



国际人权文书

Distr.
GENERAL

HRI/CORE/1/Add.29/Rev.1
22 February 2001
CHINESE
Original: FRENCH

缔约国国别报告核心文件部分

瑞 士

[2001年1月18日]

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 3	3
一、国土和人民.....	4	3
二、政治结构概况.....	5 - 41	5
A. 历史背景.....	5 - 14	5
B. 政府结构：联邦制.....	15 - 41	7
1. 联邦和州.....	16 - 19	7
2. 州和市镇.....	20 - 27	8
3. 联邦权力的组织.....	28 - 41	9
三、保护人权的一般法律框架.....	42 - 80	12
A. 人权主管当局和对声称遭侵权者可能给予 的补救.....	42 - 56	12
1. 刑事问题.....	43 - 48	12
2. 民事问题.....	49	14
3. 行政问题.....	50 - 51	14
4. 侵犯基本权利行为.....	52 - 56	14
B. 对侵权行为和犯法行为受害者的补偿和平 反制度.....	57 - 62	16
C. 宪法对基本权利的保护.....	63 - 72	17
D. 将国际人权文书纳入国内法.....	73 - 75	19
E. 人权文书的条文可否在国内法院直接援引 问题.....	76 - 77	20
F. 负责保证遵守人权的国家机关和机构.....	78 - 80	20
四、信息和宣传.....	81 - 88	20

导 言

1. 瑞士这个欧洲腹地的小国，以其地理环境对比鲜明、景观独特而形成一个人多采的国家。瑞士丰饶的文化多样性正是其天然的异彩纷呈的反映。由此形成的显著差异，是瑞士个性的根本要素。

2. 瑞士的政治制度和法律结构是由其地理和文化的多样性形成的。瑞士民族是一种意志的体现，即联邦国家在政治上和历史上是以前 26 个州结成联邦的决心为其基础的。瑞士的联邦制考虑到每一个州对独立的向往。因此，现代瑞士的联邦性质特别突出。这使得它能够在协商一致、和平共存的基础上应对现代世界的诸多挑战，如经济动荡、国际社会的相互依存、社会的变革，环境的保护等。

3. 本核心文件介绍瑞士文化、历史、政治和法律的多样性。编写的根据是联合国为建立国别报告第一部分而提示的指导方针。其大要内容遵循指导方针提出的要点，即：土地和人民、政治结构概况、法律制度概况，其中包括人权的保护¹及信息和宣传。

一、国土和人民²

4. 下表列出有关瑞士人口特征的当前统计资料。

面 积	41,285 平方公里
人口总数	7,164,444
人口划分	5,757,814 瑞士人 1,406,630 外国人
外国人口划分	1,254,001 来自欧洲 46,955 来自美洲 35,446 来自非洲 67,386 来自亚洲 2,568 来自澳洲和大洋洲 274 无国籍人士
外国人口与常住人口的百分比 ³	19.6% (男性人口的 21.4%，女性人口的 17.9%为外国人)
性别划分	48.9% 男 51.1% 女

年 龄	15 岁以下：人口总数的 17.4% (男性人口的 18.3%，女性人口的 16.6% 为 15 岁以下) 65 岁以上：人口总数的 15.3% (男性人口的 12.7%，女性人口的 17.8% 为 65 岁以上)
城市人口	67.1%
婚姻状况	42.1% 单身 46.3% 已婚 5.8% 鳏寡 5.8% 离婚 (1999 年有结婚 40,646 宗，离婚 20,809 宗；离婚率持续上升，照当前趋势数年内离婚率将达 50%)。
语 言(1990 年)	63.7% 德语 19.2% 法语 7.6% 意大利语 0.6% 罗曼语 8.9% 其他语言
宗 教(1990 年)	46.1% 天主教 40% 基督教 2.2% 穆斯林 1% 正教 0.3% 犹太教 0.2% 旧天主教 7.4% 无宗教 1.3% 其他宗教 1.5% 未声明
产后死亡率(1998 年)	每 1000 活产 4.8 宗
生育率(1998 年)	每 1000 居民 11 人
出生率(1998 年)	1.46
单亲家庭	总数： 83,263 女： 71,082 男： 12,181
预期寿命(1997/98 年)	女： 82.5 岁 男： 76.5 岁
国内生产总值(1997 年)	3,225.72 亿瑞士法郎
年平均人均收入(1997 年，固定价格)	45,330 瑞士法郎

通货膨胀率	1991年: 5.9% 1993年: 3.3% 1996年: 0.8% 1998年: 0.0% 1999年: 0.8%
失业率 ⁴	1997年: 4.1% (4.3% 男, 3.9% 女) 1998年: 3.6% (3.2% 男, 4.1% 女) 1999年: 3.1% (2.7% 男, 3.5% 女) 失业率继续下降。 但上列数字只包括在(区级)就业办公室登记的人。
文盲	据最新估计, 既不能读又不能写的人(可能未受过教育)约在20,000至30,000之间。

