

УДК 32.001

ШВЕЙЦАРСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И ЗАЩИТА ПРАВ МЕНЬШИНСТВ

А.М. Фарукишин

Аннотация

В статье рассматривается опыт швейцарского федерализма в защите интересов и прав религиозных и этнолингвистических меньшинств на федеральном и кантональном уровнях. Описаны конкретные практические способы защиты.

Одним из главных достоинств швейцарского федерализма считается то, что, возникнув в многокультурном обществе с потенциальными конфликтами на религиозной и этнолингвистической почве, он явился удачной формой государственного устройства, которая не только исключила возможные конфликты, но и способствовала интеграции общества и созданию единого государства. По мнению одного из швейцарских специалистов в области федерализма, «государство с различными регионами, которые имеют отличающиеся культурные, экономические, этнические, лингвистические и религиозные характеристики и разную историю, может процветать при федеративной системе. Без нее Швейцария не могла бы более существовать, так как ее разные части являются слишком разнородными» [1]. Федерализм рассматривается в Швейцарии как возможное разрешение конфликтов в мультикультурных обществах [2].

Действительно в Швейцарском обществе переплелись нити нескольких культур, что обусловило его религиозную и этнолингвистическую разнородность. При этом указанная разнородность имела в Швейцарии свою специфику. Она заключается в том, что в отличие от США, Канады и Австралии, где этот мультикультураризм явился результатом иммиграции, в Швейцарии он имел глубокие корни в древней истории коммун, которые всегда проживали в этой стране.

На протяжении нескольких веков Швейцария испытывала длительные и трудные конфликты между католическими и протестантскими общинами. Эти конфликты приобретали часто более серьезный характер, чем конфликты на лингвистической основе. Границы расселения коммун, население которых исповедует разные религии, не совпадают с границами кантонов. Это вело к тому, что в рамках одного и того же территориального образования – кантона – вынуждены были мирно уживаться представители разных конфессий, что не всегда удавалось сделать сразу.

Другой потенциальной почвой для конфликтов могли стать этнолингвистические различия. Новая федеральная конституция Швейцарской Конфедерации

рации, вступившая в силу с 1 января 2000 г., подчеркивает обязательство федерации укреплять мир и взаимопонимание среди лингвистических коммун. В настоящее время в Швейцарии семнадцать кантонов с немецко-говорящим населением, в четырех кантонах проживает франко-говорящее население, в одном кантоне население является итало-говорящим, три кантона являются двуязычными (население говорит там на немецком и французском языках) и один кантон является трехязычным (население в нем говорит на немецком, ретороманском и итальянском языках). При этом на немецком языке говорит 63.7% населения, на французском – 19.2%, итальянском – 7.6% и на ретороманском – 0.6% [3, с. 97, 100]. Однако, несмотря на это, все четыре языка объявлены в Конституции Швейцарии официальными языками, причем немецкий, французский, итальянский языки являются официальными государственными языками, а ретороманский – «официальным языком для отношений, которые Конфедерация поддерживает с лицами, для которых этот язык является родным» [4].

Интересы и права религиозных и этнолингвистических меньшинств защищаются в Швейцарии на конституционном уровне, как федеральном, так и кантональном. Эта защита осуществляется путем предоставления меньшинствам автономии и возможности для самостоятельного развития; защиты индивидуальных прав; специальных прав для представительства в государственных органах; поддержки и уважения культурной идентичности; признания государством ценности плюрализма [5, с. 86]. «Швейцарская Конфедерация, – пишет Директор Института федерализма Т. Флейнер, – не только уважает плюрализм, но и рассматривает плюрализм как особую национальную ценность, часть идентичности страны» [5, с. 86].

