

Uwagi o modelu państwa prawnego w Szwajcarii

Podstawami ustroju² Konfederacji Szwajcarskiej są zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego, państwa federalnego i państwa socjalnego.³ Rozumiemy przez nie zasady konstytucyjne jako podstawowe idee przewodnie, które istotnie wpływają na kształt ustroju państwa, na interpretację poszczególnych przepisów Konstytucji, w tym też szeroko: na proces stanowienia prawa i jego stosowania.⁴ Chodzi tu zatem o te sformułowania, którym walor zasad konstytucyjnych przypisuje się ze względu na ich wagę oraz tradycję nazewniczą, ukształtowaną w doktrynie i orzecznictwie.⁵ Związki między wyżej wskazanymi zasadami konstytucyjnymi są w Szwajcarii bardzo liczne. Podkreślić jednak należy szczególnie silną więź między ideą demokracji i państwa prawnego, które się wzajemnie warunkują (szerzej o tym w dalszej części niniejszego opracowania).

1 Dr Maciej Aleksandrowicz, Uniwersytet w Białymstoku.

2 Na gruncie szwajcarskim filary te określa się nieraz jako „strukturbestimmende Grundentscheidungen” – „określające strukturę rozwiązania podstawowe” – por. Orędzie Rady Federalnej z 20 listopada 1996 r. o nowej Konstytucji Federalnej, Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 14 (gdzie BBl to występujący także w dalszej części niniejszego opracowania skrót od „Bundesblatt” (Dziennik Federalny), zaś kolejne liczby oznaczają rok wydania, numer tomu i numer przywoływanej strony); „tragende Grundelementen/Grundwerten” – „przewodnie elementy/wartości podstawowe” – por. U. Häfelin, W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2001, s. 51 i n.; „Strukturprinzipien der Bundesverfassung” – „zasady strukturalne Konstytucji Federalnej” – por. P. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, s. 81 i n.

3 R. Rhinow proponuje uzupełnienie tego katalogu o zasady dodatkowe: poszanowania i ochrony godności człowieka, oparcia ustroju gospodarczego na swobodnej konkurencji, subsydiarności działań władz publicznych, trwałego rozwoju oraz współpracy na arenie międzynarodowej – por. Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung, Basel-Genf-München 2000, s. 31 i n.

4 Por. P. Tschannen, Staatsrecht..., s. 82 oraz U. Häfelin, W. Haller, Schweizerisches..., s. 51.

5 Por. P. Tuleja, Zasady konstytucyjne, [w:] P. Sarnecki (red.), Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych, Warszawa 1997, s. 25.

Już na wstępie trzeba zauważyć, że szwajcarskie zasady konstytucyjne nie zawsze odnajdowały i odnajdują swój wyraz *expressis verbis* w tamtejszych konstytucjach federalnych.⁶ Naszą uwagę zwraca szczególnie brak bezpośredniej regulacji dotyczącej zasady państwa demokratycznego.⁷ W Konstytucji Szwajcarii z 1999 r. tylko trzykrotnie wprost używa się zwrotów „demokracja/demokratyczny”. W preambule czytamy, że „Naród szwajcarski i kantony [...], w dążeniu do odnowienia Federacji [...] przez wzmocnienie wolności i demokracji [...] ustanawiają niniejszą Konstytucję”. W art. 51 ust. 1 znajduje się skierowany do kantonów nakaz dotyczący nadawania przez nie własnych konstytucji, ale o charakterze demokratycznym. W końcu, zgodnie z art. 54 ust. 2 „Federacja [...] przyczynia się do [...] popierania demokracji na świecie”.⁸ Skromna ilość regulacji odnoszących się bezpośrednio do słowa „demokracja” w żaden sposób nie przesądza (i w przeszłości nie przesądzała) o niewystępowaniu w systemie szwajcarskim tych cech, jakie klasycznie przypisujemy ustrojowi demokratycznemu.

Ze względu na zamierzoną, niewielką objętość przedkładanego tekstu ograniczymy się tylko do kilku, najbardziej podstawowych przesłanek w tym zakresie.