二、政治结构概况

A. 历史背景

5. 20世纪瑞士的体制机构和政治组织, 大体上反映着这个国家七百年来的历史传统。政府形式的变化主要是城市化和因领土扩大而叠加的结果, 而不是动乱、革命或武装征伐的结果。瑞士是在政治意愿的基础上发展成为一个国家的。瑞士与周边各国不同, 其个性并不是以民族语言或统一的文化或民族传统为其基本成份的; 而是瑞士居民不顾他们不同的语言和文化传统在共享一个政治信念的基础上形成的。其共同基础是忠于联邦国家的价值、直接民主, 以及文化和语言的多样性。区域自治这一主旋律贯穿着瑞士联邦的全部历史。瑞士自16世纪以来实行的中立政策极大地帮助了国家坚持其多文化的内部团结统一并保护瑞士免受外来的侵略。

6. 直到法国大革命之前, 瑞士是一个多个国家(州)的联合体, 它们联合起来起初是为了共同保卫独立, 对付哈布斯堡王朝的领土要求, 后来则是为了征服某些领土(属国)。当时, 各州之间的关系不是受宪法的管辖, 而是受盟约的约束。联邦各州之间的共同政策只能是逐渐形成的, 因为起初, 各州之间在政治上和宗教上的差异是不可逾越的。

7. 1798 年，拿破仑督政府的军队占领瑞士，其后曾按法兰西共和国模式建立统一的海尔维第共和国，废除了对属国的特权，保障了宗教信仰和新闻自由。1803 年，拿破仑一世通过颁布称为“调解法案”的新宪法，结束了联邦派与集权派之间的争斗，使瑞士再度成为联邦。中央政府的权力只限于外交政策和维持法律与秩序，而各州在所有其他领域仍然保持主权国的地位。

8. 1815 年的维也纳会议确认瑞士的独立和中立是保持欧洲稳定的重要因素(瑞士脱离神圣罗马帝国的独立在 1648 年的维斯特伐利亚和约中已经得到承认)。瑞士从此再度形成一个由 22 个相当独立的州通过同盟条约组成的联合体。现在瑞士的外部边界也是那时确定的。

9. 1830 年 7 月法国发生的革命也触发了瑞士一场自由运动。12 个州的民众运动促成了以主权在民和代议制民主原则为基础的自由派宪法。这些宪法与 1815 年的《联邦公约》相抵触，于是不得不修改该《公约》，结果加强了中央集权。主张自由的各州与保守的天主教各州之间发生了一场短暂的内战(桑德班战争)，结果主张自由的州获胜并于 1848 年制定了第一部《联邦宪法》，这是从多国联邦向联邦国家迈出的决定性一步。在欧洲王朝复辟的乱局中，瑞士却以一个体现进步的共和国思想的国家出现了。宪法赋予联邦以新的权力，特别是在外交政策、海关、邮政、货币以及一部份军队事务方面。目前的国家组织形式就是那时确立的，其基础是分权制；按照美国模式议会采取两院制，其意图是在中央集权和联邦制这两种倾向之间取得平衡。

10. 1874 年全面修宪强化了中央权力和公民权利而削弱了州的权力：联邦被赋予的权力除其他外还包括军事和社会立法，立法方面的全民公决制度从此诞生。在联邦法律发展过程中其他一些标志性事件还有：1877 年的《工厂法》(该法律规定对工厂实行巡视、减少工作时间和禁止使用童工)、1881 年的《商法》、1907/1912 年的《民法典》、1911 年的《疾病及事故保险法》、1937 年的《刑法典》以及 1946 年的《老年人和事故幸存者保险法》。

11. 载入《宪法》的半直接民主制度(民众创议、全民公决、议会)是不同文化之间和平共处的一个不可缺少的因素，因为它加强了语言上和政治上少数群体在决策过程中的作用。这一制度谋求各方都能接受的妥协。这意味着，例如，民族语言上的少数群体能够在行政部门有相应的代表。自 1959 年以来，已习惯于在

联邦一级视各政党的实力在政府中按比例分配部长职务(称为“奇妙公式”)。这一制度也称为“协合民主”，是长期演进的产物。

12. 男女权利平等的确立较为晚近。1971 年妇女在联邦一级取得了选举权。其他重大步骤有：1981 年在《宪法》中写入有关男女平等的条文；1985 年新的《婚姻法》中确认配偶的平等权利以及 1995 年的《男女平等法案》(限于就业领域)。

13. 1978 年经人民和各州批准设立汝拉州作为瑞士的第二十六个州，此事证明瑞士具有民主的特性和改变自己的能力。

14. 从 1960 年代中期开始为全面修改联邦宪法进行筹备工作。经过再次失败后，1990 年代初期拟定了一份新的宪法草案。新版本以广泛的政治共识为基础，对宪法的文字和实质都进行了修正和更新，旨在全面反映成文和不成文的宪法法律并突出表述国家的特征。新宪法于 1999 年 4 月 18 日获人民和各州通过，并于 2000 年 1 月 1 日生效(全文附后)。*

B. 政府结构：联邦制

15. 瑞士的历史和文化多样性使真正意义上的联邦制成为必要：经验表明只有组成这个国家的各方的多样性得到保障，国家的统一才有保证。

1. 联邦和州

16. 瑞士联邦制的特点是承认各州的主权。因此，中央政府与各州之间的权力分享是以归属原则为基础的。联邦只享有按宪法规定归属于它的权力，而各州则享有主权，它们的主权不受宪法的限制；因此各州行使所有没有授给联邦的一切权利(1999 年 4 月 18 日瑞士联邦宪法第 3 条、联邦法律汇编 101)。

