

## NÉPJOGOK A POLGÁRI TÁRSADALOMBAN.

Rövid néhány hónappal ezelőtt olvastunk csak e lap hasábjain egy kiváló tanulmányt a demokrácia jövőjéről, melyben a népuralom története, fejlődéstana s jelenkori struktúrája is főbb vonásaiban ismertette volt s ha ezúttal mégis visszatérek napjaink demokratikus áramlataira úgy teszem ezt két okból. Az egyik körülmény, mely e vállalkozásomat indokolja a népjogok kiterjesztése érdekében Európa-szerte megindult mozgalommal kapcsolatban felmerülhető azon kérdés, hogy voltaképen meddig terjeszthetők ki egyáltalán a népjogok a polgári társadalomban, hol van az a határ, a hol a fennálló gazdasági rend a politikai fejlődésmenetnek megállást parancsol? A másik ok pedig az, hogy e kérdéssel kapcsolatban és arra mintegy válaszképpen ismertessek egy nálunk kevésbé méltányolt demokratikus intézményt, mely intézmény pedig ez idő szerint a népjogok kulminációs pontja: a referendum.

\* \* \*

»Tout gouvernement provient des peuples et leur appartient et c'est par usurpation, que d'autres s'en sont emparés. par la suite«. Egy alig ismert, rég elfelejtett politikus mondotta e szavakat immár másfél évszázaddal ezelőtt, az előkelő genfi családból származott Micheli du Chrest, a ki elméletével megelőzte Rousseaut, a tett propagandája tekintetében pedig azok közül, kik az uralkodó osztályból való származásuk ellenére is a nép jogaiért szállottak síkra: Mirabeaut és Saint Simont.

Micheli du Chrest a népszuverenitáson nyugvó szociális szabadságot abban az időben hangoztatta, a mikor az individuális természetű emberi vagy szabadságjogok elmélete erős

fejlődésnek indult s mindkettő, úgy a népjogok idézett felfogása, mint a szabadságjogok magukon viselik a kor bélyegét s egy azon közös hibában szenvednek, hogy az evolúció törvényével egyik sem vet számot. Micheli du Chrest ép úgy a nép immans tulajdonságának tekinti az uralomra való jogosultságot, mint a hogy a szabadságjogászok az egyénben a személyes szabadságot. Tehát valamint az egyes egyén születésénél, emberi mivoltánál fogva tarthat számot emberi méltóságának respekálására: hasonlóképen minden társadalom irányítására és vezetésére a nép a maga egészében van hivatva, vagyis nincs tekintettel arra az irányító befolyásra, melyet a társadalom fejlődésére annak gazdasági viszonyai gyakorolnak, nem számol a munkamegosztás követelményeivel, melyek a reprezentációt s ezzel először a monarcha és közvetlen környezete, majd az előjogokat kicsikart osztály érdekeinek a nép rovására való előnyomulását kifejlesztették.

A mint ugyanis a reprezentáció elve a törvényhozásnál az osztályuralom kísérőjeképpen a társadalomban kifejezésre jut, kezdetét veszi a küzdelem a reprezentánsok, kik mindig saját érdekeiket képviselik és azok között, a kiknek rovására ez történik. Ez osztályharcok közepette születnek a népjogok, melyeknek minden kiterjesztő reformálása az osztályküzdelem egy periódusának lezáródását jelenti s e küzdelmek egyes fázisait ama vívmányok nyomán követhetjük, melyeket azok közepette az elnyomott érdekek elérnek.

Bármennyire különbözzenek is egymástól e vívmányok, egy előzmény és egy következmény tekintetében megegyeznek. Az előzmény két erőnek: az osztályuralomhoz ragaszkodók statikájának és az ez ellen törő nép dinamikájának harca, mely harcban az osztályuralom képviselőinek inercia-nyomatéka mindig bizonyos ideológiák kíséretében jelenik meg s a következmény csaknem mindig ez ideológiák cáfolata.

Egyike a leggyakoribbnak azon érvek közül, melyeket valamely új politikai intézmény ellen az ennek meghonosítása által érdekeikben fenyegetett csoportok hangoztatni szoktak, az, hogy a nagy tömeg a kérdéses reformra még éretlen. Bőséges alkalmunk volt és van hallani e frázist az általános választói jogra irányuló mozgalmunknál is.

