

Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet létrehozása Magyarországon
Establishment of the Institute of Studies in Federalism and Decentralization in Hungary

*MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi
Kutatóközpont
Regionális Kutatások Intézete*

*Institut Européen
de l'Université de Genève*

Svájci föderalizmus, a hatalom térbeli megosztása, magyar párhuzamok

Pálné Dr. Kovács Iлона

MTK KRTK, osztályvezető, tudományos tanácsadó

Bevezetés

Svájcot tekintik a három „klasszikus” föderáció egyikének, az USA és a Kanada mellett, sok tekintetben pedig a világ egyik legdecentralizáltabb országának, föderalizmusának lényege ugyanis a centralizáció megakadályozása (Linder-Vatter, 2001). Ezt az országot elemzi mindenki, aki a föderalizmusnak azt a modelljét akarja megérteni, amelyik nem multinacionális, hanem multi-kulturális értelemben építkezik. Vélhetően igaz, hogy Svájcban valósul meg a legkövetkezetesebben a szubszidiaritás elve (Church-Dardanelli, 2005), legalább is, ami a szövetségi és a kantonális szint közötti hatalommegosztást illeti.

Feltehető a kérdés, van-e értelme az összehasonlításnak, illetve egyáltalán lehetséges-e bármiféle párhuzamokat keresni, már csak azért is, mert maguk a svájciak is úgy tekintenek saját rendszerükre, mint utánozhatatlan unikumra (Linder, 2010). A magyar államszerkezettel való összehasonlítás különösen bizarrnak tűnhet, figyelembe véve azt, hogy az egységes magyar állam története során viszont talán az egyik legmasszívabb jellemző a centralizáció volt. Amennyiben szigorúan a két, hasonló méretű állam alkotmányos szerkezeti vonásait, modelljét vesszük alapul, akkor megelőlegezhető az állítás, hogy aligha lenne reális cél a svájci föderalizmust általunk követhető modellnek tekinteni. Ugyanakkor az is tény, hogy a svájci föderalizmus működési sajátosságai, az egyes szintek és szereplők közötti kialakult kapcsolatrendszerek és alkudozási folyamatok azt is igazolják, hogy az intézményi sajátosságoktól részben független mozgástér is adódik a modern kihívásokhoz való kormányzati alkalmazkodásra. A Svájc nem alkotmányos szerkezetét, hanem működésének szellemiségét illetően lehet példa számunkra. Ahogy a Genfi Egyetem Európai Intézetének professzora, Nicolas Levrat fogalmazott a tanulmányutunk keretében szervezett találkozásunk

alkalmával, a svájci föderalizmus az alkudozások demokráciája, amelyik rugalmassá teszi az egyébként szigorúan szabályozott és sok tekintetben centralizált rendszert.

Svájc nem államszerkezete okán, hanem pragmatikus és toleráns, konszenzusos demokrácia modellje okán érdemes közelebbi tanulmányozásra. A svájci állami, kormányzási, politikai rendszerre vonatkozó szakirodalom alapján is megállapítható, hogy a svájci sajátosságok alkalmas terepek olyan általános kormányzási, közpolitikai kérdések elemzésére, mint a decentralizáció hatása az állami szerepvállalásra és költségvetésre, a mérethatékonysági összefüggések, a vétópontok szerepe a döntéshozásban, vagy éppen a közvetlen demokrácia szerepe a hatalommegosztásra, a politikai kultúra érvényesülése az intézményi keretek között, vagy éppen a multikulturális feszültségek kezelésének mechanizmusai. Svájc tehát nem pusztán és nem kizárólag föderalizmusa okán tanulmányozható haszonnal, hanem azért is, mert viszonylag lassan változó intézményrendszere ellenére az un. pragmatikus politikai integráció formájában (Linder, 2010) sikeresen oldja meg az egyébként nem elhanyagolható belső kulturális, regionális feszültségeket, konfliktusokat, nem is beszélve a gazdaság versenyképességéről. A föderalizmust a Fribourgi Föderalizmus Kutató Intézet professzora Nicolas Schmitt az osztott és autonóm hatalmak, szereplők sajátos mixének tekinti, amelynek hatékonysága a rugalmasságban és a történelmi gyökerek fontos szerepében keresendő.

A svájci föderalizmus alkotmányos fejlődési folyamata

Svájc megalakulását 1291-re teszik, bár mint államszövetség 1848 óta létezik, amikor a 25 svájci kanton szövetségével jött létre az első szövetségi alkotmány. A legutóbbi időkig hatályos szövetségi alkotmányt 1874-ben fogadták el, amelynek legfontosabb sajátossága, hogy a kantonok alkották a szövetséget, az alkotmány név szerint fel is sorolta a szövetkező kantonokat, és a cél az volt, hogy a szövetség funkciói csak a legfontosabb közös funkciókra korlátozódjanak, garantálva a biztonságot és harmonikus fejlődést a kantonok számára. A svájci és amerikai föderalizmus logikája látszólag közös, amennyiben mindkét alkotmány korlátozza a központi, szövetségi szint hatalmának terjeszkedését. Mégis jelentős különbség a gyakorlatban, illetve az értelmezésben. Svájcban a parlament nem engedte az alkotmány általános rendelkezését kiterjesztve értelmezni, óvakodva a szövetségi centralizációtól. Ezért a törvényhozó a szövetség és kantonok viszonyának változását csak sorozatos, konkrét alkotmánymódosításokkal tette lehetővé, míg az USA alkotmánya stabil maradhatott (Linder 2010).

Az 1999-ben befejeződő átfogó alkotmányreformot 20 évig készítették elő, bár már 1965-ben döntés született a szövetségi parlamentben az átfogó alkotmányreform előkészítéséről

(Schweitzer, 2000). Az alkotmányreformot lényegében a 150-éves, 140-szer módosított szövetségi alkotmány megújítására hirdették meg (Janza, 2004).

Az életbeléptetés folyamata is lépcsőzetes volt. Az első szakaszban 1965-1977 között elő is készítették egy átfogó revíziót megvalósító alkotmányszöveget, de nagy többséggel elutasították. A következő, 1985-ben kezdődő újabb nekilendüléskor igyekeztek elkerülni a korábbi fiaskót, nem hagyva a javaslatban jelentősen különböző alternatívákat. Az 1987-ben adott újabb parlamenti megbízás az alkotmány átdolgozására már kifejezetten tartalmazta, hogy a reformnak nem szabad eltérnie az eredeti alkotmányos alapelvektől és intézményektől, csupán nyelvileg és szakmailag kell a korrekciókat elvégeznie, és a szerkezetet modernizálnia. Az általános alkotmányrevízió előkészítése alatt, tekintettel a rohamos gazdasági, demográfiai, tudományos fejlődésre és változásokra, több részleges alkotmánymódosítást végrehajtottak, ezzel is jelezve, hogy a totális reformnak csupán követő, továbbvezető funkciója van. 1996-ban terjesztenek a parlament elé egy javaslatcsomagot az emberi jogokról, illetve a bíraskodási rendszer átalakításáról. Közben folyt a munka a föderalizmust érintő államszervezeti változások előkészítésére, lényegében a szövetségi szint megerősítésére, de egyben a kantonok szövetségi döntésekben való részvételi jogának precizírozására is.

Az új alkotmányt a szövetségi parlament két háza 1999-ben fogadta el, majd ezt követően a népszavazás erősítette meg, és 2000-ben lépett hatályba. Meg kell jegyezni, hogy a generális revíziót követően további alkotmánymódosítások történtek, amelyeket ugyancsak referendumokkal erősítettek meg. Témánk szempontjából fontos például a szubszidiaritás elvének felvétele az alkotmányba, amit 2004-ben fogadtak el. Tartalmilag nem sok minden módosult az alapjogokat és a népszavazás eljárási kérdéseit leszámítva.

Az új alkotmányt értékelő szakértők szerint is kifejezetten az volt a hivatalos cél, hogy egy világos, ellentmondásmentes alkotmányjogot teremtsenek, a régi elavult, vagy ellentmondásos rendelkezések „kivezetésével”. Az új alkotmány inkább „új ruha”, hiszen tartalmilag nem sok minden módosult (Janza, 2004).

