

Drinóczi Tímea[1]: Alkotmányreformok Olaszországban 2000-től[2]

Debreceni Jogi Műhely, 2008. évi (V. évfolyam) 2. szám (2008. április)

Az olasz Alkotmány módosítására már többször sor kerül, és különösen érdekes, hogy az 1948-ban elfogadott alapvetően rigidnek nevezhető alaptörvényt a 21. században ötször módosították sikeresen. E változások praktikus alkotmánymódosításként foghatók fel. Az Alkotmány államszervezetről rendelkező II. részének reformjára 2005-ben tett jobboldali, Berlusconi kormánya általi, gyakorlatilag modellváltásos alkotmányozásnak nevezhető kísérlet azonban nem sikerült.

Az Alkotmány módosítására vonatkozó alkotmányi szabály a 138. §-ban található, amely minősített eljárást követel meg: „Az Alkotmányt módosító és egyéb alkotmány erejű törvényeket mindkét kamara két, legalább három hónapos szünettel tartott ülésén vitatja meg, amelyek akkor kerülnek elfogadásra, ha a második szavazáson mindkét kamara tagjai szavazatának abszolút többségét megkapják.”

Az olasz Alkotmány 21. századi módosításokat öt csoportba lehet sorolni: 1) a választójoggal kapcsolatos két módosítás, 2) a közhivatalvállalással összefüggő egyenlőségi szabály Alkotmányba kerülése, illetve 3) a XIII. átmeneti rendelkezést érintő módosítás, 4) az V. fejezetet érintő módosítás, illetve 5) a sikertelen 2006. évi módosítás.

1. Az alkotmányreform egyik állomása a külföldi szavazókerzetek kialakítása, illetve ennek következtében a külföldön lakóhellyel rendelkező olasz állampolgárokat képviselő parlamenti tagok létszámára vonatkozó módosítás volt. A l. cost. n. 1 (17 gennaio 2000)[3] a külföldi szavazókerzetek kialakításáról szóló a 48. §-t módosította annak érdekében, hogy a külföldön lakóhellyel rendelkező olasz állampolgárok is szavazni tudjanak. Ehhez kapcsolódik a l. cost. n. 1 (23 gennaio 2001) is, amely a külföldön lakóhellyel rendelkező olasz állampolgárokat képviselő parlamenti tagok létszámáról rendelkező 56-57. §-okat módosította.

Az ezekkel összefüggő új szabályozás alapján a 48. § (3) bekezdése szerint a „törvény meghatározza, hogy milyen feltételek mellett és módon gyakorolhatják a külföldön tartózkodó állampolgárok a választójogot, illetve biztosítja annak érvényesülését. E célból a kamarákba történő választás során külföldi választókerületet kell létrehozni, amelyben a megszerezhető helyek számát alkotmány erejű törvény határozza meg a törvényben meghatározott elvekkel összhangban.” Az alkotmánymódosítás azonban nem vezetett be teljesen új jogintézményt az olasz jogrendszerbe, mivel a reform előtt is lehetőségük nyílt a külföldön tartózkodó állampolgároknak a szavazásra, csak a szavazatukat – hasonlóan az államban tartózkodó szavazópolgárokhoz – az utolsó olasz lakcímüknek megfelelő szavazókerzetben kellett leadniuk.[4]

Az 56. § (2) bekezdése szerint a „képviselők száma 630, ebből tizenkettőt külföldi választókerületben választanak”. Az 57. § (2) bekezdése alapján „a szenátorok létszáma 315, ebből hatot külföldi választókerületben választanak”.

A képviselők és a szenátorok létszámát a l. cost. 2/1963. határozta meg 630 és 315 főben, amely azt a logikát követte, hogy a szenátorok száma a képviselők számának a fele legyen, illetve, hogy egy képviselő jusson minden nyolcvanezer lakosra, míg egy szenátor kétszázezer lakosra. A külföldön élő olaszok választójogának ilyen formában történő elismerése – összehasonlítva a többi állammal – meglehetősen speciálisnak mondható, mivel máshol is elismerik ugyan a nem az állam területén tartózkodó állampolgárok választójogát, de az

alkotmányok csak ritkán írnak elő olyan különleges és differenciált képviselőket mint az olasz alaptörvény.[5]

2. Második reformként értékelhető a l. cost. n. 1. (30 maggio 2003), amely az 51. §-t módosította. A rendelkezés (1) bekezdése szerint a „törvényben meghatározott feltételek megléte esetén az egyenlőség elve alapján bármely nemhez tartozó állampolgár betölthet közhivatalokat és választott tisztségeket. E célból a Köztársaság megfelelő rendelkezésekkel előmozdítja a férfiak és nők közti egyenlő esélyeket”.