- 6 Konfederacja Szwajcarska w swej historii doczekała się trzech konstytucji: Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 12 września 1848 r., Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, tekst pierwotny za: A. Kölz (red.), Quellenbuch zur Neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, t. 1, Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, s. 447 i n.; Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 29 maja 1874 r., Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; tekst pierwotny za: A. Kölz, Quellenbuch zur Neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, t. 2, Von 1848 bis in die Gegenwart, Bern 1996, s. 151 i n., tłumaczenie na język polski według stanu na 1 stycznia 1968 r. M., Rybicki, [w:] A. Burda, M. Rybicki (red.), Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii i Szwajcarii, Wrocław, Warszawa, Kraków 1970, s. 225 i n. Konstytucja z 1874 w ostatnim przed zmianą kształcie według stanu na 20 kwietnia 1999 r.: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/18740006/199902070000/101.pdf> (dostęp: 30.10.2014 r.); oraz Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r., Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101 (gdzie „SR” to występujący także w dalszej części niniejszego opracowania skrót od „Systematische Sammlung des Bundesrechts” (Systematyczny Zbiór Prawa Federalnego), zaś liczba oznacza numer pozycji w zbiorze), tłumaczenie tekstu pierwotnego na język polski Z. Czeszejko-Sochacki, Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., Warszawa 2000, s. 41 i n.
- 7 Obecnie obowiązująca Konstytucja Konfederacji Szwajcarskiej (podobnie jak jej poprzedniczki) nie zawiera przepisu, który odpowiadałby postanowieniom zawartym w konstytucjach któregośkolwiek z jej sąsiadów, tj.: art. 20 ust. 1 Konstytucji RFN – „Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem związkowym” – tt. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008; art. 1 zd. 1 Konstytucji Republiki Francuskiej: „Francja jest Republiką niepodzielną, świecką, demokratyczną i socjalną” – tt. W. Skrzydło, Konstytucja Francji, Warszawa 2005; art. 1 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej: „Włochy są Republiką demokratyczną opartą na pracy” – tt. Z. Witkowski, Konstytucja Włoch, Warszawa 2004; art. 1 zd. 1: „Austria jest republiką demokratyczną” – tt. P. Czarny, B. Naleziński, Konstytucja Austrii, Warszawa 2004; czy nawet art. 2 *ab initio* Konstytucji Księstwa Liechtensteinu: „Księstwo jest konstytucyjną monarchią dziedziczną, demokratyczną i parlamentarną” – tt. R. Grabowski, Konstytucja Księstwa Liechtensteinu, Warszawa 2013. Co ciekawe, regulacje tego rodzaju można jednak odnaleźć w Szwajcarii na szczeblu niektórych kantonów. Przykładowo w art. 1 Konstytucji Berna z 1993 r. czytamy, że: „Kanton Berno jest wolnościowym, demokratycznym i socjalnym państwem prawnym”; jednakowo brzmi § 1 ust. 1 Konstytucji Kantonu Bazylea-miasto; teksty konstytucji kantonalnych: <http://www.verfassungen.de/ch/> (dostęp: 30.10.2014 r.)
- 8 Konstytucje Federalne z 1848 r. i 1874 były w tym zakresie jeszcze bardziej lakoniczne, gdyż przewidywały jedynie (w swoich art. 6), że warunkiem gwarancji Federacji dla konstytucji kantonów jest m.in. zabezpieczenie wykonywania praw politycznych przez obywateli w formie republikańskiej, względnie demokratycznej.

W pierwszej kolejności wskazać należy suwerena jako podmiot sprawujący w państwie władzę najwyższą. Biorąc pod uwagę regulacje konstytucyjne,⁹ władzę suwerenną sprawują naród szwajcarski i kantony. Uznanie, że suwerenność w tym państwie ma niejako charakter „podwójny”, byłoby błędne. Nie można logicznie mówić o dwóch podmiotach dzierżących jednocześnie władzę równie „najwyższą”. Ostatecznie suwerenem w Szwajcarii zawsze są jej obywatele. Postrzegani są oni zatem z dwóch perspektyw: jako naród szwajcarski (obywatele Konfederacji Szwajcarskiej) i jako członkowie korporacji terytorialnych (obywatele poszczególnych kantonów).¹⁰

Dodajmy, że ów suwerenny lud, korzystając ze swych praw politycznych, sprawuje władzę bezpośrednio (zwraca się przy tym uwagę na rozbudowane i często praktycznie wykorzystywane szwajcarskie instytucje demokracji bezpośredniej¹¹) lub przez swych przedstawicieli.

