

AZ ELNÖKI RENDSZER FELÉ VALÓ ELMOZDULÁS JELEI AZ OLASZ PARLAMENTBEN

- Parlamenti házszabályok az 1980-as évektől napjainkig –

MANDÁK FANNI

Az olasz politikai rendszer szereplői, intézményei és játékszabályai jelentősen átalakultak az utóbbi három évtizedben, s az elnöki modell irányába mozdultak el. A tendencia leglátványosabb eleme a politika perszonalizációja, amely egyrészt a választási rendszernek, a miniszterelnök informális közvetlen választásának, másrészt pedig a Silvio Berlusconi által elindított és a többi pártvezető által is követett, korábban az olasz politikában ismeretlen stratégiának köszönhető. A személyközpontúság kialakulása mellett, már a Köztársaság első szakaszának végétől megfigyelhető a kormány törvényhozói jogkörének és eszközeinek bővülése, valamint a kormányzat által kezdeményezett jogszabálytervezetek túlsúlya a parlamentiakkal szemben.

A tanulmány egyrészt a kormány és a parlament közti kapcsolat alakulását elemzi a Képviselőház házszabályának változásai tükrében. A reformok az 1980-as évektől napjainkig megerősítették a miniszterelnök szerepét, felgyorsították a döntéshozatali folyamatokat, és mind több policy-making kompetenciát biztosítottak a kormány számára, lehetővé téve, hogy a kabinet egyre kisebb parlamenti kontrollal nézzen szembe a törvényalkotás folyamán.

Másrészt vizsgálja, hogy a döntéshozatali folyamatok “egyszerűbbé” és gyorsabbá tételével, valamint a kormány parlamenti pozíciójának megerősítésével párhuzamosan az ellenzék rendelkezésére álló eszközök hogyan változtak, s vezetőjük intézményesítése megtörtént-e.

A kormány és az ellenzék szerepének és erejének változásait összehasonlítva jelen munka arra a kérdésre keresi a választ, hogy az erőviszonyok milyen irányban mozdultak el az olasz parlamentben.

Kulcsszavak: ellenzék, erőegyensúly, kormány, parlament, parlamenti eljárásrendek, prezidencializáció.

1. A képviselőházi házszabályok reformjai: a kormány megerősítése a parlamenttel szemben

Az olasz kormányok évtizedeken át tartó gyengeségét követően az 1980-as évek a végrehajtó hatalom “forradalmát” hozták, megváltoztatva a parlament és a kabinetek közti korábbi erőegyensúlyt. A kormányok mind több és több területen szereztek befolyást, hátrányos helyzetbe hozva a parlamentet, és különösen az ellenzékét. Ez az erőeltolódás elsősorban a jogalkotás terén, a kormány törvényhozási aktivitásának jelentős megnövekedése által, a Miniszterelnöki Hivatal átszervezése és az Európai Unió intézményekkel való kapcsolattartásban nyilvánult meg.

A miniszterelnök monokratikus hatalmának megerősítése és bővítése együtt járt a kormány szerepének általános kiszélesítésével és megerősítésével, különböző új kompetenciákat és irányítói képességeket biztosítva a kabineteknek.

1.1. *Az 1980-as évek házszabály-reformjai.* A Köztársaság első három évtizede során a végrehajtó hatalom a parlamenti többség és ellenzék közti konfliktusok, viták és alkuk rabja, alárendeltje volt. A kormányok saját, belső koordinációs központ nélkül működtek, a politikai irányvonalat a pártvezetés határozta meg. A kabinetek gyengeségét tovább növelte a koalíció különböző pártjai által delegált miniszterek közti összhang és csapatszellelem hiánya. Mindezek következtében a kormányok nem voltak képesek saját programjuk megvalósítására, egy koherens politikai irányvonal kialakítására és fenntartására.

A fordulópont az 1980-as évek elején érkezett el, amikor a kormányok elkezdtek átvenni a vezető szerepet a törvényhozási folyamatokban. Az ezen időszakban elfogadott házszabályi reformok a döntéshozatali folyamatok hatékonyságának növelésére, a *consociativismo* elvétől való eltávolodásra (az ellenzék kormányzati döntésekbe való bevonása) és az egyhangú szavazási mód meghaladására irányultak, valamint a kormányzati képességek növelését célozták meg.

Ezeket a reformokat1 egyrészt a törvényhozási folyamatok és a parlamenti munka racionálisabbá és hatékonyabbá tételének szükségessége, másrészt a többségi elv bevezetése, illetve a kormány megerősítése iránti igény inspirálta.

A változások részeként megerősítették a miniszterelnök pozícióját a kormányban, a kormányt pedig a parlamentben. Bevezették a "kormányozhatóság" fogalmát2, és célként tűzték ki szintjének javítását. A reformok növelték a kormány képességét a parlamenti munka ellenőrzésére, és kibővítették a rendelkezésére álló törvényhozási eszközöket is, amelyekkel intenzíven élt.

1.2. Az 1990-es évek változásai.

Az 1990-es években az előző évtized reformjaira támaszkodva a kormányok széleskörű autonóm jogalkotási tevékenységet folytattak. Az immár valós törvényalkotói hatalmuk birtokában túlsúlyba kerültek a parlamenttel szemben a jogalkotási folyamatokban. A kormány vált a fő jogalkotó aktorrá.3

A kabinet megnövekedett törvényalkotói tevékenysége változást eredményezett a parlament szerepében: egyrészt csökkent az intézmény jogalkotási folyamatokban való részvétele, másrészt hangsúlyosabbá vált ellenőrző és felügyelő szerepe. Ezzel a változással párhuzamosan megfigyelhető egy másik tendencia is az 1990-es évek elején. Az 1993-as új, főként többségi típusú választási törvény "megfosztotta" a parlamentet a kormány megválasztásának funkciójától, hiszen a választási eredmény közvetlenül és egyértelműen meghatározta, melyik választási koalíció alakíthat kormányt, s egyben a miniszterelnök személyét is.4

E változások mellett a kormány is jelentős átalakuláson ment keresztül, összetartóbbá és egységesebbé vált, a miniszterek a miniszterelnök által meghatározott irányvonalnak rendelték alá magukat.

