

Davart l'obligaziun da fideivladad digl emploiau : libertad ni repressiun?

Autor(en): **Cadruvi, Donat**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Igl Ischi : organ della Romania (Societat de Students Romontschs)**

Band (Jahr): **73 (1988)**

Heft 29

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-881692>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Davart l'obligaziun da fideivladad digl emploiau – libertad ni repressiun?*

da Donat Cadruvi

Deplorablamein va ei era buca tier quei tema senza explicar entginas noziuns giuridicas, en nies connex cunzun per la noziun dall'obligaziun digl emploiau enviers siu patrun. Partenent quei tema dat ei numerus tractats – cunzun giuridics –, biaras monografias e sentenzias dallas dertgiras. Per motivs da temps stoi jeu renunziar d'entrar el detagl en quella litteratura extendida ed en la pratica dallas dertgiras, schegie ch'ei fuss dètg instructiv dad ir suenter als fastitgs dallas noziuns giuridicas essenzialas ed allas divergenzas ch'ei buca da sutvaletar en las opiniuns giuridicas. Jeu plaidel cheu sco burgheis e politicher che vuless empruar ord omisduas posiziuns dad eruir quei che interessescha nus il pli fetg, numnadamein ina risposta in ton evidenta alla damonda: Ston nos funcziunaris ed emploiai haver l'impressiun – sco ei vegn pretendiu cun caschun en in tun senza dubi fetg polemic – ch'els seigien ual sco emploiai meins libers che scadin auter burgheis, che lur *libertad digl agen meini e lur libertad d'exprimer quel* seigien meins reconuschidas e protegidas en nies uorden giuridic che la medema libertad digl aschinumnu burgheis normal? A mi va ei en in senn human ed en in senn politic-giuridic per quella damonda e per nuot auter. Ed jeu vi era ual dir a Vos pertgei: D'ina vart sa ei buca esser tuttina ad ina regenza, tgei che la publicitad partratga da sia posiziun partenent ils dretgs e duers dils emploiai. Havein nus ina regenza toleranta ni ina strentga? Ed allura less jeu appellar a Vos sco emploiai e funcziunaris dil cantun d'encurir il dialog cun Vos superiors – era culs cussegliers guvernativs – era sur da quellas damondas. Igl ei impurtont che nus presenteien ils pugns da vesta e che nus scumieien vicendeivlamein ils meinis partenent opiniuns differentas.

* Referat fatgs a caschun dalla radunonza generala dall'Uniun dils emploiai grischuns dils 15 da mars 1985 a Cuera. La translaziun romontscha ei vegnida procurada da prof. Isidor Winzap, cun quei che dr. Cadruvi ha ord motivs da temps buca saviu far sez quei.

L'obligaziun generala da fideivladad dils emploiai vegn reconuschida en la ductrina giuridica ed en la pratica dallas dertgiras da nossa tiara per la pli gronda part sco duer fundamental incontestau dils emploiai ed era fixada aschia en las prescripziuns giuridicas (cf. Peter Hänni, Die Treuepflicht im öffentlichen Dienstrecht, S. 33 ff.). Gest aschi incontestada ei denton era l'opiniun che l'obligaziun generala da fideivladad seigi memia vaga en quella fuorma da *clausula generala* e buca senza crutschs en in stat costituziunal. Cheu lein nus denton partir dil pugn da vesta che l'obligaziun da fideivladad vegni capida cheu tier nus aschia. Igl emploiau pren en cumpra quella resca cun sia elecziun, e ses superiors setegnan vid quella noziun, seigi ella lu definida legalmein ni era mo deducida dalla relaziun d'emploiai sco tala. Igl emploiau vegn ad acceptar quella resca e s'accumadar specialmein pervia d'ina garanzia impurtonta che vala era per el: Era igl emploiau stat sut il schurmetg dalla constituziun ed era agl emploiau ei la via al derschader en tutta-cass aviarta – concretamein tier la dertgira administrativa cantunala e tier la dertgira federala.

