



**Pacto internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
GENERAL

CCPR/C/CH/98/2
6 de septiembre de 1999

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES
DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 40 DEL PACTO

Segundo informe periódico que los Estados Partes
debían presentar en 1998

Adición

SUIZA

[29 de septiembre de 1998]

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION		5
PRIMERA PARTE - GENERALIDADES	1 - 13	6
A. Adhesión de Suiza a las Naciones Unidas	1 - 2	6
B. Adhesión al primer Protocolo Facultativo del Pacto	3	6
C. Ratificaciones y firmas de instrumentos internacionales	4 - 5	6
D. Reforma de la Constitución federal	6 - 7	7
E. Revisión en curso de leyes federales	8 - 12	7
F. Jurisprudencia del Tribunal Federal relativa al Pacto	13	8
SEGUNDA PARTE - EXAMEN ARTÍCULO POR ARTÍCULO DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS GARANTIZADOS POR EL PACTO	14 - 244	8
Artículo 1 Derecho de los pueblos a la libre determinación	14	8
Artículo 2 No discriminación en el goce de los derechos reconocidos en el Pacto	15 - 41	9
Artículo 3 Igualdad entre hombres y mujeres	42 - 78	14
Artículo 4 Suspensión de los derechos reconocidos en caso de emergencia	79	21
Artículo 5 Prohibición del abuso del derecho Reserva del derecho más favorable	80	21
Artículo 6 Derecho a la vida	81 - 83	21
Artículo 7 Prohibición de la tortura	84 - 100	22
Artículo 8 Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso	101 - 108	27
Artículo 9 Derecho a la libertad y la seguridad	109 - 117	29
Artículo 10 Trato humano a las personas privadas de libertad	118 - 127	31

ÍNDICE (continuación)

		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Artículo 11	Prohibición de la prisión por deudas	128	34
Artículo 12	Derecho a circular libremente y libertad de residencia	129 - 131	34
Artículo 13	Expulsión de extranjeros	132 - 133	35
Artículo 14	Garantía del derecho a un proceso Imparcial . . .	134 - 148	35
Artículo 15	No hay pena sin ley	149	39
Artículo 16	Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica	150	39
Artículo 17	Derecho al respeto de la vida privada y familiar	151 - 160	40
Artículo 18	Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión	161 - 167	42
Artículo 19	Libertad de opinión y de expresión	168 - 173	43
Artículo 20	Prohibición de la propaganda en favor de la guerra	174	44
Artículo 21	Libertad de reunión pacífica	175 - 176	44
Artículo 22	Libertad de asociación	177 - 191	45
Artículo 23	Derecho al matrimonio	192 - 196	47
Artículo 24	Derechos del niño	197 - 217	48
Artículo 25	Derechos políticos	218 - 226	52
Artículo 26	Principio (general) de no discriminación	227 - 228	54
Artículo 27	Derechos de las minorías	229 - 244	54

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
TERCERA PARTE - RESPUESTAS A LOS MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN SEÑALADOS POR EL COMITÉ EN SUS OBSERVACIONES FINALES DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 1996	245 - 310	57
I. Reserva formulada por Suiza al artículo 26 del Pacto	245 - 248	57
II. Igualdad entre hombres y mujeres	249 - 265	58
III. Denuncias de malos tratos durante los arrestos y la detención preventiva, en particular en los casos de extranjeros	266 - 271	61
IV. Ausencia en los cantones de mecanismos independientes para registrar y tramitar las denuncias de malos tratos por parte de la policía	272	62
V. Detención en régimen de incomunicación	273 - 275	62
VI. Información inmediata a la familia o los amigos sobre el arresto; posibilidad de ponerse en contacto con un abogado desde el momento de la detención; examen a cargo de un médico independiente cuando comience la detención preventiva	276 - 279	63
VII. Detención de varios días en las comisarías	280 - 281	65
VIII. Asistencia de un intérprete	282	65
IX. Detención administrativa de súbditos extranjeros basada en la Ley federal sobre medidas coercitivas	283 - 294	65
X. Decreto de 24 de febrero de 1948 sobre la expresión política de los extranjeros	295	68
XI. Reagrupación familiar de los trabajadores extranjeros	296 - 298	68
XII. Adopción en el extranjero	299 - 308	68
XIII. Protección de las minorías	309 - 310	70
LISTA DE ABREVIATURAS		71
DOCUMENTACIÓN		71

INTRODUCCIÓN

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en su nota de 10 de diciembre de 1997, invitó al Gobierno de Suiza a presentar por escrito, antes del 17 de septiembre de 1998, su segundo informe periódico relativo a la aplicación en Suiza del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, Pacto II). Dentro del plazo fijado, el Gobierno suizo tiene el honor de transmitir el presente informe escrito al Comité de Derechos Humanos (en adelante, el Comité).

Este segundo informe tiene en cuenta la evolución de la situación en Suiza de los derechos garantizados en el Pacto II desde la presentación oral del informe inicial realizada ante el Comité los días 24 y 25 de octubre de 1996.

El Gobierno suizo se remite al texto del informe inicial, de fecha 24 de febrero de 1995 (CCPR/C/81/Add.8), del cual el presente informe constituye un complemento y una actualización. Hace también suyos los elementos desarrollados en :

La exposición introductoria de la presentación oral del informe inicial;

Las respuestas orales dadas por la delegación suiza, durante la presentación del informe inicial (véanse las actas resumidas de las sesiones 1537^a , 1538^a y 1539^a del Comité; CCPR/C/SR.1537 a 1539), a las preguntas escritas y orales del Comité;

Las respuestas adicionales del Gobierno suizo, presentadas por escrito (correspondencia de 4 de noviembre de 1996), a las preguntas formuladas por los miembros del Comité durante la presentación del informe inicial.

En aras de la claridad, se ha dividido el presente informe en tres partes. La primera parte, titulada "Generalidades", contiene algunas observaciones sobre la evolución general del derecho suizo y de la política suiza en las esferas reguladas por el Pacto II desde la presentación del informe inicial. La segunda parte trata de esta misma evolución con respecto a cada artículo del Pacto. Por último, en la tercera parte se da respuesta a los motivos que preocupan al Comité y que plantea en sus observaciones finales del 8 de noviembre de 1996 (en adelante, observaciones finales; CCPR/C/79/Add.70), relativas al examen del informe inicial de Suiza.

PRIMERA PARTE

GENERALIDADES

A. Adhesión de Suiza a las Naciones Unidas

1. El 1 de julio de 1998, el Consejo Federal, en respuesta a la proposición del consejero nacional Gross, emitió un informe sobre las relaciones entre Suiza y las Naciones Unidas. En la conclusión de ese informe, el Consejo Federal confirmaba "que desearía lograr el objetivo estratégico de la adhesión a las Naciones Unidas tan rápidamente como fuere políticamente posible".

2. La cuestión de la adhesión de Suiza a las Naciones Unidas, vuelve a ser tema de actualidad tras la aprobación por el Consejo Nacional, el 9 de junio de 1998, de una moción parlamentaria Keller por la que se solicita que el Consejo Federal prepare una nueva tentativa de adhesión de Suiza a las Naciones Unidas. El presidente de la Confederación anunció que durante el verano de 1998 se prepararía un informe previo, favorable a la adhesión. Además, a finales del verano del presente año, un comité conjunto de diversos partidos lanzará una iniciativa popular en favor de la adhesión de Suiza a las Naciones Unidas.

B. Adhesión al primer Protocolo Facultativo del Pacto

3. En la presentación del informe inicial, la delegación suiza indicó que la adhesión al primer Protocolo Facultativo figuraba en el programa de la legislatura 1995-1999 (véase FF 1996 II 353). El Comité interpretó esta información en el sentido de que el Parlamento ya estaba estudiando un proyecto de adhesión (véase párr. 5 de las observaciones finales). Esta interpretación debe ser matizada puesto que no se ha presentado todavía ningún proyecto formal al Parlamento. Dicho esto, el Consejo Federal no ha vuelto sobre la cuestión de la voluntad que manifestó acerca de la adhesión al protocolo Facultativo en el programa de la legislatura de 1995-1999.

C. Ratificaciones y firmas de instrumentos internacionales

4. Desde la presentación del informe inicial, Suiza ha ratificado dos instrumentos de las Naciones Unidas relativos a la protección de los derechos humanos:

La Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño, ratificada el 24 de febrero de 1997 y que entró en vigor en Suiza el 26 de marzo de 1997;

La Convención de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada el 27 de marzo de 1997 y que entró en vigor en Suiza el 26 de abril de 1997.

5. Además, en el ámbito regional, hay que mencionar tres instrumentos relativos a la protección de los derechos humanos:

La Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, de 1992, ratificada el 23 de diciembre de 1997 y que entró en vigor en Suiza el 1 de abril de 1998;

El Convenio Marco del Consejo de Europa de 1995 para la protección de las minorías nacionales, firmado por Suiza el 1 de febrero de 1995, sometido a la aprobación del Parlamento mediante nota del Consejo Federal de 19 de noviembre de 1997 (FF 1998 I págs. 1033 y ss.) y que debería ser ratificado este mismo año;

El Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con relación al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, firmado y ratificado el 2 de octubre de 1997 y que entró en vigor en Suiza el 1 de febrero de 1998.

D. Reforma de la Constitución federal

6. En la actualidad, la Constitución federal (Recueil systematique du droit fédéral (RS)¹¹) es objeto de una revisión total. El Consejo Federal, encargado de la tarea de reforma, ha elaborado un proyecto al que acompaña un mensaje explicativo que ha presentado al Parlamento en noviembre de 1996 (FF 1997 I, págs. 1 y ss.). El proyecto se está debatiendo actualmente en comisiones parlamentarias y en el seno del Consejo Nacional y del Consejo de los Estados. Se prevé que la Asamblea Federal adopte la nueva Constitución en 1998, año en que se cumple el 150 aniversario del Estado federal. Así pues, se espera el voto final del Parlamento para finales de 1998, mientras que el pueblo y los cantones votarían durante el año 1999.

7. La reforma tiene tres objetivos: la actualización de la Constitución federal, la reforma de los derechos populares y la reforma de la justicia. En lo relativo a los derechos fundamentales, cabe mencionar que un "catálogo" reunirá estos derechos diseminados actualmente en la Constitución y en distintas convenciones internacionales, o reconocidos en la jurisprudencia del Tribunal Federal (derecho constitucional no escrito) y la de los órganos de aplicación de dichas convenciones. Las propuestas del Consejo Federal relativas a la reforma de la justicia se consideran necesarias debido sobre todo a la sobrecarga crónica del Tribunal Federal. Su principal objetivo es por ello, y ante todo, el de asegurar el buen funcionamiento del Tribunal Federal como instancia jurisdiccional. De las reformas propuestas, la extensión de la jurisdicción constitucional es una innovación particularmente significativa. Por último, conviene mencionar que se está procediendo a realizar consultas sobre un proyecto de una nueva ley sobre el Tribunal Federal. Esta ley sustituiría a la Ley federal de organización judicial (OJ RS 173.110), de 16 de diciembre de 1943, y algunos capítulos de la Ley federal sobre procedimiento penal de 15 de junio de 1934 (PPF RS 312.0). En el presente informe se hará referencia frecuentemente al proyecto de reforma de la Constitución federal.

E. Revisión en curso de leyes federales

8. Cabe destacar que el Código Civil suizo (CCS RS 210) se encuentra actualmente en proceso de revisión. Dicha revisión, que se refiere al estado civil, al matrimonio, al divorcio, al derecho de filiación, a la pensión de alimentos, a los asilos de familia, a la tutela y a la intermediación matrimonial, fue adoptada por el Parlamento el 26 de junio de 1998. Debería entrar en vigor a más tardar el primero de enero del año 2000.

9. Asimismo conviene mencionar que se está revisando la parte general del Código Penal suizo (CPS RS 311.0). Existe además un proyecto de ley federal que regula la condición penal de los menores.

10. A comienzos de 1998, una comisión de expertos presentó un informe con el fin de armonizar las distintas leyes cantonales de procedimiento penal. El objetivo principal de ese informe consiste en presentar las posibles características de un futuro código de procedimiento penal aplicable en toda Suiza. La reforma de la justicia antes mencionada sentará las bases constitucionales necesarias para unificar los procedimientos civil y penal.

11. Se está llevando a cabo una revisión global de la Ley federal sobre el asilo (LA RS 142.31). El 1 de julio de 1998 entraron en vigor algunas disposiciones relativas a las medidas para luchar contra la entrada ilegal en Suiza, disposiciones que presentaban carácter de urgencia. El proyecto de revisión contiene igualmente diversos complementos aportados a la Ley federal sobre la estancia y el establecimiento de los extranjeros (RS 142.20). Fue adoptado por el Parlamento el 26 de junio de 1998.

12. En el presente informe, estos distintos proyectos de revisión serán evocados en relación con los artículos del Pacto a los que se refieren.

F. Jurisprudencia del Tribunal Federal relativa al Pacto

13. Durante el período que se examina, el Tribunal Federal ha emitido un gran número de decisiones relativas a los derechos y garantías protegidos por el Pacto (24 decisiones publicadas, 23 no publicadas). A este respecto, cabe señalar no sólo el elevado número de decisiones sino también la importancia creciente que ocupa el Pacto en la práctica del Tribunal Federal. Las decisiones más importantes serán evocadas en relación con los artículos del Pacto a los que se refieren.

SEGUNDA PARTE

EXAMEN ARTÍCULO POR ARTÍCULO DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS GARANTIZADOS POR EL PACTO

(desde la presentación del informe inicial)

Artículo 1

Derecho de los pueblos a la libre determinación

14. Cabe precisar, respecto a cuanto se relaciona con el párrafo 2 del artículo 1, según figura en el informe inicial (párr. 5), que se ha suprimido el 1º de abril de 1998 (por anulación del párrafo 1 del artículo 41 de la Constitución) la concesión de la pólvora de guerra (es decir, el monopolio de la Confederación para la fabricación y venta de pólvora de guerra).

Artículo 2

No discriminación en el goce de los derechos reconocidos en el Pacto

Reforma de la Constitución

15. El principio general de la igualdad y de la no discriminación, contenido en el artículo 4 de la Constitución federal actual, ha permitido una práctica jurídica bien establecida que no se pone en tela de juicio en el proyecto de reforma de la Constitución federal. Así, el artículo 7 del proyecto de reforma establece lo siguiente:

"Art. 7 Principio de igualdad

1. Todos los hombres son iguales ante la ley.

2. Nadie debe ser sometido a discriminación por motivos de origen, raza, sexo, edad, idioma, situación social, modo de vida, convicciones religiosas, filosóficas o políticas o por razón de una deficiencia física o mental."

(El párrafo 3 de este artículo se refiere al principio de igualdad del hombre y la mujer y será estudiado más adelante en el marco del artículo 3.)

16. Respecto al texto en vigor, se ha efectuado un cambio al formular el párrafo 1 del proyecto: a partir de ahora se estipula claramente que la titularidad del derecho a la igualdad corresponde a todos los hombres y no sólo a los suizos. Esta adaptación se ha hecho necesaria debido a que, desde hace tiempo, la jurisprudencia del Tribunal Federal y la doctrina han extendido a los extranjeros la posibilidad de invocar el artículo 4 de la Constitución (véase informe inicial, párr. 10).

No discriminación de las personas minusválidas

17. En octubre de 1995, se presentó una iniciativa parlamentaria (iniciativa Suter) con el fin de incluir en la Constitución federal una disposición sobre la igualdad de derechos de las personas minusválidas. La disposición propuesta, además de ir destinada a la Confederación, los cantones y las comunas, tiene también, por su alcance, una repercusión directa sobre terceras personas (efectos horizontales).

18. En el marco de la reforma de la Constitución, las Cámaras federales han decidido introducir un apartado relativo a las medidas legislativas de aplicación del principio de no discriminación de las personas minusválidas. Así, según la versión del Consejo de los Estados, la ley debería prever ciertas medidas con miras a eliminar las desigualdades existentes; según la del Consejo Nacional, más amplia, la ley debería asegurar la igualdad de las personas minusválidas y prever ciertas medidas para eliminar o compensar las desigualdades existentes.

Prohibición de la discriminación racial

a) Informe inicial de Suiza al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)

19. Suiza presentó su informe inicial (CERD/C/270/Add.1) los días 3 y 4 de marzo de 1998 (véase CERD/C/SR.1248 y 1249). En sus observaciones finales (CERD/C/304/Add.44), ese Comité se felicitó por la adopción de la nueva legislación penal sobre la discriminación racial (véase punto b) infra) así como por la creación de la Comisión Federal contra el racismo (véase punto c) infra). En particular manifestó cierto número de preocupaciones (véase concretamente punto c) y párr. 38 infra) y dirigió a las autoridades suizas unas recomendaciones al respecto. Las medidas que se tomen serán presentadas en el próximo informe periódico dirigido a ese Comité.

b) Artículo 261 bis del Código Penal

20. En primer lugar, cabe mencionar la adopción del artículo 261bis del Código Penal (y del artículo 171 c del Código Penal Militar) en el marco de la adhesión de Suiza a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

21. El artículo 261 bis del Código Penal tipifica como delito los siguientes actos:

La incitación pública al odio racial y la propaganda racista (párrafo 1);

La tentativa de negar, minimizar de forma burda o justificar un genocidio u otros crímenes contra la humanidad (párrafo 4);

El rechazo de una prestación destinada al uso público por motivos de raza, etnia o religión; por ejemplo, el acceso a un establecimiento público (párrafo 5).

22. Tales actos son condenados de oficio y sus autores pueden ser objeto de encarcelación o multa.

23. El artículo 261 bis entró en vigor el 1 de enero de 1995. Al día de hoy, se han pronunciado algo menos de treinta condenas a nivel cantonal. En julio de 1998, el tribunal del distrito de Baden, por primera vez, dictó penas de un año y más de prisión a un autor revisionista y a su editor, basándose en la Ley antirracista. A esto hay que añadir medidas pecuniarias. No obstante, las personas condenadas disponen de vías de recurso.

24. El 5 de diciembre de 1997, el Tribunal Federal emitió un primer fallo en aplicación de la nueva disposición penal [Recopilación oficial de los fallos del Tribunal Federal suizo (ATF) 123 IV 202]. El asunto trataba del envío de diversas cartas con declaraciones antisemitas. El Tribunal Federal confirmó la pena de 4 meses de cárcel con la sentencia en suspenso y de 5.000 francos suizos de multa para el recurrente.

25. En otro fallo de 30 de abril de 1998, el Tribunal Federal consideró que, aun en ausencia de infracción alguna, se podría confiscar y destruir toda

literatura racista. Confirmó así una decisión del Tribunal Cantonal de Neuchâtel que había ordenado la destrucción de 20 revistas y 30 discos compactos de carácter racista, mientras que el destinatario quedaba libre de condena.

26. La legislación suiza (en especial la Ley federal de 4 de octubre de 1991, RS 312.5 relativa a la ayuda a las víctimas de infracciones) permite a las personas víctimas de agresiones racistas obtener reparación aunque su aplicación no haya sido muy frecuente hasta el momento. Ultimamente, en el cantón de Zurich, una persona que había insultado con términos racistas a un agente de policía ha sido condenada a pagar a la víctima un importe de 1.000 francos suizos.

27. Cabe destacar, por último, que se han puesto en práctica programas de formación para policías y celadores de establecimientos penitenciarios con objeto de disminuir en particular los casos de brutalidad por parte de la policía, cuyas víctimas han sido personas de origen extranjero. Estos programas serán consolidados conforme a las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

c) Comisión Federal contra el racismo

28. En la prolongación de la adhesión de Suiza a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Consejo Federal decidió crear, el 23 de agosto de 1995, una Comisión Federal contra el Racismo cuyo mandato es el siguiente:

"[La Comisión] se ocupa de la discriminación racial y procura fomentar un mejor entendimiento entre las personas de razas, color, origen, grupo étnico o religioso, o religión diferentes, lucha contra toda forma de discriminación racial directa o indirecta y da especial importancia a la prevención para que surta efecto."

La Comisión Federal tiene libertad para establecer los temas principales de su actividad.

29. Durante los dos primeros años de su existencia, los temas de la Comisión se han referido a:

La situación de la población nómada y de los "jennische";

La integración de los extranjeros y los posibles efectos sobre el racismo y la xenofobia;

La situación de los musulmanes en Suiza;

El resurgimiento del antisemitismo debido a la polémica sobre los fondos judíos procedentes de herencias vacantes.

30. Las medidas preventivas constituyen el punto fuerte de las actividades de la Comisión. Así, ésta última:

Ha lanzado una campaña de publicidad (que ha recibido el "Premio Naciones Unidas" de oro)

Ha lanzado una campaña en el mundo laboral mediante un periódico dirigido a empleadores y jóvenes empleados;

Vela, en colaboración con institutos de investigación y con investigadores, por promover la investigación sobre el racismo, la xenofobia y el antisemitismo;

Publica un boletín semestral que trata cada vez de un tema específico. El boletín se distribuye de forma gratuita a los miembros del Parlamento, a las 3.000 comunas de Suiza, a las bibliotecas cantonales, etc. Su tirada es de 7.000 ejemplares;

Ha establecido contacto, en numerosas ocasiones, con las autoridades federales, cantonales y locales con el fin de sensibilizarlas en cuestiones de discriminación racial directa o indirecta. Ha hecho hincapié en particular en la responsabilidad que tienen las autoridades de actuar de oficio en lo que se refiere al nuevo artículo 261 bis del Código Penal suizo;

Actúa como mediadora en su función de defensor del pueblo, que se ha confiado a su presidente. No obstante, esta función está limitada debido a que la Comisión Federal sólo dispone de poder consultivo.

d) Propaganda racista en Internet

31. Se han tomado medidas para luchar contra la propaganda racista en Internet. Por una parte, se han formulado recomendaciones dirigidas al proveedor de acceso a Internet (véase a este respecto el informe de un grupo interdepartamental sobre cuestiones que plantea Internet y que corresponden al derecho penal, al derecho de la protección de datos y al derecho de autor; Oficina Federal de Justicia, Berna, mayo de 1996). Por otra parte, en enero de 1998 se creó una "patrulla Internet" en la Oficina Federal de Policía: aunque no tenga competencia propia de investigación, esta patrulla coordina la información entre cantones y se ocupa de los casos que éstos le confían (investigación del autor y del proveedor, posteriormente se remite el caso a la policía cantonal con la recomendación de que se cierre el sitio Internet si fuere necesario). En julio de 1998, la policía federal hizo bloquear una decena de sitios extremistas en Internet.

e) Integración de los extranjeros

32. La Comisión Federal de Extranjeros, creada en 1970 por una simple decisión del Gobierno suizo, obtuvo del Parlamento, en junio de 1998, su inscripción en la Ley sobre los extranjeros, en el marco de una revisión parcial de esta Ley. Desde ese momento y sobre esta base legal, el Consejo Federal tiene autorización para formar la Comisión, que está igualmente habilitada para proponer el pago de subvenciones para la integración (nuevo art. 25a) y dar su opinión sobre las solicitudes de subvenciones. Sin embargo, los cantones, las comunas o terceras personas tendrán que participar adecuadamente en la financiación de los proyectos.

33. Además en 1995, el Consejo Federal confió a la Comisión el mandato de redactar, para el Consejo y el Parlamento, un informe sobre la política futura

de integración social de Suiza. En 1996 y 1997, un primer proyecto de informe fue objeto de extensas consultas, realizadas por escrito y en el marco de audiencias nacionales de integración, ante los organismos suizos y extranjeros interesados. El informe debería estar preparado hacia finales de 1998.