Az eddigi tanulságok pedig éppen ellenkezőleg azt bizonyítják, hogy a népjogok minden kiterjesztése politikailag érlelő hatással volt, a mi természetes is, mert csak úgy nevelhetjük

az állampolgárokat politikai téren, ha részvételt engedünk nekik a közügyek intézésében s felkeltjük érdeklődésüket azok iránt. A hol az állampolgárok nincsenek saját személyükben, közvetlenül érdekelve a közügyek iránt, ott nem is fognak azokkal törődni, a mint ezt tényleg tapasztaljuk mindenütt, a hol a politikai szabadság korlátozott. Tehát nem azért korlátozandók a népjogok, mert a nép éretlen, hanem megfordítva: a nép azért éretlen, mert nincs alkalmá a politikai megizmosodásra. »A népjogok mindegyike valóságos politikai iskolát — mondja Curti — és ezáltal hatalmas kultúrtényező«. Csak ezek teszik lehetővé az eszmék megérlelődését s a különböző érdekek érvényrejutását.

Kitűnően indokolja Macchiavelli ez ideológiák keletkezését: »A néppel szemben fennálló e balvélemény« — mondja a fejedelméről irt művében — »onnan ered, hogy mindenki félelem nélkül foghat rá bármi rosszra, még az ő uralma alatt is, míg ellenben a fejedelmekről mindig tiszteletteljesen és kíméllettel beszélnek«.

Ámde a huszadik század népe nem az a misera plebs többé, a mely ne tudná, hogy mindaddig, a míg ki nem vívta jogait, azokra éretlennek fogják tartani s tudja azt is, hogy nem valami nagy az igyekezet, hogy e megérlelődését siettesék.

A népjogok kiterjesztésének követelménye azonban csak a gazdasági és politikai viszonyok kölcsönhatásának felismerésével ölt nagyobb arányokat s a történelmi materializmus elterjedésével mind általánosabbá válik. Ezúttal azonban a népjogok fejlődésének csak egy fejezetére óhajtok kiterjeszkedni, arra, a mely a legradikálisabb népjog: a közvetlen néptörvényhozásnak s ezzel a tiszta demokráciának történetével s annak intézményi kifejezőjével: a referendummal ismertet meg bennünket.

A direkt néptörvényhozásnak, mely különböző kezdetleges formák között már évszázadok előtt fennállott, elméleti megalapítója Rittinghausen volt, a ki ez elméletét következő tételre alapította: »Némi gondolkodás után rájövünk, hogy oktalan dolog fehéret fekete által képviseltetni, általános érdeket magánérdek által, mely azzal homlokegyenest ellenkezik. Ha mindkettő egybehangzó volna, akkor nem volna szükség államra, nem, mert béke és igazságosság mindenütt önmagától honolna, ha pedig nem egybehangzó, akkor a logika tiltja, hogy néhány száz magánérdeknek tulajdonítsuk a törvényhozás jogát és

utóbbinak engedjük át a közjó ápolását, (*Die direkte Gesetzgebung durch das Volk*. Zürich, 1893. 96. 1.)

A népszuverenitás nem maradt meg szürke elméletnek. A szociáldemokrácia elterjedésével, mely az osztályuralom hibáira mind határozottabban rámutatott, előtérbe lépett ama követelmény, hogy a helyett, hogy egyoldalú érdekek érvényesüljenek a közérdekek rovására, maga a nép uralkodjék az összesség előnyére, az által, hogy a törvényhozást is saját kezébe veszi s azt maga végzi s nem mással végezteti, vagyis az önségélyt korlátlanul — tehát politikai téren is érvényre juttatja.

A régi demokráciát, melyet a néptől elragadtak, újra visszakövetelték, a változott viszonyoknak megfelelő módosításokkal. Bebizonyult, hogy a reprezentáció, a politikai munkamegosztás az osztályállamban nem alkalmazható a nélkül, hogy kizsákmányolással ne járna. Először a szavazati jogosultságot fektették új alapokra, majd több helyen a közvetlen néptörvényhozás vált követelménnyé.

Ez utóbbi követelmény megvalósulást csak egy államban nyert: Svájcban, hol az a referendumban jut kifejezésre, mely intézményt itt »a szervezett, békés, permanens forradalomnak« nevezik, mely mellett minden szociális megoldás erőszak alkalmazása nélkül fog létrejönni.

A referendum szóval eredeti jelentésében (tehát, mikor annyit tesz, mint a referálandó, a miről jelentést kell tenni) először Graubünden és Wallis kantonokban találkozunk<sup>1</sup> a 16. században, a mikor is a Bazerolban és Sittenben összeülő képviselőtestület mindaddig nem hozhatott fontos kérdésekben határozatot, míg a képviselők kiküldőiknek jelentést nem tettek és hozzájárulásukat ki nem eszközölték. Ily értelemben három századon keresztül használták a referendumot egészen 1798-ig s a restauráció idejében 1815-ben újból meghonosították. Hasonló értelemben használták a referendumot 1848 előtt a svájci népgyűlésen. Minthogy az egyes kantonok képviselői csak utasításaik alapján szavazhattak, oly esetben, mikor valamely ügyre nézve utasításuk nem volt, »ad referendum« vették a kérdéses ügyet.