Az olasz politikai rendszer 1980-as évek végétől meginduló változásai – a tradicionális pártok válsága, majd összeomlása, a *conventio ad excludendum* elv semmissé válása, a korrupciós botrányok által a társadalom politikuskba és politikai intézményekbe vetett bizalmának teljes megszűnése, az Európai Unió által szabott gazdasági és pénzügyi kritériumok teljesítésének nehézségei, az új választási rendszer stb. – egyre sürgetőbbé tették az Alkotmány és a parlamenti házszabályok reformját.

1.2.1. *A Képviselőház házszabályának módosításai 1996 és 1999 között.* A reformokat a többségi demokrácia megteremtésének igénye motiválta, az igény, hogy a kormány-parlamenti többség egysége képes legyen politikai programját megvalósítani a parlamentben anélkül, hogy megkerülné azt, mint ahogy az az elmúlt években történt a sürgősségi kormányrendeletek "túlhasználata" által, valamint, hogy az ellenzék megfelelő garanciákat és eszközöket kapjon intézményi szerepének ellátásához5.

A cél az volt tehát, hogy intézményi keretek és eszközök által a kormány és saját parlamenti többsége együtt tudjon működni, és konstruktív párbeszédet építsen ki az ellenzékkel. A reformok négy fő területen értek el jelentős eredményeket: időkorlátok bevezetésével növelték a döntéshozatali folyamatok hatékonyságát, megfelelő eszközöket biztosítottak a kormány számára, hogy képes legyen politikája megvalósítására, javították a törvényhozás minőségét, a parlamenti vitákat a többségi demokrácia szabályai alapján alakították át, lehetőséget teremtve a kormány és az ellenzék programjának ütköztetésére, s javítva a kormányzati döntések politikai kontrolljának hatékonyságát.6

1.2.1.1. *A döntéshozatali folyamatok hatékonyabbá tétele.* A reformok eltörölték az 1971-es házszabály által bevezetett, a *consociativismo* elvére épülő, egyhangú szavazási rendszert az Elnökök konferenciájában, és a képviselők 75 %-át képviselő frakcióelnökök támogatásához kötötték az ülés- és napirendek elfogadását. Amennyiben nem érik el ezt a quorumot, amely gyakorlatilag minden szavazásnál bekövetkezik, tekintve, hogy egy ilyen magas ráta elérése, csak különleges politikai feltételek mellett teljesíthető, a Házelnök dönt a

¹ 1981-ben megváltoztatták az időkeretekre vonatkozó szabályozásokat (39. cikk) és a módosító-indítványok benyújtásának módját (85. cikk). 1983-ban bevezették a költségvetési eljárásra vonatkozó külön ülésszakot (119,120,121,123 cikk) és csökkentették a frakcióvezetők hatalmát különböző quorumok bevezetésével (46. cikk). 1986-ban csökkentették a viták idejét (39. cikk), 1988-ban pedig a titkos szavazások alkalmazását, korlátozva ezáltal az úgynevezett "franchi tiratori"-k (a kormánytöbbségből „titokban” kiszavazó képviselők) tevékenységét (49. cikk).

² Megfelelő eljárási eszközök kidolgozása annak érdekében, hogy a kormány képessé váljon saját politikái megvalósítására. Az 1980-as évek eljárásrendi reformjai bővebben lásd: De Cesare (1999), Fusaro (1999), Lippolis (2001, 2008), Mazzoni Honorati (1999).

³ A kormány jogalkotói gyakorlata három területen növekedett meg jelentősen az 1990-es években: a sürgős kormányrendeletek, a delegált hatáskörben elfogadott rendeletek és a "regolamenti di delegificazione" (aktusok, amelyeket a kormány azután fogadhat el, hogy a parlament jóváhagyta, hogy egy korábban törvények által megszabott kérdést rendelettel szabályozzanak) terén.

⁴ Ezt a trendet a 2005-ös reform tovább erősítette.

⁵ Vagyis parlamenti tevékenysége ne a kormány és az intézmény működésének ellehetetlenítéséből álljon, hanem saját javaslatainak kidolgozásából, azok bemutatásából, s a kormányzati javaslatok építő jellegű kritikáinak megfogalmazásából.

⁶ Az időszak házszabály-reformjait lásd bővebben: Lippolis (2008) pp. 5-26.

dokumentumról bizonyos szempontok figyelembe vételével⁷. Ezáltal a parlament elnöke vált a programozás legfontosabb szereplőjévé.⁸

Az ülés- és napirendekre vonatkozóan a házszabály módosításai kiterjesztették az úgynevezett *contingentamento dei tempi* intézményét (a rendelkezésre álló időkeret frakciók közti beosztása) az összes fázisra.⁹ Ezen intézmény alkalmazásának általánossá tétele, illetve az egyhangú szavazás eltörlése jelentősen javította a parlamenti munka hatékonyságát.

A reformok mérsékeltek az obstrukció lehetőségét az ülés- és napirend elfogadása, valamint a nagymértékű módosító-indítványok bemutatása során.¹⁰ Mindemellett, az 1990-es évek változásai korlátozták a másik "kedvelt" obstrukciós fegyvert, a 'numero legale' (a határozatképességhez szükséges képviselők száma) használatát is.¹¹

A törvénytervezetek valódi vitájának és módosíthatóságának biztosítására a reformok megszabták, hogy a javaslatok bizottsági tárgyalása (amennyiben a bizottságok szövegezési feladatot látnak el) nem lehet rövidebb mint két hónap.