17. 随着向联邦国家变化，中央政府作为一个常设机构，承担起更多的任务，使得联邦与各州之间的权力分享更为复杂。现今，有些领域已经成为联邦全面的、甚至独占的职权范围，其中包括外交事务、海关、货币政策、邮政和电信、武装部队和有关核能的立法、动物权利、交通运输(铁路、缆车、水运、航

空、航天)以及气象。其他部门如宗教信仰、警察和社会福利,则完全属于各州的职权范围。

18. 在其他一些领域,联邦法律和州法律并存,权力的分工较不明确。在许多情况下,联邦立法机构和各州都实行立法。民法、刑法、社会保险和公路交通都是如此。另外还有一些领域,如税收、医疗保险和公共教育,立法权力是分享的。

19. 根据联邦的权力划分,联邦政府有权就职业培训立法,而公共教育则属于各州自己的职权范围。这使得各州的学校之间出现极大的差别(例如:每班学生人数、假期、作息时间表等等)。

2. 州和市镇

20. 市镇是联邦国家最小的政治单位。瑞士有大约 3,000 个市镇,面积大小差异很大。各市镇在州立法规定的限度之内保障其独立(宪法第五十条)。市镇的自治,其最明显的特点是在税收事务上享有主权。它们的组织方式并不划一;有许多市镇仍由全镇大会行使权力,凡有投票权的居民都可以参加;有些比较大的市镇设有市镇议会。执行权归市镇委员会,多数情况下这是民众直接投票选举产生的权力平等机构。

21. 居民积极参与市镇的生活。因此瑞士的民主制度其特色就是地方的政治、社会和文化生活十分活跃。地方上的民主体现包括政党、志愿者协会和学会、文化活动、节日、展览、音乐会,以及数目极多的图书馆和博物馆。

22. 在国家的权力等级中,从市镇(最低一级)上升到联邦(最高一级),而州居于中间,是国家政治结构的关键环节。

23. 瑞士有 26 个州。最年轻的一个州是 1978 年根据宪法的一项修正案由人民和各州接受成立的汝拉州,在那以前该州领土受伯尔尼州主权管辖。

24. 每个州有本州的宪法和法律。立法权力由通常以按比例代表选举产生的一院制州议会行使。司法和行政权力归州委员会,或称执行委员会,该委员会由人民选举产生,限定任期,按联邦委员会同样的原则组织:主席每年轮换,委员

* 附件可到联合国人权事务高级专员办事处查阅。

权力平等。还应指出的是，在政府和州法官的选举中，以及在选举下一级司法官员时，都采用举手表决方式，公民大会就本州事务投票时也采取这一方式。

25. 妇女取得投标权在州一级是 1959 年至 1990 年(在联邦一级是在 1971 年)实现的。到 1999 年 8 月，州议会议员中妇女已占 24.1%，州政府成员中妇女已占 20.4%。妇女首次选入州政府是 1983 年。

26. 在组建法院方面，各州享有主权。州的司法系统一般以最高法院(称为州法院)为首，是民法和刑法判决的上诉法院，可撤消下级法院的判决。根据 1943 年 12 月 16 日《联邦最高法院组织法》第 98(a)条(RS173.100)，各州须建立行政法庭以适用联邦的行政诉讼法。据此，行政复议可提交州行政法庭，也可提交独立的上诉委员会。此外，根据新的联邦宪法第 29 条，每一个人皆有权要求在司法或行政审判中公平断案和在合理时限内结案。宪法第 30 条规定，凡案件必须经法庭审理者，当事人有权要求依法组成的具有司法管辖权的法庭进行审理，并须独立司法、不偏不倚。

27. 公民的政治权利在州一级比在联邦一级广泛。州政府由人民直接选举，若干州的法律与联邦法律不同，不仅承认宪法创议权，也承认立法创议权，即足够数目的公民可以提出新的立法或对现行法律的修正案供民众投票通过。在州一级也有自愿或强制的公决制度(如关于税收或行政事务)。

3. 联邦权力的组织

(a) 行政权：联邦委员会

28. 联邦委员会是一个权力平等的政府，有七个委员，他们拥有平等的权力。每一委员都由联邦议会选举产生，任期四年；他(或她)可无限期连选连任。实际上一般都是连选，从而保证瑞士政策的连续性和稳定性，无论联邦委员会，还是其委员都不可能被议会罢免。有句谚语反映这个原则：“联邦委员会很听话，但是不辞职。”

29. 联邦议会全体大会(两院联席)每年从联邦委员会七名委员中选举一人担任总统。他或她仅仅是平等的一员，没有任何特别的权力，总统的主要职能是主持政府会议和履行代表国家的职责。

30. 联邦委员会每一委员担任一个部长，他(或她)在政府中代表该部的利益。作为一个权力平等的机构，联邦委员会只能经协商一致或简单多数采取决定，每一委员都对集体决定负责。