Ma már más értelemben használatos a referendum szó, mint totum pro parte a népszavazás, közvetlen néptörvényhozás kifejezésére, s az előbbivel ma csak annyiban áll fenn analógia,

<sup>1</sup> Orelli: Das Staatsrecht in der schweizerischen Eidgenossenschaft.

a mennyiben ez is azt a gondolatot juttatja kifejezésre, hogy a nép hozzájárulása szükséges ahhoz, hogy a kormány által kibocsátott javaslat törvényerőre emelkedjék.

Ennek a referendumnak, mint az ősi germán népszabadság maradványának első nyomaival a berni köztársaság történetében találkozunk, s mint minden politikai intézménynek, úgy ennek is, gazdasági okok alkotják a hátterét. Bern városa ugyanis 1439-ben a zürichi háború következtében nagyon eladósodván, a néptől nagy anyagi áldozatokat követelt, s ezeket csak az által remélte megszerezni, hogy a népnek a törvényalkotásban való részvételi jogot koncedálta. Ez azonban még reprezentatív jellegű, a mennyiben az érintkezés a nép és kormány között követek útján történt. Ebből fejlődött ki azután az idők során a modern értelemben vett referendum, melynek segítségével hozták a legfontosabb törvényeket: zsoldos katonák fogadását, idegen államokkal való szerződéseket, a cölibátusra, reformációra, parasztlázadásokra vonatkozó intézkedéseket minden 14 éven felüli férfi részvételével.

Nem egy világtörténeti jelentőségű kérdést látunk a referendum útján eldönteni. Így határozott Bern a burgundi háború, Zürich a reformáció tekintetében.

A városi patríciátus uralomra jutásával azonban a népjogokon mindinkább rést ütnek, mi számos küzdelmet eredményez. E küzdelmekből győztesen kerül ki a megújított referendum. Ez osztályharcok egyik főalakja az említett Micheli du Chrest, ki a nép számára azon jogot követelte, hogy a törvények fölött leszavazhasson és olyanokat javasolhasson, tette pedig ezt a bibliára, klasszikusokra és szokásjogra, vagyis korának tekintélyes érveire hivatkozva. E győzelemmel megszünt a törvényhozás egyes családok privilégiuma lenni.

A következő korszak: a francia forradalom és a napóleoni idők alatt a néptörvényhozás kérdése stagnál Svájcban, hol először a direktórium által oktrojált alkotmány, majd a Napoleon-féle mediáció akta útját állták az önálló fejlődésnek, ellenben ilyes törekvéseket látunk Franciaországban, hol Condorcet 1793-ban oly cenzúráról beszél, melyet a nép a törvényekkel szemben gyakorolhat, mint a vétónak egy fajáról és még ugyanazon évben a francia polgárok elé elfogadás vagy elvetés céljából egy alkotmány tervezetet terjesztenek, s ez az első referendum, a melynél nem korporatív, hanem egyénenként szavaztak a polgárok.