A jogalkotási tevékenység racionalizálása érdekében az új szabályok bevezették a törvénytervezetek témája és tárgya alapján való tárgyalási és szavazási módok meghatározását.¹²

A törvényjavaslatok sürgössé nyilvánítása iránti kérelmezési folyamat gyorsabbá tették, s a már sürgősnek nyilvánított beadványok számára derogációs határidőket és feltételeket biztosítottak.¹³ Ugyanakkor, néhány korlátozást is bevezettek ezen eljárási formára vonatkozóan: maximalizálták az ülésszakokban sürgősnek nyilvánítható tervezetek számát¹⁴, megszabták, hogy mely törvényjavaslatok nem nyilváníthatóak sürgősnek¹⁵ és előírták a kormánynak, hogy a sürgössé nyilvánítási kérelemhez magyarázó memorandumot kell csatolnia.¹⁶

A módosítások a kormány másik normatív eszközével kapcsolatban, a kormányrendelet törvényre emelésére vonatkozóan sem hoztak egyirányú változásokat. A reformok értelmében a törvényre emelendő kormányrendelet automatikusan az illetékes bizottság napirendjének első helyére kerül,¹⁷ ugyanakkor azonban megszabták, hogy a rendelkezésre álló időnek csupán maximum a fele fordítható ezen tervezetek vizsgálatára.¹⁸

1.2.1.2. *A törvényhozás minőségének javítása.* A házszabályok módosításai bevezették a Törvényhozási Bizottságot, a jogalkotás minőségének javítására. Az új intézményben egyenlő mértékben vesznek részt az ellenzéki és a kormánypártok képviselői. A Bizottság véleményt alkothat más bizottságokhoz beterjesztett törvényjavaslatokról, azok minőségéről, szövegük homogenitásáról, egyszerűségéről, érthetőségéről és megfelelőségéről, valamint arról, hogy a javaslatok milyen hatékonyan egyszerűsítik és szervezik át az adott kérdésre vonatkozó hatályos jogszabályi kereteket.¹⁹

⁷ Az Elnöknek figyelembe kell vennie a kormány prioritásait és az egyéb frakciók javaslatait. Nem adhatja a kormány kezdeményezéseinek a törvényjavaslatok megvitatására biztosított idő több mint felét. A kormányzati kezdeményezésű jogszabálytervezetek vitájában az ellenzék számára több időt kell, hogy biztosítson, mint a kormánypártoknak. Az ellenzék javaslatai számára fenn kell tartania a napirend elemeinek 20%-át. Lippolis (2001) pp. 613-658.

⁸ Emiatt is különösen fontos momentum a Házelnök választásában beállt 1994-es változás. A XII törvényhozási ciklustól a parlamenti többség saját jelöltjei közül választotta meg a Képviselőház elnökét, eltávolodva attól a *consociativismo*-beli gyakorlattól, amikor a Képviselőháznak ellenzéki vezetője volt.

⁹ A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 5. par.

¹⁰ A Képviselőház házszabálya 86. cikk, 1. par.

¹¹ A Képviselőház házszabálya 48-bis cikk.

¹² A Képviselőház házszabálya 23.; 24.;27.;49. cikk.

¹³ A sürgössé nyilvánítási eljárásról bővebben: Morrone (1998) pp. 475-476.

¹⁴ Maximum öt a háromhónapos programtervben és maximum három a kéthónapos programtervben.

¹⁵ Az alkotmányerejű törvények, törvények, amelyek különösen fontos politikai, társadalmi, vagy gazdasági jelentőséggel bírnak, illetve javaslatok, amelyek az Alkotmány I. részében megfogalmazott jogokat érintenek. A Képviselőház házszabálya 69. cikk.

¹⁶ A magyarázó memorandumnak indokolnia kell a tervezet szükségességét és sürgösségét, bemutatja alkalmazásának várható hatásait, s a jelenleg hatályos szabályozásra gyakorolt következményeit. A tervezetet vizsgáló bizottság a javaslat vizsgálata során újabb magyarázatokat, illetve a memorandum frissítését kérheti a kormánytól. A Képviselőház házszabálya 96-bis cikk.

További új limit, hogy a frakcióvezetők, vagy hús képviselő előzetes kérdést tehet fel a törvényjavaslatok tartalmára, vagy a kormányrendeletre vonatkozóan. A Képviselőház házszabálya 96-bis cikk, 2-3. par.

¹⁷ A Képviselőház házszabálya 96-bis cikk, 3. par.

¹⁸ A Képviselőház házszabálya 24-bis cikk, 3. par.

¹⁹ A Képviselőház házszabálya 16-bis cikk.

1.2.1.3. *Viták és kontroll mechanizmusok.* A házszabály-módosítások meghatározták, hogy az újonnan bevezetett Törvényhozási Bizottsághoz benyújtott kérelemhez, valamint az előzetes kérdések benyújtásához elegendő az adott bizottság kisebbségének (20 %-ának) támogatása, így biztosítva teret az ellenzéknek a vitákban való érdemi részvételre.

1.2.1.4. *Megfelelő eszközök biztosítása a kormány számára.* A fent ismertetett, különböző területeket érintő reformok által a kormány láthatóbbá vált mind a napirend meghatározásának stratégiai szintjén, mind pedig a jogalkotási tevékenység operatív szintjén. Az 1990-es évek házszabály-módosításai fontos előrelépést tettek a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közti erősebb integráció és egy valós koordináció irányába.