Limitaciones al principio de igualdad según la nacionalidad

a) Jurisprudencia del Tribunal Federal

34. Aunque el derecho constitucional a la igualdad corresponde a todas las personas, no obstante ello no significa que el criterio de nacionalidad no pueda justificar objetivamente una diferencia de trato (véase informe inicial, párr. 13).

35. A este respecto, cabe mencionar que el Tribunal Federal ha precisado recientemente, en dos fallos, su jurisprudencia relativa a las condiciones en las que los extranjeros y las extranjeras pueden invocar la libertad de comercio e industria.

36. En un fallo de 26 de febrero de 1997 (ATF 123 I 19) relativo al acceso a la carrera de abogado de un extranjero, el Tribunal Federal consideró que un extranjero que sólo sea titular de una autorización anual de estancia -sometida a las restricciones de la policía de extranjeros- no puede, para solicitar el alta en el Colegio de abogados, invocar la libertad de comercio y de industria en las mismas condiciones que un extranjero que goce de un permiso de establecimiento.

37. En otro fallo de 4 de julio de 1997 (ATF 123 I 212), el Tribunal Federal estimó no obstante que un extranjero que esté exento de medidas de limitación y que tenga derecho a renovar su autorización de estancia, en virtud del párrafo 1 del artículo 7 de la Ley relativa a los extranjeros, puede invocar la libertad de comercio y de industria.

b) Abandono de la política de los tres círculos

38. Durante la presentación del informe inicial de Suiza ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (véase las observaciones finales del Comité de 30 de marzo de 1998, CERD/C/304/Add.44., párr. 6), éste último hizo mención de su preocupación por la política denominada de los tres círculos, introducida al principio de los años noventa para la contratación de mano de obra extranjera [este modelo divide los países de contratación por categorías: en primer lugar, los países miembros de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Intercambio, con los que se tiende a establecer progresivamente la libre circulación recíproca de las personas; en segundo lugar, los demás países de contratación tradicional (esencialmente los de América del Norte); y, en tercer lugar, los países de contratación no tradicional (todos los demás)].

39. En el marco de las modificaciones en vigor del derecho de los extranjeros, se prevé abandonar el modelo de los tres círculos y sustituirlo por un sistema dual de contratación de la mano de obra extranjera. Conforme a la voluntad del Consejo Federal se podrá contratar en Suiza a las personas que no sean ciudadanos de los países miembros de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Intercambio que estén calificadas a título particular. Además, serán

posibles las admisiones que se enmarquen en programas de perfeccionamiento ligados a proyectos de ayuda y desarrollo, así como por razones humanitarias.

c) Expresión política de los extranjeros

40. El Comité recomendaba que el decreto de 24 de febrero de 1948 sobre la expresión política de los extranjeros se derogara o revisara de forma que estuviera en conformidad con la garantía de la libertad de expresión enunciada en el artículo 19 del Pacto (véanse párrs. 17 y 28 de las observaciones finales). El Consejo Federal derogó este decreto el 9 de marzo de 1998.

Limitaciones al principio de igualdad por razón de idioma, opinión y religión

41. Las discriminaciones por razón del idioma, de la opinión y de la religión (véase informe inicial, párrs. 21 y 22) serán examinadas en los capítulos dedicados a los artículos 27, 18 y 19 del Pacto, respectivamente.

Artículo 3

Igualdad entre hombres y mujeres

Derecho internacional

42. El 27 de marzo de 1997, Suiza ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979. Dicha Convención entró en vigor en Suiza el 26 de abril de 1997.

43. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín del 4 al 15 de septiembre de 1995, aprobó una declaración común y creó con esta plataforma de acción una nueva base de trabajo para la mejora de la situación y de los derechos de la mujer en el mundo. Tras haber tomado nota del informe de la delegación suiza sobre dicha Conferencia, el Consejo Federal creó un grupo de trabajo interno de la administración integrado por miembros de más de 10 oficinas diferentes. A este grupo de trabajo se le ha encargado que examine las posibilidades de aplicar en Suiza la plataforma de acción aprobada en Pekín y elabore para el Consejo Federal un plan de acción para Suiza. Las consultas de las distintas oficinas sobre este plan de acción tuvieron lugar durante el verano de 1998. Se prevé publicar el plan de acción en un futuro próximo.

Reforma de la Constitución

El párrafo 3 del artículo 7 del proyecto de reforma dispone lo siguiente:

El hombre y la mujer son iguales en derechos. La Ley prescribe la igualdad, en particular en las esferas de la familia, la educación y el trabajo. El hombre y la mujer tienen derecho a un mismo salario por un trabajo de igual valor.

Proyecto de revisión del Código Civil suizo

44. Con la revisión actual del Código Civil se trata de lograr la igualdad entre el hombre y la mujer en la esfera del derecho de la familia (estado civil, conclusión del matrimonio, divorcio, derecho de los hijos, deber de asistencia a los padres, bienes raíces respecto a los cuales el propietario y su familia

gozan de ciertos privilegios, tutela y mediación en caso de divorcio). En particular, conviene mencionar las siguientes novedades:

Se ha mejorado considerablemente la posición económica de la mujer divorciada debido al reparto de la mitad de la liquidación de prestaciones obtenidas durante el matrimonio en instituciones de previsión profesional.

El hecho de ofrecer a los padres divorciados la posibilidad de ejercer conjuntamente la patria potestad constituye también una medida adecuada para el logro de la igualdad jurídica de los sexos.

El derecho a la pensión de mantenimiento posterior al divorcio en principio se preserva con independencia de la noción de culpabilidad: las contribuciones por mantenimiento se calculan en función de criterios objetivos, tales como el reparto de tareas durante el matrimonio, la duración del matrimonio, los ingresos y la fortuna así como la edad y la salud de los cónyuges.

Las desigualdades de trato entre hombres y mujeres quedan también eliminadas en otras esferas que rige el Código Civil. Así pues, el párrafo 1 del artículo 382 del Código Civil prevé hacer extensiva a la mujer la obligación, hasta entonces prevista únicamente para los hombres, de aceptar la función de tutor.

Están en curso otras modificaciones legislativas referentes al apellido y al derecho de ciudadanía comunal y cantonal, que tienen por objeto lograr una adaptación generalizada del principio de igualdad entre hombres y mujeres.

Participación política - Cuotas femeninas

45. En estos últimos años, se han reforzado los esfuerzos para incrementar, mediante medidas de política, los objetivos urgentes y las disposiciones relativas a las cuotas con miras a aumentar la proporción de mujeres en la administración, en las universidades, en los tribunales y en instancias políticas.

46. En el plano federal, se ha llevado a cabo la iniciativa popular "Por una representación justa de la mujer en las instituciones federales". En ella se exige una representación justa de la mujer entre las autoridades federales, especialmente en el Consejo Nacional y en el Consejo de los Estados, en el Consejo Federal y en el Tribunal Federal, así como una representación equilibrada en las administraciones y en las escuelas superiores. Según esta iniciativa, ya no debe haber más de un puesto de diferencia entre la representación masculina y la femenina de un cantón en el Consejo Nacional. Cada cantón debe elegir un consejero ante los Estados y una consejera ante los Estados, mientras que los semicantones deben elegir un hombre o una mujer. Al menos tres de los siete consejeros federales y al menos el 40% de los jueces y de los jueces sustitutos del Tribunal Federal deben ser mujeres. Por considerar que esta iniciativa popular limitaba excesivamente la libertad de voto, el Consejo Federal, en su mensaje de 17 de marzo de 1997 (FF 1997 III 489), recomendó al Parlamento que la rechazara y la sometiera al voto popular sin contraproyecto.

47. La Comisión de las instituciones políticas del Consejo Nacional ha propuesto prolongar por un período de un año el plazo para el estudio de la iniciativa y presentar una modificación de la ley sobre los derechos políticos, como contraproyecto indirecto a esa iniciativa, con miras a introducir cuotas en las listas electorales del Consejo Nacional (cuota del 30% de mujeres en las listas electorales, limitadas a tres legislaturas). Esta revisión debería hacerse efectiva en las elecciones de 1999 y en consecuencia se debería someter a los dos Consejos durante la sesión de otoño o, a más tardar, durante la sesión de invierno de 1998.

48. En mayo de 1998, la Comisión Federal para las cuestiones femeninas y las mujeres de seis partidos políticos instaron a los partidos a tomar medidas activas con miras a las elecciones federales de 1999. En el manifiesto presentado por diversos partidos, "Más mujeres en el Parlamento", se subraya que las elecciones federales de 1999 deben ser la ocasión de incrementar la representación de mujeres en el Consejo Nacional (en la actualidad 43 escaños de 200) y en el Consejo de los Estados (en la actualidad 8 escaños de 46), y ello en todos los partidos. Los partidos políticos tienen que desempeñar un papel clave. A ellos corresponde la responsabilidad de dar a sus candidatas la oportunidad real de ser elegidas. Para ello, la dirección del partido debe señalar claramente que piensa llevar a cabo una representación paritaria en todos los niveles políticos. El manifiesto preconiza además que se establezca una cuota en los diversos órganos del partido. En los partidos se deben establecer estructuras concretas para la mujer y los responsables en materia de igualdad.

49. El Tribunal Federal dictó un fallo el 19 de marzo de 1997 sobre la cuestión de la admisibilidad de una reglamentación que prevea cuotas (ATF 123 I 152). Los jueces federales declararon nula la iniciativa popular de Soleur "Por una representación con derechos iguales para las mujeres y los hombres en las autoridades cantonales" ("Iniciativa 2001") y confirmaron así la decisión del Consejo de Estado de Soleur de 13 de febrero de 1996. El Tribunal Federal consideró que una reglamentación de tales características tendría un alcance desmedido en cuanto a la prohibición de la discriminación entre los sexos y violaría el derecho general e igual de elegir y ser elegido garantizado por la Constitución Federal.

50. Para aplicar las directrices del Consejo Federal tendentes a mejorar la representación y la situación profesional del personal femenino en el conjunto de la administración federal, los servicios postales y los ferrocarriles federales adoptaron, el 3 y el 14 de septiembre de 1993 respectivamente, ciertas directrices encaminadas al mismo fin.

51. El artículo 10 de la ordenanza sobre las comisiones extraparlamentarias, los órganos de dirección y los representantes de la Confederación (ordenanza sobre las comisiones) de fecha 3 de junio de 1996, prescribe que la representación de uno u otro sexo en una comisión no puede ser inferior al 30% y que en definitiva se tratará de obtener una representación paritaria de ambos sexos. Si la proporción de hombres o mujeres es inferior al 30%, la Cancillería Federal exige del departamento competente una justificación escrita (estos porcentajes ya figuraban en las anteriores directrices de 1 de abril de 1992).

52. En su respuesta a la interpelación parlamentaria urgente Buhlmann de 6 de marzo de 1997, relativa a la proporción de mujeres en las comisiones extraparlamentarias y a la aplicación del artículo 10 de la ordenanza sobre las comisiones, el Consejo Federal subrayó que se había logrado obtener aproximadamente (27,7%) la proporción prevista del 30% para las comisiones sometidas a la ordenanza.

53. En octubre de 1993, se creó un puesto para la igualdad de oportunidades en la Escuela Politécnica Federal de Zurich. En 1996 y 1997, se adoptaron distintas medidas, sin que por ello se previeran cuotas u objetivos a alcanzar, con el fin de aumentar la proporción de mujeres en todos los niveles tanto en la Escuela Politécnica Federal de Zurich como en la Escuela Politécnica de Lausana (consideración de las candidaturas femeninas, en la medida de lo posible con carácter preferente). Las directrices generales para incrementar el reparto de mujeres en la administración federal se aplican también en estas escuelas superiores.

Realización del programa legislativo de 1986

54. La mayoría de las reglamentaciones que preveían una diferencia de trato entre hombres y mujeres (discriminaciones directas) han sido suprimidas, en especial en la esfera de las pensiones del seguro de vejez, el derecho de los extranjeros, la obtención de la nacionalidad suiza y la edad núbil.

55. Entre las desigualdades de trato que subsisten, cabe mencionar el problema de la igualdad en la elección del apellido. Como se ha mencionado antes, se prevé modificar las disposiciones del Código Civil suizo en lo que se refiere al apellido de los cónyuges para darles un sentido igualitario. Las modificaciones propuestas han sido ampliamente aprobadas durante el procedimiento de consulta.

56. Aún tienen que adaptarse (mediante la eliminación de las discriminaciones indirectas) muchas reglamentaciones que formalmente no contienen diferencias de trato entre hombres y mujeres pero que, no obstante, desfavorecen a éstas en cuanto a la relación y al papel que desempeñan frente al otro sexo, especialmente en lo que se refiere a seguros sociales, derecho fiscal y reglamentación de los funcionarios.

Reglamentación importante relativa a las mujeres (que no figuraba en el programa legislativo)

a) Seguros sociales

57. Los seguros sociales entran en el ámbito del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, Pacto I). Esta cuestión se detallará en el informe del Gobierno suizo sobre la aplicación de dicho Pacto.

58. La nueva Ley Federal sobre el seguro médico (RS 832.10), que entró en vigor el 1 de enero de 1996, prevé un seguro obligatorio de atención médica y farmacéutica para el conjunto de la población y un seguro facultativo de indemnizaciones diarias. Esta Ley ha incrementado los cuidados específicos por maternidad y ha ampliado la duración del pago de posibles indemnizaciones diarias por maternidad de 10 a 16 semanas.

59. La décima revisión de la Ley federal sobre el seguro de vejez y de supervivientes (RS 831.10) entró en vigor el 1 de enero de 1997. Representa una etapa esencial en la consecución de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Ha establecido el pago de pensiones individuales con independencia del estado civil de los beneficiarios, ha asignado, a título de ingresos "ficticios", bonificaciones por tareas educativas o tareas de asistencia, ha introducido el reparto de los ingresos obtenidos durante el matrimonio (cálculo de las pensiones según el sistema de "splitting"), así como una pensión de viudedad para los hombres (aunque con unas condiciones más restrictivas que la pensión de viudedad para las mujeres). Esta revisión prevé además retrasar en dos años la edad de jubilación de la mujer que será de 63 años en el 2001 y de 64 años en el 2005, reduciendo asimismo la diferencia con la edad de jubilación de los hombres. La décima revisión introduce también la posibilidad de anticipar el pago de la pensión de vejez como máximo en dos años.

60. Ha comenzado la labor sobre la undécima revisión de la Ley sobre el seguro de vejez. Uno de los objetivos de esta revisión es la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres en lo que se refiere a la edad de jubilación y la pensión del cónyuge superviviente.

61. El 25 de junio de 1997, el Consejo Federal adoptó el proyecto de Ley y el mensaje relativos al seguro de maternidad (FF 1997 IV 881). En un manifiesto de 25 de noviembre de 1997, 30 organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres apoyaron el proyecto de Ley del Consejo Federal, que, según estas, constituye una solución que, aunque ciertamente mínima, es al menos un medio de salir del punto muerto (la disposición constitucional data en efecto de 1945). En el verano de 1998, el Parlamento aceptó entrar en materia respecto al proyecto del Consejo Federal. Las principales divergencias se refieren a las cuestiones relativas a la financiación de este seguro.

b) Establecimiento y estancia; derecho de asilo

62. El Consejo Nacional ha aceptado una iniciativa parlamentaria que prevé un derecho de estancia independiente del estado civil y una autorización de trabajo independiente de la del cónyuge. La Comisión del Consejo Nacional competente elabora en la actualidad un texto de ley correspondiente. Uno de los objetivos es ofrecer a las inmigrantes el derecho de abandonar a un marido violento sin correr el riesgo de ser expulsadas de Suiza.

63. En lo que se refiere a los interrogatorios en materia de asilo, las directrices de la Oficina Federal para los refugiados prevén que a partir de ahora se realice un interrogatorio por separado a las esposas de los solicitantes de asilo. La violencia sexual contra las mujeres que soliciten asilo debe considerarse un motivo aún mayor para prohibir su expulsión.

64. Durante los debates parlamentarios, se ha completado la noción de refugiado en el marco de la revisión de la Ley sobre el asilo, de forma que también se tengan en cuenta motivos específicos propios de la mujer (por ejemplo los atentados a la integridad sexual) por lo que respecta a las decisiones en materia de expulsión.

c) Violencia hacia la mujer

65. Desgraciadamente este fenómeno existe también en Suiza. Sobre esta cuestión se ha efectuado un primer estudio representativo. Según dicho estudio, una quinta parte de las mujeres en Suiza ha sido, a lo largo de su vida, víctima de violencia física o sexual por parte de su pareja.

66. El primer hogar para mujeres jóvenes que han sido víctimas de violencia abrió sus puertas en Zurich en agosto de 1994. Proporciona consejos y hospedaje a mujeres jóvenes de entre 14 y 21 años y complementa de esta manera los numerosos "homes" (hogares) que existen en los cantones para ayudar a mujeres en peligro.

67. En 1997, la Conferencia suiza de delegados para la igualdad llevó a cabo una campaña de información y sensibilización en el conjunto del país sobre el tema "Violencia hacia la mujer en la pareja".

68. Las mujeres que hayan sufrido, por una infracción, un atentado directo a su integridad física, psíquica o sexual, pueden beneficiarse de las prestaciones y de la ayuda que prevé la Ley federal sobre ayuda a las víctimas de infracciones, tanto en el caso en que se descubra o no la identidad del autor como en el caso de que su comportamiento sea o no culpable. La Ley contiene tres elementos: los consejos, la protección de la víctima y sus derechos en el procedimiento penal, la indemnización y la reparación moral. Los cantones deben poner a disposición de las víctimas centros de consulta, que se encarguen de ofrecerles ayuda médica, psicológica, social, material y jurídica. Las prestaciones que ofrecen estos centros son gratuitas. Las autoridades deben proteger la personalidad de la víctima durante las distintas fases del procedimiento penal: en el caso de infracciones contra la integridad sexual, únicamente podrá ordenarse que tenga lugar una confrontación cuando lo exija de forma imperiosa el derecho del acusado a ser oído y se celebre la sesión a puerta cerrada a petición de la víctima. Además, cualquier víctima de una infracción cometida en Suiza tiene derecho a una indemnización o a una reparación moral del Estado si cumple las condiciones establecidas por la Ley.

d) Igualdad en la vida profesional

69. El Gobierno suizo se remite, en lo que se refiere al contenido y a las garantías que ofrece la Ley Federal sobre la igualdad (RS 151), a los correspondientes hechos expuestos el 24 de octubre de 1996 durante la presentación oral del informe inicial (véase el acta resumida de la 1537ª sesión del Comité de Derechos Humanos, párr. 15), y, por otra parte, se refiere al motivo de preocupación II en la tercera parte del presente informe (párrs. 249 a 267).

70. En aplicación de la Ley federal sobre la igualdad, se han dictado varias decisiones de primera instancia, desde que entró en vigor el 1 de julio de 1996. A título de ejemplo, cabe mencionar que acaba de presentarse a la justicia del cantón de Vaud un caso "ejemplar" de discriminación salarial hacia una empleada de una empresa de la región de Lausana que recibía un salario inferior al de sus compañeros varones que realizaban el mismo trabajo y que contaban con idéntica cualificación profesional, incluso inferior.

71. Han sido objeto de recurso muchas decisiones de primera instancia. Queda pendiente en la actualidad la resolución de varias cuestiones ante el Tribunal Federal que ha dictado ya seis sentencias en aplicación de la Ley federal sobre la igualdad.

72. Gracias a los oficios de conciliación, un número cada vez mayor de conflictos son objeto de transacciones extrajudiciales. A este respecto, la Ley federal sobre la igualdad tiene un efecto preventivo: los empleadores velan cada vez más por la igualdad de trato en el lugar de trabajo así como por un salario no discriminatorio, con el fin de no entrar en conflicto con la Ley.

73. La Confederación puede asignar ayudas financieras a la promoción de programas cuyo objeto es favorecer la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres en la vida profesional. La mayoría de las peticiones de ayuda financiera provienen de organizaciones de defensa de la mujer, entre las cuales los sindicatos han tenido un papel importante. Entre los demás organismos interesados, cabe mencionar las organizaciones de empleadores, las asociaciones profesionales así como diversas instituciones. Las peticiones se refieren a un gran número de temas, como la compatibilidad entre profesión y deberes sociales, las elecciones profesionales, la mejora de la posición de la mujer en profesiones artesanales, técnicas y académicas, la reinserción y la formación continua, la independencia, los procesos de reorganización de la empresa, e incluso de las condiciones de trabajo.

Oficinas de igualdad y Comisión Federal para las cuestiones femeninas

74. La Conferencia suiza de los delegados para la igualdad (agrupación de oficinas de igualdad entre mujeres y hombres) ha llevado a cabo en común actividades en el conjunto del país, como, por ejemplo, una campaña realizada en 1996 contra la violencia hacia la mujer (véanse párrs. 65 a 68 supra).

75. En la primavera de 1997, el Parlamento adoptó la decisión federal sobre los puestos de aprendizaje (RO 1997, pág.1031) que prevé apoyar con ayuda financiera las medidas que tratan de mejorar la oferta de los puestos de trabajo de aprendizaje. En este contexto, conviene hacer hincapié en la campaña de motivación para la mujer y la igualdad de oportunidades entre los sexos. Con este fin, la Confederación ha ofrecido 60 millones de francos suizos para los años de formación de 1997, 1998 y 1999.

76. La Conferencia suiza de los delegados para la igualdad, a través de un proyecto en el marco de la decisión federal sobre los puestos de trabajo en prácticas, contribuye a la mejora de la situación de los puestos de aprendizaje de las mujeres jóvenes. En el proyecto se desarrollarán los siguientes aspectos principales:

Interconexión, información y transmisión de proyectos con un enfoque político de igualdad;

Supresión de obstáculos para las mujeres jóvenes en la elección y formación profesional (por ejemplo, las medidas a favor de las mujeres que sólo tienen la escolaridad obligatoria);

Extensión de las ofertas de formación para mujeres jóvenes (por ejemplo, desarrollo de conceptos de formación en el ámbito informático y para empleos de médicos cualificados).

77. La Comisión Federal para las cuestiones femeninas ha proseguido, a su vez, su tarea de sensibilización de los partidos, los medios de comunicación, las votantes y los votantes. Ha concentrado sus esfuerzos antes de las votaciones (véase párr. 48 *supra*) y ha reforzado también su trabajo general de información sobre las diversas cuestiones de la política de igualdad.

78. Por último, existen otras cuestiones (formación, trabajo doméstico, actividad profesional, recursos financieros, política) que han sido objeto de diversas publicaciones de la Oficina Federal de estadística, de las cuales se dan los siguientes títulos:

"¿Hacia la igualdad? Actualización de los principios indicadores de 1997";

"¿Hacia la igualdad? La situación de las mujeres y de los hombres en Suiza - Segundo informe estadístico";

"La representación de las mujeres en el poder ejecutivo de las comunas en 1997";

"Las mujeres y las elecciones al Consejo nacional de 1995";

"La difícil conquista del mandato de diputada. Las mujeres y las elecciones al Consejo Nacional de 1971 a 1991".

