средний уровни) является обязательным и должно быть бесплатным для всех учащихся, принятых в публичную школу. Родители также имеют возможность направить своего ребенка на учебу в частную школу²⁴². Частные школы самостоятельно определяют критерии приема в соответствии с принципом независимости личности.

331. В течение периода обязательного обучения в школу ходит 90% детей. Успешно закончив второй средний уровень, молодые люди могут выбирать между двумя направлениями обучения: общее образование (гимназии и школы, дающие диплом)²⁴³ или профессиональное образование. К третичному уровню В относятся высшие специализированные школы, экзамены на профессиональную аттестацию и экзамены на высшую профессиональную квалификацию. Этот сектор регулируется законом о профессиональном образовании. Третичный уровень образования А, включая университеты, политехнические школы и высшие специализированные школы, входит по большей части в государственный сектор и таким образом относится к сфере действия

²⁴¹ ПФС 119 II 36 и последующие, 38 и последующие; 117 II 156 и последующие, 159.

²⁴² Согласно данным КДГО, доля учащихся начального уровня, обучающихся в частных школах, составляет 2,3%. Этот показатель возрастает до 5,4% на первом среднем уровне. Швейцария представила информацию в базу данных "Еврибаза" - базу данных о системах образования в Европе" 1 января 2001 года.

²⁴³ На этом уровне в частные школы уходит примерно 11% учащихся; данные КДГО, Еврибаза, 1 января 2001 года.

публичного права²⁴⁴. В Швейцарии профессиональному образованию придается большое значение, поскольку две трети молодых людей получают образование этого типа. В русле экономических и социальных тенденций, наблюдаемых в Швейцарии, в сфере профессионального образования растет напряженность. Именно молодые люди, сталкивающиеся с трудностями в школе, а также относящиеся к последней волне иммиграции, испытывают наибольшие проблемы в отношении поступления в учреждения профессионального образования²⁴⁵. В наиболее неблагоприятном положении оказываются молодые люди - выходцы из государств, ранее входивших в состав Югославии. В семьях иммигрантов поиски возможностей образования зачастую осложняются тем, что члены семьи плохо владеют языком страны²⁴⁶.

332. Опираясь на аналитическую методику, применяемую Международной организацией труда (МОТ), швейцарские исследователи произвели количественную оценку дискриминации, которой подвергаются молодые лица иностранного происхождения в процессе поиска своей первой работы²⁴⁷. Имея равный уровень образования, молодые люди-мигранты, получившие тем не менее школьное образование в Швейцарии, имели значительно меньше возможностей устроиться на работу в сравнении со средним показателем, если их родители являлись выходцами из государства, не входящего в Европейский союз.

333. Конфедерация осведомлена об этих трудностях и принимает соответствующие меры, направленные на расширение возможностей молодых людей в области поиска места обучения.

334. Специальные сотрудники информируют молодых людей, не имеющих места обучения, о вакантных местах, оказывают им консультативную помощь и передают их досье на предприятия. Сотрудники, работающие с мигрантами, подбираются из числа лиц той же культуры.

²⁴⁴ Доля студентов, зачисленных в частные учебные заведения, составляет 17,6%; данные КДГО, Еврибаза, 1 января 2001 года.

²⁴⁵ Данные доклада о положении на рынке учебных мест, июнь 2004 года, ФУППТ.

²⁴⁶ Заключительный доклад Целевой группы, "Учебные места в 2003 году", Федеральное управление профессиональной подготовки и технологии (ФУППТ), 22 марта 2003 года.

²⁴⁷ Forum no 3/2004, Rosita Fibbi, Bülent Kaya, Entienne Piquet, *Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence*, pages 38 à 41, Neuchâtel, Швейцарский форум по изучению миграции и населения, www.migration-population.ch.

335. В последние годы все более острой становится проблема, связанная с тем, что в страну въезжают иммигранты в возрасте старше 16 лет, у которых значительно превышен возрастной порог для обучения в школе в рамках системы обязательного образования. Федеральное управление профессиональной подготовки и технологии (ФУППТ) рекомендует²⁴⁸ создать для этих молодых лиц в возрасте 15-21 года переходные подготовительные курсы, предназначенные для того, чтобы оказать им помощь по предметам, в которых у них имеются пробелы, что позволит в конечном счете интегрировать их в обычные циклы профессионального образования. Кроме того, Управление хотело бы, чтобы предприятия, занимающиеся подготовкой учеников, и школы профессиональной подготовки более детально вникали в особенности положения этой группы молодежи. Конфедерация оказывает финансовую поддержку мерам, которые кантоны принимают в этой области, при условии соблюдения рекомендаций ФУППТ. Результаты проведенного КДГО в кантонах исследования показали, что эти рекомендации практически повсеместно выполняются.

