

Orosz Ágnes

A svájci alkotmány sajátosságai

Walter Haller: *The Swiss Constitution in a Comparative Context*
(DIKE Kiadó, Zürich, 2009, 263 oldal, ár nélkül)

A 2011. októberi szövetségi választások újból ráirányították a figyelmet a svájci föderális rendszer sajátosságaira. Walter Haller az itt ismertetett könyvében a svájci alkotmányt mutatja be tömören és világosan, a jellegzetességeket komparatív szemléletben kiemelve. De melyek is azok a vonások, amelyek újból és újból érdeklődést váltanak ki? Egyik legfontosabb és leginkább hangoztatott jellemző az állampolgárok közvetlen szerepvállalása a politikai döntéshozatalban népi kezdeményezések (*popular initiative*) és népszavazások¹ révén. *Kirchgässner* (2007) ezért Svájcot egyenesen a „közös akarat nemzetének” (*Willensnation*) nevezi. Ennek következménye egy további sajátossága az egyedülálló, alulról építkező (*bottom-up*) föderális struktúra, amely hatékonyan kezeli a nyelvi és kulturális sokszínűséget. Svájcra jellemző még, hogy a legfőbb végrehajtói hatalmat egy nagy koalíció látja el, amelyben a pártok megállapodása szerint a kabinet 7 székét az összes parlamenti párt között osztják el a szavazatok arányában. Ezt a rendszert 1959-es kialakítása óta a „svájci mágikus formulaként” (*magic formula*) emlegetik (*Trechsel – Sciarini* 1998:120), és a graduális és fokozatos fejlődés legfőbb okának is tekintik. Svájci jellegzetesség továbbá az alapvető jogok megjelenése az alkotmányban, valamint az alkotmánybírók szerepe. A szövetségi legfelsőbb bíróság alapvető jogokat érintő döntéseiben mindig figyelembe veszi az Emberi Jogokról szóló Európai Egyezmény ajánlásait.

A jelenleg érvényben lévő svájci alkotmány meglehetősen fiatalnak tekinthető, hiszen 2000 januárjában lépett életbe, viszont egy rendkívül hosszú fejlődési folyamat eredménye, ami messzire nyúlik vissza a múltba, így a történelem szerepe semmiképpen sem elhanyagolható.

A könyv első része áttekinti a történeti fejlődést, kiemeli az 1848-as alkotmányt, amikor még 13 kanton hívta életre a konföderációt. Természetesen még korábbi események láncolata is hatást gyakorolt rá, például a francia forradalom vagy a napóleoni háborúk időszaka, és a szerző külön kiemeli a helvét köztársaság meghatározó szerepét. Számos szerző a múlt bemutatásában egészen a 13. századig tekint vissza, s jelentős eseményként emelik ki Svájc hivatalos alapításának idejét, 1291-et (*Kirchgässner* 2007), azonban jelen kötet kizárólag a modern föderális rendszer múltjára összpontosít. Az új alkotmányt több évtizedes előkészítő munka előzte meg, és maga a parlamenti vita is két évig tartott. Összességében azt mondhatjuk, hogy az alkotmányos alapelvek és intézmények egy 150 évet meghaladó alkotmá-

nyos fejlődés eredményei. A bevezető rész bemutatja továbbá a svájci alkotmány négy legfőbb alapelvét, melyek: a jogrend (*rule of law*), a demokrácia, a föderalizmus és a társadalmi igazságosság. További alapelv a gyakran hangoztatott semlegesség, valamint a szabad versenyre épülő gazdaság, a szubszidiaritás, a fenntartható fejlődés, a világgazdasági integráció és nyitottság. Kiemelendő, hogy a fenntartható fejlődés környezeti és földhasználati aspektusát külön rendelkezés szabályozza.

A következő rész a kormányzat három szintjét mutatja be, ahol az állami funkciókat a szövetségi kormányzat, a kantonok és a helyi önkormányzatok látják el. A föderációt 26 kanton és körülbelül 2700 helyi önkormányzat alkotja, amelyek azonban méretben és népességben jelentős eltéréseket mutatnak, így a méretgazdaságosság miatt a legkisebb közigazgatási egységek száma folyamatosan csökken. A szövetségi alkotmány garantálja a kantonok területi függetlenségét és alkotmányos berendezkedését. Az állami feladatok megosztásában az alkotmány meghatározza a központi kormányzat hatáskörét, és a reziduális jogköröket a kantonok gyakorolják. A külpolitika kizárólag szövetségi hatáskör, míg a biztonságpolitika és honvédelem esetében a felelősség megosztott a szövetségi kormányzat és a kantonok között, a főbb politikák kantonális hatáskörbe tartoznak. A kantonális együttműködések hosszú múltra tekintenek vissza, amelyet az alkotmány is szabályoz. A kormányzat az együttműködést kanton és közösségi szinten egyaránt elő kívánja mozdítani. A kantonok és önkormányzatok saját fennhatóságuk alatt a legkülönbözőbb területekre vonatkozó együttműködési megállapodásokat köthetnek egymással. Történik mindez annak érdekében, hogy a helyileg megkívánt optimális feladatellátást, közszolgáltatások biztosítását garantálni tudják (például azért, mert az önkormányzatok sok helyütt túl kicsik a hatékony működéshez), hiszen helyi szinten nem mindenütt képesek ezeket az igényeket önerőből kielégíteni, főleg nem méretgazdaságossági elvek figyelembevételével. A svájci kompetitív rendszer az önkéntes módon megfogadó kooperációk elősegítésének fontosságára hívja fel a figyelmet, hiszen ily módon gátat lehet szabni a helyi szintek föderális viszonyok között oly jellemző recentralizációs törekvéseinek.