Artículo 4

Suspensión de los derechos reconocidos en caso de emergencia

79. Sigue siendo pertinente la información facilitada por Suiza en su informe inicial (véanse párrs. 59 a 65).

Artículo 5

Prohibición del abuso del derecho. Reserva del derecho más favorable

80. La información facilitada por Suiza en su informe inicial sigue siendo pertinente (véanse párrs. 66 y 67).

Artículo 6

Derecho a la vida

81. En octubre de 1995, el Tribunal Federal reconoció la existencia del derecho constitucional al mínimo vital, principio constitucional justiciable no escrito (ATF 121 I 367). El Tribunal Federal constató que la garantía de las necesidades humanas elementales es un elemento indispensable del orden democrático y del Estado de derecho. En su sentencia resumió la doctrina que vincula este derecho con el principio constitucional de la dignidad humana, garantizando a cada persona lo que puede esperar de la comunidad por el hecho mismo de que es un ser humano; con el derecho a la vida como contenido

fundamental de la libertad de la persona, derecho que no podría quedar garantizado si no fueran aseguradas las condiciones mínimas de supervivencia; con la libertad de la persona como garantía de toda manifestación elemental del desarrollo de la personalidad; y con la igualdad que tiene también la función de garantizar una mínima justicia material. El Tribunal Federal constató que el ámbito de aplicación del derecho al mínimo vital abarca, no sólo a los súbditos suizos, sino también a los extranjeros, cualquiera que sea su condición en lo que se refiere al derecho de estancia. El Tribunal Federal precisó el alcance y los límites de este derecho fundamental en otras sentencias (por ejemplo, ATF 122 II 193; 122 I 101).

82. La nueva jurisprudencia del Tribunal Federal se tiene en cuenta en el artículo 10 del proyecto de reforma de la Constitución federal que contiene "el derecho de obtener ayuda en situaciones de peligro". Además, el artículo 9 de ese proyecto prevé expresamente el derecho a la vida y prohíbe la pena de muerte.

83. La sentencia del Tribunal Federal de 1995 que reconoce el derecho constitucional al mínimo vital fue origen de la iniciativa del Comité directivo para los derechos humanos del Consejo de Europa, tendente a reflexionar sobre el derecho a la garantía de las necesidades materiales y elementales del ser humano y la posibilidad de invocar este derecho ante la justicia. No obstante, la cuestión del instrumento internacional que podría plasmar este derecho aún está sin decidir.

Artículo 7

Prohibición de la tortura

Tercer informe periódico de Suiza al Comité contra la Tortura

84. Suiza presentó, el 14 de noviembre de 1997, su tercer informe periódico (CAT/C/34/Add.6) al Comité contra la Tortura (véanse CAT/SR. 307 y 308). El Comité contra la Tortura ha señalado en sus conclusiones (CAT/C/XX/Misc.1) que ninguna instancia gubernamental o no gubernamental ha confirmado la existencia de casos de tortura. También ha tomado nota de la revisión de varias disposiciones de los códigos de procedimiento penal de ciertos cantones que tienden a reforzar los derechos de la defensa y los derechos de las personas detenidas a título preventivo (para más detalles, véase la tercera parte del informe dedicado a los motivos de preocupación III, VI, y VII).

Comunicaciones al Comité contra la Tortura

85. Desde que entró en vigor en Suiza la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura el 26 de junio de 1987, el Comité contra la Tortura ha recibido 22 comunicaciones dirigidas contra Suiza: cuatro fueron declaradas inadmisibles, cuatro fueron desestimadas, y seis aún están pendientes. El Comité contra la Tortura ha constatado en tres asuntos, de los ocho resueltos en cuanto al fondo, que la decisión de expulsar a los solicitantes hacia países en los que existían -según el Comité- serios motivos para creer que corrían el riesgo de ser sometidos a torturas, violaba el artículo 3 de la Convención.

Segunda visita periódica a Suiza del Comité europeo para la prevención de la tortura y los tratos o penas inhumanos o degradantes

86. Como se señaló en la presentación del informe inicial, el Comité europeo para la prevención de la tortura y los tratos o penas inhumanos o degradantes realizó su segunda visita periódica a Suiza en febrero de 1996. En esta ocasión inspeccionó, en los cantones de Berna, Ginebra, Tesino, Vaud, Valais y Zurich, una treintena de establecimientos destinados a la detención preventiva, la prisión preventiva, la ejecución de penas y medidas, los cuidados psiquiátricos y la acogida de solicitantes de asilo. Algunos de estos establecimientos ya habían recibido la primera visita del Comité europeo en 1991; en la medida en que las condiciones materiales de la detención habían sido objeto de crítica, el Comité europeo pudo constatar, durante su visita en 1997, una mejora de dichas condiciones. Además, el Comité europeo no ha recabado ningún índice de tortura en Suiza. No obstante, ha vuelto a enumerar acusaciones de tratamientos inhumanos o degradantes (véase a este respecto la tercera parte del informe, dedicada al motivo de preocupación III, párrs. 266 a 271). En general, el Comité europeo se declaró satisfecho de su visita a Suiza. El informe detallado del Comité europeo fue sometido al Consejo Federal que lo hizo publicar en junio de 1997 y que se completó con la posición adoptada por el Gobierno Federal y los cantones visitados por el Comité Europeo. En diciembre de 1997 se publicó un informe suizo de seguimiento.

Principio de no devolución

a) Generalidades

87. El principio de no devolución garantizado por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención contra la Tortura, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el artículo 7 del presente Pacto, corresponde al derecho internacional público imperativo (jus cogens). Este principio se concretiza por ejemplo en el artículo 14a de la Ley sobre los extranjeros, el artículo 45 de la Ley federal sobre el asilo y el artículo 37 de la Ley federal sobre la asistencia recíproca internacional en materia penal. El Tribunal Federal tiene en cuenta todo ello en su jurisprudencia constante sobre los casos de extradición (por ejemplo, ATF 123 II 511; 122 II 373; 121 II 296) y de expulsión (por ejemplo, ATF 122 II 433).

b) Iniciativas populares en materia de derecho de asilo

88. Durante el examen de la admisibilidad de dos iniciativas populares en materia de derecho de asilo, el Consejo Federal se ha referido también de forma expresa al principio de no devolución al remitirse, entre otras cosas, al Pacto:

“Además de las convenciones antes mencionadas, de los artículos 6 y 7 del Pacto II resulta también la prohibición de devolución. Estas disposiciones ratifican el derecho a la vida y a la prohibición de la tortura. El Comité aplica este artículo en relación con el artículo 2 del Pacto II, en el sentido de examinar los casos de acuerdo con el principio de la no devolución (decisión de 30 de julio de 1993, Kindler v. Canada, Comunicación N 470/1991, citada en Human Rights Law Journal 1993, p.307 y ss). En consecuencia, Suiza debe examinar, respecto a toda persona que

solicite el asilo, si existe algún peligro de los descritos anteriormente (examen denominado de no devolución) y, en caso afirmativo, no debe expulsar a la persona amenazada. Estas disposiciones de prohibición de no devolución serían violadas de forma manifiesta y burda por los párrafos 1 y 4 de la iniciativa, ya que no autorizan el examen de los casos desde el ángulo de la no devolución y exigen la expulsión inmediata, incluso en caso de peligro. Contravendrían entonces también el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho de recurso efectivo contra las violaciones del Convenio (FF 1994 III 1485).

Este examen ha dado lugar a que el Consejo Federal declarase no válida la iniciativa popular "Por una política de asilo razonable". La segunda iniciativa (iniciativa popular "Contra la inmigración clandestina") podía ser interpretada en un sentido acorde con el derecho internacional público por lo que se ha considerado válida. El Consejo Federal ha recomendado su rechazo al pueblo suizo y a los cantones. La Asamblea Federal se ha adherido a esta opinión (véanse las respuestas adicionales escritas del Gobierno suizo de 4 de noviembre 1996, págs. 1 y 2). El pueblo suizo y los cantones han rechazado esta iniciativa en la votación de 1 de diciembre de 1996.

89. El 28 de agosto de 1995, se presentó una nueva iniciativa popular "Por una reglamentación de la inmigración" que tiene por objeto limitar la proporción de ciudadanos extranjeros al 18% del conjunto de la población residente. Aunque el Consejo Federal ha constatado que la iniciativa podría chocar con las convenciones internacionales, tanto en la esfera económica como en la del derecho humanitario, ha llegado a la conclusión de que se podría interpretar el texto de la iniciativa de forma que respete el principio de compatibilidad con el derecho internacional público. En consecuencia, ha propuesto al Parlamento que considere la iniciativa como válida y que la someta al pueblo y a los cantones sin contraproyecto, con la recomendación de rechazarla (véase FF 1997 IV 441 y ss).

c) Derecho de asilo

90. Mientras que en 1996 se registraron 18.000 solicitudes de asilo, en 1997 se censaban 24.000. De enero a abril del presente año, 10.005 personas han pedido asilo en Suiza, lo que representa un aumento del 50,5% o de 3.355 personas respecto al año anterior. La Oficina Federal para refugiados espera que en 1998 se presenten 32.000 nuevas solicitudes. A fin de que Suiza pueda mantener la política humanitaria que practica hacia las personas que son efectivamente víctimas de persecución, el Parlamento estimó que se deberían tomar medidas urgentes de lucha contra los abusos detectados en materia de asilo. Estas medidas urgentes entraron en vigor el 1 de julio de 1998. Distintos círculos políticos han anunciado ya su decisión de lanzar un referéndum contra dichas medidas.

91. Esas medidas prevén no entrar en materia sobre una solicitud de asilo cuando el interesado no haya facilitado documentos que prueben su identidad o haya engañado a las autoridades acerca de su identidad. Los solicitantes disponen de un plazo de 48 horas después de la presentación de su solicitud de asilo, para presentar sus documentos de viaje u otros papeles que permitan identificarles. En caso de que existan indicios de persecución que de entrada no resulten manifiestamente infundados, el solicitante de asilo puede obtener una

decisión sobre el fondo y no se ordenará la ejecución inmediata de la expulsión. Se le otorga esta posibilidad en el momento de su audiencia ante las autoridades cantonales donde es asistido por un representante de alguna obra de ayuda mutua (arts. 15 y 15a de la Ley sobre el asilo).

92. Otro caso que no se abordará es aquél en que la solicitud de asilo se deposite con la intención manifiesta de sustraerse a la ejecución inminente de una expulsión o devolución y el solicitante está de forma ilegal en Suiza. Pero si éste no ha podido presentar antes su solicitud, por ejemplo por causa de enfermedad, o no se le puede exigir razonablemente que lo haya hecho, por ejemplo en caso de traumatismo manifiesto, se podría iniciar la solicitud de asilo y se procedería al examen del fondo de los motivos de la huida, siempre y cuando la persona demuestre, durante la audiencia, que existen indicios de persecución. Entonces no se ordenará la ejecución inmediata de la expulsión.

93. Así pues, este procedimiento tiene en cuenta el hecho de que entre esas personas se puedan encontrar verdaderos refugiados. Por último, cabe subrayar que el solicitante de asilo siempre tiene la posibilidad de recurrir contra la decisión de no entrar en materia, según el artículo 11 de la Ley sobre el asilo.

94. En cuanto a la revisión total de la Ley sobre el asilo, presenta una innovación fundamental respecto a la ley existente, al introducirse la noción de "personas que hay que proteger", y a las que se les puede otorgar una "protección provisional". En efecto, Suiza prevé otorgar su protección no sólo a los refugiados sino también a las "personas que hay que proteger" y que no reúnen los requisitos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o de la Ley sobre el asilo: estas personas huyen de sus países por razón de guerra, de violencia en general o de violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos, sin que por ello estén siempre personalmente expuestas al peligro de una pena o de un trato cruel, inhumano o degradante. Si la situación en su país de origen no mejora, estas personas podrán obtener, cinco años después de recibir la protección provisional, un permiso de estancia limitado, y, diez años después, un permiso de establecimiento. Estas personas tienen derecho a la reunión familiar a partir del momento en que se les otorgue la protección provisional.

d) Asistencia recíproca internacional en materia penal

95. En lo que se refiere al principio de no devolución, cabe añadir que, tras una revisión de la Ley federal sobre la asistencia recíproca internacional en materia penal, el Pacto II se menciona a partir de ahora de forma expresa (art. 2 a de la Ley federal). Esta mención se añade a la que ya existía respecto al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esta referencia era necesaria ya que la Ley federal se aplica también a las relaciones de asistencia recíproca con los Estados que no se hayan adherido al Convenio Europeo (FF 1995 III 16). El artículo 2 a revisado de la Ley federal tiene por objeto evitar que Suiza preste su apoyo, a través de la asistencia recíproca judicial o de la extradición, a procedimientos que no garantizarían a la persona perseguida un nivel de protección mínima correspondiente al que ofrece el derecho de los Estados democráticos, definido en particular por el Convenio Europeo y por el Pacto, o que entrarían en conflicto con normas reconocidas del orden público internacional. Así, el Tribunal Federal tiene que juzgar con regularidad sobre las garantías proporcionadas por procedimientos extranjeros con respecto al

Pacto. Suiza misma contravendría sus obligaciones internacionales si en virtud de una extradición entregara a una persona a un Estado donde existan serios motivos para creer que amenaza al interesado el riesgo de trato contrario al Convenio Europeo o al Pacto (ATF 123 II 595, Constitución 7b, págs. 615 y 616; 123 II 511, Constitución 5a, pág. 517; 123 II 161, Constitución 6a, pág. 166 y 167).

Experimentos médicos

96. En lo que se refiere a los experimentos médicos descritos en el párrafo 96 del informe inicial, conviene destacar que en su reunión número 627^a, los delegados de los Ministros del Consejo de Europa adoptaron la Recomendación R (98) 7 relativa a los aspectos éticos y de organización de la atención sanitaria en el medio penitenciario. Esta Recomendación se aplicará en Suiza.

Enseñanza de los derechos humanos

97. Con respecto a la enseñanza de los derechos humanos para los responsables de la aplicación de las leyes, se ha elaborado un nuevo proyecto de formación básica del personal penitenciario, así como un programa de perfeccionamiento para el personal dirigente impartido por el Centro suizo de formación para el personal penitenciario, que se llevó a cabo en otoño de 1995. Se inscribe en el marco de la formación en el empleo, cuyos elementos introductorios son impartidos directamente por el cantón de que se trate. Prevé una formación teórica de quince semanas. Esta formación hace mayor hincapié en las disciplinas psicopedagógicas y trata en profundidad los problemas que plantea actualmente la ejecución de las penas. Esta formación consiste en una mejor comprensión de los detenidos, una mejor gestión de las agresiones y una identificación más clara de los problemas de seguridad.

Actividades de Suiza en el ámbito internacional

98. En este contexto, cabe mencionar las actividades de Suiza en el seno del Consejo de Europa en lo que se refiere al papel de la policía para la protección de los derechos humanos, en especial durante la elaboración del programa "Policía y derechos humanos 1997-2000".

99. La voluntad de luchar contra la tortura y sus efectos se manifiesta también en la ayuda que aportan las autoridades federales y cantonales a un centro de terapia, en el que la Cruz Roja suiza trata a las víctimas de torturas. Este centro, que se encuentra en un hospital de Berna, existe desde el otoño de 1995. En el ámbito internacional, Suiza recuerda su gran empeño en la rápida adopción de un protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura que tiene por objeto establecer un mecanismo preventivo de visita de lugares de detención, proyecto que se apoya, en su origen, en una iniciativa privada suiza.

Proyecto de reforma de la Constitución Federal

100. El proyecto de reforma de la Constitución Federal prohíbe, de forma expresa, en el párrafo 2 del artículo 9, la tortura y cualquier otra forma de tratamientos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Además, el artículo 21 del proyecto de reforma de la Constitución Federal, que trata de la protección contra la devolución, prevé que en ningún caso se podrá devolver a una persona a

un Estado en el que corra el riesgo de ser objeto de tortura o cualesquiera otros tratos o penas crueles e inhumanos (véase párr. 133 infra).

Artículo 8

Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso

Trabajo de interés general como sanción penal

101. El artículo 3a de la ordenanza 3 relativa al Código Penal prevé que el Departamento Federal de Justicia y Policía puede autorizar a un cantón a que las penas privativas de libertad, de una duración de tres meses como máximo, sean ejecutadas mediante trabajos de interés general con el acuerdo del condenado. En su proyecto de revisión de la parte general del Código Penal, el Gobierno suizo propone introducir el trabajo de interés general como sanción principal de carácter autónomo (art.37 del proyecto) que sólo puede ser ordenada por el Tribunal con el acuerdo del condenado.

Explotación de la mujer

102. El problema de la trata de mujeres con fines de prostitución preocupa a las autoridades suizas. Desde la presentación del informe inicial, las autoridades federales han emitido nuevas directrices para limitar la inmigración de bailarinas de cabaré y mejorar su protección. Estas directrices se aplican, como anteriormente, a los artistas que presentan espectáculos en el escenario de los cabaré y cuya presencia en Suiza está limitada a ocho meses como máximo por año civil (estancia de corto plazo). Completan las directrices anteriores en ciertos puntos de procedimiento y representan una innovación en particular en los puntos siguientes:

Restricción del número máximo de bailarinas;

Validez restringida de los visados;

Control del fundamento de la solicitud;

Condiciones requeridas para la contratación;

Controles regulares del respeto de las prescripciones relativas a la ocupación legal y a la protección debida a los empleados.

103. Existe un nuevo contrato de trabajo redactado en particular con la "Asociación suiza de Cafés-Concierto, Cabarés, Salas de baile y Discotecas" (véase informe inicial, párr. 110) que entró en vigor el 1 de marzo de 1998 y reemplaza al de 1993. Tiene por objeto proteger mejor a los artistas de cabaré y a tal efecto incluye mejoras en la esfera de la seguridad social, siendo la más significativa de ellas la que se refiere a la introducción de una indemnización diaria en caso de enfermedad. Por otra parte, se ha suprimido el tiempo de prueba; el gerente de un cabaré queda obligado durante toda la duración del contrato y no puede despedir a la bailarina sin motivos. Por primera vez, el contrato tipo prohíbe al empleador que exija a la empleada incitar a los clientes a consumir alcohol.

104. Por último, cabe señalar que la Oficina Federal de Extranjeros y la Oficina Federal para la Igualdad de Hombres y Mujeres han preparado unos folletos de información general que los consulados suizos se encargan de entregar a las bailarinas de cabaré al mismo tiempo que el visado o que el seguro de autorización de estancia. Estas fichas han sido traducidas al idioma de los principales países de salida e informan a estas personas sobre sus derechos y obligaciones así como sobre los servicios a los que se pueden dirigir en caso de necesidad. Finalmente, se reseña que las autoridades cantonales, en su gran mayoría, entregan también a los interesados, al mismo tiempo que su permiso de estancia, una ficha de información detallada que les da a conocer la reglamentación cantonal en vigor y los servicios públicos y asociaciones especializadas que están a su disposición.

Explotación sexual de niños

105. Por lo que se refiere al turismo sexual, el párrafo 113 del informe inicial indicaba que el Parlamento había encargado al Consejo Federal estudiar una modificación del Código Penal para el procesamiento de las personas residentes en Suiza que hayan participado en actos sexuales con menores o practicado la trata de niños, aun cuando esos delitos no sean punibles en el país en el que se hayan cometido. En la presentación del informe inicial, se mencionó que el Gobierno suizo contemplaba seriamente la posibilidad de renunciar a la condición de doble incriminación en el caso de explotación sexual de niños. El proyecto de revisión de la parte general del Código Penal contiene un nuevo artículo 5 que crearía la base legal que permita perseguir en Suiza, con independencia del derecho extranjero, a los autores de graves infracciones de orden sexual, cometidas contra menores en el extranjero. En cuanto a esos actos, el proyecto renunciaría a dos exigencias: por una parte, la doble incriminación y, por otra, la de tener en cuenta el derecho eventualmente más favorable que sea aplicable en el lugar de la comisión de la infracción. Además, el autor de la infracción sería perseguido sin tener en cuenta su nacionalidad, siempre y cuando tenga su domicilio o residencia habitual en Suiza.

106. Los principales obstáculos para la persecución de infracciones cometidas en el extranjero se encuentran en la administración de las pruebas; tal es el caso donde sobre todo cuando las infracciones de que se trata no son punibles en el país donde se han cometido, ya que el Estado interesado no se ve obligado entonces en absoluto a ofrecer la asistencia recíproca judicial. Para que el abandono del principio de doble incriminación en el nuevo artículo 5, contenido en el proyecto de revisión antes mencionado, no tenga únicamente un valor simbólico, el proyecto propondrá también una modificación a la Ley Federal sobre la asistencia recíproca internacional en materia penal, con el fin de que ésta ya no impida a las autoridades suizas exigir de otro Estado una asistencia judicial que implique medidas de coacción en el marco de la persecución de una infracción de orden sexual cometida contra un menor, aun cuando esta infracción no fuere punible en el Estado de que se trate.

107. En el ámbito internacional, Suiza es miembro de un grupo de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que se ocupa de elaborar un protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Servicio civil

108. La cuestión de la objeción de conciencia y del servicio civil, tal como se establece en el apartado c del párrafo 3 del artículo 8 del Pacto, se examina detalladamente en el capítulo dedicado al artículo 18 del Pacto (párrs. 161 a 163 infra).

Artículo 9

Derecho a la libertad y la seguridad

Jurisprudencia del Tribunal Federal

109. Aunque según la Constitución Federal el derecho relativo al procedimiento es de la competencia de los cantones, la jurisprudencia de las instancias del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la del Tribunal Federal han ejercido, no obstante, una considerable influencia en los códigos de procedimiento existentes que, de hecho, concuerdan en numerosos puntos.

110. Esto se aplica en especial para el derecho a la libertad y a la seguridad en el sentido de los artículos 9 del Pacto y 5 del Convenio Europeo donde la jurisprudencia ha tenido una función muy importante [véase a este respecto la lista de sentencias publicadas en la Recopilación Oficial, años 1985 a 1994 (ATF 111-120), págs. 852 y ss; años 1995-1996 (ATF 121-122), págs. 252 y ss.]. Las garantías que se desprenden de esas dos disposiciones son, en gran medida, muy similares, aunque no son idénticas. A este respecto, conviene mencionar una sentencia más reciente, de 27 de junio de 1997, relativa al párrafo 5 del artículo 9 del Pacto, en la que el Tribunal Federal señaló una diferencia respecto al párrafo 5 del artículo 5 del Convenio Europeo, en el sentido de que la redacción de la garantía del Pacto es más amplia porque crea también un derecho a la reparación -independientemente de que se constate una violación de los párrafos 1 a 4 del artículo 9 del Pacto - por el único motivo de que se ha violado el derecho interno (más favorable) (lo que no era así en el caso de que se trataba).

Segunda visita periódica del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura en Suiza

111. Tras su visita a Suiza, realizada del 11 al 23 de febrero de 1996, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura subrayó en el informe que dirigió al Consejo Federal que existían algunas insuficiencias en esferas que entran también en el campo de aplicación del Pacto. En particular, señaló que con relación a 1991 apenas habían evolucionado el derecho a la información, sin demora, un familiar o de una tercera persona, el derecho a tener acceso a un abogado, desde el inicio de la detención preventiva, así como el derecho a tener acceso a un médico de su elección. Estos derechos también son motivo de preocupación para el Comité (párr. 13 de las observaciones finales). En la tercera parte del informe (motivo de preocupación VI, párrs. 275 a 278) figuran ciertas observaciones sobre estas garantías contra los malos tratos de las personas detenidas.

Procedimiento de asilo en los aeropuertos

112. En relación con el párrafo 3 del artículo 9 del Pacto, cabe mencionar que el Consejo Federal ha modificado la ordenanza sobre el asilo y la ordenanza sobre la Comisión suiza de recurso en materia de asilo. Estas adaptaciones, que se refieren a las disposiciones aplicables al procedimiento de asilo en los aeropuertos, son la consecuencia necesaria de los nuevos principios que el Tribunal Federal ha enunciado a este respecto en su decisión de 27 de mayo de 1997 (ATF 123 II 193). En cuanto a la restricción de la libertad, el Tribunal Federal exigió especialmente un control judicial cuando el desarrollo del procedimiento de asilo implique una estancia prolongada de los solicitantes en el aeropuerto.