Po drugie, wolnościowy status jednostki w Szwajcarii określony jest szerokim konstytucyjnym katalogiem praw podstawowych (art. 7-36), praw obywatelskich i politycznych (art. 37-40) oraz celów socjalnych (art. 41). Szczególne znaczenie wśród praw podstawowych posiada zagwarantowanie nienaruszalności (poszanowania i ochrony) godności człowieka (*Menschenwürde*).

Wreszcie podkreślić należy kwestię realizacji zasady podziału władz zarówno w ujęciu pionowego, jak i poziomego charakteru tego podziału. Zasada podziału władz, choć nie została *expressis verbis* wyrażona w Konstytucji,¹² powszechnie w Szwajcarii uznawana jest za immanentną cechę jej ustroju jako państwa demokratycznego. Ustawodawstwo zasadniczo, z zastrzeżeniem instytucji inicjatywy ludowej oraz referendum, mieści się w kompetencjach Zgromadzenia Federalnego, najwyższa władza rządząca i wykonawcza należy do Rady Federalnej, zaś wymiar sprawiedliwości powierzony został Sądowi Federalnemu.

W zakresie podziału władz na władze centralne i lokalne musimy pamiętać nie tylko o federalistycznym charakterze państwa, lecz także o tym, że obywatele mogą partycypować w procesie sprawowania władzy (w tym

9 Zgodnie z preambułą: „naród szwajcarski i kantony [...] ustanawiają Konstytucję”, art. 1 stanowi, że, „naród szwajcarski i kantony [...] tworzą Konfederację Szwajcarską”, zaś w art. 148 ust. 1 jest mowa o tym, że najwyższą władzę w Federacji sprawuje Zgromadzenie Federalne, ale z zastrzeżeniem „praw narodu i kantonów”.

10 Szerzej o tym: M. Aleksandrowicz, Przejawy suwerenności kantonów szwajcarskich w sferze stanowienia prawa – kilka uwag, [w:] O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło (red.), Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych, Warszawa 2012, s. 137 i n.

11 Szerzej o tym: M. Aleksandrowicz, System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność, Białystok 2009, s. 117 i n. oraz przywoływana tam literatura.

12 Uzasadniano to charakterystyczną dla szwajcarskiego systemu organizacji władz „wielorakością wzajemnego przenikania się różnorodnych funkcji państwa”. Miało to uniemożliwiać ujęcie zasady podziału władz „w jednym, dostatecznie różnicującym pojęciu, a przy tym zrozumiałym przepisie” – por. Orędzie o nowej Konstytucji..., BBI 1997 I 370.

zwłaszcza prawodawstwa) na wszystkich szczeblach państwowości (*Staatlichkeit*) szwajcarskiej, tj. Federacji, poszczególnych kantonów, a także gmin.

Zauważmy, że także zasada państwa prawnego nie doczekała¹³ się słownej¹⁴ konstytucyjnej regulacji. Niemniej, Konstytucja z 1999 r. w art. 5, poświęconym zasadom praworządnego działania państwa przewiduje, że podstawę i granicę działalności państwowej stanowi prawo (ust. 1). W pozostałej części tego przepisu mowa jest o tym, że działalność państwa leży w interesie publicznym i jest proporcjonalna do celu (ust. 2), organy państwowe i osoby prywatne działają w dobrej wierze – *nach Treu und Glauben*¹⁵ (ust. 3), a Federacja i kantony przestrzegają prawa międzynarodowego (ust. 4).

Żadna z wymienionych wyżej zasad praworządnego działania państwa (legalizmu, proporcjonalności działań podejmowanych w interesie publicznym, dobrej wiary działań państwa i podmiotów prywatnych oraz prymatu prawa międzynarodowego) także nie była wyrażana wprost w XIX-wiecznych szwajcarskich konstytucjach federalnych. Nie oznaczało to jednak, że nie funkcjonowały one w postaci niepisanego prawa konstytucyjnego (*ungeschriebenes Verfassungsrecht*).¹⁶ Niepisane prawa konstytucyjne to takie, których istnienie Konstytucja Federalna zakładała (lub potencjalnie zakłada), choć wyraźnie nie wymieniała (lub potencjalnie nie wymienia). Są one owocem orzeczniczej działalności Sądu Federalnego. Dotyczyło to w pierwszej kolejności wolności i praw formułowanych przez Sąd Federalny w okresie obowiązywania Konstytucji z 1874 r.,¹⁷ niemniej nie ma wątpliwości, że działalność taka także w obecnym stanie prawnym jest jak najbardziej dopuszczalna i racjonalnie uzasadniona. Dodajmy, że „odkrywanie” przez Sąd Federalny „konstytucyjnych praw obywateli”, jako przesłanki do złożenia skargi konstytucyjnej, musi być przez nas oceniane jako tworzenie norm (dyrektyw postępowania). W takim zakresie jego orzecznictwo posiadało (posiada) nie tylko znaczenie, ale i charakter normatywny.