Ual perquei che quella noziun dalla obligaziun da fideivladad generala digl emploiau ei fetg generala, survegn il tractament correct, tolerant e loial dil cass singul entras il derschader ed entras l'autoridad superiura (regenza) gronda muntada. Nies respect dallas libertads, las qualas mintga carstgaun sa pretender, sto secumprovar el cass singul. Da quei dependa tut – da l'auter maun da tuttas teorias.

Tgei spetga il stat ussa praticamein da ses emploiai e funcziunaris? Jeu citeschel per simplificar ina prescripziun significativa, per nossas relaziuns directamein tipica ord il dretg da funcziunaris dalla confederaziun (art. 21 dalla lescha davart ils funcziunaris) d'ina presentaziun remarcabla da derschader federal O.K. Kaufmann:

«Grundzüge des schweizerischen Beamtenrechts», en Zentralblatt, tom 73, annada 1972, p. 387, numnadamein:

1. Duer da prestar survetsch
2. Mantener ils interess dalla Confederaziun
3. Scamond da camar
4. Sedepurtar en survetsch ed ordeifer quel
5. Exequir ils camonds en survetsch
6. Scamond d'acceptar schenghetgs
7. Discreziun professiunala
8. Obligaziun da perdetga

Da quei catalog san ins deducir fetg numerus fatgs, tenor ils quals nus s'orientein e savein s'imaginar tgei che savess tut capitar, p.ex. el rom dalla noziun fetg largia «mantener ils interess dalla Confederaziun» (ni dallas vischnauncas u dils cantuns), exequir ils camonds en survetsch, discreziun professiunala etc. Quei tut ei applicau al fetg grond diember d'emploiai en las vischnauncas, els cantuns, ella Confederaziun ed autras gruppaziuns dil dretg public ed applicau allas activitads ordvart diversas ed impurtontas digl immens diember da funcziunaris. La realitad giuridica muossa lu era cuntinuadamein ch'ei sto vegnir discutau fetg savens davart la dimensiun dalla obligaziun da fideivladad digl emploiau, sch'ins vul satisfacer el cass singul alla caussa e surtut allas personas partecipadas. Alla fin duess gie mintga decisiun esser *gesta* ed esser resen-tida sco *gesta*.

Mo ussa ad ina damonda principala: Pertgei ei igl uorden giuridic ual vegnius concepìus aschia, pertgei pretendan ins digl emploiau ch'el adempleschi strictamein quella obligaziun generala da fideivladad? Dalla risposta a quella damonda sto seresultar tgei che po en sesez legittimar ils duers specifics digl emploiau e pertgei ch'igl emploiau sto prender en cumpra en sias libertads certas excepziuns e restricziuns ch'au-ters burgheis ston buc, malgrad siu dretg al schurmetg costituziunal.

Ei va en emprema lingia per *ils interess dil cuminesser*, en il survetsch dil qual igl emploiau vul esser activs. Quei cuminesser agescha entras personas e vegn mantenìus entras personas. El exercitescha sias funcziuns entras carstgauns. Quei ei ussa buca mo las autoritads sco las regenzas ni ils parlaments ni las dertgiras che ston procurar pil dretg, aplicar il dretg e penetrar cul dretg sco quei ch'igl ei lur duer legal. Tut quellas activitads vegnan preparadas u entras emploiai ni exequidas en incumbensa dallas autoritads competentas. En in'uisa ni l'otra sto il cuminesser denton quintar che quellas activitads vegnien era exequidas dils emploiai conform al duer correctamein, loialmein, en moda incorrupta e tenor las ordras. Ins astga confessar ruasseivlamein e senza turpetg ord la vesta dalla regenza: Igl ei in summa buca pusseivel da reger senza quella cooperaziun irreproschabla e conforma al duer dils emploiai. Sche quella construcziun constat – ed jeu stun persunalmein davos ella, ed jeu sai, da tgei che jeu tschontschel –, lu eis ei era exprimiu claramein, pertgei che nus stuein da principi insister ch'ils emploiai adempleschien lur duer da fideivladad, ual egl interess dil cuminesser, al qual nus vein da survir. Aschia ei era lezza construcziun en la ductrina da capir, che retegn che las leschas davart ils funcziunaris hagian da survir ad ina execuziun efectiva dalla lescha egl interess dils pertuccai e