113. La nueva reglamentación prevé el siguiente procedimiento: toda persona que presente una solicitud de asilo en un aeropuerto y que no haya recibido inmediatamente una autorización de entrada de la Oficina Federal para los refugiados, debido a las dudas que inspiran los motivos de asilo invocados, deberá permanecer en la zona de tránsito del aeropuerto mientras dure el procedimiento. No obstante, la estancia en el aeropuerto no debe pasar de 15 días. Este plazo es suficiente para obtener las aclaraciones necesarias. El solicitante de asilo puede recurrir ante la Comisión suiza de recurso en materia de asilo, tanto contra la decisión de prohibición de la entrada como contra la decisión de obligarle a permanecer en la zona de tránsito del aeropuerto. En el seno de dicha Comisión, un único juez decide sobre tales recursos.

114. Una reglamentación análoga es objeto de debate en el marco de la revisión total de la Ley sobre el asilo. El Consejo Nacional ha aprobado con gran mayoría las disposiciones al respecto, que prevén también una duración máxima de 15 días de estancia en el aeropuerto. La comisión competente del Consejo de los Estados ha aprobado también esta reglamentación.

Reforma de la Constitución

115. De acuerdo con el proyecto de reforma de la Constitución, el derecho constitucional en favor de la libertad personal (derecho no escrito), en particular en favor de la integridad física y psíquica, quedará garantizado expresamente en el párrafo 2 del artículo 9. El artículo 27 del proyecto contiene reglas que se refieren a la privación de la libertad.

“Art. 27 Privación de la libertad

1. Nadie puede ser privado de libertad excepto en los casos previstos por la ley y de acuerdo con las formas prescritas en la misma.
2. Toda persona que se vea privada de libertad tiene derecho a ser informada de inmediato, y en un idioma que entienda, acerca de las razones de dicha privación y de los derechos que le corresponden. Deberá estar en condiciones de invocar sus derechos. En particular tiene derecho a informar a sus parientes cercanos.
3. Toda persona que sea objeto de prisión preventiva tiene derecho a ser llevada de inmediato ante un juez. El juez debe decidir sobre la

detención o la liberación. Toda persona que esté en prisión preventiva tiene derecho a ser juzgada en un plazo razonable.

4. Toda persona privada de libertad, sin que lo haya ordenado un tribunal, tiene derecho en cualquier momento a someter su caso al tribunal correspondiente. Este se pronunciará en el plazo más breve posible sobre la legalidad de dicha privación.

Revisiones de leyes federales en vigor

116. Una comisión de expertos ha elaborado un concepto de unificación del procedimiento penal (véase la primera parte del informe, párr. 10). Según este concepto, los cantones ya no serán competentes en materia de procedimiento penal. El 23 de febrero de 1998, esa comisión publicó su informe en el que presenta las posibles características de un futuro código de procedimiento penal aplicable en toda Suiza (véase el capítulo dedicado al art. 14 del Pacto, párr. 136)

117. Otro proyecto de revisión se refiere a la privación de libertad para fines de asistencia, regulada en el Código Civil suizo. En el presente año se someterá un anteproyecto a una comisión de expertos.

Artículo 10

Trato humano a las personas privadas de libertad

Jurisprudencia del Tribunal Federal

118. El Tribunal Federal ha precisado algunos principios en materia del respeto de la libertad personal en el ámbito carcelario, con ocasión del examen de la constitucionalidad de la ordenanza del cantón de Basilea-Ciudad, de 19 de diciembre de 1995, relativa a las cárceles (ATF 123 I 221 y ss). Al referirse expresa y exclusivamente al artículo 10 del Pacto, el Tribunal Federal hizo recordar que aislar a un detenido puede resultar contrario a la dignidad humana (Constitución II/1, pág. 233). En esta misma sentencia, el Tribunal Federal reconoció de forma expresa el derecho de los detenidos a la atención médica (Constitución II/2, pág. 235). Declaró que la reglamentación que obliga no sólo a los condenados sino también a otras categorías de detenidos, en particular a extranjeros privados de libertad con miras a su expulsión, a realizar trabajos que la autoridad les atribuye es contraria, entre otras cosas, a la libertad personal y al párrafo 2 del artículo 14 del Pacto (Constitución II/3, págs. 236 y ss).

119. En otra sentencia que se refiere al Cantón de Zurich, el Tribunal Federal trata de las exigencias mínimas del derecho federal relativo a la ejecución de una detención administrativa (ATF 122 I 222, Constitución 2, pág. 225). La sentencia tiene en cuenta el artículo 10 del Pacto así como las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos aprobadas por el Consejo Económico y Social (de 31 de julio de 1957 y 13 de mayo de 1977) y por el Consejo de Europa. Según el Tribunal Federal, se debe evitar agrupar a las personas que se han de expulsar con personas que se encuentren en detención preventiva o que cumplan una pena. En todo caso, los locales y el régimen de detención de estas dos categorías de detenidos deben estar estrictamente separados. Esta separación debe hacer evidente que la detención de las personas que se han de expulsar no

ha sido ordenada como consecuencia de la supuesta comisión de un crimen o delito, sino en un contexto estrictamente administrativo. En la sentencia antes mencionada que se refiere al cantón de Basilea-Ciudad (ATF 123 I 221), el Tribunal Federal precisó las condiciones en las que puede ser admisible colocar a una persona detenida en un establecimiento de cumplimiento de pena o de detención preventiva, como medida administrativa de la policía para extranjeros (Constitución II/1, págs. 229 y ss). Por último, como se menciona en las respuestas adicionales escritas del Gobierno suizo del 4 de noviembre de 1996 (1,2,3), la detención previa a la expulsión debe tener lugar en los locales adecuados. Según la jurisprudencia del Tribunal Federal, resulta imperativo que, desde el inicio de la detención, se creen las condiciones que permitan realizar un paseo diaria al aire libre. Tras un mes de detención, es indispensable garantizar que el detenido pase, al menos, una hora diaria al aire libre, cualquiera que sea la configuración del lugar de detención. En una reciente sentencia relativa a las condiciones de detención de los reclusos con miras a la expulsión en la cárcel de Soleure, el Tribunal Federal constata que, por estar encerrados 23 horas al día en celdas de tres personas, los detenidos extranjeros no tienen suficiente contacto entre ellos. Deben poder contar con una sala común o tener al menos la posibilidad de llevar a cabo actividades comunes además del paseo obligatorio de una hora (fallo de 8 de mayo de 1998 (2A.152/1998)).

120. En lo que se refiere a la obligación de someterse a un examen psiquiátrico, el Tribunal Federal dictó una sentencia en 1998 sobre las circunstancias en las que resulta desproporcionado que la policía se lleve por la fuerza a una persona de muy avanzada edad, frágil y que necesite atención, a un hospital psiquiátrico para someterla al examen de un especialista (ATF 124 I 40).

Condiciones de detención

121. La población ha visto durante estos últimos años con cierta inquietud los permisos que se conceden a los detenidos (véase párr. 162 del informe inicial) y que constituyen la forma más importante de contacto que éstos tienen con el mundo exterior, debido a la comisión de infracciones graves durante dichos permisos, en particular en el caso de detenidos condenados por delitos sexuales. En efecto, infracciones de este tipo han llevado a ciertos cantones a endurecer su práctica en materia de liberación condicional y de concesión de permisos.

122. Algunos cantones han comenzado a desarrollar programas de seguimiento de los delincuentes sexuales mucho más allá de la liberación definitiva. En el cantón de Vaud por ejemplo, fué establecida, el 15 de junio de 1994, una comisión consultiva interdisciplinaria sobre los delincuentes que necesitan tratamiento psiquiátrico. Tiene como misión asistir a las autoridades y a los terapeutas, tanto para proponer el tipo de tratamiento o modificar el tratamiento en curso como para decidir sobre el alivio de la pena (permisos, colocación en instituciones o regímenes más abiertos) y realizar un seguimiento en el marco de la liberación condicional o de prueba. Se han establecido también esas comisiones en Suiza alemana. En este contexto, cabe mencionar asimismo un programa de tratamiento de delincuentes sexuales y violentos establecido en el penal de Pöschwies.

123. En lo que se refiere a los problemas que plantean los detenidos toxicómanos (véase párr. 167 del informe inicial), cabe señalar la realización

de proyectos piloto, en el marco de ciertos establecimientos penitenciarios, que tienen por objeto poner a disposición de los detenidos material de inyección estéril con el fin de prevenir el sida y otras enfermedades infecciosas o virales. Los resultados obtenidos demuestran que tal práctica contribuye a mejorar el nivel general de la salud en el marco del establecimiento penitenciario sin que por ello plantee problemas particulares desde otros puntos de vista (por ejemplo, en materia de seguridad). Los buenos resultados obtenidos mediante un proyecto de distribución de material de inyección estéril llevado a cabo en la cárcel de mujeres de Hindelbank han incitado al cantón de Berna a ampliar esta distribución a todos los establecimientos penitenciarios de Berna. A este respecto, cabe destacar por último el proyecto piloto de prescripción médica de heroína para ciertos detenidos llevado a cabo en el marco de la cárcel de Oberschöngrün en el cantón de Soleur. En general, los responsables de los establecimientos penitenciarios comprueban que hay una reducción en el consumo de drogas en esos establecimientos.

124. Durante su segunda visita periódica a Suiza, el Comité europeo contra la Tortura criticó las condiciones en las que se transporta por tren a los detenidos. Sobre este punto, la compañía federal de ferrocarriles ha emitido directrices destinadas a su personal para mejorar estos transportes y se están preparando otras medidas.

125. En cuanto a las preocupaciones del Comité europeo contra la Tortura relativas, por una parte, a las denuncias de malos tratos durante los arrestos y la detención preventiva en particular en los casos de extranjeros (párr. 13 de las observaciones finales) y, por otra parte, al problema de la detención preventiva en las celdas de algunas comisarías (párr. 14 de las observaciones finales), cabe remitirse a la tercera parte del presente informe, motivos de preocupación VI y VII.

Proyecto de revisión de la parte general del Código Penal y proyecto de ley federal que rija la condición penal de los menores

126. En el párrafo 185 del informe inicial se hacía mención de un anteproyecto de revisión de la parte general del Código Penal y un anteproyecto de ley federal que rija la condición penal de los menores. Estos proyectos han sido modificados a la luz de los resultados del procedimiento de consulta; se trata ahora de proyectos de ley que el Gobierno debería someter al Parlamento en un futuro próximo, acompañados de un mensaje.

127. Al adherirse al Pacto, Suiza formuló una reserva con respecto al apartado b del párrafo 2 del artículo 10 según la cual la separación que se exige entre jóvenes detenidos y adultos no puede ser garantizada sin excepción, ya que las leyes de procedimiento penal cantonales no siempre prescriben esta separación (véanse párrs. 182 y ss. del informe inicial). El proyecto de ley sobre la condición penal de los menores estipula que los menores deben ser separados obligatoriamente de los adultos detenidos, tanto en el momento de la detención antes del juicio (art. 6, párr. 2, del proyecto), como en el momento de la privación de libertad impuesta como medida (art. 14, párr. 1, del proyecto) o como pena (art. 26, párr. 2, del proyecto). Así pues, se debería considerar próximamente el retiro de esa reserva.

Artículo 11

Prohibición de la prisión por deudas

128. El artículo 42 de la Ley federal, de 12 de junio de 1959, sobre la tasa de exención del servicio militar que preveía una pena de detención de hasta 10 días para las personas que no pagasen esa tasa (véase informe inicial, párr. 186) fue abolido el 1 de enero de 1995.

Artículo 12

Derecho a circular libremente y libertad de residencia

129. Conviene referirse a los párrafos 187 a 214 del informe inicial. Mientras el principio de la libre circulación sobre el conjunto del territorio no supone problema alguno, el principio de la libertad de establecimiento no resulta compatible con el artículo 8 de la Ley Federal sobre los extranjeros, según el cual las autorizaciones de la policía de extranjeros sólo son válidas para el cantón que las emite. Por ello, era y sigue siendo indispensable formular una reserva a este respecto (véase informe inicial, párrs. 206 y 207).

130. Según el artículo 13e de la Ley federal sobre los extranjeros, la autoridad cantonal competente puede ordenar a un extranjero que no sea titular de una autorización de estancia o de establecimiento y que perturbe o amenace la seguridad y el orden público, que no abandone el territorio que se le ha asignado o que no entre en una región determinada. Un ciudadano de Kosovo, cuya demanda de asilo había sido rechazada y a quien la policía cantonal del cantón de los Grisones había prohibido abandonar el territorio del cantón después de haber violado una prohibición de entrada que pesaba sobre él, presentó un recurso de derecho administrativo ante el Tribunal Federal. El Tribunal señaló, en una sentencia no publicada de 13 de julio de 1995 (2A 193/1995), haciendo referencia al dictamen del Comité de Derechos Humanos de 18 de julio de 1994 (Comunicación No. 456/1991, Ismet Celepli c. Suecia; RUDH 1994, 395), que el artículo 12 del Pacto no era aplicable ya que se había pronunciado la expulsión contra el solicitante lo que significaba que no se trataba de una estancia legítima.

131. El proyecto de reforma de la Constitución garantiza expresamente la libertad de establecimiento en el párrafo 1 del artículo 20, aunque dicha libertad queda limitada a los ciudadanos suizos. No obstante, todo extranjero titular de un permiso de establecimiento puede, en principio y bajo reserva de las excepciones enumeradas en el párrafo 3 del artículo 9 de la Ley federal sobre los extranjeros, establecerse libremente en otro cantón, si el Estado del que es súbdito ha celebrado con Suiza un tratado de establecimiento. Tal derecho de establecimiento, que ya apenas se diferencia del que gozan los suizos, no adquiere sin embargo el rango de derecho constitucional sino el de derecho cuyo respeto puede ser exigido en virtud de las obligaciones internacionales contraídas por Suiza.

Artículo 13
Expulsión de extranjeros

132. Sigue siendo pertinente la información facilitada por Suiza en su informe inicial (párrs. 215 a 228).

133. El artículo 21 del proyecto de reforma de la Constitución Federal, prescribe que:

“1) Los suizos no pueden ser expulsados del país; no pueden ser entregados a una autoridad extranjera excepto en caso de que así lo consientan.

2) Los refugiados no pueden ser devueltos al territorio de un Estado ni entregados a la autoridad de un Estado en el que sean perseguidos.

3) Nadie puede ser devuelto al territorio de un Estado en el que corra el riesgo de ser torturado o de recibir cualquier tipo de tratos o penas crueles e inhumanos.”

Artículo 14
Garantía del derecho a un proceso imparcial

Reforma de la Constitución

134. Las siguientes disposiciones del proyecto de reforma de la Constitución federal tal como han sido adoptadas por los dos Consejos, expresan la jurisprudencia del Tribunal Federal en materia de garantías de procedimiento:

“Art. 25 Garantías generales de procedimiento

Toda persona tiene derecho, tanto en un procedimiento judicial como administrativo, a que se trate su causa de forma imparcial y sea juzgada en un plazo razonable.

Las partes tienen derecho a ser escuchadas.

Toda persona que no disponga de recursos suficientes tiene derecho a asistencia letrada gratuita si su causa parece tener alguna posibilidad de éxito. Tiene además derecho a la asistencia gratuita de un defensor, en la medida en que la salvaguardia de sus derechos lo requiera.

Art. 26 Garantías de procedimiento judicial

Toda persona cuya causa debe ser juzgada en un procedimiento judicial tiene derecho a que se lleve su causa ante un tribunal establecido por la Ley, competente, independiente e imparcial. Quedan prohibidos los tribunales de excepción.

Toda persona que sea objeto de una querrela civil tiene derecho a que sea llevada su causa ante el juez que le corresponde por domicilio. La Ley puede prever otro foro.

La audiencia y el veredicto son actos públicos. La Ley puede prever excepciones.

Art.28 Procedimiento penal

Toda persona es presuntamente inocente hasta que se aplique su condena.

Toda persona acusada tiene derecho a ser informada, en el plazo más breve posible y de forma detallada, acerca de las acusaciones en su contra. Debe poder invocar los derechos de la defensa que le corresponden.

Toda persona condenada tiene derecho a que una jurisdicción superior examine la sentencia. Quedan exceptuados los casos en que el Tribunal Federal dictamina en única instancia".

Legislación federal

a) "De 29 a la unidad"

135. Tal es el título de un proyecto de código de procedimiento penal federal, elaborado por una comisión de expertos y presentado por el Departamento Federal de Justicia y Policía en diciembre de 1997. El informe de ese proyecto esboza los aspectos esenciales de un futuro código de procedimiento penal aplicable en toda Suiza, expone las consecuencias que la adopción de ese código conllevaría para la organización judicial de los cantones y toma posición sobre las cuestiones jurídicas fundamentales que requieren de forma imperiosa una respuesta. Durante el año 1998, este informe ha sido objeto de intensos debates con los principales interesados durante audiciones y sesiones de estudio. Ya se puede decir hoy que una aprobación de principio parece surgir en cuanto a la dirección general propuesta. El Consejo Federal ha dado luz verde a la elaboración de un texto de ley que podría ser sometido a consulta en el año 2000.

b) Proyecto de modificación del Código Penal suizo, de la Ley federal sobre el procedimiento penal y de la Ley federal sobre el derecho penal administrativo

136. Este proyecto se compone de varias partes que no obstante tienen el mismo fin: la mejora y la eficacia de la legalidad de la persecución penal en el plano federal. Estas medidas han sido principalmente suscitadas por la aparición de nuevas formas de criminalidad entre las que, en particular, figuran el crimen organizado, el blanqueo de dinero y algunos tipos de delincuencia económica. Conviene atribuir competencias complementarias a la Confederación con el fin de mejorar la persecución penal en estos ámbitos. Así, en el caso del crimen organizado, el Ministerio público de la Confederación debe poder abrir un procedimiento de investigación in situ en los cantones. Al adquirir así el procedimiento de investigación en el ámbito federal una mayor importancia, en lo sucesivo resultará importante reforzar los derechos aún muy restringidos del acusado y de su defensor en esta fase del procedimiento. En concreto, las mejoras están encaminadas esencialmente hacia la reglamentación de la detención y la participación del acusado y de su defensor en la administración de las pruebas (FF 1998 II 1253 y ss).

c) Introducción de una Ley federal sobre la vigilancia de la correspondencia postal y de las telecomunicaciones así como de una Ley federal sobre la investigación secreta

137. Independientemente de las tareas en curso que llevarán a la unificación en el Parlamento del procedimiento penal en Suiza, el Consejo Federal ha propuesto, en su mensaje al Parlamento de 1 de julio de 1998 relativo a la legislación federal sobre la vigilancia de la correspondencia postal y de las telecomunicaciones y a la investigación secreta, adoptar reglas comunes en estos dos ámbitos delicados. Estas revisiones legislativas se inspiran en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la exigencia de una base legal y del derecho a un juicio imparcial.

138. Como se ha hecho hasta ahora, las autoridades judiciales que llevan a cabo la investigación ordenan la vigilancia de la correspondencia postal y de las telecomunicaciones y esta vigilancia debe ser autorizada por una única autoridad para todo el cantón o bien, cuando es del ámbito de la Confederación, por el presidente de la Sala de acusación del Tribunal Federal o por el Presidente del Tribunal de Casación Militar. Las condiciones previstas en el proyecto son más severas que las del derecho vigente (véase art. 3 del proyecto). La vigilancia puede ser ordenada en caso de persecución y prevención de crímenes así como de un número limitado de delitos que figuran en una lista exhaustiva.

139. La autoridad habilitada para autorizar la vigilancia no sólo deberá comprobar su legalidad, sino también la proporcionalidad de sus consecuencias. Durante la vigilancia de terceros, en particular de personas obligadas a mantener el secreto profesional, la autoridad vela por que la vigilancia vaya acompañada de medidas de protección suficientes.

140. Según el artículo 8 del proyecto, la autoridad que ha ordenado la vigilancia es quien la retira, una vez que ésta ya no sea necesaria para el desarrollo de la investigación o cuando la autorización o su prórroga hayan sido denegadas. La autoridad que ha ordenado la vigilancia comunica a la persona de que se trate, a más tardar al abrirse el informe para la consulta o al suspenderse el procedimiento, los motivos, el modo y la duración de la vigilancia. A los 30 días de dicha comunicación, la persona que haya sido objeto de vigilancia puede recurrir invocando el carácter ilícito y la falta de proporcionalidad de la misma.

141. Según el proyecto de ley federal sobre la investigación secreta, la intervención de agentes infiltrados es una medida policial de que disponen las autoridades de instrucción penal en procedimientos complejos. Según el proyecto, se aplicará la ley a la investigación secreta llevada a cabo con el fin de combatir el tráfico ilícito de estupefacientes y, en el marco de un procedimiento penal federal, cuando se trate de elucidar crímenes que correspondan a la jurisdicción federal y cuya gravedad justifica la investigación secreta (art. 1 del proyecto). La investigación secreta servirá así en particular para dilucidar transacciones ilegales bilaterales, durante las cuales agentes infiltrados se hacen pasar por clientes potenciales de los malhechores. Este tipo de misión no se confía, en principio, más que a funcionarios de policía especialmente formados para ello.

142. El proyecto hace una distinción entre la primera fase, que incluye la designación y la preparación, y, la segunda fase que se refiere a la intervención propiamente dicha en un procedimiento penal determinado. Mediante la aprobación del juez, los agentes infiltrados pueden tomar una identidad distinta a la suya. Gozan de una protección adecuada si se les enfrenta al acusado en calidad de testigos durante el procedimiento penal. La intervención del agente infiltrado debe limitarse a la concretización de un acto cuya consecución ya ha sido decidido por la persona interesada; el agente infiltrado no tiene derecho a inducir al acusado a cometer otros actos punibles o una infracción más grave que la prevista inicialmente.

d) Introducción de una ley federal sobre la libre circulación de los abogados

143. Este proyecto de ley consta de dos elementos: por una parte, logra la libre circulación de los abogados al establecer registros cantonales para abogados y, por otra parte, armoniza algunas condiciones del ejercicio de la profesión en materia de reglas profesionales, de vigilancia disciplinaria y de honorarios. Durante el procedimiento de consulta, la acogida del proyecto de ley ha sido muy positiva. Por tanto, el Consejo Federal ha encargado al Departamento Federal de Justicia y Policía que elabore un mensaje y un proyecto de ley para el Parlamento.

Jurisprudencia del Tribunal Federal

144. El Tribunal Federal ha dictado varias sentencias en las que examina la compatibilidad de las medidas tomadas por una autoridad con las garantías del artículo 14 del Pacto y del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos [véase a este respecto la lista de sentencias publicadas en la Recopilación Oficial de las sentencias del Tribunal Federal, años 1985-1994 (ATF 111-120), págs. 855 y ss.; años 1995-1996 (ATF 121-122), págs. 253 y ss. y 260]. El Tribunal Federal ha dictado 12 sentencias no publicadas relativas al artículo 14 del Pacto. Ha constatado que se ha violado este artículo en dos asuntos, el primero referente al derecho del acusado de comunicarse libremente con su abogado sin vigilancia [artículo 14, párr. 3, letra b, del Pacto; sentencia de 11 de septiembre de 1996 (1P. 452/1996)], el segundo referente a la presunción de inocencia [art.14, párr. 3, letra g; sentencia de 24 de junio de 1997 (1P. 166/1997)].

