

# A SVÁJCI DEMOKRÁCIA

D<sup>R</sup> NÉMETHY KÁROLY  
V. B. T. T., FELSŐHÁZI TAG  
ELŐSZAVÁVAL

ÍRTA  
DR. AJTAY GÁBOR



ATHENAEUM  
IRODALMI ÉS NYOMDAI R.-T. KIADÁSA, BUDAPEST  
1930

45202. — Athenaeum r.-t. könyvnyomdája, Budapest.

## ELŐSZÓ.

*A szabadság ősi hazájáról, Svájcra, természeti szépségek és a velük kapcsolatos fejlett kultúra dolgában sokat tudott eddig is a magyar ember. A világháborút követő válságos idők, a gyermeküdültetés révén, a svájci polgár szívét is közelebb hozták hozzánk. Mulasztás terhel azonban bennünket magyarokat abban, hogy nem ismerjük eléggé Svájcnak, Európa e boldog és virágzó kis államának, államszervezetét és demokratikus berendezését.*

*Ennek a mulasztásnak reparálását szolgálja derék fiatal barátomnak, dr. Ajtay Gábor pénzügyi fogalmazónak a főszerkesztői irányításom alatt álló «Magyar Közigazgatás» szaklapban sorozatosan közzétett és most — szélesebb érdeklődésre számítva — könyvalakban is megjelenő*

*értékes munkája, melyhez a szerző kérésére kész örömmel írok előszót.*

*A svájci demokráciáról szól — helyszíni beható tanulmányok alapján — ez a munka. Elmondja, hogyan virágoznak Svájc egész államéletében a polgárok közvetlen működésére támaszkodó évszázados múltú intézmények. Elmondja, hogyan élik a kantonok a maguk államéletét széles jogkörrel, anélkül, hogy e miatt Svájcnak, mint államegységnek szenvednie kellene. Elmondja, hogyan találja meg három nemzet és kétféle vallásos világnézet a maga harmonikus életfejlődését abban a keretben, amelyet mindvégig az állampolgároknak a közéletben való közvetlen részvételére alapított — már érintett — demokrácia leng át.*

*Nekünk magyaroknak, ha történelmi alkotmányunk ezeréves szerves fejlődésére tekintünk, nincs okunk szégyenkezni a mi alkotmányos intézményeink miatt, a demokrácia szempontjából sem. Ez a fejlődés azonban — bár a két állam intézményei alapigazságokban megegyeznek is, bár eszményeink, önállósági küzdelmeink, ön-*

kormányzati felfogásaink sok tekintetben azonosak voltak is — nálunk a gyakorlatban természetesen egész más irányt vett, mint Svájc alkotmányos intézményeinek kialakulása, mert hiszen az alapul szolgáló életviszonyok is egészen mások voltak itt és ott. Ajtay Gábor ezt is igen helyesen emeli ki ebben a könyvében.

A tanulság és pedig a nagyon fontos tanulság ennek ellenére sem maradhat el Svájc közintézményeinek Ajtay Gábor fejtegetései alapján való megismeréséből, sőt az — a külföld jogintézményei helyes megismerésének mindenkori szükségén felül — ma különösen jelentős. A demokratikus intézmények keretében az önkormányzatnak igazi tartalommal megtöltése ugyanis az, amely e könyvből élénken élénk vetődik; az idevonatkozó tanulságok pedig éppen most, a magyar törvényhatóságok újjászervezése kapcsán nagyon is időszerűek. Arra figyelmeztetnek, hogy a legjobb törvénynek is csak akkor lehet igazi gyakorlati értéke, ha azt a polgárok alkotmányos kötelességérzete hatja át.

*Őszintén kívánom, hogy ez a figyelmeztetés ennek az értékes és mindenkire nézve hasznos tanulmányának révén is erősítse meg a hazai önkormányzat életében részvételre hívatottak kötelességtudását és támassza fel azt azokban, akikben a kötelességtudásnak szükséges mértéke még hiányzik.*

*Budapest, 1929. október hó.*

*Dr. Némethy Károly*

*v. b. t. t., a felsőház tagja.*

## BEVEZETÉS.

Svájc, Európának ez a nagyműveltségű, kicsiny állama, nemcsak természeti szépségeivel, hegyeinek, gleccsereinek és tavainak nagyszerűségével kapja meg az idegen utazó lelkét, de álladalmi életének berendezésével és intézményeivel is bámulatot ébreszt mindenkiben. Ez a kis ország, amely Európa területéből csak 41.294 km<sup>2</sup>-t foglal el, különböző nemzetiségekből összetevődő lakossága pedig a négy milliót sem éri el, hosszú évszázadok küzdelmes évei után oly államalakulattá formálódott, amelynek megismerése — úgy hisszük — mindenkit csak érdekelhet.

Meg fogjuk kísérelni nagy vonásokban bemutatni Svájc kantonális és federatív intézményeit s azt a demokráciát, amely egyes kantonokban tiszta, másokban pedig többé-kevésbé korlátozott formában biztosítja a nép

közvetlen részvételét a törvényhozási, kormányzati és a bírói hatalom gyakorlásában. *A referendum rendszere, a nép kezdeményezési joga, egyes kantonokban ma is divatozó s szabad ég alatt lezajló nemzetgyűlések, a kormánynak nép által való választása, a hadsereg eredeti szervezete, stb.* alkotják a svájci közjognak azokat a sajátosságait, amelyek Svájc közéletét az európai kormányzati és közigazgatási rendszerektől minden tekintetben megkülönböztetik.

Svájc sajátos intézményeinek ismertetése előtt azonban indokoltnak tartjuk rövid áttekintését adni annak a történeti folyamatnak, amely szükségképpen a svájci konföderáció kialakulásához vezetett s összhangba tudta hozni a különböző érdekű, nemzetiségű és vallású kantonok életét. Ez nemcsak megértésére fog szolgálni annak a csodálatos közjogi és közigazgatási berendezésnek, amelynek kezei között ez a szabadságszerető nép él, de bizonyosságát fogja adni annak is, hogy ilyen sajátos álladalmi életet nem lehet egyik nappól a másikra alkotni, sem pedig intézményeit idegenbe átültetni, mert azok olyan népi és egyéni lelkületet, közerkölcsöket, nevelést ki-



vannak, amelyeket csak hosszú századok, sajátos körülmények hozhatnak létre és formálhatnak ki.

Nem mulaszthatom el, hogy e szerény tanulmány keretében, amely a Magyar Közigazgatás-ban megjelent cikkeim foglalata, köszönetet ne mondjak a genfi egyetem kiváló közjogi tanárának, (Georges Werner-nek, aki szíves támogatásával munkámat nagyban megkönnyítette és elősegítette.

A. G.

## A svájci konföderáció történeti kialakulása.

A svájci konföderáció első formáját már a XIII-ik században megtalálhatjuk. Csirája három völgy — *Uri*, *Schwyz* és *Unterwalden* — lakóinak 1291 augusztus hó 1-én kötött szövetségi szerződésében rejlik, amikor is e három völgy lakói, a zavaros időkre való tekintettel, ünnepélyes kötelezettséget vállaltak, hogy egymás javait, érdekeit kölcsönösen megvédik és tiszteletben tartják. Ez a szövetség elsősorban a helyi kormányzók, hűbérurak önkényeskedésének megakadályozására irányult, a német-római császárok szuverenitását azonban teljesen elismerte.

1332-ben a fenti szövetség *Luzern* város csatlakozásával megerősödött, keretei pedig kitágultak. *Bern* és *Zürich* azonban, amely két város ebben az időben hol egymással, hol

pedig az ausztriai házzal állott folytonos harcban, csak 1351-1353-ban csatlakozott az osztrák járomból felszabadult *Glarus* és *Zug* kantonokkal együtt a négy hegyvidéki kantonból álló szövetséghez. A konföderáció ekkor már nyolc államból tevődött össze s 1386-ban, valamint 1388-ban nemcsak sikerrel harcolt, de döntő győzelmet is aratott az osztrákok felett. Az egyes kantonok függetlenségét s egymáshoz való viszonyát különböző szerződések (Pfaffenbrief, Frauenbrief stb.) szabályozták.

A három őskanton — Uri, Schwyz és Unterwaiden — lakói, történetük bizonyos időszakát kivéve, egyenlő jogú és szabad polgárok voltak. A városi kantonokban a helyzet azonban egészen más volt. Míg az előbbieken népgyűléseken, úgynevezett «Landsgemeindéken» intézték a legfontosabb közügyeket, addig a városi kantonokban a polgárság tartotta kezében a hatalmat s a vidéki lakosságot az állami ügyek intézéséből kizárta.

1443-ban polgárháború tört ki a konföderáció és Zürich között, mivel ez utóbbi szövetséget kötött Ausztriával. A háború Zürich vereségével végződött. 1474-ben pedig a konföderáció indított harcot a burgundi herceg

ellen. A hadjárat, bár győzelmesen végződött, majdnem a konföderáció szétbomlásához vezetett, mivel a hadizsákmány egyenlőtlen szétosztása az erdei kantonok féltékenységét kellette fel a városiakkal szemben. A súlyosnak mutatkozott konfliktus azonban békés elintézészt nyert az 1481-ben összehívott stanzi diétán. Az ott elfogadott egyezmény nemcsak a konföderáció meglazult kötelékeit erősítette meg, de lehetővé tette két új kantonnak: *Fribourg* és *Solothurn-nak* a belépését is.

1501-ben *Basel* és *Schaffhausen*, majd 1513-ban *Appenzell* lépett a konföderációba s velük a kantonok száma 13-ra emelkedett. Ez az állapot 1798-ig tartott, a nélkül, hogy a kantonok számában változás történt volna. Mégis ez a majdnem három századot tevő időszak nem nevezhető békésnek a konföderáció történetében. A különböző szövetséges kantonok közötti s főképpen vallási kérdésekből eredő háborúk, forradalmi mozgalmak kísérték ugyanis végig ezt a korszakot s nem egyszer nehéz helyzetbe sodorták a konföderációt. A XVII-ik században az egyes kantonok közötti ellentétek már annyira fajultak, hogy az egész szövetség fennállása kérdésessé vált. Bern,

Fribourg, Solothurn valósággal arisztokratikus kantonokká alakultak át, ahol a közhatalmat a nép kirekesztésével csak néhány család tartotta kezében. Zürich, Basel és Schaffhausen, az úgynevezett félig arisztokratikus kantonok pedig a vidék népét zárták ki a közjogokból. A többi hat kanton ellenben megőrizte demokratikus jellegét s közügyeit népgyűléseken intézte. A független kantonokon kívül voltak olyan területek is, az úgynevezett hódított területek, amelyek közvetlenül egy vagy több kanton szuverenitása alá tartoztak.

A konföderáció ügyeit a szövetséges kantonok a legrégebb időktől fogva a diétán, a kantonok kiküldötteinek közös gyűlésén, intézték. A diéta összehívásának joga kezdetben mindegyik kantont megillette. A gyűlés helyét az összehívó kanton jelölte meg s azon az egyes kantonok utasítással ellátott követekkel képviseltették magukat. Idővel ezeket az üléseket már az év egyik meghatározott napján tartották s legtöbbször Zürich, mint vezető kanton, hívta össze a diétát.

A diéták jogköre főképpen külügyek intézésére, háborús kérdésekre, a kantonok között felmerült ellentétek békés megoldására terjedt

ki, de hatalmuk erősen korlátozva volt azáltal, hogy a kantonok teljes szuverenitással bírtak s követeik csak a kapott utasítások alapján járhattak el.

Az egyes kantonok belső élete nem volt mindig nyugodt. Álladalmi berendezésük fejletlensége, egyes társadalmi osztályok, sőt igen gyakran egyes családok versenye a hatalomért sok bajt, belső nyugtalanságot okozott. Zürich, Bern, Basel nem egyszer valósággal tirannikus módon kormányoztak, de a hatalommal való visszaélés tünetei fel-feltűntek a demokratikus köztársaságok életében is. Legrosszabb helyzetük volt azonban az úgynevezett «hódított területek» lakóinak, amelyeknek kormányzói inkább vagyongyűjtéssel és a gyors meggazdagodás lehetőségével foglalkoztak, mintsem a nép ügyes-bajos dolgaival.

Az a nagy s szembeszökő egyenlőtlenség, amely a városok és a vidék lakói, valamint az egyes államok (kantonok) és a hódított területek között fennállott, a francia forradalom hatása alatt, a konföderáció kebelében is ki-robbanáshoz vezetett. Vaud vidéke 1798-ban kikiáltotta függetlenségét s a francia hadsereg

segítségét kérte zszarnokai, a berniek ellen. Ugyanakkor Svájc más része is forradalmi mozgalmaknak s népfelkeléseknek volt színhelye. Vaud vidékének kérése nem talált süket fülekre a francia kormánynál. A francia hadsereg megindult, kemény harcok után leverte a bernieket s elfoglalta Bernt, ami egyúttal a konföderáció teljes vereségét is jelentette.

A francia hadsereg bevonulásáig, azaz 1798-ig, a konföderációnak a szó szoros értelmében nem volt alkotmánya s csak egyszerű szövetség állott fenn a 13 szuverén kanton között. A francia invázió a francia köztársaság mintájára egy egységes és oszthatatlan helvét köztársaságot akart formáim a 13 kantonból, amelyben a kantonok elvesztették volna állami önállóságukat s csak mint megyei önkormányzati területek játszottak volna erősen korlátolt szerepet.

Az egységes köztársaság gondolata azonban a legélesebb ellentétben állott Svájc akkori helyzetével. Egy ország, ahol minden völgy geográfiailag önálló területet alkotott, ahol a népesség három különböző fajból — német, francia, olasz — tevődött össze s végül, ahol a faji, nyelvi különbségek mellett — a Refor-

máció óta — vallási szakadás is történt s ennek megfelelőleg egyes kantonokban protestánsok, másokban katolikusok jutottak hatalomra, elképzelhetetlen volt egy francia mintájú centralizáció, amely ezt a faj és szokásban eltérő, erkölcsökben pedig különböző súlyú népeiséget kormányozni és közigazgatni tudta volna.

Az egységes köztársaság megteremtésének hívei, a centralisták és a kantonok függetlenségének harcosai, a federalisták között a leg-erősebb küzdelem indult meg, amelynek csak Napoleon bölcs előrelátása vetett véget. Napoleon éles szemével ugyanis hamar észrevette, hogy a *«centralizáció nem alpesi virág»* s 1803-ban Párizsba hívatta a két párt vezető embereit egy új alkotmány kidolgozása érdekében. December 12-én St. Cloudban tartott kihallgatás alkalmával a svájci delegáció tagjai előtt világosan kifejtette azokat az indító okokat, amelyek őt a federatív megoldás mellé állították.

«Minél többet gondolkozom» — mondotta — «országuk különleges természete s az azt alkotó elemek sajátossága felett, annál inkább erősödik bennem az a meggyőződés, hogy



országokat lehetetlen egységes kormányzati rendszernek alávetni, mert hiszen minden a federális berendezés szükségessége felé vezet. Micsoda különbség van például az Önök városi és hegylakói között. Ki vármák-e Önök a demokratikus kantonokat arra kényszerítem, hogy ugyanazon kormányzat alatt éljenek, mint a városok; vagy gondolnak-e arra, hogy a városokba bevezessék a tiszta demokrácia rendszerét? Önök képtelenek lennének egy központi kormányt elviselni. Szerencsés körülmények engem a francia kormány élére állítottak, de be kell vallanom, hogy képtelennek érezném magam a svájci nép kormányzására. Önöknek nagyon nehéz egy landammann-t találni, mert ha az véletlenül zürichi lenne, a berniek lennének elégedetlenek és vice-versa; vagy válasszanak egy protestánst, a katolikusok ellenszenvével fogják magukat szemben találni. »

Napoleon az *«Acte de médiation»*-ban új konstitúciót adott a svájci népnek (1803). Visszaállította a kantonok szuverenitását, hogy véget vessen a központosítás és a kantonális rendszer hívei között elfajult harcnak. Svájc ismét konföderáció lett, berendezésében azonban már

meghaladta az államszövetség (fédération des États) fogalmát, de még nem érte el a szövetséges állam (État fédératif) fokát. Az Acte de médiation-nal a konfederáció keretei is kitértek, mivel a 13 régi kanton mellé 6 új — St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin és Vaud — kanton lépett be a konfederációba. A kantonok közös szerve ismét a diéta lett, amelybe minden kanton egy-egy követet küldött kötött utasítással. A diéta évről-évre ült össze más és más városban, az elnöki tisztelet pedig mindig annak a kantonnak az elnöke töltötte be, ahol a diéta ülésezett.

Napoleon bukása Svájc életében is változást idézett elő. A bécsi kongresszus (1815) elismerte az ország függetlenségét és egyúttal Svájc-hoz csatolta *Valais*, *Neuchatel*<sup>1</sup> kantont, valamint a francia direktórium által 1798-ban annektált *genfi köztársaságot*. A konfederációban a kantonok száma így 22-re emelkedett, amelyeknek semlegessége s területi sérthetlensége Ausztria, Anglia, Portugália, Poroszország és Oroszország által 1815. szept.

<sup>1</sup> Neuchatel valóságos függetlenségét csak 1857-ben nyerte el, amikor megszűnt porosz hercegség lenni.

tember 20-án aláírt bécsi aktában nemzetközileg végleges elismerést is nyert.

A bécsi kongresszus által elfogadott «szövetségi paktum», amelyet a zürichi diéta dolgozott ki, nem sokban különbözött a napóleoni Acte de médiation-tól. A kantonok megtartották teljes szuverenitásukat s a diétának csak kül- és háborús ügyekben, valamint a kantonok között felmerült vitás esetek békés elintézése terén volt jogköre. A diéta nem a nép képviseleti szerve volt, hanem a független kantonok követeinek gyűlése, amely határozatait mindig ad referendum, ad instruendum vagy ad ratificandum hozta. Üléseit felváltva a három vezető kantonban (Vorort) Bern, Zürich vagy Luzernben tartotta, a szövetséges kormány funkcióit pedig mindig a vezető kanton végrehajtó tanácsa látta el.

Az 1815-ös szövetségi paktum nem felelt meg Svájc érdekeinek. A konföderációnak ugyanis megvolt a nagy alaphibája: a központi hatalom gyengesége. Ehhez járult a kantonok széleskörű függetlensége, követeiknek adott elmentés utasítások, amelyek állandó zavart és folytonos nyugtalanságot okoztak a konföderáció belső életében.

Az 1830-as franciaországi események itt is változást idéznek elő. Ezeknek hatása alatt ugyanis a berni patríciusok s a többi arisztokratikus kanton vezetői kiejtik kezükből a hatalmat s a nép befolyása közügyek intézése tekintetében állandóan nő. Néhány hónap alatt 12 kanton módosítja demokratikus irányban alkotmányát, egyes helyeken minden megrázódatás nélkül, máshol forradalmi úton. Az új alkotmányok legnagyobb része proklamálja a népszuverenitás elvét, valamint a magánjogi és politikai egyenlőséget. Basel megtagadja vidékétől az aránylagos képviseleti jogot, ami véres harcra és a baseli kanton kettészakadására — Basel-város és Basel-vidéke — vezet (1833).

A politikai zavarokat vallásiak követik. Aargau kantonban pl., az új alkotmány miatt kirobbant véres harc után, a protestánsok leverik a katolikusokat (1841) s bezáratják a kanton nyolc katolikus zárdáját, elkobozzák annak javait. Ennek következménye a luzerni liberális kormány bukása s a szélsőséges katolikus pártok vezéreinek uralomra jutása lett, akik 1843-ban titkos konferenciára hívták össze a katolikus kantonok vezetőit, azon

ürügy alatt, hogy vallásuk veszélyben forog. Ennek megvédése céljából a fenti kantonok egy külön ligát, úgynevezett Sonderbund-ot, alapítottak.

Az 1847-ben Bernben összeült diétán a Sonderbund-ba tömörült kantonok kijelentették, hogy mindaddig külön szövetségben maradnak, míg a bezárt klostromokat vissza nem kapják s a jezsuiták kérdését le nem veszik napirendről.

Ezeket a feltételeket a berni diéta visszautasította, aminek következménye természetesen általános fegyverkezés lett. Uri és Unterwalden erődítéseket emel, a hét szövetséges kanton részére lőszerszállítások történnek. Az 1847. november 4-iki diétán pedig, a Sonderbund-ba tartozó követek távozása után, a liga feloszlottnak nyilvánítatik s az ellenségeskedés kezdetét veszi. Huszonöt napos hadjárat után azonban a többségi kantonok csapatai, Dufour tábornok vezetése alatt, elfoglalják Fribourgot s kapitulációra kényszerítik a kisebb kantonokat Luzernnel együtt s ezzel az egész háború befejezést is nyer.

A Sonderbund-háború teljesen megérlelte az 1815. évi szövetségi paktum revízióját,

amelynek hiányai különben napról-napra éle-  
sebben mutatkoztak, annál is inkább, mert  
a paktum szelleme már nehezen volt össze-  
egyeztethető az egyes kantonok újabban el-  
fogadott alkotmányával. 1848 február 17-én  
a diéta egy 14 tagból álló bizottságot bízott  
meg az új alkotmány tervezetének elkészítésé-  
vel. A bizottság rövid idő alatt elkészült mun-  
kájával. Az új alkotmányt még abban az év-  
ben valamennyi kanton elfogadta, úgy hogy  
az 1848 szeptember 12-én kihirdetést is nyert.  
Az 1848-as alkotmány gyökeres változást  
jelentett Svájc életében. A kantonok eddigi  
államszövetségi rendszere (Staatenbund) át-  
alakult szövetséges állammá (Bundesland),  
amely már erőt, állandó szervezetet biztosít-  
ott a konföderációnak nemcsak a belső rend  
fenntartása érdekében, de a külfölddel szem-  
ben is. A kantonok megmaradtak mint álla-  
mok, de mellettük egy új központi hatalom,  
a szövetséges állam keletkezett. Az új kon-  
föderációnak már önálló szervei vannak, ame-  
lyek részben a nép, részben a kantonok kép-  
viselőiből tevődnek össze. Ezek: a *szövetség-  
gyűlés* (assemblée fédérale), *szövetségtanács*  
(conseil fédéral) és a *szövetségi bíróság* (tribunal

fédéral). A szövetséggyűlés, mint törvényhozó hatalom, két házra oszlik: a *nemzeti tanácsra* (conseil national), amelyet a svájci lakosság összessége választ és az *államok tanácsára* (conseil des États). Ez utóbbi, az amerikai szenátus hasonlatosságára, a kantonok két-két kiküldöttéből alakul. A végrehajtó hatalmat a szövetséggyűlés által választott s 7 tagból álló szövetségtanács (conseil fédéral) gyakorolja. Az új alkotmány, a belső rend és a nemzeti függetlenség megvédése céljából a hadsereg feletti rendelkezési jogot a konföderációnak tartja fenn. Egységesíti a pénzt, a súly- és hossz mértéket és a postát. Ezekon kívül a kantonok lemondottak a puska- és gyártásáról s vámügyek tekintetében elismerték a konföderáció kizárólagos jogát.

Az 1848-as alkotmány készítőit kettős cél vezette: először is eleget tenni a nemzeti és kantonális érdekeknek, másodsor Svájcnak békés fejlődési lehetőséget, jólétet biztosítani. Ha csökkentette is bizonyos mértékben a kantonok függetlenségét, cserében erőt, tekintélyt biztosított részükre a külfölddel szemben.

Azonban az új alkotmánynak a gyakorlati életbe való átültetése, egyes kantonok alkotmá-

nyának módosítása, nem kevésbé az ipar és kereskedelem gyors fejlődése, valamint Bismarck német birodalmának és az egységes Itáliának kialakulása, rövid idő múlva szűk-ségessé tették az 1848-as alkotmány revízióját is.

Valóban, 1872-ben a szövetséggyűlés a 48-as alkotmány teljes revízióját határozta el s a két ház rövid idő alatt új alkotmánytervezetet fogadott el, amely erősen centralisztikus szellemben készült. Nemcsak a katonai ügyek teljes egységesítését célozta ez a tervezet, de a magán- és büntetőjog, valamint a polgári és büntető eljárás egységesítését is keresztül akarta vinni. Bár újabb népjogokat is vezetett be (fakultatív referendum, nép kezdeményezési jog), mégis az 1872 május 12-én megtartott népszavazás 261.071 szavazattal 255.609 ellenében, valamint 13 kanton 9 ellenében az új alkotmánytervezetet elvetette.

A revízió iránti mozgalom azonban nem csökkent, ellenkezőleg, napról-napra nagyobb méreteket öltött. Rövid idő alatt új alkotmánytervezet készült, amely azonban távolról sem volt olyan központosító színezetű, mint az 1872-es tervezet s elfogadhatóvá vált a kan-



tonális függetlenség hívei részéről is. Az új alkotmánytervezet 1874 április 19-én tartott népszavazáson 340.199 szavazattal 198.013 ellenében, valamint 14 és  $\frac{1}{2}$  kanton által 7 és  $\frac{1}{2}$  ellenében<sup>1</sup> elfogadtatott s május 29-én életbe is lépett.

Az 1874 évi alkotmány sem maradt érintetlen. Keletkezésétől napjainkig, az élet követelményeinek megfelelőleg, számos részleges módosításnak lett alávetve, amelyek a konföderáció jogkörét állandóan tágították. Azonban e módosításokkal nemcsak a konföderáció, de maga a nép is nyert. Így az 1891 július 5-iki revízió a nép kezdeményezési jogát biztosította az alkotmány részleges revíziója tekintetében, amely jogával a nép már több ízben is élt. Az 1918-as revízió a proporcionális választási rendszert vezette be a nemzeti tanácsai választásokat illetően, az 1921-es pedig a fakultatív referendumot biztosította a nép részére bizonyos nemzetközi szerződések tekin-

<sup>1</sup> Svájcban három kanton — Basel, Appenzell és Unterwalden — politikai és vallási kérdések miatt, kettészakadt. Így például a bázeli kanton tulajdonképpen két kantonból áll: Basel-Stadt és Basel-Land. Ez a magyarázata a fél kantonoknak.

tétében. A részleges revíziók nagy előnye az, hogy a federális alkotmány módosítását, szükségzerű fokozatos fejlődését mindig lehetővé teszik s ez által az alkotmányos élet nyugodt menetét rázkódtatás nélkül biztosítják. Ez a rövid kép, amelyben Svájc alkotmányos életének főbb mozzanatait, kialakulását történelmi szempontból vázoltuk, bizonyosság arra, hogy Svájc jelenlegi berendezése nem napi termék, hanem hosszú s sokszor keserves századoknak lassan megérlelődött gyümölcse, amely eredeti és sajátos intézményeiben sok érdekességet mutat különösen a többi ország közjogi és közigazgatási intézményeivel szemben.

## A konfederáció és a kantonok.

A XVIII. század folyamán az északamerikai államok a svájci konfederáció mintájára államszövetséget alakítottak, de rövid hat esztendő után, főképpen külpolitikai okokból, elégtelennek találták a szövetségi kötelék erősségét s szuverenitásuk részleges feladásával szövetséges állammá alakultak át. A svájci kantonok 1848-ig fenntartották szuverenitásukat s ötszáz éven keresztül, a laza államszövetség keretei között egyetlen közös, de majdnem tehetetlen szervük, a kantonok kötött utasításal küldött követeiből alakult *diéta* volt. 1848-

kantonok feladták szuverenitásuk egy részét s többé-kevésbé az Északamerikai Egyesült Államok mintájára a konfederációnak új jelleget, széleskörű jogokat és közhatalmat adtak. Az új alkotmány valósággal forradalmi volt a kantonok életében, mivel az az eddigi

kantonális szuverenitást két részre bontotta s megosztotta részben a konföderáció, vagyis az új szövetséges állam, részben pedig a kantonok között, *úgyhogy joggal beszélhetünk kettős szuverenitásról: federális és kantonális szuverenitásról.*

Hogy milyen terjedelemben és mértékben oszlik meg a szuverenitás a konföderáció és a kantonok között, azt az 1848-as, majd a módosított 1874-es alkotmány határozza meg meg lehetõsen bonyolult módon.

A szövetségi alkotmány elsõ cikke mindenekelõtt kijelenti, hogy «Svájc 22 szuverén kantonának népe, a jelenlegi szövetség által kötve . . . alkotja a svájci konföderációt». A kantonok száma azonban a valóságban nem 22, hanem 25, mivel politikai és vallási okokból még 1848 elõtt 3 kanton — Basel, Appenzell és Unterwaiden — két-két részre szakadt. Az alkotmány ennek ellenére csak 22 kanton nevét sorolja fel s csak zárójelben tesz említést a félkantonokról, pedig minden kanton és félkanton a valóságban egy-egy államot formál.

«A konföderációnak célja a külfölddel szemben a haza függetlenségét biztosítani, a belsõ rendet és nyugalmat fenntartani, a szö-

vetségesek szabadságát és jogait védelmezni, közös jólétüket pedig növelni» (2. c).

«A kantonok szuverének, amennyiben szuverenitásuk a szövetségi alkotmány által nincs korlátozva és mint ilyenek, mindazokat a jogokat gyakorolják, amelyek nincsenek kifejezetten a konföderációra ruházva» (3. c).

A konföderáció — az alkotmány értelmében — garantálja a kantonok területét, úgyszintén, a 3-ik cikkben említett határok között, szuverenitásukat, alkotmányukat, valamint a nép szabadságát és jogait (5. c). A kantonok különben magától a konföderációtól alkotmányuk törvényes oltalmát is tartoznak kérni. Ennek a konföderáció helyt ad, fontos azonban, hogy a kantonális alkotmányok ne tartalmazzanak ellenkezőt a federális konstitúció rendelkezéseivel, a *közjogok gyakorlását pedig képviseleti vagy demokratikus formában biztosítsák végül a nép által el legyenek fogadva, revíziójuk pedig, a polgárok többségének kérelme esetén, lehetséges legyen* (6. a). Minden politikai jellegű szövetség és szerződés tilos a kantonok között, de köthetnek egymással törvényhozási, közigazgatási és igazságszolgáltatási tárgyakra vonatkozó egyezményeket, tartoznak azonban

azokat a konföderáció tudomására hozni, amely végrehajtásukat, ha azok a konföderáció vagy más kantonok jogaival ellentétben állanak, megakadályozhatja (7. c).