Az eljárások racionalizálása, egyszerűsítése és meggyorsítása által a kormány megkapta a megfelelő eszközöket ahhoz, hogy megvalósítsa politikai programját a parlamentben. Emellett a rendeleti úton való kormányzás visszaszorítására tett erőfeszítések által a parlament lehetőséget kapott, hogy a kormány politikai döntéseit törvénybe iktató kreatív laboratóriumává váljon.²⁰

Ugyanakkor azonban a reformok gyakorlatba való átültetése azt mutatja, hogy a változások nem elegendőek, nem megfelelőek arra, hogy megvédjék a parlamentet a bipoláris többségi rendszer negatív hatásaitól.

1.3. Házszabály-reformok 1999 után.

1.3.1. *A XIV törvényhozási ciklus.* A XIV törvényhozási ciklusban tizenkettő módosító javaslatot terjesztettek be a házszabály megváltoztatására. Ezek közül hatot a kormánypártok, hatot pedig az ellenzék jegyzett. A javaslatok közül csupán négy volt átfogó jellegű, ezek a bizottságok szövegezési eljárásban való működésére, a törvénytervezetek plenáris vitájára, a napirendek megalkotására, illetve a jogalkotási eljárások racionalizálására irányultak.

1.3.2. *A XV törvényhozási ciklus.* A XV törvényhozási ciklusban tíz módosító javaslatot terjesztettek be az eljárásrend megváltoztatására. Ezek közül nyolcat a kormánypártok, kettőt pedig az ellenzék jegyzett. A javaslatok közül csupán három volt átfogó jellegű, ezek a törvényjavaslatok sürgössé nyilvánítási eljárására, az állami költségvetés megalkotásának és elfogadásának procedúrájára, a törvénytervezetek plenáris vitájára és a szavazás szabályozására vonatkoztak.

1.3.3. *A XVI törvényhozási ciklus módosító javaslatai.* A XVI törvényhozási ciklus első két évét a parlamenti eljárásrendek reformja iránti érdeklődés és a módosító indítványok benyújtásának magas száma jellemezte. A kormánypárt, a Popolo della Libertá (Pdl, Szabadság népe) 2008-as első javaslatát követően, szinte mindegyik parlamenti erő bemutatta saját tervezetét, vagy tervezeteit.

Bár a vitában való részvétel széles körű volt, a reformfolyamat problematikus, egyrészt, mert az eltérő vélemények nem csupán a pártok között, de a pártokon belül is komoly ellentéteket generáltak²¹, másrészt pedig, mert az egyéb belpolitikai problémák miatt a javaslatok bemutatását követően semmilyen komolyabb előrelépés nem történt.

Továbbá, számos javaslatból kitűnik, hogy azok nem az általánosan felmerülő problémákra keresnek hosszú távú megoldást, hanem az adott párt fennmaradását szolgáló eszközöket kívánják megteremteni.

A tanulmány e része a három legfontosabb módosító javaslatot elemzi, a kormánypárt által benyújtott két dokumentumot (A. C., XVI. Leg., Doc. II. n. 3; A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 14.) és a legnagyobb ellenzéki párt, a Pd (Partito democratico, Demokrata párt) javaslatát (A. C., XVI. Leg., Doc. II. n. 9.).

1.3.3.1. *A kormány megerősítésére vonatkozó javaslatok.* Bár a három vizsgált javaslatban számos közös cél fogalmazódik meg, azok tervezett megvalósításában már jelentős koncepcionális különbségek vannak. Összességében elmondható, hogy a javaslatok korábban már érintett, sikertelen területekre vonatkoznak, és nem adnak megfelelő választ a lényeges és sürgős megoldásokat igénylő problémákra.

Ugyanakkor a javaslatok nem használják ki a különböző kontroll-mechanizmusok által nyújtott lehetőségekből fakadó előnyöket, és a különböző parlamenti eljárások által kínált reform-opciókat.²²

1.3.3.1.1. *A Pdl-nek a kormány megerősítésére vonatkozó javaslatai.* A javaslat fő koncepciója az, hogy a parlamentben, s különösképpen a jogalkotási folyamatokban a kormány gyenge. Ezért a fő célkitűzés a kormány e területen való vezető szerepének megteremtése, s az, hogy képessé tegyék a kabinetet a parlamenti többség menedzsereként való fellépésre. E cél elérésében kiemelkedő szerepe van a parlamenti házszabályoknak, mivel az Alkotmány szerint, ez az ami meghatározza a jogalkotási folyamat módjait és feltételeit, valamint a parlamenti tevékenység összességét.

²⁰ Lásd bővebben: Morrone (1998).

²¹ Például a Pd által a két Házban bemutatott javaslatok között jelentős különbségek vannak az ellenzék intézményesítésére vonatkozóan, amely aszimmetriát okozna a Képviselőház és a Szenátus között.

²² Csúpan a Pd javaslata tartalmaz rendelkezéseket a kormányzati tevékenységek egyéb körére vonatkozóan, mint például a külpolitika.

A párt szerint az úgynevezett tökéletes kétkamarás rendszer volt az egyik fő akadálya a kormányzati tevékenység hatékonyságának; és az elmúlt évek degeneratív jelensége, a sürgősségi kormányrendeletekhez való, indokolatlanul gyakori folyamodás, csupán a megoldatlan problémák következménye volt.

A javaslat alapfilozófiája az, hogy a locke-i és motesquieu-i, a hatalmi ágak szétválasztásáról szóló elv többé már nem a törvényhozó hatalom végrehajtó hatalomtól való elválasztásán keresztül valósul meg, hanem a kormányzat-parlament többség egysége és az ellenzék közti viták által. Ez a koncepció jól tükrözi a kormánypártnak a parlament és a kormány közti erőegyensúlyról alkotott nézetét.