Ennek ellenére az új alkotmány nem csupán közérthetőbb, világosabb lett, hanem számos új elemet is hordoz. Az új alkotmány föderalizmusa már modern föderalizmus, amelyik már nem a kantonok és a szövetség kompetenciáinak szétválasztásra, hanem az együttműködésre koncentrál. A föderalizmus a svájci alkotmánynak továbbra is a legfontosabb vonása maradt, de az utóbbi évtizedben a szövetség kompetenciái növekedtek, tehát a centralizáció annak ellenére bekövetkezett, hogy a modell lényege nem változott (változhatott).

A másik oldalon viszont a kantonok direkterben vesznek részt a szövetségi végrehajtó irányításban (45§) és a kantonális elnökök konferenciájának megnőtt a hatásköre (55§). A svájci „adminisztratív” vagy végrehajtó (executive federalism) föderalizmus modellje szerint a szövetségi végrehajtó hatalomnak jellemzően nem feladata a szövetségi törvények végrehajtásának megszervezése, mert az a kantonok rendeltetése, ezt az elvet először rögzíti világosan az új alkotmány 46 §-a. A szövetségi törvények végrehajtása során a szövetség és a kantonok között viszont hierarchikus viszony van.

Új elem az alkotmányban, hogy hangsúlyossá vált a háromszintűség, ugyanis nagyobb hangsúly helyeződik a községekre, egyáltalán azzal, hogy a korábbi alkotmánnyal ellentétben, külön szakasz foglalkozik a községekkel. Meg kell jegyezni, hogy a községi, tehát a helyi önkormányzati szinttel kapcsolatban különösen érzékeny pont, hogy a szövetségi szint ne korlátozza a kantonokat a saját önkormányzataikkal kapcsolatos szabályozásban. Többek között ez a szempont akadályozta hosszú ideig Svájc csatlakozását a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához (Szabó, 2005). A svájci alkotmányos modellben a községek mégis valóságosan bottom up módon épülnek be az államszerkezetbe. Először került alkotmányos szintre a szövetség kötelezettsége a kantonok és a községek autonómiájának védelmére, illetve a kantonok külpolitika formálásában való részvételének joga.

A föderalizmus érvényesül az állampolgárság szabályozásának logikájában is, minden polgárnak három állampolgársága van, községi, kantonális és szövetségi (37§). Az alkotmány szerint, aki valamely svájci község, illetve kanton polgára, az minősül egyben svájci állampolgárnak. Az alkotmány elkötelezettséget fogalmaz meg a nyelvi csoportok és sokszínűség különleges védelmére. A svájci társadalmon belül a legtöbb feszültség a nyelvi csoportok között van, ezért is hangsúlyozza az új alkotmány a kölcsönös megértés elősegítését minden állami szereplő számára.

Az új alkotmány modernizációs törekvését jelzi, hogy nagy hangsúlyt kapott a fenntarthatóság (nem csupán ökológiai értelemben), hanem a pénzügyi alkotmányosság követelménye is megjelent. Hasonlóképpen jelentős innováció az ország nemzetközi közösség felé nyitása, ami nem jellemezte a korábbi alkotmányt (Rhinov, 2002). Ezek az elemek már jelzik, hogy az ország előtt álló kihívások, az EU csatlakozás, az állami eladósodás, és a jelentős bevándorlás (20%) új gondolkodást, és közpolitikai modellt igényelnek (Fleinert, 2000).

Államszerkezetet, többszintű kormányzás

Általános szerkezeti jellemzők

Svájc új alkotmányának preambuluma úgy fogalmaz, hogy a svájci nép és a kantonok vállalkoztak szövetségük megújítására, ezzel is kifejezve, hogy a szuverenitás alapja is e két tényező. Az első fejezet első szakasza „A konföderáció” cím alatt felsorolja a kantonokat, majd a harmadik paragrafus kijelenti, hogy a kantonok szuverének, szuverenitásukat csak a jelen föderatív alkotmány korlátozhatja, az 5/a paragrafus pedig a szubszidiaritás elvét rögzíti, kijelentve, hogy ezt az elvet kell alkalmazni az állami feladatok telepítésekor.

Az egyes politikai jogok szabályozásában folyamatosan jelen van az a lehetőség, hogy az adott kanton speciális szabályokat alkothasson az adott kérdésben. Például a különböző politikai, szociális jogok gyakorlását a kanton bizonyos idejű tartózkodáshoz kötheti. A svájci polgárok szociális jogainak biztosítása szintén a konföderáció és kantonok közös felelőssége.

Az alkotmány harmadik része rendezi a szövetségi, kantonális és községi szint közötti hatalommegosztást. Az alkotmány legelején említett szubszidiaritás elve szerint a kantonok a közhatalom elsődleges letéteményesei, a szövetség csak azokat a feladatokat látja el, amelyek ellátására a kantonok nem képesek. Hozzá kell tenni, hogy egyrészt a kantonok sikeres ellenállása és a referendumok miatt is, a szövetségi szintű új feladatvállalások meglehetősen nehézkesek, ahogy ezt Linder például az energiapolitika svájci történetének példáján bemutatja (Linder, 2010:63).

Az alkotmány rögzíti a szövetség és a kantonok együttműködési kötelezettségét, azt, hogy a konfliktusokat tárgyalások, illetve mediáció útján kötelesek megoldani. A kantonok az alkotmányban megjelölt esetekben és módon vesznek részt a föderatív döntéshozatalban, különösen a törvényhozásban. A szövetségnek el kell ismernie a kantonok sajátosságaiból következő diszkrecionális végrehajtási szabadságát, s a kantonok céljaihoz segítséget kell nyújtania.

A kantonokat kötelező minden fontosabb szövetségi döntésbe bevonni az új alkotmány szerint, tehát a képviseleti demokrácia ellenére megőrizték a kantonokkal megosztott hatalom modelljét (Fleiner, 2000).

Az autonómia elismerése mellett a szubszidiaritás a rásegítés értelemben is megjelenik az alkotmányban. A szövetségi szint ugyanis köteles is a kantonok feladatainak végrehajtását pénzügyileg kielégítő mértékben támogatni. Fontos megjegyezni, hogy ezek a rendelkezések a korábbi alkotmányhoz képest változásokat jelentenek. Ezek a rendelkezések alapozzák meg például a területi, kantonok közötti pénzügyi, területi kiegyenlítés funkcióját.

Új alkotmányi rendelkezés a kantonok közötti megállapodásokra való felhatalmazás is különösen regionális célok érdekében, a létrehozott közös szervezetet akár szabályozási jogkörrel is felruházhatják. Ez az elem szintén azért fontos, mert mutatja, hogy a kantonok önállóságának tiszteletben tartása mellett is lehetséges az integráció erősítése fejlesztéspolitikai vagy akár méretgazdaságossági szempontok érvényesítése érdekében.

A szövetségi centralizáció irányába mutató rendelkezés ugyanakkor, hogy az interkantonális együttműködést a szövetségi szint is előírhatja rendeleti formában általános jelleggel, meghatározott területeken, mint például speciális kórházi ellátás, felsőoktatás, városi közlekedés, szemétfeldolgozás, szennyvíz-kezelés, fogyatékosok speciális ellátása.

A községek önállóságát az alkotmány szerint a kantonoknak garantálnia kell. A szövetségnek saját aktivitása során mérlegelnie kell a községekre háruló konzekvenciákat, így különösen a városok, városi körzetek és a hegyvidéki térségek szempontjait. Ez az alkotmányos rendelkezés ugyancsak a szövetségi szint területpolitikai szerepének felértékelődését mutatja. Nyilvánvalóan a föderalizmus egyik legfontosabb szabálya, hogy a kantonok számát csak az érintett kanton illetve az összes kanton és a nép konszenzusával lehet változtatni, a kanton területét ugyancsak az érintett kantonok, és lakosságuk valamint a parlament hozzájárulásával lehet megváltoztatni.