31. 联邦委员会的组成方式代表着语言、宗教、地区和政治上的一种微妙平衡。传统上，拉丁语(法语和意大利语)少数在联邦委员会中永远至少有二位代表，而大州(苏黎士州、伯尔尼州和沃州)原则上都有代表。自 1959 年以来，实行一个称为“奇妙公式”的政治妥协方案，使国内四个最大的政党——激进民主党、天主教民主党、社会民主党(各二人)和中间民主联盟(一人)——在联邦委员会中取得了永久性地位。

32. 从 1848 年到 1984 年，联邦国务委员都是男性。第一位女性的联邦国务委员是 1984 年当选的(任职至 1989 年)。第二位和第三位女性联邦国务委员是 1993 年和 1994 年分别选出的。

33. 联邦委员会行使传统的行政职能(宪法第 174 条至 180 条)。它负责国家的发展和政治管理，保证维持法律和秩序，保护国家内部和外部的安全。它对尊重和执行宪法、法律和联邦最高法院判决实行监督，并酌情采取必要措施保证其执行。在联邦最高法院不具有司法管辖权的少数几个领域，联邦委员会是最高上诉机关。联邦委员会作为国家元首的职能，使其在国外代表瑞士并捍卫瑞士联邦的利益；它还批准由联邦议会通过的国际条约。应该指出，有些条约的缔结无须议会批准，即联邦委员会根据法令授权缔结的条约或国际条约，以及范围有限的条约。

(b) 立法权：联邦议会

34. 瑞士的两院制议会本来是封建制度的直接结果。联邦议会由联邦院和国民院组成。联邦院共有四十六个席位，即每州二席(半州只有一席)，不论其面积大小、人口多少。国民院由二百位人民代表组成，按各州人口比例分配。虽然联邦院代表选举产生的方式由各州自己决定(大都采取多数表决方式)，但国民院代表却统一按人口比例选举产生。

35. 妇女自 1971 年起在联邦一级拥有政治权力。国民院女性议员所占比例，从 1971 年的 5% 增加到 1999 年大选后的 23.5%。联邦院议员中妇女占 19.6%。

36. 议会任期四年。两院每年各举行例会四次。两院权利相同，任何法令法规草案，必须以相同措词分别在两院批准才可认为通过。如果一项草案在两院之间产生分歧意见，则其文本在两院之间往返传递反复修正，直到分歧得到解决为止；如果三次往返之后分歧仍然存在，则由两院有关委员会成员开会协商。如果他们仍不能达成一致意见，该草案即遭否弃。议会两院还有权授权联邦委员会批准国际条约(见上文第 33 段)。

37. 联邦议会联席会议选举联邦委员会委员、总统和联邦大法官，联邦法官，战时还选举武装部队总司令。国民院和联邦院的联席会议还审议联邦最高当局之间的司法管辖争议的裁决和申请赦免事项。

38. 任何法律文书的生效日期，通常在两院最后表决时予以确定。两院也可以留待联邦委员会作出决定。但是全民公决则必须在《官方公报》宣布后一百天内举行。自 1874 年以来，宪法规定了自愿公决的权利。因此，一项法令在联邦议会通过后一百天内，如果收集到五万名有选举权公民的有效签字，表明他们要求将该法令交给民众批准，则该项法令必须由全民表决，并经参加投票者过半数赞成才能生效。如有至少八个州提出要求，也要举行全民公决(同上，第 141 条)。因此，立法只能在一百天公决期之后生效。自愿公决程序适用于不得废除和无限期缔结的国际条约、规定加入国际组织为其成员的国际条约，以及导致多边统一法律的国际条约(同上，第 141 条 1(d)款)。修订宪法、加入集体安全组织或超国家团体，都必须取得人民和各州的双重同意，紧急联邦立法，如果没有宪法的依据、有效期超过一年的也照此办理(宪法第 140 条 1(c)款规定的强制公决)。此类立法必须在联邦议会全体大会通过后一年内付诸表决(同上，第 140 条 1(c)款，最后)。

39. 1981 年以来，宪法还确认有关部分修正宪法的民众创议的建议权(同上，第 138 条，及后)。为此目的，必须在十八个月内收集十万名公民签名。议会不得阻止民众创议提交表决，但如不符合形式与内容一致的要求或违背国际法的强制规范时，可以宣布该创议为不予受理或无效。因为此类创议只涉及宪法修正案，所以必须经人民和各州批准才能通过。

(c) 司法权：联邦最高法院

40. 联邦最高法院是全国最高司法机关。由法官三十人和助理法官十五人组成(法院组织法，第 1 条 1 款)。另外十五位助理法官根据不同的联邦决定进行工作。联邦最高法院设在洛桑。联邦保险法庭是一独立的社会保险法庭，由常任法官和助理法官各九人组成(法院组织法，第 122 条和第 123 条 1 款)，设在卢塞恩。联邦最高法院内设有公法处和民法处各二个，债务执行和破产法庭一个，起诉处一个，联邦刑事法庭和刑事上诉法庭各一个。