Svájcban csak az 1830-iki júliusi forradalom hatása alatt indul meg ismét a mozgalom a népjogok érdekében. Itt aztán a referendum kétféle formája kezd már kibontakozni: az alkotmány-referendum és a törvény-referendum. Vagyis nemcsak az alkotmányrevízió esetében bocsátják a népet a szavazó urnák elé, hanem az egyes törvények meghozatalánál is. A fejlődés-menet, a mint azt Stüssi<sup>1</sup> leírja, a következő: Először csak a kormány határozhat az alkotmány revíziója fölött, majd hosszabb határidőt szabnak meg, melyen belül egyáltalán nincs helye revíziónak. További lépés, hogy a néphez időnkint kérdést intéznek, óhajtja-e a revíziót, s egyúttal bizonyos számú polgár feljogosítatik arra, hogy e kívánságnak kifejezést adjon. Mindinkább szűnőfélben van az a felfogás, hogy az alkotmány szerződés a nép és a kormány között, és hogy előbbinek egyedüli joga, hogy utóbbi határozataihoz hozzájárulhat; a hatóságok jogait mindinkább megszorítják, s csakhamar úgy tekintenek, mint a nép megbízottai, kik az ügyeket csak a nép által hozott alkotmány megszabta határokon belül intézhetik. Ennek további következménye azután az, hogy a népnek eredetileg csak az alkotmány létrehozására korlátozott részvételi jogát csakhamar kiterjeszteni kívánják törvények, sőt fontosabb rendeletek hozatalára is. Az uralkodó-osztályok tiltakoznak ez ellen s hosszas huzavona után a két ellentétes érdekkompromisszumaképpen létrejön az első koncessió: *a vétó*, melyet az 1831. évi st. galleni kantonális alkotmány honosít meg először. Az elvi álláspont, ez alkotmány 2. és 3. szakaszában jut kifejezésre. Az előbbi szerint: »A kanton népe szuverén. A szuverenitás, mint az államsfenség és a legfőbb hatalom kifejezése a polgárok összességének kezében van.« A harmadik szakasz pedig így folytatja: «Ennek következtében a nép maga gyakorolja a törvényhozás jogát, minden törvény az általa történt elfogadásnak van alávetve, mely jogot azáltal gyakorolja a nép, hogy valamely törvénytől, ennek kibocsátása után, szuverenitásánál fogva a hozzájárulást és végrehajthatóságot megtagadhatja.« A taxatív felsorolt törvények, melyekre e jog kiterjed, csak az esetben lépnek életbe, ha promulgációjuktól számított 45 napon belül a nép vétó jogával nem él. E jog gyakorlásának pedig az a módja, hogy valamely politikai község 50 polgárának kívánságára községi közgyűlés tartandó, s abban megvitatandó, vajon

<sup>1</sup> Referendum und Initiative in den schweizer Kantonen.

a kibocsátott törvényjavaslat ellen éljenek-e vétójoggal, vagy sem. Ha a többség kifogást emel a javaslat ellen, úgy erről a községi tisztviselő a kerületi tisztviselő útján jelentést tesz a kantonális kis tanácsnak. Ha a törvényjavaslat ellen szavazók a kanton összes szavazó polgárainak felénél többet tesznek ki, úgy bukik a törvény. Egy teljesen indokolatlan, reakcionárius intézkedéssel találkozunk itt: azon jogosultakat ugyanis, a kik a szavazástól tartózkodnak, úgy tekintik, mintha a törvény mellett szavaztak volna a »qui tacet, consentire videtur« elve alapján, szemben a »qui tacet, nihil dicit« elvével. E vétót később Basel (városi) kantonjában is (1832-ben), majd Luzernben 1841-ben meghonosították. Zürichben 1847-ben a vétó meghonosítására irányuló kísérlet sikertelen maradt, ellenben Thurgauban 1849-ben és Schaffhausenben 1852-ben meghonosult, a st.-galleni 1861-iki alkotmányrevízió alkalmával pedig fenntartották. E vétó — Cohn szerint,<sup>1</sup> — bármily demokratikus intézmény is, a gyakorlatban való következetes keresztülvitele nem egyéb, mint konzervatív ható akadály új törvényekkel szemben. »Úgy hat, miként egy Lordok Háza, mi főleg akkor káros, ha a szavazók többsége egy égetően szükséges reformnak ellenszegül. Minthogy azonban ezt csak ritkán teszi s az első hévben történt ellenállás még nem zárja ki, hogy mindjárt ezután a rosszul informált szuveréntől a jobban informált szuverénhez lehessen appellálni, az egész kérdés lényegileg csak a törvényhozási reform elé gördített akadályoknak még elfogadható növelését jelenti.« Voltaképen azonban nem Cohn aggályai miatt nem nyert nagyobb elterjedést a vétó, hanem azért, mert negatív voltánál fogva kevésnek bizonyult s csakhamar kifejlődik a pozitív szurrogátum: az *iniciatíva*, a néptörvényhozásnak második nagyjelentőségű faktora.

Az *iniciatíva* a nép azon joga, melynél fogva a fennálló alkotmányok és törvények megváltoztatását, vagy új törvények kibocsátását követelheti. Ennek analógiája a kérvényezési, peticionálási politikai jog elnevezés alatt a legtöbb államban fennáll, különbözik azonban ettől az *iniciatíva* abban, hogy *kényszeríti* a törvényhozót bizonyos intézkedés megtételére, melyet azután a nép elé kell eldöntés céljából bocsátania. Az öskantonokban (Schwyz, Uri, Untervalden), mint azt Blumer részletesen leírja, (Rechtsgeschichte der schw. Demokratien) régi

<sup>1</sup> Die Bundesgesetzgebung d. Schweiz unter der neuen Verfassung.

keletű népjog az iniciatíva, ámde bizonyos korlátok között érvényesülhetett csak, a mennyiben nem volt iniciálható olyasmi, a mi »Isten dicsősége, vagy a haza üdve és becsülete ellen való«.