E rendelkezés az egyenlőség elve (3. §) speciális megfogalmazásaként és sérthetetlen alapjogként (2. §) értelmezendő.[6] Az Alkotmány 3. § (1) bekezdése megállapítja, hogy „Minden állampolgár egyenlő társadalmi megbecsülést élvez, és törvény előtt nemre, fajra, anyanyelvre, vallásra, politikai hovatartozásra, személyi és társadalmi körülményekre tekintet nélkül egyenlő”. A (2) bekezdés alapján „A Köztársaság feladata, hogy megszüntesse azokat a gazdasági és társadalmi akadályokat, amelyek ténylegesen korlátozva az állampolgárok egyenlőségét és szabadságát, meggátolják a személyiség szabad kibontakozását és minden dolgozó tényleges részvételét az ország politikai, gazdasági és társadalmi életében”. Az Alkotmány 2. §-a megerősíti, hogy bizonyos alapjogok alapvetők és az olasz demokrácia alapjai: „A Köztársaság elismeri és biztosítja az ember sérthetetlen jogait, amelyek mint egyén, mint olyan társadalmi szervezet tagját illetik meg, amelyben személyisége kibontakozik, és megköveteli a politikai, gazdasági és társadalmi szolidaritásból fakadó megmásíthatatlan kötelezettségek teljesítését.”

Korábban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette azt a regionális és tartományi szabályozást, amely az azonos nemhez tartozó jelöltek számát 2/3-ban határozta meg, illetve a hasonló központi állami szabályozást is az Alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek tartotta. A testület kijelentette, hogy az egyik nemhez tartozás nem lehet feltétele sem a jelölésnek, sem a választhatóságnak, mert az esetleges egyenlőtlen ségek kiküszöbölésének a mértéke nem eredményezhet közvetlenül egy meghatározott eredményt. Később azonban – a fenti módon – módosították az Alkotmányt, amely során megfogalmazásra került az új 117. § (7) bekezdés, illetve az új 51. § (1) bekezdése. (Az új 117. § (7) bekezdés szerint a „regionális törvény elhárít minden akadályt a férfi és a női egyenlőség teljes megvalósulása előtt a társadalmi, kulturális és gazdasági életben, és a férfiak és nők számára elősegíti az egyenlő hozzáférést a választott hivatalokhoz”.)

Az Alkotmánybíróság a 49/2003. sz. határozatában azonban fenntartotta a 422/1995. sz. határozatában mondottakat, és abba mintegy belevette a következőket: i) az új alkotmányi rendelkezések a képviselő kiegészítését valódi kötelezettségként határozzák meg, ii) a választásra vonatkozó jogalkotásnak e célt kell követnie, iii) mindkét nemhez tartozó jelöltek listákon való részvételére vonatkozó szabályok elfogadhatók, sőt ilyennek kell tekinteni azokat, amelyek a képviselőben a nemek egyenlőségének alkotmányi célját kívánják realizálni. E döntéssel a testület kifejezetten alkotmányosnak fogadta el a kvótákat, vagyis a nemek arányának fentebb említett meghatározását.[7]

3. Mintegy deregulációs szabályként a l. cost. n. 1 (23 ottobre 2002) a Szavoja ház[8] tagjainak és leszármazóinak a választójoga és a közhivatal viselése tilalmáról ((1) bek.), illetve a királynak és a férfi leszármazóinak a nemzeti területre való belépése és tartózkodása tilalmáról ((2) bek.), valamint a javaik államra szállásáról ((3) bek.) szóló XIII. átmeneti rendelkezés (1)-(2) bekezdései hatásainak az eltörléséről szólt. A (3) bekezdés azonban hatályban van, de annak alkotmányjogi igazolása sem formai, sem materiális értelemben nem áll fenn, vagyis azt hatályon kívül kellene helyezni. A rendelkezés 1947. július 1-jén lépett hatályba. Felmerül a kérdés, hogy a XIII. rendelkezés ellentétben állt a mozgásszabadságot és az olasz területen való tartózkodás szabadságát biztosító 16. §-szal, és a tulajdonhoz való jogot garantáló 42. §-szal. [9]

