



**Международные договоры
по правам человека**

Distr.: General
2 December 2022
Russian
Original: French

**Общий базовый документ, являющийся
составной частью докладов государств-
участников**

Швейцария* **

[Дата получения: 18 декабря 2018 года]

* Настоящий документ не подвергался официальному редактированию.

** Приложения к настоящему документу доступны для ознакомления на вебсайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Общая информация о Швейцарии	4
A. Географические, исторические, демографические, социальные, культурные, экономические и правовые характеристики.....	4
1. География.....	4
2. История	5
3. Демография.....	6
4. Социальные и культурные характеристики	7
5. Экономические показатели	10
6. Статистика преступности и характеристики судебной системы	11
B. Конституционная, политическая и правовая система	14
1. Федерализм: Конфедерация и кантоны.....	14
2. Кантоны и коммуны.....	15
3. Организация федеральных органов власти.....	16
4. Законодательная власть: Федеральное собрание и народ.....	17
5. Динамика участия в выборах и голосованиях	19
6. Неправительственные и международные организации	20
III. Общие рамки защиты и поощрения прав человека.....	21
A. Ратификация международных стандартов в области прав человека	21
1. Универсальные международные договоры (в хронологическом порядке).....	21
2. Региональные конвенции по правам человека (в хронологическом порядке).....	28
B. Правовая база для защиты прав человека на национальном уровне.....	32
1. Законодательство	32
2. Инкорпорация международных договоров по правам человека во внутригосударственное право	34
3. Компетенция судебных, административных и других государственных органов в области прав человека	35
4. Возможности для правовой защиты	36
5. Международные механизмы рассмотрения индивидуальных жалоб.....	39
C. Правовая база для поощрения прав человека на национальном уровне.....	40
1. Национальные институты по защите и поощрению прав человека	40
2. Распространение информации о договорах по правам человека	41
3. Повышение информированности о правах человека посредством образовательных программ и распространения информации при поддержке органов государственной власти	41
4. Роль гражданского общества/неправительственных организаций (НПО).....	42
5. Распределение бюджетных ассигнований и тенденции в этой области.....	42
6. Сотрудничество и помощь в целях развития	43
D. Процесс подготовки национальных докладов	43

IV. Информация, касающаяся недискриминации и равенства, а также эффективных средств правовой защиты	44
А. Организация усилий правительства поощрению равноправия и предупреждению дискриминации.....	44
В. Эффективные средства правовой защиты	48

I. Введение

1. В настоящем базовом документе Швейцария представлена во всем ее культурном, историческом, политическом и правовом разнообразии. Он содержит общую информацию и статистические данные, призванные облегчить понимание политического, правового, социального и экономического контекста, связанного с осуществлением прав человека в Швейцарии¹.
2. Настоящий документ основан на «согласованных руководящих принципах представления докладов согласно международным договорам о правах человека, включая руководящие принципы подготовки общего базового документа и документов по конкретным договорам» от 10 мая 2006 года (HRI/MC/2006/3), подготовленных Секретариатом Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека для подготовки первой части докладов государств-участников. Как это предлагается в руководящих принципах, документ состоит из трех частей: общая информация о Швейцарии (II), общие рамки защиты и поощрения прав человека (III) и информация о недискриминации и равенстве, а также об эффективных средствах правовой защиты (IV).
3. Если не указано никакой иной даты, то представлена информация по состоянию на июнь 2018 года.

II. Общая информация о Швейцарии

A. Географические, исторические, демографические, социальные, культурные, экономические и правовые характеристики

1. География

4. Швейцария — небольшое государство в самом центре Европы — является страной, которой присуще большое разнообразие. География страны характеризуется контрастами и особенностями ландшафта. Это природное многообразие находит отражение в богатом и плодотворном разнообразии культур. Обусловленные этим заметные различия являются важным элементом швейцарской самобытности.
5. Швейцарская Конфедерация состоит из 26 кантонов и 2223 коммун², и Берн является городом федерального значения. Швейцария граничит с Францией на западе, с Германией на севере, с Австрией и Княжеством Лихтенштейн на востоке и с Италией на юге. Общая протяженность границ с этими пятью странами составляет 1882 км.
6. Площадь территории Швейцарии составляет 41 285 км². Тремя основными географическими регионами Швейцарии являются Альпы, плато и горы Юра. Альпы занимают 60 процентов территории. Они всегда определяли самобытность Швейцарии, хотя основная экономическая деятельность сосредоточена на плато. В альпийских районах живут лишь 11 процентов населения страны. Через многочисленные перевалы, расположенные в швейцарских Альпах, проходят важные маршруты. Высота 48 горных вершин швейцарских Альп превышает 4000 метров. Самая высокая расположена в массиве Монте-Роза — пик Дюфур (4634 м).
7. Районы, в которых расположены жилье и инфраструктура, занимают 7,5 процента территории Швейцарии, сельскохозяйственные угодья — 35,9 процента и лесные массивы — 31,3 процента. Более 97 процентов лесных массивов, появившихся в период с 1985 по 2009 год, расположены в альпийских районах. Значительная часть новых лесных массивов появилась на территории альпийских

¹ В докладе воспроизводятся выдержки из публикаций Федерального статистического управления, Федеральной канцелярии, Федерального суда и Федерального департамента иностранных дел.

² См. Office fédéral de la statistique (OFS), www.bfs.admin.ch > Bases statistiques et enquêtes > Répertoire officiel des communes de Suisse.

сельскохозяйственных угодий, эксплуатация которых была прекращена. В период между 1985 и 2009 годами швейцарские ледники отступили и освободили территорию, площадь которой составляет чуть более 390 км². Они по-прежнему занимают площадь в 1140 км².

2. История

8. Институты и политическое устройство Швейцарии в значительной степени являются отражением наследия семивековой истории. Эволюция форм правления происходила в большей степени путем агломерации и суперпозиции по мере расширения территории, чем путем потрясений, революций или вооруженных завоеваний. Швейцария развивалась как государство, основанное на политической воле. Основным элементом швейцарской идентичности не является, как в соседних странах, ни национальный язык, ни однородные культурные или этнические традиции. Эта идентичность основана на политических убеждениях, разделяемых швейцарским населением, несмотря на различия в языковых и культурных традициях. Общими знаменателями являются приверженность ценностям федералистского государства, прямой демократии и культурно-языкового разнообразия. Понятие региональной автономии проходит, как общая нить, через всю историю Конфедерации. Нейтралитет, которого Швейцария придерживается с XVI века, в значительной степени способствовал сохранению ее многокультурного внутреннего единства и защите страны от агрессии со стороны внешнего мира.

9. До французской революции Швейцария являлась объединением государств (кантонов), служившим первоначально совместной защите независимости от территориальных притязаний Габсбургов, а позднее — завоеванию и подчинению некоторых территорий (подчиненных стран). Отношения между кантонами тогда регулировались не конституцией, а союзными договорами. Общая политика членов конфедерации развивалась постепенно, поскольку политические и конфессиональные разногласия изначально были непреодолимыми.

10. После оккупации в 1798 году Швейцарии войсками Директории была создана по французскому образцу унитарная Гельветическая республика. Привилегии стран-союзников по отношению к подчиненным странам были отменены, и были гарантированы свободы вероисповедания и печати. В 1803 году Наполеон Бонапарт положил конец борьбе между федералистами и централистами, издав новую конституцию, «Акт о медиации», на основании которого Швейцария вновь стала конфедерацией государств. Полномочия центрального правительства были ограничены внешней политикой и поддержанием общественного порядка, тогда как кантоны оставались суверенными во всех других областях.

11. На Венском конгрессе 1815 года независимость и нейтралитет Швейцарии были признаны важными элементами европейского равновесия. После этого Швейцария вновь становится ассоциацией 22 кантонов, являющихся в значительной степени независимыми и объединенными договором о союзе. Именно тогда были установлены ее нынешние внешние границы.

12. Под влиянием революционных событий июля 1830 года во Франции в Швейцарии также развернулось либеральное движение. В 12 кантонах по требованию народных движений были приняты либеральные конституции, опиравшиеся на принципы народного суверенитета и представительной демократии. Эти новые конституции вступили в противоречие с «Федеральным договором» 1815 года, в связи с чем стал неизбежным пересмотр Договора, в результате которого укрепилась центральная власть. Решающий шаг от конфедерации государств к федеративному государству был сделан в результате принятия в 1848 году первой федеральной конституции, после того как либеральные кантоны одержали верх над консервативными католическими кантонами по итогам короткой гражданской войны (войны «Зондербунда»). В самом центре Европы, состоявшей из реставрационных монархий, возникло государство, воплощавшее прогрессивные республиканские идеи. Конституция наделила Конфедерацию новыми полномочиями, в частности в области внешней политики, таможи, почтовых услуг, валюты и, в определенной части, армии. Тогда была создана нынешняя организация государства, основанная на принципе

разделения властей; ее двухпалатная парламентская система, основанная на модели Соединенных Штатов, стремится установить баланс между централистскими и федералистскими тенденциями.

13. Впоследствии Конституция Швейцарии претерпела два полных пересмотра: по итогам первого пересмотра Конституции, имевшего место в 1874 году, были укреплены центральная власть и права граждан в ущерб кантонам. Общий пересмотр Конституции, имевший место в 2000 году, позволил, с одной стороны, адаптировать устаревший текст Конституции к материальным нормам конституционного права: было необходимо ликвидировать существовавшие пробелы, улучшить формулировки, снизить плотность нормативных положений и модернизировать («обновить») текст. В рамках этого обновления в текст Конституции был впервые включен всеобъемлющий перечень основных прав (см. главу D.1 ниже). С другой стороны, было необходимо осуществить нововведения, касавшиеся органов судебной власти и прав граждан, с тем чтобы обеспечить и укрепить способность государства принимать решения и действовать с учетом предстоящих вызовов. В том же 2000 году швейцарский народ проголосовал в поддержку двусторонних соглашений с Европейским союзом (ЕС). Два года спустя он дал свое согласие на вступление Швейцарии в Организацию Объединенных Наций.

14. Закрепленная в Конституции полупрямая демократия (народная инициатива, референдум, парламент) вносит важный вклад в обеспечение мирного сосуществования различных культур, усиливая роль языковых и политических меньшинств в процессе принятия решений.

15. Швейцарский федерализм следует также рассматривать в свете расширения передачи полномочий на протяжении всей истории. Конфедерация наделена лишь теми полномочиями, которые прямо возложены на нее Конституцией; остальные полномочия принадлежат кантонам. Коммуны обладают компетенцией в областях, которые прямо делегированы им кантоном или Конфедерацией.

3. Демография³

16. Численность населения Швейцарии составляет 8,5 млн человек (по состоянию на 31 декабря 2017 года), из которых 25,1 процента составляют иностранцы (основные данные о численности населения см. в приложении 1). Швейцария является многоязычным государством. В нем используются четыре официальных языка, а именно немецкий, французский, итальянский и частично ретороманский (см. пункт 1 статьи 70 Федеральной конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года, называемой в дальнейшем «Конституцией»)⁴.

17. 69,9 процента лиц, проживающих в Швейцарии, являются христианами (по состоянию на 2016 год). Католики составляют большинство населения в 14 кантонах, протестанты — в 3 кантонах и лица, не исповедующие никакой религии, — в 2 кантонах. В других кантонах положение является относительно сбалансированным. Для большинства жителей, будь то христиане, мусульмане или евреи, религия не играет важной роли в повседневной жизни. Доля лиц, не принадлежащих к какой-либо религиозной общине, составляет 24,9 процента (по состоянию на 2016 год) и на протяжении многих лет продолжает увеличиваться. В этой связи Швейцарию можно рассматривать как настоящую «страну меньшинств» как с языковой и культурной, так и с религиозной точек зрения.

³ Соответствующие данные см. на сайте www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population.

⁴ Систематический сборник федеральных законов (RS) 101 (www.admin.ch > Droit fédéral > Recueil systématique > Rechercher).

4. Социальные и культурные характеристики

Культура

18. Богатое разнообразие в ограниченном пространстве: культурный ландшафт Швейцарии, для которого характерно сосуществование нескольких языковых и культурных сообществ, а также небольшие размеры страны породили замечательное культурное разнообразие. Архитектура, дизайн, искусство, литература, кино, музыка, театр и народные традиции в Швейцарии отличаются богатством форм.

19. Швейцарская Конфедерация была создана путем объединения 26 кантонов, каждый из которых имеет свою собственную правовую систему, политическую, языковую и религиозную культуру и самобытную историческую идентичность. По этой причине уважение культурного разнообразия как основополагающий принцип швейцарской государственной идентичности неоднократно гарантируется в Конституции; оно определяет политическую и административную ориентацию федерального государства, а также его политику в области культуры и языка. Соответственно, культурная политика Швейцарии проводится на общенациональном и децентрализованном уровнях. Ее цель состоит не в обеспечении единообразия, а в поощрении многообразия. В частности, она обеспечивает защиту меньшинств и гарантирует социальную сплоченность четырех языковых регионов.

20. В рамках федеративного устройства государства развитие культуры основано на принципе двойной subsidiarity. С одной стороны, частный сектор несет основную ответственность за создание материальных условий для развития культуры; административно-территориальные образования оказывают поддержку только в том случае, если ресурсов частного сектора недостаточно. С другой стороны, поощрение культуры осуществляется снизу вверх: прежде всего за это несут ответственность административно-территориальные образования, имеющие наиболее непосредственный контакт с населением, т. е. коммуны и города, и только затем, в случае необходимости, вышестоящие образования, т. е. кантоны или Конфедерация. Этот принцип подтверждается тем фактом, что расходы на культуру, которые несут административно-территориальные образования, в основном покрываются городами и кантонами.

21. Так, в 2015 году Конфедерация, кантоны, города и коммуны выделили на культуру почти 2883 млн франков, т. е. приблизительно 1,7 процента от общего объема государственных расходов и 0,43 процента от валового внутреннего продукта. В соответствии с принципом subsidiarity города и коммуны внесли приблизительно 47,9 процента указанных средств, кантоны — приблизительно 41,6 процента и Конфедерация — около 10,5 процента. Общая сумма составила 348 франков в расчете на душу населения по сравнению с 4376 франками, выделенными на профессиональную подготовку, 2087 франками — на транспорт и 1700 франками — на здравоохранение.

22. Укрепление сплоченности и культурного разнообразия Швейцарии в сочетании с облегчением доступа населения к культуре является одной из основополагающих целей культурной политики Конфедерации. Кроме того, Федеральный совет намерен поощрять культурные обмены, создавать благоприятные условия для работы деятелей культуры, учреждений и культурных организаций, а также повышать уровень информированности о культуре Швейцарии за рубежом. В то же время он ведет общенациональный культурный диалог с кантонами, городами и коммунами в целях улучшения обмена информацией, расширения сотрудничества, выявления вопросов, в которых партнеры параллельным или взаимодополняющим образом заинтересованы, и поощрения взаимопонимания и взаимного доверия.

23. Институциональное сотрудничество Швейцарии с зарубежными странами в области культуры осуществляется на двустороннем и многостороннем уровнях. На двустороннем уровне Швейцария сотрудничает со странами-партнерами в таких областях, как кинопроизводство и передача культурных ценностей; а на многостороннем уровне она участвует в мероприятиях в рамках ЮНЕСКО и

Совета Европы. Значительный вклад в международные культурные обмены вносит также сеть швейцарских школ за рубежом.

24. Одной из важнейших особенностей Швейцарии является многоязычие. Об этом ясно говорится в Федеральной конституции, где Конфедерация и кантоны наделяются широкими полномочиями в области языковой политики (статья 70 Конституции⁵). Этот мандат по защите и поощрению языкового богатства Швейцарии и укреплению социальной сплоченности четко установлен в Федеральном законе о национальных языках и взаимопонимании между языковыми общинами (Законе о языках⁶).

25. Конституция определяет немецкий, французский, итальянский и ретороманский языки в качестве государственных языков: каждая из этих языковых групп имеет право общаться на своем языке. Немецкий, французский и итальянский языки также имеют статус официальных, т. е. законы и официальные документы Конфедерации должны быть доступны на этих трех языках. Ретороманский язык является официальным языком, на котором Конфедерация общается с людьми, говорящими на ретороманском языке. Приблизительно 64 процента постоянного населения в возрасте 15 лет и старше регулярно используют более одного языка⁷. Помимо национальных языков часто используются английский, португальский, испанский, сербский, хорватский и албанский языки. Из 26 кантонов 4 официально являются многоязычными: Берн (немецкий и французский языки), Фрибур (французский и немецкий), Вале (французский и немецкий) и Граубюнден (немецкий, ретороманский и итальянский).

Образование

26. Вопросы образования, начиная с обязательного школьного образования и заканчивая высшим образованием (высшие учебные заведения и высшее профессиональное образование), находятся в ведении государства. Конфедерация и кантоны разделяют между собой полномочия в этой области. С 2006 года эти два партнера совместно, в рамках их соответствующей компетенции и исходя из новой конституционной основы, обеспечивают высокое качество и доступность образования на территории Швейцарии (статья 61а Конституции)⁸. Ответственность за образование после завершения обязательного образования (общее образование, профессиональное образование, колледж) возлагается совместно на Конфедерацию и кантоны, каждый из которых имеет в этой сфере свои собственные полномочия. Между тем, в большинстве кантонов посещение в течение одного года или двух лет дошкольного подготовительного учреждения является обязательным. Посещение обязательной государственной школы является бесплатным. Кантоны и коммуны финансируют 90 процентов государственных расходов на образование⁹.