I. *A konföderáció jogköre.* A konföderáció jogköre a következő ügyekre terjed ki: háborúüzetésre, békekötésre. Idegen államokkal való szövetség és szerződés, nevezetesen vám- és kereskedelmi szerződések kötésére (8. c). Kivételesen azonban a kantonok is köthetnek idegen államokkal gazdasági kérdésekre, szomszédsági viszonyra és rendészetre vonatkozó szerződéseket, ezek azonban a konföderációval és más kantonok jogaival ellentétes rendelkezéseket nem tartalmazhatnak (9. c).

A konföderációt illeti a külföldi képviseleti jog; rendelkezik a hadsereggel s a hadianyaggal (19. c), állandó csapatokat azonban nem tarthat (13. α). A csapattesteknek az összeállítása, fenntartása, valamint a tisztek kinevezése őrnagyi rangig ugyanis a kantonok jogkörébe tartozik (21. c).

A posta és távírda (36. c.); vasútépítés és hasznosítás (26. c.); vízi és léghajózás szabályozása (24., 37. c.); pénzverés (38. c.); bankjegykibocsátás (39. c.); súly- és mértékrendszer

meghatározása (40. c.); hadiszerek gyártása és árusítása (41. c.); ki- és beviteli vámok megállapítása és beszedése (28. c.) szintén mind a konfederáció hatáskörébe tartoznak.

A konfederációnak joga van, a már fennálló műegyetemen kívül, egy szövetségi egyetem (ezzel a jogával a konfederáció még nem élt) és más felsőbb oktatási célt szolgáló intézet vagy hasonló intézmény létesítésére (27. c).

Ezeken felül törvényhozási úton egységesen rendezheti a magán-, kereskedelmi és váltójogot, csődjogot, anyagi büntetőjogot (64. c.); nemkülönb a betegség, baleset, rokkantság, öregség és árvaság esetére szóló biztosítást; munkásvédelmet (34. c.); úgyszintén az élelmiszerekkel való kereskedést; idegen állampolgárok letelepedését, tartózkodását, ki- és belépését; emberekre és állatokra veszedelmes betegségek meggátlását (69. c). A konfederációnak joga van területéről kiutasítani azokat az idegeneket, akik Svájc külső és belső biztonságát veszélyeztetik (70. c).

A konfederáció kiadásait az alkotmány 41. és 42. cikkei szerint a következő forrásokból fedezi: saját vagyonának jövedelméből; vám,

posta és távírda bevételekből; puskaporgyártásból; katonai felmentési díjak nyers összegének feléből; kantonális hozzájárulásokból; bélyegilleték egy részéből származó bevételekből; s végül a dohányra kivetett adókból.

II. *A konföderáció ellenőrzése alatt álló, de a kantonok jogkörébe tartozó ügyek:* Közmunkák. Ezek a kantonok hatáskörébe tartoznak, de a konföderációnak jogában áll az egész Svájcot vagy ennek tekintélyesebb részét érintő közmunkákat saját költségére elrendelni vagy azokat elősegíteni. Sőt, a konföderáció részére e célból a kisajátítási jog is biztosítva van (23. c). Ugyancsak a konföderációt illeti a vízszabályozás, erdők, vízierők kihasználása (24. c), valamint az utak feletti legfőbb felügyeleti jog (37. c).

III. *A kantonok jogköre.* Mindazok az ügyek, amelyeket az alkotmány nem utal a konföderáció hatáskörébe, vagy nem helyez annak ellenőrzése alá, minden vonatkozásban a kantonok hatásköre alá tartoznak. Így többek között a mezőgazdasági törvényhozás, anyakönyvvezetés, alsó- és középfokú oktatás szervezése, igazgatása és ellenőrzése egészen (27. c.); továbbá a bíróságok szervezése az



alkotmányban meghatározott kivételekkel, stb. (64. c.).

Az alkotmány ezeken felül kimondja: a törvény előtti egyenlőséget (4. c.); svájci állampolgár részére — csekély korlátozással — a konföderáció területén való tetszés szerinti letelepülési jogot (45. c.); a lelkiismeret- és vallászabadság sérthetetlenségét (49—50. c.); a sajtószabadságot (55. c.); egyesülési jogot (56. c.); valamint a kérvényezési jog szabadságát (57. c.).

Megpróbáltuk a konföderáció és a kantonok jogkörébe tartozó ügyek külön csoportosítását, ami azonban nem a legkönnyebb feladat. A svájci federatív-rendszer legnagyobb nehézsége ugyanis a szuverenitás jogkörének a konföderáció és a kantonok közötti megoszlásában rejlik. Svájc szövetségi berendezésének ugyanis az a különlegessége, hogy a központi hatalomnak és a kantonoknak jogköre nincs teljes mérvességgel elválasztva, mint pl. az Északamerikai Egyesült Államokban. Az adminisztrációnak vannak olyan részei, amelyek egészen centralizálva vannak és ahol a konföderáció teljesen tőle függő személyzettel rendelkezik. Ilyenek pl. a posta és a vám. Viszont vannak olyan jog-

területek is, — pl. a magánjog területe — ahol a törvényalkotási jog a konföderáció attribútumai közé tartozik, de már a törvények alkalmazása — legalábbis elsőkön — a kantonok által különféleképpen szervezett bíróságok és hatóságok, kinevezett vagy választott bírák és tisztviselők által történik. A konföderáció alkotta nagyszámú katonai és egyéb törvények végrehajtására a federális hatalomnak nincs sem organizációja, sem személyzete s így az, természetesen, a kantonok szerveire van utalva, amiáltal ez utóbbiak, nem egyszer, bizonyos alárendeltségi viszonyba is kerülnek a konföderáció val. Ellenben az alsó- és középfokú oktatás, az egyenesadók, szegényügy, községi szervezet, közmunkák nagy része tekintetében pl. a kantonok szuverenitása körülbelül érintetlen maradt. Nem lehet éppen ezért csodálkozni azon, hogy hatásköri bonyolultságok miatt gyakori súrlódások fordulnak elő a konföderáció és a kantonok között, amelyeknek megoldása nem egyszer nagyobb nehézséget is okoz.

A fejlődés — bizonyos tekintetben — a központosítás felé halad. Évről-évre — részleges alkotmánymódosításokkal kapcsolatban

— újabb és újabb federális törvények lépnek életbe s szüntetik meg lassan-lassan azokat a kellemetlenségeket, amelyeket a kantonok sokféle törvényhozása teremtett. Ez a magyarázata annak, hogy a konföderáció jogköre az utóbbi időkben erősen megnövekedett, ami természetesen nem egyszer kiváltja a federalisták veszkialtását, akik a konföderáció jogainak gyarapodásában az *egységesítés rémét látják*. A központosítás azonban nem ok nélküli s majdnem mindig tagadhatatlan közérdekből történik. A magán-, kereskedelmi- és váltójog egységesítése pl. nélkülözhetetlen volt. Ugyanez áll a most készülő büntetőjogi kódexre is. Huszonötféle törvényhozás ugyanis számtalan akadályt teremt és teremtett úgy a magán-, mint a gazdasági életben. Vannak továbbá olyan kérdések is, mint pl. a vízierők kihasználása, erdők védelme, társadalmi biztosítás stb., amelyeknek kellő rendezése ma már egy kanton szűk keretei között alig lehetséges.

Mindezek ellenére azonban a központosításnak hatalmas akadályai vannak. Így első sorban a referendum intézménye, amely erős gátja minden koraérett centralizációnak. Továbbá az alkotmány revíziójának a módja.

Minden alkotmányrevízióhoz ugyanis nemcsak a nép szavazatának a majoritása, de a kantonok többségének hozzájárulása is szükséges. Ezen felül nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a fontos körülményt sem, hogy Svájc különböző fajú, nyelvű, vallású és lelkületű kantonokból tevődik össze, amelyek fontos nemzeti, főképpen külügyi kérdésekben, összeforranak s mindig svájciak. Szűkebb hazájukban, a kantonokban azonban elsősorban genfiak, berniek, zürichiek, luzerniek stb., akik alig törődnek mással, mint saját kantonuk érdekeivel, nem szívesen tanulják meg szomszédaik nyelvét, sőt — lehet mondani — legnagyobb féltékenységgel, nem egyszer irigységgel viselkednek egymással szemben s határtalanul büszkék sokszínű republikáikra. Ez a féltékenység, irigység azonban nincs ártalmára a konföderációnak, ellenkezőleg, pompás forrása a gazdasági, kulturális és szociális fejlődésnek, amely a kantonok közötti verseny által a legjobb eredményeket produkálja. Ezek tehát mind kerékkötői a központosításnak, de egyben legjelentősebb élettőelemei az annyira komplikált kettős, úgynevezett federatív és kantonális életnek és álladalmi berendezésnek.

## **A konfederáció szervei.**

A svájci konfederációnak három főszerve van: a *szövetség gyűlés*, *szövetségtanács* és a *szövetségi bíróság*. A törvényhozó hatalmat — a nép és a kantonok jogainak fenntartása mellett — a szövetséggyűlés; a végrehajtó hatalmat a szövetségtanács; a bírói hatalmat pedig a szövetségi bíróság gyakorolja. Vizsgáljuk meg külön külön a konfederáció e három legfontosabb szervének organizációját, jogkörét s a szövetséges állam életében betöltött fontos szerepét.

### **A szövetséggyűlés.**

A) *A szövetség gyűlés szervezete.* A svájci konfederáció, mint szövetséges állam, két különböző elemből tevődik össze; a népből és a kantonokból. Ennek megfelelően a konfederáció törvényhozó szerve, a szövetséggyűlés is, a fenti két elemből alakul s két házra, jobban

mondva tanácsra oszlik: a *nemzeti tanácsra* (conseil national) és az *államok tanácsára* (conseil des États). A nemzeti tanács a nép szuverenitását képviseli, az államok tanácsa pedig a kantonokét. Törvényhozási szempontból a két tanács teljesen egyforma jogokkal bír. Rendszeren külön üléseznek s csak az alkotmányban előírt esetekben tartanak, a nemzeti tanács elnökének elnöklése alatt, közös üléseket. Így: a szövetségstanács, a szövetségi bíróság tagjainak, háború esetén a hadsereg főparancsnokának megválasztása, kegyelmi jog gyakorlása, valamint a konfederáció szervei között felmerült konfliktusok eldöntésének eseteiben.

1. *A nemzeti tanács.* A nemzeti tanács a nép képviselőiből alakul s a mi képviselőházunknak felel meg. Az alkotmány 72. c. értelmében minden 20.000 lélekre egy-egy képviselő esik. Minden kanton vagy fél kanton *legalább* egy képviselőt választ, még akkor is, ha népessége nem éri el a 20.000-es lélekszámot. Ez az eset egypár kisebb kantonban elő is fordul.

A nemzeti tanácsai választások titkos, közvetlen s 1919 óta a proporcionális választási rendszer szerint történnek. Minden kanton és fél kanton külön választókerületet alkot. A

képviselők száma a lakosság lélekszámához igazodik, amiért is az folyton változik s jelenleg emelkedő tendenciát mutat. Míg 1881-ben pl. a képviselők száma csak 145 volt, ma már, a népesség számának megfelelően, a 198-at éri el.

A nemzeti tanácsot minden harmadik évben újra választják (76. c). A választásokat október hó utolsó vasárnapján tartják. *Aktív* választójoggal bír, a *nők kivételével*, minden 20-ik életévét betöltött svájci állampolgár. Néhány kantonban azonban a vagyonbukottak s a büntetéssel sújtottak hosszabb-rövidebb időre meg vannak fosztva a politikai jogok gyakorlásától. *Passzív* választójoga van, azaz a nemzeti tanács tagjává választható, minden svájci állampolgár (nők kivételével), akinek aktív választójoga van s nem katolikus vagy protestáns egyházi személy (75. c). Egyházi személyek tehát a nemzeti tanács tagjai nem lehetnek, bár aktív választójoguk van. Ennek a sajátságos kizárásnak magyarázata abban rejlik, hogy az alkotmány készítői a nemzeti tanácsot a papok előznilésétől s felekezeti jellegű vitáktól féltették. Ha azonban az illető egyházi személy papi tisztéről lemond,

amire több alkalommal is volt már példa, az alkotmánynak ez a rendelkezése nem nyer alkalmazást.

A szavazás módja nem minden kantonban egyforma. így pl. a francia nyelvű kantonokban a szavazati jog gyakorlása a polgárok tettségére van bízva, tehát nem kötelező. Ellenben a német nyelvű kantonok nagy részében — pl. Schaffhausen, Zürich, St. Gallenben — szigorúbb vagy enyhébb formában már a kötelező szavazási rendszer van bevezetve. Az egész kérdés különben tisztán pártpolitikai jellegű. A pártok ugyanis félnek a kötelező szavazás bevezetésének gyakorlati eredményétől s éppen ezért ez a kérdés — minden valószínűség szerint még jó ideig — megoldatlan probléma marad a kantonok nagy részében. Érdekes megemlíteni, hogy nem egy helyen a szavazás templomban történik.

A mandátumok igazolása a nemzeti tanács jogkörébe tartozik. A tagság bizonyos tisztégekkel összeférhetetlen. így az államok tanácsának, a szövetségtanácsnak és a szövetségi bíróságnak tagjai, valamint az általuk kinevezett tisztviselők nem lehetnek a nemzeti tanács tagjai. Választhatók ugyan e tisztségre, de



az összeférhetlenséget, az egyik vagy másik állásról való lemondással, meg kell szüntetniök. (77. c).

A nemzeti tanács, tanácskozásainak vezetésére, tagjai közül elnököt és egy alelnököt választ. E tisztségek időtartama csak egy ülészakra, azaz egy esztendőre terjed. Az a tag, aki az elnöki tisztet egy rendes ülészak alatt már viselte, nem lehet a következő ülészagnak sem elnöke, sem alelnöke. Sőt maga az alelnök sem gyakorolhatja tisztségét két egymásután következő ülészagnak, de elnökké választható (78. c). Az alkotmány e rendelkezésének célja az, hogy minden kanton képviselőjének lehetőség adassék e tisztségek valamelyikének elérésére, amelyek Svájcban különben minden különös előny és hatáskör nélküli tiszteletbeli méltóságok.

A két tanács (nemzeti tanács és az államok tanácsa) rendszeren két ízben ül össze évenként: június és december hónapok első hétfőjén. Az ülészakok (téli és nyári) időtartama az elvégzendő munka mennyiségétől függ. Azonban a két tanács rendkívüli ülészakra is összehívható. Az ügyek alaposabb és gyorsabb elintézése céljából a nemzeti tanács bizottságokat

alakít s ezeknek jelentése alapján végzi az érdemi munkát.

A nemzeti tanács tagjai nem fizetést, hanem a konföderációtól, a napi ülések számától függő, kártalanítást (napi 20 frankot) kapnak. A bizottságok tagjai, ha a nemzeti tanács rendes ülésein kívül is üléseznek, szintén az ülések számának megfelelő napi kártalanításban részesülnek. Az útiköltségeket, kilométer szerint számítva, ugyancsak a konföderáció téríti meg.

A nemzeti tanács jelenlegi összetétele (a legutolsó választások 1928. okt. 28-án voltak) meglehetősen tarka képet mutat s a korábbi választásokhoz viszonyítva a szélsőbaloldali pártok térfoglalásáról tesz tanúságot. A pártok megoszlása a következő: 58 radikális, 50 szocialista, 46 konzervatív-katholikus, 31 parasztpolgári, 6 liberális, 3 szociálpolitikai, 2 kommunista, 1 evangélikus, 1 gazdaságvédelmi. Összesen: 198. A pártok szétforgácsolódása az aránylagos képviseleti rendszer eredménye.

2., *Az államok tanácsa.* Az államok tanácsa vagy negyvennégyek háza a kantonok képviselőiből alakult s Svájc alkotmányos életében körülbelül azt a szerepet tölti be, mint más

országokban a szenátus vagy a felsőház. Szervezete az Északamerikai Egyesült Államok szenátusára emlékeztet, attól azonban két tekintetben lényegesen különbözik. Először is tagjait nem kizárólag az egyes kantonok törvényhozó testületei választják, mint az amerikai szenátus tagjait; másodsor pedig külügyek intézése tekintetében nem illeti meg olyan kiváltságos jogkör, mint az amerikai szenátust.

Az államok tanácsát 44 képviselő alkotja, akik a szövetséggyűlésen a kantonok reprezentánsai. Minden kanton 2 képviselőt, a fél kantonok pedig csak egy-egy képviselőt delegálnak (80. a).

A legnagyobb érdekessége az intézménynek az, hogy abban a kantonok, területükre és lakosságukra való tekintet nélkül, egyformán vannak képviselve. így a 23.967 lelket számláló *Uri* kanton az államok tanácsában ugyanúgy van reprezentálva, mint pl. a *berni* kanton, amely 675.517 lelket számlál.

Az államok tanácsa tagjainak választási módja s annak meghatározása teljesen a kantonok hatáskörébe tartozik. Appenzell és Glarus kantonokban pl. a nyílt téren összegyűlt nép választja az állami tanácsosokat; a *genfi*,

zürichi és más kantonokban általános titkos választójog alapján; Fribourg, Neuchatelben pedig a törvényhozó testületek választják azokat. Katholikus és protestáns egyházi személyek, ellentétben a nemzeti tanáccsal, tagjai lehetnek az államok tanácsának. A mandátumok időtartamát a szövetségi alkotmány nem korlátozza s az teljesen a kantonoktól függ. A különböző kantonokban divatozó gyakorlat szerint, azok időtartama 1 és 4 év között ingadozik.

Az állami tanácsosok összeférhetetlensége enyhébb, mint a nemzeti tanács tagjaié. így pl. a szövetségstanács által kinevezett tisztviselők is tagjai lehetnek az államok tanácsának (81. c). A tanács tagjainak mandátumát maga igazolja s minden évi ülészakára saját kebeléből elnököt s egy alelnököt választ. Az elnököt és alelnököt nem lehet annak a kantonnak képviselői közül választani, amelynek valamelyik képviselője az előző ülészak elnöke volt. Ugyanazon kanton képviselői nem viselhetik az alelnöki tisztséget két egymásután következő ülészakon (82. c). A napirenden szereplő fontosabb ügyek mindenekelőtt bizottságilag tárgyaltatnak.

Az államok tanácsának tagjai kártalanítá-

sukat nem a konföderációtól, mint a nemzeti tanács tagjai, hanem az egyes kantonoktól kapják. Mégis az egyes bizottságok tagjai, de csak ha a rendes szövetséggyűlési üléseken kívül is üléseznek, a külön ülésekért nem a kantonoktól, de a konföderációtól nyerik a kártalanítást.

Az államok tanácsának jelenlegi összetétele a következő: 20 radikális, 18 konzervatív-katolikus, 3 paraszt és polgári, 1 liberális, 1 szociálpolitikai, 1 gazdaságvédelmi. Összesen 44. Szocialista és kommunista nincs.

B) *A szövetség gyűlés jogköre.* A szövetséggyűlés két szerve, a nemzeti tanács és az államok tanácsa, Bernben, a szövetségi palotában tartja üléseit. A «Curie fédérale» épülete, szemben a Jungfrau és az Eiger pompás havas csúcsaival, reneszánsz stílusban készült, erősen masszív s három részből álló épülettömb, homlokzatán a következő felírással: *Salus populi suprema lex.* A belső része nem nyújt különösebb érdekességet. Semmi dísz, semmi megkapó, egyedül néhány freskó enyhíti az épület nyomasztó egyszerűségét.

Mint említettük, a két tanács (ház) rendes évi ülészeit két részletben, téli és nyári ülészet keretében tartja. Mindig egy időben ülnek

össze s üléseiket csak közös megegyezéssel zárhatják be vagy napolhatják el. A szövetséggyűlés azonban, a szövetségtanács vagy a nemzeti tanács tagjai egynegyedének kezdeményezésére, avagy legalább öt kanton kérésére rendkívüli ülészsakra is összehívható (86. c).

Minthogy a két tanács jogköre teljesen azonos, a két ház elnökének a feladata megegyezni, hogy a szabályozandó kérdések melyik tanács előtt legyenek előbb tárgyalva. A kialakult gyakorlat szerint a politikai és katonai természetű ügyekben a nemzeti tanácsé az elsőbbség, míg a jogi jellegű kérdésekben az államok tanácsát illeti a prioritás. A két tanács megegyezése nélkülözhetetlen kelléke minden törvényhozási munkának. Ha pl. egy törvényjavaslatot az egyik tanács már elfogadott, a másik azonban azt elvetette vagy módosította, az egész törvénytervezet újabb tárgyalásra az előbbi tanácshoz kerül vissza. Ez az eljárás mindaddig ismétlődik, míg a két tanács, jobban mondva *részben a népet, részben a kantonokat képviselő két ház*, közös megegyezésre nem jut. Vagyis az eljárás e tekintetben ugyanaz, mint a kétkamarás parlamentáris rendszernél.

Úgy a nemzeti tanács, mint az államok

tanácsa csak akkor tanácskozás- és határozatképes, ha az ülésen megjelent képviselők száma meghaladja tényleges tagjai számának a felét (87. c). Éppen ezért minden ülés névsorolvasással kezdődik. Határozatait a két tanács szótöbbséggel hozza (88. c). Az ülések nyilvánosak s meglehetősen szárazan, különösebb érdekesség nélkül folynak le. A parlamenti életet annyira jellemző villamos-feszültség teljesen hiányzik s csak nagyon ritkán hallható egy-egy közbeszólás. Az érdeklődés a közönség részéről ezért nagyon csekély. A tanácskozások hivatalos szövege különben a «Bulletin sténographique officielle de l'Assemblée Fédérale»-ban nyer közzétételt.

A szövetséggyűlés (két tanács) tagjai tisztességüket minden megkötöttség nélkül gyakorolhatják s nincsenek sem utasításhoz, sem ígéretkehez kötve. Parlamenti immunitást élveznek, amiért is őket mandátumuk gyakorlásában akadályozni vagy a szövetséggyűlésen mondtakért felelősségre vonni nem lehet. A két tanács elnöke azonban a házszabályok megsértése esetén rendreutasítással, szómegvonással, sőt a képviselő ideiglenes kizárásával is élhet.

A felszólalók három nyelvet használhatnak: németet, franciát és olaszt. Kissé különös — nem egyszer egymás után — német, francia, esetleg olasz beszédet, vagy névsorolvasás alkalmával az egymásután következő *ja, nein, oui* és *non-okat* hallani. A határozathozatalra kerülő javaslatok mindig három nyelven vannak szerkesztve. Mindegyik tanácsot, valamint annak tagjait kezdeményezési jog illeti meg, azaz indítványokat, javaslatokat, törvénytervezeteket terjeszthetnek elő s azokat a szövetségtanács (kormány) akarata ellenére is tárgyalhatják. Ez a jog a kantonokat is megilleti, ezek azonban azt csak írásban gyakorolhatják. A két tanács minden tagját interpellációs jog illeti meg a szövetségtanáccsal szemben, amely a hozzá intézett interpellációkra szóban vagy írásban válaszolni köteles.

Azok az ügyek, amelyekkel a szövetséggyűlés foglalkozhat, illetőleg amelyek hatáskörébe tartoznak, hármas, azaz törvényhozási, adminisztratív és bírói jellegűek. Ezek között vannak azonban olyanok, amelyekkel a két tanács csak együttes ülésen foglalkozhat, viszont olyanok is, amelyeket a két tanács külön ülészeve tartozik tárgyalni és intézni.



*A két tanács együttes ülésen, kizárólagos hatáskörrel és a nemzeti tanács elnökének vezetése alatt, a következő ügyeket intézi:*

Választja a szövetségtanács (kormány), a szövetségi bíróság tagjait, a kancellárt, és a szövetségi hadsereg parancsnokát (85. c. 4. §).

Kegyelmezési és amnesztiajogot gyakorol (85. c. 7. §), de csak azokkal a bűnösökkel szemben, akik szövetségi büntetőjogba ütköző bűncselekményt követtek el.

Dönt a federatív hatóságok, pl. a szövetségtanács (kormány) és a szövetségi bíróság között felmerült pozitív vagy negatív hatásköri összeütközés esetén (85. c. 13. §).

*A két tanács külön ülésen intézi:*

A szövetségi hatóságok szervezésének, választási módjának kérdéseit (85. c. 1. §).

Az alkotmány által a konfederáció hatáskörébe utalt ügyeknek törvényhozási szabályozását (85. c. 2. §).

A federatív hatóságok, valamint a szö-

<sup>1</sup> Ez a hivatalnok a szövetségi kancellária élén áll s ellenjegyez a konfederáció elnöke által a szövetségtanács nevében aláírt minden ügy darabot s egyúttal főnöke a szövetséggyűlés titkárságának is.

vetségi kancellária kötelékébe tartozó tisztviselők illetményeinek megállapítását (85. c. 3. §).

Szövetségi vagy más szerződések kötését külföldi államokkal, valamint a kantonok egymással vagy idegen államokkal kötött szerződéseinek jóváhagyását (85. c. 5. §).

Dönt a háborúüzenés és a békekötés, Svájc biztonságának, függetlenségének és semlegességének érdekében szükséges intézkedések tekintetében (85. c. 6. §).

Rendelkezik a szövetségi hadsereg felett (85. c. 9. §).

Intézi a konföderáció évi költségvetésének megállapítását s a zárszámadások jóváhagyását (85. c. 10. §).

Felügyeleti jogot gyakorol a szövetségi adminisztráció és igazságszolgáltatás felett (85. c. 11. §).

Láthatjuk, hogy a törvényhozó hatalom (nemzeti tanács és az államok tanácsa) jogköre hihetetlenül tág s nem egy esetben oly jogok tekintetében is hatásköre van, amelyek pl. a parlamentáris kormányrendszerű országokban részben az államfőt, részben a végrehajtó hatalmat illetik meg. A szövetséggyűlésnek e

széleskörű hatalma erősen korlátozva van azonban a népszuverenitás és a kantonális jogok által. A törvényhozó hatalomnak ez a korlátozása nemcsak abban nyilvánul, hogy a két tanácsot aránylag rövid időközökben a nép és a kantonok újra választják, de ezenfelül a népnek és a kantonoknak abban a sajátos és alkotmányos jogában, amely azoknak, *törvényhozás tekintetében, a végső szót biztosítja*. így a federális törvényhozás terén *a két tanács által elfogadott törvények vagy törvényerejű határozatok (arrêts fédéraux), amelyek közérdekűek s nincsenek sürgősnek nyilvánítva, sőt — az alkotmány újabb rendelkezése szerint — a határozatlan vagy 15 évet meghaladó időre kötött nemzetközi szerződések is népszavazásra bocsátandók elfogadás vagy elvetés végett, ha azt 30.000, szavazatra jogosult polgár vagy pedig 8 kanton kéri* (89. c).

A nép és a kantonok ezzel a joggal a törvény vagy a törvényerejű határozatok közzétételétől számított *90 nap alatt élhetnek* a szövetségtanácshoz intézett kérvénnyel vagy idevonatkozó kantoni határozatok közlésével, amely esetben a népszavazást a szövetségtanács bizonyos időn belül elrendelni köteles.

Ha ellenben az előbb említettek nem terjesztettek elő a közzétételtől számított 90 nap alatt kérelmet a népszavazás iránt, vagy nem az alkotmányban előírt kellékeknek megfelelően terjesztették azt elő, a szövetségtanács elrendeli a törvény végrehajtását és annak a hivatalos törvénytárban való közzétételét.

### **A kormány.**

A svájci konföderációnak 1848-ig nem volt külön végrehajtó szerve. A kormányzati tennivalókat — a diétának évenként váltakozó székhelye szerint és erősen korlátolt határok között — a berni, zürichi vagy luzerni kantonok végrehajtó tanácsa látta el. Az 1848-as alkotmánnyal azonban, amely az államszövetséget szövetséges állammá alakította át, Svájc központi kormányt kapott s a federatív végrehajtó hatalom új szervre, a *szövetségtanácsra* (conseil fédéral) szállott.

A szövetségtanács (kormány) 7 tagból áll s azt a szövetséggyűlés (nemzeti tanács és államok tanácsa) a passzív választójoggal bíró svájci állampolgárok közül 3 évenként választja, mégis azzal a megszorítással, hogy a kormány

minden tagjának más és más kanton kötelékébe kell tartozni (96. c). Sokan erősen kifogásolják az alkotmánynak ezt a rendelkezését, amely szerintük megakadályozza azt, hogy egy kanton kötelékébe tartozó több értékes és kormányzásra alkalmas egyén egyszerre tagja lehessen a szövetségtanácsnak. Ez a sajátos intézkedése az alkotmánynak azonban a gyakorlati életben nem igen érezteti hátrányosan hatását, ellenkezőleg, lehetővé teszi, hogy a különböző nyelvű és érdekű kantonok állandó képvisellet nyerhessenek a szövetségi kormányban.

A gyakorlat szerint a szövetséggyűlés legtöbbször saját kebeléből választja a szövetségtanács tagjait. Ebben az esetben a megválasztottak lemondani tartoznak a nemzeti tanácsban vagy esetleg az államok tanácsában viselt képviselői tisztségükről. Semmi akadály sincs azonban annak, hogy a szövetséggyűlés a kormány tagjait — mint az már többször elő is fordult — külső emberek és nem a két tanácsot alkotó képviselők közül válassza.