dalla generalitad (cf. Hänni, loc. cit. p. 49). In'administraziun publica sa luvrar mo sche mintga emploiau participau ademplescha cumpleina-mein ses duers – adina secund sias capacitads ed ils pensums ch'ei venni adossai ad el cun sia elecziun. Ed adina egl interess dils pertuccai e dalla generalitad. Pertuccaus sa in burgheis esser, casualmein igl emploiau sez, p.ex. sco pagataglia, schuldau, sco proprietari, sco utilisader da caussas publicas. Ed era per cass avon il derschader neutral. Nus ve-sein pia che tut quei ei decretau e ch'igl uorden ha en tut siu bien senn per la communitad e per ses individis – denton per els tuts.

Pertgei vegn quella obligaziun da fideivladad denton aunc accentuada vinavon aschi claramein? Igl emploiau ha en in senn positiv sco negativ ina posiziun speciala en nies stat. Sch'ins pretenda dall'administraziun minuziusamein e quasi a moda stretga integritad, manegian ins l'integritad dils emploiai che lavuran en quell'administraziun. Sch'in emploiau disdescha, quei ei era enconuscent avunda a nus dil mintgadi politic, vegn quella munconza generalisada e messa a dies all'entira administraziun. Aschia patratga il confederau e Grischun da sia administraziun, ed aschi grondas ein sias spetgas en ils emploiai.

Jeu less aunc aschuntar cheu ina ga per atgna experienza e perschua-siun ch'ins sa era deducir da quellas autras aspectativas e pretensiuns enviars ils emploiai bia respect e luschezia enviars nossa administraziun che funcziunescha en general irreproschablamein. En Svizra ed el cantun Grischun, era en nos marcaus ed en nossas vischnauncas, funcziunescha l'administraziun en general fetg bein. Ei dat relativamein paucas differenzas, paucas fricziuns, paucs «cass». Era quei less jeu retener inaga ufficialmein e dil tuttafatg persunalmein.

III

Quei che pudess interessar Vus specialmein ei forsa la damonda, sch'igl emploiau – ed eventualmein en tgei rom – astgi criticar publicamein ses superiors, il stat en general ed astgi far enconuscent sias atgnas opiniuns politicas e dil tut persunalas. Leutier citeschel jeu aunc inaga il derschader federal nunsuspectus Kaufmann (p. 389 ss.) che dilucidescha il suandont el capetel «Libertad d'opiniun e libertad da pressa»:

«Igl emploiau svizzer ha en principi il dretg da s'exprimer criticamein enviars las situaziuns ell'atgna tiara, aschilunsch ch'el sebase buca sin observaziuns arisguard las qualas el ha da salvar la discreziun digl uffeci. Ei fuss nunpusseivel d'acceptar che tutta critica enviars il

stat e ses officials el senn d'art. 22 BtG (Ldf = lescha davart ils funcziunaris) 'restrenschi ils interess dalla Confederaziun' ed astgi buca sefar. Specialmein ei igl emploiau obligaus alla fideivladad mo al stat e buc a ses superiors. El sto perquei saver far part dalla discussiun politica ed el astga era trer en dubi cun arguments reals la legitimitad, specialmein la vart costituziunala d'ina decisiun dall'autoridad; mo pretenda sia posiziun speciala ch'el presenti sia critica cul tact duiv agl art. 24 al. 2 Ldf.