Главной целью конституционно-правового регулирования религиозной жизни в стране было сохранение и поддержание религиозного мира. Конституционные средства для достижения этой цели были найдены, прежде всего, на федеральном уровне. Во-первых, конституция закрепила признание автономии кантонов в регулировании отношений между церковью и государством. Во-вторых, на федеральном уровне в конституции были закреплены гарантии свободы совести для индивидов. «Свобода совести и вероисповедания гарантирована», – гласит ст. 15 Швейцарской конституции. Хотя федеральная конституция требует от кантонов занимать все более толерантную и недискриминационную позицию в отношении религий, исповедуемых меньшинствами, как только дело доходит до уважения религиозных убеждений нехристиан, например, евреев или мусульман, кантонам, как отмечается в литературе, становится труднее предоставлять равный статус религиям, столь чуждым швейцарской культуре и традиции [5, с. 90].

Однако использование указанных выше конституционных средств на общегосударственном уровне означает, что, учитывая чрезвычайно специфическую религиозную ситуацию в разных кантонах, федеральная власть разумно отказалась от введения единообразия в регулирование конфессиональных отношений и признала в этом вопросе автономию кантонов, которые, очевидно, лучше знали обстановку в регионе и могли с большей эффективностью обеспечить мир и согласие между представителями разных конфессий. В то же время федеральная власть вполне обоснованно ввела единообразное регулирование там,

где оно обязательно должно быть: в гарантировании индивидуальной свободы совести.

Примерно в таком же направлении федеральная конституция регулирует весьма важный для Швейцарии вопрос о языке, о правах этнолингвистических меньшинств. По мнению швейцарских ученых, вплоть до конца девятнадцатого века религиозные конфликты, конфликты между протестантами, составлявшими 55% населения, и католиками, насчитывавшими 45% населения, были намного более серьезными, чем конфликты между различными языковыми группами. В двадцатом веке ситуация радикально изменилась. Значение религиозного фактора увядает. Намного более важным становится вопрос о языке [3, с. 99].

В этой сфере проблема состоит в наличии противоречия между коллективным правом меньшинства пользоваться родным для него языком, а также распространять и изучать его на всей территории, занимаемой этим меньшинством, и индивидуальным правом на выбор языка общения и образования. Для разрешения этого противоречия на федеральном уровне были юридически закреплены три важнейших положения.

Во-первых, в ст. 18 федеральной конституции каждому гарантируется «свобода изъясняться на любом языке». Это общенациональная норма, обязательная для соблюдения всеми без исключения кантонами. На страже ее призваны стоять и суды. Так, Федеральный Суд объявил неконституционным принятый в кантоне Цюрих закон, который требовал от франко-говорящих родителей посылать своих детей в школы с преподаванием на немецком языке. Однако, как считает Т. Флейнер, в конфликте между индивидуальным правом на свободное пользование языком и коллективным правом коммуны защищать территорию распространения ее языка побеждает коллективное право, если это нужно ради гармонии и мира. Фактически в течение всей истории Швейцарии индивидуальная свобода оказывалась ограниченной ради мира между коммунами, которые отличались доминирующей религией и языком. «Религиозные и лингвистические коммуны всегда требовали своих прав под лозунгом коллективных прав, которые в некоторых случаях ограничивали индивидуальные свободы, тогда, когда чувствовали угрозу со стороны других более многочисленных и более мощных коммун» [3, с. 100, 101, 104].

Во-вторых, в федеральной конституции были закреплены положения о равной защите и равном статусе трех официальных языков государства: немецкого, французского и итальянского. Это означает, что все официальные решения, включая все законодательство, должны переводиться на три языка; законы и другие нормативные правовые акты считаются действительными только в том случае, если они опубликованы в одно и то же время на трех официальных языках; каждый текст и формулировка имеют одинаковую ценность при толковании; ни один язык не имеет приоритета; граждане могут обращаться в федеральные органы государственной власти на своем родном языке; в случае конфликта судья должен выносить решение в соответствии с самой разумной интерпретацией, а не в соответствии с языком, на котором написан закон.