27. Большинство учащихся получают обязательное образование в государственных школах в коммунах по месту проживания. Около 5 процентов посещают частные школы (по состоянию на март 2017 года). Государственные школы выполняют важнейшую функцию в процессе интеграции, поскольку посещающие эти школы дети принадлежат к разным социальным, языковым и культурным группам.

28. После получения обязательного образования около двух третей молодых людей выбирают профессиональную подготовку, сочетающую обучение и практику (двуединую начальную подготовку), по завершении которой они получают федеральный диплом о полученной специальности или федеральный сертификат о прохождении профессиональной подготовки. По завершении начальной профессиональной подготовки можно также получить аттестат о профессиональном образовании. Примерно одна треть молодых людей выбирают школьное обучение (общую школу или лицей/гимназию), готовясь к учебе в высшем учебном заведении

⁵ RS 101.

⁶ RS 441.1.

⁷ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Langues et religions > Langues.

⁸ RS 101.

⁹ www.edk.ch > système éducatif suisse (état le 10.8.2015).

(высшей специализированной школе, высшей педагогической школе, университете, федеральном политехническом учебном заведении).

29. Около 91 процента молодых людей получают аттестат о среднем образовании второго уровня. Этот аттестат позволяет им непосредственно начать трудовую жизнь, поступить в высшее профессионально-техническое заведение или, если они получили аттестат зрелости по окончании специализированного или профессионального учебного заведения, продолжить подготовку в высшем учебном заведении. Совокупная доля лиц, получивших аттестат зрелости, составляет более 37 процентов (по состоянию на 2015 год). Получение аттестата зрелости, как правило, необходимо для поступления в швейцарские университеты.

30. Третий уровень образования предоставляют высшие учебные заведения (высшие специализированные школы, высшие педагогические школы, университеты, федеральные политехнические учебные заведения), а также высшие профессионально-технические заведения. Второй компонент высшего образования предназначен для опытных специалистов: он позволяет им специализироваться или повышать их квалификацию. Он включает обучение в высших специализированных школах или сдачу экзамена, регламентированного на федеральном уровне (профессионального экзамена или высшего профессионального экзамена). Доля населения (в возрасте от 25 до 64 лет), имеющего высшее образование, составляет 42 процента (по состоянию на 2017 год).

31. Кроме того, непрерывная профессиональная подготовка (такое неформальное обучение, как курсы, семинары и т. д.) организуется на каждом уровне обучения и является частью повышения профессиональной квалификации на протяжении всей жизни.

Бедность¹⁰

32. Для измерения масштабов бедности в Швейцарии используется порог бедности, основанный на жизненно необходимом социальном минимуме. Таким образом, бедными считаются лица, которые не располагают финансовыми средствами для приобретения товаров и услуг, необходимых для ведения полноценной социальной жизни.

33. В 2016 году порог бедности составлял в среднем 2247 франков в месяц на одного человека и 3981 франк в месяц для домашних хозяйств, состоящих из двух взрослых и двух детей.

34. В 2016 году 7,5 процента жителей Швейцарии, или около 615 000 человек, являлись бедными с точки зрения их доходов. Примерно для 5,3 процента жителей финансовые трудности приводили к материальным лишениям: они не могли приобрести некоторые потребительские товары длительного пользования или обеспечить себе минимальные условия существования. Наиболее уязвимыми группами являются домашние хозяйства с одним родителем, живущие одни взрослые, лица, не получившие профессиональной подготовки после завершения обязательного образования, незанятые лица и лица, проживающие в домохозяйствах с низким уровнем участия в рынке труда.

Система социального обеспечения и здравоохранения

35. Швейцарская система социального обеспечения охватывает пять областей: 1) страхование по старости, на случай потери кормильца и инвалидности (так называемая трехкомпонентная система), 2) страхование на случай болезни и несчастного случая, 3) пособия в случае потери заработка вследствие беременности или прохождения военной или гражданской службы, 4) страхование на случай безработицы и 5) семейные пособия.

¹⁰ Соответствующие данные см. www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Situation économique et sociale de la population > Situation sociale, bien-être et pauvreté > Pauvreté et privations matérielles.

а) Система страхования по старости, на случай потери кормильца и инвалидности состоит из трех компонентов: первый компонент включает страхование по старости и на случай потери кормильца (ССПК), а также страхование на случай инвалидности (СИ). Такое страхование является обязательным и носит универсальный характер; оно финансируется в основном за счет взносов застрахованных лиц и благодаря участию органов государственной власти. Второй компонент — профессиональное страхование, которое является обязательным для наемных работников начиная от определенного дохода, установленного законом. Третий компонент является полностью факультативным: речь идет об индивидуальном страховании.

б) Любое лицо, проживающее в Швейцарии, обязано застраховаться для получения медицинских услуг в случае болезни. Застрахованное лицо обладает свободой выбора своего страхователя. Что касается базового медицинского страхования, то взрослые могут выбирать ежегодную франшизу в пределах от 300 до 2500 франков. Чем меньше франшиза, тем выше ежемесячные взносы, и наоборот. Помимо обязательного базового страхования, существует множество так называемых дополнительных медицинских страховок, которые регулируются частным правом. Социальное медицинское страхование (базовое страхование) гарантирует каждому доступ к качественному медицинскому обслуживанию в случае болезни или несчастного случая, если страхование от несчастного случая не покрывает его. Страхование от несчастных случаев является обязательным для работников и представляет собой личное страхование, целью которого является покрытие экономических последствий несчастных случаев на рабочем месте, несчастных случаев, не связанных с профессиональной деятельностью, и профессиональных заболеваний. Оно предусматривает оказание медицинской помощи, выплату суточных, а также пенсий по инвалидности и в связи с потерей кормильца. Благодаря оказанию этих услуг оно способствует возмещению ущерба здоровью и способности получать доход, который был причинен застрахованным лицам, пострадавшим в результате несчастных случаев или страдающим профессиональным заболеванием.

в) Пособия в связи с потерей заработка (ППЗ) компенсируют потерю дохода лицами, проходящими военную службу, гражданскую службу или службу по обеспечению гражданской обороны. С 1 июля 2005 года в рамках режима выплаты пособий в связи с потерей заработка выплачиваются также пособия по беременности и родам женщинам, которые занимаются доходной деятельностью. Эти пособия покрывают 80 процентов их дохода и выплачиваются в течение 14 недель после рождения ребенка.

г) Страхование на случай безработицы предоставляет право на получение компенсации в размере 70 или 80 процентов от предыдущей заработной платы. В зависимости от возраста лица, его обязательств по содержанию и продолжительности выплаты им взносов оно может получить от 90 до 520 суточных компенсаций. Это положение действует в том случае, если соответствующее лицо выплачивало взносы в течение как минимум 12 месяцев на протяжении двух предыдущих лет.

д) Семейные пособия включают пособие на ребенка в размере не менее 200 франков в месяц для детей в возрасте до 16 лет и пособие на профессиональную подготовку в размере не менее 250 франков в месяц для детей в возрасте от 16 до 25 лет, проходящих профессиональную подготовку. Кантоны могут предусматривать выплату более высоких сумм. Семейные пособия выплачиваются наемным работникам, самозанятым лицам, а также лицам, не занимающимся приносящей доход деятельностью, чьи ресурсы не превышают определенного уровня.

5. Экономические показатели

Трудовая деятельность

36. Рынок труда в Швейцарии известен своей стабильностью. Коллективные договоры между организациями трудящихся и работодателями определяют условия труда во многих секторах. Забастовки случаются редко, и рынок труда считается

гибким по сравнению с другими странами. В 2018 году (второй квартал) уровень безработицы, по данным Международного бюро труда (МБТ), составлял 4,6 процента. Уровень безработицы среди молодежи (в возрасте 15–24 лет) составлял 6,4 процента, среди лиц в возрасте 25–49 лет — 4,9 процента и среди лиц в возрасте 50–64 лет — 3,9 процента. Во втором квартале 2018 года уровень безработицы среди женщин был выше, чем среди мужчин (5,2 и 4,1 процента соответственно). Заметные различия наблюдались между лицами со швейцарским гражданством (3,2 процента) и лицами с иностранным гражданством (8,8 процента)¹¹.

37. Средний размер заработной платы составлял 6502 франка в месяц брутто (в 2016 году) на рынке труда в целом¹². Однако уровни оплаты труда сильно различаются в зависимости от отраслей экономики. Несмотря на законодательные усилия, разрыв в заработной плате между женщинами и мужчинами по-прежнему остается значительным (см. ниже, IV, А).

Экономические данные

38. Швейцарская экономика в значительной степени зависит от внешней торговли. Согласно национальным счетам, общий объем экспорта (товаров и услуг) в 2017 году составил 433,963 млрд франков, а общий объем импорта — 362,356 млрд франков¹³. Соответственно, сальдо торгового баланса страны является положительным. Значительная часть доходов, получаемых от внешней торговли, приходится на сектор услуг (банковское дело, страхование и туризм).

39. По показателю валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения Швейцария занимает девятое место в мире. В 2017 году он равнялся 79 104 швейцарским франкам (по предварительным оценкам)¹⁴. По объему годовой рост валового внутреннего продукта Швейцарии в период с 2000 по 2017 год составлял в среднем 1,8 процента.

6. Статистика преступности и характеристики судебной системы

Преступность

40. Статистика преступности, формируемая полицией (СПП), была пересмотрена в 2009 году¹⁵. С тех пор все кантональные подразделения полиции участвуют в формировании соответствующих данных, подробно регистрируя правонарушения, о которых сообщается в полицию, в соответствии с едиными принципами расчета, кодирования, регистрации и оценки. Согласно статистике преступности, собираемой полицией, в 2017 году было совершено в общей сложности 439 001 преступление, подпадающее под действие Уголовного кодекса Швейцарии от 21 декабря 1937 года (УК)¹⁶, 80 074 нарушений Федерального закона от 3 октября 1951 года о наркотических средствах и психотропных веществах (Закона о наркотических средствах)¹⁷ и 38 054 нарушения Федерального закона от 16 декабря 2005 года об иностранных гражданах¹⁸. Количество зарегистрированных правонарушений, подпадающих под действие УК, снизилось по сравнению с 2016 годом. Был даже снова достигнут самый низкий уровень с момента пересмотра статистики в 2009 году. Было

¹¹ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Travail et rémunération > Statistique du chômage au sens du BIT (CHOM-BIT).

¹² www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Travail et rémunération > Salaires, revenu professionnel et coût du travail.

¹³ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Economie nationale > Comptes nationaux > Produit intérieur brut.

¹⁴ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Thèmes transversaux > Mesure du bien-être > Tous les indicateurs > Economie > PIB réel par habitant.

¹⁵ www.bfs.admin.ch >> Trouver des statistiques > Criminalité et droit pénal > Police.

¹⁶ RS 311.0.

¹⁷ RS 812.121.

¹⁸ RS 142.20.

также отмечено уменьшение числа нарушений Закона о наркотических средствах и Закона об иностранных гражданах.

41. Для расчета удельного веса различных актов насилия применялась упрощенная классификация, позволяющая относить акты насилия к категориям тяжких и менее тяжких. Доля тяжких актов насилия составила в 2017 году 3,5 процента, или 1454 правонарушения. В соответствии с пунктом 4 статьи 140 УК в число преступлений, относящихся к категории тяжких актов насилия, входят убийства (47 совершенных убийств и 191 покушение на убийство), нанесение тяжких телесных повреждений (586), изнасилования (619) и грабежи (10). Показатель числа убийств (включая покушения на убийство) на 100 000 жителей составляет 2,78. 18,8 процента убийств (включая покушения) совершаются с помощью огнестрельного оружия и 44,5 процента — с помощью колющего или режущего оружия. Число убийств (включая покушения на убийство), совершенных с применением огнестрельного оружия, составляет 43, что является средним показателем за последние годы. Подавляющее большинство тяжких телесных повреждений является результатом физического насилия (54,6 процента).

42. В 2017 году было зафиксировано 6957 правонарушений против половой неприкосновенности. Число сообщений о совершении правонарушений этой категории снизилось по сравнению с предыдущим годом (–372 преступления, или –5,1 процента), что связано с уменьшением числа зарегистрированных правонарушений, связанных с незаконным занятием проституцией (–298 правонарушений, или –22,2 процента), совершением действий сексуального характера с детьми (–176 правонарушений, или –14,3 процента) и эксгибиционизмом (–87 правонарушений, или –15,9 процента). Было отмечено увеличение числа изнасилований (+31 преступление, или +5,3 процента) и правонарушений, связанных с порнографией (+218 правонарушений, или +17,0 процента).

43. В 2017 году раскрываемость убийств (включая покушения на убийство) составила 95,3 процента. Что касается других преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом, то доли раскрытых преступлений сильно различаются. Эти различия связаны, с одной стороны, с приоритетами, определяющими действия полиции, а с другой стороны, с обстоятельствами, при которых совершаются правонарушения. Так, показатели раскрываемости составляют соответственно 87,1 процента по преступлениям против жизни и физической неприкосновенности и 84,7 процента по преступлениям против половой неприкосновенности, что является высокими показателями, поскольку жертва часто знает преступника. Что касается правонарушений против собственности, то большое число случаев кражи или причинения ущерба имуществу приводит к снижению показателя раскрываемости: в 2017 году он составил 22,1 процента. Без учета этих двух категорий правонарушений общий показатель раскрываемости правонарушений против собственности равен 53,1 процента.

Характеристики судебной системы

44. В Швейцарии кантоны обладают суверенитетом в вопросах, касающихся полиции. Они отвечают за обеспечение безопасности и поддержание общественного порядка, а также за осуществление уголовного преследования. Некоторые кантоны делегировали часть своих полицейских функций городам и коммуна. В 2018 году на 100 000 жителей приходился 221 полицейский¹⁹.

45. В рамках осуществления своего мандата полиция должна уважать правопорядок, и в частности принцип соразмерности. Помимо таких этических вопросов, как образ человека и человеческое достоинство или равенство и нейтралитет, экзамен, который необходимо сдать после прохождения базовой подготовки сотрудников полиции, касается, в частности, положений Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ) и принятого Организацией Объединенных

¹⁹ www.kkps.ch > actuel > facts & figures.

Наций Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка²⁰. Поэтому прошедшие подготовку сотрудники и сотрудницы полиции должны быть в состоянии обеспечивать уважение человеческого достоинства в своих действиях и уважать права человека, закрепленные в Конституции, Европейской конвенции о правах человека и законах. С 2012 года Швейцарский институт полиции (ШИП) публикует пересмотренный вариант дидактического пособия по вопросам прав человека и профессиональной этики; в ходе произведенного пересмотра авторы воспользовались, в частности, помощью Швейцарского экспертного центра по правам человека (ШЭЦПЧ). Кроме того, в поле зрения руководства полиции постоянно остается вопрос о предотвращении «расового профилирования», который также рассматривается в рамках профессиональной подготовки.

46. Хотя уголовное законодательство относится к компетенции Конфедерации, кантоны несут ответственность за исполнение наказаний и осуществление принятых решений. Они организованы в форме трех кантонов, каждый из которых стремится в своем регионе к достижению определенной степени согласованности, координации руководства и группового использования имеющихся ресурсов.

47. Швейцарский Уголовный кодекс предусматривает три вида наказания за совершение преступления или правонарушения: наказание в виде лишения свободы, наложение штрафа и выполнение общественных работ. Все эти виды наказания могут быть условными или частично условными в течение какого-либо определенного срока. В этом случае, если осужденное лицо успешно проходит испытательный срок, то оно не должно исполнять все наказание или условную часть вынесенного наказания. Кроме того, швейцарский Уголовный кодекс предусматривает принятие следующих мер: меры терапевтического характера, интернирование и другие меры.

48. Срок лишения свободы, как правило, составляет от минимум шести месяцев до максимум 20 лет. Когда закон прямо предусматривает это, наказание в виде лишения свободы может быть пожизненным. Судья может принять решение о лишении свободы с обязательным отбыванием этого наказания в течение не менее шести месяцев, если не выполнены условия для вынесения условного наказания и если есть основания полагать, что не могут быть исполнены ни наложение штрафа, ни выполнение общественных работ. У него есть также возможность сделать условным наказание в виде лишения свободы на срок, не превышающий 24 месяца, и частично условным наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года и не более трех лет.

49. В Швейцарии было отменено применение смертной казни в мирное время в 1942 году и во время войны в 1992 году.

50. По состоянию на сентябрь 2017 года в учреждениях системы исполнения наказаний содержались 6863 осужденных взрослых. 54 процента этих лиц отбывали наказание или меру пресечения, 24 процента содержались под стражей в ожидании суда и 15 процентов отбывали наказание досрочно. 4 процента (257 человек) содержались под стражей в рамках принудительных мер в соответствии с Федеральным законом об иностранцах; это самый низкий показатель с 1999 года²¹.

51. По состоянию на ноябрь 2017 года в стране насчитывалось 111 мест лишения свободы, 7528 мест содержания под стражей и 6863 заключенных, или 81 человек на 100 000 постоянно проживающего населения. Эти данные доступны и обновляются в каталоге пенитенциарных учреждений, который содержит перечень всех мест лишения свободы в Швейцарии²².