A kormány tagjait különben a két tanács együttes ülésen, egy törvényhozási ciklusra, azaz 3 évre választja, mégpedig a szavazó tagok abszolút többségével. Halál vagy lemondás

esetén a megüresedett hely új választással töl- tendő be. Tisztségük tartama alatt a kormány tagjai sem a konfederáció, sem a kantonok kebelében alkalmazást nem vállalhatnak, semmi nemű más hivatásos foglalkozást nem gyakorol- hatnak (97. c.). Illetményüket, amely ma fejen- ként évi 32.000 frank, a konfederáció pénz- tárától kapják. Illetményük nem volt mindig ekkora. A legújabb időkig meglehetősen csekély összeget, körülbelül 18.000 frankot kap- tak. Ezért mindig különösnek látszott, hogy ilyen csekély fizetés mellett tehetséges emberek vállalkoztak a terhes szövetségtanácsosi tiszt- ség viselésére. Ennek megértéséhez azonban szükséges ismerni a svájci nép lelkületét, amely- ben a kötelességérzet a közügyek iránt mindig tág teret foglal el. Nem lehet tehát csodálkozni azon, hogy nem egyszer jövedelmező foglalko- zást űző egyén, aki legtöbb esetben már szolgált községének vagy kantonának életében, hazafi- ságból és kantonának érdekeiből elfogadja a szövetségtanácsosi tisztséget s ott hagyva jövedelmező foglalkozását, Bernben telepszik meg, megelégedve egy aránylag sovány jövede- lemmel.

A kormánynak van elnöke, *aki egyszer-*

*smind a konfederáció elnöke* is és egy alelnöke. Úgy az elnököt, mint az alelnököt a szövetséggyűlés a kormány tagjai közül egy évre választja. A tiszteből távozó elnök nem választható a következő évnek sem elnökévé, sem alelnökévé. Ugyanaz a tag az alelnöki tisztséget két egymásután következő éven át szintén nem viselheti (98. a).

Az első pillanatra úgy látszik, hogy a kormány s egyúttal a konfederáció elnöki tisztének ez a rövid időtartama, súlyos kellemetlenségeket jelenthet. Ez igaz is lenne, ha a gyakorlat nem könnyítene a dolgokon. A konfederáció elnöke ugyanis a legtöbb esetben már viselte az alelnökséget s így, az *elnöki tisztség* betöltését illetőleg, már megválasztása előtt kellő gyakorlatot szerezhett. Különben maga az államfői pozíció nem nagy jelentőségű. Jogköre és befolyása a valóságban nagyon szerény s össze nem hasonlítható pl. az Északamerikai Egyesült Államok elnökének hatalmas, sok tekintetben abszolút jogkörével. Az államfő mindig vezetője valamelyik minisztériumnak (département), elnöke a szövetségtanácsnak, fogadja a külföldi kormányok képviselőit, követeit, hivatalos ünnepélyeken első hely illeti, egyszóval

*primus inter pares, kinek tiszte évről-évre átszáll a kormány egy másik tagjára, a nélkül, hogy az ügyek vitelében megállás, a kormányzat vagy az adminisztráció menetében változás történék.* »A főnök megy, az alkalmazottak azonban maradnak», miért is Svájc népe nem ismeri az Amerikai Egyesült Államokban divatozó politikai rendszer kellemetlenségeit, amely minden elnökválasztással együttjáró tömeges tisztviselő elbocsátás alkalmával, valósággal forradalmat idéz elő úgy a kormányzat, mint a közigazgatás gépezetében. A svájci konföderációnak folyton változó elnökei ugyanis a legnagyobb egyszerűséggel foglalják és hagyják el közéletük e legmagasabb közjogi tisztségét, kifejezést és példát adva ezáltal a demokrácia megkövetelte egyszerűségnek, önzetlenségnek, valamint a polgári közkötelességek lelkiismeretes teljesítésének.

Érdekes megemlíteni, hogy Svájc «első tisztviselőjének» évi «civillistája» csak 35.000 frank.<sup>1</sup> Csak egy dolgozó- és fogadószoza áll rendelkezésére a berni szövetségi palotában,

<sup>1</sup> Tehát sokkal kisebb, mint Svájc egyes külföldi képviselőinek.



ahonnan az elnök a hivatalos fogadtatások és ügyek elintézése után, mint egyszerű hivatalnok távozik.

A szövetségtanács munkája megoszlik a kormány 7 tagja között, akik különben közös megegyezéssel osztoznak a különböző minisztériumokon. A megosztásnak kizárólagos célja az ügyek megvizsgálásának és elintézésének megkönnyítése. A határozatokat, az alkotmány értelmében a szövetségtanács nevében kell hozni. Ma már azonban, az állandóan szaporodó munka következtében, a kormány minden tagjának hatósági köre, függetlensége erősen megnőtt. Mindemellett a szövetségtanács a fontos és közérdekű ügyeket hetenként kétszer tartott ú. n. tanácsülésen köteles intézni, amelynek határozatai csak akkor jogérvényesek, ha az ülésen a kormánynak legalább 4 tagja van jelen (100. a).

A szövetségi tanácsosoknak (kormány tagjainak) joguk van a nemzeti tanács és az államok tanácsa által tárgyalt kérdésekben javaslatokat tenni, a vitában résztvenni, de csak tanácskozási jog illeti meg őket, a szavazásban már részt nem vehetnek (101. c). Előfordul nem egyszer az is, különösen akkor, ha a kor-

mány tagjai bizonyos kérdésben nem értenek egyet, hogy a két tanács előtt homlokegyenest ellenkező álláspontot képviselnek. A vita után azonban semmi nyoma sem marad az ellentétnek s a kormány tagjai minden neheztelés nélkül végzik továbbra is napi teendőiket.

A kormány tagjai újraválaszthatók s a gyakorlat szerint hosszú éveken át megtartják tisztségüket, ellenére annak, hogy nem egyszer éles elvi különbség van közöttük vagy néhányuk és a törvényhozó hatalom pártjainak többsége között. Nagyon gyakori, hogy a három évenként ismétlődő választásokon a kormány valamennyi tagja újra meg lesz választva és tisztségében marad. Néha előfordulnak lemondások is, ezeknek azonban rendszerint nincs politikai hátterük s leginkább egy jövedelmezőbb állás, diplomáciai küldetés vagy a magánéletbe való visszatérés érdekében történnek.

A kormányt — mint említettük — a szövetséggyűlés 3 éves periódusra választja s az *helyéről el nem mozdítható*. Teljesen független a két házban levő többségi pártoktól. Tagjainak feladata, a végrehajtó hatalmi jogkörön kívül, akár saját kezdeményezésükre, akár a szövetséggyűlés valamelyik tanácsának sugalmazá-

sára, törvényjavaslatokat készíteni s azokat — szövetségtanácsi elfogadás után — tárgyalás végett a két ház elé terjeszteni. Ennek a rendszernek nagy előnye, hogy a kormányzás folytonosságát biztosítja. Ha azonban valamelyik hely megüresednék, annak betöltése nemcsak a többségi pártoktól függ, de nagy mértékben a kialakult gyakorlattól és tradícióktól is. A kormány ugyanis sohasem mása a többségi pártoknak s benne, a pártok közötti megegyezés következtében, a legtöbb párt képviselőre talál. Ha pl. a kormány alelnöke konzervatív, majdnem bizonyos, hogy a következő évben egyhangúlag elnökké lesz választva, bár a pártok többsége radikális és szocialista.

Az alkotmány által teremtett sajátos helyzet következtében nincs és nem is lehet harc a kormány és a törvényhozó hatalom között. Ha az egyik vagy mindkét tanács (ház) elveti a kormány által előterjesztett törvényjavaslatot, a kormány meghajlik a szövetséggyűlés akarata előtt s *nem veti fel a bizalmi kérdést*, amiért is Svájcban nincs *miniszterkrízis*, mint a parlamentáris kormányrendszerű országokban. Sőt, nem lehet kérdés magának a két háznak a

felosztása sem, pl. abban az esetben, ha az általuk elfogadott törvény döntés végett a nép elé kerül s ezt az elveti. A federatív legfőbb szervek, legyenek azok végrehajtsiák vagy törvényhozásíák, meghatározott időre vannak választva s mindaddig helyükön maradnak, míg a néptől kapott mandátumuk ideje le nem jár.

A konfederáció végrehajtó szerve, a szövetségtanács, tehát három tekintetben különbözik a parlamentáris országokban divatozó kormányrendszerektől:

1. A törvényhozó hatalom választja határozott időre s meg nem buktatható;

1. nem párt kormány;

2. nincs joga a törvényhozó hatalom két, házának, a nemzeti és az államok tanácsának, feloszlására.

A törvényhozó és végrehajtó hatalom szervei éppen ezért — lehet mondani — teljesen függetlenek egymástól s nem köti őket össze semmi olyan kötelék, amelynek megszakadása az egyik vagy a másik életében változást idézhetne elő. *Három évig mind a két hatalom úr a saját portáján.* A szövetséggyűlés olyan törvényeket hozhat, amilyeneket az

adott körülmények között éppen jónak lát s e jogkörében, a referendum és a népköznevezési jog intézményével, egyedül a nép és a kantonok korlátozhatják; a szövetségtanács pedig tetszése szerint kormányozhat, mivel helyéről 3 évig el nem mozdítható. Az egyensúlyt közöttük csak egy közös cél: *a közérdek hathatós és minél jobb munkálása tartja fenn.* Ez az érzet azonban oly erős, hogy egyik vagy másik államhatalom sem gondol arra, hogy majdnem kizárólagos hatalmával egyik vagy másik kárára, hátrányára vagy pedig egyenesen a közérdek rovására visszaéljen. A kormány helyzete különben nem könnyű. Nemcsak a kormányzás és a szövetségi adminisztráció nehéz feladata, de evvel kapcsolatosan a különböző kantonális érdekek összeegyeztetése, saját tagjai közötti egyensúly, összhang fenntartása is vállaira súlyosodik. A kormány tagjai ugyanis nem egy parlamentáris és a miniszterelnök által összeállított kabinet tagjai, hanem a törvényhozó hatalom által határozott időre s a kormányzati tennivalók ellátására választott miniszterek, akik az újabb választásokig helyükön maradnak akár jól, akár rosszul vezetik a gondjaikra bízott ügyeket.

A kormány jogköre legnagyobb részben végrehajtási, azaz kormányzati és közigazgatási, de bizonyos tekintetben törvényhozási és bírói kompetenciája is van. Nevezetesen: a szövetségi törvények végrehajtása tekintetében rendeleteket adhat ki, amelyek nem egyszer nagyon fontos jellegűek; továbbá illetékes a közigazgatási jellegű (kivéve a szövetségi bíróság elé tartozó ügyeket), valamint az alkotmány vagy a nemzetközi szerződések megsértéséből és a szövetségi választásokból eredő *panaszok* eldöntésére.

Az alkotmány 102. c. különben a következőkben határozza meg a szövetségtahács «jogkörét és köteleességét»:

«A konföderáció törvényeinek és törvényerejű határozatainak megfelelően irányítja a szövetségi ügyeket.»

«örkődik a konföderáció alkotmányának, törvényeinek, törvényerejű határozatainak tiszteletben tartása felett...»

«örkődik a kantonális alkotmányok felett.»

«Gondoskodik a konföderáció törvényeinek, törvényerejű határozatainak, a szövetségi bíróság ítéleteinek, valamint a különböző kantonok között felmerült ellentéteket rendező

egyezményeknek vagy választott bírósági ítéleteknek végrehajtásáról.»

«Kinevezi azokat a tisztviselőket, akiknek kinevezési joga nincs a szövetséggyűlésre, szövetségi bíróságra vagy más hatóságra ruházva.»

«Szükség esetén vizsgálata tárgyává teheti a kantonoknak egymásközötti vagy idegen államokkal kötött szerződéseit.»

«Örködik a konföderáció külső és belső érdekei felett ...»

«Sürgős esetekben és amikor a szövetséggyűlés nem ülésezik, a szükséges csapatokat mozgósíthatja s azokkal rendelkezhetik, avval a feltétellel azonban, hogy a szövetséggyűlést azonnal összehívja, ha a behívottak létszáma meghaladja a 2000-et, vagy a behívottak 3 hétnél tovább maradnak fegyverben.»

«Intézi a konföderáció pénzügyeit, előterjeszti a költségvetést és a zárszámadásokat.»

Végül »a szövetséggyűlés minden rendes évi ülésén *jelentést* köteles előterjeszteni működéséről, a konföderáció belső és külső helyzetéről és a szövetséggyűlés figyelmét felhívni azokra a kérdésekre, amelyeknek ren-

dezését a közös jólét érdekében szükségesnek látja.»

Az ügyek vitelének és elintézésének megkönnyítése érdekében a szövetségtanács a munkáját 7 tagja, a 7 szövetségi tanácsos között osztja meg. Mindegyik szövetségi tanácsos egy-egy minisztérium (département) élén áll. A minisztériumok a következők: 1. *politikai*; 2. *belügy*; 3. *igazságügy és rendészet*; 4. *hadügy*; 5. *pénzügy, vám*; 6. *posta, vasút*; 7. *kereskedelem, ipar és mezőgazdaság*.

A szövetségtanács legfontosabb minisztériuma a politikai département, amelynek hatáskörébe a külügyek intézése, az ország külső és belső nyugalmanak biztosítása, a szövetségi választások és népszavazások szervezése, stb. tartozik. Kezdetben a konföderáció elnökét illette a politikai minisztérium vezetése, azonban az elnök személyében történő évenkénti változás mindig sok kívánni valót hagyott különösen a külügyek intézése tekintetében. Az újabban kialakult gyakorlat szerint az elnök más minisztérium élén is állhat, ami biztosítja a külügyek intézése terén az annyira szükséges folytonosságot. E tekintetben a szövetségtanács széleskörű jogokat gyakorol s



lehet mondani abszolút hatalom, mivel a kantonok által nincs korlátozva s azokkal szemben teljes függetlenséget élvez. A többi minisztérium jogköre azonban többé-kevésbé, de mindig korlátozva van a kantonális jogok által s csak ezeknek figyelembevételével vagy azokkal karöltve cselekedhetik.

Említettük, hogy a szövetségtanács 'örködni köteles afelett is, hogy a kantonális törvények vagy rendeletek a konföderáció törvényeivel ne ellenkezzenek. E tekintetben azonban Svájc egész alkotmányos berendezésének egy nagy hibája van, amit az ország kiváló jogásza s államférfiai is elismernek. Ha pl. valamelyik kanton törvényhozási vagy rendeleti úton olyan intézkedést tesz, amelyet a szövetségtanács alkotmányellenesnek deklarál s abban ez esetben, ha a kérdéses kanton nem hajlandó a szövetségtanács határozata előtt meghajolni, ez utóbbinak nem állnak rendelkezésére olyan szervek, amelyeknek segítségével határozatának közvetlenül érvényt tudna szerezni a renitens kantonnal szemben. A konföderációnak joga van ugyan a viszályos ügy békés rendezése érdekében a helyszínre bizottságot küldeni, de ha a kanton továbbra

is makacsul kitart álláspontja mellett, a konföderáció kellemetlen helyzetbe kerül s az illető kantonnal szemben csak két bizonytalan eszköz áll rendelkezésére: 1. megvonhatja a kérdéses kantontól az annak évenként s különböző címen nyújtandó segélyek kiutalását; 2. vagy pedig egy vagy több érdektelen kantonhoz fordulhat fegyveres beavatkozás érdekében. A fenti két eszköz sikeres alkalmazása azért bizonytalan, mivel a renitenskedő kanton lemondhat a konföderáció által nyújtandó segélyről, sőt az is előfordulhat, hogy a fegyveres beavatkozásra felkért kanton sem lesz hajlandó a szövetségtanács kérését a másik kantonnal szemben teljesíteni. A kantonok azonban, az eddig előfordult esetekben, mindig meghajoltak a szövetségtanács fentemlített fenyegetése előtt s bár nehezen, de helyt adtak határozatának.

Meg kell még emlékeznünk a kormány közvetlen felügyelete alatt álló *szövetségi kancelláriáról* is. A szövetségi kancellária a szövetséggyűlés és a szövetségtanács titkársági tennivalóinak ellátásával van megbízva (105. c). Élén a szövetséggyűlés által 3 évenként választott kancellár áll. Feladata a konföderáció tör-

vényeinek, törvényerejű határozatainak és rendeleteinek közzététele. Ezen felül, őt terheli a szövetségtanács határozatainak, körrendeleteinek stb. szétküldése, amelyeket nemcsak a konföderáció elnöke, de maga a szövetségi kancellár is aláír. A kancellária tehát — munkájánál fogva — nemcsak fontos kiegészítő része az egész kormányszerveletnek, de annak vezetője a szövetségi kancellár, Svájc közéletének egyik magasrangú funkcionáriusa.

### **A szövetségi bíróság.**

Svájc federatív és kantonális élete nemcsak a törvényhozó és végrehajtó hatalom sajátos szervezetének, jogkörének tekintetében, de igazságszolgáltatásának organizációja terén is sok eredetiséget és érdekességet mutat. A bíráskodást ugyanis Svájc területén nem hivatásos, kinevezett bírák gyakorolják, hanem, a hosszú évszázadok alatt kifejlődött tradíció szerint, a nép által közvetlenül vagy közvetve választott bírák. Ez az elv érvényesül nemcsak a kantonális bíróságok összetételénél, hanem a konföderáció legfőbb igazságszolgáltatási szervénél, a szövetségi bíróságnál (tri-

büiial fédéral) is, amelynek organizációja, jogköre sok tekintetben eltér a kontinentális bíróságoktól, ezek sorában pedig a mi legfőbb bíróságainktól s lehet mondani, hogy a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett, montesquieui értelemben, valósággal államhatalom.

A szövetségi bíróság nemcsak igazságszolgáltatási funkciókat végez, hanem fontos igazgatási j ogkörrel is fel van ruházva (megalakítja a kancelláriáját, választja tisztviselőit), sőt bizonyos jogalkotási hatalommal is rendelkezik (rendeleteket adhat ki, kantonális hatóságokhoz köriratokat intézhet, belső szervezetét szabályozhatja, stb.).

Maga a bíróság 26 rendes és 9 helyettes bíróból áll, kiket a konfederációnak törvényhozó szerve, a szövetséggyűlés választ 6 évre. A szövetséggyűlésnek az alkotmány értelmében azonban tekintettel kell lenni arra, hogy a bíróságban a három nemzeti nyelv (német, francia, olasz) képviselve legyen. Ez a rendelkezés azonban nem komoly biztosíték, mivel annak garanciájáról az alkotmány egy szóval sem gondoskodik.

A bírák *elmozdíthatatlanok* s addig míg

tisztségük tart, sem fegyelmi, sem bűnvádi úton állásuktól meg nem foszthatok, el nem mozdíthatók. Az általuk elkövetett bűncselekmények esetében is csak egyetlen bizonytalan megoldás lehetséges: parlamentben való szóvátéttel lemondásukat kikényszeríteni, amire különben már példa is volt Svájc történetében.

*A bíróság tagjává választható minden svájci állampolgár, aki a törvényhozási választásokon passzív választójoggal bír.*

A bírák választásának ez a módja kissé fantasztikusnak látszik. Magyarázata a köztudatba begyökeresedett abban a sajátos svájci felfogásban rejlik, amely szerint minden köztisztséget — képzettségre való tekintet nélkül — mindenki előtt nyitva kell hagyni. Éppen ezért nem ritkaság, főképpen a kantonális alsó- és felsőbbfokú bíróságoknál, olyan bírákkal találkozni, akiknek semmi jogi végzettségük nincs.

A bírák választása nincs a kantonok számához kötve s ellentétben a szövetségi kormány tekintetében fennálló alkotmányos megszorítással, a szövetségi bíróság tagjai a kantonokra való tekintet nélkül — tehát egy kantonból többen is — választhatók. A hat

évenkénti választás ma már tisztán formális s csak arra jó, hogy a szövetséggyűlést időnként megzavarja, mivel a bíróság, tagjait a törvényhozó testület az általános gyakorlat szerint mindig újra megválasztja. A szövetséggyűlésnek ez a választási jogköre azonban súlyos kellemetlenségekkel járhat, *különösen ma, amikor az aránylagos választási rendszer a baloldali politikai pártok (szocialisták) előretörésének tág teret enged.* Éppen ezért könnyen megtörténhetik, hogy pár kiváló bíró, akik különben egyik párt színeihez sem tartoznak, kiesik valamelyik választáson, vagy pedig üresedés esetén — politikai okokból — alkalmatlan egyének kerülnek a konföderáció legfőbb igazságszolgáltatási szervének pozícióiba. A legutóbbi választások tapasztalatai nem sok jóval kecsegtetnek s újból előtérbe tolták a bírák választásának kérdését, *amelynek jelenleg egyedüli garanciája a nép s a politikai pártok józansága és a közérdek minél hathatósabb munkálása.*

A szövetségi bíróság tagjai sem a konföderáció, sem a kantonok közéletében tisztséget nem viselhetnek, a bírói tiszt mellett más foglalkozást nem gyakorolhatnak, nyereszke-

dési célból alakult vállalatokban igazgatósági, felügyelőbizottsági tagok nem lehetnek. Ez a tilalom nem vonatkozik a helyettes bírákra.

A bíróság elnökét és alelnökét két évi időtartamra a szövetséggyűlés választja. A bíróság tagjai tisztségük elfoglalása előtt a szövetséggyűlés előtt esküt tesznek.

A bíróság mellett kancellária működik, amelynek szervezése a bíróság kizárólagos jogkörébe tartozik. Tagjai: 6 bírósági tisztviselő (8000-11.000 fr. évi fizetéssel), 8 titkár és megfelelő számú segédszemélyzet. A bírósági tisztviselőket és titkárokat, akik jogvégezett egyének közül kerülnek ki, titkos szavazással 6 évre, a többieket pedig 3 évre maga a bíróság választja s felettük ugyanolyan fegyelmi hatóságot gyakorol, mint a kormány saját tisztviselői felett. A bűnügyekben való eljárás előkészítése céljából pedig, bíróságon kívül állók közül, két vizsgálóbíró, esetleg rendkívüli vizsgálóbírót is választ.

A kormányt a bíróság előtt a szövetség-tanács által kinevezett *főügyész* képviseli, aki a kormány mellett Bernben székel s csak szükség esetén megy át a bíróság székhelyére.

A bíróság székhelye a Léman-tó partján

fekvő Lausanne, amelyet a szövetséggyűlés hosszú viták után azért választott, hogy a legfőbb bíróságot kivonja Bern politikai befolyása alól s egyben francia Svájc kívánságának is eléget tegyen.

A szövetségi bíróságnak hatásköre és illetékessége rendkívül komplikált. *Nemcsak a közjogi jellegű vitás ügyeknek legfőbb bírósága, de a polgári és büntetőperek bizonyos csoportja tekintetében is hatáskörrel bír, sőt a közigazgatási bíráskodás körébe vágó ügyek jó része szintén jurisdikciója alá tartozik.*

A bíróság három fő szekcióból áll: Az egyik (bírák száma 10) közjogi és közigazgatási peres ügyek eldöntésével, a másik kettő (bírák száma 8-8) általában magán- és büntetőjogi perek elbírálásával foglalkozik. E három szekción belül alakulnak meg a bíróság különböző szervei, osztályai és tanácsai. így: a 10 tagú közjogi, 5 tagú közigazgatási osztály, csődügyek tanácsa, továbbá büntetőügyekben a 3 tagból álló vádtanács, valamint a 3 tagú büntető tanács, amelyben mind a 3 nemzeti nyelvnek képviselve kell lenni. Ezeken felül egy 5 tagból álló szövetségi büntető bíróság (cour pénale fédérale) és egy 5 tagú semmisítőszék (cour



de cassation). A bíróság felsorolt közjogi, közigazgatási, magán- és büntetőjogi szekcióit, illetőleg tanácsait, maga a szövetségi bíróság két-két évre alakítja meg. A tanácsok működésének módját, valamint ügkörét szintén ő állapítja meg.

A bíróság teljes ülésen intézi: 1. a jogkörébe tartozó kinevezéseket; 2. belső szervezetének kérdéseit; 3. a törvény által teljes ülés elé utalt ügyeket; 4. a kantonális hatóságokhoz intézendő köriratok, rendeletek stb. tartalmának megállapítását; 5. két szekció között esetleg felmerült hatásköri összeütközés kérdését. A teljes ülés csak akkor határozatképes, ha azon a bíróság tagjainak legalább  $\frac{2}{3}$ -a jelen van.

Vizsgáljuk meg nagy vonásokban azokat az ügyeket, amelyeknek eldöntésére és intézésére a bíróság jogköre kiterjed.

1. *A szövetségi bíróságnak, mint közjogi bíróságnak hatásköre kiterjed:*

*L* A szövetségi és kantonális hatóságok között felmerült hatásköri összeütközések, valamint

2. a különböző kantonok között felmerült közjogi jellegű vitás ügyek eldöntésére;

3. az olyan egyéni panaszok elbírálására, amelyek az alkotmány, a nemzetközi jog és a konkordátumok megsértéséből származnak. A panaszoknak ez utóbbi esetben kantonális határozatok vagy rendeletek ellen kell irányulni (alk. 113. c).

A bíróság hatásköre, ezeken a legfontosabb eseteken felül, még számos más közjogi jellegű vitás esetre is kiterjed. Vannak azonban olyan közjogi jellegű vitás esetek is, amelyek az alkotmány értelmében nem a szöv. bíróság, hanem a kormány, fellebbezés esetén pedig a szövetséggyűlés elé tartoznak.

A szövetségi bíróság és a kormány, illetőleg a szövetséggyűlés között felmerült hatásköri összeütközések eldöntésére külön alkotmányos szerv nincs s azoknak megoldása kizárólag a két államhatalom megegyezésétől függ.

II. *A szövetségi bíróságnak, mint közigazgatási bíróságnak hatásköre kiterjed:*

1. Federatív adóügyekben hozott határozatok; valamint

2. közjogi biztosítékok ügyében federatív hatóságok által hozott határozatok ellen beadott panaszok; továbbá

3. az 1928. jún. 11-iki törvény (közigazga-

tási bíraskodás) függelékében taxatívén felsorolt esetek (pl. posta, telefon, vízierők hasznosítása, biztosítás stb.), eldöntésére.

A szövetségi bíróságnak, mint közigazgatási bíróságnak a múlt évben organizált hatásköre meglehetősen szűk keretek között mozog. Ennek magyarázata főképpen abban rejlik, hogy a közigazgatási jellegű panaszok egyrészének eldöntési joga továbbra is a szövetségi tanács (kormány) jogkörében maradt.

III. *A szövetségi bíróság, mint polgári bíróság jár el:*

1. *a)* A konföderáció és a kantonok között; *b)* természetes, valamint jogi személyek és a konföderáció között felmerült magánjogi perekben, ha a pertárgy értéke legalább a 4000 fr.-t eléri; továbbá *c)* a kantonok között; *d)* természetes, valamint jogi személyek és a kantonok között keletkezett peres ügyekben, ha a pertárgy értéke a 4000 fr.-t eléri (ezekben az esetekben a hatásköre kizárólagos);

2. a különböző kantonok községei között felmerült s a községi illetőséget érintő kérdésekben;

3. a szövetségi törvényhozás által hatáskörébe utalt magánjogi peres ügyekben; végül

4. azokban az esetekben, amelyekre nézve valamely kanton alkotmánya vagy törvényhozása hatáskörét megállapítja, amihez azonban a szövetséggyűlés jóváhagyása szükséges, valamint mindazokban a peres ügyekben, amelyeket a felek közös megegyezéssel eléje visznek, de csak akkor, ha a pertárgy értéke a 10.000 fr.-t meghaladja.

IV. *A szövetségi bíróság, mint büntetőbíróság jár el:*

1. A szövetségi alkotmány és törvényhozás által hatáskörébe utalt büntetőügyekben;

2. a kantonális alkotmányok és törvényhozások által hatáskörébe utalt s a szövetséggyűlés által jóváhagyott ügyekben.

A szövetségi bíróság büntetőügyekben vagy mint esküdtbíróság, vagy pedig mint rendes bíróság jár el.

A) Mint esküdtbíróság (cour d'assises) jár el:

1. a konföderációval szemben elkövetett hazaárulás, vagy a federatív hatóságok elleni lázadás és erőszak eseteiben;

2. a nemzetközi jogszabályok ellen elkövetett büntett vagy vétség esetében (pl. idegen államfő elleni bűncselekmény);

3. azokban a politikai bűntettekben és vétségekben, amelyek a szövetségi hadsereg fegyveres beavatkozását tették szükségessé;

4 végül valamely szövetségi hatóság által kinevezett tisztviselő terhére kimutatott tények esetében, ha az illető hatóság e tekintetben a bírósághoz fordul (alk. 112. c.).

*Az esküdtszék a szövetségi bíróság büntetőtanácsából és 12 esküdtből alakul* Az utóbbiakat a nép választja 6 évre. Ebből a célból a konföderáció területe három esküdtszéki kerületre oszlik. Minden 1000 lélekre egy esküdt esik. Esküdtté választható minden svájci állampolgár, aki a törvényhozási választásokon passzív választójoggal bír. Kivéve mégis: a konföderáció vagy kantonok adminisztratív vagy bírósági hatóságainak magasabb rangú tagjait, továbbá alkalmazottait (itt a községek tisztviselői kivételt alkotnak), valamint a bíróságok elnökeit, az igazságügyminiszter képviselőit és végül az egyházi személyeket.

Az esküdtszéki tisztség elfogadása kötelező. Kivételt csak a 60. életévet betöltötték s az állandóan betegek képeznek.

A kantonális kormányok a megválasztottak lajstromát közlik a szövetségi bírósággal,

amely a 3 kerület listáját összeállítja s azt a hivatalos lapban közzététi.

Minden esküdszéki tárgyalás előtt a bíróság büntetőtanácsa, nyilvános ülésen, a kérdéses esküdszéki kerület esküdtei közül sorshúzással 54-et választ s azoknak nevét a konfederáció főügyészével, a vádlottal és védőjével közli. Úgy a főügyész, mint a vádlott 20-20 esküdtet utasíthat vissza. Ha a visszautasítások száma nem éri el a 40-et, a bíróság büntetőtanácsa sorshúzással jelöli ki a fennmaradt nevekől a szükséges 14 esküdtet, akik közül kettő pótesküdt. A bíróság büntetőtanácsa jelöli ki minden esetben az esküdszéki tárgyalás helyét, amelynek azonban abban az esküdszéki kerületben kell lenni, ahol a bűncselekmény elkövetetett. Az ülések nyilvánosak, a tárgyalás szóbeli.

B) A szövetségi bíróság, mint rendes büntetőbíróság jár el: Mindazokban az esetekben, amelyek a szövetségi törvények értelmében hatásköre alá tartoznak s nincsenek kifejezetten az esküdszék elé utalva.