4. A régiókról, tartományokról és községekről szóló V. fejezet reformjáról a nép döntött. Az alaptörvény alkotmánymódosításról szóló szakasza ugyanis előírja azt is, hogy az „ilyen törvényeket a közzétételüktől számított három hónapon belül referendumra kell bocsátani, ha azt az egyik kamara tagjainak egyötöde, 500 000 választópolgár vagy öt régió tanácsa kéri”. Ennek megfelelően „nem hirdetik ki azt a törvényt, amely a referendumon nem kapta meg az érvényes szavazatok többségét”. Ha azonban jelentős többség – vagyis mindkét kamara tagjainak a kétharmada – támogatta az ilyen törvény megszületését mindkét kamarában, akkor nincs lehetőség referendum kiírására.

Az Alkotmány V. címének módosítása (legge costituzionale n. 3 2001) 2001. november 8-án lépett hatályba, amelyet október 7-én referendum erősített meg, ahol a szavazók 64%-a szavazott igennel.[10] Az új fejezet az Alkotmánybíróság értékelésében az autonómia új létét vezette be.[11] E módosítást még a kilencvenes években jelentős jogalkotási folyamat előzte meg.[12] Megemlítendő, hogy a rendes régiók kormányformájáról szóló szabályozás 1999-ben született meg (l. cost. 22 novembre 1999. n. 1), amely a regionális kabinet elnökének közvetlen megválasztását írta elő, és – módosítva az Alkotmány V. fejezetének bizonyos rendelkezéseit (Alk. 121-123, 126. §[13]) – megerősítette a régiók szabályozási autonómiáját. Az alkotmánymódosításról szóló l. cost 31. gennaio 2001. n. 2 bizonyos speciális státúttal rendelkező régiókra vonatkozóan hozott új rendelkezéseket.

Az alkotmánymódosítás megváltoztatta a Köztársaság területi beosztását (a Köztársaság településekből, tartományokból, nagyvárosokból, régiókból és az államból áll), differenciált regionalizmust (Friuli Venezia Giulia, Szardínia, Szicília, Trento-Alto Adige, Valle D’Aosta az önállóság különleges formáját és feltételeit élvezi, és státútumaik alkotmányi erővel rendelkeznek; Trento-Alto Adige régió önálló Trento és Bolzano tartományokból áll) határozott meg, megreformálta a törvényhozási hatásköröket (az alaptörvény a központi hatalom számára fenntartott és a régiókkal közösen, párhuzamosan gyakorlandó törvényalkotási tárgyköröket sorolja fel), újra felosztotta a közigazgatási feladat- és hatásköröket (a települések széles közigazgatási hatáskört kaptak), rendelkezett a pénzügyi autonómiáról (az összes helyi autonómia pénzügyi önállóságot élvez, és önálló forrásokkal és saját vagyonnal rendelkezik), meghatározta az állam kiegészítő, helyettesítő jogkörét a szubszidiaritás és a tisztességes együttműködés elvei mentén, részletesen rendelkezett a régiók önálló státútumáról, szabályozta a regionális kormányzást, hatályon kívül helyezett bizonyos rendelkezéseket.