52. В 2016 году, на определенную дату, 7 процентов из 3737 осужденных были лишены свободы за убийство, 4 процента — за изнасилование и 8 процентов — за разбой. Наибольшую долю среди заключенных составляют лица, лишенные свободы за правонарушения, связанные с наркотиками (21 процент), и лица, лишенные

²⁰ RS 0.101.

²¹ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Criminalité et droit pénal > Exécution pénale.

²² www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Criminalité et droit pénal > Exécution pénale > Établissements pénitentiaires.

свободы за кражу (23 процента). В 2016 году в пенитенциарных учреждениях умерли 17 человек, из которых 5 совершили самоубийство²³.

В. Конституционная, политическая и правовая система

1. Федерализм: Конфедерация и кантоны

53. История и культурное разнообразие Швейцарии сделали федерализм неотъемлемой частью швейцарского государства. Опыт показывает, что единство государства невозможно обеспечить без сохранения разнообразия его составных частей.

54. Особенностью швейцарского федерализма является признание суверенитета каждого кантона. Разделение полномочий между центральными органами власти и кантонами соответствует, таким образом, принципу субсидиарности: на Конфедерацию возлагается выполнение функций, которые отнесены к ее ведению Конституцией. Кантоны являются суверенными в той мере, в какой их суверенитет не ограничивается Федеральной конституцией, и пользуются всеми правами, которые не делегированы Конфедерации (статья 3 Конституции)²⁴. Соответственно, швейцарский федерализм остается динамичным, постоянно пересматриваемым процессом делегирования прав и обязанностей.

55. С переходом к федеративному государственному устройству полномочия центральной власти, ставшей постоянным институтом, приумножились, в результате чего система распределения полномочий между Конфедерацией и кантонами стала более сложной. Так, в настоящее время некоторые вопросы отнесены к сфере общей и даже исключительной компетенции Конфедерации. Это касается, например, внешних сношений, взимания таможенных сборов, денежно-кредитной политики, почтовых услуг и связи, армии, а также законодательства в области ядерной энергии, защиты животных, транспорта (железные дороги, канатные подвесные дороги, судоходство, авиация, космическая навигация) и метрологии. Другие вопросы относятся к компетенции кантонов, в частности религия, полиция и оказание социальной помощи.

56. В других областях полномочия разделяются менее четко; федеральные и кантональные правовые нормы сосуществуют одновременно. Часто законодательные функции возлагаются на Конфедерацию, исполнение норм — на кантоны; это же касается вопросов гражданского права, уголовного права, социального страхования и правил дорожного движения. В других секторах разделяется сама законодательная компетенция; речь идет, например, о вопросах налогообложения, здравоохранения и профессиональной подготовки.

57. Вследствие такого федерального распределения полномочий Конфедерация компетентна принимать законы в области профессиональной подготовки, в то время как государственное образование входит в исключительное ведение кантонов, что порождает серьезные различия между кантонами в области образования (например, учебные планы, число учащихся в классе, регулирование каникул, часы занятий и т. д.). 21 мая 2006 года швейцарский народ одобрил новые статьи Конституции о профессиональной подготовке. Отныне органы, отвечающие за профессиональную подготовку, обязаны в соответствии с Конституцией согласовывать на общенациональном уровне некоторые основополагающие элементы системы образования.

58. С учетом особого характера ее правопорядка Швейцария ориентирована на реализацию одновременно Конфедерацией, кантонами и коммунами долгосрочной стратегии по осуществлению руководящих принципов в области прав человека. Особые процедуры для каждой области деятельности поэтапно разрабатываются в сотрудничестве с различными государственными структурами и многочисленными

²³ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Criminalité et droit pénal > Exécution pénale > Placement, séjour carcéral.

²⁴ RS 101.

компетентными учреждениями и сторонами, а затем они утверждаются на политическом уровне. Это сложный процесс, который, однако, позволяет долгосрочное осуществление, адаптированное к различным уровням государства.

2. Кантоны и коммуны

59. В федеративном государстве коммуны являются политическими образованиями низшего уровня. В Швейцарии насчитывается 2223 коммуны самых разных размеров (по состоянию на 1 января 2018 года). Их автономия гарантируется в пределах, установленных кантональным законодательством (статья 50 Конституции)²⁵. Самым характерным аспектом автономии коммун является суверенитет в области налогообложения.

60. Организационное устройство коммун не является единообразной: если во многих коммунах власть осуществляется посредством общего собрания коммуны, в котором могут принять участие все проживающие в коммуне мужчины и женщины, имеющие право голоса, то в крупных коммунах имеется парламент. Исполнительную власть осуществляет совет коммуны — коллегиальный орган, избираемый в большинстве случаев прямым голосованием граждан.

61. Население активно участвует в жизни коммун. Таким образом, швейцарская демократия характеризуется удивительно динамичной политической, социальной и культурной жизнью на местном уровне. Политические партии и ассоциации, культурные мероприятия, фестивали, выставки и концерты, а также большое количество библиотек и музеев составляют основу местной демократии.

62. Поскольку коммуны имеют возможность объединяться, их число в течение нескольких лет постоянно сокращается. Этот процесс зачастую обусловлен требованиями рационализации и экономии.

63. В пирамиде государственного устройства от коммуны (нижний уровень) до Конфедерации (высший уровень) кантоны занимают промежуточное положение. Соответственно, они являются стержнем политического устройства страны.

64. В Швейцарии насчитывается 26 кантонов. Самый молодой кантон был образован в 1978 году. Путем пересмотра Конституции население и кантоны согласились с образованием кантона Юра, территория которого до этого входила в состав кантона Берн.

65. Каждый кантон имеет собственную конституцию и собственное законодательство. Законодательная власть осуществляется однопалатным парламентом, избираемым чаще всего в соответствии с системой пропорционального представительства. Исполнительная и административная власть принадлежит «Государственному совету» или «Исполнительному совету», избираемому народом на определенный срок и организованному в соответствии с теми же принципами, что и Федеральный совет: председатель такого Совета меняется каждый год и коллегиальность руководства является нормой. Следует, однако, уточнить, что в кантонах Аппенцель-Иннерроден и Гларус выборы кантональных судей и правительства, соответственно председателя правительства (в кантоне Гларус), производятся открытым голосованием путем поднятия руки, как это делается и в ходе любого голосования по кантональному вопросу на собраниях граждан, именуемых «ландсгемайнде».

66. Женщины получили право голоса на кантональном уровне в период между 1959 и 1990 годами (а на федеральном уровне — в 1971 году). В 2018 году доля женщин в кантональных парламентах составляла 27,2 процента, а в правительствах кантонов — 24 процента²⁶. Первая женщина была избрана в кантональное правительство в 1983 году (в федеральное правительство — в 1984 году).

²⁵ RS 101.

²⁶ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Politique > Élections > Femmes et élections.

67. Кантоны пользуются суверенитетом в плане организации судебной системы. Как правило, высшим судебным органом является верховный суд («кантональный суд»), который выступает в качестве апелляционной инстанции по гражданским и уголовным делам. Кроме того, в каждом кантоне есть административный суд. Административные суды ряда кантонов интегрированы в судебные органы второй инстанции.

68. На уровне кантонов граждане обладают более широкими политическими правами, чем на федеральном уровне. Правительство избирается непосредственно населением, а в нескольких кантонах помимо права конституционной инициативы, осуществление которого возможно на федеральном уровне, предусмотрено право законодательной инициативы, дающее возможность определенному числу граждан предлагать народу новый закон или изменение действующего закона. На кантональном уровне предусмотрено также факультативное или обязательное проведение референдума (например, по вопросам, касающимся финансов или администрации).

69. Иностранцы могут, в отличие от федерального уровня, принимать участие в кантональных и/или коммунальных выборах и иметь право выдвигать свою кандидатуру на выборах, если это допускает кантональное законодательство. Кантоны Юра и Невшатель предоставляют иностранцам право голоса на кантональном уровне, но не право выдвигать свою кандидатуру на выборах. Четыре кантона предоставляют иностранцам право голосовать и выдвигать свою кандидатуру на выборах на коммунальном уровне при определенных условиях: Фрибур, Юра, Невшатель и Во. Кантон Женева предоставляет иностранцам право голоса на коммунальном уровне, но не право выдвигать свою кандидатуру на выборах. Три кантона немецкоязычной Швейцарии разрешают своим коммунальным властям предоставлять право голоса иностранцам: Базель-Штадт, Граубюнден и Аппенцель-Ауссерроден.

3. Организация федеральных органов власти

Исполнительная власть: Федеральный совет

70. Федеральный совет является коллегиальным правительственным органом, в состав которого входят семь членов, обладающих равными полномочиями. Каждый член Федерального совета избирается федеральным парламентом на четырехлетний срок. Он или она имеет право на переизбрание неограниченное число раз. На практике переизбрание является нормой, что обеспечивает преемственность и стабильность швейцарской политики. В течение срока полномочий ни Федеральный совет, ни кто-либо из его членов не могут быть лишены парламентом их полномочий. Этот принцип выражается формулой «Федеральный совет подчиняется, но не слагает с себя полномочия».

71. Каждый год Федеральное собрание (на совместном заседании обеих палат) назначает одного из семи членов Федерального совета Президентом. Президент является лишь первым среди равных и не обладает никакими особыми полномочиями. Его роль заключается прежде всего в том, чтобы руководить заседаниями правительства и выполнять представительские функции.

72. Каждый член Федерального совета руководит департаментом (министерством), интересы которого он представляет перед правительственной коллегией. Будучи коллегиальным органом власти, Федеральный совет принимает свои решения только на основе консенсуса или простым большинством голосов, при этом каждый его член несет ответственность за совместно принятые решения.

73. Состав Федерального совета обеспечивает продуманную сбалансированность языковых, региональных и политических интересов. По сложившейся традиции романоязычное меньшинство (франкоязычное и италийское) всегда имеет в своем составе не менее двух представителей, и, как правило, в нем представлены крупные кантоны (Цюрих, Берн и Во). В период между 1959 и 2003 годами политический компромисс, известный под названием «магическая формула», обеспечивал постоянное представительство в нем четырех наиболее крупных политических партий

страны: радикально-демократической, демократическо-христианской и социалистической (по два представителя от каждой), а также демократического союза центра (один представитель). После федеральных выборов, состоявшихся 19 октября 2003 года, Федеральное собрание изменило распределение мест между партиями, выделив два места Демократическому союзу центра, который стал первой политической силой в Швейцарии во время законодательных выборов 1999 года. После отмены «магической формулы» продолжается обсуждение вопроса о составе Федерального правительства или более конкретно о том, какие партии должны быть в нем представлены.

74. Федеральный совет осуществляет традиционные функции исполнительного органа власти (статьи 174, 180 и последующие статьи Конституции)²⁷. Отвечая за политическое руководство страной и ее развитие, он следит за поддержанием общественного порядка, а также за обеспечением внешней и внутренней безопасности. Он гарантирует соблюдение и применение Конституции, законов и решений Федерального суда и в случае необходимости принимает нужные меры для обеспечения их выполнения. В некоторых вопросах, по которым закон ограничивает юрисдикцию Федерального суда и Федерального административного суда, Федеральный совет является высшим апелляционным органом. И наконец, выступая в роли высшего органа государства, которую берет на себя вся коллегия, он представляет Швейцарию за границей и выступает гарантом соблюдения интересов Конфедерации; он также ратифицирует международные договоры, одобренные палатами Федерального собрания. В соответствии с пунктом 2 статьи 166 Конституции²⁸ Федеральное собрание полномочно одобряет международные договоры, за исключением тех договоров, заключение которых является исключительной компетенцией Федерального совета согласно тому или иному закону или международному договору. Под эту категорию подпадают договоры, не имеющие большого значения по смыслу пункта 2 статьи 7а Закона об организации правительства и администрации от 21 марта 1997 года (ЗОПА)²⁹.

4. Законодательная власть: Федеральное собрание и народ

75. Существующая в Швейцарии система двухпалатного парламента является прямым следствием федеративного устройства страны. Совет кантонов состоит из 46 депутатов, по два от каждого кантона (Аппенцель-Иннерроден, Аппенцель-Ауссерроден, Обвальден, Нидвальден, Базель-Ланд и Базель-Штадт имеют только по одному месту) независимо от размера и численности населения кантона. Со своей стороны Национальный совет состоит из 200 народных депутатов, причем места распределяются между кантонами пропорционально численности их населения. Если способ избрания членов Совета кантонов определяется каждым кантоном (как правило, используется мажоритарная система), то депутаты Национального совета во всех кантонах избираются по системе пропорционального представительства.

76. Доля женщин в палатах Федерального собрания более или менее постоянно возрастала с 1971 года, когда женщины в Швейцарии стали также пользоваться правом избирать и быть избранными. В настоящее время она составляет 32 процента в Национальном совете и около 15 процентов в Совете кантонов (по состоянию на октябрь 2015 года)³⁰.

77. В течение законодательного цикла с 2015 по 2019 год в Национальном совете были представлены 12 партий. Шесть из них имеют также своих представителей в Совете кантонов, четыре — в Федеральном совете.

78. Срок полномочий законодательного органа составляет четыре года. Палаты проводят четыре очередные сессии в год. Они пользуются одинаковыми правами. Чтобы быть принятым, каждый проект закона голосуется на равных условиях в каждой палате. На случай, если в ходе рассмотрения того или иного проекта выявляются

²⁷ RS 101.

²⁸ RS 101.

²⁹ RS 172.010.

³⁰ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Politique > Élections > Femmes et élections.

разногласия между палатами, предусмотрена «процедура устранения разногласий». Палаты перенаправляют друг другу проект до тех пор, пока разногласия не будут устранены; однако если после трех таких попыток разногласия сохраняются, соответствующие комиссии обеих палат проводят совещание по устранению разногласий. Если не удастся достичь консенсуса, проект отклоняется.

79. На совместных заседаниях палат Федеральное собрание избирает федеральных советников, президента и канцлера Конфедерации, федеральных судей, а также генерального прокурора Конфедерации и его заместителей и в случае войны верховного главнокомандующего армией. Кроме того, Национальный совет и Совет кантонов заседают совместно для разрешения споров о компетенции между высшими федеральными органами и принятия решений по ходатайствам о помиловании (статья 157 Конституции)³¹.

80. Дата вступления в силу юридических актов обычно устанавливается в ходе окончательного голосования палат. Они могут также доверить принятие соответствующего решения Федеральному совету. Однако должен быть соблюден 100-дневный срок для проведения возможного референдума с момента опубликования акта в «Официальном бюллетене Конфедерации». Конституция признает это право на факультативный референдум с 1874 года. Если в течение 100 дней после принятия палатами Федерального собрания какого-либо закона собрано 50 000 действительных подписей избирателей, желающих, чтобы новые нормы были поставлены на общенародное голосование, эти нормы выносятся на общенародный референдум и могут вступить в силу только в том случае, если это решит большинство граждан, участвовавших в голосовании. Референдум проводится также по требованию восьми кантонов (статья 141 Конституции)³². Таким образом, закон вступает в силу лишь по истечении 100 дней, в ходе которых может быть объявлен референдум. Помимо законов, на факультативный референдум могут быть также вынесены не подлежащие денонсации международные договоры, заключенные на неограниченный срок, и договоры, которые предусматривают вступление в какую-либо международную организацию или содержат важные положения, устанавливающие правовые нормы, либо для осуществления которых требуется принятие федеральных законов (пункт 1 d) статьи 141 Конституции)³³. Изменения Конституции и вступление в организации коллективной безопасности или наднациональные сообщества во всех случаях выносятся на голосование народа и кантонов, равно как и объявленные срочными федеральные законы, которые не имеют конституционного основания и срок действия которых превышает один год (обязательное проведение референдума в соответствии с пунктом 1 статьи 140 Конституции)³⁴. Эти законы должны быть вынесены на голосование в течение одного года после их принятия Федеральным собранием (конец пункта 1 c) статьи 140 Конституции)³⁵.

81. С 1891 года в Конституции признается также право народной инициативы, позволяющее предлагать частичный пересмотр Конституции (статья 194 Конституции)³⁶. Для этого в течение восемнадцати месяцев необходимо собрать 100 000 подписей граждан (статья 139 и последующие статьи Конституции)³⁷. Парламент не может противодействовать вынесению народной инициативы на голосование. Если инициатива лишена единства формы и содержания или если она нарушает императивные нормы международного публичного права, парламент может признать ее неприемлемой или недействительной. Инициатива может касаться только изменений Конституции, и для ее утверждения требуется двойное одобрение: народа и кантонов. Власти могут выдвинуть контрпроект в отношении инициативы.

³¹ RS 101.

³² RS 101.

³³ RS 101.

³⁴ RS 101.

³⁵ RS 101.

³⁶ RS 101.

³⁷ RS 101.

Постоянное население и избиратели

82. Правом голоса на национальном уровне обладают лица со швейцарским гражданством в возрасте 18 лет и старше. Их насчитывается 5,3 млн, включая 150 000 швейцарцев, живущих за рубежом. Лица, которые имеют право голоса, составляют примерно 63,5 процента постоянного населения. С 1991 года, когда возраст для получения права на участие в голосовании был снижен до 18 лет, этот показатель колеблется между 64 и 68 процентами.