A szövetségi bíróság a jurisdikciója alá tartozó esetek egy részében mint kizárólagos bíróság, másokban mint fellebbviteli vagy pe-

dig mint semmisítőszék (cour de cassation) jár el. Mint semmisítőszék jár el pl. a szövetségi esküdtszék, vagy a büntetőtanács ítéletei, a vádtanács végzései, stb. ellen beadott semmisségi panaszok esetében. Hatásköre tehát — mint láthatjuk — rendkívül zavaros, úgy hogy joggal mondhatjuk, hogy *a szövetségi bíróság a világ egyik legkomplikáltabb bírósága*, annál is inkább, mivel nagyrészen magába sűríti mindazt a hatáskört, amely pl. nálunk a különböző fokú polgári és büntető bíróságok, a közigazgatási bíróság, hatásköri bíróság között arányosan oszlik meg. Természetesen, a szövetségi bíróság jogköre érintetlenül hagyja a kantonális igazságszolgáltatást mindazokban az esetekben, amelyek federalis törvényeket, alkotmányt nem érintenek.

Meg kell még, mint különlegességet említenünk, hogy nemcsak a bíróság, illetőleg annak szekciói, tanácsai stb. előtt folyó tárgyalások *nyilvánosak*, hanem nagyon kevés kivétellel, *a bíróság tanácskozásai és határozathozatalai is*. A bíróság határozatait különben abszolút szótöbbséggel hozza, kivételek azonban itt is vannak. A bírói határozatokban — ellenében a mi rendszerünkkel — névszerint fel

vannak sorolva azok a bírák, valamint külön véleményük, akik a hozott határozat ellen szavaztak. A bíróság határozatainak végrehajtása, a szövetségtanács ellenőrzése mellett, már a kantonok feladata.

A szövetségi bíróság működéséről minden évben jelentést tesz a szövetséggyűlésnek.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A szöv. bíróságra vonatkozó főbb jogforrások: 1874. évi alkotmány, 1851., 1893., 1889., 1895., 1911., 1919., 1921., 1928. évi törvények, valamint az 1928. évi réglement.



## **Alkotmány revízió.**

Minden alkotmánynak az a célja, hogy a nemzetnek, mint egésznek, valamint tagjainak életműködését meghatározott keretek között lehetővé tegye és azt biztosítsa. Az alkotmány éppen ezért nemcsak a nemzetet alkotó egyesek alapjogait, a közhatalomban való részvételét írja körül, de meghatározza az állami élet legfőbb szerveinek — törvényhozó, államfői, végrehajtó s esetleg bírói hatalomnak — jogkörét, egymáshoz való viszonyát is. Ahány nemzet, annyi konstitúció. Míg az egyik berendezésében szigorúan körülírt elveken nyugszik, a másik viszont évszázados tradíciókban, szokásokban gyökerezik s onnan meríti erejét. Itt a nép közvetlen szuverenitásán épül fel, amott ellenben már csak a nép közvetett részvételét teszi lehetővé az állami élet irányításában, sőt nem egyszer egyik vagy másik államhatalom túlsúlyát vagy legalább is

annak lehetőségét biztosítja a többiek rovására.

Az alkotmányok általában az élet követelményeinek és szükségleteinek megfelelően készülnek, amiért is szerkezetükben nem lehetnek állandóak, de az életviszonyok alakulásával folytonosan kisebb-nagyobb változásnak, átalakulásnak vannak kitéve. Ezért minden nemzetnek fontos érdeke, hogy konstitúciójának átfómálódása megrázkódtatás nélkül történjék s az állami élet, berendezésében, minden nehézség nélkül alkalmazkodjék az élet diktálta szükségességekhez és követelményekhez.

Az előző fejezetekből láhattuk, hogy Svájc szövetségi alkotmánya a népakarat megnyilatkozásának úgy törvényhozási téren, mint kormányzás és bíraskodás tekintetében a lehető legtágabb teret engedi s a népjogokat részletesen körülírja. Az állami élet szerkezetét, működésének területét azonban az alkotmány e pontos körülírással nem zárja le, nem merevíti meg, hanem bizonyos rendelkezésekkel minden időben lehetővé teszi a konstitúció revízióját, azaz az élet körülményeihez való simítását, mégpedig oly eredeti formában, amelyre példát az európai országokban sehol sem találunk.

A svájci szövetségi alkotmány, a nép és a kantonok közreműködésével, kettős revíziót: *teljes és részleges revíziót* ismer.

*Teljes revízió.* Ha a szövetséggyűlés az alkotmány teljes revízióját határozza el s erre vonatkozó javaslatát elfogadás végett a nép és a kantonok elé terjeszti s ha azt azok elfogadják, az alkotmány teljes revíziójáról beszélünk. Ez történt pl. 1874-ben, amikor a szövetséggyűlés által előterjesztett s a régi 1848-as konstitúciót alapjaiban módosító alkotmányt a nép 340.199 szavazattal 198.013 ellen s 14 és  $y_2$  kanton 7 és % ellenében elfogadta. 1872-ben azonban a szövetséggyűlésnek ugyanez a kísérlete, az alkotmány centralisztikus jellege miatt, a népszavazáson csúfosan megbukott. Előfordulhat az is, hogy a szövetséggyűlésnek csak egyik háza akarja a teljes revíziót, a másik ellenben nem, vagy pedig 50.000 szavazati joggal bíró svájci polgár kéri az alkotmány teljes revízióját. Ezekben az esetekben azt a kérdést, *vajjon az alkotmány revidiálandó-e vagy sem, népszavazás alá kell bocsátani.* Ha egyik vagy másik esetben a népszavazáson résztvevő polgárok többsége *igen-nel* felel, úgy a szövetséggyűlés mindkét házát (nemzeti és az államok

tanácsát) az alkotmány revidiálása érdekében újra kell választani (alk. 120. c.).

*Részleges revízió.* Érdekes, hogy 1891-ig a népnek csak az alkotmány teljes revízióját volt joga kezdeményezni s annak részleges revízióját nem indítványozhatta. 1884-ben indítványt tett. Végül, pár év és nehéz harcok után, 1891-ben sikerült keresztülvinni az alkotmánynak olyan értelmű módosítását, amely a népnek megadja a jogot arra, hogy az alkotmány részleges módosítását is kezdeményezhesse. A népnek ez a joga, illetőleg annak gyakorlása azonban nem vezet a szövetséggyűlés feloszlásához s újraválasztásához, mint az előbbi esetben.

Részleges revíziónak, akkor van helye, ha az alkotmány valamely *cikkének* eltörléséről, módosításáról, vagy esetleg egy új alkotmány-cikk elfogadásáról van szó. Ez történhetik úgy a szövetséggyűlésnek (parlamentáris kezdeményezés), mint a népnek kezdeményezésére. A nép kezdeményezéséhez 50.000 szavazatra jogosult polgár aláírása szükséges. A kezdeményezés történhetik általánosságban szer-

kesztett javaslat, vagy pedig teljesen pontos szöveg alakjában. Az első esetben a szövetséggyűlés vagy helyesli, vagy nem a részleges revíziót. Ha helyesli, úgy maga formulázza meg a kérdéses alkotmánycikket s azt terjeszti elfogadás vagy visszautasítás végett a nép és a kantonok elé; ha pedig azt nem helyesli, úgy mindenekelőtt a revízió szükségességének kérdése kerül a nép elé s ha a nép a revízió szükségessége mellett dönt, úgy a szövetséggyűlés a népszavazás értelmében fog a revízió tekintetében eljárni.

Abban az esetben pedig, amikor a népi kezdeményezés pontos javaslat formáját ölti s a szövetséggyűlés avval egyetért, akkor maga az előterjesztett javaslat lesz a nép és a kantonok döntésének alávetve. Ha pedig a szövetséggyűlés azt nem helyesli, úgy ellenjavaslatot szerkeszthet vagy pedig indítványozhatja a kezdeményezett revíziós javaslatnak elvetését (alk. 121. c.).

A maga egészében vagy részben revidiált alkotmány csak úgy nyer jogerőt s akkor lép életbe, ha a népszavazásban résztvevő polgároknak és a kantonoknak többsége azt elfogadta. Minden kanton népszavazási ered-

menyét az illető kanton szavazatának kell tekinteni (123. c).

Az alkotmány revíziójának ez a módja erős mértékben növeli Svájcban két tényezőnek jelentőségét, amelyek e tekintetben nagy szolgálatot, de sok bajt is okozhatnak az országnak. Ez a két tényező: *a sajtó és a politikai egyesületek*. Nagyon jól tudhatjuk, sőt saját bőrünkön is tapasztalhattuk, hogy a nemzeti életnek ez a két faktora milyen szerepet töltött és tölt be a XIX és XX-ik században s milyen szerepet tölthet be különösen ott, ahol mint a közvélemény alakításának, formálásának kohója, a legnagyobb könnyűséggel gyakorolhat befolyást az alkotmány olyan értelmű megváltoztatására, amely nem egyetemes nemzeti, de osztály- vagy pedig pártérdekeket szolgál s minden nehézség nélkül tetőtől-talpig felboríthatja az egész kormányzati rendszert. Ennek Svájcban egyetlen korlátja *a nép erkölcsi józan-sága és politikai iskolázottsága*. Ez a sajátos s a svájci népben lakozó morális erő eddig megakadályozott minden olyan alkotmány-módosítást, amely nem közérdekre, hanem párt- vagy osztályérdekek megvalósítására törekedett.

Az alkotmány revíziójának ez a módja azonban nem ment támadásoktól s éles kritikát vált ki különösen jogászörökben. Ennek egyik legfőbb oka az, hogy a nép kezdeményezési jogának, a szövetségi törvényhozás tekintetében, jóformán semmi korlátozása nincs, mivel a svájci federatív alkotmányban mindig lehet olyan rendelkezéseket találni, amelyekbe minden népi kezdeményezést be lehet göngyölni s egy alkotmánycikk formájában elfogadás végett a nép és a kantonok elé vinni. A nép e jogának egyedüli jogi korlátja az, hogy minden revízióhoz a szavazó polgároknak és a kantonoknak többsége szükséges.

Nagyon helyesen mondja munkájában *Berney*, volt lausannei professzor, hogy «*a svájci nép a kezdeményezési jogával minden téren tetszése szerint kormányozhatja magát. Törvényt hozhat, büntető kódexet alkothat, idegeneket honosíthat, amnesztiát adhat, kölcsönöket köthet, állami adósságokat konvertálhat, szubvenciókat engedélyezhet, szerződéseket köthet és felmondhat, háborút indíthat, békét köthet, vámokat emelhet, adókat törölhet el, ítélezhetik, bírósági határozatokat megsemmisíthet, bárkit halálra ítélhet, hatóságai ellen fordulhat, visszautasíthatja azok*

*jelentéseit, elvehet tőlük minden hatáskört és így tovább, azaz mindent megtehet, csak egy feltételt kell teljesítenie: ez irányú akaratát az alkotmányba bevételni.»*

Ez mind igaz. A svájci nép azonban — legalább is a tények ma még azt mutatják — nem fog visszaélni e jogilag korlátlan hatalmával s határozataiban mindig szem előtt fogja tartani a nemzet egyetemese és jól felfogott érdekeit. Valamikor Franciaországról mondták, hogy *«monarchie absolue tempérée par des chansons»,* ugyanígy mondhatjuk ma svájci demokráciáról, hogy *démocratie tempérée par le bon sens,* józan ész által mérsékelt demokrácia. Valóban, a svájci demokrácia józan ész által korlátolt és mérsékelt demokrácia, amelyben *egyedül a köz józansága és nevelése alkot gátat és szolgál biztosítékul minden éretlen politikai törekvéssel és pártszeszéllyel szemben.* A nép kezdeményezési joga ugyanis eddig nem mutatkozott felforgató eszköznek s e tekintetben történt szocialista éretlen kísérletezések már több ízben teljes vereséggel végződtek.

A kantonális alkotmányok revíziójával a referendum intézményével és a népközkezdemé-nyezési joggal kapcsolatban fogunk foglalkozni.



## A kantonok.

A svájci konföderáció 25 kantonból tevődik össze.<sup>1</sup> A szövetségi alkotmány revíziója nélkül sem új kantont alkotni, sem közülük valamelyiket megszüntetni nem lehet. Viszont maguk a kantonok sem léphetnek ki a konföderációból, amely különben függetlenségüket és területi épségüket úgy más kantonokkal, mint a külfölddel szemben garantálni s megvédeni köteles.

Mindegyik kanton és félkanton egy-egy állam. Szuverenitásukat azonban a konföderáció alkotmánya több vonatkozásban korlátozza. 1848 előtt a kantonok szuverenitásának ez a korlátozása nem volt meg s azok, többek

<sup>1</sup> Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwald (Obwald, Nidwald), Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel (város és vidéke), Schaffhausen, Appenzell (a két Rodes), St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Vaud, Valais, Neuchatel, Genf.

között, nemcsak külön hadsereggel rendelkeztek, de pénzt is verethettek, követeket küldhettek és fogadhattak. Ma már ezek a jogok a konföderációt illetik, ami azonban nem jelenti azt, hogy a kantonok, mint államok, megszűntek s teljesen beilleszkedtek, beolvadtak a konföderáció gépezetébe. Távrolról sem. A 25 kantonnak ma is megvan az egymástól eltérő, érdekes álladalmi berendezése, *amelynek keretében mindegyik államocská népe teljes öntudattal folytatja sajátos politikai, gazdasági és szociális életét, fejleszti demokratikus intézményeit s tökéletesíti politikai organizációját.* Éppen ezért Svájc politikai berendezésének térképe sok tarkaságot mutat s színeiben — a népességnek faji, vallási, erkölcsi, stb. jellege szerint — vidékenként változik.

Nem akarjuk az egyes kantonok alkotmányos organizációját külön-külön ismertetni, mivel ez messze túlhaladná tanulmányunk célját s megelégszünk pár szempillantást vetni a különböző konstitúciókra, amelyek a szövetségi alkotmány «árnyékában» szabályozzák a svájci konföderáció 25 államának sajátos politikai, életét.

Mindenekelőtt ki kell emelnünk, hogy min-

den kanton alkotmányos berendezése a *nép-szuverenitás* elvén nyugszik. Ez, többek között, a törvényhozó hatalomnak vagy *közvetlenül a nép általi*, vagy pedig — a referendum és a népkedzdeményezési jog intézménye által erősen korlátozva — a *képviselési rendszer* alapján való gyakorlását jelenti.

A kantonoknak éppen ezért két csoportját különböztethetjük meg: Egyikbe tartoznak azok a kantonok, amelyekben a nép *szabad ég alatt tartott nemzetgyűlésein* (Landsgememdék) *maga hozza törvényeit s választja kormányzati, közigazgatási közegeit*; a másikba pedig azok, amelyekben a törvényhozó hatalmat a nép által választott, de a népnek biztosított jogok által hatalmi körében többé-kevésbé korlátozott, törvényhozó testületek gyakorolják.

Az előbbi rendszer ma már csak azokban a kantonokban van meg, amelyeknek múltja, területe, népességének csekély volta még lehetővé teszi a törvényhozásnak és kormányzásnak ily módon való gyakorlását. Az utóbbi szisztéma pedig a terület és népesség tekintében nagyobb kantonokban divatozik.

A kantonális törvényhozó testületek (Landrath, Grand-Conseil) képviselőinek száma

különben kantonok szerint változik. A genfi köztársaságban pl. számuk eléri a százat.<sup>1</sup> Szervezetük, összetételük, választási módjuk, jogkörük és tanácskozási rendjük sem egyforma s azok az egyes kantonális alkotmányokban különféleképpen nyernek szabályozást.

Az egyes kantonoknak azonban nemcsak törvényhozásuk van sajátos módon szervezve, de a végrehajtó hatalmat képviselő kormányuk is (conseil exécutif, conseil d'Etat, Begierungsrat h) úgy összetételében, mint hatáskörében sok érdekességet mutat.

Míg az egyéb európai országokban a kormány tagjai, a miniszterek, az államfőtől nyerik kinevezésüket s legtöbb esetben a törvényhozó testület tagjai közül választatnak, addig a svájci kantonokban *a kormány tagjait közvetlenül a nép választja*. Ez a rendszer már a legrégebb időktől fogva megvolt azokban a kantonokban, amelyeknek állami berendezése a tiszta demokrácia elvein épült fel. Viszont másokban, kezdetben a törvényhozó testületet illette meg a kormány kinevezésének a joga s

<sup>1</sup> Érdekes megemlíteni, hogy *Klapka* magyar tábornok 1856-57-ben képviselője volt a genfi kanton parlamentjének.

csak 1846-tól, amikor is a genfi radikális párt e jogot a népre ruházta, kezdték az egyes kantonok alkotmányukat ilyen értelemben megváltoztatni. Ma már csak két kanton (Valais és Fribourg) van, ahol a kormány választásának és kinevezésének joga nem közvetlenül a népet, hanem a törvényhozó testületet illeti. A kormányok tagjainak politikai és jogi felelőssége itt is — éppen úgy, mint azt a konföderáció alkotmányának vizsgálása alkalmával láthattuk — ismeretlen fogalom s az egyes miniszterek, a parlamenti pártok ellenére is, mindaddig helyükön maradnak, míg mandátumuk határideje le nem telik.

Érdekes, hogy a nép, kormányának tagjaival szemben erősen konzervatív. Nem szereti vezetőit csereberélni s az esetek legnagyobb részében újra választja azokat mindaddig, míg csak tisztességüktől önként vissza nem vonulnak. Valóban, nagyfokú hanyagságot vagy munkaképtelenséget kell mutatni azoknak a kormányférfiaknak, akiket a nép nem választ újra s helyüket másokkal tölti be. Vannak azonban olyan kantonok is, ahol a népnek joga van a törvényhozó testület feloszlatására s a kormány tagjainak elmozdítására is.

A kormány nép által való választásának az az előnye, hogy a törvényhozó és végrehajtó hatalmat függetleníti egymástól, kizár minden parlamenti krízist. A kormányt mentesíti a politikai pártfüggéstől s egyben szoros kapcsolatot létesít a nép és a közügyek intézői között. Viszont e rendszernek megvan az a nagy hátránya, hogy a kormányzati ügyek vitelét olyan egyénekre bízhatja, akik a tömeg előtt népszerűek ugyan, de egyéni képességük nem üti meg a kormányzáshoz megkívánt kellő mértéket.

A kantonális kormányok tagjainak száma 5 és 11 között változik. A törvényhozó testület ülésein résztvehetnek, ott *tanácskozási joguk* is van, szavazati joggal ellenben nem bírnak. Működésük időtartama 3-4 év. A lucerni és berni kantonok alkotmánya azt is kimondja, hogy a kormány összeállításánál a kisebbségi pártokat is figyelembe kell venni. Ez az elv különben — lehet mondani — a kantonok legnagyobb részében ma már gyakorlatilag elismérésre talált.

Érdekes, *Solothurn* alkotmánya szerint pl. nemcsak a kanton törvényhozó testületének ülései nyilvánosak, de a kormányának ülései is,

amiért is az erre vonatkozó időpontot mindig idejében közhírré kell tenni. *Grisons-nek* szintén van egy eredetisége: kormányának tagjai csak kétszer választhatók újra. *Ez az egyedüli kanton különben, ahol a miniszteri székben nem szabad s nem is lehet «megöregedni».* *Thurgau* alkotmányának pedig az a jellemző sajátossága, hogy a népnek joga van, 5000 választó kérelmére, a kormány egyes tagjait elmozdítani.

Több kísérlet történt már az iránt is, hogy a konföderáció kormányát, a szövetség-tanácsot, ne a szövetségi törvényhozó testület (a nemzeti tanács és államok tanácsa), hanem közvetlenül a nép válassza. Valahányszor a szövetségi kormány működése elégedetlenséget vált ki, főképpen a centralizáció hívei, újból és újból napirendre hozzák a kérdést s azt, mint a baj legjobb orvosságát ajánlják. Ez a megoldás azonban — ellenére annak, hogy az a kantonok életében többé-kevésbé beválik — a konföderáció életében minden valószínűség szerint sok bajnak, kellemetlenségnek lenne okozója, mivel megbontaná azt az egyensúlyt, amely ma — faji, nyelvi és vidéki szempontok figyelembevételével — a szövetségi kormány eredményes működését biztosítja.

A kantonális kormányok élén egy-egy elnök áll, akit a kormány tagjai saját kebelük-ből egy évre választanak. Újra csak tisztségé-nek egy évi megszakítása után választható. Helyettese az alelnök.

A kormányzati ügyek intézése az egyes départment-ek között oszlik meg. A genfi köztársaságnak pl. 7 départment-je van (köz-oktatásügy, pénzügy, ipar- és kereskedelemügy, igazságügy, belügy, földművelésügy, közmunka-ügy), amelyeknek élén a kormánynak egy-egy tagja áll. A kormány minden évben jelentést tartozik működéséről a törvényhozó testület elé terjeszteni.

A kantonális kormányzati és közigazga-tási tisztviselők kinevezése a kantonok leg-nagyobb részében a kormány jogkörébe tar-tozik. A főbb tisztviselőket azonban, pl. a prefektusokat, a nép választja.

A szavazati jog feltételeit, valamint annak gyakorlását a kantonális alkotmányok külön-féleképpen rendezik. A nőknek szavazati joguk nincsen. Érdekes, hogy a szavazati jog gyakor-lása egyes kantonokban fakultatív (francia Svájc), viszont másokban (főképpen a német nyelvű kantonokban) kisebb nagyobb büntetés



terhe mellett, kötelező. A kantonok nagy része ma már az arányos képviseleti rendszert fogadta el, viszont vannak olyanok is, amelyek még többségi rendszerrel választanak. Egyik sem tökéletes, mind a kettőnek megvannak az előnyei és hibái.

E rövid ismertetésből láthatjuk, hogy a kantonok állami berendezése meglehetősen komplikált s az kantonok szerint változik. A sok kis államocska természetesen egész sereg kormányzati, adminisztratív és bírósági organizációt igényel, amelyek bizony, nem egy esetben, a lakosság erős megterhelését is jelentik. Hogy a kantonális rendszer e tekintetben hová vezet, azt pár adattal világosan illusztrálhatjuk: Svájc 25 kantonának jelenleg *nem kevesebb, mint 2582 parlamenti képviselője van.* Ez a szám a konföderáció törvényhozásának tagjaival 3094-re emelkedik. *A különböző kormányok tagjainak száma eléri a 172-t.* Valósággal amerikai jellegű számok, különösen, ha azokat az ország összlakosságának számával hasonlítjuk össze, amely az 1920 évi népszámlálás adatai szerint csak 3,880.320 lelket tüntet fel,

## Landsgemeindék.

A svájci demokráciának egyik legeredetibb és legérdekesebb intézménye az ú. n. Landsgemeinde. Bátran mondhatjuk, hogy *alpesi virág*, mert sehol egész Európában nem találhatunk hozzá hasonló politikai intézményt. Valósággal tükre a Rousseau-féle tiszta demokráciának, amely, néhány esztendő megszakítással, már 6 század óta él és virágzik a svájci alpok között. *Egy kanton polgárai összességének politikai gyülekezetét, nemzetgyűlését jelenti*, amely 1848 előtt mindent megtehetett, amit saját érdekében jónak, hasznosnak és kívánatosnak tartott. Törvényeket hozhatott és törölhetett el, kormányt választhatott, bírói funkciókat gyakorolhatott, egy szóval az álladalmi élet minden területén korlátlan szuverenitással bírt. Svájcnak szövetséges állammá való átalakulása, azaz 1848

pen úgy, mint a többiek, szuverenitásuk egy részét a konföderációra ruházták, eredeti jellegüket azonban ennek ellenére megtartották, úgy hogy ma is joggal tekinthetjük azokat *a népmindenhatóság, a közvetlen népuralom megtestesítőinek.*

A rendelkezésre álló adatok szerint az első Landsgemeinde a XIII-ik század végén, 1294-ben ült össze, amelyen Schwyz szabad lakói eskü alatt kötelezték magukat bizonyos szabályok megtartására ingatlanjavarok elidegenítése és adóztatás tekintetében. Minden valószínűség szerint *Unterwald* és *Uri* vidékének ez időben már szintén megvolt a maga Landsgemeinde-je, sőt joggal hihető, hogy e három »primitív kanton« által 1291-ben kötött *örök szövetségi paktumot*, amely a svájci konföderációnak alapköve, a három völgy lakóinak népgyűlése ratifikálta. Később *Zug, Glarus, Appenzell* lakói, a fenti völgyek mintájára, szintén így szervezték meg kezdetleges állami berendezésüket és mint a tiszta demokráciának első formái éltek a középkornak hűbéri-séggel és abszolutizmussal telített légkörében

A Landsgemeindeken való részvételi korhatár kezdetben a 14-ik életév volt. A XV-ik

században e korhatárt 16 évre emelték fel. Bizonyos azonban, hogy 1291-ben és 1315-ben a 14 éves gyermekek még együtt szavaztak apjukkal és nagyapjukkal. A májusi nagy Landsgemeindék, amelyeken való megjelenés kötelező volt, mindig díszes keretek között zajlottak le s azokat legtöbbször egy ú. n. Nachgemeinde követte. Ezen a nép rendszerint azokat az ügyeket intézte, amelyeket a májusi nagygyűlésen nem tárgyalhatott vagy pedig amelyek azóta keletkeztek. A gyűlések különben szabad ég alatt tartattak s a nép az ország legfőbb magisztrátusa, az általa választott *Landammann* körül köralakban helyezkedett el. A Landsgemeinde mindig vallásos szertartással s a Landammann beszédével kezdődött, amely utóbbi nem egyszer valóságos trónbeszédhez hasonlított.

Természetesen kezdetben e nemzetgyűlések rendje és azoknak lefolyása törvényileg szabályozva nem volt. Az első törvényt e tekintetben Appenzell-ben 1525-ben hozták, amely a Landsgemeinde-ülések rendzavaróit pénzbüntetéssel sújtotta. Schwyz-ben a rendzavarók, nyilvánosság előtt, Istentől s a kanton vezetőitől bocsánatot tartoztak kérni.

Nidwald-ban pedig büntetésből a Ring közé-  
pére kellett térdelniök s öt Miatyánk-ot és öt  
Üdvözlégy-et mondani. Különösen a gyűlések  
vitáinak irányítása ütközött sok nehézségbe,  
ami nem egyszer sok zavarra vagy meggondo-  
latlan határozatok hozatalára vezetett. Egye-  
sek a gyűlések zavartalan lefolyását az egyéni  
kezdeményezési jog megszorításával akarták  
biztosítani s azt kívánták, hogy minden javas-  
lat a Landsgemeinde összeülése előtt egy  
tanácsnak legyen alávétve; mások viszont  
az egyéni szabadság mellett kardoskodtak s  
ragaszkodtak ahhoz, hogy mindenki indítvá-  
nyát akkor tehesse meg, amikor ő azt a leg-  
jobbnek látja. Voltak természetesen olyan  
Landsgemeinde-kantonok, ahol az előbbi elvet  
sikerült idővel keresztül vinni, de maradtak  
olyanok is, amelyekben a nép kezdeményezési  
joga érintetlen maradt.

De különbség volt a Landsgemeinde-kan-  
tonok között a Landammann választása tekin-  
tetében is. Egyes kantonokban a Landammann  
újra választható volt, viszont Nidwaldban  
egy törvény 1000 forintra büntette azt, aki  
a tiszteből távozó Landammann újraválasz-  
tására javaslatot mert tenni.

A Landsgemeindék hatalma különben korlátlan volt: Nemcsak törvényeket hozhattak, pénzt verethettek, tetszés szerint határozhattak a meghódított területek lakóinak sorsa felett, de pénz-, börtön- és halálbüntetésre szóló ítéleteket is hozhattak, kegyelmi jogot gyakorolhattak, egyszóval mindent megtehettek, amit éppen jónak tartottak. Természetesen a népnek ez a korlátlan hatalma több ízben korrupcióra vezetett s annak siralmas eredményei nem egyszer mutatkoztak.

A 13 kanton régi konföderációja, amely 1798-ban a francia invázió következtében felbomlott, még 11 Landsgemeindét számlált. A francia imperializmus eltörölte a Landsgemeindéket s a meghódított 13 kantonból egy egységes Svájcot próbált formálni. *Napoleon* azonban, látva a nap-nap mellett felmerülő nehézségeket, az «Acte de médiation»-ban visszaállította a kantonok függetlenségét s ezzel egyidőben újra életrekellette a Landsgemeindéket. Minthogy azonban a képviseleti rendszer hívei erősen kikeltek a Landsgemeindéken uralkodó zavarok ellen, az Első Konzul javasolta, hogy a Landsgemeindék tanácskozásai csak a napirend programjának tárgya-

lására szorítkozzék, amit az érdekelt kantonok el is fogadtak.

Napoleon bukása a kantonok teljes szabadságát jelentette. Ezek azonban (Landsgemeinde-kantonok) az ősi szokásaikhoz csak részben tértek vissza. A régi ceremóniákat ugyanis erősen leegyszerűsítették s megtartották azoknak az újításoknak egy részét, amelyeket a francia impérium hozott országukba.

A Landsgemeinde-kantonok életében nagyobb változás csak 1848 után történt, amikor is úgy a tiszta demokrácia kantonainak, mint a többieknek ősi intézményeiket a konföderáció alkotmányának alapelveivel kellett összhangba hozni, konstitúcióikat pedig a konföderációval elfogadtatni és garantáltatni.

1798-ig a Landsgemeinde-kantonoknak nem volt egységes, írásba foglalt konstitúciójuk, csak egyszerű törvény- és rendelet-gyűjteményük (Handbuch), amelyeket minden nehézség nélkül módosíthattak. Sőt Uri és Nidwald 1850-ig hű maradt a nem írott, hanem kizárólag szokásjogi elveken nyugvó alkotmányához. Ma azonban minden megváltozott. A Landsgemeindéknek már nincs korlátlan szuverenitá-

suk, mivel hatalmi körüket a konfederáció alkotmányával összhangba kellett hozni. A nép *abszolút és kizárólagos hatalma* tehát megszűnt, ami természetesen bizonyos változást idézett elő a régi szokásokban és törvényekben is. Így a választói korhatár 14-16 életévről 18-20-ra lett felemelve. Nidwald-nak le kellett mondania az életfogytig választott négy Landammann-járói s ma már csak kettőt választhat, azokat is csak 6 évi időtartamra. A híres «*vér-bíróság*» is, amelyet a 30-ik életévet betöltött polgárok összessége alkotott, átengedte helyét a rendes bíróságoknak. A Landsgemeindék jogkörét ma már pontosan körülírja a kantonális alkotmány, szerepük pedig főképpen törvényhozási, kormányzati és választási funkciókra terjed ki.