A többi kantonban csak az utolsó hat évtizedben fejlődött ki a kezdeményezési jog és pedig először Waadt-ban 1845-ben, Aargauban 1852-ben. Fennáll továbbá Zürichben, Zugban, Luzernben, Solothurnban, a Basel városi és Basel vidéki kantonban, Schaffhausenben és Thurgauban.

A zürichi alkotmány szerint ily kezdeményezés akár egyszerű kívánság, akár kidolgozott törvényjavaslat alapján indítható s mindkét esetben megindokolandó. Ha egy polgár, vagy egy hatóság lép föl ily kívánsággal, melyet a kantonális tanács tagjainak  $\frac{1}{3}$  része, vagy 5000 szavazó polgár támogat, úgy a népszavazat dönti el, vajjon emelkedjék e törvényerőre vagy sem.

A néptörvényhozás azon kezdetlegesebb alakzatai, melyeket a vétónál s az iniciatívánál láttunk érvényesülni, határozott formát öltének a referendumnál, melyben az a demokratikus áramlat, mely az első két intézménynek utat tört, eléri tetőpontját.

A szoros értelemben vett referendumnak — mely Schwyz és Zug kantonokban már 1848 előtt ismeretes volt — fellendülését ugyancsak gazdasági okok idézték elő, a mennyiben Neuchatel kantonban 1858-ban annak következményeképen, hogy a nagy tanács egyoldalú érdekek kedvéért nagy mértékben megterhelte a kanton közönségét egy vasútépítésnél, behozták az ú. n. *financreferendumot*, mely szerint minden 500,000 frankot meghaladó kölcsön vagy pénzügyi engagement a nép hozzájárulását igényli. 1861-ben Waadt kanton e finánreferendum mellett helyet ad alkotmányában az ú. n. *fakultatív referendumnak*, mely szerint a nép leszavazni minden olyan törvényjavaslat tekintetében, melyet a kormány e végből *jónak lát* elébe terjeszteni, vagy pedig, mely fölött a népszavazást 6000 polgár kívánja. De még itt sem állapodott meg a referendum, hanem a következő nagy lépéssel a referendumot egyenesen *kötelezővé tették*. Bekövetkezett pedig ez a Basel vidéki kantonban 1863-ban, hol is kimondotta az alkotmány, hogy »minden törvénynek, általánosan kötelező határozatnak és szerződésnek a hivatalos lapban történt harmincnapos közzététele után a községi közgyűlésekben a nép elé *kell* terjeszteni elfogadás vagy elvetés végett, minél a szavazattöbbség dönt.

A népjogok e formáinak különféleségét gyönyörű egymásmellettségben szemlélhetjük a zürichi kantonális alkotmányban 1869-ből. Itt együtt találjuk az obligatorius referendumot az összes törvényekre nézve, az iniciatívát nagy terjedelemben, a fakultatív referendumot oly határozatok tekintetében, melyet a kanton-tanács a nép elébe terjeszthet s végül a pénzügyi referendumot új, 250,000 frankot meghaladó egyszeri, vagy 20,000 franknyi évenként visszatérő kiadások tekintetében.

Hasonló fejlődéssel találkozunk Bernben is, mely 1809-ben létesítette a kötelező referendum intézményét, majd Thurgau, Solothurn és Aargau követték példáját. Utóbbi kanton a 4 évre megállapított normalbudgetet is a nép által szavaztatja meg. Mihamar oly lendületet vett a népjogok kiterjesztésére irányuló mozgalom, hogy ez idő szerint a 25 kanton közül csak egyetlenben nincs meg a referendum és ez Freiburg.

A népjogok jelenlegi megoszlása tekintetében Orelli\* a következő táblázatot állította össze.

I. Tiszta demokráciák az ősi falusi községek formájában: üri, 2 Unterwaiden, a két Appenzell, Glarus (2 egész és 4 félkanton).

II. Tiszta demokráciák obligát referendummal: Graubünden, Basel (vidék), Thurgau, Zürich, Bern, Aargau, Solothurn, Schwyz (7 egész és 1 félkanton).

III. Reprezentatív demokráciák: *a)* minden referendum nélkül: Freiburg (1 kanton); *b)* fakultatív referendummal, ide számítva a vétót is: St.-Gallen, Basel (város), Schaffhausen, Zug, Luzern, Waadt, Neuchâtel, Genf és Tessin (8 egész és 1 félkanton); *c)* csupán financerferenduma van: Wallisnak.