В-третьих, одновременно конституция уполномочивает кантоны определить свои официальные языки. «С целью сохранения согласия между языко-

выми общинами, – говорится в упоминавшейся ст. 70 федеральной конституции, – они следят за традиционным территориальным распространением языков и принимают во внимание интересы коренного населения, представляющего собой лингвистическое меньшинство». Следовательно, полномочие более конкретного, детального регулирования языковой ситуации сохраняется за кантонами, то есть на уровне, на котором языковые проблемы можно решить с наибольшим успехом.

Один из способов защиты интересов и прав этнолингвистических меньшинств – это использование данными меньшинствами своего политического представительства в федеральном парламенте, особенно в его второй палате. При этом детали этого представительства регулируются не только законом, но и неформальными правилами. Так, кантон Валлис, так же как и другие кантоны, посылает во вторую палату федерального парламента двух представителей. Обычно один из них представляет немецко-говорящее население, другой – франко-говорящее. Но интересы немецко-говорящего населения защищают две значительные по влиянию политические партии. Для того чтобы обе партии имели возможность представлять в парламенте немецко-говорящее население, между партиями была достигнута договоренность, что каждая из них может посылать своего представителя в федеральный парламент на срок не более восьми лет.

Следующий уровень, на котором продолжается защита религиозных и этнолингвистических меньшинств, – это кантональный уровень. Каждый кантон имел свои религиозные традиции, и на этой основе каждый кантон формировал собственную концепцию взаимоотношений церкви и государства. Кантоны могли полностью секуляризировать себя, отделить кантональные государственные органы от церкви, как сделали кантоны Женева и Невшатель, и, напротив, могли инкорпорировать религию в систему государственных институтов, как это сделал кантон Во. Естественно, что кантоны принимали то или иное решение с учетом той специфики, которую имели на их территории межконфессиональные отношения. При этом представляется, что наиболее прогрессивной в этом отношении была политика отделения церкви от государства и превращение последнего в светское государство.

Один из способов разрешения религиозных конфликтов, который применялся в Швейцарии, заключался в разделении кантона на два полукантона, а также в разделении округов и муниципалитетов. В результате такого территориального разделения стороны в религиозном или этнолингвистическом конфликте разъединялись, получали свою территорию и автономию в решении вопросов культуры и образования, религии и языка. Например, такая цель ставилась при создании кантона Юра, который образовался путем отделения части территории от кантона Берн. Огромная часть населения кантона Берн была протестантской, в то время как большая часть населения Юры является католической. Результатом отделения Юры стало то, что новый кантон является католическим и франко-говорящим, а франко-говорящая и протестантская часть осталась в пределах кантона Берн. Католическая, но немецко-говорящая часть присоединилась к соседнему кантону Базель.

На кантональном уровне решаются и многие проблемы этнолингвистических отношений и защиты прав меньшинства. Почти во всех кантонах такие административно-территориальные единицы, как округа или муниципалитеты, образуют избирательные округа для избрания членов кантональных парламентов. Соответственно через своих представителей в парламенте этнолингвистические меньшинства могут оказывать влияние на принятие решений на кантональном уровне.

Утверждая, что защита интересов меньшинства в сфере культуры и образования является «почти неразрешимой проблемой», Т. Флейнер считает необходимым принимать во внимание следующие вопросы:

- Что считается официальным языком?
- Какие языки используются в парламенте?
- Какой язык используется в судебной системе?
- Какой язык используется в системе образования? [5, с. 90, 91].

Поскольку этнолингвистическая ситуация довольно существенно различается в разных кантонах, она оказывает значительное влияние на применяемые кантонами способы разрешения языковых проблем. Последние решаются легче в тех случаях, когда этнолингвистические меньшинства имеют территорию компактного проживания. В Швейцарии применяют тогда такой достаточно эффективный способ защиты меньшинств, как децентрализации, суть которой в передаче кантонами своей компетенции в области образования на уровень округов и муниципалитетов.