Különben ma már a 25 kanton és félkanton közül csak ötnek van Landsgemeindéje. A legutolsó időkig még Uri lakói is ezen intézték közéletük ügyeit. Az elmúlt év májusának első vasárnapja azonban halálos ítéletet hozott a népnemzetgyűlés ez ősi intézményére. A kantonnak a schattdorfi réten összegyűlt hegylakói ugyanis a tiszta demokráciának e sokszázados politikai intézményét, mint



divatját múltat, végleg lomtárba tették s a képviseleti demokrácia rendszerére tértek át.

A ma még meglévő Landsgemeindék sok tekintetben hasonlítanak egymáshoz, amiért a svájci alpoknak e demokratikus és sajátos intézményét nem külön-külön, de általános szempontok szerint fogjuk vizsgálni s úgy hisszük, nem fogunk fölösleges munkát végezni, ha *Curti*, *Rambert*, *Bonjour* stb. mesteri munkáiból is kiragadunk pár jellemző részletet s azokkal együtt próbáljuk bemutatni ennek a jellegzetes intézménynak mai szerkezetét és jellegét.

A Landsgemeindéknak — előre kell bocsátanunk — nincs semmi kapcsolatuk a mai «demokratikus» világnak megszokott tiszavirágaival, a népgyűlésekkel, ahol elsősorban pártszempontok és érdekek dominálnak s ahol a taps, fütty nem egyszer pedig az ököl is, megengedett eszközök. A Landsgemeindék egészen más jellegűek s az embernek, azokat látva, mindig az az érzése, hogy az ott résztvevő polgárok egy fontos köztisztviselést gyakorolnak, amiért azokban nem tüntető vagy gyűlésező tömeget, hanem *a törvény nevében összegyülekezett népet kell látni.*

Külső-Appenzell Landsgemeindéjáról pl.  
Rambert a következőket írja:

«Ez a legjelentékenyebb Landsgemeindék egyike, 10-11.000 résztvevőt számlál. Valamennyien ünnepi ruhában, fekete kabátban, nadrágban és kalapban. Még a legszegényebb parasztok is. Hajdan mindannyian kardot hordtak, néhányan még ma is megteszik. Legtöbben azonban csak tört vagy vadászkést viselnek, ez különben a szavazásra való jogosultságnak a jele.»

A szavazás alkalmával a nép a feltett kérdésekre csodálatos egyöntetűséggel válaszol. Akár *igen-nel*, akár *nem-mel* szavaz, a jelenlevők, mint egy ember emelik fel kezüket. Lehetetlen megszámolni a szavazatokat s éppen ezért a felemelt kezek tömege után ítélnek. A Landammann az «igen» és a «nem» párt kebeléből bíráló-bizottságot alakít, amelynek a szavazás eredménye feletti döntése megfellegbezzhetetlen.

«Végül... jön az eskütétel. Ez a legfenyegesebb pillanat. A ceremónia ünnepélyessége valóban megrázó. Az eskümintát először a Landammann részére olvassák fel, aki égre-emelt kézzel a következő formában válaszol:

Megértettem, amit nekem felolvastak s azt hűséggel, örökké és visszaélés nélkül meg akarom tartani s kérem az Istent, legyen segítségemre. A Landammann esküje után, hasonló formában a nép esküszik. A 10.000 polgár közül nem akad egy, ki égre nem emelné kezét s ne ismételné mondatról-mondatra az esküformát. Az a hatalmas hang, amely az összegyűlt s mozdulatlan tömegeből száll, talán a legmagasztosabb, amit az ember a földön hallhat. Semmi természetes vagy zenei hang nem éri el a vallásos mélységnek ezt a fokát. A látszat világa eltűnik s csak egy igazi világ marad: a lelkiismeret világa ... A ceremónia után a Landammann bezárja az ülést s mindenkinék szerencsés hazatérést kíván.»

*Heer*, a szövetségtanács volt tagja, 1886-ban mint Landammann a következő szavakkal nyitotta meg a glarusi Landsgemeindét:

«A Landsgemeinde-rendszerünknek ez a napja, amelyen az ország polgárai felhivatnak *jogaik gyakorlására s szent kötelességeik teljesítésére, egy munkanap, de egyúttal a leg fenségsébb ünnepnek napja is.* Mennyi felemelt érzéssel és büszkeséggel gyűlnek össze a hegyeknek és a síknak lakói, hogy itt az ország sorsáról

és boldogságáról tanácskozzanak. Mindenkinék az a benyomása, hogy ez a *nép tiszteletének napja*, az a nap, amelyen úgy a leggazdagabb, mint a legszegényebb polgárnak a szava és keze egyenlő értékű ... Itt találkoznak becsülettel és egymás mellett, nemcsak a legellenlétebb érdekek és vélemények képviselői, de maga a közhatóság és a nép. Mindegyiküknek joga van álláspontjának hangot adni, de túrni tartozik mindegyik azt is, hogy azt mások visszautasítsák s végeredményben elfogadni köteles a többség *igen-jét* vagy *nem-jét*.»

A Landsgemeindéknek, mint minden politikai intézménynek, előnyeik mellett megvan a gyöngye oldaluk is. Csak olyan kis országokban élhetnek, ahol a vidéki különbségek és politikai ellentétek nem mélyek. Külső-Appenzell pl. e tekintetben a végső lehetőség határát jelzi 260 km<sup>2</sup> területével és 55.000 főnyi lakosával. Sikeres működésük pedig nagy mértékben függ a Landammann ügyességétől, politikai éleslátásától és tekintélyétől.

Jogkörük különben, több-kevesebb részletességgel, ma már alkotmányilag körül van írva s az általában kiterjed az alkotmány teljes és részleges revíziójára, törvényhozásra, köl-

csönök s adók megszavazására, fontosabb kantonális jogokról való lemondásra, új tisztségek létesítésére, a Landammann, kormány, felső és alsófokú bíróságok tagjainak, tisztviselőknek megválasztására, fizetésük megállapítására, stb. Az obwaldi konstitúció 26-ik cikkében elismeri a választópolgároknak azt a jogát is, hogy minden év januárja előtt a Landammannhoz javaslatot nyújthassanak be törvény- vagy rendeletalkotás, módosítás és eltörlés tekintetében. Ezek a javaslatok, ha azok szövetségi vagy kantonális alkotmányt nem sértenek, a legközelebbi Landsgemeinde elé kerülnek a Kantonsrat véleményezésével. A javaslattevő propozícióját bármikor visszavonhatja, de személyesen védelmezheti is a Landsgemeinde előtt s kérheti annak szavazás alá bocsátását.

A glarusi Landsgemeindének szintén sok érdekessége van. A gyermekek pl. a Landammann tribünje körül külön helyet kapnak s mozdulatlanul, néma csendben hallgatják órákon át apáik, nagyapáik tanácskozásait. A nép különben egy magasan fekvő téren gyűl össze s kör alakban helyezkedik el a «*nép apja*» (Landammann) körül, aki hatalmas antik kardra

támaszkodik. Mindenkinek kezében egy füzetcske: «Memorial für die ordentliche Landsgemeinde des Jahres», amely a legutolsó kunyhó lakóinak is kezébe kerül. Ez a «Memorial» sokszor 50-60 lap terjedelmű s a napi-  
rendet, javaslatokat (pl. törvények módosítására, kantonális bank felállítására, ingók kötelező biztosítására, stb.), jelentéseket és zárszámadásokat tartalmazza. Ügy a Landrat, mint az egyes polgárok javaslatokat terjeszhetnek a Landsgemeinde elé, azokat azonban a Memorial-ban fel kell venni. Éppen ezért minden évben, december közepe felé, a kormány a hivatalos lapban felhívja a polgárokat, hogy a Landsgemeinde elé terjesztendő esetleges javaslataikat, záros határidőn belül, aláírással és mellékletekkel a kormányhoz nyújtsák be. Ha a javaslat a szövetségi és kantonális alkotmánnyal ellenkezőt nem tartalmaz s legalább a Landrat 10 tagja magáévá teszi, a Landrat, esetleg a kormány vagy valamely illetékes bizottság véleményével a Landsgemeinde elé kerül. A többiek a Memorial-ban csak egyszerű felsorolást nyernek, de külön javaslat esetén azok tárgyalása is kötelező.

A glarusi Landsgemeindének egyik leg-érdekesebb vonása az, hogy *a nép nemcsak szavaz az eléje terjesztett ügyekben, de azokat meg is vitatja.* Nincs itt szó tarka népgyűlésről, de 7—8000 világos fejű, művelt polgárról, akik — egy ügyes Landammann vezetésével — a legkomplikáltabb politikai, szociális és gazdasági kérdéseket a legnagyobb józansággal és mérséklettel tárgyalják. Eppen ezért sikere csak a rövid, velős beszédeknek van, amelyek a tényeket tisztán, világosan helyezik az összegyűltelek elé.

A Landsgemeinde-kantonok, úgy mint a többiek, alkotmányukban külön-külön biztosítják a lelkiismeret-, vallás- stb. szabadságot. Külső-Appenzell alkotmánya pl. a vallásszabadságot sajátos módon írja körül, amit nem lesz érdektelen felemlíteni: a katolikus vallás, mint *népvallás* az államnak védelmét és garanciáját élvezi, a többi vallás, valamint azoknak gyakorlása ellenben az állam részéről csak *«türelmesség»-beri* részesül.

E rövid pár sorban ismertetni próbáltuk a svájci demokráciának tiszta formáit, amelyek Svájc politikai arculatának egyik legérdekesebb vonását alkotják. Önként felvetődik a

kérdés: vajjon e sajátos természetű inté-  
 ciók meg fognak-e birkózni az életnek  
 azokkal a nehézségeivel, amelyek nap-nap  
 mellett jelentkeznek; vajjon képesek lesznek-e  
 arra, hogy az állami élet komplikált törvény-  
 hozási, kormányzati funkcióit népies formában  
 továbbra is betölthessék? A válasz nagyon  
 nehéz. A Landsgemeindék zavartalan műkö-  
 dése ugyanis mindig számtalan tényezőnek  
 eredője. Ezek a tényezők pedig nemcsak geográ-  
 fiaiak, de gazdaságiak, politikaiak s *mindenek-  
 előtt erkölcsiek*. Éppen ezért a Landsgemeindék  
 folytonosan mozgó és változó jelleget mutat-  
 nak. Néha magasra emelkednek, néha pedig  
 szintjük alá süllyednek. Aglarusi Landsgemeinde  
 pl. ma igen nagy erkölcsi magasságban áll.  
 Tökéletesen működik s oldja meg az élet leg-  
 nehezebb problémáit, ellenére annak, hogy  
 ipari ország s lakossága két részre, munká-  
 sokra és munkaadókra oszlik. Volt azonban  
 idő, amikor ott a legnagyobb korrupció dühön-  
 gött s kérlelhetetlenül rágta a kis ország testét.  
 Obwalddal és Külső-Appenzellel az utóbbi  
 időkben, főképpen párt és éles személyi poli-  
 tika miatt, bajok voltak, ma már azonban  
 enyhülés mutatkozik. Egyedül Úriban fajul-



tak el annyira a pártszenvédélyek, hogy ez a kis ország kénytelen volt lomtárba tenni sok százados intézményét s áttérni a népdemokráciának korlátoltabb formájára. A bajok legfőbb oka a személyeskedésben és a féktelen ambíciókban rejlik. Ennek mindig legjobb orvossága a Landammann személyének helyes megválasztása. Egy tekintélyes, ügyes s széles politikai látkörrel bíró Landammann a mérleget hamar egyensúlyba hozhatja s a rendszer normális működését biztosíthatja. Végeredményben a Landsgemeindék régi és sok tiszteletet érdemlő' intézmények, amelyeknek többségük a többi kormányzati rendszerekkel szemben éppen abban rejlik, hogy a hazaszeregetet, a szabadsághoz ragaszkodást s a közügyek iránti kötelességérzetet a legmagasabb fokra emelik.

## Referendum intézménye.

«Isten veled átkozott referendum-ország!»  
 E szavakkal búcsúzott 1708-ban *Puisieux* márki, francia követ, a svájci konföderációtól. A követ elkeseredésén nem lehet csodálkozni. A kantonok közös szerve, külügyeinek intézője ugyanis a diéta volt, amely határozatait «*ad referendum*» hozta. Ez annyit jelentett, hogy azok érvényességéhez még a kantonok külön hozzájárulását is meg kellett szerezni. Természetesen ez az eljárás a diplomatáknak nem igen tetszett, annál kevésbbé, mert hiszen már maga a diéta, végnélküli alkudozásaival és vitáival, türelmüket úgylis erősen próbára tette.

A mai Svájcban divatozó referendum azonban ettől az intézménytől lényegesen különbözik s bizonyos tekintetben azokhoz a görög, római és germán népgyűlésekhez hason-  
 törvények elfogadása vagy elvetése fölött hatá-

roztak. Alapjában *egyik formája a tiszta demokráciának*, amely éppen úgy, mint a Landsgemeinde intézménye, a *közvetlen néptörvényhozás elvét* juttatja diadalra, mivel a törvényhozó testület által hozott törvények érvényességéhez a nép szankcióját kívánja meg, ami által a törvényhozás terén az utolsó szót a népnek biztosítja.

Úgy a Landsgemeinde, mint a referendum intézménye közös elvből, a közvetlen népkormányzás elvéből fakad. Az első esetben — mint láthattuk — a Landsgemeinde-kantonok polgárai a szabad ég alatt összegyűlve, nemzetgyűléseken hozzák törvényeiket, választják kormányukat; a másodikban ellenben a polgárok időről-időre, titkos szavazással s egyszerű *igen-nel* vagy *wem-mel* szavaznak a törvényhozó testületek által alkotott törvénytervezetek, határozatok sorsa felett.

Alapjában véve tehát a referendum intézménye nem egyéb, mint a *Lands gemeente institúciójának nagyobb és sűrűbben lakott területeken való alkalmazása s ekként a tiszta demokrácia elvén alapuló né p kormányzatnak nagy területeken való gyakorlati megvalósítása.*

Érdekes, hogy *Rousseau* «Contrat Social»-

jában, a görög és római példákból kiindulva, a tiszta demokráciának csak az első formáját látja, amelynek gyakorlati átültetését azonban ő maga is csak kis területeken véli lehetségesnek. De nem foglalkozik munkájában avval a problémával, hogy az általa annyira hangsúlyozott «elidegeníthetetlen és oszthatatlan népszuverenitás» hogyan gyakorolható közvetlenül nagyobb területeken s milliós lakosság mellett.

Ez utóbbi problémát, amelyet nagyobb államokra vonatkoztatva sokáig utópiának tartottak, a mai svájci referendum-rendszer oldja meg. A svájci kantonok ugyanis a referendum rendszerével nagyobb területeken is való életbe vitték a *tiszta demokrácia elvét* s állami életük legfontosabb tényezőjévé ezáltal a népet emelték.

Kétségtelenül merész lépés volt ez. Az intézmény azonban nem egészen új, mivel a XV-XVI-ik században a berni köztársaságban, valamint Valais és Grisons kantonokban már találkozhatunk a referendumnak ilyen értelemben vett első formáival. Igazi kialakulása azonban csak a XIX-ik század második felére esik, amikor is a nem Landsgemeinde-kantonok politikai intézményeiket a referendum-rendszer

bevezetésével átformálták. A XIX-ik század elején bevezetett képviseleti demokrácia tökéletlen organizációja ugyanis — amely különben az államfői hatalom kérdését teljesen nyitva hagyta — *a nép, a törvényhozás és a kormány közötti politikai egyensúlyt biztosítani nem tudta.*

Míg egy monarchiában vagy montesquieui értelemben vett köztársaságban, a király vagy az elnök, jogkörénél fogva, a törvényhozó testület feloszlatásával vagy a kormány elbocsátásával, esetleg a törvények szentesítésének megtagadásával mindenkor megakadályozhatja a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom hatalmi túltengését vagy munkaképtelenségét, addig a XIX-ik század első felében a képviseleti rendszer alapján felépült kantonális alkotmányok ezeket a problémákat, a fenti értelemben vett államfői hatalom hiányában, *csak sok nehézséggel tudták időről-időre megoldani.* A törvényhozó hatalmat ugyanis minden megszorítás nélkül az általános választójog alapján választott parlamentekre bízták, a végrehajtó hatalmat pedig a szuverén parlamentek által választott kormányokra. E rendszerrel beállítottak ugyan egy hatalmas motort az állami életbe, elfelej-

tettek azonban arra féket szerelni, ami természetesen sok bajnak lett a szülőoka.

A képviseleti rendszernek ez a tökéletlen megvalósítása éppen ezért *szükségképpen váltotta ki a vétó, majd a referendum intézményét, amely által azután a törvények szentesítése vagy annak megtagadása, a kormány kinevezése vagy egyes esetekben visszahívása, valamint a törvény kezdemény e?és joga*, vagyis — bátran mondhatjuk — az államfői jogkör gyakorlása *a nép kezébe került*. A referendum intézménye tehát az állami élet nyugodt menetét van hivatva nemcsak Svájc kantonainak nagy részében, de magának a konföderációnak életében is biztosítani.

Ma már Svájcban *Fribourg* az egyetlen kanton, ahol a képviseleti demokráciának rendszere van még érvényben. A többi kantonokban ellenben (a *Landsgemeinde*-kantonok kivételével) a *referendum-rendszer van kötelezőleg vagy fakultative* bevezetve.

A *kötelező referendum* rendszere mellett, kivétel nélkül, minden törvény a nép elé kerül. A szavazati joggal bíró polgárok éppen ezért évenként kétszer, esetleg többször is felhívottnak, hogy titkos és községenkénti szavazással döntsenek a törvényhozó testületek által idő-

közben elfogadott törvénytervezetek vagy törvényerejű határozatok sorsa felett.

A *fakultatív referendum* rendszerének ellenben bizonyos előfeltételei vannak. Azok a szavazó polgárok, akik a törvényhozás által hozott valamely törvénynek vagy törvényerejű határozatnak elvetését kívánják, kantonként változó s alkotmánjával meghatározott határidőn belül, bizonyos számú aláírást tartoznak összegyűjteni. Ha az alkotmány szerint megkívánt és hatóságilag hitelesített aláírás megvan, a kantonális kormány elrendeli a referendumot, azaz kitűzi a népszavazás napját.

Beszélhetünk még úgynevezett *pénzügyi referendumról* is, amely az adótörvényekre, kölcsönökre, rendkívüli kiadásokra, stb. vonatkozik. Alapjában véve azonban ez az előbbi kettőnek a változata s az az egyes kantonok szerint vagy kötelező, vagy fakultatív.

A kötelező referendum tehát a népnek állandó közreműködését jelenti az ország törvényhozási életében. Ezért a *néptörvényhozás* elvét jobban viszi keresztül, mint a fakultatív referendum, amely a korábbi svájci vétő-rendszerhez áll közelebb s a törvényhozás munkájának a nép általi hallgatólagos jóváhagyását

jelenti mindazokban az esetekben, amelyekben a nép a törvényeknek népszavazás alá bocsátását nem kéri.

A referendum intézménye gyakorlatilag alkalmazást nyer nemcsak a kantonok nagy részében, de magának a konföderációnak életében is. A konföderáció életében a referendum *kötelező* mindazokban az esetekben, amikor alkotmányrevízióról van szó. Ellenben a konföderáció hozta törvények s nem sürgős jellegű határozatok esetében csak fakultatív. Ez azt jelenti, hogy az alkotmány értelmében legalább 30.000 szavazatra jogosult polgáronak vagy 8 kantonnak kell kérni a kérdéses törvénynek vagy határozatnak népszavazás elé bocsátását.

A szövetségi fakultatív referendum azonban meglehetősen ritkán nyer gyakorlati alkalmazást, mivel a szövetséggyűlés két háza által elfogadott törvények nagy része érvénybe lép a nélkül, hogy a nép kérné a referendumot.

A kantonális életben a helyzet azonban más, mivel a kantonok legnagyobb részében nemcsak az alkotmány re vízió, de a közönséges törvények és határozatok esetében is kötelező a referendum. A kötelező referendum német Svájcban dominál, míg a fakultatív főképpen



a francia és az olasz nyelvű kantonokban. A fakultatív referendumra vonatkozó rendelkezések kantonok szerint változnak. A luzerni alkotmány szerint 4000 szavazatra jogosult, polgárnak kell kérni a referendumot, mégpedig a kérdéses törvénynek vagy rendeletnek a hivatalos lapban való közzétételétől számított 40 nap alatt. A kormánynak, a néptől és a törvényhozástól függetlenül, szintén joga van a referendumot elrendelni. A zugi alkotmány szerint 500, a bázeli szerint 1000, a genfi köztársaság alkotmánya szerint pedig 2500 aláírás szükséges a referendum kéréséhez és elrendeléséhez.

Felmerül az a kérdés, vajjon a nép elég érett, művelt-e arra, hogy helyesen tudjon ítélni egy törvény szükségessége felett? Vajjon a referendum intézménye nem kerékkötője a haladásnak; nem történik-e meg, hogy a többség csukott szemmel szavazza meg a kérdéses törvényt vagy pedig elveti azt bizonyos másodrangú rendelkezések miatt, ellenére annak, hogy a törvény kitűnő és közérdekből kívánatos? Nem alkalmas-e arra, hogy az ellenzéki pártok kezében obstrukció fegyvereként szolgáljon?

A tapasztalat azt mutatja, hogy a *svájci nép nem él vissza e hatalmas politikai fegyverrel s józanságával, higgadt megfontoltságával*, szórványos esetektől eltekintve, *mindig mérlegelni tudja azt, ami a köz érdekében helyes és kívánatos*. Sőt, bátran mondhatjuk, hogy a referendum egyike a legjobb védőeszközöknek minden felforgató törekvéssel szemben. A referendum intézményének bevezetésével a forradalmi mozgalmak Svájcban teljesen megszűntek. Ez kétségtelenül a referendumnak az eredménye, amely hatalmas mértékben járult a nép politikai érettségének és iskolázottságának kicsiszolódásához. A referendum azonban nemcsak kitűnő iskolája a népnek, de fontos nemzetpolitikai, kulturális tényező is. *Erősíti a hazafias érzést, fejleszti a polgárok felelősségérzetét*, mivel azok szavazati jogukkal saját sorsuk és országuk jövője érdekében fontos határozatokat hoznak.

Sokan úgy gondolják, hogy a szavazó polgár a referendum alkalmával bizonyos áramlat rabjává lesz, amely kérlelhetetlenül taszítja az *igen* vagy a *nem* mondására. Ennek ellenkezőjét bizonyítja azoknak a kantonoknak népszavazási eredménye, ahol a referendum köte-

lező s ahol a nép ugyanazon a napon egyszerre több törvény és rendelet (3-4) felett szavaz. *A svájci polgárnak ma már megvan a politikai iskolázottsága s jól tud a törvények között különböztetni*, amelyeket a szavazás előtt különben kézhez is kap. Az egyiket elveti, a másikat elfogadja s mindig kész álláspontját megindokolni.

A referendum nem jelenti sem a törvényhozás tekintélyének, sem munkájának csökkentését. Ellenkezőleg, a törvényhozás tagjait arra kényszeríti, hogy a legjobbat, az ország érdekeinek legmegfelelőbbet alkossák meg s ezt a nép előtt szükség esetén meg is védjék. Igaz, hogy lassítja a parlamenti munkát, de egyben biztosítja a jó törvényhozást.

Ha azt vizsgáljuk, hogy a tiszta demokráciának ez az intézménye milyen gyakorlati eredményekre vezetett a konföderáció és a kantonok életében, látni fogjuk, hogy a svájci nép e tekintetben a legnagyobb józansággal állott helyzetének magaslatán s jogának gyakorlásával a közérdek iránti kötelességét odaadóan teljesítette. Az ember azt hihetné, hogy a referendum-rendszer valóságos mérsárlást visz véghez a nép elé került törvények között s megakadályoz minden normális és egészséges

törvényhozási munkát. Távolról sem! Ha a nép tud nem-et mondani, tud *igen*-nel is felelni, amit legjobban bizonyít az, hogy a referendum által eltemetett törvények és rendeletek száma alatta marad azoknak, amelyeket a nép jóváhagyásával szankcionált.

A nép referendum joga — mint tudjuk — nemcsak a kantonális életben, de a konfederáció életében is biztosítva van s az úgy az alkotmány revíziójára, mint más törvényhozási munkára, törvényerejű határozatok és a nemzetközi szerződések bizonyos csoportjára is kiterjed.

Vizsgáljuk meg mindenekelőtt azokat az alkotmányrevíziós javaslatokat, amelyeket a konfederáció törvényhozó szerve obligatóriusan terjeszt elfogadás vagy visszautasítás végett a nép elé. A gyakorlat szerint ezek legnagyobb része minden nagyobb nehézség nélkül nyeri el a nép szentesítését. 1874 óta alig lehet találni pár alkotmányrevíziós javaslatot, amely a nép előtt megbukott volna, mint pl. a gyufa-javaslat, amely a gyufa gyártást szövetségi monopóliummá kívánta tenni s ezáltal a bajbajutott vállalatokat megmenteni; továbbá a katonai szervezet centralizációját célzó javaslat, amely a federalisták vészkiáltására a nép előtt szintén

kudarcot vallott. Viszont egész sora van azoknak az alkotmánymódosító javaslatoknak, amelyeket a nép elfogadott. Ilyen többek között pl. a halálbüntetésre, balesetbiztosításra, a nép törvény kezdeményezési jogára, bankjegy monopóliumra, háborús adóra, léghajózásra, Nemzetek Szövetségére, stb. vonatkozó alkotmánymódosító javaslatok.

Érdekes megemlíteni az 1915-ös ú. n. »háborús adó« esetét, amely a svájci mozgósítási költségek fedezését célozta. A javaslat sorsa nem volt a legbiztosabb. Az ismételt behívásokkal járó zaklatások, a tiszteknek nem egyszer kihívó viselkedése félővé tették, hogy a «szuverén rossz hangulata» meg fogja buktatni a «háborús adót». Éppen ezért erős hangok hallatszottak a mellett, hogy a szövetségtanács a javaslatot, kényszerhelyzetre való hivatkozással, a nép megkerülésével léptesse életbe. A szövetségtanács azonban az alkotmányos utat választotta s eljárását nem is bánta meg. A szavazás a legszebb bizonyosága és igazolása volt a nép józanságába vetett bizalomnak. A háborús adó ugyanis 436.898 szavazattal 26.651 ellenében, valamint az összes kantonok által elfogadásra talált.

Meg kell még jegyeznünk, hogy a szövetségi alkotmány részleges revíziójával kapcsolatban egy esetben sem volt eltérés a nép és a kantonok szavazata között. Ha a nép többsége elfogadott vagy elvetett valamit, ugyanez történt a kantonok többségének szavazatával is.

Az *«alkotmány-referendum-nál* sokkal változatosabb képet mutat az ú. n. *»törvény-referendum«*, amely a konföderáció életében csak fakultatív, vagyis azt csak 30.000 szavazatra jogosult polgár vagy nyolc kanton kérelmére rendelheti el a szövetségtanács. Ebben az esetben azonban a törvény, valamint a törvényerejű határozatok és a nemzetközi szerződések bizonyos csoportjának szankcionálásához elegendő a szavazó polgárok többségének az *«igen»-je*, a kantonoknak szavazata ellenben figyelmen kívül marad.

Az eredmény itt sokkal érdekesebb. 1875-től 1928-ig a nép 36 esetben kért referendumot s az eléje került törvényhozási alkotásokból csak 13-at fogadott el, 23 at ellenben elvetett. Az arány kedvezőtlennek látszik. Ez azonban csak látszat, mivel az elfogadottakhoz hozzá kell számítani mindazokat a törvényeket, törvényerejű határozatokat, nemzetközi szer-

zódéseket, amelyekre a nép nem kért referendumot s amelyek így hallgatólagos beleegyezésével léptek életbe.

Bonjour kitűnő munkájában pompás képet fest a törvényeknek arról a «temetőjéről», amelyben a «szerzők könnyeivel elhantolt törvények hullái nyugosznak». Ezek között említi a svájci polgárok szavazati, továbbá politikai jogaira vonatkozó törvénytervezeteket, amelyek a szavazati jog egységes rendezésének voltak szomorú áldozatai. Továbbá egy közoktatásügyi titkárság felállítására vonatkozó törvényerejű határozatot, amely ellen annak idején a katolikus párt valósággal «szent háború»-t hirdetett s az egész francia Svájcot alarmírozta.

Örökké emlékezetes marad az a hajótörés is, amelyet a betegség- és balesetbiztosítást szervező törvénytervezet szenvedett. A törvény a legnagyobb gonddal készült s a törvényhozó testület, egy szavazat kivételével, egyhangúlag elfogadta. A nép előtt azonban csúfosan megbukott. Néhány évvel később azonban, bizonyos módosításokkal, keresztül ment.

A referendum-rendszernek elmaradhatatlan függeléke az ú. n. «referendum kampány».

Az idegen legtöbbször mosolyog a referendum intézménye felett, amely polgárok, parasztok, munkások, hivatalnokok, stb. százezreit kényszeríti arra, hogy sokszor komplikált törvények el. vagy el nem fogadása felett szavazzanak s érthetetlen előtte, hogy egy egyszerű ember képes legyen a kérdéses törvény szükségességének, helyességének elbírálására. Mindent megmagyaráz azonban a fent említett *referendum kampány*, amely azt jelenti, hogy referendum kérése esetén az egész sajtó, az összes párt-szervezetek, kormány, képviselők mind a legerősebb propagandát indítják meg a kérdéses törvény érdekében vagy ellene. *Plakátok, röpiratok, népgyűlések megszámlálhatatlan tömege mind egy célt szolgál; a szuverénnek, azaz a népnek a meggyőzését.* Érdekes pl., hogy az új magánjogi kódex parlamenti elfogadása után nem kértek referendumot, a csődtörvény ellenben már a nép elé került s csak a legerősebb harc után sikerült keresztülvinni.

