

TUDOMÁNYOS TEVÉKENYSÉG TÁMOGATÁSA

KONKRÉT KUTATÁSI TÉMA FELDOLGOZÁSA

2012/2013-as tanév első félév

Az olasz politikai rendszer prezidencializálódása
- A parlament és a kormány közti erőviszonyok változása -

Mandák Fanni

(PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola)

TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0010

Tehetséggondozási rendszer és a tudományos-képzési műhelyek fejlesztése a Széchenyi István Egyetemen



1. Bevezetés

Az olasz politikai rendszer szereplői, intézményei és játékszabályai jelentősen átalakultak az utóbbi három évtizedben. A kormányok és a miniszterelnökök számos területen megerősödtek a törvényhozó hatalommal és az ellenzék szemben. Ez a folyamat egy hibrid rendszer kialakulását eredményezte, amely már nem nevezhető tiszta parlamentáris rendszernek, ugyanakkor még elnöki rendszernek sem. Ez a tendencia az olasz politikai rendszer prezidencializálódása.

A hatalmi ágak közti erőviszonyok változása jól megfigyelhető a parlamenti házszabályok reformjaiban is, amelyek megváltoztatták a kormány és a parlament közti kapcsolatot felgyorsítva a döntéshozatali folyamatokat, megerősítve a miniszterelnököt, s további eszközöket adva a végrehajtó hatalom számára. Az 1980-as évektől kezdődően a házszabály-reformok folyamatosan újabb feladatokat delegáltak és eszközöket biztosítottak a kormányok számára a parlamentben. Ehhez a változáshoz ugyanakkor egy mind kisebb és mind kevésbé hatékonyan működő parlamenti ellenőrzési rendszer társult.

Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy hogyan bővültek a végrehajtó hatalom parlamenti kiváltságai és jogalkotási eszközei, továbbá, hogy ezzel párhuzamosan az ellenzék mozgástere bővült-e, illetve intézményesült-e a parlamenti ellenzék. Ez utóbbi megvalósulásának vizsgálata azért fontos, mert ellenpontot nyújthatna a megerősödött kormánnyal és a miniszterelnökkel szemben a parlamentben.

A tanulmányban először bemutatom a prezidencializáció jelenségét, külön ismertetve annak végrehajtó hatalomra vonatkozó jeleit, hatásait. Ezt követően részletesen elemzem a Képviselőház házszabályainak reformjait az 1980-as évektől napjainkig kiemelve, hogy a változtatások milyen módon hatottak a kormányra, parlamenti többségére és az ellenzékre, továbbá, hogy a házszabályi rendelkezések módosításai milyen közvetlen és közvetett gyakorlati következményekkel jártak a jogalkotási tevékenységre.

2. A politika prezidencializációja

A politika prezidencializációja, az a folyamat, amellyel a parlamenti rendszerek működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatban az elnöki rendszer ismérveihez kezdenek hasonlítani, formális, alkotmányos berendezkedésük megtartása mellett. A prezidencializáció következményeként az adott politikai rendszer „elnökibbé” válik politikai viselkedésében,

anélkül, hogy formális intézményi struktúráját megváltoztatná.¹

A prezidencializálódás fogalmának megértéséhez meg kell különböztetni a *de facto* politikai prezidencializációt a *de jure* prezidencializációtól. A *de facto* prezidencializációban a politikai vezetők növelik erőforrásaikat és függetlenségüket mind saját pártjukon, mind a végrehajtó hatalmon belül, s a választási folyamatok átalakulása következtében a fókuszpont a jelöltekre helyeződik át, az egész politikai rendszert a perszonalizáció megerősödése jellemzi.² A rendszer formálisan parlamentáris marad, de a funkciók és a meghatározó szereplők közti kapcsolatok alapvetően megváltoznak. Az adott politikai rendszer a prezidencializáció folyamatának hatására a kollektív politikai hatalom és felelősség felől elmozdul az egyéni hatalom és felelősség irányába, változatlan kormányforma mellett.

A *de facto* prezidencializáció az elnöki rendszerek működési logikájából indul ki, s három változást generál: nagyobb erőforrásokat biztosít a végrehajtó hatalom vezetőjének, nagyobb függetlenséget, önállóságot nyújt a *leadership* számára és perszonalizálja a választási folyamatokat.³

A *de jure* prezidenciális rendszer nagyobb végrehajtó hatalmat biztosít a vezető számára, amelynek alapja alkotmányban lefektetett függetlensége a parlamenttől. Ezen rendszerekben az elnök nem felelős a parlamentnek, többnyire egyedül dönthet kabinetjéről, s különösebb külső interferencia nélkül kormányozhat. Az elnök nagyfokú autonómiát élvez kabinetjén belül is, nem kell szembenéznie a saját pártjától jövő nyomásokkal, befolyásokkal.

A politika prezidencializálódása három területen jelenik meg, a végrehajtó hatalom és a pártok szintjén, valamint a választási arénában.

A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializációja a kormány kollektív karakterének gyengülését és a miniszterelnöki hatalom megerősödését jelenti. A kormányfők megnövekedett hatalma két dolgot eredményez: az általuk egy személyben ellenőrzött területek számának emelkedését, valamint azon képességük növekedését, amelyre támaszkodva sikeresen szembe tudnak szállni az övéktől különböző véleményt képviselő politikai aktorokkal.

A párton belüli prezidencializáció eredményeként megváltoznak a pártbeli szabályok, a hatalom és az erőforrások eltolódnak a pártvezető javára. A pártelnökök több formális erőt

¹ Thomas Poguntke, Paul Webb (eds): *The presidentialization of Politics in democratic Societies: a comparative study of modern democracies*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2005. 4. o.

² Thomas Poguntke: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms? ECPR Workshop "The Presidentialization of Parliamentary Democracies?"*, Copenhagen, Aprile 2000. 3. o.

³ Thomas Poguntke, Paul Webb (eds): *The presidentialization of Politics in democratic Societies: a comparative study of modern democracies*. 5. o.

birtokolnak, saját irodájuk rendelkezésére álló személyzeti és pénzügyi forrásai növekednek, a perszonalizált mandátumok száma emelkedik, s többnyire már nem a legidősebb pártpolitikusok kapják a vezető jelölti pozíciókat. A folyamat eredményeként a pártvezetőt közvetlenül választják, a kommunikáció és a mozgósítás új módszerei jelennek meg, a választási folyamatok jelölt-központúvá válnak, a választási program, már nem a párt programja, hanem inkább a jelölt programja lesz, s a döntéshozatal a pártvezető irodájában koncentrálódik. Ugyanakkor a vezető csak addig marad erős, ameddig megfelelő választási eredményeket produkál.

A választási arénában a prezidencializálódás a perszonalizáció útján jelenik meg. Mind a választási rendszerek, mind a választási kampányok jelölt-központúvá válnak, amerikanizálódnak. Egyre gyakoribbak a többségi választási rendszer ismérveit tartalmazó választási reformok, illetve a választási kampányokban egyre hangsúlyosabban jelennek meg az egyes jelöltek.

2.1. Prezidencializáció a végrehajtó hatalom szintjén

A végrehajtó hatalomban a vezető hatalma két tényező kombinációján alapul: egyrészt azon területek összességén, amelyeken belül függetlenül hozhat döntéseket, s azon képességének mértékén, amely alapján az egyéb területeken, ahol nem rendelkezik korlátlan döntéshozatali potenciállal, képes kivédeni a kezdeményezésével szemben támasztott ellenvetéseket.

Ezen logika alapján a vezető hatalma két módon növekedhet: azon területek számának emelkedésével, amelyeken önállóan dönthet, illetve azon képességének erősödésével, amely által képes kivédeni az egyéb politikai aktorok ellenállását.

Ez utóbbi képesség a következő erőforrásoktól függ: formális hatalmától, személyzetétől, pénzügyi forrásainak mértékétől, napirend-meghatározási, formálási képességétől, a kommunikáció feletti ellenőrzésének mértékétől, illetve a nemzetközi tárgyalásokban való növekvő részvételi, döntési lehetőségétől - mivel az ilyen fórumokon hozott döntéseket, nemzeti szinten már nem lehet újratárgyalni, csupán ratifikálják őket -.