336. Второе постановление об учебных местах²⁴⁹ было составлено в форме программы действий, представляющей собой инвестицию в будущие проекты на втором среднем уровне образования, которые осуществлялись кантонами, профессиональными ассоциациями, учреждениями или Конфедерацией. Эта программа действий, реализованная в 2000-2004 годах, позволила обеспечить поддержку новаторских проектов на сумму 100 млн. франков. Среди заявленных целей этой программы, в частности, следует отметить решение имеющихся структурных проблем на рынке мест обучения, расширение предложения учебных мест и поощрение равного обращения с мужчинами и женщинами. Эта программа действий была заменена новым законом о профессиональной подготовке (ЗПП)²⁵⁰, который вступил в силу 1 января 2004 года. В этом новом законе учитываются изменения, которые недавно произошли в секторе профессионального образования и труда, а также потребности сегодняшнего дня. Одна из основных задач обучения и образования состоит в обеспечении интеграции в экономику и общество молодежи и взрослых, имеющих пробелы в образовании. Важно реагировать на все более высокие требования путем расширения образовательных возможностей для одаренных учащихся и учащихся, сталкивающихся с трудностями в процессе образования. В этой

²⁴⁸ ФУППТ - Рекомендации 2000 года в отношении организации подготовительных курсов для перехода из системы обязательного школьного образования в систему профессиональной подготовки, Берн, май 2000 года, www.bbt.admin.ch/berufsbi/publikat/transit/f/ofform.pdf.

²⁴⁹ CC 412.100.41.

²⁵⁰ CC 412.10.

связи предусматривается создание специальных классов практической ориентации соответствующего уровня для оказания помощи неуспевающим учащимся.

5. Здравоохранение

337. Иммигранты по большей части принадлежат к социальным слоям и профессиональным категориям, находящимся в неблагоприятном положении, и это оказывает негативное воздействие на состояние их здоровья. Шаткость их положения, особенно в случае их незаконного пребывания на территории Швейцарии, увеличивает риск для здоровья этих лиц. Кроме того, следует отметить, что проблемы языка, а также такие структурные и социальные трудности, как маргинализация и дискриминация, являются для иммигрантов дополнительными препятствиями, которые им нужно преодолеть для получения доступа к услугам в системе здравоохранения. Результаты исследований и практический опыт показывают, что в течение последних лет иностранцы, представляющие почти 21% от общей численности населения, испытывают больше трудностей в плане доступа к системе здравоохранения в сравнении с коренным населением.

338. Будучи осведомленной об этой проблеме, Конфедерация разработала стратегию "Миграция и здравоохранение, 2002-2007 годы"²⁵¹, которая опирается на результаты широкомасштабного обследования, проведенного в сфере миграции. Федеральный совет утвердил эти стратегические направления Конфедерации для сектора здравоохранения и миграции летом 2002 года. Долгосрочная цель состоит в создании системы здравоохранения, способной эффективно реагировать на меняющиеся в связи с миграционными процессами потребности общества в целях расширения доступа населения к медицинским услугам. Для устранения препятствий, мешающих определенным группам населения пользоваться услугами системы здравоохранения, предлагается создать службы координации услуг в области здравоохранения и обеспечить

²⁵¹ Эта стратегия была разработана Федеральным управлением народного здравоохранения в сотрудничестве с Федеральным управлением по делам беженцев и Федеральным управлением по вопросам иммиграции, интеграции и эмиграции (которые на сегодняшний день объединены в единое Федеральное управление по вопросам миграции (ФУМ)), а также с Федеральной комиссией по делам иностранцев (ФКИ). Пересмотренный после консультации с управлениями вариант (февраль 2002 года): <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00394/00395/00396/index.html?lang=fr>. 18 мая 2005 года Федеральный совет продлил срок действия стратегии еще на один год до 2007 года. С более подробной информацией по вопросам миграции и здоровья можно ознакомиться на сайте: www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00394/index.html?lang=fr.