5. 2004 utolsó hónapjaiban a kormányon lévő Casa di Libertá (Berlusconi által vezetett párt) koalíciója az olasz Alkotmány II. részére vonatkozó reformot készített elő az ellenzékkel való egyeztetés, illetve az azt megelőző évek alkotmánybírósági gyakorlatának figyelembe vétele nélkül.[14] 2005-ben az olasz Parlament elfogadta az Alkotmány módosításait,[15] amely annak hozzávetőlegesen ötven rendelkezését változtatta meg. Az alkotmányos referendument Olaszországban 2006. június 25-26-án tartották, mivel az alkotmánymódosító törvényt nem fogadta el a megkívánt parlamenti többség a második szavazáskor, és megerősítő referendum tartását kérte mindenki, aki erre jogosult: (valamelyik) kamara tagjai egyötöde, ötszázezer választópolgár, öt regionális tanács. A referendumon a választópolgárok 61,7%-a határozott úgy, hogy megakadályozza a reformot, amelyet csak Lombardia és Veneto régió választópolgárai támogattak. Ha a reform hatályba léphetett volna, az olyan új föderális köztársaság megszületését vonta volna magával, ahol a végrehajtó hatalomnak sokkal jelentősebb, erősebb szerepe lett volna.[16] Nem taxatíven felsorolva az alábbiak lettek volna a népszavazáson elvázott alkotmányreform főbb újdonságai: a kormányra, a köztársasági elnökre, a Parlamentre, a törvényhozásra, a közös parlamenti ülésre, az Alkotmány V. fejezetére, az Alkotmánybíróságra, illetve az alkotmányi referendumra vonatkozó új szabályok.[17]

Tímea Drinóczi[1]: Constitutional reforms in Italy from 2000

The paper deals with the constitutional reforms that has been taken place in Italy since 2000. It enumerates all of the constitutional amendments according to their subject matter. The first issue is the modification affecting the right to vote; the second one concerns the right to equality in the field of public affairs; the third amendment modifies some transitional provisions; the fourth is about the reform of Title V of the Constitution regulating the regions and local governments; and the last one specifies the failed constitutional reform that would have changed the basis of the recent governmental system of Italy.

[1] Adjunct Professor, University of Pécs Faculty of Law, Constitutional Law Department

Irodalomjegyzék

- Alfonso Di Giovine e Mario Dogliani: Dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana. Stato della Costituzione. Guido Neppi Modona (a cura di) Il Saggiatore 1998
- Antonio Ruggeri – Antonio Spadaro: Lineamenti di Giustizia costituzionale. G. Giappichelli Editore, Torino 2004
- Augusto Barbera – Carlo Fusaro: Corso di diritto pubblico. Il Mulino 2002.
- Augusto Barbera – Carlo Fusaro: Corso di diritto pubblico. Il Mulino, 2006
- Beniamino Caravita: Italy: toward a federal state? Recent constitutional developments in Italy. www.camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/caravita.pdf
- Beniamino Caravita: Lineamenti di diritto costituzione federale e regionale. G. Giappichelli Editore, Torino 2006
- Bodnár Erzsébet: Az olasz risorgimento és az Olasz Királyság történetének alapvonásai (1815-1914). Káló 1999. 2. sz. <http://www.bartleby.com/65/ri/Risorgim.html>
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG ORAC Kiadó, Budapest 2007
- Commentario alla Costituzione Volume Primo, Artt. 1-54. (a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti) UTET Giuridica, 2006
- Drinóczi Tímea: Bevezetés az olasz alkotmánytörténetbe – a Statuto Albertino-tól a köztársasági Alkotmányig (1848-2006). JURA 2007. 2. sz.
- Drinóczi Tímea: Olasz Köztársaság. In Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana HVG ORAC Kiadó, Budapest 2007.
- Enrico Cuccodoro: Legato repubblicano e memoria costituzionale. G. Giappichelli Editore, Torino 2005
- Francesco Nesta: La riforma del Titolo V della Costituzione. www.umbrialex.it
- Mario Dogliani: La legislazione costituzionale. In: Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo (a cura di Sabino Cassese). Dott.a. Giuffrè Editore, Milano 2002
- Mario Fiorillo: Il capo dello stato. Editori Laterza 2002
- Mario Pavone: L'abrogazione della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione. <http://www.filodiritto.com/diritto/pubblico/costituzionale/rientrosavoipavone.htm>
- Paolo Barile – Enzo Cheli – Stefano Grassi: Istituzioni di diritto pubblico. CEDAM 2002
- Piero Calandra: Il governo della repubblica. Il Mulino 2002