1.3.3.1.2. *A Pd-nek a kormány tevékenységeinek racionalizálására vonatkozó javaslata.* A Pd szerint a jogalkotás szintjén megvalósított reformok az elmúlt évtizedben elméletben megerősítették a kormányt, stabilitást biztosítottak a parlamenti többség számára, azonban nem vezették be a szükséges fékek és ellensúlyok rendszerét, amely más, fejlett demokráciákban megtalálható.

Ez a hiányosság okozta a parlament kiváltságainak és jogainak kiüresedését, egyrészt a parlament irányító és ellenőrző szerepének leépítése által, másrészt a kormány jelentős mértékű jogalkotási tevékenysége következtében, amely a parlament törvényhozó funkciójának mérséklését eredményezte.

A Pd szerint a kormánypárt explicit célja, hogy a házsabályok reformján keresztül módosítsa a kormányformát, „megspórolva” az alkotmányreform költségét. Ez azonban az ellenzéki párt szerint se nem megfelelő, se nem elfogadható.²³

A Pdl elképzelésére válaszul a Pd javasolja, hogy biztosítsanak a parlament számára új és megfelelő időkereteket és központi szerepet a kormányzási folyamatokban a házsabályok módosításával, s vizsgálják felül az Alkotmány II. részét.²⁴

2. A parlamenti ellenzék megerősítése és vezetőjének intézményesítése.

Az olasz parlamentben lévő erőegyensúly vizsgálata során elengedhetetlen a másik fő aktor, az ellenzék hatalmának, kompetenciáinak és rendelkezésre álló eszközeinek az elemzése.²⁵

A tanulmány ezen része azt vizsgálja, hogy a házsabályok reformjai milyen mértékben erősítették meg és bővítették ki az ellenzék eszközeit, s tették lehetővé hogy a kormány parlamenten belüli túlsúlyának ellensúlyává váljon.

2.1. Az ellenzék az 1980-as évek parlamenti eljárásrendjeiben.

Az 1980-as évek reformjai a kormányozhatóság növelésére és a kormány-parlament többség-ellenzék kapcsolatának módosítására irányultak, miután az 1971-es új eljárásrend lehetőséget teremtett arra, hogy akár egy parlamenti kisebbség is blokkolja a döntéshozatali folyamatokat. Elengedhetetlen volt az obstrukciós eszközök és terek csökkentése, a kisebb frakciók erejének limitálása és az egyhangú szavazási elv „újraértelmezése”. E feladatok szükségességét tovább erősítette a „nemzeti szolidaritás” kormányformáció kimerülése, válsága.

Szükség volt egy jól működő többségi rendszer kiépítésére, és a kormány parlamenten belüli szerepének megerősítésére. Első lépésként, 1983-ban megerősítették a kabinet pozícióját a költségvetési eljárásban, majd meghatározták a módosító-indítványok benyújtásának feltételeit, bevezették az úgynevezett „cangruo-t”²⁶ és megszüntették a frakciók egyenlőségét a frakcióvezetők eljárási hatalmára vonatkozóan²⁷. Az évtized végén megerősítették a kormány parlamenti többség feletti ellenőrzési képességét a titkos szavazások visszaszorításával.²⁸ E reformok segítségével sikerült gátat szabni a parlament működését megbénító obstrukciós tevékenységeknek.

A kormány-parlament többség egység megerősítésével párhuzamosan a reformok az ellenzéki státútum megalkotására is kiterjedtek. Bár az 1980-as évek módosításai számos kedvezményt biztosítottak az ellenzék számára, az ellenzéki státútumot nem sikerült elfogadni. Bevezették a vitákra kiszabott időnek, a frakciók közötti, azok számbeli nagysága szerinti arányos szétosztásának elvét. A vizsgálatok terén pedig 1983-ban bevezették a *question time* intézményét (kérdések órája).

²³ A.C., XVI leg., Doc. II., n.9.

²⁴ Amely a kormányformáról és a parlament összetételéről és funkciójáról szól.

²⁵ Amint Salvatore Valitutti professzor mondta: „a demokrácia két tüdővel lélegzik, az egyik a többség, a másik az ellenzék tüdeje.”

²⁶ A parlament elnökének azon joga, amely alapján eldöntheti, mely módosító-indítványokat bocsátja szavazásra és melyeket nem, vagyis a beadványok szavazási rendjének megváltoztatási joga.

²⁷ A képviselők quorum-ának bevezetésével a kis frakciók elvesztették azon képességüket, amellyel korábban képesek voltak elnyújtani a vitákat és késleltetni a döntések meghozatalát fontos kérdésekben.

²⁸ Lásd bővebben: Mandák (2011).

A hárszabály reformjai mellett az 1980-as évek végén egy másik fontos esemény is kedvezett a parlamenti ellenzék intézményesülésének. 1989-ben a legnagyobb ellenzéki párt, az Olasz Kommunista Párt (Pci) angol mintára megalapította az olasz politikai rendszer első árnyékkormányát, az Occhetto-kormányt, amely azonban nem ért el jelentős sikereket²⁹.

Összességében megállapítható, hogy az 1980-as évek reformjai elmozdultak a *consociativismo* modelljétől az alternatív kormányzás irányába.

2.2. Reformok 1996 és 1999 között.

Az 1996-1999-es időszak legjelentősebb újítása az ellenzék fogalmának hárszabályba való beépítése volt, normatív szintre emelve az intézményt, s megkülönböztetve azt az egyszerű parlamenti kisebbségtől.