5. Динамика участия в выборах и голосованиях

83. В течение XX века явка на выборах в Национальный совет неуклонно снижалась. Достигнув нижнего предела в середине 1999 года, явка на более поздних выборах снова немного увеличилась. С начала нового тысячелетия она колеблется между 45 и 49 процентами. Явка на федеральных выборах в среднем выше, чем на выборах в кантональные парламенты. Участие в последних выборах, впрочем, значительно варьируется от кантона к кантону. Если в некоторых кантонах в выборах участвует едва лишь треть зарегистрированных избирателей, то в других явка может превышать 60 процентов³⁸. Явка, как правило, выше в тех случаях, когда на голосование вынесен более острый вопрос. В Швейцарии уровень участия в общенациональных выборах ниже, чем в любой другой демократической стране. Это может объясняться несколькими причинами, в том числе частотой проведения всенародного голосования по конкретным вопросам или низким значением, придаваемым федеральным выборам в сравнении с другими странами. Политическая система Швейцарии не основана на противостоянии между правительственными и оппозиционными партиями. Основные политические партии представлены в правительстве (соответствие представленности партий в Федеральном совете).

84. Участие в народных голосованиях обычно ниже, чем участие в выборах в Национальный совет. Однако из этого правила бывают исключения, когда вынесенный на голосование вопрос в большей или меньшей степени мобилизует избирателей. Так, с 1990 года явка варьировалась между 28 и 79 процентами. С 2000 года участие в голосованиях несколько стабилизировалось и даже немного повысилось (45,6 процента в 2017 году; см. динамику участия в голосованиях на федеральном уровне с 1998 года, приложение 2)³⁹.

Партии в парламенте (по состоянию на 2015 год)

85. В Национальном совете, или Народной палате, наиболее широко представленной партией (65 мест) является Демократический союз центра (ДСЦ). За ней следуют социалистическая партия (СП) с 43 местами, либерально-радикальная партия (ЛРП) с 33 местами и христианско-демократическая партия (ХДП) с 27 местами. Эти четыре партии также представлены в правительстве, т.е. в Федеральном совете. Основными неправительственными партиями являются Зеленая партия (11 мест) и две новые центристские партии — Либеральная зеленая партия (ЛЗП) и Буржуазно-демократическая партия (БДП), каждая из которых имеет 7 мест. Пять более мелких партий имеют по одному или два места.

86. В Совете кантонов каждый кантон имеет два места, за исключением полукантонов Аппенцель-Ауссерроден, Аппенцель-Иннерроден, Базель-Ланд, Базель-Штадт, Нидвальден и Обвальден, которые имеют по одному месту. Наиболее широко представлены ЛРП и ХДП: у них по 13 мест. За ними следует СП с 12 местами. ДСЦ, который доминирует в Народной палате, имеет лишь пять мест в Совете кантонов. «Зеленые» и БДП — по одному. Имеется также один беспартийный депутат.

³⁸ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Politique > Élections.

³⁹ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Politique > Votations.

Партия	Выборы в Национальный совет 2015 года		Выборы в Совет кантонов 2015 года	
	Число мандатов	в % от общей суммы	Число мандатов	в % от общей суммы
ЛРП	33	16,4	13	28,3
ХДП	27	11,6	13	28,3
СП	43	18,8	12	26,1
ДСЦ	65	29,4	5	10,9
ЛЗП	7	4,6	0	0,0
БДП	7	4,1	1	2,2
«Зеленые»	11	7,1	1	2,2
Другие партии	7	8	1	2,2
Всего	200	100,0	46	100,0 ⁴⁰

Судебная власть: Федеральный суд

87. Федеральный суд выносит решения в последней инстанции по спорам между гражданами, между кантонами, между гражданами и государством, а также между Конфедерацией и кантонами. В принципе, его юрисдикция распространяется на все правовые области: гражданское и уголовное право, законы об уголовном преследовании и банкротстве, публичное и административное право, включая нормы о социальном обеспечении. Федеральный суд, в частности, гарантирует также защиту конституционных прав граждан.

88. Вынося в последней инстанции решения по постановлениям кантональных судов, которые были ему переданы, Федеральный суд способствует обеспечению соответствия различных кантональных законов федеральному законодательству, а также единообразного применения этого законодательства. Федеральный суд обязан применять федеральные законы и нормы международного права (статья 190 Конституции)⁴¹.

89. В состав Федерального суда входят 38 судей: в настоящее время (по состоянию на март 2018 года) 14 женщин и 24 мужчины. 3 судьи владеют итальянским языком, 12 — французским и 23 — немецким. Кроме того, в его состав входят 19 заместителей судей, которые также избираются Федеральным собранием. В настоящее время 3 из них владеют итальянским языком, 8 — французским и 8 — немецким. Девять заместителей являются женщинами. Заместители осуществляют свои функции на вспомогательной основе; по своей основной деятельности они являются преподавателями, адвокатами или судьями в своих кантонах. Как правило, они привлекаются для замены отстраненных от должности или больных судей или в случае перегрузки суда. В разбирательствах, в которых они участвуют, они имеют те же права и обязанности, что и обычные судьи.

6. Неправительственные и международные организации

90. В Швейцарии действуют многочисленные неправительственные организации (НПО), главным образом в таких областях, как профессиональная подготовка, социальная работа, миграция, охрана окружающей среды и права человека. НПО не нужно официальное разрешение, но их деятельность регулируется положениями законодательства об ассоциациях, которое предоставляет им широкие возможности для осуществления свободы выражения мнений и свободы ассоциации. Так, швейцарское законодательство не допускает проведение предварительных проверок организаций, которые находятся в процессе создания. Вместе с тем гражданское право предусматривает возможность роспуска ассоциаций, преследующих цели, которые противоречат закону или принципам морали. Многие НПО получают государственную финансовую поддержку в соответствии со специальными законами.

⁴⁰ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Politique > Élections.

⁴¹ RS 101.

Рамочные условия предоставления такой поддержки определены Законом о субсидиях.

91. На протяжении более 100 лет Швейцария принимает на своей территории международные организации. К настоящему времени она заключила соглашения о местопребывании с 27 такими организациями, из которых 24 базируются в Женеве, 2 — в Берне и 1 — в Базеле. Кроме того, свои штаб-квартиры в Швейцарии имеют около 250 неправительственных организаций, получивших консультативный статус при Организации Объединенных Наций.

III. Общие рамки защиты и поощрения прав человека

A. Ратификация международных стандартов в области прав человека

1. Универсальные международные договоры (в хронологическом порядке)

<i>Универсальные конвенции</i>	<i>Положение с ратификацией в Швейцарии</i>	<i>Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)</i>
1907 Гагская конвенция	1910 Ратифицирована 12 мая 1910 года, вступила в силу 11 июля 1910 года (RS 0.515)	В частности, Конвенция от 18 октября 1907 года о законах и обычаях ведения войны на суше (RS 0.515.112)
1921 Международная конвенция от 30 сентября 1921 года о борьбе с торговлей женщинами и детьми	1926 Ратифицирована 20 января 1926 года, вступила в силу 1 февраля 1926 года (RS 0.311.33)	
1926 Конвенция от 25 сентября 1926 года о рабстве (Конвенция против рабства)	1930 Ратифицирована 1 ноября 1930 года, вступила в силу 1 ноября 1930 года (RS 0.311.37)	
1930 Конвенция МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде	1940 Ратифицирована 23 мая 1940 года, вступила в силу 23 мая 1941 года (RS 0.822.713.9)	
1948 Конвенция от 9 декабря 1948 года о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (Конвенция против геноцида)	2000 Ратифицирована 6 сентября 2000 года, вступила в силу 6 декабря 2000 года (RS 0.311.11)	
1948 Конвенция МОТ № 87 от 9 июля 1948 года о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы	1975 Ратифицирована 25 марта 1975 года, вступила в силу 25 марта 1976 года (RS 0.822.719.7)	
1949 Четыре Женевские конвенции от 12 августа 1949 года	1950 Ратифицированы 31 марта 1950 года, вступили в силу 21 октября 1950 года (RS 0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51)	1949
1949 Конвенция от 2 декабря 1949 года о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами	Не ратифицирована	

<i>Универсальные конвенции</i>		<i>Положение с ратификацией в Швейцарии</i>		<i>Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)</i>
1949	Конвенция МОТ № 98 от 1 июля 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров	1999	Ратифицирована 17 августа 1999 года, вступила в силу 17 августа 2000 года (RS 0.822.719.9)	
1951	Конвенция от 28 июля 1951 года о статусе беженцев (Конвенция о беженцах)	1955	Ратифицирована 21 января 1955 года, вступила в силу 21 апреля 1955 года (RS 0.142.30)	1963 Снятие оговорки к статье 24, пункты 1a, 1b и 3 (трудовое законодательство и социальное обеспечение) 1972 Снятие оговорки к статье 17 (оплачиваемые профессии) 1980 Полный выход в отношении статьи 24, пункт 1a, 1b
1951	Конвенция МОТ № 100 от 29 июня 1951 года о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности	1972	Ратифицирована 25 октября 1972 года, вступила в силу 25 октября 1973 года (RS 0.822.720.0)	
1954	Конвенция от 28 сентября 1954 года о статусе апатридов	1972	Ратифицирована 3 июля 1972 года, вступила в силу 1 октября 1972 года (RS 0.142.40)	
1956	Дополнительная Конвенция от 7 сентября 1956 года об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством	1964	Ратифицирована 28 июля 1964 года, вступила в силу 28 июля 1964 года (RS 0.311.371)	
1957	Международная конвенция № 105 от 25 июня 1957 года об упразднении принудительного труда	1958	Ратифицирована 18 июля 1958 года, вступила в силу 18 июля 1959 года (RS 0.822.720.5)	
1958	Конвенция МОТ № 111 от 25 июня 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (с рекомендацией)	1961	Ратифицирована 13 июля 1961 года, вступила в силу 13 июля 1962 года (RS 0.822.721.1)	
1960	Конвенция ЮНЕСКО от 14 декабря 1960 года о борьбе с дискриминацией в области образования		Не ратифицирована	
1961	Конвенция от 30 августа 1961 года о сокращении безгражданства		Не ратифицирована	

<i>Универсальные конвенции</i>	<i>Положение с ратификацией в Швейцарии</i>	<i>Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)</i>
1965 Международная конвенция от 21 декабря 1965 года о ликвидации всех форм расовой дискриминации	1994 Ратифицирована 29 ноября 1994 года, вступила в силу 29 декабря 1994 года (RS 0.104)	Оговорка к статье 4 (запрещение любой пропаганды и всех организаций, которые поощряют расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме) направлена на защиту свободы ассоциации. Это означает, что участие в какой-либо расистской ассоциации не наказуемо. Швейцария желает оставить за собой свободу действий в законодательстве о приеме иностранцев посредством оговорки, относящейся к подпункту а) пункта 1 статьи 2. В июне 2003 года Швейцария в своем заявлении о принятии статьи 14 (вступившем в силу 19 июня 2003 года) наделила Комитет компетенцией рассматривать сообщения от отдельных лиц или групп лиц.
1966 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года (Социальный пакт или Пакт I ООН)	1992 Ратифицирован 18 июня 1992 года, вступил в силу 18 сентября 1992 года (RS 0.103.1)	
1966 Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года (Гражданский пакт или Пакт II ООН)	1992 Ратифицирован 18 июня 1992 года, вступил в силу 18 сентября 1992 года (RS 0.103.2)	Оговорка к подпункту b) пункта 2 статьи 10 о раздельном содержании несовершеннолетних и совершеннолетних в период досудебного содержания под стражей была снята. Оговорка к пункту 1 статьи 12 о праве на свободное передвижение и свободу выбора местожительства (не гарантировано иностранцам). Оговорка к пункту 5 статьи 14 о праве на пересмотр приговора вышестоящей судебной инстанцией была снята в 2007 году. Оговорка к статье 20 о мерах по запрещению пропаганды войны. Оговорка к пункту b) статьи 25 о праве на тайное голосование (не гарантируется на выборах, проводимых в рамках общего законодательного собрания («ландсгемайнде») или собраний коммун).

Универсальные конвенции	Положение с ратификацией в Швейцарии	Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)
		Оговорка к статье 26 о равенстве всех лиц перед законом и о запрещении любой дискриминации: вследствие неравенства в правовом обращении с женщинами и иностранцами Швейцария ограничила сферу действия общего запрета на дискриминацию, предусмотренного этой статьей, правами человека, гарантированными в Пакте II.
1966 Факультативный протокол от 16 декабря 1966 года к Пакту II ООН (процедура рассмотрения индивидуальных сообщений)	Не ратифицирован	Право отдельных лиц направлять сообщения регулируется Факультативным протоколом к Пакту II ООН. Первый Факультативный протокол Швейцария не ратифицировала.
1967 Протокол от 31 января 1967 года, касающийся статуса беженцев	1968 Ратифицирован 20 мая 1968 года, вступил в силу 20 мая 1968 года (RS 0.142.301)	
1969 Второй Факультативный протокол от 15 декабря 1989 года к Пакту II ООН (об отмене смертной казни)	1994 Ратифицирован 16 июня 1994 года, вступил в силу 16 сентября 1994 года (RS 0.103.22)	
1973 Международная конвенция от 30 ноября 1973 года о пресечении преступления апартеида и наказании за него	Не ратифицирована	
1977 Дополнительные протоколы от 8 июня 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года	1982 Ратифицированы 17 февраля 1982 года, вступили в силу 17 августа 1982 года (RS 0.518.521 и 0.518.522)	
1979 Конвенция от 18 декабря 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	1997 Ратифицирована 23 марта 1997 года, вступила в силу 26 апреля 1997 года (RS 0.108)	Оговорка к пункту b) статьи 7 (право осуществлять на равных условиях все государственные функции) была снята в 2004 году (военное законодательство Швейцарии запрещало женщинам выполнять функции, предполагающие применение оружия вне рамок самообороны). Оговорка к подпункту g пункта 1 статьи 16 об одинаковых правах супругов в отношении выбора фамилии (статья 160 ГК) была снята в 2013 году.

Универсальные конвенции	Положение с ратификацией в Швейцарии	Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)
1984 Конвенция от 10 декабря 1984 года против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	1986 Ратифицирована 2 декабря 1986 года, вступила в силу 26 июня 1987 года (RS 0.105)	<p>Оговорка к пункту 2 статьи 15 (одинаковая правоспособность) и подпункту h пункта 1 статьи 16 (одинаковые права супругов в отношении владения, приобретения, управления, пользования и распоряжения имуществом), поскольку вследствие различных временных положений о режиме имущественных отношений между супругами супруги, вступившие в брак согласно прежнему закону, имели возможность, предусмотренную при пересмотре Закона о браке 1984 года, сохранить свой режим имущественных отношений согласно прежнему закону.</p> <p>Швейцария признает компетенцию Комитета против пыток в соответствии со статьями 21 и 22 Конвенции.</p>
1989 Конвенция от 20 ноября 1989 года о правах ребенка	1997 Ратифицирована 24 февраля 1997 года, вступила в силу 26 марта 1997 года (RS 0.107)	<p>Оговорка к статье 5 относительно швейцарского законодательства о родительских правах была снята в 2004 году.</p> <p>После вступления в силу поправок к Закону о гражданстве дети без гражданства, проживающие в Швейцарии в течение пяти лет, могут подать ходатайство об упрощенной процедуре натурализации независимо от места их рождения. Таким образом, в 2007 году стало возможным снять оговорку к статье 7.</p> <p>Оговорка к пункту 1 статьи 10 о воссоединении семей (швейцарское законодательство об иностранцах не допускает воссоединения семей для определенных групп и некоторых категорий иностранцев).</p>

Универсальные конвенции	Положение с ратификацией в Швейцарии	Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)
1989 Второй Факультативный протокол от 15 декабря 1989 года к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни	1992 Ратифицирован 18 июня 1992 года, вступил в силу 18 сентября 1992 года (RS 0.103.22)	<p>Оговорка к пункту с) статьи 37 об условиях лишения свободы (раздельное содержание несовершеннолетних и взрослых не гарантируется во всех случаях).</p> <p>Снятие оговорки к подпункту b (vi) пункта 2 статьи 40, касающемуся гарантии бесплатной помощи переводчика, вступило в силу в 2004 году.</p> <p>Оговорка к подпункту b (v) пункта 2 статьи 40 о праве на повторное рассмотрение приговора вышестоящей судебной инстанцией была снята в 2007 году.</p> <p>Оговорка к подпункту b (ii и iii) пункта 2 статьи 40 (отсутствие безусловного права на помощь и разделения между следственным органом и судом). Такое разделение противоречило бы правовой традиции Швейцарии, поскольку большинство кантонов в интересах ребенка предпочитают, чтобы орган, который расследует дело, его и рассматривал в судебном порядке. Эта оговорка, вероятно, снята не будет.</p>
1990 Международная конвенция от 18 декабря 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	Не ратифицирована	
1997 Конвенция от 18 сентября 1997 года о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении	1998 Ратифицирована 24 марта 1998 года, вступила в силу 1 марта 1999 года (RS 0.515.092)	