Ina restricziun dalla libertad d'opiniun sedat denton, sche la critica envers decisiuns ni tralascadas sereferescha agl agen camp d'activitad digl emploiau, nua che la critica seunescha pia necessariamein cun la critica envers l'activitad da ses superiors directs ni indirects. Cheu ston ins observar en principi che il duer dalla discreziun d'uffeci ha la preferenza envers il dretg da separticipar dalla discussiun e hurscha politica. Quei che sesanfla aunc el studi dalla deliberaziun administrativa interna astga buca vegnir tratg ella publicitad d'in emploiau, per – sco ei para – prevegnir ad ina decisiun fallida el ravugl dall'administraziun. Senza lubientscha expressiva astgan ins prender contact cun tierzas personas pér cura ch'in project – in project da lescha ni ina mesira administrativa – ei communicada publicamein. Era lu pretendan la 'relaziun speciala dall'autoridad' e la discreziun digl uffeci ina certa reserva; cunzun en la fuorma dalla critica. Savens vala: 'C'est le ton qui fait la musique.' Igl emploiau sfruttescha adina puspei en sia critica enconuschentschas dallas qualas el ei s'appropriaus en sia posiziun ufficiala. Nuotatonmeins sa ei corrispunder sut circumstanzias all'obligaziun da fideivladad envers la Confederaziun, sch'in emploiau experimentau fa attents in parlamentari en moda objectiva a fleivlezias dil project dalla regenza. Perencunter camonda la fideivladad eventualmein ch'in emploiau cumpetent s'opponi buc publicamein durant la campagna da votaziun al project da lescha dalla regenza e dil parlament. Ils cass che han dau caschun a discussiuns en quei risguard ein denton rars ed ei fuss ordvart difficil en quellas damondas da cunfinar en moda abstracta normativa l'obligaziun da fideivladad e la libertad dall'opiniun.»

Quei ei per aschidadir l'opiniun giuridica ponderada ed anflada partent quei problem delicat, la quala ei era da defender cheu. Da mia activitad da sis onns en la regenza ein mo fetg paucs tochen negins cass enconuschents, els quals l'aschinumada politica vess giugau ina rolla essenziala. Savens vegnan detagls denton instradai politicamein d'ano-viars, essend ch'ins sa criticar per experienza bia meglier, «pli per-

schuadentamein» e massivamein ina regenza en la publicitad. Ni tgei munta quei, sche jeu sai leger en ina gasetta quotidiana il passus suandont, secrets dil reminent d'in scolast che apprezzescha la discussiun:

«Igl ei negin misteri pli: emploiai cantunals astgan buca dir lur opiniun en la publicitad, sche quella cunterdi a quella dalla regenza.»

E quella sentenza pauschala vegn francada cun la remarca ch'ei se-tracti cheu dall'applicaziun d'in «principi da loialitad dubius». Pia: Igl ei negin misteri pli che nossa regenza supprima la libra tschontscha, sch'ei cunvegn buc ad ella. Jeu less supplicar il signur, che ha mess quei per scret, da cumprovar quella pretensiun buca ual fetg mudesta sin fundament da biars exempels. Jeu mettes pag miu tgau ch'el fuss buca el cass da numnar era mo in sulet cass che vess forza da mussament. Sch'ei dess denton era mo in sulet cass semegliant, stuess ins envidar la publicitad da criticar en moda commensurada la regenza. Ei resta denton mo ina pretensiun pauschala. Dieus seigi ludaus dat ei tier nus nuot tochen pauc che pudess consolidar las sentenzias partenent la repres-siun el Grischun. Jeu ditgel: Dieus seigi ludaus.

In auter cass: En ina interpellaziun a scret inoltrada el Cussegl grond dil fevver 1983 ei vegniu declarau che dus emploiai cantunals hagian sur-vegniu ina reprimanda da lur caus dil departament, essend ch'els seigien s'engaschai da lezzas uras en lur temps liber en in comite da vota-ziun «Acziun per in Grischun senza giugs olimpics». In da quels emploiai ei miu collaboratur X. Jeu vi buca raquintar siu cass, perquei ch'jeu vio-lass da mia vart l'obligaziun da tener tschelau il secret professional, sco el ha fatg ei, cura ch'el ha informau tiarzas personas d'ina discussiun uf-ficiala cun mei. El ha fatg quei dil reminent – sco era la collaboraziun el comite menziunau che sedrizzava senza dubi encunter claras decisiuns dalla regenza – senza scadin disavantatg, senza lavatgau e senza sanc-zions. *Quei* ei la verdad. La caussa cul lavatgau ei semussada dil tutta-fatg sco ina invenziun fatga per miras politicas.