A vezető egyéni döntéshozatali kompetenciája alá tartozó területek számának növekedése eredhet a miniszterelnök számára biztosított formális hatalom növekedéséből, illetve a vezető személyes mandátumához való fordulásának gyakoribbá válásából.

A végrehajtó hatalom vezetőjének nemzetállami intézményi pozícióját alapvetően kétfajta kapcsolat határozza meg: a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közti egyensúly, valamint a végrehajtó hatalmon belüli erőegyensúly, vagyis a kapcsolat a miniszterelnök, a

miniszterek és az egyéb kabinet-tagok között.

Bár a végrehajtó hatalmat érintő prezidencializáció általában több párhuzamos folyamatban nyilvánul meg: a miniszterelnök végrehajtó hatalmon belüli hatalmának növekedésében, a kormány testületi jellegének csökkenésében és a kormány térnyerésében a parlamenttel szemben, jelen tanulmányban csupán az utolsó jelenséggel foglalkozom részletesen.

A miniszterelnök túlsúlya a prezidencializáció legerősebb és legegységesebb indikátora. Ez ugyanakkor nagy részben függ a kormány parlamenttel szembeni megerősödésétől is, amely a folyamat egyik fő motorja.⁴

A végrehajtó hatalom vezetőjének megerősödéséhez négy általános tendencia járul hozzá: a politika nemzetköziesedése, az állam növekedése, a politikai kontextus (egypárti kormányok, vagy koalíciós kormányok, amelyen belül van egy meghatározó fajsúlyú párt) és néhány karizmatikus miniszterelnök, valamint államfő vezetési stílusa. Thomas Poguntke és Paul Webb szerint a politika prezidencializálódásának kialakulásához a felsoroltakon kívül a tömegkommunikáció megváltozott szerkezete és a hagyományos társadalmi-politikai törésvonalak eróziója is hozzájárul.⁵

Ezek a folyamatok természetesen összekapcsolódhatnak, sőt erősíthetik is egymást. A politika nemzetköziesedése és az állam növekedése van a legnagyobb hatással a prezidencializáció végrehajtó hatalmon belüli megjelenésére, mivel ezek a kormányt és a döntéshozatali mechanizmusokat érintik, befolyásolják.

Jelen tanulmányban tehát a prezidencializáció egyik területére, a végrehajtó hatalomra fókuszálok, s azon belül is a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalommal szembeni megerősödését vizsgálom.⁶ Elemzésem a prezidencializáció ideáltípusának tartott Olaszországra irányul.⁷ A kormány parlamenti térnyerésének megállapításához vizsgálom a két hatalmi ág erőviszonyának változásait és a kormány parlamenti eszköztárának alakulását, figyelmet szentelve a parlamenti jogalkotási munka másik fő szereplőjére, az ellenzékre is.⁸

3. A törvényhozó és végrehajtó hatalom közti erőviszonyok változása - A kormány

⁴ Mauro Calise: Presidentialization, Italian Style. In: Thomas Poguntke, Paul Webb (eds): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2005.

⁵ Thomas Poguntke, Paul Webb (eds): *The presidentialization of Politics in democratic Societies: a comparative study of modern democracies*. 13-17. o.

⁶ Thomas Poguntke, Paul Webb (eds): *The presidentialization of Politics in democratic Societies: a comparative study of modern democracies*. 5. o.

⁷ Mauro Calise: Presidentialization, Italian Style. 88. o.

⁸ A tanulmány csak az olasz parlament egyik házára, a Képviselőházra fókuszál.

megegerősítése a parlamenttel szemben

3.1. A házszabály reformjai az 1980-as években

A Köztársaság első három évtizede alatt a kormány a parlamenti többség és ellenzék közti konfliktusok, viták és alkuk rabja, alárendeltje volt. A kormányok nem rendelkeztek saját, belső koordinációs központtal, a kormányzati politikák irányvonalát a pártvezetés és a pártközpont határozta meg, dolgozta ki. A kabinetek gyengeségét tovább növelte a koalíció különböző pártjai által delegált miniszterek közti összhang- és „csapatszellem” hiánya. Az együttműködés, az együttgondolkodás hiánya következtében a kormányok nem voltak képesek sem programjaik megvalósítására, sem egy koherens politikai irányvonal kialakítására és fenntartására.

Az 1980-as évek, s különösen az évtized második fele azonban fordulópontot hozott. Ezt egyrészt a választási eredmények megváltozása, illetve a pártok egymás közti viszonyának módosulása,⁹ másrészt pedig az 1971-ben elfogadott házszabály-reform eredményezte, amely teljesen megbénította a parlament működését, s egyúttal elkerülhetetlenné tette a munka racionalizálását. Ezt a fajta racionalizálást és hatékonyabbá tételt több kisebb házszabály-reform valósította meg az 1980-as években, amelyek hatására azonban nem csak a törvényhozói munka hatékonysága javult, hanem a kormány mozgásteret is jelentősen megnövekedett a parlamentben.

Az évtized első felének házszabály-reformjai elsősorban technikai jellegűek voltak, nem módosították jelentősen az 1971-ben elfogadott házszabályt, s nem voltak hatással a kormányformára sem. Bevezettek azonban számos garanciát a kormánytöbbség számára, s ezáltal hatást gyakoroltak a kormány-ellenzék és a végrehajtó hatalom-törvényhozó hatalom közti kapcsolatra.

Az 1980-as évek második felében a parlament több olyan reformot fogadott el, amelyek egyértelműen a többségi elv irányába mozdították el az olasz rendszert. Ezen reformok célja a miniszterelnök kormányon belüli megerősítése,¹⁰ s a végrehajtó hatalom törvényhozó

⁹ Az 1976-os választásokat követően a parlamentbe jutott pártok semmilyen formációban nem voltak képesek kormányt alakítani a PCI nélkül. Az 1976 és 1978 közötti törvényhozási ciklusban a PCI nem volt a DC által vezetett kormánykoalíció tagja, azonban kívülről támogatta azt. Ez a PCI kivételével egyik pártnak sem kívánatos helyzet azonban az 1979-es választásokat követően megszűnt a PCI jelentősen választási veresége következtében. Ebben a helyzetben már nem volt érdeke a nagy parlamenti pártoknak tovább erősítsék a parlament centralizációját, amelyet az 1971-es házszabály-reformmal kezdtek el.

¹⁰ A házszabályi reformok mellett strukturális reformok is elfogadásra kerültek. Ezek közül a legfontosabbak a következők: az 1988. évi 362. és 400. törvény, amelyek a Gazdasági-pénzügyi Programozási Dokumentum bevezetésével növelték a kormányzati mozgásteret a költségvetési és pénzügyi törvény kidolgozásában és

hatalommal szembeni megerősítése állt, a “kormányozhatóság” elvének a bevezetése, s olyan eljárási eszközök megerősítése, amelyek segítségével a kormánytöbbség elfogadható idő alatt meg tudja valósítani programját.¹¹ Ezek a célkitűzések az évtized reformjainak ellentmondásossága mellett is mindvégig megfigyelhetők.

1981-ben módosították a jogalkotási folyamatban benyújtható módosító-indítványokra vonatkozó szabályozásokat, mind az időbeli kereteket, mind a betérjesztők körét tekintve.¹² 1982-ben Spadolini miniszterelnök bemutatta az „intézményi tízparancsolat” („Decalogo istituzionale”) című programot, amely a parlamenti eljárások átalakításával a kormánytöbbség mozgásterét, s biztosítékait kívánta növelni. A dokumentum hatására több házszabály-módosítást fogadtak el még ugyanebben az évben.¹³

A parlament és a kormány közti kapcsolatot leginkább érintő intézkedés a költségvetési és pénzügyi törvény elfogadásának rendjét módosító reform volt. A reform bevezette az időkorlát intézményét, amely segítségével megszüntették a véget nem érő obstrukciós viták lehetőségét. 1990-ben az időkorlát intézményét kiterjesztették az összes eljárástípusra is. A rendelkezés célja az volt, hogy javítsa a törvényhozás hatékonyságát és funkcionalitását úgy, hogy egyúttal a parlament kiváltságai ne növekedjenek a kormánnyal szemben.