для иммигрантов доступ к специальным услугам, в частности услугам устного перевода и межкультурного посредничества.

339. Ниже указаны пять направлений деятельности в рамках стратегии "Миграция и здравоохранение, 2002-2007 годы":

- профессиональная подготовка (профподготовка и переподготовка);
- просвещение²⁵², профилактика и пропаганда здорового образа жизни;
- медицинское обслуживание;
- терапевтические услуги для просителей убежища и беженцев в посттравматической ситуации; и
- научные исследования (базовые исследования, оценка и мониторинг).

340. Сфера миграции не ограничивается населением, имеющим разрешение на долгосрочное проживание в Швейцарии: просители убежища и иностранцы, нелегально находящиеся в стране, представляют собой серьезную проблему с точки зрения профилактики и лечения в системе публичного здравоохранения (см. выше, пункты 184-186). На Конфедерацию возлагается общая обязанность по охране здоровья населения, проживающего на территории Швейцарии, т.е. не только швейцарцев, но и лиц иностранного происхождения. Функции Конфедерации в области обеспечения здоровья иммигрантов вытекают из главной цели всеобщей системы здравоохранения. Как и стратегия, о которой говорилось выше, эта система опирается на три следующих основных принципа: равенство возможностей, достаточность медицинских услуг и индивидуальная ответственность.

341. В заключение следует отметить, что Швейцария стремится обеспечить открытость своей системы здравоохранения для учета потребностей, связанных с иммиграцией, с тем чтобы иметь возможность решать конкретные проблемы групп населения, находящихся в наименее благоприятном экономическом и социальном положении. Необходимость принятия специальных мер в области миграции и здравоохранения обусловлена в основном не культурными различиями, а проблемами коммуникации и неблагоприятным социальным положением. Расширение доступа к системе здравоохранения и целенаправленная информационная деятельность будут также способствовать защите

²⁵² Новый интернет-сайт www.migesplus.ch предлагает специалистам сфер здравоохранения, социальной помощи и образования обзор имеющихся на языках мигрантов информационных материалов по темам здравоохранения.

интересов определенных групп коренного маргинализованного населения, которые нередко сталкиваются с теми же проблемами, что и иммигранты²⁵³.

6. Доступ к любому месту и виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования

342. По вопросу о доступе к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования, предлагается ознакомиться с информацией, содержащейся во втором и третьем периодических докладах (CERD/C/351/Add.2, пункт 213-214).

343. Отказ от предоставления услуг по смыслу пункта 5 статьи 261-бис Уголовного кодекса является типичным случаем расовой дискриминации. Речь идет о факте "отказа лицу или группе лиц в предоставлении услуги, предназначенной для общего пользования, по причинам их расовой, этнической или религиозной принадлежности". Правонарушение может иметь место только в случае, если соответствующая услуга предоставляется публично. Таким образом, речь идет о квазипубличных отношениях, которые более не подпадают под режим защиты частной жизни. Поскольку факт такого правонарушения доказать непросто, так как соответствующее лицо в ходе разбирательства обычно не признает расовую мотивацию, обвинительные приговоры на основе этой нормы выносятся редко. Абсолютно ясно, что на практике крайне сложно доказать, что истцу было отказано в предоставлении соответствующей услуги на основании его расовой, этнической или религиозной принадлежности.

344. Тем не менее, в некоторых случаях органы уголовного преследования занимались делами, возбужденными на основании положений, касающихся отказа от предоставления услуг. В большинстве случаев речь шла о жалобах, поданных лицами, которым было отказано во входе в клуб. Отказ предоставить определенной группе услугу, предназначенную для общего пользования, не является уголовно наказуемым деянием, если этот отказ опирается на объективно обоснованные мотивы. В правовой практике пока еще нет четкого определения того, что именно подразумевается под объективно обоснованным мотивом. Такой отказ трудно обосновать, в частности в ситуациях, когда члены какой-либо конкретной группы никогда ранее не создавали проблем по причине их непотребного поведения.

²⁵³ Forum n° 3/2004, Spang/Hanselmann, Bundesstrategie "Migration und Gesundheit 2002-2006": Struktureller Ansatz unter Berücksichtigung der Zielgruppen, pages 21 à 26, Neuchâtel, Швейцарский форум по изучению миграции и населения, www.migration-population.ch/fileadmin/sfm/publications/f/03_forum.pdf.