Применительно к языковой сфере принцип территориальности основывается на идее, что территория должна оставаться «чистой» от влияния со стороны других языков, которые являются традиционно чужими для данной территории. Реализация этого принципа возможна только на «чистой» территории, чего практически нет в современном мире. В противном случае одним из последствий может стать дискриминация этнолингвистических меньшинств. Кроме того, следует учитывать, что уменьшение территориальной сферы распространения одного языка из-за расширения этой сферы у другого языка может вызвать конфликт между носителями этих языков.

Принцип территориальности применим тогда, когда культуре населения, проживающего в анклав, грозит исчезновение. В Швейцарии Федеральный Суд отдает предпочтение принципу территориальности перед индивидуальной свободой пользоваться любым языком только на территориях, на которых языковым группам угрожает вымирание под влиянием современной цивилизации. Например, на основе территориальности муниципалитеты в кантоне Граубюнден могут запретить публичную рекламу на любом другом языке, кроме ретороманского [5, с. 92].

Одновременно принцип территориальности в области языковой политики нарушает индивидуальное право граждан пользоваться родным языком, если их язык традиционно не принадлежит к данной территории. Ведь по существу указанный принцип невозможно применить на территории со смешанным в этнолингвистическом отношении населением. В этих условиях осуществление указанного индивидуального права требует большой терпимости и уважения к

другим культурам. Эти качества в целом присущи политической культуре швейцарского общества.

Швейцарскому опыту известен еще один способ предупреждения конфликтов на этноязыковой почве. Он состоит в поощрении изучения двух языков, что особенно ценно в двуязычных кантонах. В кантоне Фрейбург, где две трети населения являются франкоязычными, а одна треть – немецкоязычными, начальные школы находятся в ведении муниципалитетов, и они решают, какой язык должен использоваться в этих школах. Образовательные учреждения других ступеней находятся в ведении кантональных властей, которые могут предусмотреть обучение на двух языках. В кантоне Граубюнден в некоторых селениях власти имеют полномочие требовать обучения на двух языках – немецком и ретороманском. Во всех этих случаях представители большинства наряду со своим родным языком изучают и язык этнолингвистического меньшинства и, наоборот, представители меньшинства опять-таки наряду со своим родным языком изучают и язык, на котором говорит большинство населения кантона.

Что касается языка судопроизводства, то вопрос этот решается, исходя из характера округа. Если население округа пользуется двумя языками, как, например, в кантоне Фрейбург, то судопроизводство должно вестись на обоих языках.

Таким образом, опыт швейцарского федерализма является весьма поучительным в том плане, что, несмотря на существенные этноязыковые и религиозные различия, Швейцарии удалось создать хорошо интегрированные и процветающие общество и государство. Во многом это – результат последовательного осуществления федералистских принципов и действия сформированной на их основе политической культуры.

Summary

A.M. Farukshin. The Swiss federalism and the protection of the minorities' rights.

The paper is devoted to considering of the particularities of the Swiss federalism in defending the interests and rights of religious and ethno-lingual minorities at the federal and cantonal levels. There is description of concrete practical ways of securing of minorities' rights.

Литература

1. *Stockling H.U.* Federalism in Switzerland. Paper presented on European Conf. "The Constitutional Status of the Regions in the Russian Federation and in other European Countries – the Role of the Regional Legislative Bodies in Strengthening "Unity in Diversity" organized by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe with the participation of the State Council of the Republic of Tatarstan (Russian Federation), 2 July 2003. – P. 2.
2. *Nuspliger K.* Federalism in Switzerland. – Bern, 2003. – P. 3.
3. *Fleiner Th.* Recent developments of Swiss Federalism // *Publius: The J. of Federalism.* – 2002. – V. 32, No 2.
4. Федеральная Конституция Швейцарской Конфедерации, статья 70 // Конституции зарубежных стран. – М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2003. – С. 103–104.

5. *Fleiner Th.* Switzerland: constitution of the federal state and the cantons // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in the Eastern and Central Europe. – Hamburg: Lit, 2002.

Поступила в редакцию
12.05.05

Фарукшин Анвар Мидхатович – кандидат юридических наук, руководитель фирмы «Частное право».
E-mail: *Fanvar@rambler.ru*