Meg kell jegyezni, hogy ebben a kérdésben a szabályozást a korábbi tapasztalatok jelentősen befolyásolták. Jura kanton 1979-es kiválásának a folyamatát modellezi az alkotmány a területi változások jövőbeni eseteire, tehát az érintett kantonok népszavazása, továbbá az egész országnak és a kantonok többségének az egyetértése azért szükséges, hogy a többség és a kisebbség egyaránt védelmet kapjon a folyamatban. Ugyanakkor a szövetségi legfelsőbb bíróság nem hagyta jóvá Jura kanton alkotmányának azt a rendelkezését, amivel ösztönözni akarta a berni kantonban élő francia nyelvű protestánsokat a Jura kantonhoz való csatlakozásra. Az eset, majd pedig az alkotmányos szabályok szigorítása jelzi, hogy a kantonok közötti feszültségek kezelése esetenként igényli a szövetségi szintű beavatkozást, ami az eredeti modellhez képest centralizációs elemnek tekinthető. Eleve tény, hogy a svájci politikai és szakmai közvélemény Jura kanton kiválását tekinti a svájci föderalizmus egyik, kivételes kudarcának abban az értelemben, hogy nem sikerült a belső feszültségeket konszenzussal, képviseleti kvóták biztosításával megoldani (Linder, 2010). Ugyanakkor az alkotmány azt is előírja, hogy a kantonok között nem egyszerűen lojális kapcsolatnak kell lennie, mint amit a német alkotmány vár el a landoktól, hanem szolidárisnak kell egymással lenniük, ezzel törekedve a belső stabilitás biztosítására (Fleiner, 2000).

A mérleg másik oldalán viszont megjelent az a követelmény, hogy a szövetség köteles az érintett kantonokkal külügyi kérdésekben is konzultálni. A kanton nemzetközi szerződést is köthet a saját kompetenciába eső területeken. A változások illetve a szabályok tehát szinte patikamérlegesen törekszenek a korábbi hatalmi arányokat megőrizni.

Az alkotmány külön fejezetében sorra veszi a kantonok és a szövetség feladatait. Mint említettük, a svájci föderalizmus fontos sajátossága, hogy a feladatok, kompetenciák nem feltétlenül közpolitikai ágazatok mentén válnak szét. Az általános modell szerint szövetségi szinten a szabályozás, kantonális és községi szinten a végrehajtás történik (adminisztratív föderalizmus), de vannak területek, ahol a kantonok is szabályoznak, és vannak olyan feladatok, amelyeknek a végrehajtása is szövetségi intézmények hatáskörébe tartozik. Ennek az ún. adminisztratív föderalizmus hátrányának tekintik egyébként éppen azt, hogy a szövetségi célok végrehajtása erősen differenciálódik a kantonok politikája és adminisztratív kapacitása függvényében (Vatter, 2005). Természetesen az minden területi, helyi autonómiákra épülő decentralizált kormányzati rendszer sajátossága, hogy a végrehajtásba a központi szintnek korlátozott a beleszólása, ellentétben azzal a dekoncentrált modellel, ahol a végrehajtás a központnak alárendelt szervezet hatáskörébe tartozik. A decentralizált és dekoncentrált végrehajtási mechanizmusok előnyeit és hátrányait tehát mindig mérlegelni kell, s olyan területeken alkalmazni mindegyiket, ahol a legtöbb előny várható.

A feladatmegosztás néhány alkotmányi rendelkezése

- A közbiztonság ugyan közös feladat, de fegyveres erők fenntartására a szövetség jogosult.
- A kantonok felelősek az iskolarendszer működtetéséért, de a szövetség beavatkozhat szabályozással, ha az oktatásban a harmonizáció ezt szükségessé teszi, nem is beszélve a pénzügyi kiegyenlítés rendszeréről, amit az oktatásban az egységes minőség biztosítása indokol.
- A felsőoktatásért a szövetség és a kantonok együttesen felelősek, de vannak szövetségi szintre helyezett intézmények (pl. a Szövetségi Műszaki Főiskola, ETH). A szövetség a harmonizáció érdekében szabályokat adhat ki, illetve szabályozhatja az egyetemek finanszírozási rendjét, az ösztöndíjak rendszerét stb.
- A tudományos kutatásokat a szövetség támogatja, saját intézményt is működtethet.
- A statisztikai adatgyűjtés, adatszolgáltatás szövetségi feladat.

- A szövetség részt vehet a sport szervezésében, fiatalokról való gondoskodásban, de ezek elsődlegesen kantonális feladatok a kultúrához hasonlóan.
- A szövetség a nemzeti érdekű kultúrát támogathatja, a filmgyártást külön is említi az alkotmány.
- A kanton is szabályozhatja az állam és egyház viszonyát egyedileg, de a keretszabályok a szövetségi alkotmányban vannak. Érdekes viszont maga az alkotmány kifejezetten tiltja minaretek építését az országban. (Ne feledkezzünk meg arról a tényről, hogy a döntést népszavazás előzi meg!)
- Külön fejezet foglalkozik a környezetvédelemmel és a területi tervezéssel, mely területek az alkotmányozás új elemeinek tekinthetőek. Az ország fenntartható fejlődéséért a szövetség és kantonok együttesen felelősek. A környezetvédelmi szabályozásért a szövetség, végrehajtásért a kanton a felelős. A területi tervezés elveinek szabályozása szövetségi feladat, és fontos elem, hogy a szövetségi terv kantonokat kötelezi, tehát lényegében érvényesül a tervhierarchia. Általános elv, hogy a két szint együttműködésre köteles, a kantonok közötti együttműködés megszervezése a szövetség feladata.
- Hasonló a szabályozás a vízügyekben, erdőgazdálkodásban és más nemzeti erőforrások tekintetében.
- Külön fejezet rendezi, meglehetősen részletesen, a közösségi infrastruktúrát és közlekedést. Az autópályák szövetségi fenntartásban vannak, külön rendelkezik az alkotmány az Alpok úthálózatának fontosságáról és fejlesztéséről, ami szintén szövetségi feladat. A nehézgépjárművek adóján osztoznak a szövetség és a kantonok, de a bevételt útfelújításra, illetve az alkotmányban pontosan sorolt feladatokra kell használni.
- Az energiapolitika is közös feladat, szövetségi szinten elsősorban a szabályozás van, illetve a kantonok, községek támogatása is. Az atomenergia szabályozása szövetségi szintű hatáskör. Itt jegyezzük meg, hogy az atomenergiához való viszony Svájcban meglehetősen ambivalens. Vannak olyan kantonok, amelyek területén megtiltották az erőműépítést. Basel kanton rendelkezése a szövetségi bíróság elé került, vitatva, hogy jogosult-e erre a kanton, de a bíróság nem találta a rendelkezést alkotmányba ütközőnek a kantonok közötti szolidaritás elvére hivatkozva (Fleinert, 2000). Genf kanton alkotmányában is szerepel, hogy a hatóságoknak mindent meg kell tenniük az új atomerőművek, illetve nukleáris hulladéklerakók létesítése ellen.

- Külön fejezet szól a gazdaságról, ami alapelvekkel kezdődik, ami lényegében a gazdaság, a piac szabadságát, a verseny korlátozásának kizárását jelenti. A fogyasztóvédelem, bankrendszer, versenypolitika szabályozása szövetségi szintű, mint ahogy a monetáris politika is.
- A gazdaságpolitikáról rendelkező külön rész első szakasza szerint a szövetség gondoskodik a harmonikus gazdasági fejlődésről, különösen figyelve a munkanélküliségre és az inflációra. Ennek érdekében kell szabályozni az adórendszert és az állami támogatások rendszerét, de felhatalmazást kapott a szövetség a gazdasági veszélyhelyzetek, ellátási krízisek kezelésére is. Ezek a felhatalmazások jelzik, hogy a szövetség kiegyenlítő, összehangoló szerepe erősödik, mintegy megalapozva a kantonok közötti kohézióban vállalt funkcióját.
- Az alkotmány 103. szakasza nevesíti a strukturális politikát, szövetségi célként és feladatként megjelölve a hátrányos régiók támogatását a versenyszabályok figyelembe vétele mellett. Hasonlóképpen cél a mezőgazdaság szövetségi támogatása is. Ezeket a szövetségi hatásköröket többen támadják, nem csak azért, mert ezek alapozzák meg tulajdonképpen az egyébként Svájcban nem kívánatosnak tekintett centralizációt, de azért is, mert ezek hatékonysága is vitatott (Linder-Vatter, 2001), megdrágítva a tervezést, gyengítve a kantonok közötti egészséges versenyt.

A pénzügyek

A föderalizmus működőképességét alapjaiban meghatározó pénzügyeket szabályozó harmadik fejezet pontosan rendezi a közösségi források típusait és elosztását. Az állam pénzügyi egyensúlyáért a szövetség a felelős. Az alkotmány felsorolja a szövetségi direkt adókat, amelyeket a kantonok szednek be, de a bevételből 17 % a kantonokat illeti meg. Az alkotmány pontosan rögzíti a szövetség által kivethető forgalmi adó alsó-felső határát, egyéb illetékeket, és az ezektől való eltérés eseteit. Az alkoholra kivetett jövedéki adó 10 %-a a kantonoké, de a felhasználás kötött, hiszen az alkoholbetegekre kell, hogy fordítsák a kantonok ezt a bevételt. Szövetségi adózási illetve illetéki jogcímenek a kantonok és községek nem adóztathatnak, megakadályozva a kettős adózást, de egyben azt is, hogy a kantonok között egészségtelen adóverseny induljon el.