A régi reprezentatív demokráciák mindinkább tiszta demokráciává fejlődnek. Változatlanul csak a kis kantonokban található falusi községek maradtak, melyek a régi svájci szabadságot a maga őseredeti mivoltában tartották fenn. Ez a népjogok állása a kantonokban. Magában az államszövetségben, az 1874. évi szövetségi alkotmányban e demokratikus áramlatok szintén méltánylásra találtak. Itt ugyan a nép csak mint egyik faktora a szuverenitásnak szerepel, s nem mint annak letéteményese, de a fakultatív referendum törvénybe iktatásával megindították azt a lavinát, mely minden reakcionárius ellenáramlatot el fog söpörni s a népszuverenitást fogja diadalra

\* Id. munkájában.

juttatni. A szövetség alkotmányának 89. szakasza így szól: »Az államszövetséget érdeklő törvények, valamint általánosan kötelező szövetségtanácsi határozatok, melyek nem sürgős természetűek, elfogadás vagy elvetés végett a nép elé terjesztendők, ha ezt 30,000 svájci állampolgár, vagy nyolc kanton közönsége kéri.« A reakció bizonyos fokú érvényesülése félreismerhetetlen; már a törvény szövegezése is szerencsétlen e helyen: »a mennyiben azok nem sürgős természetűek«. Ezáltal ugyanis nagyfotosságú határozatoknak a nép elé vitele a szövetségtanács sürgösségi indítványával kijátszható.

Ha tekintetbe vesszük, milyen küzdelem előzte meg e szakaszt, úgy méltán tarthatjuk ezt, még ilyen formájában is vívmánynak.

A legjelentősebb érv, melyet a referendumnak az összállamban való meghonosítása ellen hangoztattak, az volt, hogy az államszövetséghez nem illik a referendum, mert a tiszta demokrácia formái nem egyeztethetők össze az államszövetségképpen kifejezésre jutó reprezentáció eszméjével. E szerint a központi állam szuverenitása vagy a kamaráknál van, a mely esetben a föderatív elemnek eleget teszünk, vagy pedig közvetlenül a népnél, a mi azonban csak egy egységes államnál lehetséges. Ezen érvet pedig azzal támogatja felhozója: Orelli, hogy az észak-amerikai Egyesült-Államokban sincs se referendum, sem vétó.

Minden ellenargumentumnál jobban megcáfolta e ferde elméletet a praxis; a referendum hathatós alkalmazása és a küzdelem annak kötelezővé tétele érdekében. A fakultatív referendum mellett fennáll az összállamban az iniciatíva is, de csak az alkotmány módosításra vonatkozólag; mihelyt 50 ezer polgár az alkotmány változtatását követeli, a népszavazást el kell rendelni. Vitás, vajon e jog csak az egész alkotmány revíziójára vonatkozik-e vagy pedig annak egyes cikkeire is. A szövetségtanács, mely az alkotmányt hitelesen magyarázza, úgy döntött, hogy e jog csak totálrevízióra irányul s nem egyúttal parciál-revízióra is.

A tulajdonképeni néptörvényhozás tehát általában úgy az összállamban, mint a kantonokban is kizárólag az alkotmány tekintetében áll fenn s ez abban áll, hogy (az egyetlen Freiburg kivételével) nem a kormányok, hanem a nép állapítja meg s módosítja azt; ezen általános alkotmányreferendum mellett a fontosabb törvények a nép többségének nyílt, vagy hallgatólagos

hozzájárulását követelik. Ez az általános képe a svájci néptörvényhozásnak. A referendum eredményeiről ezeket írja Curti:

»A nép nagy többségének részvétele az alkotmány létesítésénél, ennek nagyobb tekintélyt ad, s tartósbb fennmaradást biztosít, mint oly írott alkotmányok, melyeket a nép akarata ellenére oktrojáltak.

1874—1897-ig az összállam alkotmányának totálrevízióját egyszer, parciálrevízióját 12-szer kérték; a szövetség összességét érdeklő 187 oly törvény közül, melynél a referendummal élhetek volna, mindössze 24 esetben éltek. Alkotmány-iniciatívával 3 esetben éltek. Tehát 24 év alatt 28-szor foglal helyet az összállamban a népszavazás (beleszámítva az 1874-iki alkotmány-módosításnál történt szavazást).