Meg kell pár szóval emlékeznünk a kantonális referendumról is, amely szintén sok érdekes példát nyújt a közvetlen néptörvényhozás tekintetében.

Bonjour kimutatása szerint pl. 1906-tól



1916-ig a különböző kantonok (a hat Landesgemeinde-kanton kivételével) referendummal 229 törvényt és törvényerejű határozatot fogadtak el s 73-at vetettek el. A 229-hez azonban még hozzá kell számítani azokat a törvényeket is, amelyeket azok a kantonok hoztak, ahol a referendum fakultatív s amelyeket a nép ennek következtében hallgatólagosan szankcionált.

Az elvetett törvénytervezetek között szerepel pl. Genfben az egyetemre, Baselben a kocsmákra, St. Gallenben az állatbiztosításra, Tessinben az örökösödési adóra vonatkozó egy-egy törvénytervezet. A legtöbb azonban fizetés-emelésre, új adókra, kantonális javak elidegenítésére, új állások alakítására vonatkozik. Ez utóbbiak mindig sok nehézséggel nyerhetik el a nép szankcionálását. Ha ellenben a nép azoknak szükségességéről, kellő és jól megszervezett propagandával meggyőződést szerez, az elfogadásuk nem ütközik nagyobb nehézségbe. A nép különösen kisebb összegekkel szemben bizalmatlan, a nagyobb szabású tervekkel szemben ellenben a legtöbb esetben megértést mutat. Bern, Zürich, Vaud kantonok népe pl. milliókat és milliókat szavazott meg út, vasút, villamos művek, iskolák stb. építésére.

Előfordul kétségtelenül, hogy a nép, elragadtatva a pártszenvédelektől vagy befolyásolva a demagógoktól, visszaél a közvetlen népkormányzat e hatalmas fegyverével; a politikai pártok pedig nem egyszer obstrukció eszközéül használják fel, ami természetesen kerékkötője a normális haladásnak. Ezek a tünetek azonban múló jellegűek s eltörpülnek azon előnyök mellett, amelyeket a referendumrendszer rejt magában. *Nemcsak a politikai atmoszférának kitűnő barométere a referendum, de legbiztosabb gátja a forradalmi törekvéseknek s egyúttal féke a demokrácia veszedelmes túltengéseinek.* Igaz, nem mindenkit elégít ki, de ma már, a kommunistákon kívül, nem lehet találni politikai pártot, amely annak eltörlését kívánná s ne ragaszkodnék a nép politikai nevelésének e kitűnő eszközéhez.

## Népkezdeményezési jog.

A svájci demokráciának egy másik sajátos és eredeti intézménye az ú. n. népkezdeményezési jog, amely jelentőségében a referendum intéstúcióját is felülmúlja. *Jelenti a szavazattal bíró polgároknak törvénykezdeményezési jogát.* Eredetisége abban rejlik, hogy bizonyos feltételek mellett *szükségszerűleg váltja ki a szuverén, azaz a, nép akaratának megnyilatkozását.*

A st. galleni kantonban már 1831-ben kísérletek történtek bevezetésére. A képviselői rendszer híveinek merev ellenállása miatt azonban ezek a törekvések sikerre nem vezettek. Sokan ugyanis, kezdetben, a népkezdeményezési jogban anarchikus intézményt láttak, amely csak arra jó, hogy bizonytalanságot és zavart teremtsen a törvényhozásban s felborítson minden rendet az állami életben.

A gondolat gyakorlati megvalósulása azonban nem sokáig váratott magára. 1845-ben

a vaudi kanton már alkotmányába iktatja. A XIX-ik század második felében pedig a többi kanton életében is fokozatosan teret hódít. Végül 1891-ben, a szövetségi konstitúció részleges módosításával, a konföderációnak is alkotmányos intézményévé válik.

A népkedzdeményezési jog intézménye és a fakultatív referendum institúciója között van bizonyos rokonsági kapcsolat. Megegyeznek ugyanis abban, hogy érvényesítésükhöz meghatározott számú szavazati joggal bíró polgár akaratelhatározása szükséges. Lényegesen különböznek azonban egymástól a következőkben:

a) a népkedzdeményezési joggal a választópolgárok javaslatot tehetnek a népnek pl. egy új törvény alkotása vagy pedig egy érvényben levőnek módosítása, eltörlése érdekében. Ellenben a referendummal (fakultatív) csak még valamely életbe nem lépett törvény vagy rendelet tekintetében kérhetik a népnek döntését;

b) a referendum kérése szükségszerűleg bizonyos határidőhöz van kötve, mivel az állami élet működését nem lehet végtelenségig függőben tartani. Ha a referendum határidő

eltelt, vagy ha a nép kérte a referendumot, de a kérdéses törvényt nem vetette el, hanem szankcionálta, a törvénynek módosítását vagy eltörlését többé nem kérheti. Ezzel szemben, *a népkedvezményezési joggal a polgárok mindig élhetnek úgy törvényhozás, mint törvény eltörlés vagy módosítás tekintetében* s ha a kezdeményezett javaslat a népszavazás alkalmával elnyeri a szavazók többségét, a proposíció törvényerőre emelkedik.

Érdekes, hogy a népkedvezményezési jog bevezetése előtt a törvényhozás két tényezője, a nép és a parlament között, államhatalmi jogok tekintetében, teljes egyenlőség volt. Egyik sem tehetett semmit a másik közreműködése nélkül. így pl. valamely törvényjavaslat előkészítésének elengedhetetlen feltétele volt a törvényhozó testület kezdeményezése és munkája; életbelépésének pedig a nép kifejezett vagy hallgatóságos jóváhagyása, azaz szankciója. A törvényhozó testület és a nép *kölcsönös közreműködése* tehát nélkülözhetetlen feltétele volt minden törvényalkotási munkának, mivel az egyik a törvénykezdeményezési jognak, a másik pedig a szentesítésnek volt kizárólagos hatalmi tényezője.

A népközdeményezési jog intézményének bevezetésével ez az egyensúly felborult. A kantonális törvényhozó testületeknek ugyanis meg kellett osztani törvénykezdeményezési jogukat a néppel. Ugyanez történt 1891-ben a konföderációval is. Ezáltal a törvényhozó testületek természetesen elvesztették nélkülözhetetlen jellegüket az álladalmi életben, mivel a nép, a népközdeményezési jog intézményével, a törvényhozó testület közreműködése nélkül, *sőt akarata ellenére is*, mindent megtehet, azaz *törvényeket hozhat s törülhet el*, az ország életét tehát tetszése szerint szabályozhatja.

A népközdeményezési jog intézménye természetes következménye volt a referendum rendszer bevezetésének. A referendummal ugyanis a nép mindig megakadályozhatja — a törvények szentesítésének megtagadásával — a törvényhozó testület hatalmi túlkapását, a népközdeményezési jog institúciójával pedig *könnyen megtörheti a törvényhozó testületnek a népakarattal vagy az ellenzéki pártokkal szemben támasztott makacsságát*.

Tegyük vizsgálatunk tárgyává a népközdeményezési jog intézményének feltételeit és következményeit. Nézzük meg, kiket illet meg

e sajátos jog, mire szolgál, milyen formában gyakorolható s végül a törvényhozó testületet, vele szemben, milyen jogok illetik meg?

I. A népközdeményezési jog gyakorlásának elengedhetetlen előfeltétele a szavazó polgári minőség, valamint az előterjesztendő javaslatnak, kantononként változó, de meghatározott számú aláírással való ellátása. Zürichben pl. 5000, Genfben 3000, Zugban 1000, a konföderációt érintő ügyekben pedig 50.000 aláírás szükséges ahhoz, hogy a nép kezdeményezési jogának foganatja legyen, azaz az előterjesztett javaslat döntés végett a nép elé kerüljön.

II. A népközdeményezési joggal a szavazó polgárok bizonyos szám szerint meghatározott csoportja törvény-, rendeletalkotás tekintetében javaslatot tehet, valamint az érvényben levő törvények és rendeletek módosítását vagy eltörlését kérheti.

III. A népközdeményezési jog gyakorlása történhetik: általánosságban összeállított javaslat, vagy pontosan megszerkesztett proposíció alakjában. Mindkét esetben a törvényhozó testülethez nyújtandók be.

IV. A törvényhozó testületeket (kantónális vagy federális törvényhozó testületeket

egyaránt) bizonyos jogok és kötelességek illetik meg a népkedeményezési jogból származó javaslatokkal szemben. Itt azonban különböztetni kell általános formában és pontos szöveggel megszerkesztett javaslatok között.

Általános formában szerkesztett javaslat esetében a törvényhozó testületnek a javaslattal szemben való magatartása kantonok szerint változik. Egyes kantonokban pl. a törvényhozó testület, a javaslat értelmében, nyomban törvénytervezetet készít s azt terjeszti döntés végett a nép elé. Másokban viszont a javaslatot eredeti formájában terjesztik a nép elé, amely csak arról dönt, hogy a törvényhozó testület foglalkozzék-e vagy sem a kérdéses nép javaslattal. Ha a szavazó polgárok többsége a javaslat ellen nyilatkozik, úgy az a javaslat elejtését jelenti; ha pedig mellette foglal állást, abban az esetben a törvényhozó testület megalkotja a kért törvényt vagy rendeletet. Vannak olyan kantonok is, amelyekben a törvényhozó testület mindenekelőtt megvitatja a javaslatot s ha azt helyesli, úgy törvénytervezetet készít s azt terjeszti a nép elé; ha pedig nem ért vele egyet, úgy a nép döntését kéri arra vonatkozólag, vajjon foglalkozzék-e a javaslattal vagy sem.



Ha ellenben a népi kezdeményezésből származó javaslat pontosan szerkesztett törvény vagy rendelet formájában nyer előterjesztést, a törvényhozó testület azon nem változtathat s egyedüli joga, abban az esetben, ha a javaslattal nem ért egyet, *ellenjavaslatot* terjeszteni a javaslattal együtt a nép elé.

A népkezdeményezési jog mindkét formájának megvan a hibája. Az általános formában szerkesztett javaslatot pl. a törvényhozó testület, amely végső sorban annak pontos megszerkesztésére hivatott, a kezdeményezők eredeti céljától eltérő formába öltöztetheti s ez által a nép előtt megbukthatja. A pontos szöveg formájában szerkesztett népiniciatívának pedig az a nagy gyöngesége, hogy nem egyszer nehezen egyeztethető össze az érvényben levő alkotmány vagy közönséges törvények egyes rendelkezéseivel. A kantonális életben ennek nincsenek súlyosabb következményei, mivel a szövetségi bíróságnak joga van megsemmisíteni azokat a néphatározatokat, amelyek a polgároknak a konföderáció által garantált alkotmányos jogaival ellentétben állanak. A konföderáció életében a helyzet már egészen más. Itt a szövetségi bíróság nem

gyakorolhat ellenőrzést a nép által hozott határozatok felett, de azokat, az alkotmány értelmében, alkalmazni köteles.

Az általános formában szerkesztett javaslat inkább megfelel a való élet követelményeinek, annál is inkább, mivel a törvényhozó testület, a gyakorlat szerint, a kezdeményezők céljának és gondolatának megfelelőleg szerkeszti meg a kérdéses törvényjavaslatot s azt mindig könnyen összhangba hozza a fennálló törvényes rendelkezésekkel.

V. Minden népkezdeményezésből származó javaslatot, elfogadás vagy elvetés végett, a nép elé kell terjeszteni. Ezért *a népszavazás előtt minden szavazati joggal bíró polgár megkapja a kezdeményezett javaslat szövegét s a törvényhozó testület esetleges ellen javaslatát.* Néhány kantonban a javaslatához magyarázó szöveget is csatolnak, amihez úgy a kezdeményező joggal élőknek, mint a törvényhozó testületnek joga van.

A népkezdeményezési jog intézménye ma már, Fribourg kivételével, az összes kantonokban úgy törvényhozás, mint alkotmányrevízió tekintetében érvényben van. A konföderáció életében azonban a népet e jog csak az alkot-

mány módosításával kapcsolatban illeti meg, amelyről az «alkotmányrevízió» című fejezetben részletesen írtunk. A Landsgemeinde-kantonok a nép kezdeményezési jogát alig korlátozzák, a többi kantonokban ellenben annak gyakorlása többé-kevésbé meg van szorítva. Hatály területe azonban szélesebb, mint a referendumé, mivel a népkezdeményezési jog gyakorlásával oly rendeleteket is a nép elé lehet vinni, amelyekre referendum nem kérhető. A zürichi kanton alkotmányának pl. egyik érdekessége, hogy a kollektív kezdeményezési jog mellett *az egyéni kezdeményezési jogot* is ismeri. Bármely szavazati joggal bíró polgár javaslata ugyanis ugyanolyan elbánásban részesül, mint 5000 szavazó által előterjesztetté, ha azt a kantonális törvényhozó testület tagjainak  $\frac{1}{3}$ -a magáévá teszi. Grisons alkotmánya ellenben megszorítja a népiniciatívát s kiveszi a népkezdeményezési jog köréből azokat a törvényeket, amelyeknek életbelépésétől számítva még két esztendő nem telt el. A genfi köztársaság törvényhozó testülete pedig megtagadhatja a kezdeményezett javaslatnak a nép döntése elé terjesztését, álláspontját azonban a nép előtt indokolni tartozik.

Azok, akik nem ismerik a népkedemé-  
nyezési jog gyakorlati eredményeit, joggal hi-  
hetik, hogy a svájci demokráciának ez a leg-  
frissebb virága sok bajt és kellemetlenséget  
okoz a kantonális kormányoknak. Valóban,  
hatalmas fegyver, amelyet a politikai pártok  
minden nehézség nélkül kitűnően felhasznál-  
hatnak önző politikai céljaikra, amiért is an-  
nak ilyen értelmű gyakorlása könnyen gyászos  
eredményekre vezethet.

A konföderáció életében 1891 óta, vagyis  
37 év alatt, a nép 21 esetben ólt kezdeménye-  
zési joggal. Döntés végett eléje terjesztett  
javaslatok közül azonban csak 6-ot fogadott  
el. E számok azt mutatják, hogy a «szuverén»  
nem könnyelmű s e hatalmas jogát mindig a  
körülmények helyes mérlegelésével s kellő  
józansággal gyakorolja.

Nem lesz érdektelen — úgy hisszük —  
pár gyakorlati példával bemutatni a svájci  
demokráciának ezt a sajátos intézményét,  
amely úgy a konföderáció, mint a kantonok életé-  
ben fontos szerepet játszik.

A nép első alkalommal kezdeményezési jo-  
gával az állatvágás szabályozása tekintetében  
élt. Kezdeményező javaslatának lett az ered-

menye, hogy a konföderáció alkotmányába új paragrafus került, amely az állatoknak előzetes szédítés nélkül való levágását szigorúan megtiltotta. A gondolat az állatvédők egyesületének köréből indult ki s annak győzelmét egy hirtelen felkavart antiszemita szellő nagyban elősegítette.

A második népjavaslatot a szocialista párt indította útnak. Célja a kellőleg fizetett munka jogának alkotmányi elismertetése s annak a kantonok és községek általi legjobb megvalósítása volt. A nép 308.289 szavazattal 75.080 ellenében elvetette a szocialisták indítványát.

A szövetségi kormánynak a nép által való közvetlen választását indítványozó javaslat 1900-ban szintén sikertelen maradt. Pár évvel később azonban a «szuverén» elfogadta azt a népindítványt, amely az abszint gyártásának, eladásának és behozatalának megtiltását kívánta. Az abszintellenes mozgalom \<sup>7</sup>aud kantonból indult ki, ahol a közvélemény nyomására a törvényhozás megtiltotta az abszintgyártást és árusítást. Az abszintkedvelők és a kávésok azonban a legerősebb harcot kezdték az új törvény ellen s népközmozgalmi úton annak eltörlését indítványoz-

ták. Hatalmas sajtó- és népgyűléskampány után, amelyben a papság és az orvosi kar a törvény fenntartása érdekében szállt sikra, a nép többsége a törvény mellett s a «kávésok» ellen szavazott. A vaudi kantonból a mozgalom áttért a genfi köztársaság területére is, ahol az abszinttilalom, igaz, gyenge szavazat-többséggel, de el lett fogadva. A kantonális tilalomnak azonban a gyakorlatban nem volt sok eredménye. A posta és vasúti szállítás szabadsága ugyanis minden nehézség nélkül lehetővé tette a törvény kijátszását. Az anti-alkoholista egyesületek éppen ezért az abszinttilalom érdekében mozgalmat indítottak az egész konföderáció területén s népközdeményezési úton kérték az alkotmánynak az abszinttilalom értelmében való módosítását. A mozgalom sikerre vezetett s a szövetségi alkotmány a nép határozatának megfelelőleg módosítva lett.

Az alkoholelles mozgalom azonban evvel a lépéssel nem zárult le. A szesz pusztításának enyhítése érdekében újabb népindítvány történt, amely jogot kért a kantonok részére, hogy területükön, a bor és sör kivételével, minden szeszes ital gyártását, forgalombahozá-

tálát megtilthassák. A nép előtt azonban a javaslat, főképpen a szeszgyártásban érdekelt kantonok miatt, nem kapta meg a szükséges többséget.

Érdekes még felemlíteni a szocialista pártnak 1918-ban a federális egyenes adók tárgyában kezdeményezett prepozícióját. Az iniciatíva a világháborúnak volt a következménye. A szövetségi kormány ugyanis a mozgósítási költségek és adósságok fedezése céljából újabb közvetett adók bevezetését tervezte. A szocialista párt, mint a közvetett adók ellensége, az alkalmat kedvezőnek látta a közvetlen adóknak népközvetlen útján való bevezetésére. Javaslatát a legcsábítóbb módon volt megszerkesztve s csak a 20.000 fr-on felüli vagyont és az 5000 fr-on felüli jövedelmet célozta. A harc a legnagyobb erővel indult meg mindkét oldalról. A radikális párt, a liberálisok és a kath. konzervatívok táborba szólították minden hívüket. A szocialisták sem maradtak hátra s plakátjaikon a legerősebb propagandakampányt vezették a kapitalisták «páncélszekrényei» ellen. Ádáz propagandaharc után a nép 321.000 szavazattal 275.000 ellenében, valamint 13 kanton és 3 félkanton 6 kanton és

3 félkanton ellenében a javaslatot elvetette. A többség nem volt valami erős s a federalisták, akik 1891-ben a népkeddeményezési jog alkotmányi bevezetése mellett kardoskodtak, rémülve látták azokat a veszedelmeket, amelyeket a népiniciatíva intézménye rejt magában.

A népkeddeményezési jog intézményének lett a következménye — a konföderáció törvényhozó testülete egyik házának (a nemzeti tanácsnak) választását illetőleg — az arányos képvisleti rendszernek bevezetése is. Napjainkban pedig a játékházak fenntartásának további megengedése.

A kantonokban a népkeddeményezési jog intézménye távolról sem olyan nagyjelentőségű, mint a konföderáció életében, ahol egy megfontolatlan javaslat elfogadása Svájc egész életének felforgatásához vezethet. 1905-től 1916-ig — a Landsgemeinde-kantonok kivételével — a kantonokban 36 esetben történt népkeddeményezés, amelyből a nép csak 10-et fogadott el, 26-ot ellenben elvetett. E számok azt mutatják, hogy a nép sokkal óvatosabb egyik vagy másik frakciójának javaslataival, mint a törvényhozások által alkotott törvényekkel és rendeletekkel szemben.



A kantonális népiniciatívák különben leginkább adóreformokat, az arányos választási rendszer bevezetését, stb. célozták. A st. galleni kantonban pl. csak 18 évi elkeseredett küzdelem s a 4-ik nép javaslat után sikerült az arányos képviselői rendszer bevezetését keresztül vinni. Érdekes, hogy Vaud kantonban, ahol a nép kezdeményezési jogának semmi megszorítása sincs, a nép 1845 óta alig élt e joggal. A kezdeményezett javaslatai között szerepel: a vasárnapi munkaszünetet szabályozó törvény eltörlését, valamint a kormánynak a nép által való közvetlen választását kezdeményező javaslat. Mindkettő el lett fogadva.

Érdekes megemlékezni a genfi köztársaságban a szocialista párt és a polgári pártok között alig pár hónapja vívott nagy csatáról is, amely a propaganda háborúnak egyik legklasszikusabb esete volt. A szocialista párt az olcsó lakáskérdésnek megoldása érdekében moszkvai ízű törvénytervezetet készített s annak népszavazás alá bocsátását kérte kezdeményezési úton. A javaslat «lakásjogot» akart biztosítani «nemzetiségre való tekintet nélkül» minden genfi lakosnak s az új lakások bérét, a lakók keresetének 15%-ában állapította

meg. A probléma pénzügyi oldalát a javaslat az örökösödési illeték erős felemelésével akarta megoldani. Az iniciativa ellen és mellett a legerősebb harc indult meg. A plakátoknak, röpiratoknak, újságoknak és népgyűléseknek egész zuhataga ömlött a genfi kanton polgárraira. Végül is a nép 17.537 szavazattal 10.678 ellenében elvetette a szocialisták javaslatát.

A fenti példákban láthatjuk, hogy a népdemokráciának tárgyalt intézménye, kétségtelen előnyei mellett, sok veszedelmet is rejt magában. *Nagyszerű eszköz arra, hogy a törvényhozás figyelmét az élet aktuális problémáira felhívja, de elsőrendű fegyver mindazok kezében is, akik politikai céljaik elérése érdekében kívánják azt gyümölcsöztetni.* Helyes gyakorlásának egyedüli *regulatora* a nép józansága és higgadt megfontoltsága, amely nélkül az egész intézmény az állam életében könnyen romboló és felforgató eszközzé válnék.

## **Demokrácia a községekben és az egyházakban.**

Svájc mai területén egyes városok, mint pl. Zürich, Bern és Friburg, már a XIII-ik század elején széleskörű előjogokkal bírtak s ezáltal a függetlenség és szabadság gondolatának korán képviselőivé, sőt központjaivá váltak. Az alsóbb néposztály felszabadulásával pedig, valamint a feudális rendszer eltűnésével, a szabad községek szervezkedése is megindult s lassan-lassan behálózta az egész ország területét. A községek éppen ezért mindig fontos szerepet játszottak Svájc történetében s sajátos szervezetükkel és életükkel nagy mértékben járultak az ország demokratikus intézményeinek kialakulásához. Bátran is tekinthetjük azokat a svájci népszabadság és népjogok igazi bölcsőjének. Az Alpok földjén uralkodó elv ugyanis az, hogy az ország intézményei csak akkor lehetnek demokratikusak,

ha azok *a szabad községek rendszerére*, mint alapra vannak építve. Ez a princípium különben vörös fonálként vonul végig az egész ország közéletén s átszövi nemcsak a községeknek, de az összes kantonoknak, sőt magának a konföderációnak is egész szervezetét, minden intézményét.

A községi élet nagyon fejlett Svájcban. A községek azonban jelleg tekintetében nem egyformák. Nemcsak népességük számát, területük s vagyonuk nagyságát illetőleg különböznek, de szervezetükben is sok lényeges eltérést mutatnak. *Széleskörű autonómiát élveznek.* A francia kantonokban azonban önkormányzatuk sokkal szűkebb keretek között mozog, mint a német Svájcban. Míg ugyanis a francia kantonok községeiben a szavazati joggal bíró polgárok szerepe a községi vagy városi tanács megválasztásával legtöbb esetben véget ér, addig a német kantonok községeinek nagy részében a választók összessége továbbra is a községi élet középpontja marad. Sőt egyes kantonok községeiben a szavazati joggal bíró polgárok más-más csoportja, illetőleg tanácsa, intézi a községi ügyeket a szerint, hogy általános jellegű adminisztratív kérdésekről vagy

a bourgeoisie-nak, egyháznak, iskolának ügyeiről van-e szó.

A községek sajátos jellegét és helyzetét az a tény is mutatja, hogy a svájci állampolgárság elnyerése valamely község *«polgárjogának»* megszerzésétől függ. Minden svájci polgár csak olyan község kötelékébe tartozhat, amelyben akár maga, akár apja vagy pedig valamelyik öse a *»polgárjogot»* s avval kapcsolatos előnyöket már megszerezte. így lehet azután annak a kantonnak polgára, amelynek területén községe fekszik. Tehát annak, hogy valaki svájci állampolgár lehessen, nélkülözhetetlen feltétele, hogy az illető valamely község polgárjogát elnyerje, ami egyúttal a kantonális, illetőleg svájci állampolgárság megszerzését is jelenti.

A polgárjog megszerzésének feltételei kantonok szerint változnak. A genfi kantonban pl. a honossági jog megszerzése elég súlyos feltételekhez van kötve. Bizonyos előfeltételek igazolásán (szövetségi kormány autorizációja, helyben lakás) s kisebb taxákon kívül, *külföldiek* 200-10.000 fr. között, más kanton kötelékébe tartozók, azaz *svájciak* 30-1000 fr. között mozgó s a kantonális kormány, illetőleg

törvényhozás által megállapított, de végsősorban a község határozatától függő illetéket tartoznak fizetni, amely összegnek  $\frac{1}{3}$ -át szeretetházra,  $\frac{1}{3}$ -át szegényügy javára,  $\frac{1}{3}$ -át pedig a községi jótékonyági alapra kell fordítani.

Úgy hisszük, nem lesz érdektelen a svájci polgárjog intézményének kialakulását pár sorban ismertetni. A svájci községek kezdetben nagykiterjedésű földekkel, legelőkkel és erdőkkel rendelkeztek, amelyeknek haszonélvezete a község kötelékébe tartozó polgárokat illette. Később azonban, a lakosság számának emelkedésével, a haszonélvezeti rész mind kisebb és kisebb lett, amiért is szegényebb községek lakói gazdagabb községek területén igyekeztek megtelepedni. Ez a beözönlés természetesen nem tetszett a gazdag községek lakóinak s éppen ezért mindenütt zárt korporációt alakítottak »*polgárközség*» (commune des bourgeois, Burgergemeinde) néven. Evvel az új intézccióval a községi javak élvezetét a maguk részére biztosították s abból a *jövevényeket* kizárták. A polgárközség tagjairól ma is külön könyveket vezetnek s a tagsággal kapcsolatos jogok apáról átszállanak az utódokra.

Hajdan, valamely község lakói legnagyobb részben abban a községben haltak meg, ahol születtek. Napjainkban azonban, a közlekedési eszközök, ipar és kereskedelem fejlődésével kapcsolatban, a lakhelyváltás igen gyakori. Éppen ezért ma már minden község számlál olyan lakókat is, akik nem tartoznak a polgárközségbe, sőt a városok nagy részében a jövevények alkotják a többséget. Lehetetlen volt tehát ezeket a bevándorlókat a községi igazgatásból kizárni. Viszont az őslakosság sem akarta javait kezéből kiengedni s azok élvezetében másokat is részesíteni. A kantonok nagy részében a kérdés úgy nyert megoldást, hogy *kettős községet* alakítottak: *polgárközséget*, amely csak a kötelékébe tartozók közös javainak, érdekeinek igazgatására volt hivatva és *politikai községet*, amely a község lakóinak összességét foglalta magában s gondoskodott a közszolgálatok ellátásáról.

Ez a dualizmus nem mindig produkált kedvező eredményt s erős ellentétet váltott ki a radikális és konzervatív párt között. Az előbbi a kettős rendszer eltörlését, egységes község alakítását kívánta s kívánja ma is, az utóbbi azonban késhegyig menő har-

cot folytat a polgárközség fenntartása érdekében.

Vannak olyan városok is, ahol az őslakók, a polgárközség keretein belül, foglalkozási ágak szerint szervezkednek. így pl. Bernben megvan a *patriciusoknak, pékeknek, kovácsoknak, mézszárosoknak*, stb. külön szervezetük. Ezért a polgárközség kötelékébe bejutni jó ideig nagyon nehéz volt, mivel mindenekelőtt a fenti céhszerű szervezetek valamelyikének tagságát kellett megszerezni.

Mint említettük, a községek szervezete nem egyforma s az több tényezőtől (területi, gazdasági, faji, stb.) függ. A zürichi kanton alkotmánya, amelyet típusként vehetünk, a községet politikai, polgár-, iskola- és egyházközségre osztja. Mindegyiknek kettős szerve van: a *közgyűlés* (a szavazati joggal bíró polgárok összessége) és a *tanács* (végrehajtó szerv). A község minden választópolgára szavazati joggal bír a közgyűlésen, de azokban az esetekben, amikor szegényügyről, a polgárközség javainak igazgatásáról, stb. van szó, szavazati jog csak a polgárközség tagjait illeti.

Minthogy községgyűlés a 10.000 lelket meghaladó községekben és városokban csak



sok nehézséggel lenne tartható, az alkotmány megengedi egy «nagy tanács» választását, de egyben biztosítja a nép részére a *községi referendum* és *iniciatíva intézményét*, vagyis a nép közvetlen befolyását a községi ügyek intézésére. A nyilvános iskolák tanszemélyzetét szintén a községgyűlés választja.

Valais kanton ismeri a járásrendszert és a *járási tanács* intézményét (több község delegátusainak tanácsa), amelynek elnöke a prefektus. A kanton alkotmánya szerint a községi szervek: a *községgyűlés* és a *községi tanács*. A községgyűlés a községi tanács választása alkalmával egy *főtanácsot* is választhat, amelynek jogkörét külön törvény határozza meg.

Genf, Vaud, Neuchatel kantonok ma már nem ismerik a polgárközség intézményét s a községi javak igazgatásában, élvezetében minden polgár részesedik.

A francia kantonok egy részében, ellenében a német svájci rendszerrel, a községi végrehajtó hatóságot nem közvetlenül a nép, de a községi tanács választja. A kisebb községekben azonban a német svájci rendszer talál alkalmazást. Vagyis a községi organizáció demokratikus a kisközségekben és képviseleti a

nagyokban. Genf városában pl. a nép csak a városi tanácsot választja, az 5 tagból álló *igazgatási tanács* (végrehajtó szerv) választása ellenben már magának a városi tanácsnak a joga. A kisebb községek élén azonban már a nép által közvetlenül választott maire (bíró) áll.