<i>Универсальные конвенции</i>		<i>Положение с ратификацией в Швейцарии</i>		<i>Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)</i>
1998	Римский статут Международного уголовного суда от 17 июля 1998 года	2001	Ратифицирован 12 октября 2001 года, вступил в силу 1 июля 2002 года (RS 0.312.1)	В соответствии с пунктом 1 статьи 103 Статута Швейцария заявляет о готовности взять на себя исполнение наказаний в виде лишения свободы, назначенных Судом швейцарским гражданам или лицам, которые имеют свое обычное место жительства в Швейцарии.
1999	Факультативный протокол от 6 октября 1999 года к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (процедура рассмотрения индивидуальных сообщений)	2008	Ратифицирован 29 сентября 2008 года, вступил в силу 29 декабря 2008 года (RS 0.108.1)	
1999	Конвенция № 182 от 17 июня 1999 года о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда	2000	Ратифицирована 9 мая 2000 года, вступила в силу 28 июня 2001 года (RS 0.822.728.2)	
2000	Конвенция Организации Объединенных Наций от 15 ноября 2000 года против транснациональной организованной преступности и дополнительные протоколы к ней	2006	Ратифицирована 27 октября 2006 года, вступила в силу 26 ноября 2006 года (RS 0.311.54)	
2000	Факультативный протокол от 25 мая 2000 года к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах	2002	Ратифицирован 26 июня 2002 года, вступил в силу 26 июля 2002 года (RS 0.107.1)	
2000	Факультативный протокол от 25 мая 2000 года к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии	2006	Ратифицирован 19 сентября 2006 года, вступил в силу 19 октября 2006 года (RS 0.107.2)	
2002	Факультативный протокол от 18 декабря 2002 года к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	2009	Ратифицирован 24 сентября 2009 года, вступил в силу 24 октября 2009 года (RS 0.105.1)	
2006	Конвенция от 13 декабря 2006 года о правах инвалидов	2014	Ратифицирована 15 апреля 2014 года, вступила в силу 15 мая 2014 года (RS 0.109)	

<i>Универсальные конвенции</i>	<i>Положение с ратификацией в Швейцарии</i>	<i>Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)</i>
2006 Факультативный протокол от 13 декабря 2006 года к Конвенции о правах инвалидов	Не ратифицирован	
2006 Международная конвенция от 20 декабря 2006 года для защиты всех лиц от насильственных исчезновений	2016 Ратифицирована 2 декабря 2016 года, вступила в силу 1 января 2017 года (RS 0.103.3)	
2008 Факультативный протокол от 10 декабря 2008 года к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах	Не ратифицирован	Основным спорным вопросом является основополагающий вопрос о возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав.
2011 Факультативный протокол от 19 декабря 2011 года к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений	2017 Присоединение 2 апреля 2014 года, вступил в силу 24 июля 2017 года (RS 0.107.3)	

2. Региональные конвенции по правам человека (в хронологическом порядке)

<i>Конвенции на европейском уровне</i>	<i>Положение с ратификацией в Швейцарии</i>	<i>Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)</i>
1950 Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (Европейская конвенция по правам человека)	1974 Ратифицирована 28 ноября 1974 года, вступила в силу 28 ноября 1974 года (RS 0.101)	В 2000 году Швейцария сняла свои оговорки и заявления о толковании в отношении статьи 6 (федеральное постановление от 8 марта 2000 года, RO 2002 1142).
1952 Дополнительный протокол от 20 марта 1952 года к Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ) (защита собственности, право на образование и приверженность государственных участников организации свободных выборов путем тайного голосования)	Подписан 19 мая 1976 года	
1961 Европейская социальная хартия от 18 октября 1961 года	Подписана 19 мая 1976 года	
1963 Протокол № 4 от 16 сентября 1963 года к ЕКПЧ (запрещение тюремного заключения за долги, свобода выбора места проживания, а также право покинуть любую страну, включая свою собственную, запрещение коллективной высылки иностранцев)	Не ратифицирован	

<i>Конвенции на европейском уровне</i>		<i>Положение с ратификацией в Швейцарии</i>		<i>Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)</i>
1981	Конвенция от 28 января 1981 года о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных	1997	Ратифицирована 2 октября 1997 года, вступила в силу 1 февраля 1998 года (RS 0.235.1)	
1983	Протокол № 6 от 28 апреля 1983 года к ЕКПЧ, касающийся отмены смертной казни	1987	Ратифицирован 13 октября 1987 года, вступил в силу 1 ноября 1987 года (RS 0.101.06)	
1984	Протокол № 7 от 22 ноября 1984 года к ЕКПЧ (процедурные гарантии в отношении высылки иностранцев, право не быть осужденным дважды в рамках одного и того же дела, равенство между супругами)	1988	Ратифицирован 24 февраля 1997 года, вступил в силу 1 ноября 1988 года (RS 0.101.07)	Оговорка к статье 1 о верховенстве постановления Федерального совета в случае угрозы для внутренней или внешней безопасности. Оговорка к статье 5, касающаяся статьи 160 ГК и статьи 8а ГК (фамилия), статей 161, 134 (1) и 149 (1) ГК и статьи 8b ГК (приобретение права гражданства), а также статей 9, 9а, 9с, 9d, 9е, 10 и 10а ГК (положения переходного законодательства, касающиеся режима имущественных отношений между супругами).
1987	Европейская конвенция против пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 26 ноября 1987 года (Европейская конвенция против пыток)	1988	Ратифицирована 7 октября 1988 года, вступила в силу 1 февраля 1989 года (RS 0.106)	
1988	Дополнительный протокол от 5 мая 1988 года к Европейской социальной хартии (равенство между женщинами и мужчинами в профессиональной жизни, право трудящихся на информацию, право пожилых лиц на социальную защиту)		Не ратифицирован	
1992	Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств от 5 ноября 1992 года	1997	Ратифицирована 23 декабря 1997 года, вступила в силу 1 апреля 1998 года (RS 0.441.2)	
1993	Протоколы № 1 и 2 от 4 ноября 1993 года к Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания	1994	Ратифицированы 9 марта 1994 года, вступили в силу 1 марта 2002 года (RS 0.106)	

<i>Конвенции на европейском уровне</i>		<i>Положение с ратификацией в Швейцарии</i>		<i>Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)</i>
1995	Европейская рамочная конвенция от 1 февраля 1995 года о защите национальных меньшинств	1998	Ратифицирована 21 октября 1998 года, вступила в силу 1 февраля 1999 года (RS 0.441.1)	Швейцария заявляет, что в Швейцарии национальные меньшинства по смыслу настоящей рамочной конвенции являются группами лиц, которых в количественном выражении меньше по сравнению с остальным населением страны или кантона, которые имеют швейцарское гражданство, поддерживают долгие, прочные и постоянные связи со Швейцарией и преисполнены желанием вместе сохранять то, что является их общей самобытностью, в частности их культуру, традиции, религию или язык. Швейцария заявляет, что положения рамочной конвенции, регулирующие использование языков в отношениях между отдельными лицами и административными властями, применяются без ущерба для принципов, соблюдаемых Конфедерацией и кантонами при определении официальных языков.
1996	Европейская конвенция от 25 января 1996 года об осуществлении прав детей		Не ратифицирована	
1996	Европейское соглашение от 5 марта 1996 года о лицах, участвующих в судопроизводстве в Европейском суде по правам человека	1998	Ратифицировано 27 августа 1998 года, вступило в силу 1 января 1999 года (RS 0.101.3)	Положения пункта 2а статьи 4 соглашения не применяются в отношении граждан Швейцарии, подвергшихся преследованию или осужденных в Швейцарии за совершение тяжкого преступления против государства, национальной обороны или войск обороны страны.
1996	Пересмотренная Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 года		Не ратифицирована	
1997	Европейская конвенция от 6 ноября 1997 года о гражданстве		Не ратифицирована	
1997	Европейская конвенция от 4 апреля 1997 года о правах человека и биомедицине	2008	Ратифицирована 24 июля 2008 года, вступила в силу 1 ноября 2008 года (RS 0.810.2)	
1998	Дополнительный протокол от 12 января 1998 года к Конвенции о правах человека и биомедицине	2008	Ратифицирован 24 июля 2008 года, вступил в силу 1 ноября 2008 года (RS 0.810.21)	

<i>Конвенции на европейском уровне</i>		<i>Положение с ратификацией в Швейцарии</i>		<i>Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)</i>
2000	Дополнительный протокол № 12 от 4 ноября 2000 года (запрещение дискриминации) к ЕКПЧ		Не ратифицирован	
2001	Дополнительный протокол от 8 ноября 2001 года к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных	2007	Ратифицирован 20 декабря 2007 года, вступил в силу 1 апреля 2008 года (RS 0.235.11)	
2002	Дополнительный протокол № 13 от 3 мая 2002 года (запрещение смертной казни) к ЕКПЧ	2002	Ратифицирован 3 мая 2002 года, вступил в силу 1 июля 2003 года (RS 0.101.093)	
2004	Дополнительный протокол № 14 от 13 мая 2004 года (изменение системы контроля) к ЕКПЧ	2006	Ратифицирован 25 апреля 2006 года, вступил в силу 1 июня 2010 года (RS 0.101.094)	
2005	Конвенция Совета Европы от 16 мая 2005 года о борьбе с торговлей людьми	2012	Ратифицирована 17 декабря 2012 года, вступила в силу 1 апреля 2013 года (RS 0.311.543)	В соответствии со статьей 45 Конвенции Швейцария оставляет за собой право не применять пункт 1d статьи 31 в отношении лиц без гражданства.
2007	Конвенция Совета Европы от 25 октября 2007 года о защите детей от эксплуатации и надругательств сексуального характера	2014	Ратифицирована 18 марта 2014 года, вступила в силу 1 июля 2014 года (RS 0.311.40)	В соответствии с параграфом 2 пункта 3 статьи 20 Швейцария оставляет за собой право не применять подпункты а) и е) пункта 1 статьи 20 в отношении производства и хранения порнографических материалов с участием детей, которые достигли возраста совершеннолетия, установленного в соответствующей стране, в тех случаях, когда эти изображения производятся и хранятся ими самими, с их согласия и исключительно для их собственного частного использования. В соответствии с пунктом 3 статьи 24 Швейцария оставляет за собой право не применять пункт 2 статьи 24 в отношении домогательства по смыслу статьи 23. В соответствии с пунктом 3 статьи 25 Швейцария оставляет за собой право не применять подпункт е) пункта 1 статьи 25.
2011	Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием	2017	Ратифицирована 14 декабря 2017 года, вступила в силу 1 апреля 2018 года (RS 0.311.35)	

<i>Конвенции на европейском уровне</i>	<i>Положение с ратификацией в Швейцарии</i>	<i>Конкретные аспекты (оговорки, заявления, доклады, факультативные процедуры)</i>
2013 Протокол № 15 о внесении поправок в Конвенцию о защите прав человека и основных свобод	2016 Ратифицирован 15 июля 2016 года	
2013 Протокол № 16 о внесении поправок в Конвенцию о защите прав человека и основных свобод	Не ратифицирован	

В. Правовая база для защиты прав человека на национальном уровне

1. Законодательство

Конституционная защита основных прав

92. Федеральная конституция содержит перечень основных прав. Общей особенностью этих прав является возможность их защиты в судебном порядке. В Конституции прямо предусмотрены:

- человеческое достоинство (статья 7);
- равенство и запрещение дискриминации (статья 8);
- защита от произвола и защита добросовестности (статья 9);
- право на жизнь и личную свободу (статья 10);
- защита детей и молодежи (статья 11);
- право на получение помощи в ситуациях бедствия (статья 12);
- защита сферы частной жизни (статья 13);
- право на брак и семью (статья 14);
- свобода совести и вероисповедания (статья 15);
- свобода мнений и информации (статья 16);
- свобода средств массовой информации (статья 17);
- свобода пользования языком (статья 18);
- право на базовое образование (статья 19);
- свобода науки (статья 20);
- свобода искусства (статья 21);
- свобода собраний (статья 22);
- свобода ассоциации (статья 23);
- свобода выбора местожительства (статья 24);
- защита от высылки, экстрадиции и принудительного возвращения (статья 25);
- гарантия собственности (статья 26);
- экономическая свобода (статья 27);
- свобода профсоюзов и право на забастовку (статья 28);
- общие процессуальные гарантии (статья 29);
- гарантия доступа к судье (статья 29а);
- гарантии надлежащего судопроизводства (статья 30);

- защита от лишения свободы (статья 31);
- гарантии уголовного судопроизводства (статья 32);
- право на петицию (статья 33);
- политические права (статья 34).

93. Основные права должны осуществляться в рамках всей правовой системы (пункт 1 статьи 35 Конституции)⁴². Любое ограничение какого-либо основного права должно иметь правовую основу. Требование в отношении правовой основы не носит лишь формальный характер, а требует, согласно прецедентному праву, также реального уточнения применимых правовых норм. Ограничения должны быть установлены законом. Особо рассматриваются случаи серьезной, непосредственной и неотвратимой опасности. Кроме того, любое ограничение основного права должно быть обосновано общественным интересом или защитой основного права других и должно также быть пропорционально преследуемой цели. При этом основные права являются неприкосновенными по своей сути (статья 36 Конституции)⁴³. В этой связи следует отметить, что Федеральный суд подробно разъяснил условия введения ограничений, опираясь на свою обширную практику в данной области.

94. Так называемый принцип «общих полномочий полиции», предусмотренный в пункте 1 статьи 36 Конституции⁴⁴, является исключением из правила, в соответствии с которым любое ограничение личной свободы должно иметь под собой четкую правовую основу. В качестве исключения Федеральный суд допускает, что исполнительной власти разрешается на основе общих полномочий полиции принимать, даже при отсутствии четкого правового основания, меры, необходимые для восстановления общественного порядка во время крупных волнений или для защиты от серьезных и неотвратимых опасностей, угрожающих этому порядку. Компетенция Федерального совета издавать срочные постановления и распоряжения полиции основывается на статье 185 Конституции⁴⁵. Во избежание злоупотреблений и нарушения принципа законности Федеральный совет осуществляет строгий надзор за использованием этих полномочий. Кроме того, срок действия этих постановлений и распоряжений полиции строго ограничен (пункт 3 статьи 185 Конституции)⁴⁶.

95. Поскольку в каждом кантоне имеется собственная конституция, перечни основных прав существуют и на кантональном уровне. Федеральный суд придает им самостоятельное значение лишь в том весьма редком случае, когда в кантонах обеспечивается более широкая сфера защиты, чем в соответствии с нормами федерального конституционного права.

96. Вышеупомянутые конституционные права дополняют основные положения Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ)⁴⁷, которая была ратифицирована Швейцарией в 1974 году. Эти гарантии, а также права, закрепленные в Конституции, имеют прямое применение. Ответственность за их соблюдение возлагается на законодательную власть, суды и административные органы как самой Конфедерации, так и кантонов, и граждане могут непосредственно на них ссылаться.

97. В своем докладе «40 лет после присоединения Швейцарии к ЕКПЧ: итоги и перспективы», опубликованном в 2014 году, швейцарское правительство отмечает многочисленные положительные аспекты воздействия Конвенции на швейцарский правопорядок в последние десятилетия. В этом докладе освещаются обстоятельства присоединения Швейцарии к ЕКПЧ и то реальное влияние, которое оказали на Швейцарию Конвенция и судебная практика Европейского суда по правам человека (см. «40 лет после присоединения Швейцарии к ЕКПЧ: итоги и перспективы», доклад

⁴² RS 101.

⁴³ RS 101.

⁴⁴ RS 101.

⁴⁵ RS 101.

⁴⁶ RS 101.

⁴⁷ RS 0.101.

Федерального совета во исполнение ходатайства Штекли 13.4187 от 12 декабря 2013 года).

98. Швейцария ратифицировала и другие конвенции о правах человека. То, в какой степени на нарушения этих конвенций можно ссылаться в национальных судах, зависит от прямой применимости правовой нормы, о нарушении которой идет речь. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года⁴⁸ гарантирует, например, классические права человека в статьях 6–27. Эти нормы имеют прямое применение и рассматриваются Федеральным судом наравне с правами, закрепленными в ЕКПЧ. Вместе с тем во многих случаях Федеральный суд исходит из того, что международные обязательства, вытекающие из присоединения к другим международным конвенциям, носят скорее программный характер, что они требуют уточнения и осуществления законодательным органом и в принципе не устанавливают прав, на которые можно напрямую ссылаться в судебном порядке (см. ниже, глава 2).

99. В соответствии со статьей 165 Конституции⁴⁹ в случае необходимости федеральные законы, не имеющие конституционной основы, могут быть объявлены безотлагательными и подлежащими незамедлительному исполнению. Однако они должны быть одобрены народом и кантонами в течение одного года после их принятия парламентом. Цель этого положения состоит в обеспечении равновесия между необходимостью немедленного введения в силу закона и заботой о том, чтобы установить предел ограничению или ущемлению демократических прав, в частности основных свобод.

100. В период между 2000 и 2018 годами 29 законов были объявлены неотложными в соответствии со статьей 165 Конституции, в том числе Федеральный закон от 12 декабря 2014 года, запрещающий группировки «Аль-Каида» и «Исламское государство» и связанные с ними организации⁵⁰, или Федеральный закон от 28 сентября 2012 года о борьбе с инфекционными заболеваниями (Закон об эпидемиях⁵¹)⁵².