41. 联邦最高法院不仅在刑事、民事、行政诉讼中保证对联邦法律的尊重，也在宪法事务中保证之，即在州的行为侵犯宪法权利时可以得到公法的补救。联邦最高法院受理州法院判决作最后裁决时，能有助于保证州的法律与联邦法律保持一致并使联邦法律得到统一的适用。联邦最高法院负有实施联邦法律和国际法的责任(宪法第 191 条)。

三、保护人权的一般法律框架

A. 人权主管当局和对声称遭侵权者可能给予的补救

42. 联邦结构意味着联邦与州一级的权力错综复杂，相互重叠。虽然刑法和民法(包括商法)是统一的，但其实施主要是各州的责任。决定司法组织和很大程度上决定司法程序的权力在于各州。尽管如此，2000 年 3 月 12 日的宪法修正案(与第 122 条第 1 款和 123 条第 1 款有关)允许联邦统一民事和刑事程序。行政法律不是州一级就是联邦一级的。一般而言，在瑞士对侵犯人权行为可在普通民事、刑事、行政或宪法法院起诉。

1. 刑事问题

43. 虽然 1937 年 12 月 21 日的瑞士刑法典(CPS, RS311.0)已进行过多次修改，(全文附录于后)统一了刑法的大部分实质内容，但刑事审判主要由各州负责。因此，瑞士有 26 种不同的刑事司法制度。瑞士正在编写刑事程序联邦法典。下文仅叙述了所有各州相同的主要程序特点。

44. 当主管当局(通常警察)发现或获悉某一犯罪行为时, 刑事审判制度开始起作用。当局随即提起刑事诉讼, 开始调查。根据有关州适用的规则, 警察对案情进行不同程度的调查, 然后交给审查部门。如无充分证据, 诉讼即终止。审查当局必须查明构成犯法行为的要素并决定是否应该审前拘留被告。如果证据不足, 案件就不予受理。如果证据充足, 检查当局就起诉。随后初审庭和在上诉时, 州上诉法院有权决定被告是否有罪并酌情判刑。联邦最高法院的上诉法院作出终审裁决。

45. 有些严重罪行(如叛国罪或涉及到使用爆炸物的罪行)完全属联邦管辖(CPS, 第 340 条)。联邦刑事法院实施 1934 年 6 月 15 日联邦刑事程序法(RS 312.0)。上诉由联邦最高法院的特别上诉法院审理。

46. 现役军人、联邦和州政府官员和雇员如其行为涉及到国防以及平民如果在武装冲突期间违反国际公法, 只要所涉行为根据 1927 年 6 月 13 日的军事刑法典(CPM, RS321.0), 应受惩处, 则受军法和军事法庭审判。然而, 这些既非特别法律又非特别法庭(1979 年 3 月 23 日军事刑事程序的正式依据, PPM, RS322.1), 因为所依据的程序与一般管辖法院的程序十分相似。一般刑事法典和军事刑事法典载有许多相同的条款, 包括 1994 年通过的反对种族歧视的规则(分别为 CPS, 第 261 条之二和 CPM, 第 171 条(c)款)。上面提到的人员可由民事法院审判不属军事刑事法典范围的犯法行为。

47. 适用于儿童和青少年的刑法与适用于成年人的刑法一样, 由瑞士刑法典规定(一般条款, 第四节)。各州指定有资格处理儿童和青少年的当局和要遵循的程序(CPS, 第 369-371 条)。对州当局的裁决可向联邦最高法院上诉法院提出上诉。目前正对刑法典进行修正, 结果有关儿童和青少年的刑法条款将会与有关成年人的刑法条款分开。

48. 自 1974 年 3 月 22 日通过联邦行政刑事法律法案(DPA, RS313.0)以来, 联邦行政当局有权调查和审判违反联邦行政法律刑事条款的罪行。然而, 只要有关部认为应该实行处罚或判刑, 案件卷宗即转交州检察官办事处, 请主管法院重视。受联邦行政当局刑事裁决的任何人可要求由法院审判。

2. 民事问题

49. 这方面的管辖权在初审阶段属于地区法院，地区法院实行州程序。在上诉阶段，争端由州法院和联邦最高法院解决(请求改判或取消判决)。根据法院组织法第 41 条第 1 款(b)项，联邦最高法院，除该条提到的情况外，是有资格审理私人个人或社区对联邦提起的民事诉讼的唯一机构，只要争端价值至少为 8,000 瑞郎以上。其它争端如系特例也可提交联邦最高法院，但需经当事各方明确同意(同前，第 41 条第 1 款(c)项和第 42 条)。在这样的情形中，联邦最高法院适用 1947 年 12 月 4 日联邦民事程序法(RS 273)。如果联邦最高法院没有管辖权，对联邦的民事诉讼则提交州法院，除非联邦法另有规定(法院组织法，第 41 条第 2 款)。

3. 行政问题

50. 在州一级，对政府的裁决通常可向执行机构、独立上诉委员会或行政法庭提出上诉。如果根据行政法对州终审裁决可直接上诉联邦最高法院，各州则必须指定司法当局作为州终审机构。