**К. Статья 14 Конвенции
(CERD/C/60/CO/14, пункт 17)**

345. 19 июня 2003 года Швейцария признала процедуру представления индивидуальных сообщений в соответствии со статьей 14 Конвенции. ФКР предлагает свою помощь заинтересованным лицам, консультационным службам, службам правовой помощи, а также адвокатам, которые хотели бы получить более подробную информацию о процедуре представления сообщений Комитету по ликвидации расовой дискриминации²⁵⁴.

**L. Осуществление Дурбанской декларации и Программы действий
(CERD/C/60/CO/14, пункт 18)**

346. Швейцария активно и плодотворно участвовала в подготовке и организации Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Не будучи инициатором или ключевой фигурой этого процесса, Швейцария, участвуя в Дурбанской конференции, лишь внесла свою лепту в решение проблем в этой области наряду с другими странами. Швейцария находится в процессе непрерывной разработки и развития инструментов информирования, предупреждения и борьбы с дискриминацией. Таким образом, Швейцария не считает необходимым разрабатывать какую-либо новую программу действий для осуществления решений Всемирной конференции. Вместе с тем она считает необходимым на основе критического подхода пересмотреть имеющиеся инструменты в свете опыта Дурбанской конференции и установить соответствующие приоритеты.

347. Первой мерой, принятой до конца 2002 года, стала публикация на французском и немецком языках Политической декларации и Программы действий Всемирной конференции в Интернете, а также в виде брошюры.

348. Опираясь на итоги обсуждений и результаты Дурбанской конференции, Служба по борьбе с расизмом²⁵⁵ определила четыре основные темы, которым она планирует уделить первоочередное внимание в ближайшие годы в сотрудничестве с компетентными органами:

а) обеспечение защиты и оказание помощи потенциальным жертвам, внедрение профессионального подхода к принятию мер по предупреждению и вмешательству в

²⁵⁴ <http://www.edi.admin.ch/ekr/beratung/00556/00558/index.html?lang=fr>.

²⁵⁵ Швейцария поручила Службе по борьбе с расизмом (СБР) координировать меры по осуществлению.

случаях конфликта, а также создание и придание профессионального статуса организациям, действующим в интересах целевых групп, таких, как группы чернокожего населения или кочевники. Служба по борьбе с расизмом получила мандат на создание в сотрудничестве с кантонами и частными организациями сети сбора информации и центров оказания консультативной помощи жертвам расовой дискриминации и помощи в случае конфликтов. В контексте Национальной исследовательской программы "Интеграция и отчуждение" (НИП 51) будут реализованы три проекта, специально посвященные истории вопроса дискриминации в отношении кочевников в Швейцарии.

b) Создание системы систематического мониторинга проявлений расизма и дискриминации: правительство Швейцарии поручило СБР изучить возможности организации такого мониторинга с учетом необходимости его координации с мерами в этой области, принимаемыми в общеевропейском масштабе. В рамках Национальной исследовательской программы "Правый экстремизм, причины и контрмеры" (НИП 40+) предполагается оказать поддержку в осуществлении пилотного проекта подобного типа.

c) Предупреждение дискриминации и интеграция мигрантов: Конфедерация признает масштабы работы, которую предстоит проделать в этой области, и предоставляет кантонам существенную помощь для деятельности в этой сфере. Деятельность в этой области относится к компетенции Федерального управления по вопросам миграции (ФУМ) и Федеральной комиссии по делам иностранцев (ФКИ).

d) Борьба с новыми формами проявления расизма: Федеральный совет признает опасность, которую представляет собой правый экстремизм, не только по причине латентной агрессивности определенных групп молодежи. Рабочая группа ФДЮП представила конкретные предложения по искоренению этого явления. Кроме того, Федеральный совет учредил исследовательскую группу, которой поручено обеспечить реализацию серии проектов в рамках Национальной исследовательской программы "Правый экстремизм: причины и контрмеры" (НИП 40+).