1984 és 1986 között módosították a napirendre vonatkozó szabályozásokat és bevezettek egy új eljárást a napirend elfogadására, a korábbi egyhangú szavazási rendszer helyett. Ezen változtatásoknak köszönhetően csökkent a hozzászólások ideje és a megismételt hozzászólások száma is. A reformok továbbá lehetővé tették, hogy a jogszabály-tervezetek cikkeit, a cikkekhez benyújtott módosító-indítványokkal együtt tárgyalják meg, s új jogosítványt adtak a Képviselőház elnökének, az úgynevezett “kenguru” (“canguro”) eljárást.¹⁴

elfogadási eljárásában, mivel olyan területeken is biztosították a kormányzati normatív hatásköröket, amelyekre korábban ez nem terjedt ki, s megerősítették a végrehajtó hatalmat és parlamenti többségét az ellenzékkel szemben. Maria Luisa Mazzoni Honorati: *Il procedimento legislativo* In: Salvatore Labriola (ed): *Il Parlamento repubblicano* (1948-1998), Milano, Giuffrè, 1999. 264-269. o.; Vincenzo Lippolis: *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*. In: Luciano Violante (ed): *Storia d'Italia. Il Parlamento*. Giulio Einaudi Editore, 2000. 613-659. o.

¹¹ Carlo Fusaro: *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*. In: Silvano Labriola (ed), *Il Parlamento repubblicano* (1948-1998), Milano, Giuffrè 1999. 161-207. o.

¹² Mindkét esetben korlátozásokat vezettek be.

¹³ A dokumentum többek között javasolta egy úgynevezett “elsőbbségi sáv” biztosítását a kormány által betérjesztett törvénytervezetek számára. Ez az elképzelés később megjelenik a Massimo D’Alema által vezetett alkotmányreformmal foglalkozó bizottság javaslatában, valamint a Demokrata Párt (A.C., XVI leg., Doc. II. n.9.) és a Szabadság népe által a 16. törvényhozási ciklusban betérjesztett módosító-indítványokban is (A.C., XVI leg., Doc. II. n. 3.).

¹⁴ A “kenguru” az az intézmény, amellyel a házelnök szavazásra bocsáthat bizonyos módosító-indítványokat, míg másokat nem. Ezen eszköz használata azonban csak akkor lehetséges, ha az a szavazás átláthatóságát és

A hárszabályt érintő igazi, nagy horderejű fordulat 1989-1990-ben következett be, amelyet az olasz parlamenti jog “parlamenti mini-forradalom”-ként tart számon. A mini-forradalom tovább növelte a kormány ellenőrzési eszközeit parlamenti többségével szemben, a nyílt szavazás általánossá tétele által.¹⁵ Ez volt az első komoly lépés a többségi parlamentarizmus irányába.¹⁶ Egyrészt megnehezítette, szinte ellehetetlenítette a személyes alkukat a kormány és az ellenzék képviselői között, másrészt lehetővé tette, hogy a jogszabály-tervezetéről tartott, bizalmi szavazással egybekötött végszavazást a kormány a jogszabály eljárásának befolyásolására használja fel.¹⁷

Az 1989-1990-es mini-forradalom a napirendre vonatkozó szabályozást is érintette. A reformot követően amennyiben a Frakcióvezetők konferenciája (amely a magyar Házbizottsághoz hasonlítható mind összetételét, mind feladatkörét tekintve) nem jutott döntésre a napirendet illetően, a konferencia elnöke, vagyis a házelnök készítette elő a kéthavi programot és a kétheti napirendet a kormány indikációi és az ellenzék javaslatai alapján.¹⁸ A reform további újítása, hogy a Frakcióvezetők konferenciáján a kormány már nem csupán meghívott résztvevőként szerepel, hanem joga van aktívan bekapcsolódni az ülésen történő döntéshozatalba. A mini-forradalom ezen intézkedésekkel megerősítette a ház elnökét, azáltal, hogy rá ruházta a kormány, a parlamenti többség és az ellenzék közti közvetítés feladatát.

A mini-forradalom különleges jogalkotási eljárási formát is bevezetett a sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítására, biztosítva ezzel a lehetőséget az Alkotmányban előírt hatvan napos határidő betartására.

A módosítások által a kormánynak biztosított közvetett és közvetlen kiváltságok ellensúlyozására az 1980-as évek reformjai bevezették a miniszterek egyéni felelősségének intézményét,¹⁹ illetve az azonnali kérdések intézményét.²⁰ Továbbá a sürgősségi kormányrendeletek törvényi tervezetére vonatkozóan bevezetett egy alkotmányi szűrőt, a

hatékonyságát növeli. Vincenzo Lippolis, *Le riforme degli anni '80 alla Camera* In: “Giornale di Storia costituzionale” n. 15/ 1 semestre 2008. 164. o.

¹⁵ A titkos szavazás intézménye csak személyi kérdések esetében maradt meg.

¹⁶ Salvatore Curreri, Carlo Fusaro: Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione, in “Il Filangieri – Quaderno 2007”, Napoli, Jovene, 2008. 260. o.

¹⁷ Claudio De Cesare, *La questione di fiducia*. In: Salvatore Labriola (ed), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999. 207-247. o.

¹⁸ A Képviselőház hárszabályának 23. cikke, 3. és 4. bekezdése. Stefano Ceccanti: Regolamento parlamentari: un altro tassello di una ”riforma strisciante”. In: *Quaderni Costituzionali XVIII*, n. 1, aprile 1998. 161. o.

¹⁹ A miniszterek ellen benyújtható bizalmatlansági indítvány intézményével ugyanakkor nem éltek gyakran. Az utóbbi három törvényhozási ciklusban csupán egyszer használták, 2011-ben Sandro Bondival, a kulturális javakért felelős miniszterrel szemben.

²⁰ A Képviselőház hárszabályának 115. és 135-bis cikke.

parlament alkotmányjogi bizottságának kötelező vizsgálatát.²¹

Bár az 1980-as évek házsabály-reformjai nem alkotnak egy homogén sorozatot, megfigyelhető egyfajta fejlődés. A kormány-parlament többség-ellenzék kapcsolata eltávolodik a megállapodásokon alapuló modelltől (“consociativismo”) a többségi modell felé. Ugyanakkor nem alakul át teljesen többségi rendszerré a politikai erők elköteleződésének hiánya, illetve az elmaradt alkotmány- és választási reform következtében.²²

A megvalósított, kormánynak kedvező reformok ellenére, a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalommal szembeni megerősödése nem volt lineáris ebben az évtizedben. A kormány parlament feletti ellenőrzését számos korlát akadályozta. Ezek a korlátok azonban nem csupán az ellenzék obstrukciós tevékenységéből adódtak, hanem a kormányok belső, sok esetben igen súlyos konfliktusaiból is.

3.2. A Képviselőház házsabályának változásai az 1990-es években

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.²³

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, hogy melyik választási koalíció alakíthat kormányt, s egyben a miniszterelnök személyét is.²⁴

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 politikusokba és politikai intézményekbe vetett bizalmának teljes

²¹ A Képviselőház házsabályának 75. cikke.

²² Vincenzo Lippolis: *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*. 639-641. o.

²³ A kormány fő jogalkotási eszközei a következők: a sürgősségi kormányrendelet, a delegált hatáskörben hozott törvényerejű rendeletek és a delegált hatáskörben elfogadott határozatok.

²⁴ Ezt a tendenciát a 2005-ös reform tovább erősítette.

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.

1992 és 1999 között tehát számos olyan esemény és tényező volt jelen az olasz politikában, amely döntő mértékben befolyásolta a kormányforma változását.

Az új nemzetközi helyzet belső legitimációs válságot idézett elő, mert először meggyengítette, majd gyakorlatilag értelmetlenné tette az olasz “blokkolt demokrácia” alapelvét a *conventio ad excludendum*-ot. A legnagyobb politikai erőknél szembe kellett nézniük egy gyors és romboló erejű identitás-válsággal. A tradicionális pártok eltűntek, s új pártok születtek. A pártok válsága az első hónapok után előidézte a törvényhozó hatalom válságát is.