Skoro podstawą i granicą działalności państwa jest prawo, należy doprecyzować jego pojmowanie przez ustrojodawcę. Szwajcarzy pozostają, co

13 Obie szwajcarskie XIX-wieczne Konstytucje nie wypowiedziały się wprost na ten temat.

14 Pozostaje naturalnie kwestia semantycznego doprecyzowania używanej nomenklatury. Z jednej strony wszak uznać można tożsamość pojęć praworządności i państwa prawnego (por. np. L. Morawski, Zasada państwa prawnego – próba reinterpretacji, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 1996. z. 304. s. 3. i n.), z drugiej – opowiadać się za pojmowaniem praworządności jako elementu koncepcji państwa prawnego (por. A. Jamróz, Demokracja współczesna. Wprowadzenie, Białystok 1993, s. 73).

15 Specyficzne tłumaczenie tego zwrotu przyjmujemy za: Z. Czeszejko-Sochacki, Konstytucja Federalna..., s. 43.

16 Orędzie o nowej Konstytucji..., BBI 1997 I 131;.

17 U. Häfelin, W. Haller, jako przykłady podają między innymi wolność osobistą, prawo do życia czy swobodę wyrażania poglądów – por. Schweizerisches..., s. 73. Nadto zauważmy, że orzecznictwo Sądu Federalnego z czasów rządów Konstytucji z 1874 r. zachowuje aktualność.

do zasady,¹⁸ na gruncie prawa pozytywnego. Formalnie prawem są tu zatem akty normatywne, rozumiane jako efekty sformalizowanego procesu stanowienia prawa. W znaczeniu materialnym prawem są normy generalne i abstrakcyjne, niezależnie od źródła (przede wszystkim szczebla w hierarchii) ich pochodzenia. Potencjalne konflikty treściowe między normami rozstrzygają powszechnie uznane przez doktrynę i orzecznictwo reguły kolizyjne. Jakie kategorie aktów normatywnych stanowią zatem podstawę i granicę działalności organów władzy? Klasycznie w pierwszej kolejności wskazuje się tu na ustawy (i konstytucję) jako akty formalne autorstwa legislatywy. Do interesującej nas kategorii zalicza się również akty podustawowe (zwłaszcza egzekutywy¹⁹) pod warunkiem, że stanowią one na podstawie ustaw (względnie Konstytucji), zaś delegacja do ich wydawania wskazuje zakres spraw do uregulowania i zawiera wytyczne co do ich treści.²⁰

Odnosząc się do kwestii normatywnego wzorca, do którego stosujący i stosujący prawo winni się ostatecznie w swej działalności odnosić, wskazać należy, choć pokrótce, na problem miejsca prawa międzynarodowego w systemie prawa Szwajcarii. Konstytucja z 1874 r. (jak też i poprzednia) w bardzo niewielkim stopniu zajmowała się tą kwestią. Wskazywano jedynie, że celem Konfederacji było zapewnienie niepodległości kraju oraz że Federacja mogła wywoływać wojnę. Mimo to, na gruncie szwajcarskim ukształtowała się praktyka nader przyjaznego stosunku do prawa międzynarodowego. Przejawem tego było powszechne (w doktrynie i orzecznictwie przede wszystkim Sądu Federalnego) ugruntowanie przekonania, że prawo międzynarodowe stanowi część wewnętrznego porządku prawnego i jako takie obowiązuje bezpośrednio. W efekcie zaakceptowano zasadę zgodnej z prawem międzynarodowym wykładni prawa krajowego.²¹ Jeżeli