Перечень сокращений

ЕАСТ	Европейская ассоциация свободной торговли
НОРЖ	Независимый орган по рассмотрению жалоб по вопросам радио- и телевидения
ССПЛ	Соглашение о свободном передвижении лиц
ПФС	Постановления федерального суда Швейцарии (официальный сборник)
ССПК /СИ	Страхование по старости и потере кормильца/страхование инвалидности
КПП	Комитет ООН против пыток
ГК	Гражданский кодекс Швейцарии от 10 декабря 1907 года (СС 210)
КДКДЮП	Конференция директоров кантональных департаментов юстиции и полиции
КДГО	Швейцарская конференция кантональных директоров государственного образования
ЕК	Европейская комиссия
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (СС 0.101)
ФКИ	Федеральная комиссия по делам иностранцев
ФКР	Федеральная комиссия по борьбе с расизмом
гл.	глава
конст.	констатирующая часть (в ПФС)
УК	Уголовный кодекс от 21 декабря 1937 года (СС 311.0)
ВУК	Военный уголовный кодекс от 13 июня 1927 года (СС 321.0)
ЕКПП	Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания
Фед. конст.	Федеральная конституция Швейцарской конфедерации от 18 апреля 1999 года (СС 101)
УРС	Управление по вопросам развития и сотрудничества
ДОЗНС	Федеральный департамент обороны, защиты населения и спорта
ФДИД	Федеральный департамент иностранных дел
ФДВД	Федеральный департамент внутренних дел
ФДЮП	Федеральный департамент юстиции и полиции
док.	документация
ЕКРН	Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости
ред.	редакция/редактор
ФОР	Фонд образования и развития

ФБ	Федеральный бюллетень
FRS	швейцарские франки
GfS	Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung
ВКПЧ ООН	Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека
НААОФ	Нормоустанавливающие акты административных органов Конфедерации (том, год, номер)
ЗМС	Федеральный закон о медицинском страховании от 18 марта 1994 года (СС 832.10)
ЗУ	Закон об убежище от 26 июня 1998 года (СС 142.31)
ЗПЖП	Закон о помощи жертвам правонарушений от 4 октября 1991 года (СС 312.5)
ЗССПК	Федеральный закон о страховании по старости и на случай потери кормильца от 20 декабря 1946 года (СС 831.10)
ЗПП	Федеральный закон о политических правах 17 декабря 1976 года (СС 161.1)
пис.	письмо
ЗИ	Федеральный закон об иностранцах (02.024)
ФЗТР	Федеральный закон о тайном расследовании от 20 июня 2003 года (СС 312.8)
ЗПП	Федеральный закон о профессиональной подготовке от 13 декабря 2002 года (СС 412.10)
ЗМВБ	Федеральный закон о мерах по обеспечению внутренней безопасности от 21 марта 1997 года (СС 120)
ЗГ	Федеральный закон о приобретении и утрате гражданства от 29 сентября 1952 года (СС 141.0)
ЗСК	Закон о служащих Конфедерации от 24 марта 2000 года (СС 172.220.1)
ЗКПТ	Федеральный закон о контроле за почтовой перепиской и телекоммуникациями от 6 октября 2000 года (СС 780.1)
ЗППИ	Федеральный закон о пребывании и постоянном проживании иностранцев от 26 марта 1931 года (СС 142.20)
ЗФАС	Федеральный закон о федеральном административном суде от 17 июня 2005 года (СС 173.32)
ЗФС	Закон о федеральном суде от 17 июня 2005 года (СС 173.110)
ЗТД	Федеральный закон о трудовой деятельности в промышленности, ремесленном производстве и торговле от 13 марта 1964 года (СС 822.11)
ЗИП	Федеральный закон об использовании мер принуждения: права иностранцев и их перемещение по постановлению федерального органа

ФУИ	Федеральное управление по делам иностранцев
ФУППТ	Федеральное управление профессиональной подготовки и технологии
ФУМ	Федеральное управление по вопросам миграции
ФСУ	Федеральное статистическое управление
ПИИ	Постановление об интеграции иностранцев от 13 сентября 2000 года (СС 142.205)
МОТ	Международная организация труда
ПОИ	Постановление об ограничении числа иностранцев от 6 октября 1986 года (СС 823.21)
НПО	Неправительственные организации
ООН	Организация Объединенных Наций
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ПЦИСМ	Постановление о централизованной системе информации о миграции
стр.	страница
НИП	Национальная исследовательская программа
ОС	Официальный сборник федеральных законов (цитируется по году или тому, стр.)
СС	Систематический сборник федерального права
ГСЭ	Государственный секретариат по вопросам экономики
СБР	Служба по борьбе с расизмом
ДСЦ	Демократический союз центра
ЕС	Европейский союз
УВКПБ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