A többségi rendszer felé való elmozdulás során azonban az intézmények nem tudtak hatékonyan alkalmazkodni a megváltozott helyzethez a mindennapi működésükhöz szükséges strukturális reformok hiánya miatt. Az átalakulás okozta problémák orvoslására a politikai aktorok a rendelkezésükre álló eszközöket újfajta módon kezdték el használni, azonban minden alkotmányos és házszabályi háttér nélkül. A kormány nagyobb mértékben használta, sok esetben az alkotmányos kritériumok teljesítése nélkül a sürgősségi kormányrendeletek és a delegált hatáskörben elfogadott törvényerejű rendeletek intézményét is.²⁵

E változások mellett a kormány is jelentős átalakuláson ment keresztül, összetartóbbá és egységesebbé vált, a miniszterek a miniszterelnök által meghatározott irányvonalnak rendelték alá magukat.²⁶ Az új politikai rend és a Miniszterelnökség reformjára alapozva

²⁵ Az ilyen gyakorlat miatt született meg az alkotmánybíróság 1996. évi 360. határozata.

Az Alkotmány szerint tehát a parlament meghatározott feltételek esetén delegálhatja a kormány számára törvényalkotói jogát, ezáltal lehetőséget teremtve, hogy az törvényerejű rendeleteket és jogszabályokat bocsásson ki. Ez a funkció-delegálás nem sérti a hatalommegosztás azon elvét, amely a törvényalkotói funkciót a parlamentnek adja, mivel az Alkotmány csak olyan bonyolult és sokrétű témákban adja meg a kormánynak a törvényalkotói jogkört, amelyek esetében a parlamenti jogalkotás túlzottan nehéznek bizonyulna.

Az Alkotmány 77. cikke szerint a kormány szükség- és vészhelyzetek esetén kibocsáthat törvényerejű rendeleteket, amelyek egyenértékűek a parlamenti eljárásrend során elfogadott törvényekkel.

A törvényerejű kormányrendelet (*decreto legge*) által biztosított lehetőséggel a kormány vészhelyzetben törvényerejű rendeletet alkothat, amely elfogadásával azonnal hatályba is lép, azonban amennyiben a parlament 60 napon belül nem alakítja a rendeletet törvénnyé, elveszti hatályát.

A törvényerejű rendelettel (*decreto legislativo/decreto delegato*) a kormány törvényerejű rendeletet hozhat, a parlament által előre megszabott keretek között, gyakorlatilag annak a folyamatból való kizárásával. Ebben az esetben a parlament jogalkotási jogörét delegálja a kormánynak időhiány, vagy az adott kérdés sokrétűsége miatt.

²⁶ A Miniszterelnökség 1993-as belső szabályozásával és főtítkárságának 1994-es átalakításával megerősítették mind a kormányzati tevékenység kollegiális jellegét, mind a kormányfő vezetői képességét. A minisztereknek a reformok értelmében a kormányfő által meghatározott politikai irányvonalat kellett követniük és a kormányfő koordinációja alapján kellett végezniük munkájukat. 1996-tól a szakminiszterek számát némileg csökkentették, s újradefiniálták a politikai és a szakminiszterek közötti hierarchiát is. Sergio Fabbrini: *Rafforzamento e stabilità del Governo*. 218-219. o.

Lásd bővebben: Annarita Criscitiello: *Il cuore dei governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva*

fokozatosan megszületett az igény a házszabály és az Alkotmány módosítására is, annak érdekében, hogy a változások jogi keretet kapjanak.

Az alapelv az volt, hogy egy olyan eszközrendszert hozzanak létre, amely lehetővé teszi a jogszabályok és különösképpen a kormányprogram megfelelő időn belüli elfogadását, de ugyanakkor garantálja minden politikai erő aktív részvételét, s véleménynyilvánítását a döntéshozatalban.²⁷ A reformok célja az volt tehát, hogy egyensúlyt teremtsen a gyors döntéshozatal és a vita-lehetőség között.

3.2.1. Intézkedések a kormány parlamenten belüli megerősítésére

A házszabály 1996-1999-es módosításai, amelyek közvetetten, illetve közvetlenül a végrehajtó hatalomnak kedveztek, láthatóbbá és meghatározóbbá tették a kormányt a parlamentben mind a programozás stratégiai szintjén, mind a jogalkotási tevékenység operatív szintjén.

A kormány markánsabb szerepet kapott a programozási folyamatban, mivel az új rendelkezések értelmében a házelnököknek már nem csupán a kormány parlamenti programra vonatkozó indikációit kell figyelembe vennie, hanem a kormány prioritási sorrendjét is a programba és a háromhetes kalendáriumba javasolt témákat illetően.²⁸ Továbbá, a kormánynak lehetősége van arra is, hogy kommunikálja a napirendre kerülő témák pontos tárgyalási idejére vonatkozó javaslatait is.²⁹

A reformok átalakították a sürgősségi jogalkotási eljárást is, gyorsabbá téve a sürgőssé nyilvánítási eljárást, biztosítva, hogy az eljárás elsőbbséget élvezzen a többi eljárási típushoz képest,³⁰ illetve rövidebb tárgyalási időt garantálva.³¹

A sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakításához a reform létrehozott egy elsőbbségi eljárást, amely rövidebb idő alatt tette lehetővé a törvénytervezetek elfogadását.³² Továbbá garantálta, hogy ezek a törvénytervezetek a kijelölt szkbizottság napirendjének első pontjára

comparata. Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

²⁷ Giancarlo Rolla: *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*. Egyetemi előadás. 8-10.o. www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/agora/rolla2.rtf
Lásd bővebben: Guido Rivoecchi: *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*. Milano, Giuffrè, 2002. 21-29. o.

²⁸Emellett természetesen bármelyik parlamenti frakció is betérjesztheti saját javaslatait. A Képviselőház házszabálya 23. cikk, 3. és 4. bekezdés.

²⁹ A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 1. bekezdés.

³⁰ A Képviselőház házszabálya 69. cikke. Andrea Morrone, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?* 475-476. o.

³¹ Sürgősnek nyilvánított törvénytervezet esetén a szkbizottságnak egy hónapon belül be kell fejeznie a dokumentum vizsgálatát. A Képviselőház házszabálya 81. cikk, 2. bekezdés.

³² A Képviselőház házszabálya 96-bis cikk, 1. bekezdés.

kerülnek³³ és, hogy a bizottság által a törvénytervezetről készített jelentés a tervezet bizottságnak való megküldésétől számítva maximum 15 napon belül elkészül.³⁴

A sürgősségi kormányrendeletek számára további könnyítés, hogy a házszabály reformja eltörölte a korábban kötelező, alkotmányügyi bizottság által készített vélemény intézményét.

A reformok nem csupán közvetlenül, hanem közvetetten is kedveztek a végrehajtó hatalom számára az összevont szavazás intézményének bevezetésével. Ez a szavazási forma csökkentette az obstrukciós tevékenység terét és lehetőségét, folyamatosabbá tette a parlamenti munkát és megkönnyítette a kormányzati javaslatok elfogadását.³⁵ A módosító-indítványok beterjesztéséhez kapcsolódó obstrukciós tevékenység visszaszorítására a reformok megszigorították a dokumentumok beadásának feltételeit.³⁶

3.2.2. A kormány megerősítésének ellensúlyai

Az 1996-1999-es házszabály-reformok számos, a végrehajtó hatalomnak kedvező intézkedést vezettek be, több kompetenciát és újabb eszközöket biztosítva a kormány számára, ugyanakkor számos olyan rendelkezést is hoztak, amelyek elméletben a kormányzati térnyerés ellensúlyozását szolgálják.³⁷

Mivel a tanulmány második részében részletesen foglalkozom a parlamenti ellenzék intézményesülésével, s erőforrásainak fejlődésével, ebben a pontban csak azokra az intézkedésekre fókuszálok, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a végrehajtó hatalom térnyerésének ellensúlyozásához. Így ebben a pontban nem foglalkozom az ellenzék kontroll-mechanizmusokban és a vitában való térnyerésének növekedésével.