Az alkotmány szerint a szövetség kiegyenlítő funkciót lát el a kantonok között, illetve a földrajzi, gazdasági-társadalmi szempontból sajátos régiók között. Az újraelosztás a gazdagabb kantonok és a szövetség forrásaiból történik, a kantonális rész a szövetséginek minimum kétharmada, maximum 80%-a. Ez az alkotmányosan rögzített plafon garantálja,

hogy az újraelosztás ne akadályozza a gazdagabb, többnyire urbánus régiók fejlődését, hiszen a nemzetgazdasági célok nem hanyagolhatóak el, a kiegyenlítés nem történhet az ország általános gazdasági teljesítményének rovására.

Erre a korlátra már csak azért is szükség van, mert a svájci föderalizmus egyik érdekes politikai sajátossága, hogy a választási rendszer a konzervatívabb, rurális és egyben kisebb népességű kantonoknak kedvez, azok felülreprezentációját biztosítja (Vatter, 2005, Church-Dardanelli, 2005), s ez a lehetőség azzal a veszéllyel jár, hogy a szegényebb kantonok a gazdagabbak rovására igyekeznek forrásokhoz jutni. Svájcban adóztatási és egyéb pénzügyi kérdésekben is rendezhető népszavazás, ami érdekes módon inkább vétőpontként működik az állami költekezés szempontjából. Elemzések ugyanis azt mutatják, hogy a referendumok kifejezetten takarékosagra és kisebb újraelosztási szerepre kényszerítik a szövetséget és a kantonokat is. Tehát többnyire nem lép fel a Robin Hood effektus, a választók nem engedik a források újraelosztását, tehát a magasabb adóztatást, ami pedig korlátozza az állami támogató szerep növelését (Vatter-Freitag, 2007).

Más oldalról közelít a kérdéshez Curson Price, aki szerint (2004) miközben az ország alapvetően decentralizált, amivel elvileg együtt jár a jobb adóztatás és a növekedés, aközben a valóságban a politikusok ragaszkodnak a centralizációhoz, s az ország gazdasági teljesítménye emiatt az utóbbi harminc évben romlott. A kantonok között azért nincs adóverseny, mert Svájcban az emberek nem szavaznak a lábukkal, nagyon ragaszkodnak a településükhöz, s azt nem hagyják el pusztán az adó mértéke miatt. Tény az is, hogy egy külön bizottság felügyeli a kantonok adópolitikáját, és nem engedi az adóversenyt. Ha a kantonok adóztatnának nagyobb arányban és nem a szövetségi szintű adóztatás aránya nőne, véli Curson, ez jó hatással lenne a gazdaságra, csak hogy az emberek erősen támogatják a kantonok közötti pénzügyi kiegyenlítést (egy 2000-ben végzett közvélemény kutatás szerint), ezért a szövetségi centralizációt nem tudják a kantonok korlátozni. Freitag és Vatter egy másik, kifejezetten a kantonok szintjén végzett elemzése szerint nem is annyira a kantonális decentralizáció, hanem a referendumok vannak jó hatással a gazdasági teljesítményre (2004). A decentralizáció és a gazdasági teljesítmény összefüggéseit elemezte Barankay és Lockwood is, elsősorban az oktatás megszervezésére koncentrálva (2007). A decentralizáció előnyét szerintük az biztosítja, hogy erősebb társadalmi kontroll alatt születnek az allokációs döntések, és erősebb versenyre kényszerülnek a szubnacionális kormányzatok. A szerzők szerint helyben erősebb a kontroll, ami kizárja vagy legalább is korlátozza az elvtelen vagy káros lobbizást.

Összességében azt fontos hangsúlyozni, hogy a centralizációs tendenciák ellenére Svájc decentralizált államszerkezetét jól reprezentálja az a tény, hogy a szövetségi-központi költségvetés az összes közösségi kiadásnak és adójövedelemnek is csupán mintegy 30%-át koncentrálja, ez az arány az USA-ban 45-50%, az Egyesült Királyságban 85-90%, Dániában közel 70% (Linder, 2010:48).

A hatalommegosztás intézményei, a konszenzuális demokrácia mechanizmusai

A szövetségre vonatkozó főszabályok után az alkotmány külön része foglalkozik az államszervezettel „A nép és a kantonok” cím alatt. Ebben a részben rendezik a szövetségi szintű választási jogot és a közvetlen demokratikus jogokat, a referendumon való részvétel jogát, és szabályait.

Az új alkotmány következetesen érvényesíti a hatalommegosztás modelljét a második kamarával és a referendummal. A közvetlen demokrácia látszólag a többség uralmát jelenti, de tudni kell, hogy a gyakorlatban az olyan népszavazás elbukik, amelyik előtt a politikai elit, a pártok nem egyeztek meg. Egy pártnak sincs, nem lehet ugyanis vétó hatalma, a svájci demokrácia stabilitását ugyanakkor a pártok stabilitása és kényszerű együttműködése garantálja (Linder, 2010), megjegyezve, hogy a svájci pártszerkezetben 2003-ban bekövetkezett változás (1959 óta először) jelentős kihívás volt a korábbi pártközi viszonyokra (Ladner, 2011). Hogy értsük a népszavazás szerepét a rendszerben érdemes tudni, hogy 1848-1997 között a mintegy 140 alkotmánymódosítási javaslat egyharmada elbukott a népszavazáson. Nem véletlen, hogy a parlament nagyon óvatos minden népszavazás előtt. Tudni kell azt is, hogy a nép által kezdeményezett mintegy 120 népszavazásnak is csupán 10 %-a volt sikeres (Linder-Vatter, 2001). Azt is fontos hangsúlyozni, hogy a referendumok vétószerpe ellenére a részvétel jellemzően alacsony, hiszen a szavazásra jogosultak aránya 65 %, és az átlagos részvételi arány mindössze 40%, az össznépszerűség mindössze 13 %-a tehát a köznyelvben „a szuverénnek” nevezett szavazó (Linder 2010).

A parlament kétkamarás, a második kamara a kantonoké. A nemzeti tanácsban 200 tagot egyéni kerületekben választanak, az államok tanácsában (második kamara, felsőház) a kantonok delegálnak összesen 46 tagot a saját szabályaik szerint. A kisebb kantonok egy, a nagyobbak két képviselőt delegálnak. A kantonális kamara összetétele általában a jobban kvalifikált, tapasztaltabb politikusokból kerül ki, nagyobb a presztízse, mint az érzelmileg politizáló alsóháznak. A kantonális kamara azonban kevésbé tekinthető a kantonok képviselőjének, tagjai sokkal komplexebb szempontok mentén döntenek, s bizonyos

függetlenségük is van a frakcióktól. Általában jellemző, hogy a kantonális kamara konzervatívabb, gyakran akadályoz meg innovációkat (Linder-Vatter, 2001).