Kötelező referendumnak 1897 februárig 199 törvényjavaslattal szemben volt helye a különböző kantonokban (főképen Zürichben), igénybe vették 12 ízben. Ez adatok megcáfolják a referendum ellenében tett azon ellenvetést, hogy a nép túlságosan visszaél hatalmával. Azt a másik ellenvetést, hogy t. i. a sok szavazás kifárasztja a népet megcáfolja az, hogy 1894-ben a vasutak államosításáról szóló törvényjavaslatnál a szavazatjoggal bírók 80%-a élt jogával.\*

A referendum és kiegészítői: a vétó s az iniciativa nyomán oly eredményekkel találkozunk, mint a minők a letelepedési jog kiterjesztése, az ingyenes népoktatás, a progresszív adó, a gyári törvény, vagyis e népjogok nem maradnak a politikai élet határain belül, hanem egyúttal szociális tartalmat is adnak az általuk létrehozott intézményeknek. A svájci néptörvényhozás története azonos a szociális felszabadulás történetével, a mennyiben a jogosultak körébe új osztályok lépnek.

A demokratikus állameszme fent vázolt evolúciója közepette talált különböző formák közül kétségtelenül a referendum az, mely a demokratikus gondolatot legtökéletesebben fejezi ki s legmagasabb fokán áll azon kiművelődésnek, melyet e formák mindezideig elértek. A fejlődés e folyamán mindinkább beigazolódott, hogy a parlamentarizmus, mint az osztályuralom terméke, ennek túlkapásaival szemben nem nyújt védelmet, beigazolódott továbbá, hogy a valódi demokrácia nem az, a hol a nép csak a képviselők kiszemelésével bíbelődik, hanem a hol közvetlenül befolyik a törvényhozásba, tehát nem a hol személyekkel fog-

\* Resultate d. schweizer. Referendums.

lalkozik, hanem az intézményekkel. Semmi más módon nem juthat a közakarat úgy kifejezésre, mint a közvetlen néptörvényhozás, a referendum útján. A legtökéletesebb, legáltalánosabb szavazati jog sem képes minden érdeket kifejezésre juttatni, ha e szavazati jog a személyek, reprezentánsok választásával kimerül. Ép ezért a referendum egyedüli hathatós korrektívuma a szavazati jog tökéletlenségeinek. Másrészt azonban megköveteli, hogy a szavazati jog minél általánosabb legyen, mert e nélkül minden népjog illuzóriussá válik.

Az iniciatíva, vétó és referendum fejlődésmenete közben ez intézmények annyi átalakuláson mennek keresztül, hogy a határok közöttük néhol el is mosódnak. Így pl. az iniciatíva, mely valamely törvény eltörlésére irányul, lényegileg nem különbözik a fakultatív referendumtól, mely által egy újonnan kibocsátott törvényjavaslatot bocsátanak a nép döntése alá. De azért mind a háromra szükség van, a vétóra, mint az államgépezet fékező, az iniciatívára, mint annak hajtó erőjére s a referendumra, mint annak regulatorára. Mint *eszköz* mindegyik önálló, s csak a *cél*, a tendencia közös: *a direkt néptörvényhozás*.

Parlamentarizmus helyett referendum, a nép által határozott időre választott tisztviselők, mint végrehajtó hatalmának közegei, osztálybíróság helyett esküdtszékek az egész vonalon, ide fog fejlődni a Montesquieu-féle szentháromság.

Ezen határokig terjeszkedhetik csak a burzsoázia demokráciája, ezt elérve az osztályállam megtette a magáét. Mindaddig, míg az érdekeknek oly különféleségével találkozunk, mint a milyen a kapitalisztikus termelésnek szükségszerű folyamánya: addig az összes érdekek érvényre jutásának tökéletesebb módja a referendumnál nem képzelhető, azért ez a polgári társadalom ideálja.

A gazdasági szociálizálódást nyomon fogja követni az érdekek szociálizálódása s a jövő társadalomnak nem lesz szüksége a referendumra. Az osztályállammal együtt ez is le fog omlani, mert nem lesz rá többé szükség, mint az osztályuralom fékjére. Az érdekeknek politikai organizációja: az érdekképviselőlet alapján a kizsákmányoltatástól való minden aggodalom nélkül fog végbemehetni.