A reformok a programozásra vonatkozóan kimondták, hogy a Frakcióvezetők Konferenciájának döntésképtelensége esetén a házelnöknek figyelembe kell vennie a kormány indikációi mellett a többi parlamenti frakció javaslatait is, s biztosítania kell egy ésszerű időintervallumot az ezen frakciók által javasolt témáknak.³⁸

A tervezetek megfelelő vizsgálatának garantálásához, a szükséges viták biztosításához, illetve a módosító-indítványok benyújtásának lehetővé tételéhez a reformok meghatározták a jogalkotási eljárások minimum időtartamát, amelyet két hónapban állapítottak meg.³⁹

³³ A Képviselőház házszabálya 96-bis cikk, 4. bekezdés.

³⁴ A Képviselőház házszabálya 81. cikk, 2. bekezdés.

³⁵ A Képviselőház házszabálya 85-bis cikk.

³⁶ A Képviselőház házszabálya 86. cikk, 1. bekezdés.

³⁷ Azért csupán elméletben, mert ezek az intézkedések a gyakorlatban nem működtek.

³⁸ A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 3. bekezdés.

³⁹ A Képviselőház házszabálya 81. cikk.

Bár a reformok gyorsabbá és egyszerűbbé tették a sürgőssé nyilvánítási eljárást, számos az intézményre vonatkozó korlátot is bevezettek. A módosítások értelmében csak olyan tervezet esetében lehet kinyilvánítani a sürgősség fennállását, amely már szerepel a parlamenti programban, továbbá számbeli korlátozást vezettek be, kéthavi program esetében két tervezetet lehet sürgőssé nyilvánítani, míg három havi program esetén maximum ötöt. Továbbá a sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítási eljárására nem használható fel a program által az összes napirendi pontra rendelkezésre álló idő több mint fele.⁴⁰

Az új rendelkezések nem csupán mennyiségi, de minőségi limitet is állítottak, ennek értelmében alkotmányerejű törvénytervezetek, illetve különös politikai, társadalmi és gazdasági relevanciával bíró törvénytervezetek, amelyek az Alkotmány első részében foglalt jogokra vonatkoznak nem nyilváníthatók sürgőssé.⁴¹ Ezeken a korlátozásokon felül a házszabály 96-bis cikkének 2. cikke értelmében a kormánynak jelentésben kell indokolnia a törvénytervezet sürgősségét és szükségességét. Ezen dokumentumnak részletesen be is kell mutatnia, hogy a rendeletben szereplő intézkedéseknek milyen hatásai és következményei lesznek, milyen pozitív változásokat fognak eredményezni. A 96-bis cikk 3. bekezdése továbbá lehetővé teszi mindegyik frakcióvezetőnek, illetve húsz képviselőnek, hogy kérdést terjesszen be a sürgősségi kormányrendelet tartalmára és annak törvénytervezetére vonatkozóan.

A sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítási eljárásában a szakszabályi vizsgálat során a bizottság tagjai további információkat és adatokat kérhetnek a kormánytól a tervezetre vonatkozóan.⁴²

Végül fontos kiemelni, hogy a módosító-indítványok benyújthatóságára vonatkozó szigorításoknak nem egyértelmű a hatása. Ugyanis ezek a változások nem csupán az obstrukciós tevékenységet szorítják vissza, hanem megnehezítik a kormánynak azon gyakorlatát, amely során a szavazás előtti utolsó percekben, teljesen új rendelkezéseket tartalmazó módosító-indítványokat terjeszthetett be.⁴³

3.2.3. A házszabály módosításának következményei

Az 1996-1999-es reformok olyan eszközöket biztosítottak a kormány és parlamenti ellenzéke

⁴⁰ A Képviselőház házszabálya 24-bis cikk, 3. bekezdés.

⁴¹ A Képviselőház házszabálya 69. cikk. Guido Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*. 53-54. o.

⁴² A Képviselőház házszabálya 79. cikk, 5., 6. és 7. bekezdés.

⁴³ A Képviselőház házszabálya 86. cikk.

számára, amelyek segítségével kormányprogramját meg tudja valósítani a parlamentben. Ennek ellenére a gyakorlat azt mutatja, hogy a kormányok parlamentbeli "sikermutatói" nem javultak jelentősen. A reformok nem bizonyultak megfelelőnek, elégségesnek.⁴⁴

3.3. A házszabály módosítására tett javaslatok 2000 és 2008 között

A 13. törvényhozási ciklusban bevezetett reformok hatékony megvalósításának hiánya miatt, égető szükség volt további házszabályi változtatásokra annak érdekében, hogy az olasz parlament hanyatlását megállítsák, s visszafordítsák.

A 14. és 15. törvényhozási ciklusban is több, a házszabályra vonatkozó módosító-indítványt terjesztettek be a frakciók.⁴⁵ Ezek a javaslatok a parlamenti intézmények és eljárások racionalizálására és revitalizálására, a kormány parlamenten belüli megerősítésére, az ellenzék státútumára irányultak.

Az Értékek Olaszországa (Idv) és a Hajrá Olaszország! (FI) frakciók a kormányprogram parlamenti megvalósíthatóságának javítására kezdeményezték a jogalkotási eljárások átalakítását és a titkos szavazás intézményének reformját.⁴⁶

Az 1996-1999-es reformok és a 16. törvényhozási ciklus között eltelt évtizedben számos javaslat került a parlament elé a házszabály módosítására, de jelentős, konkrét eredmények, változtatások nem születtek.

3.4. Az utolsó kísérletek, a 16. törvényhozási ciklus javalatai

A tíz, reform nélküli évet követően a 16. törvényhozási ciklus elején a pártok és a parlamenti frakciók nagy elköteleződést mutattak a házszabály szükséges reformja iránt.⁴⁷ A Szabadság népe frakció 2008-as módosító-indítványát követően szinte minden parlamenti politikai erő beterveztett egy, vagy több javaslatot.⁴⁸ Az aktivitás ellenére a 16. törvényhozási ciklus sem

⁴⁴ A jogalkotási eljárások egyszerűsítését és racionalizálását célzó reformok ellenére, a törvénytervezetek átlagos elfogadási ideje továbbra is magas maradt. A 16. törvényhozási ciklusban a rendes jogalkotási eljárás keretében átlagosan 278 nap alatt fogadnak el egy törvénytervezetet, míg a törvényerejű rendeleteket 51, a nemzetközi szerződéseket 110 nap alatt. Bár a korábbi törvényhozási ciklusokhoz képest ezek az átlagos idők már rövidebbek, de még mindig túl hosszúak, s ez a tény az, amely magyarázza, miért olyan magas még mindig a különleges jogalkotási eszközök aránya a törvényalkotási folyamatokban.

⁴⁵ A 14. törvényhozási ciklusban tizenkét javaslatot nyújtottak be, míg a 15.-ben tizet.

⁴⁶ A A.C., XIV leg., Doc. II, n. 5. dokumentum, amelyet később változtatás nélkül a 15. törvényhozási ciklusban is beterveztettek, a következő számmal, A.C., XV leg., Doc.,II, n. 4.

⁴⁷ Lásd bővebben: Fulco Lanchester: *Tentativi di dialogo all'inizio della XVI Legislatura*. In: Franco Bassanini, Roberto Gualtieri: *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*. Firenze-Antella, Passigli, 2009. 119-123. o.

⁴⁸ De nem mindegyik politikai erő terjesztett be átfogó reform-javaslatot, az Északi Liga például sem a Képviselőházban, sem a Szenátusban nem vett részt a vitában.

hozott lényeges változást a házszabály-reformjában a politikai erők közti egyet nem értés következtében. Az átfogó reformot az akadályozta, hogy a parlamenti erők nem csupán abban nem értettek egyet, hogyan kellene a jelenleg nem-, vagy rosszul működő területeket, intézményeket megváltoztatni, hanem abban sem, hogy a házszabály reformja alkalmas eszköz-e a parlament funkcionalitását és az olasz politikai rendszer működését paralizáló problémák megoldására.