A módosítások fő célja a parlament működésének biztosítása és a politikai döntéshozók felelősségvállalásának megteremtése volt. A célkitűzések eléréséhez szükség volt arra, hogy a parlamenti többség képessé váljon politikájának hatékony megvalósítására, hogy az ellenzék jogot és lehetőséget kapjon a kormányzati döntésekkel való egyet nem értésének kifejezésére, valamint alternatív javaslatok betérjesztésére.

A reformok új eljárási kompetenciákat biztosítottak az ellenzék számára, amely így formálisan is a kormány alternatívájaként identifikálhatta magát. Ezen folyamat keretében az új szabályozás meghatározta, hogy bármely bizottság tagjainak 20%-a folyamodhat a Törvényhozási Bizottsághoz jogszabály-tervezetek véleményezéséért. Továbbá, megadta a lehetőséget minden frakcióvezetőnek, hogy információkat, magyarázatokat és további dokumentumokat kérjen a tervezetekért felelős miniszterektől.

Az eljárási szinten a reformok eltávolodtak az egyhangú szavazási rendszertől az ülés- és napirend elfogadásnál.³⁰ Bár ez a változás csökkentette az ellenzék súlyát ezen a területen, ugyanakkor azonban az új szabályozás garanciákat is biztosított számára azáltal, hogy a napirendre tűzött témák, vagy a rendelkezésre álló idő egyötödét fenntartották az ellenzék javaslatai számára, továbbá kimondták, hogy az ellenzék által kezdeményezett törvénytervezetekre vonatkozó napirendi pontokat minden esetben elsőként kell tárgyalni az üléseken. Mindezek az új szabályozások azt is lefektették, hogy a rendelkezésre álló idő maximum fele fordítható csak kormányrendeletek törvénnyé alakítására.³¹ Ezek a változások láthatóbbá tették az ellenzékot a parlamenti munkában.

A módosítások eredményeket (radikálisabbakat a Képviselőházban és mérsékeltetebbeket a Szenátusban³²) értek el a másik kedvelt obstrukciós eszközök esetében is, a módosító-indítványok nagyszámú benyújtása és a határozatképességi szabályok terén³³. A módosító-indítványok esetében a reformok egyrészt elfogadhatósági kritériumokat fektettek le, másrészt bevezettek egy, az ellenzék számára kedvező újítást is az elnöki jogkörökkel való visszaélések (az összes ellenzéki javaslat eltörlésének lehetősége) megelőzésére, megszabva, hogy az ellenzék által legfontosabbnak ítélt módosító-indítványokat mindenképpen szavazásra kell bocsátani.

A határozatképességi szabályokra vonatkozóan a reformok kimondták, hogy a parlamenti munkában való részvétel minden képviselő kötelezettsége, és hogy a plenáris, illetve bizottsági ülésekről való hiányzások miatt a képviselők napidíjának mértéke csökkenthető³⁴. Továbbá, azok a képviselők, akik jelen vannak és a szavazás kezdete előtt kinyilvánították szavazási szándékukat, illetve a minősített többségi szavazást kérő képviselők abban az esetben is beleszámolandók a határozatképességi quorumba, amennyiben végül nem szavaznak.³⁵

Végül, de nem utolsó sorban a reformok bevezették a kisebbségi jelentéstevők intézményét a jogalkotási eljárásokban, és delegáló frakciójuk számbeli nagyságának arányában meghatározott időt biztosítottak számukra a vitában. Továbbá megadták a lehetőséget, hogy a jelentéstevők kérdést intézhessenek a kormányhoz a javasolt tervezet következményeire vonatkozóan, amelyre a kabinet köteles válaszolni.³⁶ Ez az újítás jelentős szerepet biztosít az ellenzéknek az alternatív javaslatok és a módosító-indítványok megfogalmazásának és bemutatásának szakaszában. Mindezen, az ellenzéknek kedvező újítások lehetővé teszik, hogy kritizálják és módosítsák a kormány javaslatait.

²⁹ Lásd bővebben: Pasquino (1995).

³⁰ A Képviselőház hárszabálya 23. cikk, 6. par.

³¹ A Képviselőház hárszabálya 24. cikk, 3. par.

³² A Szenátus hárszabálya nem tartalmaz semmilyen megszorító korlátozást a módosító-indítványokra vonatkozóan, sőt, lehetővé teszi, hogy a Képviselőházban benyújthatatlannak minősített módosítókat betérjessék a szenátusi eljárás során.

³³ A határozatképességhez szükséges képviselői jelenlétet az Alkotmány 64. cikkének 3. paragrafusa határozza meg.

³⁴ A Képviselőház hárszabálya 48-bis cikk.

³⁵ A Képviselőház hárszabálya 46. cikk.

³⁶ A Képviselőház hárszabálya 86. cikk.

A vizsgálati hatalomra vonatkozóan a reformok továbbfejlesztették és kibővítették a már meglévő eszközöket. Újrafogalmazták a *question time* intézményét, biztosítva a folyamatosságot, a miniszterelnök gyakoribb részvételét és az élő televíziós közvetítést³⁷, valamint bevezették a miniszterekhez intézett kérdések óráját³⁸.

Összességében elmondható, hogy a reformok a kormány-parlamentari többség egységének fejlesztésére és politikájuk megvalósíthatóságának növelésére, valamint az alternatív kormányzás modellje felé való elmozdulásra összpontosítottak. Ugyanakkor nagyobb láthatóságot biztosítottak az ellenzék számára és növelték a tudatosságát saját intézményi szerepét illetően. Azonban ahhoz, hogy az olasz parlamenti ellenzék a törvényhozási ciklus egésze alatt valódi alternatívaként funkcionáljon, nem csupán az alkotmányreform hiányzik, hanem a politikai akarat is.