18 Wyjątkiem są wspomniane wyżej niepisane prawa konstytucyjne. Drugim odstępstwem od ścisłego opierania się na koncepcji źródeł prawa stanowionego jest problem dopuszczalności tworzenia prawa przez sądy. W przypadku, gdy dany stan faktyczny nie jest regulowany przez normę prawa stanowionego (ani przez normę prawa zwyczajowego), sąd rozstrzyga go samodzielnie. Sąd tworzy regulację o charakterze ogólnym, tak jakby sam znalazł się na miejscu prawodawcy [... *als Gesetzgeber aufstellen würde*]. Następnie na podstawie tej normy sąd konstruuje normę postępowania o charakterze indywidualnym dla danego przypadku stosowania prawa. Ta kompetencja wywodzona z art. 1 ust. 2 Szwajcarskiego Kodeksu Cywilnego z 10 grudnia 1907 r., *Schweizerisches Zivilgesetzbuch*, SR 210, dotyczy sądownictwa nie tylko w zakresie prawa cywilnego, ale obejmuje system jako całość. Prawo tworzone na podstawie tego przepisu nie posiada jednak mocy powszechnego obowiązywania i formalnie nie wiąże innych sądów w podobnych przypadkach – por. H. Seiler, *Einführung in das Recht*, Zürich 2000, s. 110-111.

19 Przykładowo rozporządzenia mogą być stanowione także przez parlament, a nawet Sąd Federalny; szerzej o tym: M. Aleksandrowicz, *Rozporządzenia władz federalnych Szwajcarii*, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 338 i n.

20 Por. Orędzie o nowej Konstytucji..., BBI 1997 I 131 i n. oraz przywoływana tam literatura i orzecznictwo Sądu Federalnego.

21 Sąd Federalny po raz pierwszy odniósł się do tej zasady w wyroku z 22 listopada 1968 r., kiedy uznał, że „w razie wątpliwości należy prawo wewnętrzne interpretować w zgodzie z prawem międzynarodowym, to znaczy tak, by wynik wykładni nie prowadził do powstania sprzeczności z tym prawem”; orzeczenie Sądu Federalnego: <http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht-leitentscheide1954-direct.htm> (dostęp: 30.10.2014).

w drodze wykładni nie udaje się uzyskać takiego znaczenia przepisu, które nie znajdowałoby się w kolizji z postanowieniami prawa międzynarodowego, pierwszeństwo należy przyznać normie prawnomiędzynarodowej.²²

Problematyka prawa międzynarodowego w obecnie obowiązującej Konstytucji występuje w wielu miejscach.²³ W trakcie przygotowań jej tekstu proponowano, by wprost zapisać w niej, że „prawo międzynarodowe ma pierwszeństwo przed sprzecznym z nim prawem krajowym”.²⁴ Ostatecznie zdecydowano się na znacznie mniej jednoznaczny zapis – przywoływany już art. 5 ust. 4 (Federacja i kantony przestrzegają prawa międzynarodowego).

Pierwszeństwo prawa międzynarodowego w stosunku do prawa kantonowego, międzykantonowego i niepodlegającego referendum prawa federalnego, jak również wobec ustaw federalnych współcześnie jest powszechnie uznawane. Wątpliwości może budzić stosunek regulacji międzynarodowych do Konstytucji Federalnej. W tej kwestii należy wskazać na tzw. *zwingende Bestimmungen des Völkerrechts*, czyli obowiązujące postanowienia prawa międzynarodowego (o których mowa w art. 139¹ ust. 3, art. 193 ust. 4 i 194 ust. 2). Dyrektywom tym przysługuje pierwszeństwo przed postanowieniami Konstytucji Federalnej. Rozumie się tu przez nie takie rozwiązania, które z racji swego doniosłego znaczenia w porządku międzynarodowym winny bezwarunkowo i bezpośrednio obowiązywać w systemie prawa danego państwa jako regulacje normatywne bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*).²⁵ Pozostałe przypadki ewentualnego konfliktu między normami prawa międzynarodowego a Konstytucją wymagają każdorazowo ostrożnego rozważenia. Z pewnością konstytucyjne gwarancje praw podstawowych jednostki znajdują się wyżej w hierarchii norm prawnych niż postanowienia z zagranicą o charakterze tylko administracyjnym.²⁶

22 Por. T. Cottier, M. Hertig, *Das Völkerrecht in der neuen Bundesverfassung: Stellung und Auswirkungen*, [w:] U. Zimmerli (red.), *Die neue Bundesverfassung. Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft*, Bern 2000, s. 11; por. także: D. Thüser, *Prawo międzynarodowe a prawo krajowe*, [w:] Z. Czeszejko-Sochacki (red.), *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Białystok 2001, s. 115 i n.