145. Cabe señalar que los jueces federales aplican sin más el Pacto al mismo nivel y desde el mismo punto de vista que los artículos 4 de la Constitución y 6 del Convenio Europeo. El desarrollo de las nociones contenidas en estos artículos se hace de forma conjunta para los tres textos, revelando así su identidad en cuanto al contenido (véase por ej. ATF 122 I 257; 121 I 196).

146. En una sentencia que se refiere al cantón de Vaud, por ejemplo (ATF 122 I 109), el Tribunal Federal hizo destacar conjuntamente una violación del artículo 14 (párrafo 1 y párrafo 3, apartado b) en relación con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 26 del Pacto y una violación de los artículos 4 de la Constitución y 6 del Convenio Europeo en relación con el artículo 14 del Convenio Europeo. En el marco de diligencias penales en el cantón de Vaud, las autoridades de ese cantón habían rechazado que se hiciera llegar el informe al defensor por el motivo de que estaba establecido en el cantón de Neuchâtel. El Tribunal Federal precisó que resulta discriminatorio el hecho de enviar el

informe a un abogado establecido en el cantón de Vaud y no transmitirlo a un abogado establecido en otro cantón.

147. Es oportuno recordar que el Tribunal Federal ha dictado varias sentencias relativas a la extradición y la asistencia recíproca judicial, en los que ha confirmado que Suiza debe asegurarse en esos casos que “los procedimientos para los que ofrece su colaboración garantizan a las personas perseguidas un estándar mínimo correspondiente al que ofrece el derecho de los Estados democráticos, definido en particular en el Convenio Europeo o el Pacto II” (art. 2, apartado a, de la Ley federal sobre la asistencia recíproca) (véase el capítulo dedicado al art. 7 del Pacto, párr. 95 supra).

Reservas

148. Cabe mencionar, por lo que se refiere a las reservas suizas al párrafo 1 del artículo 14 (publicidad de las audiencias y del pronunciamiento del fallo; alcance del control judicial en los litigios sobre derechos y obligaciones de carácter civil) y las relativas al párrafo 3, apartados d y f (carácter gratuito de la asistencia de un intérprete y de un abogado de oficio), que el Consejo Federal adoptó en junio de 1998 un proyecto tendente a retirar las reservas y declaraciones de interpretación de Suiza sobre el artículo 6 del Convenio Europeo (cuyo texto corresponde al de las reservas y declaraciones de interpretación sobre el artículo 14, párr. 1 y párr. 3, apartados d y f, del Pacto). Este proyecto tiene en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Federal que anula ciertas reservas y declaraciones de interpretación suizas al artículo 6 del Convenio Europeo (véanse párrs. 248 a 252 del informe inicial). El Consejo Federal ha sometido a consulta este proyecto ante las autoridades cantonales y los medios interesados. La cuestión del retiro de las reservas suizas al artículo 14 no es abordada en este procedimiento de consulta. El Consejo Federal es, en efecto, el único que tiene competencia para retirar las reservas referentes al Pacto (contrariamente al Convenio Europeo donde es necesaria la decisión del Parlamento). No obstante, el Consejo Federal tendrá en cuenta los resultados del procedimiento de consulta y de las deliberaciones del Parlamento relativas al retiro de las reservas y las declaraciones de interpretación al artículo 6 del Convenio Europeo antes de iniciar el procedimiento para retirar las reservas al artículo 14 del Pacto.

Artículo 15

No hay pena sin ley

149. Sigue siendo pertinente la información facilitada por Suiza en su informe inicial (párrs. 303 a 305). Queda por precisar que el artículo 336 del anteproyecto de código penal mencionado en el párrafo 305 del informe inicial es ahora parte del párrafo 2 del artículo 390 del proyecto de revisión del Código Penal, con una formulación diferente pero con un contenido similar.

Artículo 16

Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica

150. Sigue siendo pertinente la información facilitada por Suiza en su informe inicial (párrs. 306 a 309).

Artículo 17

Derecho al respeto de la vida privada y familiar

Vida privada

151. En lo que se refiere a la protección de datos, mencionada en los párrafos 317 a 327 del informe inicial, cabe destacar que desde la entrada en vigor de la Ley federal de protección de datos (RS 235.1) el número de cantones que disponen de reglamentación de protección de datos no ha dejado de aumentar. Actualmente 17 cantones disponen de legislación sobre protección de datos. Los otros cantones quedan sometidos a la Ley federal de protección de datos cuando tratan datos personales en ejecución del derecho federal. Además, varias leyes federales han sido modificadas o están siendo revisadas para responder a las exigencias de la Ley federal de protección de datos.

152. En el ámbito internacional, Suiza ratificó el 2 de octubre de 1997 el Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con relación al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, de 1981. Este Convenio entró en vigor en Suiza el 1 de febrero de 1998. Al favorecer la armonización de las legislaciones nacionales, este Convenio tiene por objeto asegurar un alto nivel de protección de datos garantizando al mismo tiempo la libre circulación de la información sin tener en cuenta las fronteras.

153. Por último, el Consejo Federal ha propuesto al Parlamento que se adopten reglas comunes en el ámbito de la vigilancia de la correspondencia postal y de las telecomunicaciones así como de la investigación secreta. Estas dos esferas constituyen incontestablemente un grave ataque a la libertad personal y a la vida privada, razón por la que el Consejo Federal propone regular dichos ámbitos de forma pormenorizada en leyes federales (para más detalles, véase el capítulo dedicado al art. 14 del Pacto, párrs. 137 a 142).

Vida familiar

154. Las diversas formas de estructura familiar son cada vez más aceptadas en Suiza. El derecho civil revisado tiene en cuenta esta evolución al introducir, en lo que se refiere a la patria potestad, una disposición que prevea la posibilidad de mantener el ejercicio en común de la patria potestad a petición conjunta del padre y de la madre, siempre y cuando resulte compatible con el bien del niño (art.133, párr. 3 del Código Civil). En consecuencia, prevé que los padres que no estén casados pero que vivan juntos puedan solicitar a la autoridad tutelar la atribución de la patria potestad conjunta en las mismas condiciones que los padres divorciados (art. 298a, párr. 1, del Código Civil).

155. Como se indica en el párrafo 337 del informe inicial, no existe una definición general de "familia" en el derecho suizo. En materia de inmigración y de reagrupación familiar, el Tribunal Federal exige, para poder invocar el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que exista relación familiar entre el extranjero y la persona que tiene derecho a establecerse en Suiza (autorización de establecimiento o nacionalidad suiza) o un derecho cierto a la obtención o prórroga de un permiso de estancia. Además, la relación familiar debe ser estrecha y efectiva (véase por ej. ATF 122 II 1; 120 lb 1; 119 lb 91; 116 lb 353). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido ocasión de confirmar el fundamento de lo que antecede y de considerar que Suiza

no violaba el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos al rechazar la reagrupación familiar a un niño cuyos padres sólo eran titulares en Suiza de un simple permiso anual de estancia (Sentencia Gül c/ Suiza de 19 de febrero de 1996, 1996-I, Número 3).

156. El Tribunal Federal considera como relaciones familiares a las que se puede otorgar el derecho a la obtención de un permiso de estancia, ante todo las relaciones entre cónyuges así como las relaciones entre padres e hijos menores que vivan juntos. Si el que solicita el permiso de estancia no forma parte de este núcleo, la relación familiar no puede ser protegida más que si el solicitante está a cargo de la persona que tenga derecho a estar en Suiza (ATF 120 lb 257). El campo de protección del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos sería ampliado excesivamente si los descendientes mayores de edad capaces de ganarse la vida pudiesen deducir de esta disposición convencional el derecho a vivir con sus padres, y por consiguiente el derecho a obtener un permiso de estancia (ATF 120 lb 257).

157. Siempre según la jurisprudencia del Tribunal Federal, los hermanos y las hermanas sólo de padre o madre pueden, en ciertas condiciones, prevalerse del artículo 8 del Convenio Europeo con miras a la reagrupación familiar en Suiza. Esto es posible, en particular, cuando un adulto con derecho a residir en Suiza tiene a su cargo uno de los medio-hermanos o hermanas que depende de él (ATF 120 lb 261).

158. El artículo 8 del Convenio Europeo se aplica también cuando el extranjero puede demostrar que tiene una relación intacta con su hijo que se beneficia del derecho de residir en Suiza aun cuando no tenga sobre éste la patria potestad o la custodia desde el punto de vista del derecho de familia (ATF 115 lb 97). Puede bastar en este caso un contacto regular entre el padre y el hijo, por ejemplo en el ejercicio del derecho de visita (ATF 120 lb 1).

159. Conviene igualmente mencionar la práctica del Tribunal Federal (ATF 120 lb 6) en relación con el artículo 7 de la Ley sobre los extranjeros que confiere un derecho al cónyuge extranjero de un nacional suizo a la concesión y la prórroga del permiso de estancia. El Tribunal Federal confirmó que una condena de privación de libertad de dos años constituye un motivo de expulsión y conlleva así la pérdida del derecho a la prórroga del permiso de estancia (véase el informe inicial, párr. 335), incluso si el extranjero puede prevalerse del artículo 8 del Convenio Europeo. En efecto, tal pena constituye un límite indicativo y más allá de ese límite se presume que existe una infracción grave contra la seguridad pública y la defensa del orden jurídico en vigor conforme al párrafo 2 del artículo 8 del Convenio Europeo.

160. El proyecto de reforma de la Constitución (art.11) garantiza para todos de forma expresa el derecho al respeto de la vida privada y la vida familiar del domicilio y de la correspondencia, así como de las relaciones que se establecen a través de los servicios postales y de las telecomunicaciones. El párrafo 2 de este artículo garantiza el derecho de toda persona a ser protegida contra el empleo abusivo de los datos que a ella se refieren.

Artículo 18Libertad de pensamiento, de conciencia y de religiónServicio civil

161. En sus observaciones finales (párr. 10), el Comité celebró la entrada en vigor, el 1 de octubre de 1996, de la Ley sobre el servicio civil de 6 de octubre de 1995 (RS 824.0), de la que se hace mención en el párrafo 353 del informe inicial. La posibilidad de realizar el servicio militar sin armas ha sido mantenida por los mismos motivos que aquéllos que permiten el acceso al servicio civil, es decir la imposibilidad para una persona de conciliar con su conciencia la obligación del servicio militar o un servicio con armas. El servicio civil no constituye una alternativa al servicio militar ya que no puede elegirse libremente. La persona obligada a cumplir el servicio militar y que desea realizar un servicio civil debe demostrar que no puede conciliar el servicio militar con su conciencia. La ley ya no hace distinción entre los distintos motivos de objeción de conciencia. El objetor de conciencia ya no es demandado ante los tribunales militares y ya no está sujeto a condena sino a una decisión administrativa.

162. Entre principios de octubre de 1996, fecha de entrada en vigor de la Ley sobre el servicio civil, y finales de junio de 1998, se depositaron un total de 3.198 solicitudes de admisión al servicio civil, de las que 1.987 han sido objeto de una decisión en primera instancia. De este número, 1.540 solicitudes fueron aceptadas, 256 fueron rechazadas, 108 no se consideraron porque no cumplían las condiciones exigidas formalmente y 83 fueron retiradas. Dicho de otro modo, el 77,5% de las solicitudes que han sido objeto de decisión fueron aceptadas y el 22,5% de ellas no se han aprobado.

163. En la actualidad, quien tenga motivos de conciencia para rechazar el servicio militar solicita generalmente la admisión al servicio civil dentro de los plazos requeridos y evita así encontrarse en situación de incumplimiento del servicio. En consecuencia, el número de procedimientos judiciales militares por rechazar el cumplimiento del servicio y las condenas que de ello se derivan se están reduciendo desde 1996. El número de condenas se elevaba a 259 en 1995 (de las que 177 entrañaban valores éticos fundamentales), pero en 1996 descendió a 96 condenas (de las que 48 entrañaban valores éticos fundamentales), y disminuyó una vez más en 1997 a 42 condenas (de las que 2 casos entrañaban valores éticos fundamentales). Se registra también una disminución del número de solicitudes del servicio militar sin armas.

Educación religiosa y moral

164. Un reciente fallo del Tribunal Federal (ATF 123 I 296) se refería a la prohibición impuesta a una profesora musulmana de una escuela primaria pública del cantón de Ginebra de llevar en la escuela un pañuelo que respondía según ella a las exigencias del Corán. El Tribunal Federal consideró, refiriéndose a los artículos 49 de la Constitución federal, 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y 18 del Pacto, que el estilo de vestir de la demandante, basado en motivos religiosos, estaba protegido por la libertad de conciencia y de creencia, pero no de forma absoluta. El Tribunal Federal estimó sin embargo que, en este caso, la prohibición para la demandante tenía suficiente base legal, correspondía a un interés público preponderante (neutralidad y paz en materia

religiosa en particular en la escuela) y respetaba el principio de la proporcionalidad.

165. Otro asunto, que está actualmente pendiente de resolución ante el Tribunal administrativo del cantón de Neuchâtel, se refiere a la prohibición impuesta por una comisión escolar a una chica joven de llevar el pañuelo islámico en la escuela primaria pública. El Departamento cantonal de la instrucción pública y de asuntos culturales ha aceptado el recurso del padre basándose en la posición definida en la Conferencia de directores de instrucción pública de los cantones de lengua francesa y del Tesino que en 1996 había autorizado que los alumnos llevaran atributos religiosos tradicionales (como la cruz, la kippa o el pañuelo).

166. Además, el Parlamento Federal adoptó el 20 de marzo de 1998 una modificación de la Ley federal sobre el trabajo en la industria, la artesanía y el comercio (RS 822.11). Por haber triunfado el referéndum contra esta Ley el 9 de julio de 1998, hacia finales de 1999 debería entrar en vigor la disposición que hace extensivo a seguidores de otras religiones distintas de la católica y la reformada, en especial la judía y la musulmana, el beneficio del artículo 18 actual que autoriza al trabajador, con la condición de que avise al empleador, a interrumpir su trabajo durante las fiestas religiosas distintas a las consideradas como días festivos por los cantones.

167. El 1 de septiembre de 1997 entró en vigor en el cantón de Berna la "ley relativa a las comunidades israelitas" que reconoce, por vez primera en Suiza, un estatuto de colectividad de derecho público a una comunidad israelita, del que sólo se habían beneficiado hasta entonces las religiones católica y reformada. Este estatuto va más allá del reconocimiento oficial obtenido en algunos cantones, que son los que tienen principalmente la soberanía para el ejercicio del culto. Incluye, en efecto, el pago por el cantón de los salarios de los rabinos, de acuerdo con la "ordenanza sobre la remuneración de los rabinos", que entró en vigor el mismo día.

Artículo 19 Libertad de opinión y de expresión

168. En el párrafo 369 del informe inicial se menciona la decisión de 24 de febrero de 1948 sobre discursos políticos de extranjeros (RS 126) en virtud de la cual los extranjeros que no son titulares de un permiso de establecimiento no podrán tomar la palabra sobre temas políticos en asambleas públicas o privadas sin una autorización especial. El Comité deseaba que esta decisión fuera abolida o revisada para estar en conformidad con la garantía de la libertad de expresión. Esta decisión quedó abolida el 9 de marzo de 1998 con efecto al 30 de abril de 1998.

169. El 15 de junio de 1998, el Consejo Federal abolió también la decisión de 29 de diciembre de 1948 relativa a la propaganda subversiva (RS 127). Por corresponder al derecho de necesidad, esta normal legal había sido promulgada a título de protección contra la amenaza comunista. Durante estos últimos años, servía esencialmente para confiscar en el momento oportuno los escritos, fonogramas y emblemas de organizaciones extranjeras que predicaban la guerra civil o la violencia y que, en caso de publicación, caían dentro de la disposición penal contra el racismo.

170. En el párrafo 364 del informe inicial, se indica que los actos de la administración no son accesibles a todos más que bajo ciertas condiciones. En las respuestas escritas adicionales del Gobierno suizo a las preguntas formuladas por el Comité durante el examen del informe inicial (cap. 5, pág. 8), se menciona que resultaría excesivo erigir en principio un derecho de acceso incondicional a la información que está en poder de las autoridades públicas, y hacer de estas restricciones un régimen de exención sometido a la estricta exigencia de la legalidad. El postulado de la transparencia de la administración debe tener en cuenta estas dos categorías de límites: la de los derechos fundamentales de terceras personas y la del buen funcionamiento del poder ejecutivo, elemento indispensable, a su vez, de un Estado democrático.

171. En diciembre de 1997, el Consejo Federal aceptó tres mociones parlamentarias que preconizan la introducción del principio de transparencia. Estima, no obstante, que este principio debe ser aplicado con prudencia. No se ha fijado aún plazo alguno para la presentación del proyecto, que debería ser elaborado en estrecha colaboración con la Cancillería Federal y los demás departamentos. El régimen de transparencia tendría por efecto garantizar en principio la publicidad de asuntos y documentos de la administración. La ley de ejecución enunciaría los ámbitos y las categorías de expedientes que admitan excepciones.

172. Varios cantones han introducido este principio, de una forma u otra, en su legislación (Berna, Appenzell Rhodes-Exterior, Schaffhouse, Soleure y Zug).

173. Por último, cabe mencionar que el proyecto de reforma de la Constitución prevé expresamente las libertades de opinión y de información, la libertad de la ciencia, del arte y de los medios de comunicación.

Artículo 20

Prohibición de la propaganda en favor de la guerra

174. Como menciona el Comité en sus observaciones finales (párr. 5), Suiza retiró su reserva al párrafo 2 del artículo 20 del Pacto el 28 de septiembre de 1995, tras la introducción de nuevas disposiciones en su legislación penal que reprimen la incitación a la discriminación racial.

Artículo 21

Libertad de reunión pacífica

175. La posibilidad de que los extranjeros voten en sus representaciones diplomáticas y consulares, existente desde 1993, y organicen una campaña electoral en Suiza durante sus escrutinios nacionales, a lo que se añade el derecho de llevar a cabo desde ahora discursos políticos sin autorización previa, hace que los extranjeros estén prácticamente en un pie de igualdad con los suizos en materia de libertad de reunión.

176. La libertad de reunión pacífica queda expresamente garantizada en el proyecto de reforma de la Constitución y figura entre los derechos fundamentales.

Artículo 22
Libertad de asociación

Libertad sindical

177. Como se detalla en el párrafo 405 del informe inicial, el artículo 56 de la Constitución garantiza implícitamente la libertad sindical.

178. En su proyecto de reforma de la Constitución, el Consejo Federal propone que se introduzca un nuevo párrafo 3 en el artículo 24 que garantice expresamente la libertad sindical con el derecho de huelga y de cierres de fábricas como consecuencia. El texto propuesto por el Consejo Federal prevé que los derechos de huelga y de cierres de fábricas sean garantizados a condición de que se refieran a las relaciones de trabajo y que sean conformes a las obligaciones de preservar la paz del trabajo o de recurrir a la conciliación (obligaciones previstas por la mayoría de las convenciones colectivas de trabajo realizadas en Suiza).

179. El Consejo Nacional ha aceptado la versión propuesta por el Consejo Federal, mientras que el Consejo de los Estados ha adoptado el siguiente texto: "La huelga y los cierres de fábricas son lícitos cuando incumben a las relaciones de trabajo, cuando se adaptan a las circunstancias y cuando son conformes a las obligaciones de preservar la paz del trabajo o de recurrir a una conciliación".

Ley federal sobre la participación de los trabajadores

180. Para completar el informe inicial, cabe mencionar la Ley federal sobre la información y consulta de los trabajadores en las empresas, de 17 de diciembre de 1993 (Ley sobre la participación), que entró en vigor el 1 de mayo de 1994; esta Ley está en estrecha relación con el derecho de asociación garantizado por el artículo 22 del Pacto.

181. La Ley sobre la participación prevé los derechos de participación para los trabajadores, derechos que pueden ser ejercidos ya sea por representantes elegidos cuando la empresa cuente con al menos 50 empleados (art.3), o bien directamente por los trabajadores (art.4). El modo de elección de la representación de los trabajadores y su organización están previstos en los artículos 5 a 8 de la Ley.

182. La representación de los trabajadores tiene derecho a ser informada plenamente sobre todas las cuestiones cuyo conocimiento le es necesario para desempeñar de forma conveniente sus tareas y el empleador tiene la obligación de informar al menos una vez al año acerca de las consecuencias de la marcha de los asuntos relativos al empleo y al personal (art.9).

183. Además, según el artículo 10 de la Ley, la representación de los trabajadores dispone de derechos de participación en las siguientes esferas:

Seguridad en el trabajo y protección de la salud (según el art. 82 de la ley sobre el seguro por accidentes y el art. 6 de la Ley sobre el trabajo);

Traspaso de la empresa (según arts. 333 y 333a del Código de las Obligaciones de Suiza);

Despidos colectivos (según arts. 335d a 335g del Código de las Obligaciones de Suiza).

184. En las empresas sin representación de los trabajadores, éstos ejercen directamente el derecho a la información y el derecho a la participación previstos por los artículos 9 y 10.

185. Por último, la Ley sobre la participación prevé igualmente que el empleador apoye la representación de los trabajadores, en particular poniendo a su disposición locales y medios materiales (arts. 11, párr. 2). Además, el empleador no tiene derecho a impedir que los representantes de los trabajadores ejerzan su mandato, ni a desfavorecer a dichos representantes -durante o después de su mandato- por el ejercicio del mismo; esta protección se extiende también a las personas que se presentan como candidatos para las elecciones en una representación de trabajadores (art.12).

186. Esta Ley sufre aún las consecuencias de ser reciente, en la medida en que no es muy conocida y por tanto se aplica poco. La Oficina Federal sobre Desarrollo Económico y Empleo elabora en la actualidad un proyecto conceptual para informar lo más ampliamente posible a los trabajadores, así como a sus empleadores, de los derechos que les concede la Ley sobre la participación.

Protección de los trabajadores

187. El párrafo 409 del informe inicial afirma que "los trabajadores no gozan de ningún derecho subjetivo a obtener un empleo y, antes de que lo tengan, no se benefician de ninguna medida de protección frente a los actos de discriminación de un empleador que atenten contra su libertad sindical". Conviene precisar que antes de obtener un empleo, los trabajadores no están totalmente desprovistos de protección ante ciertos actos de discriminación sindical.

188. La protección del trabajador se ha reforzado, desde que entró en vigor la Ley de protección de datos, el 1 de julio de 1993, acompañada de varias modificaciones legislativas entre las que figura la introducción del nuevo artículo 328b del Código de las Obligaciones. Este Código prevé que el empleador no puede utilizar los datos relativos al trabajador más que en la medida en que estos datos se refieren a sus aptitudes para desempeñar su trabajo, o que sean necesarios para la ejecución del contrato de trabajo. El empleador no tiene por tanto derecho a preguntar sobre las opiniones o las actividades sindicales del trabajador. Este último no tiene obligación de dar respuestas exactas a tales preguntas.

189. La Ley de protección de datos regula el trato de los datos relativos a personas físicas y morales por parte de personas privadas y órganos federales (art. 2, párr. 1). En su artículo 3, apartado c, cifra 1, esta Ley precisa que los datos relativos a actividades sindicales constituyen información delicada sometida a un régimen jurídico especial. De acuerdo con el artículo 11, párrafo 3, de la Ley, las personas privadas que utilicen con regularidad datos de carácter delicado o perfiles relativos a la personalidad, o que proporcionen datos personales a terceras personas, deben declarar sus archivos cuando el

trato de estos datos no esté sometido a ninguna obligación legal y que las personas de que se trate no tengan conocimiento de ello. Las personas privadas que violan la obligación de declarar sus archivos pueden ser penadas (art. 34 de la Ley de protección de datos).