101. И наконец, следует напомнить, что с 1974 года любое ограничение основных свобод должно осуществляться в соответствии с требованиями статьи 15 ЕКПЧ⁵³, а с 1992 года — в соответствии со статьей 4 Международного пакта о гражданских и политических правах⁵⁴. Швейцария еще никогда не использовала возможности для отступлений, предусмотренные в этих положениях.

2. Инкорпорация международных договоров по правам человека во внутригосударственное право

102. Швейцария относится к государствам с монистической традицией; поэтому международный договор, ратифицированный Федеральным советом, становится частью швейцарского правопорядка с момента его вступления в силу в Швейцарии, при этом не требуется инкорпорировать его положения во внутриправовую систему путем принятия специального закона. Этот принцип можно вывести, с одной стороны, из статьи 190 Конституции⁵⁵, которая гласит, что Федеральный суд во всех случаях применяет федеральные законы, а также нормы международного права, и из подпункта b пункта 1 статьи 189 Конституции⁵⁶, с другой стороны, который предусматривает, что Федеральный суд также компетентен рассматривать жалобы на нарушение международного договора.

⁴⁸ RS 0.103.2.

⁴⁹ RS 101.

⁵⁰ RS 122.

⁵¹ RS 818.101.

⁵² Chancellerie fédérale (ChF), www.bk.admin.ch > Droits politiques > Utilisation des droits populaires > Résumé des arrêtés fédéraux urgents.

⁵³ RS 0.101.

⁵⁴ RS 0.103.2.

⁵⁵ RS 101.

⁵⁶ RS 101.

103. Федеральный суд в принципе признает верховенство международного права, допуская некоторые исключения. В принципе, международное право имеет преимущественную силу над национальным законодательством, за исключением случая, когда Федеральное собрание сознательно приняло текст, противоречащий международному праву; в этом случае применяется именно это (последующее) положение («дело Шуберта»). Однако права человека, гарантированные международным правом, систематически имеют преимущественную силу над федеральными законами («дело КРП»; см. рекомендацию доклада Федерального совета во исполнение ходатайства 13.3805 от 12 июня 2015 года об уточнении взаимосвязи между международным и внутренним правом).

3. Компетенция судебных, административных и других государственных органов в области прав человека

Прямое использование ссылок на положения договоров по правам человека в национальных судебных органах

104. Как уже отмечалось, международный договор, принятый парламентом, с момента вступления его в силу начинает действовать не только на международном уровне, но и внутри страны, т. е. он сразу же становится неотъемлемой частью швейцарского правопорядка. Кроме того, в той степени, в какой положения международного договора имеют прямое действие (являются самоисполняющимися), граждане могут непосредственно ссылаться на них в суде, и они составляют основу принимаемых властями решений. Это предполагает, что соответствующая норма международного публичного права должна быть достаточно четкой и конкретной по содержанию, чтобы служить основой для принимаемого решения. Нормы, которые не применяются непосредственно, должны быть уточнены и конкретизированы национальным законодательным органом.

105. В конечном счете именно суды определяют в каждом конкретном случае прямую применимость положений или договора такого рода.

Народные инициативы

106. В последние годы народ и кантоны неоднократно одобряли народные инициативы, которые поднимали проблему совместимости с рядом положений международного права: инициативу в отношении пожизненного заключения для лиц, совершивших сексуальные или насильственные преступления и признанных особо опасными и не поддающимися исправлению (принята 8 февраля 2004 года), народную инициативу против строительства минаретов (принята 29 ноября 2009 года) или инициативу о высылке преступников-иностранцев (принята 28 ноября 2010 года). Народная инициатива «Швейцарское право вместо иностранных судей» (инициатива самоопределения), представленная 12 августа 2016 года, направлена на установление примата конституционного права Швейцарии над международным правом. Федеральный совет и Федеральное собрание рекомендовали отклонить эту инициативу. Народ и кантоны проголосуют по этой инициативе 25 ноября 2018 года.

107. Упомянутые народные инициативы выявили коллизию между правом инициативы и международным правом; таким образом, вопрос о взаимосвязи между международным правом и внутренним правом приобрел в политических дебатах особое значение. Эти споры иногда сопровождались критикой в отношении полномочий Европейского суда по правам человека и ряда принятых им решений. В ответ на два предложения Федеральный совет предложил конкретные меры для обеспечения большей совместимости народных инициатив с основополагающими правами; с учетом того, что в ходе консультаций эти меры были восприняты критически, было сочтено предпочтительным не реализовывать их. Кроме того,

парламентская комиссия рассмотрела вопрос о необходимости дополнения условий обоснованности народных инициатив⁵⁷.

4. Возможности для правовой защиты

108. Федеральная структура предполагает сложное переплетение полномочий между Конфедерацией и кантонами. Хотя законодательство в области гражданского и уголовного права уже давно относится к компетенции Конфедерации, процессуальное право в этих вопросах в основном регулируется кантонами. До конца 2010 года существовали гражданская и уголовная процедуры судопроизводства в каждом из 26 кантонов и на федеральном уровне. Вследствие реформы системы правосудия, поддержанной народом и кантонами в 2000 году, Конфедерация была наделена законодательной компетенцией по всем аспектам гражданско-процессуального и уголовно-процессуального права. С 1 января 2011 года действуют унифицированные для всей территории Швейцарии Гражданско-процессуальный кодекс Швейцарии (ГПК)⁵⁸ от 19 декабря 2008 года, Уголовно-процессуальный кодекс Швейцарии от 5 октября 2007 года (УПК)⁵⁹ и Федеральный закон об уголовном судопроизводстве по делам несовершеннолетних (уголовное судопроизводство по делам несовершеннолетних, УСДН) от 20 марта 2009 года⁶⁰. Вместе с тем кантоны сохраняют свою компетенцию в отношении организации судебной системы; из этого следует, что организация кантональных судебных инстанций по-прежнему отличается определенным разнообразием. В административных вопросах каждый кантон и Конфедерация имеют свои собственные процедуры.

Судопроизводство по уголовным делам

109. Материальное уголовное право в основном унифицировано Уголовным кодексом (УК)⁶¹, в который неоднократно вносились изменения.

110. В соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Швейцарии (УПК)⁶² основными этапами уголовного судопроизводства в первой и второй инстанциях являются следующие:

- предварительная процедура: предварительное разбирательство возбуждается органом полицейского расследования, соответственно путем открытия расследования государственной прокуратурой. Цель заключается в установлении того, имеются ли достаточные основания полагать, что было совершено преступление;
- прекращение процедуры, постановление прокуратуры по уголовному делу или предъявление обвинения: если условия для принятия постановления по уголовному делу или для предъявления обвинения не выполнены, то расследование обычно окончательно прекращается. Когда прокуратура полагает, что подозрения, установленные на основе расследования, являются достаточными и что постановление об открытии уголовного дела не может быть принято, она направляет обвинительное заключение в компетентный суд. При определенных условиях прокуратура может, в случаях совершения мелких правонарушений, прекратить уголовное разбирательство, приняв соответствующее постановление;
- основное производство: основное разбирательство проводится в суде первой инстанции и по его итогам выносятся решение;

⁵⁷ См. доклад комиссии по вопросам политических институтов Совета кантонов от 20 августа 2015 года, озаглавленный «Условия обоснованности народных инициатив. Обзор необходимости принятия законодательства»; FF 2015 6485.

⁵⁸ RS 272.

⁵⁹ RS 312.0.

⁶⁰ RS 312.1.

⁶¹ RS 311.0.

⁶² RS 312.0.

- процедура обжалования: принятое решение может быть обжаловано или на него может быть подана апелляция (осужденным, гражданской стороной или прокуратурой).

111. В соответствии с Законом от 17 июня 2005 года о Федеральном суде (ЗФС)⁶³ Федеральный суд выносит решения по поданным по уголовным делам апелляциям на решения кантональных судов последней инстанции и решения Федерального уголовного суда. Это средство правовой защиты доступно только в том случае, если предшествующий орган нарушил федеральное законодательство. Как и в случае с гражданскими делами, Федеральный суд в принципе не может рассматривать фактические обстоятельства дел. В тексте апелляции можно указать и жалобы по гражданскому праву, которые должны быть рассмотрены в контексте уголовного судопроизводства.

112. Суд по уголовным делам Федерального уголовного суда в Беллинцоне рассматривает в первой инстанции преступления, подпадающие под федеральную юрисдикцию (например, дела, касающиеся терроризма, совершения нападений с применением взрывчатых веществ, шпионажа, государственной измены, отмывания денег, организованной преступности, экономических преступлений). Его решения могут быть вынесены на рассмотрение Федерального суда. Первый апелляционный суд Федерального уголовного суда также обладает компетенцией рассматривать жалобы на действия или бездействие прокуроров Конфедерации, на принятие принудительных мер и урегулирование споров относительно подсудности. Решения о мерах принуждения могут быть обжалованы в Федеральном суде. Второй Апелляционный суд выносит решения по жалобам, касающимся оказания международной помощи в уголовных делах. Существует лишь ограниченное право обжалования его решений в Федеральном суде. С 1 января 2019 года у Федерального уголовного суда появится апелляционный суд. Две инстанции (суд по уголовным делам и апелляционный суд Федерального уголовного суда) теперь также смогут исследовать факты, установленные в рамках федерального уголовного судопроизводства. Решения, вынесенные апелляционным судом, могут, в свою очередь, стать предметом уголовного обжалования в Федеральном суде.

113. На военнослужащих, находящихся на действительной службе, должностных лиц и государственных служащих Конфедерации и кантонов в той мере, в которой их деяния затрагивают вопросы национальной обороны, а также на гражданских лиц, обвиняемых в нарушении международного публичного права во время вооруженного конфликта, распространяется действие военного права, и они подсудны органам военной юстиции, если за эти деяния установлена ответственность в соответствии с Военно-уголовным кодексом от 13 июня 1927 года (ВУК)⁶⁴. Речь не идет о чрезвычайном праве или чрезвычайных органах (формальное основание в военном уголовном судопроизводстве от 23 марта 1979 года, ВУС)⁶⁵, и применяемые процессуальные нормы к тому же весьма напоминают нормы, применяемые судами общей юрисдикции. Большое число норм, содержащихся в обычном Уголовном кодексе и в ВУК, идентичны, в частности принятая в 1994 году уголовная норма, запрещающая расовую дискриминацию (статья 261 bis УК⁶⁶ и соответственно статья 171c ВУК)⁶⁷. Лица, подпадающие под действие военного-уголовного права, остаются подсудными гражданским судам за нарушения, не охватываемые ВУК.

114. С 2007 года уголовное право в отношении детей и подростков отделено от уголовного права в отношении взрослых. Возраст наступления уголовной ответственности установлен в 10 лет статьей 3 Федерального закона от 20 июня 2003 года, определяющего условия привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности (ювенальное уголовное право, ЮУП)⁶⁸. Таким образом, дети в

⁶³ RS 173.110.

⁶⁴ RS 321.0.

⁶⁵ RS 322.1.

⁶⁶ RS 311.0.

⁶⁷ RS 321.0.

⁶⁸ RS 311.1.

возрасте до 10 лет, совершившие правонарушение, не подлежат уголовному наказанию. Основной целью уголовного права в отношении несовершеннолетних является защита и воспитание молодых людей. По этой причине ювенальная юстиция часто не выносит приговора в строгом смысле этого слова, а вместо этого предписывает принятие мер терапевтического или воспитательного характера. В Федеральном суде можно обжаловать решения кантонального суда последней инстанции.

Судопроизводство по гражданским делам

115. Материальное гражданское право в основном кодифицировано в Гражданском кодексе Швейцарии от 10 декабря 1907 года (ГК)⁶⁹ и в Швейцарском кодексе обязательств от 30 марта 1911 года (КО)⁷⁰, которые несколько раз изменялись и пересматривались и дополнены рядом специальных законов.

116. В рамках обычной процедуры участник судебного процесса, который хотел бы подать гражданский иск в Швейцарии, направляет ходатайство в компетентный суд первой инстанции. Этой процедуре предшествует, за исключением некоторых случаев, попытка примирения в органе по урегулированию спора для мирного урегулирования спора на данном этапе. Противоположная сторона дает свой ответ. В тех случаях, когда это оправдано обстоятельствами, суд может распорядиться о втором обмене предложениями или о повторных прениях. На каждой стороне лежит бремя доказывания фактов, о которых она заявляет. Затем в ходе основного разбирательства стороны излагают свои выводы и приводят по ним обоснования и суд анализирует доказательства. Потом стороны могут высказаться о результатах анализа доказательств и по существу дела. После оценки представленных доказательств или при готовности дела к рассмотрению суд прекращает судебное разбирательство, принимая решение по существу или решение о неприемлемости.

117. При определенных условиях решения суда первой инстанции могут быть обжалованы в кантональном суде второй инстанции, что позволяет вышестоящему органу полностью пересмотреть все обстоятельства дела (применение закона и констатация фактов). Если апелляция не подана, решение также может быть обжаловано в кантональном суде второй инстанции с помощью апелляции, которая ограничивается рассмотрением применения закона. Однако в случае выявления явных неточностей фактические обстоятельства дела могут быть рассмотрены повторно.

118. В соответствии со статьей 72 и последующими статьями Закона о Федеральном суде Федеральный суд выносит постановления по апелляциям на решения кантональных судов последней инстанции⁷¹. При рассмотрении дел, касающихся финансов, Федеральный суд может в ходе рассмотрения апелляций по гражданским делам контролировать применение федерального законодательства в случаях, когда оспариваемая сумма составляет не менее 30 000 швейцарских франков. Исключения установлены в отношении законодательства о труде и аренде, когда оспариваемая сумма составляет не менее 15 000 швейцарских франков. Независимо от размера оспариваемой суммы доступ в Федеральный суд всегда гарантируется в тех случаях, когда возникает какой-либо принципиальный юридический вопрос. Кроме того, в рамках апелляций по гражданским делам Федеральный суд может рассматривать решения о судебном преследовании и банкротстве, а также решения по вопросам публичного права, которые напрямую связаны с гражданским правом.

Судопроизводство по административным делам

119. На кантональном уровне решения, принятые администрацией, как правило, могут быть обжалованы в органе исполнительной власти, в независимой апелляционной комиссии или административном суде. Административные суды ряда кантонов интегрированы в судебные органы второй инстанции.

⁶⁹ RS 210.

⁷⁰ RS 220.

⁷¹ RS 173.110.

120. Бывшие федеральные апелляционные комиссии и апелляционные службы департаментов были заменены Федеральным административным судом. С 2012 года он базируется в Санкт-Галлене. Федеральный административный суд рассматривает в первой инстанции апелляции на решения федеральной администрации, касающиеся, например, найма служащих Конфедерации, федеральных налогов, таможи, государственных закупок или сельского хозяйства. Он также принимает решения по апелляциям на некоторые решения кантональных правительств, в частности в области медицинского страхования. Наконец, он рассматривает иски в первой инстанции по спорам в трех конкретных областях, в том числе, например, по договорам публичного права. Как правило, решения Федерального административного суда могут быть обжалованы в Федеральном суде. В некоторых правовых областях, таких как право убежища или международная административная взаимопомощь, ФАС выносит решения в качестве последней инстанции. Это означает, что решение не подлежит обжалованию в Федеральном суде (ФС).

121. На кантональном уровне истцы, желающие оспорить решение администрации или какого-либо внутреннего апелляционного органа при администрации, подают апелляции в административный суд. Последний принимает решение, заслушав также мнение соответствующего административного органа. Если спор касается применения федерального законодательства, то дело может быть передано в Федеральный суд посредством процедуры обжалования в рамках публичного права (статья 82 и последующие статьи Закона о Федеральном суде)⁷².

Дополнительная процедура обжалования нарушений конституционных прав

122. В рамках представленных ему апелляций Федеральный суд также рассматривает жалобы на нарушения конституционных прав граждан. Если ни одна из обычных апелляций не является приемлемой (например, из-за недостаточной важности спора), то нарушение конституционных прав в кантональном решении может быть оспорено посредством дополнительной процедуры обжалования нарушений конституционных прав (статья 113 и последующие статьи Закона о Федеральном суде)⁷³.

5. Международные механизмы рассмотрения индивидуальных жалоб

123. Швейцария дала согласие на применение нескольких механизмов рассмотрения жалоб и играет активную роль в их укреплении и развитии. Любое лицо, которое заявляет о нарушении его прав Швейцарией, может после исчерпания внутренних средств правовой защиты обратиться в Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Комитет против пыток (КПП) или Комитет по правам ребенка (КПР) (см. ниже главу IV. Н).

124. На региональном уровне Швейцария признала компетенцию Европейского суда по правам человека, который играет ключевую роль в судебной системе Швейцарии. Практика, сложившаяся в Страсбурге, внесла существенный вклад в развитие судебной практики Федерального суда в области основных прав, которые частично и в течение продолжительного времени оставались неписаными, и повлияла на перечень основных прав, закрепленных в действующей Конституции (см. выше главу III. D1 и ниже главу IV. Н).

⁷² RS 173.110.

⁷³ RS 173.110.

С. Правовая база для поощрения прав человека на национальном уровне

1. Национальные институты по защите и поощрению прав человека

125. В целом, уважение и защита прав человека входят в компетенцию всех органов власти на федеральном и кантональном уровнях, и в частности также полицейских и судебных органов (см. статью 35 Конституции)⁷⁴.