51. 对于州或联邦当局依据联邦法律作出的决定原则上根据行政法律可上诉到作为终审法院的联邦最高法院。然而，法院组织法第 99 条至 102 条规定此种情况不适用于完全属政府管辖和最终属联邦委员会管辖的某些争端。然而，瑞士设有联邦上诉委员会，例如瑞士申请庇护委员会，其裁决为最终裁决。

4. 侵犯基本权利行为

52. 除了上述行政法律补救措施外，声称其基本权利遭到侵犯的人能得到的主要法律补救办法是向联邦最高法院提起公法上诉。这种补救属辅助性质，主要是为了作为对州当局终审决定和州一级就违反宪法权利和直接适用的国际人权条约规定的条款作出的裁决提出上诉的手段，因为只要有可能诉诸其它补救措施，包括向刑事上诉法院提出取消判决申诉、改判或取消判决的民事诉讼和行政法律诉讼，联邦最高法院则不受理此种补救请求。

53. 法院组织法的有关条款如下：

“第 84 条

1. 对州一级作出的裁决或判决可基于下列理由向联邦最高法院提出上诉：

- (a) 侵犯公民宪法权利；
- (b) [……]
- (c) 违反国际条约，州一级的裁决违反民法或刑法规定的情况除外；
- (d) [……]

2. [……]

第 85 条

联邦最高法院也审理：

- (a) 有关下列情况的上诉：公民投票权；州一级选举和投票 [……]；
- (b) [……]

第 86 条

- 1. 公法上诉只能针对州终审裁决。
- 2. [……]”

54. 联邦最高法院履行职责时必须考虑一重要限制因素：宪法第 191 条要求它适用联邦立法和国际法。这项规定着眼于民主，因为其目的旨在防止法院宣布经全民公决并被人民接受即使是默认的案文无效。虽然它不排除联邦最高法院裁定某一联邦法律与宪法相左和呼吁立法弥补这种情况，但可以说联邦宪法并非左右一切。

55. 如果欧洲人权法院裁定瑞士违犯了 1950 年 11 月 4 日欧洲保护人权与基本自由公约(欧洲公约，RS 0.101)或及其议定书，申诉人可依据法院组织法第 139 条要求修正联邦最高法院判决。有关条款内容如下：

“第 139 条 a

1. 修正联邦最高法院的裁决或下级当局的裁决的要求应予以受理，只要欧洲人权法院或欧洲委员会部长委员会承认有关违反 1950 年 11 月 4 日保护人权与基本自由公约或及其议定书的个人申诉有充分根据和只有通过此种修正才能取得补偿。

2. [……]

3. 即使州法律没有对上述理由的修正要求作规定，州当局仍有义务考虑修正请求”。

56. 1968年12月20日联邦行政程序法(RS 172.021, 第66条第1款(b)项)、联邦刑事程序法(第229条第4款)和联邦军事刑事程序法(PPM, 第200条第1款(f)项)也载有这方面的规定。

B. 对侵权行为和犯法行为受害者的补偿和平反制度

57. 认为其权利遭到侵犯的人可依据上述补救措施和有关州的程序和司法组织采取法律行动。

58. 针对行政决定的民事诉讼和上诉通常旨在为损失或伤害获取补偿(恢复原状、取消行政决定、弥补损害、对非经济损失进行赔偿)或确定所涉权利受到侵犯(争取通过法律作出决定的行动)。原则上，针对公共当局的民事诉讼属一般法律范畴；然而，各州有权颁布有关州当局的责任的特别法律。如上文所示，在争端价值至少为8,000瑞郎时，唯联邦最高法院才有权审理针对联邦的民事诉讼(见上文第49段)。瑞士有与公共当局责任有关的特别联邦法律，如1958年3月14日关于联邦、其当局的成员及其官员的责任的联邦法(责任法；RS 170.32)、1905年3月28日关于铁路和轮船公司以及邮政服务部门的民事责任的联邦法律(RS 221.112.742)和1983年3月18日关于在与核能有关的事务中的民事责任的联邦法律(LRCN；RS 732.44)。

59. 在刑事案件中，提起刑事鉴定诉讼的可能性可以使犯法或犯罪行为受害者参与诉讼，以便维护他的公民权。

60. 公共官员犯下的有罪行为可引起官员个人的责任甚至国家的责任。出于清偿能力的考虑，瑞士法律允许受害者或其委派人直接起诉政府。有些情况受害者甚至必须这样做(责任法第3条)。

61. 在军事案件中，如果犯法行为根据军事刑事法典应受惩罚，军事刑事程序法第163条和第164条可以使受害方向军事法院要求补偿。

62. 1991年10月4日通过的给犯法行为受害者的联邦援助法(LAVI；RS 312.5)对给刑事罪行受害者援助作了规定。其目的是向其身体、性或精神完整以及

其家庭受到直接侵害的受害者有效援助。该法规定援助可包括公共或私人咨询中心提供的咨询、对受害者的保护和保护他在对涉嫌肇事者的刑事诉讼中的权利(例如采取措施,保护受害者的个性、程序权利和提出刑事赔偿要求的权利)以及在有些情况中,由有关州提供的经济或非经济补偿。

C. 宪法对基本权利的保护

63. 联邦宪法载有一整套基本权利。触犯这些权利均可引起诉讼行动。

64. 宪法明确规定:

- 人的尊严(第 7 条);
- 法律面前人人平等(第 8 条);
- 公正待遇和遵守真诚原则(第 9 条);
- 生命和个人自由权(第 10 条);
- 保护儿童和青年人(第 11 条);
- 危难时获得救济的权利(第 12 条);
- 隐私权(第 13 条);
- 缔婚和建立家庭权(第 14 条);
- 宗教和良心自由(第 15 条);
- 意见和信息自由(第 16 条);
- 媒体自由(第 17 条);
- 语言自由(第 18 条);
- 受初级教育权(第 19 条);
- 科学自由(第 20 条);
- 艺术自由(第 21 条);
- 集会自由(第 22 条);
- 结社自由(第 23 条);
- 住所自由(第 24 条);
- 防止被驱逐、引渡和遣返的保护(第 25 条);
- 财产权(第 26 条);
- 经济自由(第 27 条);

- 工会自由和罢工权(第 28 条);
- 适当程序(第 29 条);
- 有关法律诉讼的具体保障(第 30 条);
- 有关剥夺自由的保障(第 31 条);
- 公平审判权(第 32 条);
- 请愿权(第 33 条);
- 政治权利(第 34 条)。

65. 基本权利必须通过法律制度来实现(宪法第 35 条第 1 款)。对基本权利的任何限制必须有法律依据。严重限制必须有法律规定,明显和迫在眉睫的危险情况除外。对基本权利的任何限制必须以公共利益为理由或为了保护他人的基本权利并且必须与所要追求的目标相称。此外,基本权利的实质不容侵犯(宪法第 36 条)。

66. 鉴于每个州有自己的宪法,因此州一级也有基本自由一览表。仅除了非常罕见的情况外,即州一级规定的基本自由提供的保护超出书面或非书面联邦宪法法律所给予的基本自由,否则联邦最高法院视之为不容置疑的自由。

67. 还应该指出,欧洲公约的实质性条款凡保证给予个人更好保护的,即为上文提到的宪法权利的补充。与宪法自由有关的物质规定和权利可直接适用。它们对联邦和州一级的立法者、法院和行政部门有约束力;公民可直接予以援引。

68. 瑞士已批准了其它人权条约。实施这些条约的办法在有些情况中没有欧洲公约规定的办法有效。有关规则能否直接适用关系到能否在国内法院,特别是能否由依据公共法律提出的上诉控诉侵犯这些条约的行径。例如,1966 年 12 月 16 日的《公民权利和政治权利国际公约》(RS.0.103.2)第 6 条至第 27 条是对传统人权的保障。这些权利可直接适用;联邦最高法院以对待欧洲公约规定的权利同样方式来对待这些权利。另一方面,联邦最高法院在许多情况中假定因加入国际条约产生的国际义务更为实际;它们需要由立法人员予以阐述和颁布;它们原则上不确立可在法院援引的个人权利(见下文 E 节)。

69. 然而,宪法第 165 条规定,必要时可宣布无宪法依据的联邦立法刻不容缓和立即生效;由此种办法执行的立法必须在获得议会通过的一年内由人民和各州批准。

70. 这项规定的目的是既要保证立即执行立法又要兼顾到限制由此产生的对民主权利，特别是基本自由的限制或侵犯。

71. 对行使个人自由的任何限制必须有明确的法律依据。对这条规则有一个例外，那就是所谓的“一般警察权力”原则。由于立法者不能预见到对治安和法律秩序的一切威胁，因此无法制定针对这些威胁的保护规则，联邦最高法院承认行政当局有权依据一般警察权力甚至在没有任何法律依据的情况下采取必要措施，在严重动乱期间重建法律秩序或保护法律秩序免受明显和迫在眉睫的危险。宪法第 185 条授权联邦委员会颁布命令和紧急警察令。为了防止滥用和违反法治原则，联邦最高法院对行使权力的方式认真监测。此外，命令和紧急警察令的有效期受到严格限制(宪法第 185 条第 3 款)。

72. 基本自由的任何减损必须符合自 1974 年以来生效的欧洲公约第 15 条的要求或自 1992 年以来生效的《公约权利和政治权利国际公约》第 4 条。

D. 将国际人权文书纳入国内法

73. 瑞士是一个单一传统国家：国际条约一俟联邦委员会批准从对瑞士生效之时起即为联邦法律的一部分，无须通过将其纳入国内法律制度的特别法律。这条原则一方面可以从宪法第 191 条推论，其中规定在所有情况中，联邦最高法院应适用联邦法和国际法；另一方面可根据宪法第 189 条第 1 款(c)项推论，它在宪法管辖框架内也对国际条约遭到侵犯时提出的上诉作了规定。

74. 联邦最高法院在最近的裁决中常常承认国际公法超越国内法。结果，国内法条款如果违反国际法则不予适用。联邦最高法院认为如果国际公法优先的情况产生于旨在保护人权的国际法规则，那就更有必要用此种方式解决争端。这也是联邦委员会的正式立场(见附录 1989 年 4 月 26 日联邦司法局和国际公法司关于国际法和国内法在瑞士法律制度中的关系的联合意见)。

75. 瑞士批准的与人权和基本自由有关的国际条约可在下列网址参阅：
www.bk.admin.ch/ch/f/rs/0.10.html.