Ni tgei ei schabegiau cul selvicultur circuital che ha declarau a mi du-ront gentar davos meisa ch'el seigi «lu» encunter il plaz da recuver a Ro-ten. Igl ei schabegiau nuot dil tut. El ha palesau sia opiniun el dretg liug ed en moda commensurada ed el ha buca el senn da cumbatter las deci-siuns dalla regenza en la publicitad en moda nuncunvegnenta.

Ni tgei ei schabegiau cun gliez auter collaboratur en miu departament che ha detg senza scrupels a caschun d'ina manifestaziun politica d'in plan tecnic, dil qual il departament e la regenza vegnan aunc a stuer s'occupar, quei seigi «la catastrofa programmada»? Nuot ei schabegiau, nuot dil tut. Jeu hai mo detg ad el inaga suenter la serrada da biro avon

la posta ch'ei fussi meglier, sch'ins pregiudicassi buca la regenza cheutras, ch'ins proclamass sia decisiun pusseivla – numnadamein l'approbaziun da quei project – cun aulta vusch sco catastrofa programmada. Schglioc ei numnadamein schabegiau nuot dil tut.

Quei ei mo entgins exempels da miu camp d'uffeci, exempels che savessen vegnir cumpletai e cun ils quals jeu vuless mo cumprovar ch'ei vegn sespruau tier nus da conceder als collaboraturs era en quella direenziun bia libertad persunala e da differenziar claramain denter cass levs e grevs. Buca tuttas discussiuns culs emploiai pertuccai meinan denton – sco quei che jeu hai enderschiu – alla finamira. E tuttina ston ins igl emprum ed adina empruar da dilucidar il pugn da vesta dalla autoritad el discuors persunal. Era nus commembers dalla regenza havein d'ademplier nosssa obligaziun da fideivladad e nosssa loialitad envers l'autoritad collectiva, era lu, sche nus vein in summa buc approbau singulas decisiuns. Nus stuein s'endisar sco carstgauns ch'ei vegn era mai a dar aschinumadas situaziuns idealas en nosssa professiun, emporta pauc, tgei incarica che nus vein ual.

IV

Per finir eis ei aunc da perder in pèr paucs plaids partenent in auter capetel impurtont, e quei era pervia dil fatg ch'ei ha dau caschun tochen dacuort era tier nus per da tuttas sorts interpretaziuns e malentelgientschas. Jeu manegel *l'obligaziun dil secret professional* dils funcziunaris cantunals, che ein obligai alla discreziun pertuccont las fatschentas ufficialas, tenor art. 19 dalla ordinaziun davart il persunal. Quella obligaziun cuoza era suenter haver finiu il survetsch. Ella vala dil reminent buca mo per ils emploiai, mobein era per ils commembers dalla regenza, dalla cumissiun da gestiun e d'alters organs e cumissiuns ch'ein activs per il maun public. Ual per quei che talas prescripziuns vegnan applicadas dalla regenza, sco sch'ei fuss in stupent mied dalla regenza per zuppentar sia pussonza e per aschidadir agir davos il dies dil pievel arbitraramain ed encunter la libertad, less jeu empruar d'explicar pertgei ch'ins sto prender serius quella obligaziun dil secret professional.