126. На федеральном и кантональном уровнях были созданы различные административные подразделения, отвечающие за защиту прав человека в конкретных областях. На федеральном уровне можно отметить, в частности:

- Федеральное бюро по вопросам равенства между женщинами и мужчинами (ФБРЖМ);
- Федеральное бюро по вопросам равенства лиц с инвалидностью (ФБРЛИ);
- Службу по борьбе с расизмом (СБР);
- другие аналогичные подразделения в федеральной администрации (в частности, в Федеральном департаменте иностранных дел и Федеральном департаменте юстиции и полиции), а также во многих кантонах.

127. Помимо них существуют соответствующие внепарламентские комиссии, в частности Федеральная комиссия по вопросам миграции, Федеральная комиссия по вопросам женщин, Федеральная комиссия по делам детей и молодежи, Федеральная координационная комиссия по вопросам семьи и Федеральная комиссия по борьбе с расизмом. Хотя они созданы Федеральным советом, им свойственно критическое отношение к правительству, поскольку в их состав входят представители гражданского общества и различных политических субъектов.

128. Различные упомянутые структуры выполняют целый ряд функций. Они могут поддерживать и консультировать заинтересованных лиц, выполнять в определенных случаях посреднические функции или рекомендовать таким лицам обратиться в другую структуру в зависимости от характера их проблем.

Экспертный центр по правам человека

129. В 2011 году Швейцария приступила к осуществлению пилотного проекта по созданию национального правозащитного учреждения (НПЗУ). Этот проект, рассчитанный на ограниченный срок, осуществляется на основе университетской сети, известной как Швейцарский экспертный центр по правам человека (ШЭЦПЧ), у которого Конфедерация закупает услуги на сумму в 1 млн швейцарских франков в год. В ходе оценки этого пилотного проекта, проведенной в 2015 году, большинство респондентов поддержали создание постоянного учреждения.

130. В июне 2017 года Федеральному совету был представлен предварительный законопроект, после чего с июля по октябрь 2017 года проводились широкие консультации.

Омбудсмен

131. В ряде кантонов и городов назначили омбудсмена⁷⁵, избираемого парламентом, который является независимым от властей и действует в качестве нейтрального посредника между гражданами и административными органами.

132. Начиная с 1970-х годов было разработано несколько проектов по созданию посреднического органа на федеральном уровне. Летом 2002 года Федеральный совет, повторно изучив этот вопрос, выразил мнение о том, что каждый административный

⁷⁴ RS 101.

⁷⁵ В настоящее время омбудсмены действуют в пяти кантонах (Фрибург, Женева, Базель, Базель-Штадт, Цюрих, Во и Цуг) и шести городах (Берн, Люцерн, Винтертур, Цюрих, Санкт-Галлен и Рапперсвиль-Йона).

орган обязан проявлять уважительное отношение к гражданам и что эту обязанность нельзя перекладывать на какой-либо федеральный посреднический орган. Тем не менее в 2003 году Комиссия по вопросам политических институтов Национального совета приняла предварительный проект федерального закона о создании федерального посреднического бюро, главным образом в целях укрепления доверия населения к федеральным властям. Этот проект предусматривал, что это бюро будет проводить собеседования, выносить рекомендации и предложения о мирном урегулировании споров, но не будет наделено никакими дискреционными полномочиями. В 2004 году Комиссия решила отказаться от этой идеи.

2. Распространение информации о договорах по правам человека

133. Конвенции Организации Объединенных Наций по правам человека, ратифицированные Швейцарией, публикуются на итальянском, немецком и французском языках на веб-сайте Конфедерации (www.admin.ch).

134. Некоторые конвенции, например Конвенция о правах ребенка, также переводятся на четвертый национальный язык — ретороманский⁷⁶.

135. Кроме того, Федеральный департамент иностранных дел опубликовал брошюру «Основные сведения о правах человека», в которой содержится краткая историческая справка и излагаются главные правовые основы международного права, касающиеся защиты прав человека, актуальные проблемы и обязательства Швейцарии. Брошюра доступна для бесплатного скачивания и призвана способствовать лучшему пониманию прав человека широкой аудиторией⁷⁷.

136. Кроме того, на веб-сайте Федерального управления юстиции публикуются отдельные решения и постановления Европейского суда по правам человека, касающиеся Швейцарии, а также других государств⁷⁸.

137. Когда Федеральный совет желает ратифицировать ту или иную конвенцию, он предлагает соответствующим субъектам (кантонам, политическим партиям, высшим учебным заведениям, неправительственным организациям и т. д.) высказать их мнение. После этих консультаций он принимает решение о том, следует ли конвенцию представлять парламенту на одобрение. Если да, то он публикует послание Федеральному собранию, в котором он поясняет значение и последствия ратификации. Это послание публикуется в «Официальном бюллетене Конфедерации», являющемся официальным печатным изданием, которое соответственно доступно для всех заинтересованных сторон. Парламентские дебаты по проекту также публикуются и освещаются в печати, по радио и телевидению. Ратификация конвенции часто приводит к обсуждениям в ходе дебатов на конференциях, рабочих совещаниях и семинарах, организуемых высшими учебными заведениями или другими учреждениями.

3. Повышение информированности о правах человека посредством образовательных программ и распространения информации при поддержке органов государственной власти

138. Швейцарский экспертный центр по правам человека также принимает активное участие в организации непрерывного образования и информационно-просветительской деятельности в области прав человека, например путем проведения семинаров и издания публикаций, предназначенных в первую очередь для органов власти и организаций, а также для населения.

139. В области прав человека и борьбы против расизма Конфедерация оказывает поддержку Фонду «Образование 21» в разработке и распространении в школах учебных пособий и педагогических материалов, адаптированных к различным программам обучения. Конференция также организует соответствующую

⁷⁶ RS 0.107.

⁷⁷ www.eda.admin.ch > Documents > Services et publications > Publications.

⁷⁸ Office fédéral de la justice (OFJ), www.bj.admin.ch > État & Citoyen > Droits de l'homme > Jurisprudence de la CEDH.

непрерывную подготовку для преподавателей. Кроме того, в этой области активно действуют различные учреждения, такие как центр образования в области прав человека при Высшей педагогической школе в Люцерне, который занимается распространением среди школ и преподавателей базовых знаний и практического опыта по вопросам образования в области прав человека, или Женевский университет, в котором есть учебное отделение по правам ребенка.

140. Распространение информации и подготовка по вопросам, касающимся Конвенции о правах ребенка⁷⁹, также обеспечиваются в рамках ежегодных собраний Конференции кантональных руководителей по вопросам защиты детей и поддержки молодежи (КЗДПМ) и Конференции кантональных делегатов по улучшению положения детей и молодежи (КПДМ). Комитеты обеих конференций собираются четыре раза в год, и их членами являются представители четырех языковых регионов Швейцарии. Координация, обмен информацией и развитие компетенций Конфедерации и кантонов в области политики в отношении детей и молодежи регулируются Федеральным законом о поощрении внешкольной деятельности детей и молодежи от 30 сентября 2011 года (Закон о поощрении детей и молодежи (ЗПДМ)⁸⁰, статьи 11, 18, 20 и 21).

141. В борьбе с дискриминацией распространение информации и повышение осведомленности населения являются одной из важных целей кантональных программ интеграции (КПИ). В области консультирования и борьбы с дискриминацией Конфедерация и кантоны определили, в частности, следующие цели:

- информирование населения об особом положении иностранцев, о целях и основных принципах интеграционной политики и о поощрении интеграции;
- информирование учреждений обычных структур и заинтересованных сторон и последующее представление ими рекомендаций по вопросам борьбы с дискриминацией;
- оказание соответствующей консультативной помощи и поддержки жертвам дискриминации по признаку их происхождения или расы.

4. Роль гражданского общества/неправительственных организаций (НПО)

142. Гражданское общество и НПО, многим из которых Конфедерация оказывает помощь или поддержку в реализации проектов, играют решающую роль в укреплении прав человека.

143. НПО контролируют и критически анализируют действия властей. Они составляют альтернативные доклады для комитетов, следят за распространением докладов государства и заключительных замечаний, комментируют их и устанавливают контакт с соответствующими властями в целях обеспечения более эффективного выполнения рекомендаций. Кроме того, они активно участвуют в повышении осведомленности населения с помощью публикаций, семинаров или мероприятий и следят за распространением конвенций как в Швейцарии, так и за рубежом.

144. Гражданское население, представленное в многочисленных организациях, в сотрудничестве с НПО активно содействует укреплению прав человека. Например, недавно оно внесло значительный вклад в обеспечение отклонения всенародного голосования по инициативе, касавшейся обязательной высылки преступников-иностранцев, мобилизовав на свою сторону голосовавших (в феврале 2016 года).

5. Распределение бюджетных ассигнований и тенденции в этой области

145. В Швейцарии вопросы прав человека систематически учитываются во всех сферах государственного управления. Они не являются предметом какой-либо конкретной статьи бюджета, но их финансирование предусмотрено по многим статьям

⁷⁹ RS 0.107.

⁸⁰ RS 446.1.

национального бюджета, касающимся, например, образования, здравоохранения и обеспечения ухода, социальной защиты и ведения судопроизводства.

6. Сотрудничество и помощь в целях развития

146. В соответствии с Конституцией поощрение мира и уважения прав человека является одной из целей внешней политики Швейцарии и в этой связи приобретает первостепенное значение.

147. В рамках своего гуманитарного мандата швейцарское сотрудничество в целях развития призвано содействовать уважению и защите прав человека и норм международного гуманитарного права. Кроме того, в приоритетных странах или районах сотрудничество в целях развития способствует укреплению прав человека. Учет прав человека, в частности в нестабильных ситуациях, является четкой целью Швейцарии, стремящейся содействовать предотвращению проявлений насилия. Соответствующие кредитные линии продлеваются каждые четыре года и утверждаются парламентом.

148. В феврале 2016 года Федеральный департамент иностранных дел утвердил стратегию в области прав человека («Стратегия действий в области прав человека на 2016–2019 годы»). В этой стратегии впервые определяются конкретные рамки международной деятельности Швейцарии в области прав человека. В ней излагаются принципы и цели Швейцарии в этой области. Она основана на характерных для Швейцарии ценностях и возможностях, таких как диалог, поиск консенсуса, защита меньшинств, солидарность, а также гуманитарные традиции, оказание добрых услуг и посредничество. На этой основе в стратегии определяются контуры того конкретного вклада, который Швейцария может внести в укрепление уважения к правам человека во всем мире.

149. В 2004 году парламент впервые принял федеральный закон о конкретных мерах по содействию гражданам миру и укреплению прав человека. В частности, он согласился предоставить первоначальный рамочный кредит, который должен продлеваться каждые четыре года. Последний на сегодняшний день кредит был одобрен в размере 310 млн франков на период 2012–2016 годов. Послание Федерального совета от 17 февраля 2016 года о международном сотрудничестве в 2017–2020 годах позволит полнее учитывать права человека в области сотрудничества в целях развития и гуманитарной помощи, а также во внешней политике Швейцарии в целом.

150. В последние годы Швейцария принимала активное участие в разработке Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Целей в области устойчивого развития. В этой деятельности она основывалась на принципах уважения прав человека, соблюдения глобальных ограничений, инклюзивности и социального равенства, универсальности и согласованности политики. Цель 16, которая направлена на содействие построению миролюбивого и открытого общества, ставит обеспечение доступа к правосудию и ответственное управление в центр сотрудничества в целях развития, учитывающего условия и конфликты, и таким образом согласуется с целями Швейцарии по упрочению мира и укреплению государства, которые также изложены в «Новой программе действий в нестабильных государствах» («New Deal for Engagement in Fragile States» [ОЭСР КСР/МСПКУ]). Швейцария, в частности, проявляет особую активность в деятельности по обеспечению безопасности водных ресурсов, достойной работы и гендерного равенства.

D. Процесс подготовки национальных докладов

151. Федеральное правительство в сотрудничестве с компетентными федеральными и кантональными властями готовит периодические доклады для органов по надзору за соблюдением конвенций в области прав человека. За подготовку этих докладов отвечают несколько федеральных ведомств: Управление международного публичного права Федерального департамента иностранных дел (КЛРД), Федеральное управление

юстиции Федерального департамента юстиции и полиции (КПП и МПГПП), Федеральное бюро по вопросам равенства между женщинами и мужчинами (КЛДЖ), Федеральное бюро по вопросам равенства лиц с инвалидностью (КПИ), а также Федеральное управление социального страхования Федерального департамента внутренних дел (КПР) и Государственный секретариат по вопросам экономики Федерального департамента экономики, образования и исследований (МПЭСКИ). Полномочия по подготовке докладов определены не окончательно и могут быть изменены по соглашению между соответствующими федеральными учреждениями. Так, они были частично изменены в ходе последнего цикла подготовки докладов.

152. На начальном этапе составления периодических докладов проводятся консультации с профильными федеральными структурами. Федеральный совет предлагает также кантонам и коммунаам высказать их мнения по вопросам, относящимся к их компетенции, посредством выражения определенной позиции по проекту доклада, представления ответов на вопросник или обобщения информации о положении в соответствующих областях. До представления докладов Федеральному совету на утверждение организуется процесс официальных консультаций на федеральном уровне.

153. Официальные тексты заключительных замечаний, сформулированных на английском и французском языках международными органами относительно докладов Швейцарии, переводятся на немецкий и итальянский языки, а затем направляются Федеральному совету и публикуются. Их публикация позволяет общественности составить мнение о сложившейся ситуации, эволюции и проблемах в области защиты прав человека в Швейцарии.

154. Заключительные замечания каждого комитета направляются федеральным органам, участвовавшим в консультациях с ведомствами, а также кантонам и соответствующим службам, с тем чтобы обеспечить выполнение рекомендаций. Кантоны направляют эти рекомендации в соответствующие кантональные органы власти и коммуны, а иногда и в кантональные суды. Федеральное подразделение или ведомство, отвечающее за конкретную рекомендацию, определяет дополнительные меры, которые необходимо принять для выполнения рекомендаций на федеральном уровне.

155. С декабря 2016 года группа «Международная политика в области прав человека» (МППЧ), в которой представлены подразделения администрации, занимающиеся международной защитой прав человека, а также кантоны и заинтересованные внепарламентские комитеты, координирует процедуры отчетности швейцарского государства. Планируется сделать эту тему постоянным пунктом повестки дня каждого заседания МППЧ. Федеральное управление юстиции выступает в качестве координатора этой деятельности.

IV. Информация, касающаяся недискриминации и равенства, а также эффективных средств правовой защиты

A. Организация усилий правительства по поощрению равноправия и предупреждению дискриминации

156. Достоинство и равенство являются первыми правами, перечисленными в перечне основных прав Федеральной конституции (статьи 7–34 Конституции)⁸¹. Конституционные принципы равенства перед законом и запрещения дискриминации (статья 8 Конституции) закреплены в ряде федеральных законов, включая, например, Закон о равенстве женщин и мужчин, Закон о равенстве лиц с инвалидностью и Закон о зарегистрированных партнерствах между лицами одного пола⁸². Хотя Швейцария

⁸¹ RS 101.

⁸² RS 101.

действительно не имеет всеобъемлющего законодательства, направленного на борьбу со всеми видами дискриминации на федеральном уровне, эта особенность является выражением не столько недостатка по существу, сколько специфики швейцарской правовой системы, характеризующейся, с одной стороны, ее приверженностью монистической традиции, а с другой — федерализмом, определяющим распределение задач между Конфедерацией и кантонами. На практике это означает, что положения Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 года имеют общую сферу применения и оказывают влияние на весь правовой порядок⁸³. Так, после ратификации Конвенции и ее вступления в силу для Швейцарии Федеральный суд начал ссылаться на ее положения в своих решениях.

157. В последние годы защите прав человека в целом и запрещению расовой дискриминации в частности уделяется повышенное внимание. Эта эволюция нашла весьма четкое отражение в новой Федеральной конституции, которая была одобрена народом и кантонами 18 апреля 1999 года и вступила в силу 1 января 2000 года⁸⁴. В перечне основных прав не только гарантируются основные права человека, такие как право на жизнь и личную свободу, но и — в статьях 7 (уважение человеческого достоинства) и 8 (общий запрет на любую дискриминацию) — заложены важные конституционные основы для борьбы с расизмом. В соответствии с пунктом 3 статьи 35 Федеральной конституции⁸⁵ власти следят за тем, чтобы основные права в той мере, в какой они этому соответствуют, также уважались в отношениях, которые связывают отдельных лиц друг с другом.

158. Стремясь обеспечить осуществление международных конвенций на федеральном уровне, швейцарское правительство реализует в настоящее время стратегию по согласованной кодификации всех запрещений дискриминации в конкретных областях. Федеральные власти полагают, что секторальный подход обеспечивает более эффективную защиту от различных форм дискриминации в отношении различных категорий лиц. Так, Федеральный закон о равенстве женщин и мужчин от 24 марта 1995 года (Закон о равенстве, ЗР)⁸⁶, Федеральный закон о ликвидации неравенства в отношении лиц с инвалидностью от 13 декабря 2002 года (Закон о равенстве лиц с инвалидностью, ЗИ)⁸⁷, а также статья 261 bis Уголовного кодекса⁸⁸ о расовой дискриминации, доказавшая свою эффективность на практике, — все они охватывают конкретные формы дискриминации, обеспечивая тем самым наиболее подходящую институциональную реакцию на каждый отдельный случай. Федеральный совет внимательно следит за любыми возможными изменениями и в случае необходимости будет предлагать вносить коррективы. Он уделяет приоритетное внимание инструментам, разработанным и согласованным социальными партнерами на основе сотрудничества, о котором предварительно была свободно достигнута соответствующая договоренность. Вместе с тем он по-прежнему готов, при необходимости, принять и другие юридически обязывающие положения.