Továbbá úgy tűnik, hogy a 16. törvényhozási ciklusban benyújtott javaslatok számos része inkább az egyes politikai erők aktuális igényeire kívánt válaszolni, mint a rendszer hosszútávú szükségleteire.

A következő pontokban azon benyújtott javaslatokat elemzem, amelyek átfogó házszabály-reformra irányultak: a Szabadság népének két javaslatát (A. C., XVI leg., Doc. II. n. 3., A. C., XVI leg., Doc. II. n. 14.) és a Demokrata Párt javaslatát (A. C., XVI leg., Doc. II. n. 9.).

A dokumentumokban találhatóak azonos célok, mint a kormány parlamenti döntéshozatalban való megerősödésének ellensúlyozása, azonban ezen közös célok elérésére tett javaslatok már igen eltérőek.

Az indítványok számos olyan területet is érintettek, amelyeken már többször történt beavatkozás házszabály-reformok által, ugyanakkor figyelmen kívül hagytak olyan területeket, mint például a kontroll-mechanizmusok, ahol komoly előrelépésre lenne szükség.⁴⁹

3.4.1. A kormány megerősítése a parlamentben a Szabadság Népének javaslatában

A Szabadság népe frakció két javaslatának központi koncepciója az, hogy “a kormány kifejezetten gyenge általában a parlamenti munkában, míg a törvényalkotásban pedig különösen”.⁵⁰

Ezen elképzeléstől vezérelve a javaslatok célja, az ellenzék státútumának bevezetése és a parlamenti fragmentáció csökkentése mellett, a kormány parlamenten belüli megerősítése volt azáltal, hogy vezető szerepet biztosítottak volna számára a parlamentben. A javaslatok kimondták, hogy ezen cél megvalósításához szükség van az Alkotmány felülvizsgálatára és a házszabály átfogó reformjára. A javaslatok szerint ez utóbbi meghatározó szereppel bírhat ebben az átalakulásban, mivel a házszabályok azok, „amelyek az alkotmányos rendelkezésekhez képest rejtetten, de markánsabban determinálják a kormányforma konkrét

⁴⁹ Francesca Rosa: *Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando?* Osservatorio sulle fonti n. 1/2009. 72. o.

⁵⁰ A.C., XVI leg., Doc. II., n.3. 2. o.

konfigurációját”.⁵¹

A Szabadság népe frakciója szerint az úgynevezett tökéletes bikameralizmus az egyik legnagyobb akadálya a hatékony kormányzati működésnek, s az utóbbi évek degenerált jelenségei⁵² csupán a megoldatlan problémák következményei voltak.

A kormány parlamenti pozíciójának megerősítésére a Szabadság népe átalakította volna a programozást oly módon, hogy az időkvóta többségét a kormány által beterjesztett törvénytervezetek számára biztosította volna, s az időbeli korlátokat általánossá tette volna.⁵³ Továbbá, a javaslatok értelmében a házelnöknek a kormány indikációt nem csupán a parlamenti program összeállításánál kellett volna figyelembe vennie, hanem a napirend összeállításánál is.⁵⁴

A javaslatok azon törvénytervezetek számára, amelyek elengedhetetlenek a kormányzati program megvalósítása szempontjából különleges eljárást biztosított volna. Az úgynevezett elsőbbségi törvénytervezetek végszavazását a dokumentumok szakbizottságoknak való megküldését követő hatvan napon belül meg kellett volna tartani.

A hatvan napos időintervallum megegyezik a sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítási határidejével. Így ez a változtatás megszüntette volna a sürgősségi kormányrendeletek intézményével való visszaéléseket, amelyek jó része azért történt, mert ez az intézmény garantálta a gyorsított, hatvan napos eljárást.⁵⁵

A javaslatok lehetővé akarták tenni, hogy az elsőbbségi törvénytervezetek, a sürgősségi kormányrendeletek törvénytervezetei, illetve a pénzügyi- és költségvetési törvény tervezete esetében, a plenáris ülésen való vizsgálatakor, az adott cikkről való voksolásnál a kormányzati javaslatról szavazzanak első körben,⁵⁶ s amennyiben azt elfogadja a parlament, az adott cikkhez benyújtott többi módosító-indítvány, az ellenzék által beterjesztettek is, automatikusan érvénytelenné váltak volna.⁵⁷ Ezzel a rendelkezéssel ugyanazt az eljárási hatást lehetett volna elérni, mint a bizalmi szavazással egybekötött végszavazás intézményével, anélkül, hogy a kormány felelőségéről is véleményt kellett volna nyilvánítania a

⁵¹ A.C., XVI leg., Doc. II., n.3. 2. o.

⁵² Mint például a sürgősségi kormányrendeletek intézményével való visszaélések, s a bizalmi szavazással egybekötött végszavazás intézményének túl gyakori használata.

⁵³ Ez a rendelkezés lezárna a több mint tíz éve tartó átmenetet.

⁵⁴ A.C. XVI leg., Doc. II., n. 3. 26. cikk, A.S. XVI leg., Doc. II., n. 6. 56. cikk, 2. bekezdés.

⁵⁵ A.S., XVI leg., Doc. II., n.6. 9.cikke a Szenátus házszabályában bevezetné az 55-*bis* cikket. A.C., XVI leg., Doc. II., n. 3. 25-*bis* cikk.

⁵⁶ A.C., XVI leg., Doc. II., n. 3. módosítja a Képviselőház házszabályának 85. cikke, 9. bekezdését.

⁵⁷ Ugyanakkor a 86. cikk, 5-ter bekezdése garanciákat biztosítana az ellenzék vezetője számára ebben a folyamatban.

parlamentnek.⁵⁸

A kormány parlamenten belüli megerősítését célzó intézkedések mellett a javaslatok tartalmaztak olyan rendelkezéseket is, amelyek a kormány tevékenységének a korlátozására irányultak, különösen azokat a kormányzati gyakorlatokra, amelyek igen népszerűek voltak az utóbbi években, mint például a maxi módosító-indítványok benyújtása.⁵⁹

3.4.2. A kormány parlamenti tevékenységének racionalizálása a Demokrata Párt javaslatában

A Demokrata Párt javaslatának bevezetőjében kimondja, hogy az utóbbi évtizedben a jogalkotás terén elfogadott innovációk megerősítették a kormányokat a parlamentben és garantálták a parlamenti többségek stabilitását, de nem alakították ki azoknak a szükséges ellensúlyoknak a rendszerét, amely a különböző hatalami ágak közti erőegyensúlyt biztosítani tudta volna.

Ez utóbbi hiánya a parlament kiváltságainak és kompetenciáinak kiüresedését, politikai és kormányzati tevékenységet ellenőrző szerepének átdimenzionálását, vagy egyenesen csökkenését vonta maga után, lehetővé téve ezzel a kormány egyre nagyobb jogalkotási térnyerését. Mindennek az lett a következménye, hogy a parlament elvesztette saját hatalmát a törvényhozáson belül.

Ezen szerencsétlen és aggodalmat keltő helyzet orvoslására, a Demokrata Párt javasolta, hogy a parlament kapjon központi szerepet a kormányzati folyamatokban. Emellett a párt javaslatában kiemelte, hogy szükséges az Alkotmány reformjáról folyó tárgyalások újramegnyitása, s különösképpen a kormányformára, a parlament összetételére és funkcióira vonatkozó részek esetében.

A Demokrata Párt javaslatában a parlament funkcionalitásának visszaállítására koncentrált, ezért számos olyan rendelkezést kezdeményezett, amelyek megakadályozhatnák a kormány visszaéléseit, javíthatnák a törvényhozás minőségét és garanciákat, további eszközöket biztosítanak a parlamenti ellenzék számára.

A két legnagyobb párt javaslatai közötti koncepciós különbségek ellenére a demokrata párti javaslat és a Szabadság népe által beterjesztett dokumentumok között találhatóak közös pontok, úgy mint az elsőbbségi törvénytervezetek számára biztosított különleges eljárás

⁵⁸ Giovanni Piccirilli: *Il procedimento legislativo nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*. Osservatorio sulle fonti n. 1/2009., 55-56. o.