D'ina vart vala en nosssa tiara il principi che l'administraziun ei buca publica. Vid quei eis ei da setener egl interess dil stat, d'ina administraziun che funcziunescha en uorden e dallas persunas, per las qualas ei va el cass singul, naturalmein buc el senn d'in discusergnem da caussas che san e duein buca vegnir tenidas tscheladas da lur natira enneu. Il senn pli profund dil tener tschelau ei quel che la publicitad duei e sto buc

saver co l'administraziun fa certas proceduras e co ei vegn decidu pertuccont las relaziuns giuridicas, dallas qualas era privats ein participai. Ei va pia en in cert senn, daveras fetg general, era per il schurmetg dalla persunalitad. El cass dil seminari scolastic ei la regenza sereferida a sia obligaziun da tener il secret professiunal per buca stuer far enconuschent alla publicitad, pertgei ch'ella hagi priu sancziuns enviars in scolast. Quei ei allura vegniu interpretau ella pressa sco cumprova che la regenza hagi ina schliata cunscienza e ch'ella zuppenti ina decisiun fallida, inadeguata encunter in emploiau, essend che quella decisiun seigi greva da motivar. Jeu entrel buca en quei cass per ils medems motivs dil tener discus, schegie ch'el havess en sesez e priu mo per sesez buca stuiu vegnir tenius tschelaus per buca cumprometter igl emploiau. Ins sa denton buca differenziar denter emploiai, dils quals ins duei buca tschintschar ella publicitad, e denter emploiai, dils quals ins astga plidar ruasseivlamein era en connex cun ina procedura disciplinara.

Igl emploiau sez ha pia in interess che ina caussa privata vegni tenuta tschelada. Cheu dat ei secapescha era excepziuns, sco p.ex. concernent situaziuns che vegnan intercurridas publicamein. La publicitad ha in interess legitim ch'ellas vegnien publicadas. La regenza ha p.ex. era schau referir avon entgins onns el Cussegl grond da persunas che fuvan engaschadas tiegl uffeci da construcziuns e sur dils quals era gia sefatga ina gronda publicitad. Savens san informaziuns fallidas vegnir rectificadas, sch'ins dat publicamein sclariment partenent ils fatgs e las persunas. Era cheu ha ei num pesar cun quitau ils interess dils emploiai ni da tiazas persunas ch'ei participai d'ina procedura.

Il davos temps eis ei capitau savens che emploiai ein s'exprimi publicamein partenent activitads da certs uffecis, aschia p.ex. pertuccont la damonda, sch'ins dueigi baghegiar ina punt da lenn a La Punt ni buc. Cheu va ei buca per ademplir ni violar l'obligaziun da tener tschelau, mobein pil fatg, sch'igl ei opportun ch'ils emploiai da differents uffecis criticheschan l'in l'auter e pil pli en damondas ch'ei insumma aunc buca decididas. Cheu setschenta mo la damonda dalla opportunitad da talas intervenziuns e dil gust. Jeu menziuneschel quei aspect mo per quei ch'ei dat era caussas ch'ins duess tralaschar, nua ch'ei dat denton neginas sancziuns encunter persunas che ageschan en moda fallida.

Recapitulond e sco opiniun persunala dil plidader less jeu pia retenir ch'igl emploiau dueigi prender serius cun sia obligaziun da fideivladad enviars il patrun, essend ch'ei va per caussas impurtontas, che las libe-rads digl emploiau dueigien denton buca vegnir restrenschidas senza basegns. Insumma duei reger egl interess da tuts *in clima da libertad* en l'administraziun publica. Quellas libertads duein ed astgan buca vegnir surduvradas, ni dils superiurs ni dils emploiai.

Jeu sperel e partel dil pugn da vesta che quei spért da libertad existi tier nus e vegni era promovius da surengiu. En quella cardientscha refu-sel jeu denton tuttas tendenzas che emprovan senza bunas raschuns da derasar l'opiniun ch'ei regi forsa tier nossa regenza in spért da antiliber-tad e da repressiun. Fuss quei dapli che mo tschontschas ed agitaziun politica encunter ina regenza ed encunter in sistem politic, stuess la pu-blicitad per franc vegnir alarmada culs mieds adattai.

Ei fuss schliet, sche gliez fuss ver, quei ch'in professor e cusseglier naziunal ha scret dacuort: Ina opiniun sincera seigi buca cumpatibla cun las schanzas professiunalas tenor sias experienzas ed ei setracti pia da viver sin «rodaias dublas». Nus havein era tutta raschun en la relaziun d'emploiai d'haver quita da quella libertad d'opiniun e da far valer siu meini.