Sajátos ellentmondásokat hordoz az, ún. kettős többség követelménye, ami azt jelenti, hogy nem csak a parlamentben, annak mindkét kamarájában, hanem a referendum során is el kell érni a többséget ahhoz, hogy jelentősebb döntéseket, reformokat meg lehessen hozni, különösen, ha az alkotmány módosítása is szükséges, illetve a felsőházban is kettős értelemben kell a támogatást megszerezni, a szavazók és a kantonok szavazatainak többségét. A svájci politika törésvonalai közül az egyik legjellegzetesebb a felsőházban húzódik, ahol az utóbbi 150 évben a rurális, konzervatív kantonok pártjai kerültek fölénybe a városias kantonokkal szemben (miután az alacsonyabb népesség ellenére egyenlő képviselőjük van). A konzervatív, kisebb kantonok magatartására jellemző, hogy nem illetve kevésbé érzékenyek a városi problémákra, a környezet védelemre stb, és általában nem támogatják a nagyobb állami szerepvállalást, míg paradox módon érdekeltek az erős újraelosztásban. Ennek ellenére a kantonok szinte mindig meg tudtak állapodni, s ezzel a kantonok érdekét általában erősíteni a szövetségi szinten. A kettős többség matematikai paradoxonja, hogy a 11 és fél kanton birtokolja a vétőhatalmat, ami azt jelenti, hogy a svájci népességnek csupán 9%-át takarja a legkisebb kantonokban leadott 51%-nyi szavazat, a kisebbségbe szoruló 49%-nyi szavazattal, de a népesség 91%-ával szemben! (Vatter, 2005, 7p, Linder, 2010). Például az uniós csatlakozási döntéshozásban ugyan csak a szavazók 50%-a, ugyanakkor 19 kanton (mögötte az összes szavazónak csupán 30%-a) utasította el 1992-ben a csatlakozást. A csatlakozáshoz viszont 55-60 %-os szavazattöbbség lenne szükséges, annak érdekében, hogy a minimálisan szükséges 12 kanton támogatása is megvalósuljon. Az a tapasztalat, hogy a kis, rurális kantonok különösen külpolitikai kérdésekben szavaznak ellentétesen a nagyobb kantonokhoz képest. Vizsgálták azokat az eseteket, amikor kollízió volt a kantonok között, és szinte mindig Zürich és a francia nyelvű városias kantonok maradtak alul. A referendumok eredményei tehát nagyobb egyenlőtlenséget hordoznak, mint a második kamarán belüli ellentét a kis és nagynépességű kantonok között (Vatter, 2005).

Linder-Vatter szerint (2001) nagyon fontos lenne a kettős többség szabályozását megváltoztatni, annak érdekében, hogy a kisebb, konzervatív kantonok ne blokkolhassák a politikai innovációkat. A választási, képviselői rendszerben lévő aránytalanságok szerintük konfliktust eredményeznek a föderalizmus eszmeisége és a képviselői demokrácia között. Kétségtelen ugyanakkor, hogy azt is elismerik, hogy más megközelítésben a föderalizmus védte meg a francia, olasz, román nyelvű kisebbséget a radikális, protestáns német (városi) többségtől.

Miután az alkotmányos szabályok, mint említettük, éppen a föderalizmus vonatkozásában rendkívül nehezen változtathatóak meg, nem az intézményeket, hanem a szereplőket kell változtatni, illetve a kantonok döntés előtti egyeztetési folyamatát kell javítani. Svájc számára továbbra is úgy tűnik, marad a pragmatikus, fokozatos alkalmazkodási folyamat, ami a múltat is jellemezte. A svájci föderalizmus ugyanis nem elsősorban az intézményeken és az alkotmányon múlik (bár ez utóbbi a föderalizmus legfontosabb garanciája), hanem a politikai kultúrán és attitűdökön. Szokás mondani, hogy aki Svájcban föderalizmusról beszél, az Bern ellenes és kanton párti. A svájci nemzeti összetartozás központjában a lojális, együttműködő föderalizmus áll. Érdekes módon még a pártok is „föderalizálódnak”, mert a szövetségi szintű pártokon belül is nagyon gyakran elkülönülnek a fontosabb kantonok szerinti csoportosulások, például a Néppártban a radikális „zürichiek” és a konzervatívabb „berniek” (Church-Dardanelli, 2005). A képviselők szavazási szokásait felmérő empirikus kutatás szerint egyértelműnek látszik, hogy mindkét házban a párthovatartozást jellemzően felülírják a kantonok közös érdekei (Linder, 2010:54). A jelenség megértéséhez azt is szükséges figyelembe venni, hogy Svájcban a pártszerkezet is követi a kantonális beosztást (mintegy 180 kantonális párt van), tehát a nemzeti pártoknak nem egyszerű a feladata a kantonális pártok összetartása (Ladner, 2011).

A svájci konszenzusos demokrácia nem csak a szövetség és a kantonok, illetve pártok közötti együttműködést jelenti, hanem a többi fontos érdekcsoportokét is. A törvények parlamenti beterjesztését megelőzően az ágazatilag felelős tárca hosszadalmas egyeztetést folytat le, ami egy szakértői bizottság felállításával kezdődik. Ebben a szakértői bizottságban nincs csak „igazi” szakértők, hanem egyéb szempontokat képviselő szereplők is részt vesznek, a bizottság által kidolgozott tervezetet köröztetni kell a kantonok és a pártok között, s csak ezután kerül a javaslat a parlament elé, majd népszavazásra (Linder, 2010). A szociális, gazdasági érdekegyeztetés nem a klasszikus neokorporatív, tripartit mechanizmusokat és logikát követi, mert a mechanizmusok változnak közpolitikai területek szerint illetve kormányzási szintek szerint is, minden esetre a konszenzuális, föderalista demokrácia fontos elemeként érvényesülnek, ahol a kompromisszumok eredményeként rendszerint nem zérőösszegű játszmák zajlanak (Linder, 2010). Tanulmányutunk során is elhangzott, hogy az egyes ágazatok szerint megszervezett konferenciák (area conferences) a legsikeresebbek az egyeztetés számára és a többszintű kormányzás modelljében gyakran használt fórumok, hasonló képpen a kormányzati konferenciákhoz, ami a kantonok közötti egyeztetésre szolgálnak.

Folytatva az államszervezet legfontosabb sajátosságait, ki kell emelni a kollektív államfői intézmény meglehetősen ritkán alkalmazott modelljét. A szövetségi tanács tölti be az államelnöki funkciókat, kormányzási, és végrehajtó hatáskörrel felruházva. Hét tagját a parlament választja, figyelve, az alkotmány szerint, a földrajzi, illetve nyelvi reprezentativitásra. A tanács elnökét, és az alelnököt a tanács tagjaiból a parlament választja egy évre. Az elnökség döntéseit testületileg hozza, saját adminisztrációja és általános hatáskörű kancelláriája van. Fő feladata a kormányzás, a szövetségi gyűlés elé vinni a törvényjavaslatokat illetve saját rendeleteket alkotni. A tanács tagjai ellenőrzik az államigazgatás kijelölt területeit, a minisztériumokat. A szövetségi tanács nem mozdítható el bizalmatlansági indítvánnyal, ami ugyan ad egyfajta függetlenséget a kormányzat számára, de nem függetlenítheti magát a gyakorlatban a pártokkal és a kantonokkal való folyamatos együttműködés kényszerétől.

Az alkotmány maga is deklarálja, hogy a szövetségi tanács köteles a parlament és a kantonok közötti együttműködést szervezni, és saját feladatai során a kantonokkal együttműködni.

Az együttműködés nem csak a szintek között kötelező, hanem megvannak az együttműködés horizontális intézményei is:

- Kantonok közötti egyezmények (konkordátumok) elsősorban regionális egyezmények, számuk már meghaladja az 500-at. Jellemző területek az oktatás, egészségügy, gazdaságfejlesztés. Az elfogadás csak teljes parlamenti támogatás mellett lehetséges. Ennek ellenére a megállapodások inkább az adminisztratív apparátusok kezében vannak, kevésbé nyilvánosak.
- Kantonok közötti konferenciákból is már mintegy 500 van. Ezek a szövetség szintjén működő konzultációs fórumok, a két legfontosabb a kantonális pénzügyminiszterek illetve a kantonális kormányzatok konferenciája (Vatter, 2005).

Összegezve, a svájci kantonok szövetségét elsősorban nem a multi-kulturalizmus, nem a közös kulturális értékek tartják össze, hanem az alapvető politikai értékek közössége, amelyben a konszenzusra való képesség előkelő helyen szerepel (Fleinert, 2000), ugyan azt nehéz eldönteni, hogy a hatalom megosztására, a konszenzusra épülő kormányzási rendszer a svájci politika kultúra terméke, vagy megfordítva, az intézmények formálták ilyenné a politikai kultúrát (Church, 2004). Az is tény, hogy miután minden kérdés több szintet jár be, és nagyon gyakran a községeket is bevonják a döntések előkészítésébe, eldeformálódott az eredeti alkotmányos szándék, hogy világos hatalommegosztás legyen az egyes szintek között.

A községek

A szubszidiaritás elve mélyen gyökerezik a svájci politikai kultúrában, nem pusztán az új alkotmány deklarációja nyomán érvényesül. A községek, mint a hatalomgyakorlás színterei, általában elsődleges címzettjei a közösségi feladatoknak, a svájci polgárok elvárása, hogy új feladatok jelentkezésénél is először a község vállalkozzon a megoldásukra. Az új alkotmány deklarálja, hogy a kantonok kötelesek alkotmányos védelemben részesíteni a községek autonómiáját, amellet, hogy az alkotmánybíróság a közösségi autonómiát az egyéni szabadságjogok mintájára védi. Általános szabály szerint joguk van arról dönteni, hogy társulva vagy önállóan látják el feladataikat, ezt a döntésüket a kanton általában nem bírálhatja felül (Linder 2010).