23 Patrz: preambuła Konstytucji – „[...] Naród szwajcarski i kantony [...] w duchu solidarności i otwartości wobec świata [...] ustanawiają Konstytucję”, art. 2 ust. 1 – „Konfederacja [...] strzeże niezawisłości i bezpieczeństwa kraju”, wspomniany już art. 5 ust. 4 – „Federacja i kantony przestrzegają prawa międzynarodowego”, art. 54 ust. 2 – „Federacja dba o ochronę niezawisłości Szwajcarii i jej dobrobyt; przyczynia się zwłaszcza do łagodzenia biedy i nędzy na świecie, do poszanowania praw człowieka i popierania demokracji, do pokojowego współżycia narodów oraz do zachowania środowiska naturalnego”, a także liczne szczegółowe przepisy kompetencyjne – zwłaszcza art. 54-56 oraz art. 189 ust. 1 l. c dotyczący sporów na tle naruszeń prawa międzynarodowego i art. 190 nakazujący Sądowi Federalnemu, jak też wszystkim innym organom stosującym prawo, by traktowały prawo międzynarodowe za miarodajne dla siebie.

24 Por. art. 4 ust. 4 Vorlage B, projektu Konstytucji z 26 czerwca 1995 r.

25 Wymienić tu należy między innymi zakazy: ludobójstwa, tortur, niewolnictwa czy wydalania poszukujących azylu ze względu na grożące im w ich krajach ojczystych prześladowania z przyczyn takich, jak: rasa, religia, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej czy wyznawane poglądy polityczne – por. U. Häfelin, W. Haller, *Schweizerisches...*, s. 509.

26 Por. *ibidem*, s. 564. Szerzej o problematyce miejsca prawa międzynarodowego w systemie prawa Szwajcarii patrz: M. Aleksandrowicz, *System prawny...*, s. 159 i n.

W kwestii zasady, o której mowa w art. 5 ust. 2 Konstytucji z 1999 r., należy wskazać, że działania w interesie publicznym dotyczą ochrony takich wartości, jak między innymi: publiczny spokój i porządek, bezpieczeństwo, zdrowie czy moralność, także ochrona środowiska naturalnego, oszczędne użytkowanie energii czy nawet zachowanie niepodległości państwa oraz jego reputacji i wiarygodności na arenie międzynarodowej (także w stosunkach wewnętrznych). Zasada proporcjonalności działań we wskazanym zakresie obejmuje wybór stosownych środków prowadzących do realizacji zamierzonych celów, korzystanie z tych środków w sposób możliwie najbardziej ograniczony, tj. z uwzględnieniem minimalizowania kosztów materialnych, czasowych i osobowych podmiotów zainteresowanych oraz wazienie dóbr tak, by środki poświęcane dla osiągnięcia danych celów nie były większej wartości niż te cele.²⁷

Zasada działania w dobrej wierze dotyczy zarówno organów władzy publicznej, jak i osób prywatnych. W zakresie stosunków na linii organ władzy – jednostka zasada ta wzmacniana jest nadto postanowieniami zawartymi w art. 9 Konstytucji Federalnej. Z jednej strony zakazuje się tu samowoli (arbitralności) w zakresie traktowania każdego przez organy władzy. Z drugiej – nakazuje się, by wspomniane traktowanie nacechowane było swoistym zaufaniem w kwestii założenia uczciwości wzajemnych intencji działania. Należy nadmienić, że zasada ta, doczekawszy się konstytucjonalizacji w 1999 r., obecna była w obrocie prawnym znacznie wcześniej, nie tylko jako niepisana konstytucyjna zasada zaufania jednostki do państwa, lecz także jako podstawowa zasada prawa cywilnego wyrażona w art. 2 szwajcarskiego kodeksu cywilnego.²⁸