\* \* \*

Jóllehet csak Svájcban nyert eddig a közvetlen néptörvényhozás a referendum útján intézményi szervezetet, mind a mellett a külföldi államokat sem hagyta érintetlenül e hatalmas áramlat. Főleg Franciaországban van sok híve és nagy irodalma, melyben a Kittinghausen-féle eszméknek nagy propagátora akadt *Considérantban*. Egy időben a referendum meghonosításának eszméjével is foglalkoztak, sőt azzal, főképen Parisban és más nagyobb francia városok kommunális ügyeinél meg is próbálkoztak,<sup>1</sup> olyformán, hogy egyes ily ügyek elintézése urna előtti szavazásokkal történt, a mennyiben azokat a prefektus, mint állítólag törvényteleneket meg nem hiúsította. 1895-ben a párisi községtanács 33 szóval 31 ellenében elhatározta, hogy a városi vasút tervezetét a választók által dönteti el, azonban a Szajna-prefektus megakadályozta e határozat keresztülvitelét. A kamarában is sokszor tették már szóvá, főleg Bonapartista képviselők, újabban pedig a szocialisták. Charleroisban és Pas de Calaisban a munkások oly referendumot honosítottak meg, mely által esetről-esetre eldöntik, sztrájkba lépnek-e, vagy sem. Belgiumban Loránd képviselő önkéntes népszavazásokkal tett kísérletet, melyekkel a választói jog különböző kérdéseit döntötték el. Brüsszelnek s néhány más városnak összesen mintegy 92,000 választó polgára adta le ez alkalommal szavazatát. Ezáltal a referendummal Belgiumban széles körben megismerkedtek s ha nem is honosították meg, az érdekében kifejtett agitáció nagy mértékben hozzájárult a választói jog kiterjesztéséhez. A belga király az ú. n. *referendum royal* hívének vallja magát, mely szerint a király a kamarák határozatai ellen állást foglalhat s azokat a nép ítélete alá bocsátja.

Angliában az ú. n. *local optio* intézménye mutat némi analógiát a referendummal. A *local optio* oly községi szavazást jelent, melynek helye van azon törvényhozási kérdésekkel szemben, melyeket a birodalmi törvény a község jogkörébe utal. De az általános referendumra is kezdtek már gondolni, midőn az ír-kérdés tekintetében a két ház nem tudott megegyezésre jutni. Ily esetekben mondták — döntsön az angol nép.

Olaszországban főleg az ott uralkodó korrupció ellen-szerével óhajtanák alkalmazni. 1893-ban a milánói *Secolo* így ír: »Hogy volna lehetséges a korrupció egyáltalán, vagy oly nagy mértékben, ott, hol a kamara jogai meg vannak

<sup>1</sup> V. ö. Curti: Die schweizer. Volksrechte. 78. s köv. 1.

szorítva, ha bizonyos törvényeket csak előkészíthet, és javasolhat s azok fölött a nép szavaz le. Képzeljük csak el, hogy ama fontos törvények, melyek az adókra, közmunkákra, vasútakra, hajózási vállalatokkal kötött szerződésekre, bankprivilegiumokra vonatkoznak, a nép által döntetnek el, úgy a mint ez Svájcban történik . . .«

Svédországban a radikálisok és a munkások egy ú. n. népparlamentet létesítettek s ott a referendumot életbe léptették, hogy ennek az állami intézmények közé való felvételét előkészítsék. Több mint 200 ezer polgár tagja e népparlamentnek.

Németországban a demokrata párt programjában a következő passzust olvassuk: »A közigazgatási élet kiépítése, a népszavazás lehetővé tétele által alapvető törvények fölött.« Az 1893. évi zürichi nemzetközi munkáskongresszuson pedig hozzájárultak a következő rezolúcióhoz: »A mai társadalomban a képviselőtestületek nem tükröztetik vissza híven a képviseltek gondolkodásmódját és követelményeit« és hogy »a képviseleti elv keretein belől honosítsák meg az iniciatíva és referendum« jogát.

Magyarországon a szociáldemokrata párt programjának 2. pontjában követeli a referendumot, iniciatívát és vétót. Egyébként azonban csaknem teljesen ismeretlen e kérdés minálunk. De nem nagyon sokára nálunk is szó lesz róla, még pedig előreláthatólag hasonló körülmények között, mint Angliában. Az általános titkos választói jog alapján összeülő parlament képviselőházából ki fog szorulni a feudális »nemzeti« demokrácia s a főrendiházban fog tömörülni, s így nincs kizárva, hogy radikális törvényjavaslatok tárgyalásánál a két ház nem fog megállapodásra jutni, hiszen már tizenkét évvel ezelőtt is, a mikor a radikalizmus szárnyait bontogatta nálunk, az egyházpolitikai törvényjavaslatok tárgyalásánál egy alkalommal igen kiélesedett az ellentét a két ház között.

De addig is, a míg a fenti prognózis valóra válik s a nép mint a parlament két házának bírja fog részesülni ama jogokban, melyekért ma már minden jogállamban küzdenek, talán érdemes volna Loránd belgiumi módszerével kísérletezni. Ez után a magyar közönség is jobban megismerkednék a referendummal és hátha nálunk is azzal az eredménnyel fog járni, mint Belgiumban: hogy ez úton kivívunk egy tisztességes választói jogot.

*Bolgár Elek.*