-
- [1] Egyetemi adjunktus, PTE-ÁJK Alkotmányjogi Tanszék
- [2] A tanulmány a szerző MÖB kormányközi ösztöndíja keretében (Università degli Studi di Verona) készült.
- [3] A l.cost. a legge costituzionale rövidítése és alkotmányi törvényt jelent.
- [4] A legge 459/2001. hajtotta végre az Alk. 48. § (3) bekezdésben írtakat. Commentario alla Costituzione Volume Primo, Artt. 1-54. (a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti) UTET Giuridica, 2006. (a továbbiakban: Commentario) 976.
- [5] Commentario 1133. o. Az európai államokban jellemző képvisellel kapcsolatban lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG ORAC Kiadó, Budapest 2007.
- [6] Commentario 1020.
- [7] Augusto Barbera – Carlo Fusaro: Corso di diritto pubblico. Il. Mulino 2002. 171-173.
- [8] Az olasz alkotmánytörténettel összefüggésben lásd Paolo Barile – Enzo Cheli – Stefano Grassi: Istituzioni di diritto pubblico. CEDAM 2002, Alfonso Di Giovine e Mario Dogliani: Dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana. Stato della Costituzione. Guido Neppi Modona (a cura di) Il Saggiatore 1998, Mario Dogliani: La legislazione costituzionale. In: Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo (a cura di Sabino Cassese). Dott.a. Giuffrè Editore, Milano 2002, Bodnár Erzsébet: Az olasz risorgimento és az Olasz Királyság történetének alapvonásai (1815-1914). Káló 1999. 2. sz. <http://www.bartleby.com/65/ri/Risorgim.html>, Drinóczi Tímea: Bevezetés az olasz alkotmánytörténetbe – a Statuto Albertino-tól a köztársasági Alkotmányig (1848-2006). JURA 2007. 2. sz.
- [9] Lásd bővebben: Enrico Cuccodoro: Legato repubblicano e memoria costituzionale. G. Giappichelli Editore, Torino 2005. 5-29., Mario Pavone: L'abrogazione della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione. <http://www.filodiritto.com/diritto/pubblico/costituzionale/rientrosavoiapavone.htm> (2007.03.13.)
- [10] Francesco Nesta: La riforma del Titolo V della Costituzione. www.umbrialex.it (2007.01.18), angolul lásd Beniamino Caravita: Italy: toward a federal state? Federations, Special Triple Issue: Themes on the International Conference on Federalism. 2002. <http://www.forumfed.org/publications/pdfs/swiss1-conflictresolution.pdf> (2007.01.18.)
- [11] Az olasz Alkotmánybíróság 106/2002. sz. határozata.
- [12] Ld. az új helyi autonómiákról szóló törvényt (l. 8 giugno 1990. n. 142), az új települési és tartományi választójogi törvényt (l. 25 marzo 1993. n. 81), a pénzügyekről és a helyi szervek elszámoltatásáról szóló jogszabályt (d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77), és vö. Barile – Enzo–Stefano: i.m. 299-300.
- [13] Régió szervei és választás, szabályozási autonómia (Alk. 121-123. §), a regionális tanács feloszlata (Alk. 126. §).
- [14] Angolul
lásd http://en.wikipedia.org/wiki/Italian_general_election,_2006#Constitutional_reform (2007.02.04)
- [15] Vö. Beniamino Caravita: Lineamenti di diritto costituzione federale e regionale. G. Giappichelli Editore, Torino 2006. 245-246.
- [16] A hatályos szabályozást lásd Commentario, Augusto Barbera – Carlo Fusaro: Corso di diritto pubblico. Il Mulino, 2006, Barile –Cheli –Grassi: i.m., Ruggeri – Spadaro: i.m., Piero Calandra: Il governo della repubblica. Il Mulino 2002, Mario Fiorillo: Il capo dello stato. Editori Laterza 2002, Antonio Ruggeri – Antonio Spadaro: Lineamenti di Giustizia costituzionale. G. Giappichelli Editore, Torino 2004, Drinóczi Tímea: Olasz Köztársaság. In

Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana HVG ORAC Kiadó, Budapest 2007. 369-372., 383-386.

[17] Vö. Caravita: Lineamenti ... 245-246. Az alkotmánymódosításról széleskörű társadalmi vita keletkezett, amelyet a federalismi.it Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato fogott össze. Lásd a federalismi.it n. 12/2006, amely az igennel és a nemmel szavazókkal készített interjúkat (2006. június 14., 20., 21.) tartalmazza.