Ugyanakkor a községek végül is érdekeltek a feladatok költséghatékony ellátásában, nem véletlen, hogy tartós trend az utóbbi időszakban a községek egyesülése, (ez különösen jellemző Genf kantonban), de az is tény, hogy a szövetségnek lehetősége van a közösségi feladatok ellátására, végrehajtására vonatkozóan kötelező szabályokat előírni éppen azért, hogy a közszolgáltatások hasonló minőségben álljanak rendelkezésre mindenütt az országban. Ezt a célt nem csak a minőség szabályozása, hanem a szövetségi kiegyenlítési mechanizmusok is szolgálják, például az oktatásügyben (Linder, 2010). Az is tény, hogy a hetvenes évektől kezdődően a szövetségi infrastruktúrafejlesztési programok és közösségi támogatási rendszerek is általában azt célozták meg, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkenjenek egyrészt a források másrészt a túlcsoportulások esetében (Linder, 2010: 68). Mindezek ellenére a svájciak többnyire ragaszkodnak a decentralizált megoldásokhoz, a testre szabott, a helyi sajátosságokhoz igazodó szolgáltatásokhoz, ami például az egészségügyben jelentős regionális különbségeket jelent, mégis, ahogy mondják, a föderalizmus boldoggá tesz (Linder, 2010:91).

A Genf és Fribourg kantonok alkotmányos sajátosságai

A fentiekből kiderült már, hogy miután a svájci államszerkezetben a súlyponti szerepet a kanton jelenti, nem véletlen, hogy a kantonok saját alkotmánnyal rendelkeznek. A projektünk során közelebbről elemzett két kanton alkotmányos szabályaiból azokat emeljük ki, amelyek meghatározzák a szintek közötti viszonyokat, hatalom és munkamegosztást. Fontos azt is kiemelni, hogy a kantonok elsődleges joga a községek szabályozása, mint említettük, a szövetségi alkotmány csak a legutóbbi időktől épített be a községekről rendelkezéseket.

Genf

Az 1847-ből származó alkotmányt is megújították 2011-ben. Az első fejezet (állam címmel) rögzíti, hogy Genf kanton köztársaság, kormányformája képviselői demokrácia, szuverén tagja a svájci államszövetségnek.

Az összes választópolgár által alkotott un. gyűlésnek nincsenek tényleges ülései. Ennek a „szervezetnek” feladata az állami szervek megválasztása és az alkotmányozás. A listás választás közvetlenül szavazócédulával vagy elektronikusan történhet.

A törvényeket népszavazással kell megerősíteni 40 napon belül, ha legalább 7000 szavazó aláírásával ezt igényli. Kiemelendő, hogy ebben a kantonban is az adószabályok megváltoztatása a választók hozzájárulásához kötött, viszont az éves költségvetést nem lehet referendumra bocsátani, csak alkotmány által meghatározott kivételes esetekben. Fakultatív népszavazás rendezhető minden olyan törvény esetében, amelyiknek végrehajtása az alkotmányban meghatározott összeget meghalad. A 7000 aláírás esetén a népszavazást meg kell tartani. A községi referendumok kezdeményezéséhez szükséges aláírás mennyisége függ az adott település választópolgárainak számától, Genfben például 4000 polgár kezdeményezése kell.

A másik közvetlen demokratikus forma a népi kezdeményezés, amihez kantonális szinten 10 000 aláírás kell. Ha a kantonális gyűlés a kezdeményezést nem fogadja el, akkor népszavazásra kerül sor. Hasonló szabályok érvényesek (más számokkal) a községek különböző típusaira.

A kanton törvényhozó szerve a nagytanács, amelynek 100 tagját közvetlenül, listán, egyetlen választókerületben választják. A nagytanács fel van ruházva a klasszikus parlamenti jogkörökkel. A kanton költségvetését azonban köteles a szövetségi parlament által meghatározott keretek között tartani.

A kanton államszervezeti felépítése követi a szövetségiét. Végrehajtó szerve az államtanács, amelynek hét tagját az általános tanács, tehát a nép választja közvetlenül, egyetlen választókerületben, többségi elven. Az államtanács elnökét és helyettesét egy évre tagjaik közül maguk választják. Az államtanácsnak alárendelt adminisztráció minisztériumokra oszlik, amelyeket az államtanács tagjai irányítanak. Az államigazgatás szervezetét maga alakítja és irányítja, az alkotmány nem szabályoz részleteket. Az államtanács ellenőrzi a kanton egységes rendőrségét, illetve katonaságot tarthat fenn.

Az igazságszolgáltatást szabályozó fejezet után következik a községek szabályozása. Az első szakasz garantálja a község határait, amennyiben annak változása csak törvény alapján történhet az érintett községek hozzájárulása alapján.

A községnek adminisztratív (végrehajtó) testülete 3000 lakos felett lehet, a végrehajtó tanács háromtagú, amelyet közvetlenül választanak, négyévente. A végrehajtó tanács tagjai nem tagjai a választott testületnek, csak tanácskozási joggal vesznek részt az üléseken. Az ennél kisebb településeken elnök és két segéd gyakorolja az igazgatási hatalmat. A helyi képviselőtestületet közvetlenül listán választják választói gyűlésen, tagjainak számát külön törvény rendezi.

Genf önkormányzatára külön szabályok vonatkoznak. A testületnek 80 tagja van, a végrehajtó testületnek pedig öt, akiket szintén közvetlenül választanak listán, a testületben nem szavaznak. A végrehajtó testület tagjai felügyelik az egyes ágazati egységeket. Tanulmányutunk során kiderült, hogy Genf városa és a kanton kormányzása között nem mindig felhőtlen a kapcsolat, nem csak azért, mert ottlétünk idején más politika színezetű volt a városi és a kanton képviselőtestülete, hanem azért is, mert a városi kormányzatok működését szigorúan szabályozzák illetve közpolitikai eszközökkel, finanszírozással korlátozzák is. Érdekes példa, hogy a genfi határon átnyúló agglomeráció irányításában is korlátozott a szerepük, már csak azért is, mert nem áll rendelkezésükre olyan európai uniós támogatás, mint a francia partnerek számára, illetve azért, mert az infrastrukturális rendszerek működtetésében, fejlesztésében általában erős a kanton kompetenciája.

Genf közüzemeit külön rendezi az alkotmány. A vízellátás állami monopólium, Genf városa üzemelteti a vízművet, az elektromos és gázellátást, saját jogi személyiségű, genfi székhelyű társaságon keresztül, amelynek tulajdonosai a kanton, Genf városa és a többi község.

Ezt követi a közösségi és magánközlekedés szabályozása. A magánközlekedés feltételeit úgy kell a kanton hatóságainak szabályoznia, hogy az agglomerációban és az egész kantonban elérhetőek legyenek a munkahelyek, és szolgáltatások. A közösségi közlekedés szabályozásáért a kanton felel, amelyik támogatja a környezetbarát közlekedési feltételek kialakítását. Az államtanács felügyelete alatt áll a közösségi közlekedést szervező közjogi intézmény, amellyel a nagytanács által jóváhagyott szerződés rendezi a feladatokat, e szerződés kérdésében nem kezdeményezhető referendum.

A környezetvédelmi fejezet sorolja a kanton felelősségét a környezetvédelem koordinációjában. Az energiafejezet kifejezetten a kanton politikájának nevezi az energiagazdálkodást, annak fenntarthatóságáról való gondoskodást, amelybe a községek is bevonásra kerülnek. Az energiafejezet a többihez képest sokkal részletesebb. Kifejezetten

tartalmazza, hogy a kantonális hatóságoknak minden eszközt fel kell használniuk az atomerőművek, nukleáris illetve veszélyes hulladéklerakók létesítése ellen.

Külön fejezet rendelkezik a lakásügyről, a bérlők és lakók védelméről, amit egyébként egy korábbi népi kezdeményezéssel indult népszavazás tett szükségessé.

Az oktatással kapcsolatban azt rögzíti az alkotmány, hogy minden községnek kell alapfokú oktatási intézménnyel rendelkeznie, a létesítés költségeiről a kanton gondoskodik.