⁵⁹ A javaslatok kimondják csak azok a módosító-indítványok nyújthatók be, amelyek tartalma homogén, s témája kapcsolódik az adott jogszabálytervezet egyes cikkeihez. A.C., XVI leg., Doc. II., n. 3. 68-bis cikk.

bevezetése és a maxi módosító-indítványok benyújthatóságának megszüntetése.

3.5. A Lisszaboni Szerződés által biztosított jogok gyakorlati megvalósulása az olasz parlamentben

A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés mindhárom, az Európai Unió működését meghatározó demokratikus alapelvet, a demokratikus egyenlőség, a képviseleti demokrácia és a részvételi demokrácia elvét is megerősítette. A képviseleti demokrácia elvének hangsúlyosabbá tételére a Szerződés növelte az Európai Parlament hatásköreit, továbbá megerősítette a nemzeti parlamentek uniós döntéshozatalban való részvételét.

A szerződés részletesen meghatározza a nemzeti parlamentek Unión belüli jogait és kötelességeit. A nemzeti parlamenteknek joguk van a tájékoztatáshoz (csatlakozási kérelmek, jogalkotási és konzultációs dokumentumok, tervezési dokumentumok, Számvevőszéki éves jelentések, tanácsi napirendek és eredmények), a szubszidiaritás betartásának ellenőrzéséhez, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése terén végzett értékelő eljárásokban, illetve a szerződések felülvizsgálatában való részvételhez, közvetlen beleszólással rendelkeznek az átvezető döntések meghozatalába,⁶⁰ továbbá bírósági eljárást is kezdeményezhetnek és részt vehetnek az Európai Unió Szerződését módosító konvent munkájában.⁶¹

A Szerződés értelmében a nemzeti parlamentek számára nyolchetes időszakot kell biztosítani a jogalkotási aktusok tervezeteinek vizsgálatára, mielőtt azokat a Tanács ideiglenes napirendjére tűznék. A kellően indokolt sürgős esetek kivételével e nyolchetes időszakban a jogalkotási aktus tervezetéről semmilyen megállapodás nem köthető.⁶² Arról azonban, hogy a nemzeti parlamentek milyen eljárás keretében vizsgálják a számukra megküldött tervezeteket már nem rendelkezik a Szerződés. Az eljárás szabályozásáról, s annak formájáról a tagállamok saját hatáskörben döntenek.

A Lisszaboni Szerződés másik fontos vívmánya a szubszidiaritás ellenőrzése a nemzeti parlamentek által. A szubszidiaritás elve értelmében azokon a területeken, amelyek nem tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak abban az esetben járhat el,

⁶⁰ Az úgynevezett passerelle-záradékok esetén az Európai Tanács, illetve a Tanács egyszerűsített eljárás keretében dönthet arról, hogy egyes politikai területek esetében, ahol eddig konszenzussal születtek döntések, a jövőben minősített többséggel is döntést lehessen hozni (különleges jogalkotási eljárás helyett rendes jogalkotási eljárás). A nemzeti parlamenteknek a Szerződés értelmében hat hónapjuk van arra, hogy vétót emeljenek, amennyiben ezzel a döntéssel nem értenek egyet.

⁶¹ Lisszaboni Szerződés Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről, Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról. Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0150:0152:HU:PDF>

⁶² Lisszaboni Szerződés Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről, 4. cikk.

amennyiben a közösségi szinten végrehajtott intézkedés hatékonyabb megoldást jelent, mint a tagállami szintű fellépés. A nemzeti parlamentek a szerződés értelmében jelezhetik, miért ítélik adott esetben úgy, hogy egy bizonyos javaslat nem felel meg a szubszidiaritás elvének.

A Lisszaboni Szerződés által a nemzeti parlamenteknek adott jogok gyakorlati megvalósulása alapvetően a nemzetállamoktól függ, főként a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közti kapcsolattól, hiszen ez az a terület, amelyekre az új rendelkezések leginkább hatással vannak, lehetnek. A parlamentek számára biztosított új döntéshozatali részvételi lehetőségeket a tagállamok beépíthetik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között már meglévő egyeztetési és kontroll-mechanizmusok rendszerébe. Ezáltal hatékonyabban képviselhetik a saját nemzetállami érdekeiket és szélesebb körben ellenőrizhetik a kormány tevékenységét, de hiányzó kormányzati akarat esetén „ki is üresedhetnek” ezek az új jogkörök.

Olaszország esetében egészen 2012 decemberéig az utóbbi volt megfigyelhető. A házsabályt egyáltalán nem módosították a Lisszaboni Szerződés rendelkezései alapján, s lényegi törvényi szabályozást sem fogadtak el az új eljárásokra vonatkozóan. Ezzel szemben Franciorszámban alkotmánymódosítással, míg Németországban alaptörvény-módosítással teremtették meg a jogi keretet a parlamentek új hatásköröknek. Olaszországban 2009 és 2012 között csupán a házsabályok Euórpai Unióval való együttműködésre vonatkozó, már meglévő cikkeihez adtak ki értelmezéseket, s a 2005. évi 11. törvényt módosították kis mértékben. Ez utóbbi törvény határozza meg olaszország uniós jogalkotásban való részvételét.

Tehát három éven keresztül nem volt biztosított a jogi keret az új eljárások által biztosított hatáskörök gyakorlására. A Képviselőház házsabályért felelős juntája 2009. október 6-án (a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt) véleményt fogadott el a Képviselőház és az uniós intézmények közti kapcsolatokra vonatkozó eljárásokról. A véleményben a junta úgy értelmezte a Képviselőház házsabályának vonatkozó részét, a 127. cikk 1. bekezdését, hogy az Unió intézményeitől konzultációra megküldött dokumentumokat a tárgyban illetékes szakbizottságoknak és az Európai Unió szakpolitikáért felelős bizottságnak kell kiadni vizsgálatra.⁶³

Majd 2010 július 14-én a junta újabb véleményt fogadott el a témában, amely kimondja, hogy amennyiben az Európai Unió szakpolitikáért felelős bizottság a szubszidiaritás elvével kapcsolatban problémát fedez fel, a kérdést a plenáris ülés előtt kell megvitatni, oly módon,

⁶³ <http://www.camera.it/593?conoscereIcamera=236>

hogy a kérdés a nemzeti parlamentek vizsgálatára szánt nyolc hetes időszak vége előtt napirendre kerüljön.⁶⁴

Ezek az átmeneti rendelkezések ugyanakkor nem hordoznak innovatív jegyeket, hiszen a már korábban is, 2005 óta alkalmazott eljárásokat alkalmazták az új feladatok ellátására. A helyzetet tovább súlyosbította, hogy a parlament két háza között nem volt együttműködés az új jogkörök ellátására vonatkozó eljárások megállapításánál, ezáltal Olaszország a Lisszaboni Szerződés által biztosított azon előnyt is elvesztette, hogy hatékonyabban képviselhesse az ország érdekeit az uniós szintéren.

Az eljárások szabályozásában némi előrelépést a 2010. évi 96. törvény jelentett, amely kimondta, hogy a kormánynak évente legalább kétszer kell tájékoztatnia a parlamentet az aktuális jogi tervezetekről, a kormány által tervezett álláspontról. Meg kell továbbá hallgatnia a parlament véleményét, s észrevételeit be kell építenie a hivatalos olasz álláspontba. A következő parlamenti beszámoló alkalmával pedig tájékoztatnia kell a parlamentet, hogy milyen mértékben képviselték javaslatait.⁶⁵ Ugyanakkor a törvény nagy problémája, hogy a szubszidiaritásra vonatkozó vizsgálat esetében a kormány által a parlament számára kötelezően biztosítandó információk megadására hosszabb határidőt állapít meg, mint amennyi a parlamenti vizsgálatra van. Ezáltal némileg ellehetetlenítette az eljárást.