2.3. A házszabály reformjainak az ellenzékre vonatkozó rendelkezései 1999 és 2008 között.

A XIV és XV törvényhozási ciklusban, a parlamenti eljárásrendekhez beterjesztett módosító-indítványok nem tartalmaztak specifikus szabályozásokat az ellenzék intézményesítésére vonatkozóan.

2.4. A XVI törvényhozási ciklus módosító javaslatai.

Jelen pontban a tanulmány a két legnagyobb párt által benyújtott javaslatokat elemzi, a Pdl által kidolgozott A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 3. dokumentumot (a korábban vizsgált másik Pdl-es módosító-indítvány nem tartalmaz rendelkezéseket az ellenzékre vonatkozóan) és a Pd A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 9. javaslatát.

A két fő javaslat alapjaiban tér el, mind az ellenzék intézményesítésének szükségességéről alkotott elképzelésére vonatkozóan, mind a megvalósítás formájában és módjában.

2.4.1. *A Pdl javaslata.* A módosító-indítvány fő elképzelése az, hogy a kormány parlamenten belüli megerősítése együtt kell, hogy járjon egy valós és jól kidolgozott ellenzéki státútum bevezetésével, amely képessé tenné az ellenzéknek nélkülözhetetlen, ösztönző és ellenőrző funkciójának gyakorlására.

Az ellenzéknek, mint a legnagyobb mértékben képviselt parlamenti kisebbségnek a formális elismerése magában foglalná szervezeti és funkcionális jellemzőit, sajátos, kormánnyal ellentétes jellegét, megkülönböztetését a többi kisebbségtől, valamint előjogok és eszközök rendszerének sorát, amely az árnyékkormány tagjait, s vezetőjét megilletnék.

2.4.2. *A Pd javaslata.* Bár a módosító-indítvány számos garanciát és hatalmat delegál az ellenzék számára, intézményesítésére vonatkozóan nem tartalmaz konkrét javaslatot, mert a párt úgy véli, hogy ez alkotmánymódosítás nélkül nem valósítható meg. Ráadásul a párt meg van győződve arról, hogy a Pdl által javasolt, és a Walter Veltroni ex Pd elnök által 2008-ban meg is valósított árnyékkormány nem megfelelő és „veszélyes egy olyan elnöki, vagy pseudo-elnöki alkotmányos berendezkedésben, mint Olaszország”³⁹.

Zárszó

Összességében úgy vélem, hogy az olasz politika perszonalizációja és a kormány, valamint vezetőjének parlamenten belüli megerősítésének tendenciája nem egyenesvonalú és nem egyértelmű a Képviselőház házszabályának reformjaiban.

Az utóbbi évtizedek problémáinak hatására jól körvonalazódott a szándék, hogy a parlamentet egy csupán ratifikáló funkcióval bíró intézménnyé alakítsák. Ugyanakkor ez a fajta hatáskör-redukció nem ismert az elnöki rendszerekben.

Mégis úgy tűnhet azonban, hogy van egyfajta elmozdulás a prezidenciális rendszer irányába a miniszterelnök személyének és intézményének kormányon belüli megerősödése által, s közvetetten a kormányzat parlamenti tevékenységének intenzifikációja miatt.

Az olasz politikai rendszer parlamentáris formájának elnökvé változtatása azonban az Alkotmány reformja nélkül nem lehetséges. Az olasz rendszer fő jellegzetessége az, hogy a végrehajtó hatalom politikai felelősséggel tartozik a törvényhozó hatalomnak. Ez a bizalmi kapcsolat azonban nem jellemző nincs a prezidenciális rendszerekben.

³⁷ A Képviselőház házszabálya 63. cikk, 1. par.

³⁸ Sürgős interpellációt frakcióvezetők, vagy harminc képviselő kezdeményezhet. Minden frakcióvezető maximum két sürgős interpellációt írhat alá egy hónapban, s minden képviselő maximum egyet. A Képviselőház házszabálya 138-bis cikk.

³⁹ A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 9.

Az utóbbi három évtized parlamenti eljárásrendjei s azok reformjai jelentős változásokat eredményeztek. Az ellenzék kezében lévő eszközök és kompetenciák megerősödtek és kibővültek, ezáltal képessé téve ara, hogy kifejezze egyet nem értését a kormányzati javaslatokkal, s, hogy bemutassa saját elképzeléseit. Ugyanakkor azonban ezek a lépések nem bizonyultak megfelelőnek ahhoz, hogy hatékony kontrollt tudjon gyakorolni a kabinetek felett, hogy alternatívát tudjon ajánlani, s hogy ellensúlyozza a kormány parlamenttel szembeni túlsúlyát.

Az elmúlt harminc év eseményei, változásai, amelyek közvetlen és közvetett hatást gyakoroltak az olasz parlamenten belüli erőegyensúlyra, egy atipikus rendszer kialakulását idézték elő, amely az elnöki és a parlamentáris rendszer keveréke. Elképzelhető azonban, hogy sem az egyik, sem a másik modell nem megfelelő az olasz rendszer számára, s magának kell kikísérleteznie a saját atipikus modelljét, amely megfelelő a II. világháború után kialakult tradícióknak, anomáliáknak és politikai kultúrának.