A kötet harmadik része az állampolgárság kérdéskörét és a politikai jogokat ismerteti. A svájci és nem svájci állampolgárok jogi státuszát tekintve a politikai jogok esetében figyelhetjük meg a legnagyobb eltéréseket. Szövetségi szinten a politikai jogok kizárólag a svájci állampolgárokat illetik meg, azonban a kantonok és helyi önkormányzatok a nem állampolgárokra vonatkozó választási és egyéb politikai jogok kérdésében szabadon járhatnak el. A közvetlen demokrácia a helyi önkormányzat szintjén a legfejlettebb. Az alkotmány garantálja a politikai jogokat, amelyeket alapvető emberi jognak tekint. Ez a rész ismerteti a közvetlen demokrácia instrumentumaira vonatkozó rendelkezéseket a szövetségi kormányzatra és a kantonokra vonatkozóan. Érdekes, hogy két rurális kanton, Glarus és Appenzell Innerrhoden a közvetlen demokrácia legrégebbi formáját gyakorolja mind a mai napig. Minden évben egyszer vasárnap az összes választásra jogosult állampolgár megjelenik a szabadban egy kijelölt helyen, és szavaznak, indítványt nyújtanak be, valamint megvitatják a kantont érintő alkotmányos és jogi kérdéseket. A szavazás egyszerűen kézfeltartással történik, amelyet nem megszámolnak, hanem mindössze megbecsülnek.

Svájci sajátosság, hogy a hatalommegosztás nem csak az eltérő kormányzati szintek között jelentős, hanem a hatalmi ágak szétválasztása is rendkívül éles. A végrehajtói hatalmat a hét egyenrangú tagból álló koalíciós Szövetségi Tanács látja el, amelyet a parlament négy évre választ. A közöttük megjelenő egyenlőség következtében nincsen hivatalos államfője az országnak. A törvényhozási ágért a kétkamarás parlament a felelős, ahol a Nemzeti Ta-

Orosz Ágnes a Debreceni Egyetem nappali tagozatos PhD-hallgatója, email: agnes.orosz@econ.unideb.hu.

¹ Érdekes, hogy az elmúlt közel ötven évben világvizonylatban minden második referendumot Svájcban tartották.

nács (*Nationalrat*) a teljes lakosságot reprezentálja, míg az Államok Tanácsát (*Ständerat*) a kantonok delegáltjai alkotják. Mindkét tanács egyenlő és azonos jogkörökkel rendelkezik. A bírászkodás svájci formája jelentős eltéréseket mutat a többi föderális államhoz képest, mivel a svájci szövetségi bíróság hatásköre kizárólag a szövetségi jog alkalmazására terjed ki. Svájcban minden jogeset először a kantonális bíróságok hatáskörébe tartozik, még akkor is, ha szövetségi jogot érint. További sajátosság, hogy nincs elkülönült alkotmánybíróság. A bíróság függetlensége alapvető jellemzője a bírászkodásnak.

A könyv következő fejezete az alapvető jogokat, mint például szabadságjogok, tulajdonjog, illetve gazdasági szabadság mutatja be komparatív szemléletben. A gazdasági szabadságot nem tekinthetjük tradicionális szabadságjognak, viszont külön kiemelendő, hogy a svájci alkotmány olyan átfogó garanciákat nyújt például a szerződések szabadságának biztosítására, ami teljesen egyedülállónak tekinthető. A záró fejezet a jogalkotás kérdéseit járja körül. A demokratikus alapelv dominálja a politikai döntéshozatalt, és az állampolgárok részvétele akár már túlzottnak is tűnhet. A közvetlen demokrácia hatására a szövetségi törvényeket még abban az esetben is alkalmazni kell, ha azok ellentmondanak az alkotmánynak.

A svájci alkotmány és maga a föderális rendszer számos sajátossággal bír, amelyek egyrészt a hosszú történelmi múlt és az állampolgárok részvételének következtében alakultak ki. *Schumpeter* már évtizedekkel ezelőtt kiemelte, hogy a demokrácia értelmezésében a svájci tapasztalat semmiképpen sem tekinthető mintajellegűnek, hiszen a közpolitika kérdései olyan „egyszerűek és időtállóak”, hogy ezért alakulhat ki olyan könnyen egyetértés az állampolgárok között (*Schumpeter* 1976:267). Ha a svájci közvetlen demokrácia sikere ennyire nem is egyszerűen értelmezhető, azt mindenképpen fontos kiemelni, hogy a svájci struktúra rendkívül sajátos, így a belőle levonható következtetések is csak a speciális körülmények figyelembe vételével lehetségesek.

Hivatkozások

- Kirchgässner, G. (2007). *Swiss Confederation*. In: Shah, A. (szerk.): *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Studies*. McGill-Queens University Press, Montreal, 317-343.
- Schumpeter, J.A. (1976): *Capitalism, socialism and democracy*. Harper & Row, New York.
- Trechsel, A.H. – Sciarini, P. (1998): *Direct democracy in Switzerland: Do elites matter?* *European Journal of Political Research*, 33. évf. 1: 99–124.