A szociális gondoskodás a kanton feladata, de csak kiegészítő jelleggel a szövetség, és a község által nyújtott szolgáltatásokhoz képest. A kanton szociális gondozási feladatait az un. hospice general látja el, amelynek a működését külön közigazgatási bizottság felügyeli.

Az egészségügyi intézmények felügyeletét a végrehajtó tanács illetékes osztályai, és az intézmények mellett működő speciális bizottságok látják el.

A vegyes rendelkezések között az alkotmány kijelenti, hogy a költségvetésnek takarékosnak kell lennie, figyelve a szubszidiaritás elvére, különösen a községekre és az egyénekre nézve. Az állam négyéves pénzügyi terveket készít. Deficites költségvetést, és hitelfelvételt csak a nagytanács abszolút többségű jóváhagyásával lehet elfogadni. Az ésszerű gazdálkodást a kanton folyamatosan ellenőrzi.

Az alkotmány rendelkezik arról is, hogy a közigazgatást ésszerűen és átfedés mentesen kell megszervezni, ennek ellenőrzésére a kormányzó tanács (Regierungsrat) jogosult, amelyik szakértők bevonásával rendszeresen jelentést készít és azokat nyilvános lapban kihirdeti. Szükséges esetekben gondnokot jelöl ki.

Az alkotmány rögzíti, hogy közalapítványt csak törvény alapján lehet létrehozni. Speciális rendelkezések vonatkoznak a Genfi kantonális bankra, amelyet a 19. században alapítottak, tulajdonosai a kanton és a községek, feladata a kanton gazdasági fejlesztése. A vegyes rendelkezések valóban meglehetősen „vegyesek”, hiszen szó van benne a madarak vadászati tilalmáról, a képviselők pihenő szabadságáról, a rendőrökutyákról stb.

A genfi kantonban tett látogatásunk jól visszaigazolta, hogy a kantonok között nem csak a szabályozásban, hanem a kormányzás gyakorlatában, értékrendjében is jelentős eltérések vannak. Genf kanton, erősen urbanizált és globalizált jellegéből következően is meglehetősen centralizált irányítási rendszerű. A kantoni adminisztráció szerepe rendkívül erőteljes még a közvetlen határon átnyúló kapcsolatok szervezésében is, szigorúan szabályozott a községi igazgatás, közszolgáltatások, a területi tervezés (Müller, 2012).

Fribourg (Freibourg)

Hatályba lépése többnyire 2005-ben történt, s ezzel az 1857-es alkotmány hatályát veszítette.

Az általános rendelkezések között deklarálja az alkotmány, hogy Freiburg (franciául Fribourg) szabad, demokratikus jogállam, a svájci szövetség része. Az államcélok között sorolja a jólét biztosítása mellett a kanton belső kohézióját a kulturális sokszínűség megőrzésével, továbbá a fenntarthatóságot. Külön rögzíti a polgárok szabadságának és a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását. A kanton együttműködik a szövetséggel, a többi kantonnal és a régiókkal, támogatja a kanton kétnyelvűségét.

A negyedik fejezet foglalkozik a közösségi feladatokkal. A fejezet újra a szubszidiaritás elvét rögzíti, a transzparencia és szolidaritás mellett. A fejezet sorolja az állam (kanton) és a községek közös feladatait, a szociális biztonság, lakás, munkafeltételek terén, beleértve a regionális támogatásokat is, a gazdálkodás (piac) szabadságának tiszteletben tartása mellett. Az ingyenes közoktatás közös feladat. A középiskolai oktatás és szakképzés, felsőoktatás viszont állami (kantonális) feladat. Közös feladat a külföldiek integrálása. Több szakasz részletezi a környezetvédelmi feladatokat, majd a kulturális stb. szolgáltatásokat, amelyek jellemzően közös feladatok.

Külön fejezet rendezi a pénzügyeket. Mind a kantonnak, mind a községnek joga van adót kivetni, és küzdeni kell az adócsalás ellen. Általános előírás a takarékos gazdálkodás, s amennyiben veszteség keletkezik a költségvetésben a gazdasági helyzet változása nyomán, azt a következő évben ki kell egyenlíteni.

A politikai jogok a kanton területén lakáshoz kötöttek. Az alkotmány rendezi a szintek közötti mandátum összeférhetetlenséget. A nagytanács a legfelső hatóság, 110 képviselője van, öt évre arányos választási rendben választják, legalább nyolc választókerületben. A nagytanács a törvényhozó, alkotmánymódosítást is kezdeményezhet, dönt a költségvetésről és hitelfelvételről. Végső felügyeletet gyakorol az államtanács és a bíróságok felett, adja az állampolgárságot, gyakorolja a szövetségi alkotmányban rögzített együttdöntési jogokat.

Az államtanács hét tagját többségi elv alapján, öt évre, közvetlenül választják, a választókerület a kanton. Elnökét, alelnökét viszont a nagytanács bízza meg. Háromszor újraválaszthatók a tagok. Az államtanács felelős a nagytanácsnak, irányítja a közigazgatást, gondoskodik annak célszerű és polgárbarát működéséről, ennek érdekében ombudsmant is alkalmaz, képviseli a kantont, minden a hatáskörébe tartozik, ami nem tartozik más szerv hatáskörébe.

Az igazságszolgáltatást követi a községet és a területi beosztást szabályozó fejezet. A községek feladata az alkotmány szerint életminőségről és a polgárközeli hatósági munkáról való gondoskodás. A községhez tartozik minden választójogosult lakó, minden községnek van gyűlése és tanácsa. A kanton köteles a községek közötti különbségeket pénzügyileg

kiegyenlíteni. A kanton támogatja a községi együttműködést, sőt a társulást kötelezően is elrendelheti. A községek regionális struktúrákat is létrehozhatnak. A kanton az előnyös községfúziókat támogatja, a döntést az érintett községek választói hozzák meg. A kanton viszont az ésszerűtlen fúziót meg is szüntetheti. A kantont kerületekre oszthatják, élére megbízottat neveznek ki.

Érdekes módon külön fejezetet szentel az alkotmány a civil társadalomnak, a kanton és a község egyaránt támogatja az egyesületeket és az önkéntességet. Külön szakasz rögzíti, hogy a pártok fontos szerepet töltenek be, a kanton és a község pénzügyileg egyaránt támogatja őket. Az egyházak közül a katolikusnak és reformátusnak van közjogi személyisége, a többi egyház magánjogi személy.

Fejlesztéspolitikai összefüggések

Ehelyütt nem részletezzük a svájci fejlesztéspolitika céljait, intézményi sajátosságait, csupán azokra az összefüggésekre térünk ki, amelyek az államszerkezet, politikai felépítmény szempontjából is releváns. A svájci föderalizmus egyik politikai értelmezése dimenziója a regionális szolidaritás a verseny helyett (Linder, 2010:67). Mint láttuk a svájci alkotmány külön fejezetet szentel a fejlesztéspolitikának, a régiók közötti kiegyenlítésnek, s a legfontosabb közpolitikai értékek között szerepel a szolidaritás, fenntarthatóság. Az alkotmány szerint mind a szövetségnek, mind a kantonoknak politikájának formálása során tiszteletben kell tartania a regionális sajátosságokat.

A valóságban azonban ennek intézményei, eljárási mechanizmusai, eszközei meglehetősen bonyolultak. Miközben azt hangsúlyoztuk, hogy a svájci kormányzás és demokrácia stabilitása széleskörű politikai konszenzusra támaszkodik, kétségtelen, hogy az ország uniós csatlakozása, a belső társadalmi, regionális problémák komoly kihívást jelentenek a kormányzás szabályaira is, különösen azért, mert a szövetségi szint nincs abban a helyzetben, hogy közvetlenül kontrollálja a területi szintű döntéseket a szétaprózott hatalmi szerkezetben. A szinteket és kantonokat összekötő hálózatok, a fiskális föderalizmus intézményei meglehetősen bonyolultak, átláthatatlanok, a spill overek kikerülhetetlenek, ténylegesen jelentős függőségek vannak a kantonok között. Egy nemzetközi szakértői csoport (Scholl, ETH, 2008) hangsúlyozta, hogy noha a szövetségi szint megerősítése a területi tervezésben az alkotmányos szerkezet miatt nehéz, mégis szövetségi szinten kell koordinálni az ország egészét átfogó ágazati koncepciókat, az ország euroregionális együttműködéseit, a nemzeti jelentőségű nagy fejlesztési projekteket, és olyan mechanizmusokat, támogatási rendszereket

kell kialakítani, amelyek segítségével koordinálható a kantonok és községek, városok fejlesztési tevékenysége.