159. Что касается борьбы против дискриминации по признаку пола, то Швейцария отметила в 2011 году 40-летие признания избирательных прав женщин на федеральном уровне, 30-летие принятия статьи Конституции о равноправии и 15-летие Федерального закона о равенстве женщин и мужчин (ЗР)⁸⁹. Упомянутый выше Федеральный закон призван содействовать достижению фактического равенства между женщинами и мужчинами в трудовых отношениях и распространяется на трудовые отношения, регулируемые Кодексом обязательств и федеральным, кантональным или коммунальным публичным правом (статьи 1 и 2 ЗР). Согласно пункту 1 статьи 3 ЗР запрещается дискриминация в отношении работников по признаку пола, будь то прямая или косвенная, что конкретизирует право на равную оплату за труд равной ценности, которое обладает искомой силой в судах и

⁸³ RS 0.104.

⁸⁴ RS 101.

⁸⁵ RS 101.

⁸⁶ RS 151.1.

⁸⁷ RS 151.3.

⁸⁸ RS 311.0.

⁸⁹ RS 151.1.

гарантируется в пункте 3 статьи 8 Конституции⁹⁰. В связи с этим Федеральный совет принял меры и разработал инструменты, направленные на обеспечение фактического равенства в оплате труда женщин и мужчин. В качестве примера можно привести программу «Logib», которая предоставляет предприятиям возможность контролировать свою практику оплаты труда (осуществлять самоконтроль). Что касается оказания услуг в Швейцарии, то Конфедерация допускает на рынок только тех подрядчиков, которые гарантируют равную оплату труда (пункт 1с статьи 8 Федерального закона от 16 декабря 1994 года о государственных подрядах, ЗГП)⁹¹. С этой целью Конфедерация может проводить или поручать проводить проверки в отношении равной оплаты труда в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Постановления от 11 декабря 1995 года о государственных подрядах (ПГП)⁹². Как правило, такие проверки осуществляет Федеральное бюро по вопросам равенства между женщинами и мужчинами. В целом наблюдается положительная динамика: средний разрыв в заработной плате мужчин и женщин в частном секторе медленно, но неуклонно сокращается. В мае 2018 года Совет кантонов одобрил проект поправки к Закону о равенстве, которая обязывает работодателей, имеющих более 100 сотрудников, проводить раз в четыре года анализ равной оплаты труда. В настоящее время этот проект находится на рассмотрении парламента.

160. Что касается вопроса о женщинах, ставших жертвами домашнего насилия, то федеральные власти регулярно анализируют ситуацию и при необходимости принимают дополнительные меры. С 1 апреля 2004 года нанесение простых телесных повреждений (пункты 3–5 части 2 статьи 123 УК)⁹³, неоднократное совершение насильственных действий (подпункты b, b bis и с пункта 2 статьи 126 УК), угрозы (пункт 2 статьи 180 УК), принуждение к сексуальным действиям (статья 189 УК) и изнасилование (статья 190 УК), совершенные в отношении супруга или партнера, преследуются по закону. 13 мая 2009 года Федеральный совет препроводил Национальному совету «Доклад о насилии в отношениях между супругами. Его причины и меры, принимаемые в Швейцарии», в котором, в частности, перечислены меры, предусмотренные на федеральном уровне в целях борьбы с насилием и предупреждения проявлений насилия в отношениях между супругами. ФБРЖМ обладает компетенцией по осуществлению этих мер на федеральном уровне. Принимаются меры и в случаях принуждения к вступлению в брак: после вступления в силу 1 июля 2013 года нового Федерального закона о борьбе с принудительными браками это деяние было включено в Уголовный кодекс в качестве правонарушения (статья 181а УК)⁹⁴. Кроме того, 14 сентября 2012 года Федеральный совет инициировал осуществление национальной программы по борьбе с принудительными браками (на 2013–2017 годы). 1 апреля 2018 года вступила в силу для Швейцарии Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульская конвенция)⁹⁵. Отдел по борьбе с домашним насилием ФБРЖМ был назначен официальным национальным органом, отвечающим за координацию, реализацию, мониторинг и оценку политики и других мер по предотвращению и борьбе со всеми формами насилия, подпадающими под действие Стамбульской конвенции.

161. В целях борьбы с калечащими операциями на женских половых органах 1 июля 2012 года в Уголовный кодекс была включена новая статья (статья 124 УК), с тем чтобы положить конец проблемам, которые могли существовать до этого момента с определением и доказательствами таких деяний. Хотя калечащие операции на женских половых органах уже были наказуемы в соответствии с Уголовным кодексом как тяжкие телесные повреждения, теперь им посвящено специальное положение. Это положение применяется также в случаях совершения этого преступления за границей, даже если оно не является уголовно наказуемым в государстве, в котором оно было

⁹⁰ RS 101.

⁹¹ RS 172.056.1.

⁹² RS 172.056.11.

⁹³ RS 311.0.

⁹⁴ RS 311.0.

⁹⁵ RS 0.311.35.

совершено. Конфедерация поощряет создание «сети против калечащих операций на женских половых органах» и поддерживает деятельность сети по информированию, повышению осведомленности, профилактике и консультированию.

162. После ратификации в сентябре 2008 года Факультативного протокола от 6 октября 1999 года к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин⁹⁶ стала возможной подача индивидуальных сообщений в отношении Швейцарии. В конце марта 2018 года в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин было подано четыре сообщения. Одно из них было исключено из списка; остальные сообщения находятся на рассмотрении.

163. В Швейцарии лица с инвалидностью могут отстаивать свои права в суде в случаях проявления неравенства или дискриминации. Вступление в силу в 2004 году Федерального закона от 13 декабря 2002 года об устранении неравенства, затрагивающего лиц с инвалидностью (Закон о равенстве лиц с инвалидностью, ЗЛИ)⁹⁷, позволило добиться или способствовало достижению значительного прогресса в устранении неравенства в отношении лиц с инвалидностью. Этот прогресс особенно заметен в сферах строительства, общественного транспорта и услуг. Выступая в качестве экспертного центра Конфедерации, Федеральное бюро по вопросам равенства лиц с инвалидностью уделяет основное внимание в своей деятельности поддержке осуществления законодательства о равенстве лиц с инвалидностью, консультирует службы федеральной администрации (с целью обеспечения учета интересов лиц с инвалидностью) и осуществляет новаторские проекты, направленные на привлечение внимания общества к этой проблеме. 15 апреля 2014 года Швейцария присоединилась к Конвенции о правах инвалидов (КПИ)⁹⁸ от 13 декабря 2006 года. При присоединении к Конвенции Швейцария подтвердила свое стремление сделать все, что в ее силах, для поощрения равенства лиц с инвалидностью; именно это обязательство она взяла на себя десять лет назад в результате принятия Закона о равенстве лиц с инвалидностью⁹⁹.

164. Борьба с расовой дискриминацией является межведомственной задачей для всех административных органов. Конфедерация прилагает усилия для проведения на постоянной основе и в долгосрочной перспективе превентивной и информационно-просветительской работы в целях борьбы с расизмом и ксенофобией. Швейцария присоединилась к консенсусу, выраженному в итоговом документе состоявшейся в Женеве в 2009 году Конференции по обзору Дурбанского процесса. В Швейцарии упомянута выше статья 261 bis Уголовного кодекса¹⁰⁰ предусматривает наказание за подстрекательство к ненависти или дискриминации по признаку расовой, этнической или религиозной принадлежности.

165. Более подробная информация об усилиях Швейцарии по борьбе против дискриминации в различных сферах содержится в последних докладах Швейцарии, подготовленных для Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) 2 июня 2015 года (CEDAW/C/CHE/4-5, препровожден 25 февраля 2015 года), Комитета по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) 14 мая 2013 года (CERD/C/CHE/7-9, препровожден 3 декабря 2012 года) и Комитета по правам инвалидов (КПИ) (принят Федеральным советом в июне 2016 года). Кроме того, Служба по борьбе с расизмом публикует раз в два года доклад о расовой дискриминации, в котором содержится обзор собранных данных и мер, принятых в этой области.

166. В подробном докладе, недавно опубликованном после поданного в 2012 году парламентского ходатайства, Федеральным советом изложил свою позицию по теме «право на защиту от дискриминации». В 2012 году Швейцарскому экспертному центру по правам человека (ШЭЦПЧ) было поручено подготовить исследование по вопросу о доступе к правосудию в случаях дискриминации в Швейцарии. Согласно

⁹⁶ RS 0.108.1.

⁹⁷ RS 151.3.

⁹⁸ RS 0.109.

⁹⁹ RS 151.3.

¹⁰⁰ RS 311.0.

выводам этого исследования швейцарское законодательство по борьбе с дискриминацией имеет как множество сильных сторон, так и различные недостатки и пробелы. Сильные стороны швейцарского законодательства заключаются в том, что запрет дискриминации закреплен в Федеральной конституции, а также в принятии специальных законов, таких как Закон о равенстве между женщинами и мужчинами и Закон о равенстве лиц с инвалидностью, которые могут учитывать особенности каждого вида дискриминации. Анализ также показал, что организации и консультационные центры в своей деятельности в значительной степени опираются на эти специальные законы и приобретают высокий уровень компетенции в этих областях. Выявленные недостатки швейцарского законодательства о борьбе с дискриминацией варьируются в зависимости от конкретной области и касаются как вопросов существа, так и процессуальных аспектов.

167. В своем исследовании ШЭЦПЧ прямо указывает, что он не рекомендует принимать рамочный закон против дискриминации, который бы регулировал все соответствующие области и заменил существующие специальные законы. Исследование показывает, что в этих областях возникают совершенно разные проблемы и что может быть трудно разработать сквозные стандарты, которые бы адекватно учитывали каждую из них. Такой рамочный закон может создать угрозу для достигнутых результатов и ослабить устоявшиеся институты, обеспечивающие контроль, консультирование и оказание поддержки. Кроме того, ШЭЦПЧ рассмотрел несколько конкретных тем и вынес рекомендации в отношении равенства полов, ЛГБТИ, расизма и равенства лиц с инвалидностью.

168. Обследование, проведенное ШЭЦПЧ среди членов коллегии адвокатов и судей, подтвердило мнение Федерального совета: имеющаяся материальная правовая база в целом адекватна и достаточна для защиты от дискриминации, в частности в области публичного права. В то же время в области частного права пробелы, как представляется, сохраняются. Подробно проанализировать результаты, полученные благодаря этому обширному исследованию, было поручено рабочей группе, учрежденной в рамках администрации. Помимо представителей Федерального управления юстиции (ФУЮ, профильное учреждение) в состав этой группы вошли представители Федерального бюро по вопросам равенства лиц с инвалидностью (ФБРИ), Федерального бюро по вопросам равенства женщин и мужчин (ФБРЖМ) и Службы по борьбе с расизмом (СБР). Рабочая группа подробно обсудила рекомендации ШЭЦПЧ, с тем чтобы определить, какие предложения могли бы быть реализованы или стать предметом тщательного рассмотрения.

169. Правительство Швейцарии, в частности, заявило о своей готовности углубить рекомендации ШЭЦПЧ, касающиеся усиления защиты от дискриминации в определенных областях, расширения сферы действия права организаций на подачу исков, снижения издержек гражданского судопроизводства, повышения уровня осведомленности, сбора данных о дискриминации и о равенстве лиц с инвалидностью и ЛГБТИ (см. «Право на защиту от дискриминации», доклад Федерального совета от 25 мая 2016 года в ответ на ходатайство Наефа 12.3543 от 14 июня 2012 года).

В. Эффективные средства правовой защиты

170. Действующие процессуальные гарантии изложены в Конституции (статьи 29–32)¹⁰¹. Общие процессуальные гарантии включают право быть судимым в разумные сроки, право быть заслушанным судьей, право на бесплатную юридическую помощь для лиц, которые не располагают достаточными ресурсами, право на разбирательство дела независимым и беспристрастным судом и право на открытое судебное разбирательство. Статья 29а Конституции предусматривает, что каждый человек имеет право на то, чтобы его дело было рассмотрено судебным органом.

¹⁰¹ RS 101.

171. Что касается конкретных гарантий уголовного судопроизводства, то в Конституции закреплены права обвиняемых лиц, лишенных свободы и содержащихся под стражей до суда, а также принцип презумпции невиновности и право каждого человека быть подробно проинформированным о выдвинутых против него обвинениях.

172. Средства правовой защиты в рамках внутренней процедуры подробно описаны в главе III В выше. Любое лицо, которое считает, что его права были нарушены, может обратиться с соответствующей жалобой при условии, что его жалоба удовлетворяет требованиям приемлемости.

173. Кроме того, Швейцария признает важность предоставления отдельным лицам возможности использовать на международном уровне механизмы рассмотрения сообщений и жалоб в случае нарушения основных прав.

174. Европейская конвенция о правах человека (ЕКПЧ)¹⁰² предусматривает имплементационную процедуру, которая позволяет частному лицу подать в Европейский суд по правам человека в Страсбурге жалобу на нарушение Конвенции или протоколов к ней тем или иным договаривающимся государством. Принцип субсидиарности применяется в том смысле, что договаривающиеся государства несут главную ответственность за соблюдение и осуществление положений Конвенции, но при этом им предоставлена определенная свобода оценки. Принцип субсидиарности находит также свое отражение в статье 13 Конвенции, в которой предусматривается, что Договаривающиеся государства обязаны обеспечить эффективное средство правовой защиты в государственном органе, чтобы граждане могли обжаловать нарушение закрепленных в Конвенции гарантий.

175. В период между 1974 годом (годом ратификации Конвенции Швейцарией) и концом 2017 года на Швейцарию было подано около 7000 жалоб. Более половины из них были поданы в период с 2002 по 2017 год. До конца 2017 года Суд и Комитет министров вынесли в общей сложности 199 постановлений/окончательных решений по делам, касавшимся Швейцарии. Они установили нарушение Конвенции в 113 случаях. С учетом количества жалоб, поданных в период с 1974 по 2017 год, а также количества жалоб, рассмотрение которых в тот же период привело к осуждению Швейцарии, можно отметить, что осуждением Швейцарии завершилось рассмотрение примерно 1,6 процента жалоб на Швейцарию.

176. Хотя количество осуждений является весьма низким по сравнению с количеством поданных на Швейцарию жалоб, некоторые из них потребовали адаптации федеральных и кантональных законодательных актов или практики органов, отвечающих за их осуществление. Внесение этих изменений иногда занимало какое-то время, но соответствующие органы выполнили принятые решения таким образом, что Комитет министров — орган, отвечающий за мониторинг исполнения судебных решений, — смог окончательно закрыть процедуры.

177. Ключевую роль в интеграции ЕКПЧ в швейцарский правопорядок играет Федеральный суд. Вскоре после вступления Конвенции в силу он признал в одном из своих решений, что закрепленные в Конвенции гарантии носят конституционный характер, и, соответственно, поставил их, с процедурной точки зрения, наравне с конституционными правами. Для кантональных властей это означает, что в тех случаях, когда утверждается, что имело место нарушение конституционного права тем или иным законодательным актом или решением, можно также всегда (или исключительно) говорить о нарушении ЕКПЧ. В упомянутом выше докладе Штекли (см. «40 лет после присоединения Швейцарии к ЕКПЧ: итоги и перспективы», доклад Федерального совета во исполнение ходатайства Штекли 13.4187 от 12 декабря 2013 года) отмечается рост числа решений Федерального суда, содержащих ссылки на положения Конвенции. Сегодня утверждения о нарушении прав человека часто основываются одновременно на Федеральной конституции и на Конвенции. Это также касается соответствующих прав, закрепленных в международных договорах по правам человека Организации Объединенных Наций. Например, правам и свободам,

¹⁰² RS 0.101.

провозглашенным в Пакте II Организации Объединенных Наций, было посвящено более 200 решений, принятых Федеральным судом в течение периода, охватываемого четвертым периодическим докладом Комитету по правам человека, что подтверждает, что члены коллегии адвокатов и большинство населения осведомлены о положениях Пакта и что Федеральный суд придает им большое значение в своей практике.

178. Помимо Европейского суда по правам человека, Швейцария признает и другие международные механизмы рассмотрения жалоб: процедуру рассмотрения индивидуальных жалоб Комитета против пыток (КПП), Комитета по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Комитета по правам ребенка (КПР) и Комитета по насильственным исчезновениям. До конца 2018 года 216 сообщений было представлено в КПП: рассмотрение 21 из них привело к констатации нарушения Конвенции против пыток, а 45 сообщений еще ожидают рассмотрения. КЛРД получил два сообщения против Швейцарии, которые не привели к установлению факта нарушения. Четыре сообщения были представлены в КЛДЖ. Кроме того, два сообщения были представлены в КПР.