190. Está prohibida la comunicación que personas privadas puedan hacer a terceras personas sobre datos de carácter delicado o perfiles personales si no existe un motivo que lo justifique (art.12, párr. 2, letra c de la Ley de protección de datos). Esta información requiere la mayor confidencialidad posible: no debe, por ejemplo, ser comunicada sin motivo que lo justifique, en particular, sin el consentimiento de la persona a la que se refiere. Así, un empleador que utilizase datos relativos a las actividades o las opiniones sindicales de una persona sin que ésta tenga conocimiento de ello deberá comunicárselos al responsable del órgano federal sobre protección de datos. La grabación de un fichero exige un examen previo, por parte de ese responsable, sobre la legalidad de tratar esos datos (art.29, párr. 3 de la Ordenanza relativa a la Ley de protección de datos).

191. Un proyecto de mensaje relativo al Convenio (Nº 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de la Organización Internacional del Trabajo, será próximamente sometido al Consejo Federal por el Departamento Federal de Economía Pública. La ratificación de dicho Convenio por Suiza reforzaría la protección de los trabajadores contra actos de discriminación sindical.

Artículo 23 Derecho al matrimonio

192. En lo que se refiere a las condiciones de validez del matrimonio, las nuevas disposiciones relativas al matrimonio, adoptadas el 26 de junio de 1998, presentan las siguientes novedades con respecto a las normas de derecho presentadas en el informe inicial (véase párr. 420):

En el apartado a): se ha reducido a 18 años la mayoría de edad y la edad para contraer matrimonio mediante una revisión del Código Civil que entró en vigor el 1 de enero de 1996 (art. 96 del Código Civil). Esta limitación de edad es válida sin excepciones para el hombre y para la mujer.

En el apartado b) nota 270: en el marco de la revisión del Código Civil, se ha decidido suprimir el impedimento absoluto de contraer matrimonio para las personas con una enfermedad mental.

En el apartado c): el derecho civil revisado prevé la posibilidad para la persona sometida a interdicción de recurrir al juez cuando su representante legal se niegue a consentir su matrimonio (art.94, párr. 2, del Código Civil).

En el apartado d): complementos relativos a los impedimentos para el matrimonio: en el derecho revisado relativo al matrimonio, los impedimentos al matrimonio han sido limitados a lo estrictamente necesario (arts. 95 y 96 del Código Civil). Así, los impedimentos para el matrimonio fundados en el parentesco han sido suprimidos (con la reserva del caso particular del hijo del cónyuge). Por otra parte, y en lo que se refiere a

la igualdad entre hijos adoptivos e hijos naturales, se ha renunciado a mantener la posibilidad de suspender el impedimento para el matrimonio entre hermanos y hermanas adoptivos. Por último, la disolución del matrimonio en caso de ausencia de uno de los cónyuges ha sido considerablemente simplificada (art.38, párr. 3, del Código Civil): cuando una persona ha sido declarada ausente, su cónyuge puede obtener la disolución del matrimonio haciendo simplemente una declaración en este sentido al oficial del registro civil (ya no necesita recurrir a un procedimiento análogo al del divorcio).

En el apartado e): se ha renunciado, en el marco de la revisión del Código Civil, a la publicación del matrimonio.

193. En lo que se refiere al apellido y al derecho de ciudadanía de los cónyuges (párr. 427 del informe inicial, nota 276), se está llevando a cabo actualmente un procedimiento legislativo que tiene por objeto sustituir la Ordenanza sobre estado civil y conseguir la completa igualdad entre el hombre y la mujer.

194. En cuanto a la disolución del matrimonio por divorcio (párrs. 429 y siguientes del informe inicial), cabe señalar que el 26 de junio de 1988 se adoptó el nuevo derecho del divorcio.

195. En lo que se refiere al párrafo 432 (última frase) del informe inicial, cabe detallar que el derecho civil revisado prevé que las parejas no casadas pueden, en las mismas condiciones que los padres divorciados, solicitar a la autoridad tutelar que se les atribuya la patria potestad conjunta (art. 298a párr. 1 del Código Civil). En caso de separación de parejas no casadas, el hijo sigue bajo la patria potestad de la madre, como sucedía durante la unión (art. 298 del Código Civil).

196. El derecho al matrimonio es objeto del artículo 12 del proyecto de reforma de la Constitución federal mientras que los subsidios familiares y el seguro por maternidad están previstos en el artículo 107 del proyecto.

Artículo 24 Derechos del niño

Generalidades

a) Convención sobre los Derechos del Niño

197. Suiza ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño el 24 de febrero de 1997 y ésta entró en vigor el 26 de marzo de 1997 (FF 1994 V 1 y ss.). La ratificación de este instrumento ha enriquecido el ordenamiento jurídico con nuevos principios que deben tenerse en cuenta en la definición de la política de protección de la infancia así como en la elaboración de proyectos legislativos o reglamentarios. Una parte de las disposiciones de la Convención es suficientemente clara y precisa para ser aplicada directamente por las autoridades administrativas o los tribunales. Así el Tribunal Federal ha aplicado directamente el artículo 12 de la Convención según el cual se exige que el niño sea escuchado en todo procedimiento que le afecte cuando sea capaz de

tener su propia opinión (ATF 124 III 90). Se retoma esta jurisprudencia en el proyecto de revisión del derecho del divorcio (art. 133 párr. 2 del proyecto).

198. Se han formulado cinco reservas [relativas a los artículos 5 (patria potestad), 7 (nacionalidad), 10 párr. 1 (reunión de la familia), 37 apartado c (separación de jóvenes y adultos privados de libertad) y 40 (procedimiento penal)] para poder ratificar rápidamente la Convención sin tener que esperar que se revisen las pertinentes leyes suizas. El Consejo Federal ha expresado su deseo de retirar estas reservas lo antes posible. En cuanto al Parlamento, se ha solicitado expresamente la supresión de dos reservas – una relativa a los límites para la reunión de la familia y la otra relativa a la separación de jóvenes y adultos en lugares de detención (véase también el capítulo dedicado al art. 10 del Pacto, párr. 127).

b) Reforma de la Constitución

199. En el marco de la labor relativa a la reforma de la Constitución, el Consejo Nacional ha adoptado un artículo 11a sobre los derechos de los niños y de los jóvenes que dispone lo siguiente:

“1) Los niños y los jóvenes tienen derecho a un desarrollo armonioso y a la protección que exige su condición de menores.

2) Ellos mismos ejercen sus derechos en la medida de sus propias capacidades”.

200. En cuanto al Consejo de los Estados, ha enriquecido el artículo 9 (derecho a la vida y a la libertad personal) con un tercer párrafo del siguiente tenor:

“Los niños y adolescentes tienen derecho a recibir una protección particular en cuanto a su integridad y su desarrollo.”

201. Siempre en el marco de la reforma de la Constitución, el Consejo Nacional ha aprobado una prohibición expresa del trabajo de los niños en el primer párrafo del artículo 101 del proyecto. Esta adición aún no ha sido examinada por el Consejo de los Estados. Además, los dos Consejos han adoptado una disposición (art. 57e en la versión del Consejo de los Estados y art. 81 en la versión del Consejo Nacional) según la cual la Confederación y los cantones, al cumplir con sus tareas, tienen en cuenta las necesidades particulares de los niños y adolescentes en materia de protección y de apoyo.

202. Cabe también mencionar los debates en el seno del Parlamento tendentes a introducir en el capítulo de los derechos fundamentales de la nueva Constitución federal el derecho a una enseñanza primaria suficiente y gratuita (art. 16a), derecho que es objeto del párrafo 2 del artículo 27 de la Constitución actual.

Protección de menores

203. El 1 de enero de 1996, la mayoría de edad se redujo de los 20 a los 18 años cumplidos (art. 14 del Código Civil). Esta edad corresponde a la edad necesaria para ejercer los derechos de voto y de ser elegido. Los jóvenes capaces de discernimiento y con 18 años cumplidos adquieren, con esta reducción de la edad, el pleno ejercicio de los derechos civiles. Tienen capacidad para

adquirir obligaciones en virtud de un contrato, de forma independiente. La reducción de la mayoría de edad tiene como consecuencia que la obligación absoluta que tienen el padre y la madre respecto al mantenimiento de los hijos se extingue dos años antes (párr. 1 del art.177 del Código Civil). Al mismo tiempo, se ha fijado en 18 años la edad para poder contraer matrimonio tanto para la mujer como para el hombre (art. 96 del Código Civil). Habida cuenta del principio de igualdad entre el hombre y la mujer, se ha dejado de lado la posibilidad de emancipación por matrimonio de que gozaba la mujer de 17 a 18 años (FF 1993 I 1093).

204. El Tribunal Federal ha confirmado su jurisprudencia según la cual se excluye el ejercicio conjunto de la patria potestad después del divorcio (ATF 123 III 445). No obstante, según la revisión del derecho del divorcio, el juez tiene la posibilidad de mantener el ejercicio en común de la patria potestad siempre y cuando sea compatible con el bien del niño (párrafo 3 del art. 133 del Código Civil). Además, la revisión prevé la posibilidad para los padres no casados de solicitar, en idénticas condiciones que los padres divorciados, la atribución de la patria potestad conjunta (párrafo 1 del art. 298a del Código Civil).

205. Desde que en 1992 entraron en vigor las disposiciones revisadas del derecho penal en materia sexual, los datos relativos a la prescripción de infracciones contra la integridad sexual han evolucionado considerablemente. Por decisión de 21 de marzo de 1997, las Cámaras federales adoptaron una iniciativa parlamentaria según la cual la prescripción por actos de orden sexual con niños (art.187 del Código Penal) debe igualarse con el plazo ordinario de diez años previsto para la prescripción de delitos. Esta modificación entró en vigor el 1 de septiembre de 1997.

206. Pero al mismo tiempo, la experiencia también ha hecho tomar conciencia de que numerosas víctimas de explotación sexual sólo fueron capaces de presentar una demanda años después de agresión. Si se considera que con frecuencia los niños rechazan los actos de carácter sexual a los que han sido sometidos o los ocultan debido a las amenazas de que son objeto por parte del autor, el plazo actual de prescripción de 10 años parece a veces demasiado corto. Por ello, el Consejo Federal, a través de dos Cámaras Federales, ha sido encargado de elaborar un modelo de prescripción según el cual la persecución penal de actos de carácter sexual cometidos con niños menores de 16 años quedaría en suspenso hasta que la víctima cumpla 18 años. En este sentido, próximamente se someterá al Parlamento un proyecto de ley.

207. Otro proyecto de revisión del Código Penal se refiere a la prohibición de la posesión de revistas o vídeos cuyo contenido incluya escenas de actos sexuales que impliquen a niños.

208. El Consejo Federal someterá próximamente al Parlamento un proyecto de ley federal sobre la condición penal de los menores. Este proyecto de ley tiene por objeto aumentar de los 7 a los 10 años el límite de la edad para la mayoría penal. La ley parte de la idea según la cual la educación e integración social de menores deben tener más peso que las sanciones. Sin embargo, los menores de más de 16 años que han cometido infracciones graves pueden ser condenados a penas privativas de libertad de una duración máxima de cuatro años.

209. El Parlamento adoptó la revisión de la Ley sobre el trabajo durante su sesión de primavera de 1998. Se están recogiendo actualmente firmas para someter a referéndum la ley revisada. La edad mínima de admisión para emplear a niños y a jóvenes se mantiene en los 15 años. Se han efectuado cambios en la reglamentación, a través de una ordenanza, de algunas actividades que los niños pueden ser obligados a ejecutar. Se trata, por una parte, del trabajo que pueden realizar los niños de más de 13 años (por ejemplo, hacer recados y efectuar trabajos ligeros), y, por otra, del trabajo realizado por niños de menos de 15 años en el marco de manifestaciones culturales, artísticas y deportivas, así como en el ámbito publicitario.

210. Con esta nueva reglamentación se pretende colmar una laguna de la Ley actual sobre el trabajo cuyo resultado es prohibir este tipo de trabajos, mientras que hasta ahora eran tolerados por las autoridades cantonales, debido a su poca importancia. No obstante, se ha podido constatar durante estos últimos años un aumento del tipo de trabajos descrito en el párrafo anterior y que es realizado por niños, especialmente en el ámbito publicitario que tiene una fuerte demanda de niños y jóvenes. De ello se desprende que el riesgo de explotación económica de los jóvenes y los niños podría aumentar, lo que pondría en peligro su salud y afectaría a su formación escolar, por lo que resulta necesario regular estas formas particulares de dar ocupación a los niños. Aun considerando que una prohibición general de este tipo de trabajos no era oportuna y apenas sería aplicable en la práctica, el legislador ha querido sin embargo regular su ejercicio.

211. En la actualidad el Gobierno suizo estudia la ratificación del Convenio N° 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo.

Apellido del niño

212. El Código Civil no prevé distinción alguna entre los niños nacidos durante el matrimonio y los nacidos fuera del matrimonio, aunque con ciertos matices: el niño que haya nacido de padres no casados lleva el apellido de su madre, mientras que el niño que haya nacido de padres casados lleva el apellido de su padre. Existe no obstante la posibilidad, para un niño nacido fuera del matrimonio, de cambiar de apellido si existen motivos justos (art. 30 del Código Civil).

213. En 1995, el Tribunal Federal modificó su jurisprudencia relativa al cambio de apellido de un niño de padres no casados debido a que, en el transcurso de los últimos años, se percibe de forma diferente la situación del niño nacido fuera del matrimonio (ATF 121 III 145). El Tribunal Federal estimó que el lazo de concubinato duradero entre la madre y el padre biológico del niño ya no constituía, por sí solo, un motivo justo para admitir un cambio de apellido. Es necesario, más bien, que el niño indique concretamente en su solicitud por qué el hecho de llevar el apellido de su madre en virtud de la ley, le supone ciertas desventajas sociales susceptibles de ser tenidas en cuenta como motivos justos para un cambio de apellido.

214. Se está debatiendo, en el seno de la Comisión jurídica del Consejo Nacional una revisión del Código Civil respecto al apellido y al derecho de ciudadanía del niño. Esta Comisión ha renunciado a incluir una regla que

admitiese la igualdad entre el niño de una pareja casada y el de una pareja no casada, en lo que se refiere al apellido y al derecho de ciudadanía.

Nacionalidad del niño

215. Como se menciona en el informe inicial (párr. 449), en Suiza no existe ningún derecho a la naturalización, aun en caso de apatridia.

216. En el sentido jurídico del término, muy pocos niños que viven en Suiza son apátridas. Los casos de apatridia jurídica se refieren sobre todo a los ciudadanos de Estados cuya legislación no prevé la transmisión al niño de la nacionalidad de los padres cuando el nacimiento tiene lugar en el extranjero. En ciertos Estados de Sudamérica, como Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay, existen esas reglas.

217. Por esta razón, Suiza ha formulado una reserva al artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño. El retiro de dicha reserva exigiría una modificación de la Constitución y de la Ley federal sobre la adquisición y la pérdida de la nacionalidad suiza (RS 141.0), de 29 de septiembre de 1952. Esta modificación podría tener lugar con la reforma de la Constitución o a través de una modificación puntual de la Ley federal sobre la adquisición y la pérdida de la nacionalidad suiza. A este respecto, cabe señalar que, en el marco de la reforma de la Constitución, el Consejo de los Estados ha adoptado una disposición con miras a facilitar la naturalización de niños apátridas.

Artículo 25

Derechos políticos

Derecho de voto

218. En el párrafo 459 del informe inicial, se menciona que dos cantones aceptan la incapacidad cívica por causas distintas a la interdicción por razón de enfermedad o debilidad mentales, lo que fue criticado durante la presentación del informe inicial. Desde entonces, el cantón de Schwyz y el cantón de St. Gall han suprimido estas disposiciones.

Derecho a ser elegido

219. La actual Constitución y el proyecto de reforma prevén que únicamente los ciudadanos laicos pueden ser elegidos en el Consejo Nacional. Tanto el Consejo Nacional como el Consejo de los Estados han suprimido, en el marco de la reforma de la Constitución, la condición de la laicidad (art. 133 del proyecto).

Desarrollo de las elecciones

220. En lo que se refiere a la exigencia del voto secreto, Suiza ha formulado una reserva. Esta reserva es necesaria ya que en ciertos cantones existe la llamada "Landsgemeinde". En esos cantones, ciertas elecciones se realizan a mano alzada en el marco de asambleas de ciudadanos, a la manera de las votaciones sobre una cuestión cantonal. En la actualidad, únicamente en los cantones de Glaris, Appenzell Rhodes-Interior y Obwald existe aún la "Landsgemeinde". Desde que se presentó el informe inicial, los cantones de Nidwald y de Appenzell Rhodes-Exterior han suprimido esta forma de expresión de la democracia directa.

El 29 de noviembre de 1998 tendrá lugar en el cantón de Obwald una votación sobre la supresión de la "Landsgemeinde" [la propuesta de supresión que emana del Parlamento (Landrat) ha sido ampliamente apoyada].

Derechos políticos de los extranjeros en Suiza

221. Aunque el artículo 25 del Pacto sólo garantiza los derechos enunciados en él a los ciudadanos del Estado, el presente párrafo aborda brevemente la situación de los derechos políticos de los extranjeros. Así pues, cabe mencionar que, a nivel federal, los extranjeros cuentan con el derecho de petición en Suiza (art. 57 de la Constitución). El 30 de septiembre de 1996, el Consejo Nacional solicitó, mediante un postulado, que el Consejo Federal examinara la cuestión de la introducción del derecho de voto para todos los extranjeros que lleven domiciliados en Suiza cinco años.

222. En los cantones de Neuchâtel y del Jura, los extranjeros pueden ser elegidos en calidad de miembros de comisiones de expertos comunales, además de tener su propio derecho de voto; pueden convertirse en miembros de los tribunales que se ocupan de los contratos de arrendamiento y conciliación laboral en el cantón del Jura y de los tribunales de conciliación laboral en el de Neuchâtel. El cantón de Appenzell Rhodes-Exterior adoptó, tras la revisión de su constitución en 1995, una disposición que autoriza a las comunas a introducir el derecho de voto comunal a favor de los extranjeros.

223. Los extranjeros participan en comisiones consultivas, todas ellas de derecho público excepto una, instituidas por las autoridades y pueden expresarse así sobre temas que les conciernen. Tales órganos existen en todos los niveles del Estado:

Federal: Comisión Federal para los extranjeros;

Cantonal: Jura, Neuchâtel, Ginebra y Vaud;

Comunal: en cerca de 20 comunas.

224. En Lausana, los 13 miembros extranjeros de los 42 miembros de la Cámara consultiva de los inmigrantes son elegidos en las urnas por sufragio universal directo por los extranjeros; tienen también su escaño en la Comisión comunal para los extranjeros, que se reúne 10 veces al año con ocho miembros del legislativo comunal y bajo la presidencia de un miembro del gobierno local. Los miembros extranjeros de la Cámara reciben toda la documentación oficial que se entrega a los miembros del legislativo comunal.

225. En el plano suizo, una tercera parte de los miembros de la Comisión Federal para los extranjeros, nombrada por el Consejo Federal, es de origen extranjero, con o sin nacionalidad suiza (el número de miembros extranjeros de la Comisión no está sujeto a ningún tipo de limitación). Dicha Comisión tiene el mandato de aconsejar al Gobierno suizo en materia de integración de los extranjeros en todas las esferas de la vida social. Sirve de intermediaria en el diálogo entre las autoridades federales y cerca de 70 servicios locales de ayuda a los extranjeros así como asociaciones de apoyo de las comunidades de inmigrantes. En junio de 1998 se adoptó una modificación de la Ley sobre los extranjeros con el propósito de dar una base legal a la Comisión Federal para

los extranjeros y de autorizar a la Confederación a sostener financieramente la integración de los extranjeros.

226. Los españoles, italianos y portugueses de Suiza eligen por sufragio universal directo, generalmente en el distrito consular, a sus representantes en los "Comités de emigración". Las votaciones dan lugar a campañas electorales de tipo tradicional. Estas asambleas elegidas disponen de un mandato específico para representar a los emigrantes ante los consulados. Proceden, a su vez, a la designación entre sus miembros de los delegados que representarán a la emigración ante las autoridades en los países de origen.

Artículo 26

Principio (general) de no discriminación

227. La reglamentación y la aplicación del principio de igualdad en el derecho suizo se ha tratado anteriormente, principalmente en los capítulos dedicados a los artículos 2 y 3 del Pacto.

228. Por lo que se refiere a la reserva de Suiza al artículo 26 del Pacto, cabe remitirse a la tercera parte del informe (motivo de preocupación I, párrs. 245 a 248).

Artículo 27

Derechos de las minorías

Generalidades

229. La Constitución federal no contiene ninguna disposición que refleje plenamente el artículo 27 del Pacto (véase párr. 20 de las observaciones finales). No obstante, la cuestión de la protección de las minorías sigue siendo un tema que preocupa considerablemente a Suiza, no sólo a nivel nacional sino también internacional. Así, en el marco del grupo de trabajo interno de la administración sobre las minorías, Suiza se compromete decididamente a defender la aplicación por los Estados de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, de 1992.

Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales

230. Suiza está a punto de ratificar el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre la protección de las minorías nacionales que firmó el 1 de febrero de 1995. El Consejo Federal propuso su ratificación a las Cámaras Federales en noviembre de 1997. El procedimiento parlamentario debería concluir a principios de otoño y, dado que el Convenio no parece ser objeto de oposición alguna en particular, éste debería ser ratificado a finales del año 1998.

231. Por lo que se refiere a su campo de aplicación en Suiza, el Consejo Federal prevé formular la siguiente declaración (art. 1, párr. 1, apartado a del proyecto de la decisión federal de aprobación): "En Suiza constituyen minorías nacionales en el sentido del presente Convenio Marco los grupos de personas que sean numéricamente inferiores al resto de la población del país o de un cantón, de nacionalidad suiza, que mantengan lazos de antigüedad, sólidos y durables con Suiza y que estén guiados por la voluntad de salvaguardar juntos lo que hace su identidad común, en especial su cultura, tradiciones, religión o idioma".

232. Esta definición, sostenida por el Consejo Federal, toma los elementos de la definición del concepto de "minoría nacional" del artículo 1 del proyecto de protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 1 de febrero de 1993 [Recomendación 1201 (1993) relativa a un protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos relativo a los derechos de las minorías nacionales]. Se inspira también en el párrafo 1 del artículo 2 del proyecto del Convenio Europeo para la protección de las minorías, de 4 de marzo de 1991, elaborado por la Comisión europea para la democracia por la Ley (Comisión de Venecia).

233. La definición que apoya el Consejo federal corresponde así al concepto de "minoría nacional" que prevalece en la gran mayoría de los demás países europeos.

234. De esta definición se desprende que el Convenio Marco podrá aplicarse a las minorías lingüísticas nacionales en Suiza, pero también a otros grupos minoritarios de la población suiza, como los miembros de la comunidad judía o la "gente andarina" (véase el mensaje del Consejo Federal relativo al Convenio Marco del Consejo de Europa para la protección de las minorías nacionales; FF 1998 I págs. 1033 a 1071).

235. Por último, cabe añadir, en cuanto al resto de las minorías no incluidas en la definición antes mencionada, que éstas últimas gozan de todas las libertades fundamentales garantizadas por la Constitución federal (y las leyes federales que de ésta se derivan), por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y por el Pacto.