Miután az ország regionális tagoltsága és városfejlődése nem követi a kantonok határait, a kantonok számának csökkentése többször felmerült, különösen az európai perspektíva miatt. Frey (1995: 292) javaslata például 6-7 funkcionális régió létrehozása volt, ami arányosabb, hatékonyabb lenne, de ellene szól az évszázados tradíciókkal kialakult hatalommegosztás szempontja. Az ellenérvek között szerepelnek bizonyos gazdasági szempontok is, nőnének a tervezési költségek, csökkenne a kantonok közötti verseny és ezzel a szervezeti-közpolitikai innováció.

Mint említettük az urbánus és rurális kantonok közötti feszültségek hagyományosak, s nyilván a városok térbeli terjeszkedésével a feszültségek nőnek, amelyeket a svájci többszintű kormányzási rendszer csak részben tud kezelni. Még nagyobb kihívás a városi térségek és a kantonok közötti térbeli diszkrepancia. Megoldására már felvetődött, hogy új politikai-adminisztratív testületeket kellene létrehozni az urbánus nagyregiók számára, ami azonban kifejezetten szembe megy a svájci föderalizmus logikának. Ha kötelező lenne létrehozni speciális urbánus régiókat, ez a terve például Fribourg kantonnak, akkor ez szembemegy az ésszerűségnek, hiszen az adminisztratív szintek száma négyre nőne. Bern ezért például más utat jár, flexibilisebb, önkéntes agglomerációs társulás létrehozásával kísérletezik, ami azzal ösztönzi a belépést, hogy a nem társuló tagoknak a közösen szervezett közszolgáltatás drágább. Felmerült már a kantonokon belüli korábbi kerületek felélesztésének gondolata is, a földrajzi szinkron megteremtésére. Kifejezetten fontos innováció az ún. tripartit agglomerációs konferencia, ahol mindhárom kormányzási szint együtt tárgyal a városi agglomerációk, metropolisz térségek problémáiról (Linder, 2010:86, Ladner, 2011).

A többszintű kormányzás és a fejlesztési együttműködés kényszere a területi tervezésben hatására kialakultak jogilag szabályozott, sőt alkotmányilag is megalapozott formák, például a területi egyezmények a területi tervezési szabályzatban, mely szerint már a fejlesztési ideák felmerülésétől az egyezés megkötéséig kötelesek a szintek egymással együttműködni és egyeztetni (Scholl, 2008:34). Különösen fontos szerepet játszik a Szövetségi Területi Tervezési Hivatal a kantonok határain átlépő agglomerációk azonosításában, a városhálózat és a határon átnyúló régiók nemzeti szintű fejlesztési koncepciójának kidolgozásában. A kívánatos erősebb szövetségi területi fejlesztési stratégiai szerepkört megalapozhatná egy speciális nemzeti terv az ország területi fejlődéséről, miután a jelenlegi helyzetben a szövetségi szint kevésbé tervez, inkább koordinál (Scholl, ETH 2008). Úgy tűnik tehát, hogy a decentralizált kormányzáshoz és a tradicionális adminisztratív határokhoz való ragaszkodás

ellenére egyre inkább felismerik a nemzeti szintű közvetlen szerepvállalás szükségességét. Ez a törekvés lehet számunkra a követendő, a területi kormányzatok autonómiájának megőrzése mellett fokozni a központi kormányzás hatékonyságát.

Konklúziók

Magyarország legutóbbi kormányzati és alkotmányozási reformjai nem a svájci föderalizmus szellemisége irányába mutatnak, elsősorban a válság kezelésére, de a rendszerváltás során megteremtett állam és önkormányzati modell kudarcaira hivatkozva. Kétségtelen, hogy a területi hatalommegosztás tekintetében a tradíciókhoz való visszafordulás is tetten érhető a megyék és a járások megerősítésével. Ezek a kormányzási szintek azonban nem birtokolnak autonómiát, különösen nem a svájci kantonokhoz hasonló felhatalmazással. Ugyanakkor a megyei kormányhivatalok és politikai vezetésük alkalmat teremt arra, hogy a közigazgatási értelemben vett dekoncentráció bizonyos előnyei érvényesüljenek a közszolgáltatások megszervezésében, a hatósági igazgatás egységesítésében. Nem kényszerül rá azonban az állam közjogi és politikai értelemben sem központi, sem helyi szinten a partnerekkel való együttműködésre, az önkormányzatok támogatásának megszerzésére. A svájci pragmatikus, a végrehajtás során összekapcsoló föderalizmus éppen ezt az erősen centralizált modellt tehetné rugalmasabbá, hozzájárulva a közszektor működésének hatékonyságához és demokratikus legitimitációjához.

Irodalom

- **Barankay, I.-Lockwood, B** (2007): Decentralization and productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons=*Journal of Public Economics* 91 pp 1197-2018
- **Church, C.-Dardanelli, P.** (2005): The Dynamics of Confederalism and Federalism:Comparing Switzerland and the EU=*Regional and Federal Studies*. No. 2. pp 163-185
- **Churh, D.** (2004): *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan
- **Curson Price V.** (2004):Switzerland: Growth of Government, Growth of Centralization. =*Economic Affairs*, 2004 June. Blackwell, London pp. 30-36

- **Fleiner, T**, (2000): Recent Development of Swiss Federalism. This paper has been transformed and adapted by Thomas Fleiner for an international audience from a joint paper of Thomas Fleiner and Alexander Misić, “Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung,” in: Aubert/Müller/Thürer, *Handbuch des schweizerischen Verfassungsrechts*, Zürich 2000, 27.
- **Freitag, M-Vatter, A** (2004): Political Institutions and the Wealth of Regions. Swiss Cantons in Comparative Perspective=*European Urban and Regional Studies*, 11. p 291 online version <http://eur.sagepub.com>
- **Frey, R.L.** (1995): Europäische Integration, Regionalstruktur und Föderalismus=*Aussenwirtschaft* 50/2, p 292
- **Janza Frigyes** (2004): A svájci kantonális közigazgatás, a közvetlen demokrácia és az Európai Unió=*PhD Tanulmányok* 2, Pécsi Tudományegyetem, Pécs
- **Koll-Schretzenmayr, M,-Meier, M** (2004): Die Geschichte der Landesplanung in der Schweiz=*DISP* 159/2
- **Ladner, A** (2011): Subsidiarity, Power-sharing, and Direct Democracy in. Loughlin, J-Hendriks, F-Lidström, A (eds): *Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford, New York, pp 196-220
- **Linder, W.** (2010): *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Palgrave, Macmillan, Basingstoke/New York. Third Edition.
- **Linder, W.- Vatter, A** (2001): Institutions and Outcomes of Swiss Federalism. The Role of the Cantons in Swiss Politics=*West European Politics* pp 95-122
- **Müller-Jentsch, D.-Rühli, L**: Zersiedlung in der Schweiz. Ein Vergleich kantonaler Instrumente zur Siedlungssteuerung=*Informationen zur Raumentwicklung* 1/2. 2012 pp.35-43
- **Rhinow, R** (2002): Die neue Verfassung in der Schweiz=*Der Staat*. 2002/1. pp. 575-596
- **Scholl, B.** (ed) (2008): *Spatial Planning and Development in Switzerland*. Observations and Suggestions from the International Group of Experts. ARE-ETH, Zürich.
- **Schweitzer, R.J**: Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999. in Haberle, P. (hrsg): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Band 48 pp. 263-281.

- **Szabó Anita** (2005): A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Svájc. ELTE. Themis pp. 113-126
- **Vatter, A** (2005): Transformation of access and vetopoints in Swiss federalism=*Regional and Federal Studies* No. 1 pp 1-17.
- **Vatter, A- Freitag, M** 2007: The Contradictory Effects of the Consensus Democracy on the Size of Government: Evidence from the Swiss Cantons=*B.J.Pol.S.* 37. 359-367 2007. Cambridge University Press
- **Walz, A-Lardelli, C-Behrendt, H-Gret-Regamey, A.-Lundström, C.-Kytzia, S.-Bebi, P** (2007):Participatory scenario analysis for integrated regional modelling=*Landscape and Urban Planning* 81. pp. 114-131