Láthatjuk, — a nélkül, hogy a különféleképpen szervezett községgyűlések, községi tanácsok jogkörét, valamint a kantonok ellenőrzési és felügyeleti jogát ismertetnénk — hogy a községekben éppen úgy, mint a kantonokban és a konföderáció életében *a nép intézi, szabályozza s ellenőrzi ügyeit*. Hatalmát csak ritka esetekben s akkor is meghatározott időtartamra, valamint a referendum és a népkedzdeményezési jog intézményével korlátozva, delegálja valamely általa választott szervre. *A községi életnek ez az autonómiája, szabadsága megbecsülhetetlen érték. Ez adja meg a nép politikai iskolázottságát és nevelését, formálja ki a világos fejű és aktív polgárokat, kötelességüket híven teljesítő, takarékos hivatalnokokat; állandó kapcsolatot létesít a társadalom minden rétege között s ezáltal enyhíti a szociális egyenlőtlenséget; végeredményben pedig fundamentuma an-*

*nak a demokráciának, amely községi, kantonális és federális intézményeivel oly csodálatosan él és virágzik a svájci Alpok országában.*

A községek politikai organizációja mellett szükségesnek tartjuk nagy vonásokban bemutatni az *egyházak szervezetét* is, annál is inkább, mert az egyházak a svájci demokráciának szintén hű visszatükröződései s a legtöbb kantonban *szorosán össze vannak forrva a községi élettel*. A kantonális egyházi szervezetek azonban nem egyformák. Minden kantonnak ugyanis megvan a maga sajátos egyházi szervezete, amelyek nemcsak függetlenek egymástól, de organizáció tekintetében is sok eltérést mutatnak. Ezért *Svájcban nem beszélhetünk sem egységes katolikus, sem egységes protestáns egyházzól*. Igaz, hogy a protestáns egyházak 1920-ban, a külfölddel és a konfederációval való kapcsolatok kimélyítése érdekében, federációt létesítettek, ez azonban a különböző kantonális egyházak függetlenségét nem érinti.

A svájci konfederáció területén az 1920-as népszámlálás adatai szerint a lakosság felekezeti megoszlása a következő volt: protestáns 2,230.597, katolikus 1,585.311, zsidó 20.979, egyéb 43.433. Érdekes, hogy Calvin városában,

Genfben, 68.018 protestánszal szemben ma már 57.744 katolikus, 2815 zsidó és 6482 egyéb vallású található. Lausanne-ban pedig a katolikusok száma csak 14.126, a protestánsoké pedig 43.433.

Maga a konföderáció egyházi ügyek terén szabad kezet enged a kantonoknak s a szövetségi alkotmányban csak a vallás- és lelkiismeretszabadság deklarálására szorítkozik s a vallás szabad gyakorlását a közrend és jó erkölcsök keretei között mindenki részére biztosítja. Megtiltja azonban, a konföderáció engedélye nélkül, új zárdáknak, püspökségeknek felállítását, új szerzetes rendek alapítását, valamint a jezsuiták letelepülését (50., 51., 52. c).

Nem így a kantonokban. Minden kanton szabadon határozhatja meg egyházának szervezetét, kimondhatja az egyháznak az államtól való elválasztását, fontos azonban, hogy rendelkezései a szövetségi alkotmány diszpozícióival ellentétben ne álljanak. A kantonok és az egyházak közötti kapcsolat már szoros. Vannak olyan kantonok, ahol az állam (kanton) viseli teljes mértékben az egyházi terheket, másokban viszont csak részben fedezi azokat. Vannak viszont olyan kantonok

is, ahol, az állam és egyház szétválasztása következtében, az egyházi terhek teljesen az egyházközségek vállaira súlyosodnak.

Azokban a kantonokban, ahol pl. a protestáns egyházat részben vagy egészben az állam tartja fenn, maguk az egyházközségek választják lelkészeiket, vagy pedig jelöltjeiket választás végett a kantonális kormány elé terjesztik. A katolikus egyház szervezete szintén sok tarkaságot mutat. Vannak olyan kantonok, ahol az állam — az egyház szívós ellenállása ellenére — *kötelezővé tette a papoknak a nép által való választását*, másokban viszont a papoknak a nép által való választása évszázados szokásban gyökerezik. Találhatunk olyan kantonokat is, ahol a püspök jelölése alapján a kormány nevezi ki a papokat, viszont másokban a püspök kinevezési joga kizárólagos és független a kantonális kormánytól.

A vaudi kantonban pl., ahol különben az összes egyházi terheket az állam fedezi, a protestáns nemzeti egyház szervei a következők:

1. *Egyházközségi gyűlés.* Ez az egyházközség 20-ik életévét betöltött férfi- és nőtagjainak gyülekezete. Jogköre az egyházközségi

tanácsosok, valamint a megüresedett egyházközségi lelkészi állás kandidáltjainak választására terjed ki.

2. *Egyházközségi tanács.* Ennek tagjai: az egyházközség lelkésze s az egyházközségenként változó számú tanácsosok, akik különben csak 3 évre választatnak. Feladatköre a szegények és betegek gondozására és mindarra kiterjed, ami alkalmas az egyházközség erkölcsi súlyának emelésére.

3. *Kerületi tanács.* Ez több egyházközséget magában foglaló szerv. Tagjai az egyházközségi tanácsok által 3 évenként választott delegációk, amelyek egyharmadrészben lelkészekből, kétharmadrészben egyházközségi tanácsosokból (laikus elem) állanak. A kerületi tanács minden évben egyszer ül össze. A kantonális kormány engedélyével azonban rendkívüli ülésre is összehívható. Feladatköre az egyházközségi tanácsok jelentéseinek meghallgatására, az egyházközségek, lelkészek felügyeletére terjed ki.

4. *Zsinat.* Ez áll a kerületi tanácsok által saját kebelükből 3 évre választott delegációkból, a teológiai fakultás rendes professzoraiból és a kantonális kormány három delegáltja-

ból. A zsinat minden évben, legfeljebb háromnapos időtartamra, egyszer ül össze. Ez az ülési időszak azonban a kantonális kormány engedélyével meghosszabbítható. A zsinatot a kormány vagy a zsinati komisszió rendkívüli ülésre is összehívhatja. Foglalkozik a nemzeti egyház közérdekű ügyeivel. Határoz az egyházi ünnepek, tankönyvek, vallásoktatás, stb. tekintetében. Van egy állandó bizottsága (commission synodale), amely a zsinat munkálatait készíti elő, határozatainak végrehajtásáról pedig gondoskodik.

A lelkészeket különben az egyházközségek által választott kandidáltak közül a kormány nevezi ki.

A zürichi kanton alkotmánya szerint az «evangélikus nemzeti egyház» és a többi egyházi korporációk, az állam felügyeleti hatósága mellett, teljes önkormányzatot élveznek. Az egyházközségek maguk választják lelkészeiket, de ha az államtól anyagi támogatásban részesülnek, a lelkészeket (katholikusokat is) minden 6 évben újraválasztásnak tartoznak alávetni.

A zugi alkotmány értelmében az egyházközségeknek joguk van adót kivetni, ha javaik-

ból származó jövedelem kiadásaik fedezésére nem elegendő. Grisons kantonban mind a katolikus, mind a protestáns egyház nemzeti egyháznak van elismerve s az alkotmány a lelkészek választásának jogát teljesen az egyházközségek kezében hagyja. A berni kanton alkotmánya szintén úgy a református, mint a róm. kath. és a keresztény róm. kath. egyházat (ó-katolikusok egyházát) nemzeti egyháznak ismeri el. Az egyházközségeknek joguk van lelkészeiket választani. A róm. katolikusok azonban a felsőbb egyházi hatóságuk által kandidáltakat választják. Valais kantonban a törvényhozó testület választja a püspököt. Róma formai okokból érvényteleníti a választást, de kinevezi a káptalan által javasolt és a törvényhozás által megválasztott személyt püspökké.

E rövid kis ismertetésből láthatjuk, hogy a kantonális egyházi szervezetek éppen úgy, mint Svájc községi, kantonális és federális intézményei, demokratikus elveken épülnek fel s a *népuralom princípiumait* a lehető legtágabb mértékben viszik keresztül. Az ember csodálattal s szinte hitetlenül tekint végig a polgári jogoknak és kötelességeknek azon a halmazán,



amely a népdemokrácia természetes következményeképpen a szavazati joggal bíró polgárok vállaira súlyosodik. Zürich és Bern városában pl. — mint Bonjour mondja — *«a szavazó polgárt az urnákhoz szólítják nemcsak a konföderáció képviselőházának, valamint a szövetségi és kantonális esküdtek választása alkalmával, de a kanton képviselőinek, kormányának, bíráinak, prefektusainak, jegyzőinek, anyakönyvvezetőinek, községi, iskolai hatóságainak, tanítóinak választása alkalmával is. Ez azonban még nem minden. A választó polgár szavaz a szövetségi alkotmány revízió alá vett cikkei, valamint referendum vagy iniciativa által döntés végett elébe vitt szövetségi törvények s törvényerejű határozatok felett. Ezeken felül évenként kétszer, esetleg többször le kell adnia voksát a kantonális alkotmányrevíziós javaslatokra s mindazokra a törvényekre és rendeletekre, amelyek referendum vagy iniciativa folytán eléje kerülnek. Szavaz a községi tanács határozatai felett. Ha valamely egyházközség kötelékébe tartozik, úgy résztvesz a lelkészválasztáson, ha pedig a polgárközségnek a tagja, úgy annak tanácsválasztásánál szintén leadja szavazatát. Nem szabad elfelejteni, hogy több kantonban a szavazás kötelező. Lehet gon-*

dolni, mit jelent lelkiismeretes polgárnak lenni, ki fáradságot akar még magának venni arra is, hogy az eléje kerülő törvény, rendelet, stb. tervezeteket legalább nagyjából áttanulmányozza, azok érdekében vagy ellen tartott konferenciákon, megbeszéléseken, komitűléseken, sajtóakcióban részt is vegyen . . . ami bizony azt jelenti, hogy a mi kis demokráciánkban aktív politikai szerepet játszani nem könnyű hivatal.»

Valóban csodálatos az a szívósság, amellyel a svájciak a népdemokráciának e súlyos tehertételeit viselik. Néha bizonyos fáradság észlelhető. Ez azonban múltó jelenség, mert az élet állandóan forgó kereke új szükségleteket, követelményeket dob felszínre s azoknak közérdekű megoldása a polgárokat a legutolsó havasi kunyhóig újból és újból megnyilatkozásra szólítja. S a svájci alpok lakója ismeri e tekintetben kötelességét. Nevelésénél, sajátos természeténél fogva megfontolt fővel járul az urnákhoz s adja le voksát, amelytől nemcsak az ő sorsa, de kis hazájának boldogsága, lehet mondani, egész jövője függ.

## **Kisebbségek és a demokrácia.**

A mai Európának kétségtelenül egyik leg-  
égetőbb problémája a kisebbségi kérdés ren-  
dezése. Nemcsak hatalmas szakirodalom és álta-  
lában a sajtó, valamint nemzetközi egyesületek  
foglalkoznak vele, de a különböző kancelláriák  
s magának a Nemzetek Szövetségének szervei  
is állandóan napirenden tartják. Megoldást  
keresnek, ami ma már senkit sem lep meg,  
mert hiszen nem kevesebbről mint kb. ötven-  
millió, kisebb-nagyobb csoportokban szétszórt  
ember elemi jogainak elismeréséről, népi sajá-  
tosságainak védelméről, valamint a többség és  
kisebbség közötti béke, megértés és együttmű-  
ködés megteremtéséről van szó.

Érdekes, már a háború előtt találkozhat-  
tunk olyan felfogással, amely a kisebbségi kér-  
dés rendezésének lehetőségét s annak kitűnő  
orvosságát a svájci kantonális rendszer példa-

jában vélte megtalálni. Sőt, ma is vannak olyanok, akik azt hiszik, hogy a kantonális rendszer egyszerű átültetésével kihúzhatják az egész kérdés méregfogát. Éppen ezért szükségesnek látom, legalább nagy vonásokban, a svájci kisebbségi kérdést ismertetni, annál is inkább, mivel az nyelvi, vallási és politikai tekintetben valóban sok tarkaságot, érdekes jelleget mutat, a kisebbségi jogok garanciája terén pedig sajátosságával teljesen eltér más államok kisebbségvédelmi rendszerétől.

*Nyelvi kisebbségek.* 1848-ig a nyelvkérdés Svájc mai területén nem volt probléma. Az államszövetségbe tömörült kantonok ugyan is függetlenségüket megtartották s a tehetetlen és főképpen külügyekkel foglalkozó diétán kívül közös szervük nem volt. A kantonális határok is szerencsésen alakultak s többé-kevésbé összeestek a néprajzi határokkal, ami természetesen kizárt a nyelvkérdésből származható minden összeütközést. 1848-ban azonban a kantonok, külső események hatása alatt, elégtelennek találták az államszövetség laza kötelékeit és szövetséges állammá alakultak át. Szuverenitásuk egyrészt egy központi hatalomra, a konföderációra ruházták. Az új

központi szervezet (a szövetséges állam) életében azonban már figyelemmel kellett lenni a különböző nyelvű kantonok nyelvi és vallási érdekeire is. Az 1848-as, majd a módosított 1874-es szövetségi alkotmány e tekintetben fontos rendelkezéseket tartalmaz s gondoskodott a kantonok és a kantonális polgárok sajátos jogainak biztosításáról. Így az alkotmány 116-ik cikkében kimondja: «a Svájcban beszélt három főnyelvnek: a németnek, franciának és olasznak a konföderációban való jogegyenlőségét» s azokat a szövetségi alkotmány védelme alá helyezi.

Erre a védelemre a konföderáció életében feltétlenül szükség volt. Svájc 3,880.320 lelket számláló összlakosságából ugyanis 2,750.622, azaz 70.9% német; 824.320, azaz 21.2% francia; 238.544, azaz 6.2% olasz; 42.940, azaz 1.1% rétó-román;<sup>1</sup> 23.894, azaz 0.6% másnyelvű. A fenti nyelvegyenlőség szankcionálást talál a szövetségi törvények, törvényerejű határozatok és rendeletek háromnyelvű közzétételében. Egyik szöveg sem tekinthető fordí-

<sup>1</sup> Ezeknek nyelve a legközelebb áll a régi latinhoz.

tásnak, mindenik hiteles s egyforma törvényi erővel bír.

E rendelkezésekből következik minden svájci polgárnak az a joga, hogy saját anyanyelvét használhatja a konfederáció hatóságai előtt; a szövetségi hatóságoknak pedig az a kötelessége, hogy a hozzáfordulóknak, szóban és írásban, ugyanazon a nyelven válaszoljanak. Ez az elv talál különben érvényesülést a szövetségi bíróság előtti eljárásban (107. c), valamint a hadseregben is (18., 22. c).

A kantonális életben a nyelvkérdés szintén nem okoz nehézséget, mivel a kantonok geográfiai határa legtöbb esetben összeesik a néprajzi határral, ahol pedig ez nincs meg, ott a kantonális alkotmány gondoskodik a kisebbségi nyelv vagy nyelvek védelméről.

*Vallási kisebbségek.* 1848-ig a hit és vallás szabad gyakorlásának kérdése sok bajnak, forradalomnak volt a kantonok belső életében szülőoka. A különböző felekezetek, lehet, mondani, folytonosan harcban állottak egymással s nem egyszer egyes kantonokban, ahol a vallási kérdések igen gyakran politikummá fajultak, valósággal egyházi diktatúrák keletkeztek. Lelkiismeretszabadság, hit és a vallás

szabad gyakorlásának kérdése azonban 1848-ban, a federatív állam megalkotásával, nyugvópontra jutott. A szövetségi alkotmány ugyanis a lelkiismeret és hit szabadságát sérthetetlennek nyilvánítja s annak gyakorlását a jó erkölcs és közrend határai között mindenki részére garantálja. Egyben megtiltja, hogy bárkit akarata ellenére vallásos oktatás követésére s valamilyen egyházi aktus teljesítésére kényszerítsenek (49-50. c). Érdekes, hogy a jezsuita rendnek letelepülését, annak templomokban vagy iskolákban való minden ténykedését, az egyházi béke érdekében, megtiltja; úgyszintén újabb zárdáknak, egyházi rendnek alapítását vagy az eltörölteknek visszaállítását (51-52. c).

Az egyházak szervezésének kérdése azonban teljesen a kantonok hatáskörében maradt és ez sok tarkaságot, különlegességet mutat és kantononként változik. A kantonok jogköre vallásos lelkiismeretszabadság tekintetében tehát csak annyiban nyert korlátozást, hogy alkotmányuk a szövetségi alkotmány fenti cikkeivel ellentétes rendelkezéseket nem tartalmazhat.

Az egyes kantonokban a lakosság felekezeti megoszlása, különösen az ipar és keres-

kedelem fejlődésével megindult belső vándorlási mozgalmak következtében, erősen kevert. Számbelileg legerősebb protestáns kantonok a német jellegű Zürich és Bern, valamint a francia nyelvű Vaud és Neuchatel. Erősen katolikus Tessin, Schwyz, Fribourg, Valais. A konföderáció területén különben a protestánsok vannak többségben, a zsidók száma ellenben elenyészően csekély s azok leginkább a városi kantonokban találhatók. Az 1920-as népszámlálás adatai szerint a konföderáció területén a felekezeti megoszlás a következő volt:

Protestáns .....	2,230.597	573%
Katolikus (róm. és ó-kath.)	1,585.311	40-8%
Zsidó .....	20.979	06%
Egyéb .....	43.433	13%

*Politikai kisebbségek.* Ezek alatt fajra, nyelvre, vallásra való tekintet nélkül azokat a különböző népi csoportokat értjük, amelyek akár a kantonális, akár a konföderáció életében, különféle pártkeretek között, bizonyos politikai irányt, törekvést képviselnek. A «politikai kisebbség» kifejezés különben ma már bátran minden pártra alkalmazható, mivel azok



sehol sem érik el az abszolút többséget. A konföderáció és a kantonok nagy része, főképpen ezért, a törvényhozási választások tekintetében áttért a többségi választási rendszerről az arányos képviseleti rendszerre, ami által lehetővé vált, hogy a kisebb pártok is képviselve legyenek a törvényhozó testületekben s résztvegyenek azoknak munkájában.

A proporciónális választási rendszer bevezetése különben természetes következménye volt a referendum intézményének, amelyet a kantonális és federális életbe a XIX-ik század végén és a XX-ik század elején vezettek be. A referendum intézményével ugyanis a politikai kisebbség, amely a törvényhozásban képviseletet nem nyert s hangját nem hallathatta, népszavazás kérésével a törvényt minden nehézség nélkül megbuktathatja. Ennek pedig legjobb orvossága az arányos képviseleti rendszer bevezetése volt.

Azokban a kantonokban is, ahol a tiszta demokrácia rendszere van érvényben s ahol a néptöbbség szuverenitásának elve, jobban mondva, akarata érvényesül, a többség — mint Meiner professzor mondja — tisztelni tartozik azokat a jogokat, amelyeket a konföderáció

alkotmánya az egyéni szabadságjogok tekintetében garantál.

*A kisebbségi jogok tiszteletének biztosítása azonban elsősorban a svájci nép sajátos lelki-ségében és helyzetében rejlik.* Ma már ugyanis alig lehet egy svájci polgárt találni, aki valamely nyelvi, vallási vagy politikai kisebbséggel szolidárisnak ne érezné magát. Ha valaki pl. vallási többséghez tartozik, az legtöbbször tagja valamely nyelvi vagy politikai kisebbségnek. Viszont, ha valaki tagja valamely politikai vagy vallási kisebbségnek, tagja lehet egyúttal egy etnikai többségnek és így tovább.

Éppen ezért Svájcban a kisebbségi kérdés soha sem jelentkezik s nem is jelentkezhetik olyan formákban és tünetekkel, mint más országban, ahol a többséget a kisebbségtől, különböző okok miatt, legtöbbször széles szakadék választja el s a többség nem egyszer a tőle fajilag, vallásilag különböző kisebbség faji, nyelvi vagy vallási gyengítésére, esetleg megsemmisítésére törekszik. A helyzet Svájcban más, mivel a nyelvi, vallási és politikai kisebbségek résztvesznek úgy a kantonális, mint a federális élet ügyeinek intézésében s védelmükre nemcsak a kantonális határok, a

konfederáció alkotmánya szolgálnak, de hatalmas támaszt találnak a kantonokban élő és sajátos erkölcsöket, nevelést és múltat feltételező demokráciában is, amely lehetővé teszi a különböző nyelvű, vallású s politikai gondolkozású svájci népnek együttműködését és csodálatos erő kifejtését.

## **Demokrácia a hadseregben.**

Ha valaki a svájci alpok között utazik s megáll egy-egy nagyobb városban, joggal hihetné, hogy a népdemokráciának ez az érdekes földje nem ismeri a hadsereg intézményét. Valóban, az idegen meglepődik, ha néha-néha a XX-ik század félelmetes hadieszközeiből egy-egy üteget, gépfegyveres vagy gyalogos csapatot láthat. Pedig Svájc népe előtt nem idegen a katonaság intézménye s nem ismeretlen fogalom a katonáskodás. Ellenkezőleg, az ország nemcsak hatalmas katonai szervezettel rendelkezik, de egyik napról a másikra teljesen felöltöztetve, a legmodernebb hadieszközökkel felszerelve, 400.000 embert tud fegyverbe állítani s határainak védelmére küldeni. Hihetetlenül hangzik! Mindenki csodálkozva kérdezheti: hogyan lehetséges ez s hogyan egyeztethető össze a 400.000 talpig felszerelt, egyik napról a másikra születő hadsereg a kis

ország demokratikus szellemével és intézményeivel?

Svájc geográfiai helyzet mindent megmagyaráz. Az ország ugyanis három nagyhatalom — Német-, Francia- és Olaszország — között fekszik, stratégiai szempontból éppen ezért óriási fontossággal bír. Ha valamelyik hatalom a fentiek közül hatalmába keríti a kis országot, szabad utat nyer úgy a Pó, mint a Duna vagy a Rhone völgyébe. Ez a magyarázata annak, hogy a világháború alatt Svájc, éppen e sajátos földrajzi helyzete miatt, kénytelen volt mozgósítani s fegyverben tartani hadseregének nagy részét, mivel sohasem tudhatta, melyik pillanatban lesz német vagy francia részről megrohanva. Ez a háborús mozgósítás bizony több mint 1.000,000.000 aranyfrank adósságába került a kis országnak, amelynek törlesztésére még ma is érvényben lévő rendkívüli háborús vagyon-, jövedelmi és kereseti adók szolgálnak.

Bár a nagyhatalmak 1815-ben, a bécsi kongresszuson — «Európa politikai érdekeitől vezettetve» — elismerték és szerződésileg kölcsönösen garantálták Svájc örökös semleges-ségét, nemkülönben területi sérthetlenségét,

az ország népe azonban, látva földrajzi helyzetének katonai fontosságát, sohasem merte életét, boldogságát és jövőjét, szóval egész demokráciáját bizonytalan papíros szerződésekre, deklarációkra építeni, de mindig gondoskodott arról, hogy szükség esetén fegyverrel is megvédje a *hazát*, amely nemcsak kantonát, de kantona függetlenségének és sajátos életének biztosítékát, a konföderációt is jelenti.

Svájc katonai szervezete az ország legérdekesebb és legeredetibb intézményeinek egyike. Alapja: a *«kötelező és személyes katonai szolgálat»*, amelynek minden ép svájci polgár alá van vetve. Közérdekből azonban katonáskodás alól, hivatali szolgálatuk tartama alatt, fel vannak mentve:

a) a szövetségi kormány tagjai és a konföderáció kancellárja;

b) tábori papnak be nem sorozott lelkesek;

c) a közkórházak igazgató-orvosai, állandó alkalmazottai;

d) fegyház, börtön és fogházak igazgatói, fegyőrök és a rendőrség tagjai;

e) a katonai igazgatásra, valamint a köz-

érdekű szállításokra nézve fontos vállalatok tisztviselői és alkalmazottai.

Azok, akik személyes katonai szolgálatot — akár belföldön, akár külföldön laknak — bizonyos okok miatt (betegség, testi fogyatkozás, stb.) nem teljesíthetnek, vagyonuk és jövedelmük arányában *hadmentességi adót* tartoznak fizetni, amely alól csak bizonyos esetekben (pl. szegénység, rendőrség és csendőrség kötelékébe tartozás, stb.) van kivétel. A hadmentességi adó felerészben a konfederációt, felerészben pedig a kantonokat illeti.

A kötelező és személyes katonai szolgálat különben nem új dolog Svájcban. Sőt, lehet mondani, hogy az országnak ez az egyik legrégebb intézménye. A különböző kantonok lakói ugyanis századokon át folytonosan fegyverben állottak, nemcsak a létüket fenyegető külső ellenséggel szemben, de az egymás között dúló belső viszályok miatt is. Sőt nem egyszer, jó pénzért, mint zsoldosok külföldi seregbe is elszegődtek. Éppen ezért a svájci hegyek lakói fegyverüket, katonai felszerelésüket mindig kéznél, tehát otthon tartották s szükség esetén hadseregüket egyik napról a másikra talpraállították. A hadseregnek ma is ez a

jellege, feladata azonban már csak az ország függetlenségének és semlegességének megvédésére szorítkozik.

Míg Európa országainak legnagyobb részében a hadsereg állandó jelleggel bír, addig Svájcban, ellenkezőleg, a hadsereg az egész nemzetet jelenti s annak nincs a szó szoros értelmében vett állandó karaktere. Magában foglal mindenkit, aki csak fegyverforgatásra, viselésre képes. Nincs különbség nagyiparos és gyári munkás, vagy földbirtokos és szegény földmunkás között. Mindenkinek megvan a kijelölt helye a hadseregben, szükség esetén pedig a kötelessége.

E hatalmas és demokratikus néphadseregnek összeállítása, szervezete, kiképzése pedig a lehető legötletesebb s minden részletében teljes. Nemcsak lovassága, tüzérsége, repülő, motoros, műszaki, élelmezési csapatai, egészségügyi szolgálata van pompásan organizálva, de gyalogos zászlóaljai is 24 óra alatt menetkész állapotba helyezhetők. Ez a földből nőtt s a mozgósítási parancs előtt sehol sem látott hadsereg, az egyes központi szervezetével, egyik pillanatról a másikra rendeltetési helyére vihető s kiképzésénél fogva nyomban fel is használható.



A hadsereg igazgatása és szervezete tekintetében a hatalmi jogkör megoszlik a konföderáció és a kantonok között. A hadsereg szervezésének törvényi szabályozás az a konföderáció hatáskörébe tartozik, annak végrehajtása azonban már a kantonok feladata, amelyek különben gondoskodni tartoznak arról is, hogy polgáraik katonai szolgálat alól magukat ki ne vonják. A kantonális csapatbiztosító zászlóaljparancsnokig a kantonok nevezik ki, a felsőbb rangúakat azonban már maga a szövetségi kormány. A kantonális csapatokon kívül vannak szövetségi csapatok is (műszaki, egészségügyi csapatok, vartüzérség).

A hadsereg felfegyverzéséről a konföderáció gondoskodik, a ruházatot azonban, a konföderáció megtérítése mellett, a kantonok szolgáltatják. A fegyver és ruházat a «*katona-polgárok*» kezében marad.

A hadsereg különben három főrészből tevődik össze:

1. *Elit vagy aktív hadsereg*, amely 20 évtől 32 éves korig magában foglal minden katonai szolgálatra alkalmas egyént. A kapitányok azonban 38, magasabb rangú tisztek pedig 48 éves korig aktív szolgálatban visszatarthatók.

2. *Landwehr*. Ez a 32-40 év közöttiekből alakított tartalék sereg. A magasabb rangú tisztek 48 éves korig szolgálatban itt is visszatarthatók.

3. *Landsturm* vagy második tartalék sereg, amely a 40-48 éveseket, valamint azokat foglalja magában, akik valamilyen oknál sem az Elit seregbe, sem a *Landwehr*-be nem lettek besorozva. A *Landsturm*-ban a tisztek 52 éves korig szolgálnak.

A hadsereg ügyeinek legfőbb irányítása békeidőben a szövetségi hadügyminisztérium, a vezérkari főnök és a nemzetvédelmi bizottság között oszlik meg, amely hármas megosztás nem egyszer sok kellemetlenségnek az okozója. Háború esetén azonban az egész hadseregnek irányítása, széles jogkörrel, a szövetséggyűlés által kinevezett *tábornokra* lesz bízva.

Lássuk, hogy ez aránylag hatalmas hadseregnek kiképzése hogyan történik?

Az előkészítő katonai nevelés, a kötelező testgyakorlat bevezetésével, már az elemi iskolában kezdetét veszi. *Az iskolák ugyanis Svájcban a fiatalság katonai formálásának első műhelyei.* A konfederáció és a kantonok által támo-

gatott iskolák, szervezetek és egyesületek már korán gondoskodnak arról, hogy a fiatalság a fegyverrel való bánás, céllövészet és mozgási gyakorlatok, stb. mesterségét még serdült korban elsajátítsa. A konföderációnak pl. 1927-es költségvetési évében e célra nem kevesebb mint öt millió frank volt előirányozva.

19-ik életévének betöltésével a fiatalság sorozó bizottság elé kerül s ha alkalmas katonai szolgálatra, úgy az aktív hadseregbe nyer beosztást.

Az újoncok kiképzése a «*katonai oktató testület*» feladata, amely a kiképzés egyöntetűségét, irányítását biztosítja. Az oktató testület tagjai a hadseregnek egyedüli «hivatásos» tisztjei, akik állandó fizetést kapnak. Számuk a gyalogságnál 1928-ban 116; lovasságnál 15; tüzérségnél 59; műszaki csapatoknál 21; repülésnél 12; egészségügymél 14; ételmezési csapatoknál 6 volt.