Comunidades lingüísticas

236. Suiza ratificó el 23 de diciembre de 1997 la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias de 5 de noviembre de 1992. Ésta entró en vigor el 1 de abril de 1998. Las lenguas que Suiza se ha comprometido a proteger en el marco de esta Carta son el italiano y el retorromanche, las dos lenguas nacionales y oficiales de Suiza menos utilizadas (FF 1997 I 1105 a 1136).

237. El reconocimiento del plurilingüismo de Suiza y el mantenimiento de las comunidades lingüísticas es no sólo un componente de la identidad nacional sino también un elemento constitutivo de la teoría del Estado y de la política cultural de Suiza.

238. El 10 de marzo de 1996, al aceptar el nuevo artículo constitucional sobre las lenguas (art. 116 de la Constitución), el pueblo y los cantones manifestaron su voluntad de salvaguardar el cuadrilingüismo en Suiza y de promover la comprensión y los intercambios entre las comunidades lingüísticas. Esta revisión ha permitido a la lengua romanche convertirse – junto con el alemán, el francés y el italiano – en una lengua nacional y oficial de Suiza en las relaciones que la administración o las autoridades judiciales mantienen con los ciudadanos romanches. Así pues, se publican en romanche la Constitución y una selección especial de leyes y tratados internacionales. El Tribunal Federal emitió una primera sentencia en romanche en el mes de junio de 1996.

239. El nuevo artículo 116 de la Constitución, en su párrafo 2, prevé además que la Confederación puede ahora cumplir, de acuerdo con los cantones, otras

tareas importantes en la esfera de la promoción de las lenguas nacionales, en particular por lo que se refiere a favorecer la comprensión y los intercambios entre las comunidades lingüísticas nacionales. Se están preparando proyectos destinados a concretar esta revisión. Hay un proyecto de ley relativo al uso de las lenguas oficiales por las autoridades de la Confederación y sus unidades administrativas entre ellas así como en sus relaciones con el público y las autoridades cantonales. Se prevé además la elaboración de una ley relativa a promover la comprensión y los intercambios entre las comunidades lingüísticas en el programa de la legislatura de 1995-1999 (FF 1997 II 301 a 304).

240. El párrafo 3 del artículo 116 prevé explícitamente que la Confederación está habilitada para apoyar las medidas que los cantones de los Grisones y del Tesino han tomado en favor de las lenguas romanche e italiana. Este apoyo no ha dejado de aumentar estos últimos años con la revisión de la Ley federal sobre las ayudas financieras para la salvaguardia y la promoción de las lenguas y culturas romanche e italiana de 6 de octubre de 1995 (RS 441.3), que entró en vigor el 1 de agosto de 1996. El objetivo de esta revisión es aumentar las ayudas financieras de la Federación en favor del romanche y del italiano y asimismo permitir a los cantones, las comunas y las organizaciones interesadas que fortalezcan sus medidas relativas a la política lingüística (FF 1995 II 1185 a 1204).

241. En su proyecto de reforma de la Constitución, el Consejo Federal ha propuesto incluir por primera vez la libertad de la lengua en el catálogo de derechos fundamentales (art. 15 del proyecto) y, paralelamente, concretizar el principio de la territorialidad que protege el paisaje lingüístico tradicional del país contra las modificaciones artificiales y antinaturales en el capítulo relativo a las competencias (art. 83 del proyecto).

Minorías culturales

242. Por lo que se refiere a la "gente andarina" - minoría cultural en Suiza-, la Confederación estableció el 1 de mayo de 1997 la fundación "Asegurar el futuro de la gente andarina de Suiza". Una decisión tomada hace unos años por el Parlamento Federal puso los cimientos legislativos y financieros necesarios para constituir esta fundación. Tiene por objeto facilitar la búsqueda de soluciones a los principales problemas que existen en Suiza con la "gente andarina", a saber la cuestión de las plazas de aparcamiento, de las patentes y de la escolarización de los niños. Esta fundación servirá, en primer lugar, como foro en el cual representantes de la "gente andarina", de las comunas, de los cantones y de la Confederación podrán buscar soluciones en común. Otra tarea de la fundación será la de servir como intermediaria para resolver problemas concretos. Por último, la fundación tiene el mandato de sensibilizar a la opinión pública, a través de diversos proyectos, acerca de la situación de la "gente andarina".

243. La Comisión Federal para los extranjeros y la Conferencia de directores cantonales de la instrucción pública organizaron, en junio de 1998, una conferencia nacional consagrada a los cursos complementarios de lengua y cultura del país de origen que se imparten en los colegios suizos. Agrupaba a los principales miembros interesados: representantes de medios diplomáticos, escolares, científicos y económicos así como asociaciones de inmigrantes y de padres extranjeros. Su labor ha confirmado la importancia de estos cursos para

la sociedad y la economía del país huésped así como para la unidad de las familias inmigrantes y el desarrollo de los niños. En nombre de la Confederación y de los cantones, los dos miembros organizadores han sido los portavoces de los participantes en favor de una mejor consideración de esta aportación de la escuela y de la economía de Suiza.

Minorías religiosas

244. Según la edición de 1998 del Anuario estadístico suizo, la distribución de las confesiones religiosas de la población suiza, de acuerdo con el censo nacional de 1990, era la siguiente: 46,1% de católicos romanos, 40% de protestantes, 0,2% de católicos cristianos, 1% de ortodoxos, 2,2% de musulmanes, 0,3% de hebreos, 1,3% de personas de otras confesiones religiosas y 7,4% de personas sin confesión religiosa.

TERCERA PARTE

RESPUESTAS A LOS MOTIVOS DE PREOCUPACION SEÑALADOS POR EL COMITÉ EN SUS OBSERVACIONES FINALES DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 1996

(relativas a la presentación del informe inicial de Suiza)

I. Reserva formulada por Suiza al artículo 26 del Pacto (párrs. 11 y 21 de las observaciones finales)

245. El Comité lamenta, en sus observaciones, que Suiza mantenga su reserva al artículo 26 del Pacto, que limita la aplicabilidad del principio de igualdad ante la ley y de la prohibición de la discriminación exclusivamente a los derechos contenidos en el Pacto. El Comité sugiere que las autoridades suizas consideren seriamente el retiro de la reserva "con el fin de que, este artículo se aplique con arreglo al espíritu del Pacto como un derecho autónomo que otorga la garantía de la no discriminación en todas las esferas reglamentadas y protegidas por los poderes públicos".

246. Al respecto, conviene remitirse a las razones invocadas en los párrafos 483 a 485 del informe inicial, a propósito de las cuales cabe mencionar los hechos que se detallan a continuación.

247. En lo que se refiere a las discriminaciones hacia la mujer (párr. 483 in fine del informe inicial), cabe añadir (tal y como se menciona en el capítulo relativo al artículo 3 del Pacto) que se han suprimido la mayoría de las reglamentaciones que preveían una diferencia de trato entre hombres y mujeres (por ejemplo el derecho de los extranjeros, la edad núbil), o se están revisando (por ejemplo, la revisión del Código Civil en la esfera del derecho de familia). Por lo que se refiere al disfrute de los derechos sociales, económicos y culturales (párr. 485 in fine del informe inicial), en el informe inicial de Suiza de 26 de junio de 1996 relativo al Pacto I, se expone la situación y los esfuerzos realizados para corregirla.

248. Una de las razones invocadas en el informe inicial en relación con el principio de no discriminación tal y como garantiza el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, Convenio que no tiene un alcance independiente, es que Suiza evita crear niveles de protección diferentes en los instrumentos internacionales para cuestiones análogas. Dicho esto, Suiza participa

activamente en las reuniones del Comité de expertos del Consejo de Europa que elabora un protocolo adicional al Convenio con el que se amplía, de forma general, el ámbito del artículo 14 del Convenio. El resultado de esta labor tendrá probablemente un efecto directo en la decisión de mantener o no la reserva formulada por Suiza al artículo 26 del Pacto.

II. Igualdad entre hombres y mujeres (en particular en el sector privado)
(párrs. 12 y 23 de las observaciones finales)

249. El Comité ha tomado nota con preocupación que la igualdad entre hombres y mujeres no parece haberse llevado a la práctica en numerosas esferas (en particular el acceso a la educación superior, el acceso a los puestos de responsabilidad, la remuneración igual por un trabajo de igual valor así como la participación en las tareas domésticas y en la educación de los niños), especialmente en el sector privado.

250. Se han tomado varias medidas en Suiza últimamente para llevar a cabo la igualdad entre los sexos, como se ha descrito anteriormente en la segunda parte del informe (véase art. 3, párrs. 41 a 78) (por ej., la Ley federal sobre la igualdad entre hombres y mujeres, el proyecto de revisión del Código Civil, la participación política de las mujeres, el establecimiento y la estancia en Suiza, las oficinas de igualdad, la Comisión Federal para cuestiones femeninas, etc.). Las consecuencias de estas medidas deberían poder percibirse mejor en los próximos años.

251. Se ha creado un grupo de trabajo interno en la administración federal, tras la Conferencia de Pekín de 1995, cuyo mandato es elaborar un plan de acción sobre las medidas que se deben tomar en Suiza para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres. En el otoño de 1998 debería publicarse este plan de acción. Sin duda, dicho plan proveerá los elementos necesarios para dar respuesta a las preocupaciones del Comité.

a) Acceso a la educación superior

252. Según el último informe de la Comisión Federal para las cuestiones femeninas (junio de 1995), las mujeres suizas están poco representadas en la categoría de personas que cuentan con una formación universitaria a pesar de que, en forma general, en los últimos 20 años se han recuperado en gran parte de su retraso: casi uno de cada dos certificados de bachillerato suizo se entrega hoy en día a una mujer y la proporción de mujeres universitarias se ha elevado hasta el 40%.

253. En el informe se constata, entre otras cosas, que la mujer está poco representada entre el personal docente de las universidades y escuelas superiores, incluso si su proporción en el profesorado universitario se ha duplicado en estos 10 últimos años. Las escuelas politécnicas federales de Lausana y Zurich, que cuentan con el porcentaje más bajo de Suiza de mujeres estudiantes, han tomado medidas para aumentar la proporción de mujeres a todos los niveles (plan de acción, directrices, consideración preferencial de candidatas femeninas, etc.).

b) Acceso a puestos de responsabilidad

254. El informe antes mencionado hace referencia a la gran representación de la mujer en los niveles inferiores de la jerarquía profesional y a la poca representación de la mujer en niveles superiores. Una parte de dicha desigualdad puede explicarse por las diferencias en los niveles de formación entre los sexos (no obstante, el informe menciona en su conclusión la mejora constante que existe en cuanto al nivel de formación de la mujer). Otro factor que influye de forma negativa en la situación profesional de la mujer es su gran representación en trabajos a tiempo parcial (que no ofrecen en general las mismas posibilidades de ascenso y de hacer carrera que los puestos a tiempo completo). Así pues, se deberán desplegar esfuerzos para mejorar el acceso de la mujer a puestos de responsabilidad.

255. Cabe recordar que, en el marco del apoyo financiero a las medidas establecidas para mejorar la oferta de puestos de trabajo en prácticas, se hará especial hincapié en la campaña de motivación para la mujer y la igualdad de oportunidades entre los sexos (la Confederación ha facilitado 60 millones de francos suizos para los años de formación 1997, 1998 y 1999). La Conferencia suiza de delegados para la igualdad ha preparado también un proyecto, en el marco de la decisión federal sobre los puestos en prácticas, con miras a mejorar la situación de estos puestos para mujeres jóvenes.

c) Igual remuneración para un trabajo del mismo valor

256. Por lo que se refiere a este motivo de preocupación para el Comité, se hace recordar el sistema de protección garantizado por la Ley federal sobre la igualdad que entró en vigor el 1 de julio de 1996.

257. Esta ley tiene como principal objetivo facilitar el respeto del derecho a un salario igual y, más en general, garantizar la igualdad de los sexos en el ámbito laboral. Se aplica al conjunto de los trabajadores y trabajadoras en Suiza, tanto en el sector público como en el sector privado.

258. La ley contiene una prohibición general de discriminación por razón del sexo. La prohibición no sólo se refiere a la remuneración, sino también a la relación laboral en su conjunto (en particular en lo relativo a la contratación, la atribución de tareas, la ordenación de las condiciones de trabajo, la formación y el perfeccionamiento profesionales, la promoción y la rescisión de la relación laboral). Se refiere a cualquier forma de discriminación directa o indirecta, en particular fundada en el estado civil, la situación familiar o el embarazo (art.3). Quedan por tanto prohibidas no sólo las diferencias de salario para idéntico trabajo sino también las diferencias de salario para un trabajo de igual valor. La Ley sobre la igualdad prohíbe igualmente el acoso sexual en el lugar de trabajo (art.4).

259. Toda persona que sufre o corre el riesgo de sufrir una discriminación salarial puede dirigirse al juez para que haga cesar la discriminación y ordene el pago del salario debido (art. 5). El juez puede igualmente ordenar el pago de la diferencia del salario debido en el pasado, con el límite de un plazo de prescripción de cinco años.

260. La ley sobre la igualdad también refuerza la protección contra el despido. La rescisión del contrato de trabajo puede ser anulada por el juez si dicha rescisión no se basa en un motivo justificado y es consecuencia de una reclamación dirigida a la empresa, de la apertura de un procedimiento de conciliación o de la introducción de una acción ante los tribunales. Mientras duran las diligencias o durante el proceso, la parte demandante está protegida del despido, así como durante el semestre que sigue a la terminación de las diligencias o del proceso. Quien desee impugnar la rescisión de su contrato laboral debe recurrir al tribunal dentro del plazo de su despido. Cuando parezca probable que se cumplen las condiciones necesarias para anular el despido, el juez puede ordenar que se vuelva a contratar provisionalmente al trabajador mientras dure el procedimiento (art.10).

261. La Ley sobre la igualdad prevé además diversas medidas destinadas a facilitar la aplicación del derecho de igualdad entre hombres y mujeres. La más importante de estas medidas es la de aliviar la carga de la prueba: basta con que la persona que se declare víctima de alguna forma de discriminación consiga hacerla verosímil. Se presume entonces que hay discriminación y le corresponde al empleador demostrar que no ha violado la prohibición de cualquier forma de discriminación. Si no lo logra, sufre las consecuencias de la ausencia de prueba. Se aplica el alivio de la carga de la prueba a la remuneración, la atribución de tareas, la disposición de las condiciones de trabajo, la formación y al perfeccionamiento profesionales, la promoción y la rescisión de las relaciones de trabajo (art.6).

262. El derecho de las organizaciones femeninas o sindicales de actuar en su propio nombre para hacer constar la existencia de alguna forma de discriminación también es una medida importante que prevé la Ley sobre la igualdad. Pueden intervenir las organizaciones femeninas o sindicales constituidas desde al menos dos años, cuando parezca verosímil que el resultado del proceso afectará a un número considerable de relaciones de trabajo (art.7).

263. Otra de las medidas previstas para facilitar la aplicación del derecho a la igualdad es el carácter gratuito del juicio. En efecto, la introducción de una acción judicial puede tener como obstáculo las costas del juicio. La Ley sobre la igualdad pone remedio a este obstáculo al prever la gratuidad del juicio, cualquiera que sea el valor del litigio. Garantiza igualmente el derecho de las partes a ser representadas (art.12). Los cantones deben entablar un procedimiento de conciliación facultativa y gratuita a fin de facilitar una solución amigable (art.11).

d) Participación en las tareas domésticas y en la educación de los hijos

264. Existen pocos datos en Suiza sobre el trabajo doméstico. Se ha incluido por primera vez una serie de preguntas relativas al "Trabajo no remunerado" en la encuesta suiza sobre población activa de 1997. Este tipo de entrevista, de una duración de cinco minutos aproximadamente, ha permitido obtener datos sobre los distintos tipos de trabajo no remunerado (trabajo doméstico, trabajo benévolo u honorífico), así como sobre el tiempo que se les dedica. Estas preguntas se volverán a plantear cada tres años. Según los resultados de 1997, por término medio las mujeres dedican cerca de dos veces más de tiempo que los hombres a las tareas domésticas.

265. En el marco de las ayudas financieras previstas por la Ley sobre la igualdad, la Confederación ha prestado su apoyo a varios proyectos, de los cuales algunos se refieren precisamente al último motivo de preocupación del Comité en materia de igualdad entre hombres y mujeres:

Proyecto relativo a una serie de vídeo sobre el tema "El reparto de funciones con espíritu de compañerismo";

Proyecto "Integra II" (del Centro de madres de la ciudad de Berna) que ofrece puestos de trabajo para los padres con sus hijos (con miras a facilitar una futura reinserción en la vida profesional);

Proyecto que contribuye al reconocimiento de gran número de calificaciones adquiridas durante la realización de las tareas familiares y del hogar y a la promoción de la transmisión de dichas calificaciones en el mundo laboral;

Proyecto que prevé estructuras de acogida para los niños en el cantón de Argovia.

III. Denuncias de malos tratos durante los arrestos y la detención preventiva, en particular en los casos de extranjeros
(párr. 13 y 24 de las observaciones finales)

266. Se ha comprobado que las denuncias de malos tratos a menudo proceden de extranjeros. No obstante, cabe señalar que, en las distintas relaciones establecidas a este respecto, generalmente se trata de los cantones de Ginebra y el Tessino, es decir, cantones fronterizos, así como el de Zurich. Además, estos cantones cuentan con aeropuerto, donde se concentra gran número de extranjeros. La población ginebrina, por ejemplo, está constituida en más del 39% por extranjeros; alrededor del 60% de las personas detenidas son extranjeros, y de este porcentaje gran parte corresponde a gente que está de paso. Estadísticamente resulta entonces comprensible que muchas denuncias provengan de extranjeros.

267. En este contexto, cabe también señalar que, según las estadísticas de la policía sobre criminalidad, la proporción de delincuentes extranjeros alcanzó el 51,5% en 1997. En cuanto a las estadísticas relativas a las condenas penales en Suiza, revelan que, entre 1992 y 1996, más del 40% de las condenas pronunciadas en Suiza se referían a extranjeros (de los que un tercio tenía su residencia en el extranjero).

268. Dicho esto, el uso de la fuerza en una detención debe limitarse a lo estrictamente necesario y, a partir del instante en que se tiene dominio sobre una persona, nada podrá justificar que las fuerzas del orden la traten con brutalidad. He aquí unos principios fundamentales y unas reglas de deontología esenciales, que los miembros de las fuerzas del orden conocen perfectamente aunque se les recuerda en cada ocasión.

269. A este respecto, en lo relativo al cantón de Ginebra, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura se ha felicitado (véase el informe al Consejo Federal relativo a la visita del Comité Europeo efectuada en Suiza del 11 al 23 de febrero de 1996, párr. 16, pág. 12) por las numerosas medidas que la

policía ha tomado, desde su primera visita, en el contexto de la prevención de malos tratos con miras a sensibilizar a los funcionarios de policía en materia de derechos humanos, gestión del estrés y mejora de las relaciones entre etnias. Además, se ha establecido, entre otras cosas, la obligación de mencionar el uso eventual de la fuerza en los informes de la policía, la disponibilidad de un médico del Instituto universitario de medicina legal y la designación de un investigador neutro en caso de queja. El Comité Europeo ha concluido manifestando el deseo de que se adopten medidas similares en toda Suiza.

270. En su informe provisional de 2 de junio de 1997 en respuesta al informe del Comité Europeo antes mencionado (pág. 5), el Consejo Federal declaró que compartía plenamente la opinión del Comité Europeo según el cual sería altamente deseable que todos los cantones suizos adoptaran medidas análogas a las tomadas en Ginebra en el contexto de la prevención de los malos tratos. Sin embargo, señaló que adoptar tales medidas era de la competencia de los cantones, a los que se comunicaría el deseo del Comité Europeo. Además, cabe señalar que la policía ginebrina se ha dotado con un código de deontología desde el mes de agosto de 1997.

271. Por último, se señalará en este contexto que las peticiones individuales presentadas ante la Comisión Europea de Derechos Humanos por violación del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos han sido todas declaradas inadmisibles o infundadas excepto una que ha sido rechazada por el Tribunal.

IV. Ausencia en los cantones de mecanismos independientes para registrar y tramitar las denuncias de malos tratos por parte de la policía
(párrs. 13 y 24 de las observaciones finales)

272. A partir del momento en que se habla de malos tratos por parte de la policía, se alega la existencia de infracciones penales: lesiones corporales, vías de hecho, injurias y discriminaciones raciales, amenazas, restricciones y abusos de autoridad. Estas infracciones, junto con el necesario abuso de autoridad, son perseguidas de oficio y sometidas a las autoridades de la justicia penal. Un procurador examina los hechos, que el juez de instrucción instruye y el tribunal juzga. El juicio de primera instancia o el sobreseimiento pueden ser impugnados a nivel cantonal y posteriormente ante el Tribunal Federal. Lo mismo ocurre con el procedimiento civil que la parte perjudicada puede iniciar para obtener la reparación de un posible daño material o moral (arts. 41 y ss. del Código de las Obligaciones) y con el procedimiento disciplinario iniciado por la autoridad competente. Estas vías de derecho parecen suficientes. No se considera pues que haya una necesidad imperiosa de yuxtaponer al aparato judicial penal y civil una nueva institución que se sumaría a los procedimientos ya existentes, poniendo así en tela de juicio la independencia y la imparcialidad de los jueces competentes en la materia.

V. Detención en régimen de incomunicación
(párrs. 13 y 24 de las observaciones finales)

273. Las leyes de procedimiento penal de algunos cantones en Suiza de habla francesa permiten de forma expresa restringir temporalmente la libertad de comunicación del acusado, cuando existe un riesgo de colusión, cuando esta medida se impone en interés de la instrucción y cuando obedece al principio de proporcionalidad; no obstante, la persona a la que se aplica esta medida sigue

teniendo la posibilidad de recurrir a una instancia judicial. Resulta primordial subrayar que esta posibilidad de restringir temporalmente los contactos de un detenido con terceras personas - posibilidad que es además conocida también en otros cantones - no tiene nada que ver con lo que se llamaba "detención en régimen de incomunicación". En efecto, hasta hace unos quince años, esta medida se consideraba en varios cantones como un medio lícito de presión sobre el acusado para que informara a la justicia, incluso para provocar confesiones. Además a menudo iba acompañada de condiciones de detención más duras de lo habitual. Por ello ha sido objeto de fuertes críticas en la doctrina que hasta la calificaba a veces de moderno sucedáneo de la tortura. En esta forma y con este fin, todos los cantones suizos han dejado de usar la "detención en régimen de incomunicación", sin ninguna excepción. El hecho desafortunado de que esta expresión siga figurando en tres códigos cantonales de procedimiento penal no significa nada. Cabe añadir que las restricciones impuestas a un detenido nunca pueden llevarle a un total aislamiento. Como afirmó la Comisión Europea de Derechos Humanos en un asunto relativo a Suiza, "un aislamiento sensorial completo junto con un aislamiento social puede destruir la personalidad y constituye una forma de trato inhumano que no podría justificarse por exigencias de seguridad o por cualesquiera otros motivos" (Informe de la Comisión de 1 de julio de 1993 en el asunto Abdelaziz Bouajila). Así, el condenado puede ponerse en contacto, en caso de que sea necesario vigilado, con su abogado al menos para ejercer su derecho de recurso y, en caso de detención preventiva, para preparar su defensa.