*

Irodalom

- Ackerman, B. (2000). New Separation of Powers, in *Harvard Law Review*, 113, 3, 2000, pp. 633-725.
- Ainis, M. (2003). *La legge oscura*. Roma-Bari: Laterza.
- Calandra, P. (2002). *Il governo della Repubblica*. Bologna: Il Mulino.
- Calise, M. (1997). *Il governo*. In F. Barbagallo (Ed.), *Storia dell'Italia repubblicana* (Vol. III, pp. 347-397). Torino: Einaudi.
- Calise, M. (2005). Presidentialization, Italian Style. In T. Poguntke & P. Webb (szerk.), *The presidentialization of politics : a comparative study of modern democracies* (pp. 88-107). Oxford; New York: Oxford University Press.
- Calise, M. (2006). *La Terza Repubblica*. Partiti contro presidenti. Roma-Bari: Laterza.
- Calise, M. (2010). *Il partito personale*. I due corpi del leader. Roma-Bari: Laterza.
- Capano, G., & Giuliani, M. (szerk.). (2001). *Parlamento e processo legislativo in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Caretti, P. (1991). *Il rafforzamento dell'esecutivo e la sua incidenza sulla forma di governo parlamentare*. In G. Rolla (szerk.), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici* (pp. 31-44). Milano: Giuffrè.
- Caretti, P. (szerk.). (2007). *Osservatorio sulle fonti 2006*. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio. Torino: Giappichelli.
- Carlassarre, (2004). *Il Primo Ministro legislatore*. In F. Bassanini (ed.), *Costituzione. Una riforma sbagliata*. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato. Firenze: Passigli.
- D'Alimonte, R., & Bartolini, S. (2002). *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*. Bologna: Il Mulino.
- De Cesare, C. *La questione di fiducia*. In: Labriola, S. (szerk.) *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano: Giuffrè, pp. 207-247.
- De Micheli, C., & Verzichelli, L. (2004). *Il Parlamento*. Bologna: Il Mulino.
- De Vergottini, G. (2008). *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 2010. január 22.
- Elia, L. (1970). *Governo (forme di)*. In *Enciclopedia del diritto* (pp. 634-675). Milano: Giuffrè.
- Frosini, T. E., Bassu, C., & Petrillo, P. L. (szerk.). (2009). *Il presidenzialismo che avanza*. Come cambiano le forme di governo. Roma: Carocci.
- Fusaro, C. *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*. In: Labriola, S. (szerk.) *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano: Giuffrè pp.161-207.
- Gianfrancesco, E., & Lupo, N. (szerk.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006). Roma: Luiss University Press.
- Gianniti, L. e Lupo, N. *Il governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*. In: Ceccanti, S. e Vassallo, S. (szerk.) *Come chiudere la transizione*. Bologna: il Mulino.
- Horváth, J. (1997). *Olaszország*. In: *20. századi egyetemes történet. 1945-1995*. Budapest: Korona Kiadó.
- Leonardi, R., Nanetti, R., Pasquino, G. (1978). *Institutionalization of Parliament and Parliamentarization of Parties in Italy*. *Legislative Studies Quarterly*, 3(1), pp. 161-186.
- Lippolis, V. (2001). *Maggioranza, opposizione e governo*. In: *Storia d'Italia Annali 17, Il Parlamento*, Giulio Einaudi Editore.
- Lippolis, V. (2007). *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997*. Il Filangieri – Quaderno.
- Lippolis, V. (2008). *Le riforme degli anni '80 alla Camera* In: *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*. *Giornale di Storia costituzionale* n. 15/ 1 semestre 2008 pp. 161-172.

- Lippolis, V. (2009). Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale. Quaderni costituzionali, 29(1), 115-119.
- Lippolis, V., & Pitruzzella, G. (2007). Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Lucarelli, A. (2000). Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli. Padova: Cedam.
- Lupo, N. (2003). Dalla legge ai regolamenti. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni. Bologna: Il Mulino.
- Lupo, N. (2004). Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni. Bologna: Il Mulino.
- Lupo, N. (2007). Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario. In E. Gianfrancesco & N. Lupo (szerk.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)*. Roma: Luiss University Press.
- Mandák, F. (2011). Az olasz politikai rendszer működőképessége. In: *Fiatal történészek és társadalomtudósok konferenciája 2010*. Tanulmánykötet, (2011) Budapest: Heraldika Kiadó, megjelenés alatt.
- Mazzoni Honorati, M. L. Il procedimento legislativo In: Labriola, S. (szerk.) (1999). *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano: Giuffré, pp. 247-277.;
- Miglio, G. (1984). Le contraddizioni interne del sistema parlamentare-integrale. Rivista Italiana di Scienza Politica, 14(2), 209-232.
- Morrone, A. (1998). Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei deputati? Quaderni costituzionali 1998, n. 3. pp.449-494.
- Motta, R. (1985). L'attività legislativa dei governi (1948-1983). Quaderni di Scienza Politica, 15(2), 255-292.
- Pasquino, G. (1995). L'opposizione. Bari: Laterza.
- Pizzorusso,(1996). Atti legislativi del Governo e rapporti fra poteri: aspetti comparatistici, in Quaderni costituzionali, 1996.
- Poguntke, T., & Webb, P. (2005). The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Saitta, A. (2008). Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura. www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- Sartori, G. (1963). Dove va il Parlamento. In S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri & G. Sartori (szerk.), *Il parlamento italiano 1946-1963* (pp. 281-386). Napoli: Esi.
- Sartori, G. (2004). Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti. Bologna: Il Mulino.
- Zucchini, F. (2006). Government alternation and legislative agenda setting. Lessons from Italian Politics. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia.
- A Képviselőház házszabálya. http://en.camera.it/4?scheda_informazioni=31 (2011 május 10.)
- A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 3. (Proposal of the Pdl), available online at <http://www.camera.it/159> (2011 május 10)
- A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 9. (Proposal of the Pd) available online at <http://www.camera.it/159> (2011 május 10)
- A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 14. (Proposal of the Pdl) available online at <http://www.camera.it/159> (2011 május 10)

*

* *Mandák Fanni*

Firenzei Tudományegyetem
Cesare Alfieri Politikatudományi Kar

*

www.southeast-europe.org
dke@southeast-europe.org

© DKE 2011.