Az újoncok az újonciskolában (*école de recrues*) nyerik az első igazi katonai kiképzésüket. Ennek alapjai azonban az előkészítő katonai oktatással már korábban le vannak rakva. Az újonciskolák időtartama 60 és 90 nap között változik (gyalogságnál és ételmezési csa-

patoknál 60, lovasságnál 90, tüzérségnél 75, műszaki csapatoknál pedig 65 nap).

Evvel azonban nem ér véget a katonai kiképzés. Az aktív hadsereg tagjai ugyanis 28 éves korig minden évben *ismétlő tanfolyamokon* (cours de répétition) tartoznak résztvenni, amelynek időtartama csapatok szerint 11-14 nap között változik. A *Landwehr* kötelékébe tartozók azonban már csak 4 évenként tartoznak egy-egy ismétlő tanfolyamra bevonulni, a *Landsturm-ot* alkotó csapatok pedig csak a szövetséggyűlés vagy a szövetségi kormány rendeletére tartanak ismétlő katonai gyakorlatokat. Az inspekción azonban itt is kötelező.

A csapat kiképzésnél nagy súlyt helyeznek a céllövészetre, amelynek jelentősége háború esetén kétségtelen. A céllövő egyesületeknek éppen ezért egész serege hálózza be Svájc területét, ahol a katona-polgároknak nemcsak alkalmuk van magukat tovább képezni, de *kötelességük is minden évben legkevesebb 30 töltenyt ellőni*.

1928-ban pl. a kötelező céllövészeten 262.155-en vettek részt, a fakultatívakon pedig 200.680-an. A töltenyfogyasztás (kézi fegyver) pedig a következő volt:

Katonai iskolákban és tan-		
folyamokon ellótték....	3,484.786	töltényt,
Szolgálaton kívül .....	11,948.349	»
Céllövő egyesületekben ..	13,817.751	»
Céllövészeti ünnepélyeken	3,096.064	»
Fiatál céllövők tanfolya-		
mán .....	574.626	»
összesen ellótték..	32,921.576	töltényt.

Az altisztek kiképzése az altiszti iskolákban történik. Ide kerülnek azok, akiknek az altiszti iskolába való küldése érdekében az újonciskolák és ismétlő tanfolyamok parancsnokai javaslatot tesznek. Az iskolák időtartama 20-35 nap.

A tisztek kiképzése a különböző fokú tiszti iskolákban történik. Ide azok kerülhetnek, akiknek tiszti iskolába küldésére az altiszti, újonc, vagy ismétlő iskolák parancsnokai javaslatot tesznek. Az iskolák időtartama 45-105 nap.

A kapitányi rang, vezérkari tiszti rang elnyerése hosszabb vagy rövidebb ideig tartó iskolák sikeres elvégzéséhez van kötve. A vezérkari tiszteket különben minden két évben 11 napos taktikai gyakorlatra behívják.

A különböző iskolák mellett a zürichi mű-

egyetemnek van egy katonai szekciója is, melynek feladata a tisztek szélesebbkörű kiképzésére alkalmat adni, valamint az oktató tisztek előkészítését előmozdítani.

A tisztek, altisztek és katonák, — az oktató testület kötelékébe tartozók és néhány más kivétellel, — szolgálatuk (iskolák, tanfolyamok) időtartama alatt napi kártalanítást kapnak. Sebesülés vagy halál esetén, a testi kárt szenvedettek pedig, illetőleg családjuk, a konfederációtól nyugdíjat kapnak. A katonai biztosítás különben kötelező.

*A svájci «katona-polgár» ruháját, fegyverét, lovát, szóval egész felszerelését megtartja. Kötelessége azonban azokat jókarban tartani s időnként vizsgálatnak alávetni. Az inspekció alkalmával talált legkisebb rozsdafolt vagy hiba miatt a fegyver a puskaműveshez kerül, aki azt a katona költségére javítja meg. Különböen fegyvervizsgálatról fegyver nélkül hazatérni a svájci polgár legnagyobb szégyene. Az, aki minden személyes katonai szolgálatát teljesítette (tehát 48 éves életkor s a hadseregből való elbocsátás után) tulajdonosává lesz fegyverének, ruházati cikkeit azonban be kell szolgáltatnia.*

Bár Svájc hadseregszervezete a lehető leg-

nagyobb ötletességgel van felépítve, annak pénzügyi része mégis nehéz teherként súlyosodik a kis ország vállaira. A katonai kiadások pl. az 1875-ös költségvetési évében még *csak* 11,018.259 fr.-ot tettek ki, 1914-ben a katonai tételek a budget-ben azonban már 36,807.513 fr.-ra, 1928-ban pedig 84,941.864 frankra emelkedtek. Ez utóbbi tételből esik:

Központi igazgatásra.....	2,906.768 fr.
Hadsereg oktatásra .....	49,849.827 »
Felszerelésre .....	20,002.739 »
Lovakra .....	6,650.638 »
Erődítményekre .....	1,811.600 »
Közlekedési eszközökre.....	3,720.292 »
összesen .....	84,941.864 fr.

Az összeg különben a konföderáció összes kiadásainak 25.6%-át teszi.

E rövid kis ismertetés megérteti velünk, hogy miért képes ez a kis ország állandó hadsereg nélkül pár 100.000 jól felszerelt és szervezett emberét néhány óra alatt mozgósítani. Elég egy sürgöny s minden polgár tudja kötelességét, veszi az otthon tartott fegyverét, ruháját s századának, ütegének, stb. székhelyére siet.

E csodálatos katonai rendszernek van azonban egy gyenge oldala is, a tisztek rövid kiképzése. A hiba nem a vezérkarban van, ahol a hivatásos tisztek nagy számmal találhatók, de a csapattisztek kiképzésében mutatkozik, akik sohasem érhetik el azt a katonai nívót, mint más országok tényleges és hivatásos tisztjei. A tiszti oktatás elégtelenségének kiegészítésére szolgálnak azok a szervezetek, amelyek szolgálaton kívül igyekeznek a mutatkozó hiányokat pótolni. Ilyenek a különböző tiszti és altiszti egyesületek, amelyek konferenciákat, ló- és skíversenyeket, harci játékokat rendeznek.

A hadsereg azonban nemcsak Svájc semlegességének megvédése szempontjából bír nagy jelentőséggel, de erkölcsi szempontból is fontos tényező, mivel egyik *leghatalmasabb éltető forrása a svájci demokráciának*. Demokratikus kereteinél fogva ugyanis magába zárja az ország minden társadalmi rétegét s *rendre, jegyelemre, a köz iránti kötelességre hazaszeretetre neveli a kis ország minden férfitagját*. Nélküle — úgy hisszük — *az egész svájci demokrácia sánta lenne s előbb-utóbb súlyos bajokhoz vagy egyenesen anarchiához vezetne*.



## **Federáció vagy centralizáció? Politikai pártok és a demokrácia jövője.**

A svájci kantonok 1848-ban, külső események hatása alatt, federatív állammá alakultak át. A kantonok e lépéssel állami szuverenitásuk egy részét feladták s azt egy központi közös szervre, a konföderációra ruházták. Ennek következménye — mint láthattuk — az államhatalmi jogkörnek a kantonok és a konföderáció közötti megosztása lett, amely azután két politikai irányzatnak: a *centralista* és *federalista* törekvések kifejlődésének adott tág teret és lehetőséget. A centralista irányzat a politikai élet súlypontját a konföderációba, annak szerveibe helyezi s ezáltal a központi hatalom jogkörét a kantonok rovására növelni akarja; addig a federalista irányzat, ellenkezőleg, a sajátos kantonális élet fenntartásában látja Svájc politikai, gazdasági és kulturális életének tengelyét s annak erősítése, fejlesztése

érdekében száll síkra. E két irányzat közötti összecsapás nem egyszer erős s bár a centralistáknak sikerült több tekintetben a konföderáció hatalmi jogkörét tágítani, még sem mondhatjuk, hogy a kantonok sajátos életét a központosítás és egységesítés hulláma veszélyeztetné, mivel a federalista gondolatnak hatalmas és megdönthetetlen védbástyái vannak. E védbástyák ugyanis, mint a nép sajátos életének és lelkiségének termékei, kifejezésekesei, valósággal alpesi sziklák, amelyek szilárdan állnak ellent minden komolyabb jellegű unifikációs gondolatnak s biztosítják Svájc sajátos demokráciájának életét és virágzását.

Ez a demokrácia azonban nem egyforma, de sajátosságaival kantononként változik. A 25 államocska ugyanis, amely a konföderációt alkotja, mindmégannyi s folytonos működésben lévő «politikai laboratórium», ahonnan új és új intézmények kerülnek ki az életbe s gyakorlati előnyük esetén átmennek egyik kantonból a másikba, végül pedig helyt kapnak a konföderáció életében is. Tehát *a kantonális államok azok, amelyek a svájci demokráciának*

*kincsházai, a nép politikai érettségének pedig legjobb iskolái.* Nélkülük nem fejlődés, de ellenkezőleg, feltétlen visszaesés, hanyatlás következne be. Ez a sajátos és sokféle demokrácia nem demokratikus formákon, de mint láthattuk, a népszuverenitás elvén nyugszik. Akár a neuchатели órásokat, a genfi vagy bázeli bankárokat; akár az unterwaldi hegylakókat, a st. galleni csipkéseket vagy a vaudi földművelőket; akár a glarusi, zürichi iparosokat vagy pedig a liberális, katolikus és radikális pártokat vesszük, e tekintetben mindannyian egyek s elismerik a népszuverenitás szükségességét, mint Svájc életének nélkülözhetetlen elemét és tényezőjét.

A federatív államberendezésnek Svájcban, a népszuverenitás elvének gyakorlati érvényrejuttatása mellett, van egy másik nagy előnye is. Lehetővé teszi a különböző fajú, nyelvű és vallású népességnek hathatós protekcióját. *Megvédi a katolikus kisebbséget a protestáns többséggel, a minoritásban lévő francia, olasz népességet a német elemmel szemben.* Érdekes azonban megjegyezni, hogy a svájci németek, franciák és olaszok soha sem tömörültek faji alapon pl. ellenséges politikai pártokba, ame-

lyek külön-külön és egymással szemben centralista vagy federalista gondolatot képviseltek volna. E két iránynak képviselőit fajra és vallásra való tekintet nélkül megtalálhatjuk úgy a német, mint a francia, valamint az olasz kantonokban.

Érdekes, hogy 1874 óta a konföderációnak hatalmi köre (centralizáció), részleges alkotmányrevízióval, fokozatosan, de állandóan tágult. Elég, ha a szövetségi alkotmánynak azokat a rendelkezéseit említjük, amelyek a magán- és büntetőjogi törvényhozás, hadseregszervezés, vasutak és vízierők kihasználásának, hasznosításának kérdését érintik. Továbbá nem szabad elfelejtenünk azt sem, hogy a konföderáció a leghatalmasabb védelmezője az egyéni jogoknak, különösen a politikai és vallásszabadságnak, a felekezeti békének. E jogok a szövetségi bíróság felállításával gyakorlati értéket is nyertek, mivel a szövetségi alkotmány minden svájci polgárnak jogot ad arra, hogy alkotmányos jogainak megsértése esetén, a kérdéses kantonnal szemben, a szövetségi bíróság előtt orvoslást kereshessen.

E pár példa világosan mutatja a centralista törekvések irányát, amelyet nem elvont

szempontok determinálnak, de a való élet szükségletei diktálnak és határoznak meg. Ez azt jelenti, hogy a centralisták konfederációnak hatalmi körét csak ott tágítják s csak ott akarják növelni, ahol annak tevékenysége a köz érdekét a kantonokkal szemben jobban és több eredménnyel szolgálhatja.

Ha már most s evvel kapcsolatban a federális és kantonális hatóságok szervezetét vizsgáljuk, a kettő között, — igazgatás szempontjából — szintén lényeges különbséget találhatunk. A kantonok demokratikus berendezése ugyanis — mint láthattuk — a népszuverenitás elvét viszi szigorúan keresztül s ezáltal nemcsak a nép közvetlen részvételét biztosítja bizonyos tekintetben az adminisztratív ügyek intézésében, de a községi és kantonális hatóságok választásának jogát is, legtöbb esetben, a nép kezébe teszi le. Addig a konfederációban, evvel éles ellentétben, az adminisztratív ügyek intézése már a szövetségtanács által kinevezett és hivatásos tisztviselők által történik, akik kizárólag kinevező hatóságuktól függnnek. Ez a rendszer a konfederacio adminisztrációjának a szöv. kormány kezei között való összpontosítását jelenti, amely természetesen éles

ellentétben áll a kantonok demokratikus közigazgatási berendezésével, ahol a népigazgatás elve jut érvényre.

Láthatjuk tehát, hogy a kantonok fontos szerepet játszanak a konföderáció életében. *Nemcsak a demokráciának tűzhelyei, de a konföderáció demokratikus fejlődésének — lehet mondani — kísérleti területei.* A kantonok voltak ugyanis azok, amelyek bevezették az alkotmányos, majd a törvényi referendumot, később pedig a népközvetményezési jog intézményét s az arányos képviselői rendszert. Ezek az intézmények csak jóval később vonultak be a konföderáció életébe.

De itt van a demokratikus nevelés kérdése is, amely okvetlenül megkívánja a kantonális kereteket. «A polgárnak — mint Fleiner professzor mondja — mindenekelőtt meg kell tanulni a közjó érdekében cselekedni és gondolkodni. Hozzá kell szoknia a közügyek intézéséhez, amely pedig csak a kantonális élet szűk keretei között lehetséges. A demokratikus kiformálódás és nevelés tehát szükségszerűleg feltételezi a kantonális életet. Az igazi demokráciának értéke éppen ezért abban rejlik, hogy az minden egyes polgárban megteremti s egy-

ben táplálja azt a meggyőződést, hogy érdekei nemcsak személyi természetűek, de azok össze vannak forrva az állam, azaz a köz érdekeivel is. Egyedül csak az lesz képes nehezebb közfeladatok teljesítésére, aki megtanulta ismerni és igazgatni községének és kantonának leg-egyszerűbb ügyeit.»

Hogy a demokratikus intézmények a konföderáció életében jól funkcionálnak, *ez kizárólag a fejlett községi és kantonális életnek köszönhető*, amiért is bátran mondhatjuk, hogy minden olyan centralizáció, amely a kantonok eltüntetésére irányulna, Svájc sajátos életének halálát jelentené. Bár a kantonális rendszer, igaz, akadálya az egységes lelkület, erkölcs, politikai gondolkozás kialakulásának s nem egyszer egymás közötti harcra, versenyre készíti a kantonokat, ez azonban nem komoly veszedelem, sőt Svájcra nézve hatalmas előny és erőtényező, mivel a kantonok az egymásközötti verseny által s egymással szemben úgy kulturális, erkölcsi, mint gazdasági téren a legjobbat, legtekélyesebbet és legtöbbet igyekeznek termelni és felmutatni. Ez a decentralizáció azonban — mint láthattuk — nem megy a végtelenségig. A konföderáció ugyanis mint át-

fogó és központosító szerv, a különböző kantonális törekvéseket összhangba hozza s azokat az összesség javára gyümölcsözteti. Végeredményben tehát azt láthatjuk, hogy *a svájci centralizáció és federáció nem két engesztelhetetlen ellenség, nem egyszerű igazgatási kérdés, de két egymást kiegészítő tényező, amelyek mögött a demokrácia éltető és tápláló erői: a család, iskola, egyház és a hadsereg állanak.* Ezekből az éltető forrásokból áramlik azután be a demokratikus szellem a községi, kantonális, végül pedig a federális élet intézményeibe s ölti magára azokat a demokratikus formákat, amelyek előtt valamennyien annyi bámulattal és csodálattal állunk meg.

\* \*

Van-e valami különösebb szerepük a politikai pártoknak a kantonális és a federatív államéletben? Az előző fejezetekből láthattuk, hogy Svájc közjogának egyik érdekessége, hogy a kormány nem pártkormány s sem a konfederációban, sem pedig a kantonokban nincs parlamentáris kormányzati rendszer. A parlamentáris kormányzati rendszernek jellemző sajátossága, hogy a kormány csak



addig maradhat helyén, míg a parlamenti pártok többségének és az államfőnek bizalmát bírja. Nem így Svájcban, ahol a kormány független úgy a kantonokban, mint a kon-federációban a törvényhozó testületet alkotó politikai pártoktól. Éppen ezért a különböző kormánytisztviselők inkább *«magisztraturák»*-nak tekinthetők, amelyeknek viselői nem függvényei az egyes pártoknak, nem képviselői bizonyos párt szempontnak, de *«tisztviselők»*, jobban mondva a nép egészének, az általános közérdeknek képviselői, akiktől a szuverén nem vár mást, mint részrehajthatatlanságot, józanságot, világos meglátást és a hivatali kötelességek lelkiismeretes teljesítését.

A politikai pártok, mint ilyenek, ennek ellenére, fontos szerepet játszanak úgy a fede-rális, mint a kantonális életben s központi, valamint helyi szervezetük mindenütt erősen ki van építve. Minden párt a közvélemény bizonyos részét, annak vágyát, óhaját képviseli s a törvényhozó testületekben azoknak megvalósítására törekszik.

A XIX-ik század végén pl. a radikális, liberális és a katolikus-konzervatív pártok játszották a főszerepet. A radikálisok a demokra-

tikus fejlődésnek (referendum, népkezdemé-  
nyezési jog, a kormánynak nép általi válasz-  
tása, arányos választási rendszer bevezetése  
stb.) voltak zászlóhordozói; a kath. kon-  
zervatívok pedig a federális gondolatnak, a  
kantonális élet szabad fejlődésének, az egyház  
érdekeinek voltak legerősebb oszlopai. A libe-  
rális párt ma már a konfederáció életéből csak-  
nem eltűnt (6 képviselő) s helyüket a szocia-  
listák foglalták el, akik ma már a nemzeti ta-  
nácsban az 58 radikális, 46 kath. konzervatív,  
31 polgári-parasztpárti képviselővel szemben  
50 taggal vannak képviselve. Az államok ta-  
nácsában azonban, ahol a kantonok képviselői  
ülnek, még nem jutottak be.

A szocialisták hirtelen előretörése az ipar  
nagyarányú fejlődésével magyarázható s bár  
a párt vezetői nyílt ellenségei Svájc demokra-  
tikus intézményeinek, így a kantonális rend-  
szernek, az egyháznak, felekezeti oktatásnak,  
családnak, örökségnek és a hadseregnek, ko-  
moly veszedelmet — ennek ellenére — sem  
jelentenek, mivel a nép józansága sohasem  
fogja megengedni, hogy a lelkéhez forrt sajátos  
intézményeit eltüntessék, alapjában felforgas-  
sák s helyettük ismeretlen, idegen jellegű és

tartalmú intézciókat emeljenek. Különben is a polgári pártok szociális programja ma már oly gazdag, hogy avval könnyen ellensúlyozhatják a szocialisták propagandáját. így pl. a radikálisok nemcsak a munkások életfeltételeinek jobbítása, az általános munkatörvény, heti munkaszünet, választott bíraskodás, stb. bevezetése érdekében harcolnak, de programjuknak főpontját a társadalmi biztosítás kérdése alkotja, amelynek jelentősége e téren *kétségtelen*.

Mégis sokan, ennek ellenére, a szocialisták hirtelen előretörésében a szocializmus felé való fejlődés rémképét látják, elfelejtik azonban azt, hogy a kantonális rendszerben, a nép múltjában, erkölcsi felfogásában, valamint a demokratikus intézményeiben legyőzhetetlen akadályok jelentkeznek minden olyan törekvéssel szemben, amely a szövetségi és kantonális életnek szocialista ízű átépítését célozza.

Tagadhatatlan, a svájci demokrácia rendszere sem tökéletes s annak és intézményeinek is éppen úgy, mint minden más rendszernek, szintén megvannak a hibái, gyöngeségei, amelyek úgy a kormányzatban, mint a közigazgatásban és a társadalmi élet különböző terein nem egyszer

zavart, kisebb-nagyobb bajokat okoznak. Egyesek a svájci demokrácia gyengeségét intézményeinek lassúságában látják, mások viszont a szavazati joggal bíró polgárok egy részének közönyében, a vallásos hit csökkenésében s az intellektuális anarchiában keresik a bajok forrását. Kétségtelen, a közvetlen népdemokrácia nem egyszer késlelteti a fejlődés menetét, de e hibája mellett, el kell ismerni, igen gyakran elhárít olyan akadályokat, amelyeket más kormányzati rendszerek csak sok nehézséggel vagy egyáltalában nem tudnak legyőzni. így pl. a szavazati jog egyenlősége, a hadsereg szervezete, stb. által közelebb hozza a különböző társadalmi osztályokat, megakadályozza a forradalmi mozgalmakat, lehetetlenné teszi a bürokrácia kifejlődését.

Ha pedig a közöny, néhány helyen pedig a vallásos hit csökkenése üti fel a fejét, e betegségek sohasem jelentkeznek állandó tünetekkel s ellenük mindig kitűnő fegyver és orvosság *az etatizmus elleni küzdelem, a család erősítése s az oktatás felkarolása, amelyek az egyházzal együtt a legszilárdabb bázisát képezik a demokráciának s valósággal éltető és mozgó rugói a közvetlen népkormányzat rendszerének.* A kon-

federáció alkotmánya e szavakkal kezdődik: »*A leghatalmasabb Isten nevében*» s mi úgy hisszük, hogy a svájci demokrácia fundamentuma és jövője e vallásos hit s a vele kapcsolatos erkölcsi erők mélyében nyugszik s onnan táplálkozik. Ezeknek ápolása adhatja s adja meg a svájci demokrácia szilárdságát, békés fejlődési lehetőségét s azoknak minden megrendülése könnyen összeroppanthatja azt a sok különös intézményt, amelyeknek működése és virágzása annyi bámulatot kelt minden idegenben.

**A népesség anyanyelve  
az 1920-as népszámlálás adatai szerint.**

Kanton	Német	Francia	Olasz	Rétó-román	Egyéb
Zürich .....	212.247	6.806	14.323	1.024	4.202
Bern .....	559.408	106.819	5.958	272	1.940
Luzern .....	172.105	1.356	2.958	149	505
Uri .....	22.403	87	1.382	86	15
Schwyz .....	58.337	279	912	123	80
Obwalden ...	17.321	46	180	9	11
Nidwalden ...	13.745	51	134	11	15
Glarus .....	32.016	76	1.540	95	107
Zug .....	30.262	246	949	52	60
Fribourg .....	44.471	96.700	1.369	58	457
Solothurn.....	125.183	2.621	2.514	53	246
Basel-Stadt...	132.304	4.292	3.103	165	844
Basel-Land...	79.497	1.181	1.481	58	173
Schaffhausen	48.258	339	1.611	35	185
Appenzell A.-Rh. ....	54.560	132	533	55	74
Appenzell I.-Rh. ....	14.543	16	40	9	6
St.-Gallen ...	287.583	927	5.787	609	637
Graubünden	61.379	608	17.674	39.127	1.066
Aargau .....	235.801	1.589	2.930	137	319
Thurgau .....	131.815	537	3.187	155	239
Tessin.....	8.461	1.034	142.044	163	554
Vaudt.....	32.049	269.606	9.524	202	6.117
Vallis.....	40.105	84.340	3.479	30	292
Neuenburg	16.064	111.119	3.393	70	623
Genf .....	20.705	133.436	11.539	193	5.127
Svájc össz....	<b>2.750.622</b>	<b>824.320</b>	<b>238.544</b>	<b>42.940</b>	<b>23.894</b>

**A népesség felekezeti megoszlása  
az 1920-as népszámlálás adatai szerint.**

Kanton	Protestáns	Katolikus	Zsidó	Egyéb
Zürich .....	410.027	113.357	7.028	8.196
Bern .....	578.299	89.814	1.998	4.283
Luzern .....	21.272	154.145	554	1.102
Uri .....	1.853	22.036	5	79
Schwyz .....	2.924	56.699	25	83
Obwalden .....	458	17.090	4	15
Nidwalden .....	273	13.676	1	6
Glarus .....	23.728	9.997	9	100
Zug .....	3.841	27.579	29	120
Fribourg .....	19.524	123.184	144	203
Solothurn .....	47.441	81.989	163	1.024
Basel-Stadt .....	90.356	44.650	2.516	3.186
Basel-Land .....	62.652	19.041	217	480
Schaffhausen .....	39.294	10.768	51	315
Appenzell A. Rh....	48.841	6.312	35	160
Appenzell I.-Rh. ...	768	13.841	1	4
St. Gallen .....	118.863	174.234	1.131	1.315
Graubünden .....	62.146	56.814	244	650
Aargau .....	137.604	101.355	722	1.095
Thurgau .....	90.665	44.467	157	644
Tessin .....	6.078	140.536	192	5.450
Vaadt .....	264.522	46.640	1.803	4.533
Vallis .....	4.242	122.976	44	984
Neuenburg .....	109.949	18.623	987	1.790
Genf .....	84.977	75.488	2.919	7.616
<b>Svájc összesen...</b>	<b>2.230.597</b>	<b>1.585.311</b>	<b>20.979</b>	<b>43.433</b>

**A népesség felekezeti megoszlása  
az 1920-es népszámlálás adatai szerint.**

Kanton	Protestáns	Katolikus	Zsidó	Egyéb
Zürich .....	410.027	113.357	7.028	8.196
Bern .....	578.299	89.814	1.998	4.283
Luzern .....	21.272	154.145	554	1.102
Uri .....	1.853	22.036	5	79
Schwyz... ..	2.924	56.699	25	83
Obwalden .....	458	17.090	4	15
Nidwalden.....	273	13.676	1	6
Glarus .....	23.728	9.997	9	100
Zug .....	3.841	27.579	29	120
Fribourg.....	19.524	123.184	144	203
Solothurn .....	47.441	81.989	163	1.024
Basel-Stadt .....	90.356	44.650	2.516	3.186
Basel-Land .....	62.652	19.041	217	480
Schaffhausen .....	39.294	10.768	51	315
Appenzell A. Rh....	48.841	6.312	35	160
Appenzell I.-Rh. ...	768	13.841	1	4
St. Gallen.....	118.863	174.234	1.131	1.315
Graubünden.....	62.146	56.814	244	650
Aargau .....	137.604	101.355	7:2	1.095
Thurgau .....	90.665	44.467	157	644
Tessin .....	6.078	140.536	192	5.450
Vaadt .....	264.522	46.640	1.803	4.533
Vallis .....	4.242	122.976	44	984
Neuenburg .....	109.949	18.623	987	1.790
Genf .....	84.977	75.488	2.919	7.616
Svájc összesen...	<b>2.230.597</b>	<b>1.585.311</b>	<b>20.979</b>	<b>43.433</b>



**A kantonok belépésének ideje  
a konföderációba.**

Kanton	Belépés éve	Főváros
Zürich .....	1351	Zürich .....
Bern .....	1353	Bern .....
Luzern .....	1352	Luzern .....
Uri .....	1291	Altdorf .....
Schwyz.....	1291	Schwitz .....
Obwalden .....	} 1291	Sarmen .....
Nidwalden.....		Stantz .....
Glarus .....	1352	Glaris .....
Zug.....	1352	Zug.....
Fribourg.....	1481	Fribourg.....
Solothurn .....	1481	Solothurn .....
Basel-Stadt .....	} 1501	Basel.....
Basel-Land .....		Liestal.....
Schaffhausen .....	1501	Schaffhausen .....
Appenzell A.-Rh. ...	1513	Herison .....
Appenzell I.-Rh. ....	1513	Appenzell .....
St. Gallen .....	1803	St. Gall .....
Graubünden.....	1803	Coire .....
Aargau.....	1803	Aarau .....
Thurgau .....	1803	Frauenfeld .....
Tessin .....	1803	Bellinzone .....
Vaadts .....	1803	Lausanne .....
Vallis .....	1814	Sion .....
Neuenburg .....	1814	Neuchâtel .....
Genf .....	1814	Genf .....

## **Forrásmunkák.**

*O. Adams:* La Confédération suisse. Genève, 1890.

*J. Berney:* L'initiative populaire. Lausanne, 1892.

*F. Bonjour:* La démocratie suisse. Lausanne, 1919.

*Ch. Borgeaud:* La Suisse et la Société des Nations.

*Ch. Borgeaud:* Etablissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe. Paris, 1893.

*Th. Curti:* La législation populaire en Suisse, 1905.

*Dierauer:* Histoire de la Conf. suisse. 6 k. Lausanne, 1911.

*Dubs:* Le droit public de la Conf. suisse, 1878.

*Ch. Egli:* L'armée suisse. Lausanne, 1913.

*H. Fazy:* Les constitutions de la République de Genève. Genf, 1890.

*E. Flandin:* Institutions politiques de l'Europe contemporaine. Paris, 1905.

*Fulty:* Les constitutions de la conf. suisse. Neuchatel, 1891.

Lois sur l'organisation de l'armée. 1907., 1912., 1925.

Rapports du conseil fédéral sur sa gestion. 1920-1928.

Revue militaire suisse. 1920—1928.

Recueil des constitutions fédérales et cantonales. 1910.

*G. de Reynold*,: La démocratie et la Suisse. Bern, 1929.

*L. R. de Salis*: Le droit fédéral suisse. 1 — 5 k. Ford. Borel.

*Sausser-Hall*: Manuel d'instruction civique. Genf, 1913.

*Sausser-Hall*: La nationalité en droit suisse. Bern, 1921.

# TARTALOM.

	Oldal
Előszó .....	3
Bevezetés .....	7
A svájci konfederáció történeti kialakulása .....	11
A konfederáció és a kantonok .....	28
A konföderáció szervei .....	38
A szövetséggyűlés .....	38
A kormány .....	53
A szövetségi bíróság .....	68
Alkotmányrevízió .....	82
A kantonok .....	90
Landsgemeindék.....	99
Referendum intézménye .....	115
Népkezdeményezési jog .....	132
Demokrácia a községekben és az egyházakban ...	148
Kisebbségek és a demokrácia .....	164
Demokrácia a hadseregben .....	173
Pederáció vagy centralizáció? Politikai pártok és a demokrácia jövője.....	186
Statisztikai táblázatok.....	199
Forrásmunkák.....	203