274. Conviene destacar que rara vez se aplican esas restricciones que impiden al detenido entrar en contacto con terceras personas y, contrariamente a lo que afirma el párrafo 13 de las observaciones del Comité, en ningún caso por un plazo indeterminado.

275. Por último, cabe señalar que el informe conceptual para la unificación del procedimiento penal en Suiza ya no utiliza la expresión "detención en régimen de incomunicación".

VI. Información inmediata a la familia o los amigos sobre el arresto; posibilidad de ponerse en contacto con un abogado desde el momento de la detención; examen a cargo de un médico independiente cuando comience la detención preventiva (párrs. 13 y 24 de las observaciones finales)

276. El Gobierno suizo no tiene conocimiento alguno de las dificultades prácticas evocadas por el Comité (párr. 13 de las observaciones finales) con que tropezarían las personas detenidas para avisar a su familia o sus amigos desde el momento de la detención. Como ha subrayado ya el Gobierno suizo ante el Comité Europeo contra la Tortura y el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, se puede incluso afirmar que esta exigencia se aplica hoy sin dificultad en la práctica. Además, un número cada vez mayor de códigos cantonales de procedimiento penal contienen de forma expresa una disposición que prevé, en sustancia, que se haga conocer inmediatamente al detenido su derecho a avisar o a que se avise a sus familiares. Tal es el caso, por ejemplo, de los códigos de procedimiento penal de Berna (art. 174, párr. 3), del Valais (art. 71, párr. 1) y de Friburgo (art. 109 cuya entrada en vigor se prevé para el 1 de diciembre de 1998). El anteproyecto de ley sobre el procedimiento penal federal mencionado supra (véase la segunda parte del informe, dedicada al art. 14,

párr. 135) contiene igualmente una disposición análoga (art. 45, párr. 5). Pero incluso en los cantones en los que el código de procedimiento penal no lo prevé expresamente, el derecho de informar a la familia o a sus amigos en caso de un arresto, queda directamente garantizado tanto por el derecho constitucional no escrito a la libertad personal como por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y por el artículo 18 del Pacto, en la medida en que la negativa a informar a la familia o a sus amigos constituiría una injerencia en el derecho al respeto de la vida privada y de la vida familiar. Por último, el informe conceptual para la unificación del procedimiento penal prevé el derecho del acusado que se encuentra en detención preventiva a informar a sus familiares acerca de su encarcelación, y por analogía este derecho es igualmente aplicable a la prisión preventiva.

277. Por lo que se refiere a la presencia de un abogado a partir del momento del arresto, algunas reglamentaciones cantonales recientes prevén el derecho a informar al defensor sobre el arresto y sus motivos (por ej. el art. 174, párr. 3 del Código de procedimiento penal de Berna) así como la obligación de informar a las personas en detención preventiva sobre su derecho a no responder. Aún más, las personas interrogadas pueden alegar que no están preparadas para declarar más que ante el juez de instrucción. Los interesados deben estar informados de estos derechos antes de un interrogatorio. Tal reglamentación aplica la recomendación del Comité que ha subrayado en este contexto "la necesidad de permitir que el sospechoso tome contacto con un abogado" (párr. 24). Por su parte, el informe conceptual también ha hecho suya esta recomendación al proponer que la persona detenida debe ser informada de su derecho a ponerse en contacto con un defensor.

278. En cambio, casi no parece posible apoyar sin reservas, no sólo la posibilidad de ponerse en contacto con el abogado, sino también el derecho a ser asistido por un abogado en el primer interrogatorio. La actitud reservada de Suiza a este respecto no se aparta por lo demás de la opinión mayoritaria de los Estados europeos; así, el proyecto, en curso de elaboración, de un protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos relativo a los derechos de las personas privadas de su libertad no garantiza de forma absoluta el derecho a la asistencia de un abogado durante la detención preventiva.

279. En lo que se refiere al acceso a un médico independiente, el Consejo Federal ha indicado en su respuesta al último informe del Comité Europeo contra la tortura que "se reconoce en Suiza sin restricción el derecho de una persona detenida a recibir la atención que exige su estado y ser examinada por un médico en cuanto lo solicite". En la práctica, se ha confirmado globalmente el respeto de este derecho en las observaciones hechas durante la visita del Comité Europeo en 1996. La detención preventiva es una medida urgente y de corta duración. Por consiguiente, es necesario que los médicos llamados a intervenir estén inmediatamente disponibles. La mayoría de los cantones han organizado un sistema de permanencia médica. En cada uno de ellos, el médico llamado para que asista a la persona detenida es un médico diplomado, obligado por el juramento de Hipócrates y en consecuencia independiente, cuya única preocupación es la salud de su paciente. Cabe citar el ejemplo de una reglamentación reciente del cantón de Ginebra que prevé que la persona detenida y la misma policía pueden solicitar que se efectúe un examen médico mientras dura la detención y a su término.

VII. Detención de varios días en las comisarías
(párrs. 14 y 25 de las observaciones finales)

280. Los detenidos no deben ser retenidos durante varios días en las celdas de las comisarías. A este respecto, El Comité Europeo contra la Tortura había manifestado las mismas preocupaciones que el Comité de Derechos Humanos. Se han realizado esfuerzos importantes en varios cantones, entre ellos los de Berna, Zurich, Valais, Vaud, Tesino y Ginebra, de forma que la situación se ha regularizado en la actualidad. Por lo tanto, la tasa de ocupación de los centros de detención preventiva ha disminuido.

281. Además, cabe señalar que según el concepto de unificación del procedimiento penal se limita la detención preventiva a 24 horas, sin posibilidad de prolongación, lo que responde a las legislaciones de la mayoría de los cantones.

VIII. Asistencia de un intérprete
(párrs. 16 y 27 de las observaciones finales)

282. En cuanto al tema de preocupación expresado en el párrafo 16 de las observaciones finales, el Gobierno suizo tiende a creer que se trata de un malentendido. Se recordará en primer lugar que la regla del apartado f del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto se concretiza de forma expresa en no menos de 24 de las 26 leyes cantonales de procedimiento penal. En los cantones de Zug y de los Grisones, la norma se deriva de la costumbre, pero el derecho a la asistencia de un intérprete se respeta de la misma manera que en los demás cantones. A esto se añade, como ha señalado el Comité con satisfacción, que "si bien la Constitución federal no contiene ninguna disposición que se refiera a la garantía de un proceso justo, la jurisprudencia del Tribunal Federal ha establecido todas las garantías necesarias de conformidad con el artículo 4 de la Constitución" (párr. 9 de las observaciones finales). En estas condiciones, poco importa que la regla de la asistencia de un intérprete no figure expresamente en el código de procedimiento penal de un cantón, a partir del momento en que ciertas normas jerárquicamente superiores a la legislación cantonal pueden ser aplicadas directamente. No resulta entonces sorprendente que esta garantía a la asistencia de un intérprete no haya planteado problemas en la práctica.

IX. Detención administrativa de súbditos extranjeros basada
en la Ley federal sobre medidas coercitivas
(párrs. 15 y 26 de las observaciones finales)

283. Durante la presentación del informe inicial, la Ley federal sobre las medidas coercitivas en materia de derecho de los extranjeros suscitó algunas preocupaciones al Comité (párr. 15 de las observaciones finales). Por ello, aunque la situación no ha sufrido cambios, es conveniente complementar la información dada al respecto durante la presentación oral del informe inicial.

284. Antes de que entraran en vigor las medidas coercitivas relativas a la Ley sobre la estancia y el establecimiento de los extranjeros, se limitaba a 30 días la duración de la detención con miras a la expulsión. Desde el principio de los años noventa, este instrumento ha resultado ser insuficiente en un número creciente de casos. En efecto, al pasar a la clandestinidad, un gran número de

extranjeros evitaban la expulsión. Además, la práctica ha demostrado que la duración máxima de detención prevista por la ley era demasiado corta. La organización de las modalidades de salida, en especial la obtención de documentos de viaje, exige mucho tiempo, sin contar con que la falta de cooperación de los extranjeros complica en gran medida la tarea de las autoridades. Para afrontar este problema, las autoridades federales han recurrido al internamiento, única medida que permitía responder con eficacia a las maniobras de ciertos extranjeros que disimulaban su identidad con el fin evidente de eludir la ejecución de una decisión de expulsión.

285. No obstante, el internamiento no se había concebido para ser aplicado en este contexto. Además, era discutible la conformidad de esta medida con los instrumentos internacionales, en especial con el artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Por ello, se elaboró un proyecto de ley relativo a la detención con miras a la expulsión y al que se añadía un control judicial, con el fin de responder mejor a este objetivo. De hecho, las disposiciones sobre el internamiento fueron abolidas con la entrada en vigor el 1 de febrero de 1995 de la Ley federal sobre las medidas coercitivas.

286. A partir de ahora, se ha fijado la duración máxima de la detención a tres meses (art. 13b de la Ley sobre los extranjeros). Con el consentimiento de las autoridades judiciales cantonales, se puede prorrogar seis meses. Por tanto, la duración máxima de la detención no puede en ningún caso sobrepasar los nueve meses (y no un año, como afirmó el Comité). Este plazo es suficiente, en la mayoría de los casos, para la determinación de la identidad y la preparación de los papeles necesarios para la ejecución de una expulsión. Si excepcionalmente éste no fuera el caso, la persona debería ser liberada obligatoriamente.

287. En cambio, si resulta que el extranjero no puede ser expulsado o devuelto durante la duración máxima de la detención por razones jurídicas o materiales, se debe suspender la detención inmediatamente. En efecto, la detención con miras a la repatriación sólo es lícita en la medida en que existen grandes probabilidades de conseguir el objetivo marcado.

288. Resulta infundado el temor de que los funcionarios de los departamentos cantonales de policía de los extranjeros puedan a partir de ahora detener extranjeros al azar y por simple sospecha, ya que el legislador ha tomado las medidas necesarias. Por una parte, no se puede ordenar una medida cualquiera, sino únicamente las enunciadas exhaustivamente en la ley. Por otra parte, un juez debe examinar la licitud y adecuación de estas medidas en un plazo de 96 horas. Además, las solicitudes de suspensión de la detención son sometidas a examen con regularidad. Por último, las vías de derecho quedan abiertas hasta llegar al Tribunal Federal.

289. Las medidas coercitivas son por tanto medidas administrativas que tienen por objeto garantizar la ejecución de las decisiones de expulsión de solicitantes de asilo que han sido rechazados y de extranjeros cuya estancia es ilegal. No sustituyen a las sanciones penales tomadas contra los extranjeros delincuentes. Las autoridades administrativas cantonales deben poder así ordenar medidas cuya legalidad y equidad serán posteriormente controladas por un juez independiente. En una sentencia de 16 de febrero de 1998 (ATF 124 IV 1), el Tribunal Federal precisó que la detención con miras a la expulsión debe ser, en principio, deducida de la pena privativa de libertad. Según el Tribunal Federal,

así es al menos cuando se han reunido las condiciones de una detención preventiva y que la detención con miras a la expulsión ha tenido la función de detención preventiva.

290. El Comité expresa su preocupación ante el hecho de que el control de la detención con vistas a la expulsión se efectúe en un período que puede ser de hasta 96 horas, mientras que en el ámbito penal se garantizaría este control después de 24 o 48 horas, según los cantones. Podría ser que este paralelo que ha establecido el Comité se base en un malentendido. En efecto, se prevé este plazo de 24 o 48 horas en el ámbito penal para el primer control, sumario, de la admisibilidad de la detención por un juez u otro magistrado habilitado por la ley (art. 9, párr. 3 del Pacto; art. 5, párr. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos). El plazo de 96 horas se refiere en cambio al control de la legalidad por un Tribunal. El paralelo de este control judicial en materia penal no se refiere entonces al procedimiento previsto en el párrafo 3 del artículo 9 del Pacto (o art. 5, párr. 3 del Convenio Europeo), sino al procedimiento previsto en el párrafo 4 del artículo 9 (art. 5, párr. 4 del Convenio Europeo) (véase ATF 121 I 53: el juez de instrucción de Berna no es una "autoridad judicial" en el sentido del artículo 13c, párr. 2 de la Ley sobre los extranjeros). Para un verdadero control judicial, no se consideraría excesivo un plazo de 96 horas.

291. En el párrafo 26 de las observaciones finales, el Comité recomienda que se adopten todas las medidas necesarias para que los extranjeros sean informados en un idioma que comprendan acerca de los recursos de que disponen y sean asistidos por un letrado. Las autoridades suizas siempre han tenido en cuenta esta recomendación. En efecto, en el procedimiento que ordena la detención, el extranjero es informado en el plazo más breve posible y en un idioma que entienda acerca de los motivos de su detención. Si fuera necesario, se pone un intérprete a su disposición. La motivación escrita de la decisión que ordena la detención puede darse en el idioma oficial del cantón de que se trate. Aunque no existe el derecho a solicitar una traducción escrita, la policía de los extranjeros y la administración penitenciaria deben asegurarse de que el extranjero detenido no sólo ha recibido debidamente la decisión que contiene, entre otras cosas, las vías de recurso disponibles, sino que también se le ha hecho comprender su contenido (ATF de 9 de agosto de 1996, B.L. c/ policía de extranjeros del cantón de Zurich y el Tribunal del distrito de Zurich).

292. Según el artículo 13c, párrafo 2, de la Ley sobre los extranjeros, la medida de detención debe ser examinada por la autoridad judicial al término de un procedimiento oral obligatorio al que el extranjero no puede renunciar. La exigencia de un procedimiento oral demuestra que el legislador no quería limitarse a la simple audición del acusado. Una vez más, se exige la participación de un intérprete si fuere necesario.

293. Según el artículo 13d, párrafo 1, de la Ley sobre los extranjeros, el detenido debe poder reunirse y mantener correspondencia con su representante. El Tribunal Federal deduce de esta disposición y del artículo 4 de la Constitución (derecho a ser oído), que el extranjero tiene derecho a tener un representante en el procedimiento que ordena la detención y en el procedimiento del control de la detención.

294. La ley no regula la cuestión de si un extranjero indigente tiene derecho a la asistencia letrada. En su jurisprudencia, el Tribunal Federal ha precisado

que no puede negarse asistencia letrada a un extranjero indigente detenido con miras a su expulsión, al menos en el procedimiento de prolongación de la detención (ATF 122 I 49 Constitución 2c y d). En lo relativo al procedimiento del control de la detención con miras a la expulsión, algunos cantones (por ejemplo Vaud y Zug) prevén expresamente el derecho a la asistencia letrada.

X. Decreto de 24 de febrero de 1948 sobre la expresión política de los extranjeros
(párrs. 17 y 28 de las observaciones finales)

295. El Comité de Derechos Humanos ha recomendado que el decreto de 24 de febrero de 1948 relativo a la expresión política de los extranjeros sea derogado o revisado de manera que se ponga en conformidad con la garantía de la libertad de expresión contenida en el artículo 19 del Pacto. El Consejo Federal derogó el decreto relativo a la expresión política de los extranjeros el 9 de marzo de 1998, con efecto al 30 de abril de 1998.

XI. Reagrupación familiar de los trabajadores extranjeros
(párrs. 18 y 29 de las observaciones finales)

296. El Comité ha observado que a los trabajadores extranjeros que se instalan en Suiza no se les da permiso inmediatamente para reagrupar a su familia sino después de un período de 18 meses. El Comité es de la opinión de que este período durante el cual el trabajador extranjero debe estar separado de su familia es demasiado largo.

297. La reagrupación familiar de los trabajadores que residen en Suiza nunca ha sido objeto de una espera de 18 meses, sino de 12 meses. El Consejo Federal suprimió este plazo de espera de un año el 23 de octubre de 1993, al revisar su ordenanza de 6 de octubre de 1986 que limita el número de extranjeros (RS 823.21).

298. Por el contrario, los trabajadores estacionales (duración máxima de nueve meses) no tienen derecho a la reagrupación familiar. Esta situación podría cambiar próximamente.

XII. Adopción en el extranjero
(párrs. 19 y 30 de las observaciones finales)

299. Inquieta al Comité la obligación, que se impone a las personas que adopten un niño en el extranjero bajo el régimen de adopción simple, de tener que hacer una petición de adopción plena en Suiza si quieren que la adopción sea considerada como tal en este país, procedimiento que somete la adopción definitiva a un plazo de prueba de dos años durante el cual, por una parte, los padres adoptivos pueden renunciar a la adopción y, por otra, el niño solamente es titular de un permiso temporal y renovable para extranjeros. El Comité recomienda que se adopten las medidas legislativas necesarias a fin de que el niño adoptado en el extranjero obtenga, desde su llegada a Suiza, sea la nacionalidad suiza si los padres son suizos, sea una autorización de estancia o de establecimiento si los padres gozan de tal autorización y que el plazo probatorio de dos años para que se reconozca la adopción no les sea aplicable.

300. Estas observaciones y recomendaciones del Comité precisan una respuesta matizada. En primer lugar, hay que distinguir entre el hecho de que la adopción extranjera puede ser o no reconocida en Suiza.

301. A falta de un convenio internacional, una adopción extranjera puede ser reconocida en Suiza si ha sido pronunciada en el Estado del domicilio de los padres que quieren adoptar o en su Estado nacional (art. 78, párr. 1, de la Ley federal sobre el derecho internacional privado (RS 291) y si se cumplen las demás condiciones de reconocimiento de una adopción extranjera en Suiza (art. 25 a 27 y 31 de dicha Ley). Ahora bien, según la concepción suiza actual, se puede reconocer en Suiza una adopción extranjera aunque no le haya precedido ningún período probatorio o si éste es más corto que el que establece el derecho suizo.

302. Así, desde el momento en que la adopción se reconoce según el derecho suizo, el hijo adoptado goza de los mismos derechos, conforme a la legislación sobre los extranjeros, que el hijo consanguíneo. El hijo menor de 18 años adoptado por personas titulares de una autorización de establecimiento recibirá una autorización de establecimiento (art. 17, párr. 2, de la Ley sobre los extranjeros) y el hijo menor de 18 años adoptado por un titular de una autorización de estancia podrá contar con una autorización de estancia [arts. 38 y 39 de la ordenanza que limita el número de extranjeros (RS 823.21)]. El hijo que no adquiriera la nacionalidad suiza tiene, en principio, derecho a solicitar la naturalización suiza una vez haya transcurrido un plazo de 12 años (art. 15, párr. 1, de la Ley federal de 29 de septiembre de 1952 sobre la nacionalidad). Dado que entre los 10 y 20 años cumplidos los años cuentan el doble, se puede formular una solicitud después de seis años de residencia en Suiza (art. 15, párr. 1, de dicha Ley). Cuando el niño es adoptado en el extranjero por un ciudadano suizo y que se reconoce la adopción en Suiza como adopción de pleno derecho, el niño adquiere el derecho de ciudadanía cantonal y comunal de la persona que lo adopta y en consecuencia la nacionalidad suiza (art. 7 de la Ley federal sobre la adquisición y la pérdida de la nacionalidad suiza).

303. Se constata así que en un gran número de casos se reconoce la adopción mucho antes de que transcurra el período de dos años.

304. La situación es distinta cuando la adopción no puede ser reconocida en Suiza. En este caso, los padres adoptivos pueden solicitar que se acepte la adopción de pleno derecho en Suiza. Para ello, se deben reunir las condiciones del derecho internacional privado (art. 75, párr. 1, y art. 77, párrs. 1 y 2, de la Ley sobre derecho internacional privado) y del derecho interno suizos, en particular el agotamiento de un período probatorio de dos años (art. 264 del Código Civil suizo).

305. Antes de poder acoger en Suiza a un niño de origen extranjero con miras a su adopción, los padres adoptivos deben solicitar una autorización previa a tal efecto ante la autoridad competente de su domicilio en Suiza. Según la ordenanza que limita el número de extranjeros, se puede otorgar tal autorización a un niño de pecho de origen extranjero si se reúnen las condiciones del Código Civil suizo sobre la colocación de los hijos y la adopción.

306. Si no se acepta la adopción ni siquiera tras una nueva colocación, no puede prorrogarse la autorización de estancia acordada en virtud del artículo 35 de la Ordenanza que limita el número de extranjeros. Los fracasos que se han

comprobado en casos de colocación con miras a la adopción son raros. No obstante, cuando se da este caso, la autoridad autoriza a los niños a continuar su estancia basándose en los artículos 36 ó 13, letra f, de dicha Ordenanza. Según la práctica habitual, estos niños quedan libres del control federal tras una estancia regular e ininterrumpida de cinco años. Obtienen así, por regla general, una autorización de establecimiento después de cinco años. Hasta ahora, no se han dado casos de devolución forzosa. Cabe señalar además que el Convenio de La Haya (véase párr. 308) prevé en el apartado c del artículo 21 que en última instancia conviene asegurar la vuelta del niño a su Estado de origen, si el interés del niño así lo exige.

307. Además, conviene recordar que se está considerando modificar el Código Civil suizo a fin de reducir el período probatorio de dos años a uno. El artículo 264 del Código Civil sería entonces del siguiente tenor: "Se puede adoptar a un niño si los futuros padres adoptivos lo han cuidado y han contribuido a su educación durante al menos un año y si todas las circunstancias permiten prever que el establecimiento de un lazo de filiación supondrá un bien para el niño sin que ello vaya injustamente en perjuicio de la situación de otros niños de los padres adoptivos".

308. EL 16 de enero de 1995, Suiza firmó el Convenio de La Haya sobre la protección de los niños y la cooperación en materia de adopción internacional de 29 de mayo de 1993. El procedimiento de consulta relativo a este Convenio y el anteproyecto de ley federal relativo al mismo finalizaron el 30 de junio de 1997 y se ha iniciado la labor con miras a la ratificación. Estos dos elementos tienen por objeto institucionalizar la cooperación entre las autoridades del Estado de origen y las autoridades del Estado de acogida y fortalecer así la protección de los niños. Se proponen en especial medidas para luchar contra los abusos, como la trata de niños. El anteproyecto de ley federal no incluye el derecho de los niños a obtener un permiso de establecimiento en el momento de su entrada. Habida cuenta de las críticas emitidas durante el procedimiento de consulta, la cuestión de la condición jurídica de los niños que entran en Suiza para ser adoptados será objeto de un nuevo examen a fondo durante la revisión completa de la Ley sobre extranjeros.

XIII. Protección de las minorías (párr. 20 de las observaciones finales)

309. A pesar de que en la Constitución federal aún no se ha incluido disposición alguna que refleje plenamente el artículo 27 del Pacto, la cuestión relativa a la protección de las minorías es un objetivo constante para Suiza (véase segunda parte del informe, capítulo dedicado al art. 27, párrs. 229 a 244).

310. Cabe recordar que las diferentes minorías mencionadas en el artículo 27 del Pacto gozan de todas las libertades fundamentales garantizadas por la Constitución federal (y las leyes federales que de ésta se derivan), por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y por el presente Pacto. A este respecto, no se hace ninguna distinción entre las personas que pertenecen a minorías y que tienen la nacionalidad suiza y aquéllas que no la tienen (véase segunda parte del informe, capítulo dedicado al art. 27, párr. 235).

LISTA DE ABREVIATURAS

Recopilaciones de legislación o jurisprudencia y mensajes del Consejo Federal

ATF	Recopilación oficial de los fallos del Tribunal Federal de Suiza
FF	Hoja federal
RO	Recopilación oficial de las leyes federales
RS	Recopilación sistemática del derecho federal

DOCUMENTACIÓN

En la Oficina Federal de Justicia, División de Asuntos Internacionales (3003 Berna), se puede obtener la Constitución federal y el proyecto de revisión de la Constitución federal, así como todos los textos legislativos y los documentos mencionados en el presente informe.