Opisując koncepcję państwa prawnego, Szwajcarzy przywołują często myśli Z. Giacomettiego. „Materialne państwo prawne winno zabezpieczać jednostce ochronę jej osobowości (*Persönlichkeit*) w zorganizowanym społeczeństwie. Odbywa się to poprzez przyznanie jednostkom sfery wolności w stosunku do władzy państwowej, w sensie konstytucyjnego zagwarantowania im określonych praw i wolności. Państwo prawne w ujęciu materialnym zapewnia rozwój i wsparcie dla poszczególnych jednostek we wspólnocie państwowej, rozumianej jako suma tych jednostek. Wolnościowy system wartości określony w konstytucji urzeczywistniany winien być w całym porządku prawnym państwa. Materialne państwo prawne warunkuje demokrację danego systemu, gdzie wolność i godność człowieka są wartościami wiodącymi. Państwo prawne rozpatrywane w ujęciu formal-

27 Por. Orędzie o nowej Konstytucji..., BBl 1997 I 133 i n.

28 Por. *ibidem*, s. 134.

nym winno chronić jednostkę przed nadużyciami ze strony władzy, zwłaszcza przed aktami samowoli jej organów. Możliwe jest to dzięki związaniu organów państwa w ich działalności normami o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Tym samym ogranicza się zakres władzy tych organów, zaś traktowanie jednostek według równej, wyznaczonej przez prawo miary, zabezpiecza przed samowolą władzy. Zakres właściwości organu i treść podejmowanych przez niego czynności jest zdeterminowana normami prawnymi. Innymi słowy – państwo prawne w ujęciu formalnym oznacza rządy prawa, ściślej rządy konstytucji i ustaw²⁹.

Odnosząc się do powyższych rozważań Z. Giacomettiego na gruncie rozwiązań współczesnych, należy zauważyć, że prawodawca na szczeblu Konstytucji, jako aktu prawa stanowionego, gwarantuje określone wartości, jak godność człowieka³⁰ (art. 7), prawo do życia i wolności osobistej (por. art. 10), ochronę życia prywatnego (art. 13), wolność poglądów i informacji (por. art. 16), jak też szereg innych praw i wolności, których zabezpieczenie nie było dotąd zapewnione na gruncie prawa pozytywnego. Z drugiej strony w Konstytucji wyraźnie zapisano, że podstawę i granicę działalności państwowej stanowi prawo i każdy ma prawo do traktowania go przez organy państwowe bez arbitralności i w dobrej wierze. Stąd powszechny na gruncie szwajcarskim jest nacisk na zapewnienia takich wartości jak pewność prawa i zaufanie obywateli do państwa.

W Szwajcarii wskazuje się na ściśle związki między ideami demokracji i państwa prawnego. Rozdźwięk między nimi mógłby być zauważalny tylko wówczas, gdyby uznać, że władza w sposób nieograniczony zawsze należy do aktualnej większości. Takie założenie należałoby odrzucić z racji konieczności ochrony godności człowieka, wolności jednostki oraz uwzględniania interesów grup mniejszościowych.

Państwo prawne to zatem takie, w którym kształtowanie życia państwowego i istotnej części życia społecznego dokonywane jest za pomocą podstawowego narzędzia, jakim jest prawo. To także takie państwo, w którym działalność władz państwowych podlega przez prawo ograniczeniu,³¹ gdzie mamy do czynienia z jego rządami – praworządnością. W Szwajcarii, jako w państwie prawnym, uprawnienia i obowiązki w stosunkach między jednostką a państwem wynikają z Konstytucji bądź ustawy, organizacja władz

29 Por. Z. Giacometti, *Rechtstaat und Notrecht*. [w:] A. Kötz (red.), *Ausgewählte Schriften*, Zürich, 1994, s. 233 i n.

30 Zdaniem niektórych właśnie godność człowieka może stanowić pełną materialną podstawę koncepcji państwa prawnego – por. P. Mastronardi, *Menschenwürde als materielle „Grundnorm“ des Rechtsstaates?*, [w:] D. Thürer, J.-F. Aubert, J. P. Müller (red.), *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2001, s. 233 i n. oraz przywoływana tam literatura i orzecznictwo.

31 Por. G. Schmid, F. Uhlmann, *Idee und Ausgestaltung des Rechtsstaates*, [w:] D. Thürer, J.-F. Aubert, J. P. Müller (red.), *Verfassungsrecht der Schweiz...*, s. 224.

państwowych i postępowanie przed nimi oparte jest na obowiązującym prawie. Władza jest związana prawem, zaś w stosunku do jednostek obowiązuje domniemanie wolności ich działania.³²

32 Por. P. Tschannen, *Staatsrecht...*, s. 87.