E. 人权文书的条文可否在国内法院直接援引问题

76. 上文已经指出，议会通过的国际条约，一俟交换批准文书即构成缔约方的国际义务。因此条约不仅具有国际效力而且也具有国内效力，即它立即成为瑞士法律的一部分并立即对当局有约束力。此外，国际条约条款可由公民在法院直接援引并且如果系不须补充立法即可生效的规定即构成当局作决定的依据。这方面的先决条件是以此种方式援引的国际公法条款内容非常清楚和具体，构成作决定的依据。不可直接适用的条文必须由立法部门加以阐述和具体化(见上文第 68 段)。

77. 归根结底，在具体情形中某一条文或条约是否可以即刻生效，这得由法院决定。

F. 负责保证遵守人权的国家机关和机构

78. 瑞士在联邦和州一级有各种官方机构，负责在具体领域保护人权。这里应特别提到下列联邦议会外委员会：外国人问题联邦委员会、难民问题联邦委员会、妇女问题联邦委员会、青年问题联邦委员会、反对种族主义联邦委员会和协调家庭问题联邦委员会。另外，联邦内政部男女平等问题局在许多州有相应的部门；联邦外交部有专门负责人权事务的司。上述官方机构没有权利在法院或针对侵犯人权行为肇事者采取直接行动。

79. 伯尔尼市、苏黎士市和温特图尔市以及苏黎士州、巴塞爾城市半州和巴塞爾乡村半州均设有“监察员”，在私人个人与行政当局的关系方面向个人提供援助。反对种族主义联邦委员会的责任包括告诉公民他们在与联邦行政当局的争端中有何种法律补救措施、解释事件和设法和解，但委员会没有任何决策权。

80. 一般来说，尊重和保护人权是州和联邦的所有公共当局特别是警察和法院的责任。

四、信息和宣传

81. 当联邦委员会计划批准一项公约时，它就启动与感兴趣的主要各方(各州、各政党、大学、非政府组织等)的协商进程。在此基础上，它决定是否应该建

议议会通过条约。必要时，它致函联邦议会，请其注意此种承诺的范围和后果。此函发表在 *Feuille fédérale*(联邦官方公报)上；因此感兴趣的公众成员可以查阅。议会关于该问题的辩论是公开的并通过媒体加以宣传；除了这些辩论外，批准一项公约常常是大学和学校组织的会议、讲习班和研讨会的讨论主题。

82. 每项公约包括与人权有关的公约一经批准就用德语、法语和意大利语三种官方语言发表在 *Recueil officiel des lois fédérales*(联邦法律正式汇编)和 *Recueil systématique du droit fédéral*(联邦法律系统汇编)上。某些条约也翻译成第四种民族语言，罗曼语。因此，条约为主管当局所知并让所有公民容易了解。

83. 瑞士考虑到有些条约案文的重要性，对其进行专门宣传。《世界人权宣言》就属于这样的情况，它作为 1982 年关于瑞士人权政策的报告附件发表在 *Feuille fédérale* 上并翻译成第四种民族语言。《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不可容忍和歧视宣言》也属于这种情况，它于 1988 年庆祝《世界人权宣言》40 周年时(用三种官方语言)发表在 *Feuille fédérale* 上。

84. 非政府组织在通过出版物、研讨会和公众认识运动在瑞士国内外宣传人权公约方面发挥的关键作用也应该加以考虑，其中若干非政府组织得到联邦的财务援助。

85. 提交人权条约监测机构的报告是由联邦政府与联邦和有关州当局合作在联邦外交部国际公法司、联邦司法和警察部联邦司法局、联邦内政部男女平等局或联邦经济事务部经济事务国务秘书处协调下编写的。

86. 如果报告在提交之前没有经过公共辩论，则常常征求感兴趣的各方(包括议会委员会)的意见。此外，有关透明度的联邦法律正在起草之中。

87. 瑞士发表有关国际机构审议瑞士报告的结果，从而促进公共辩论，讨论与瑞士保护人权有关的情况、变化和问题。

88. 最后，大量信息和许多官方文件可在互联网上参阅(www.admin.ch)。

注 释

¹ 为了与国际人权条约用词一致，瑞士《联邦宪法》(第 54 条第 2 款)、立法和官方文件中继续使用法语词组“droits de l’homme”表示“人权”。但瑞士保留在某些文件中使用更接近男女平等要求的相应表达法的权利。因此，本文件援引官方文件时使用“droits de l’homme”表示“人权”，但在一般情况下则用“droits humains”表示之。

² 本节引用的数字来自瑞士联邦统计办公室。一般采用最新数据资料，即 1999 年 12 月 31 日截止的数据。某些数字来自其他来源，主要是 1990 年最近一次的人口调查，此类数字特别标明。下一次人口调查从 2000 年 12 月 5 日开始。

³ 常住人口指在瑞士领土上全年居住的一切人，不包括季节工人、边境工人、游客和寻求庇护者。

⁴ 按国际劳工局的建议。

-- -- -- -- --