Tehát összességében elmondható, hogy sem az új jogkörökre vonatkozó eljárások szabályozásának szintje, sem annak módja nem volt megfelelő. Ezt a problémát orvosolhatja a 2012 végén elfogadott 2012. évi 234. törvény, amely többek között megtartotta a 2010. évi 96. törvény újítását a kormány évi kétszeri beszámolási kötelezettségét tekintve, s felgyorsította az ezen beszámolókra vonatkozó parlamenti eljárást. Kimondta, hogy a kormánynak minden tanácsülés előtt tájékoztatnia kell a parlamentet a hivatalos olasz álláspontról, amelybe be kell építenie a parlament észrevételeit. Továbbá a tanácsüléseket követő tizenöt napon belül be kell számolnia a tárgyalásokról, s amennyiben pénzügyi és monetáris kérdésekben eltért a parlament álláspontjától, azt indokolnia kell.

A törvény több részvételi lehetőséget biztosít a parlament és a helyi autonómiák számára az európa-politikák kialakításában és a jogszabály-tervezetek kidolgozásában, valamint rövidebb határidőket ír elő a kormány számára tájékoztatási kötelezettsége ellátására vonatkozóan. A törvény ugyanakkor a szubszidiaritás vizsgálatával kapcsolatban úgy határoz, hogy a

⁶⁴ <http://www.camera.it/593?conoscereIcamera=241>

⁶⁵ 2010. évi 96. törvény 4. cikk.

parlament két házának a házszabályok által meghatározott módon kell eljárnia, vagyis nem alakít ki egy új eljárási formát.

A törvény 10. cikke ugyanakkor fontos előrelépést jelent, mert kimondja, hogy a parlament bármely háza kérheti a kormánytól, hogy az Európai Unió Tanácsában jelezze, hogy az adott tervezetről a parlament vizsgálatot folytat, s ezáltal harminc napra automatikusan felfüggeszse a tanácsi eljárást.

A Lisszaboni Szerződés által a nemzeti parlamenteknek biztosított új jogok hatékony és teljeskörű gyakorlati megvalósulásához Olaszországban még számos tényező hiányzik. A jogi szabályozás nem teljes, a 2012. évi 234. törvény eredményei és érdemei ellenére. Szükség lenne a házszabály megfelelő reformjára is.

Azonban nem csupán a jogi keretek hiányosak, hiányzik a politikai akarat is, mind a végrehajtó hatalom, mind a törvényhozó hatalom részéről. Míg az előbbi érthető, hiszen az új eljárások részletes kidolgozása egy újabb ellenőrzési eszközt, lehetőséget biztosítana a parlament számára a kormányzati munka felett, addig az utóbbi már kevésbé. Ugyanakkor a parlamenti statisztikák azt mutatják, hogy nincs jelentős aktivitás a képviselők részéről, hiszen a 16. törvényhozási ciklusban (2008 április 29. – 2012 június 30. között) csupán 19 esetben vizsgálta a Képviselőház a szubszidiaritás elvének betartását, s ebből három esetben fogalmazott meg elmarasztaló véleményt.

4. Az ellenzék intézményesülése

Jelen pontban a kormány parlamenten belüli megerősödésének elemzését követően a parlamenti munka másik fő szereplőjének változását vizsgálom. Ugyanis az olasz politikai rendszerben az utóbbi három évtizedben megfigyelhető, a különböző hatalmi ágak közti hatalommegosztás elmosódásának elemzéséhez szükséges az ellenzék elemzése is, annak vizsgálata, hogy az ellenzék kompetenciái, mozgástera és eszközei hogyan változtak, alakultak.⁶⁶

A következő pontokban azt elemzem, hogy a parlamenti házszabályok reformjai hogyan erősítették a parlamenti ellenzék számára rendelkezésre álló eszközöket és hogyan bővítették ezek körét, illetve, hogyan ösztönözték az ellenzék egykori parlamenten belüli “szerepének” megváltozását, vagyis az obstruktív ellenzék konstruktív ellenzékké való átalakulását. Egy

⁶⁶ Mint, ahogy Salvatore Valitutti professzor mondta: “a demokrácia két tüdővel lélegzik, a többség és az ellenzék tüdejével.” Idézet Lucian Violante-tól a Házszabályok és a kormányforma című szemináriumon tartott beszédéből. 2011. április 20. Parlamenti tanulmányok központja, LUISS Guido Carli.

olyan ellenzék létrejöttét, amely képes a kormány parlamenten belüli dominanciájának ellensúlyozására.

4.1. A parlamenti ellenzék az 1980-as évek házszabályaiban

Az 1980-as évek reformjai a kormányozhatóság növelésére és a kormány-parlamenti 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 lehetőségek csökkentése,⁶⁷ a kisebb frakciók erejének limitálása és az egyhangú szavazási elv „újraértelmezése”.⁶⁸

A házszabályi reformok arra törekedtek, hogy létrehozzanak egy jól működő többségi rendszert azáltal, hogy a parlamenti többség és a kormány számára biztosítják azokat az eszközöket, amelyek szükségesek programjuk megvalósításához és stabilitásuk megőrzéséhez.

A kormány és többsége parlamenti eljárásokban való megerősítésével párhuzamosan az 1980-as évek házszabály-reformjai az ellenzék státútumának szükségességére is ráirányították a figyelmet, s számos az ellenzék számára kedvező változtatást vezettek be.

A reformok értelmében a vitára rendelkezésre álló időt a házelnöknek az egyes frakciók között a frakciók nagyságával arányosan kellett kiosztania, ezáltal garantálva a választási eredménynek megfelelő részvételt a parlamenti munkában. Bevezették továbbá az azonnali kérdések órájának intézményét (“question time”) ezáltal újabb eszközzel bővítve a parlament ellenőrzési fegyvertárát.

A sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítási eljárására vonatkozóan a reformok biztosították az ellenzék számára az aktív részvételt mind a vitában, mind a módosító-indítványok benyújtásában.⁶⁹

Az évtizedben a nemzetközi események megváltozása, a választási rendszer átalakítása és a titkos szavazás intézményének reformja arra kényszerítette az ellenzéket, hogy újragondolja és újraépítse szerepét. A nyílt szavazás általánossá tétele gyakorlatilag “eltörölte” annak

⁶⁷ A parlamenti munkát megbénító obstrukciós tevékenység visszaszorítására módosították a programozást, a vitára rendelkezésre álló időkeretet és a frakcióvezetők eljárási jogait. Számos intézkedést fogadtak el, amelyek maximalizálták és egyben csökkentették a hozzászólások idejét. Megszüntették a frakcióvezetők közti egyenlőséget eljárási jogaik tekintetében, quorumot vezettek be, amelyet az adott frakció parlamenti nagysága alapján számítottak ki.

⁶⁸ Vincenzo Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, 131. o.

⁶⁹ Vincenzo Lippolis: *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*. 138-140. o

lehetőségét, hogy a kormány “titkos” támogatást kapjon az ellenzéktől, ezáltal az ellenzék érdekérvényesítő fegyvertára csökkent.⁷⁰

Annak ellenére, hogy az 1980-as években számos rendelkezést fogadtak el, amelyek kedveztek a parlamenti ellenzéknek, az ellenzék státútuma nem született meg.

4.2. A parlamenti ellenzékre vonatkozó szabályok átalakulása az 1990-es években

Bár az 1990-es évek elején zajló politikai átalakulás nem érintette a kormányforma alkotmányi szabályozását, két fontos változás is történt, amely jelentős hatással volt a kormányforma gyakorlati megvalósulására: a blokkolt demokrácia megszűnése⁷¹ és a választási rendszer reformja.

Az úgynevezett “Mattarellum”, az 1993. évi 276. és 277. törvények bevezették a többségi választási rendszert. Általában a többségi választási rendszer csökkenti a parlamenti fragmentációt, azonban az olasz rendszerben ez nem következett be. Az új választási törvényt követően sok pártból, több esetben sok kisméretű pártból álló választási koalíciók alakultak, s ezek a koalíciók indultak a választásokon. A választásokat követően azonban a parlamentben sok esetben külön-külön frakciót alakítva gyakorlatilag fenntartották a korábbi fragmentációs szintet. A számos kis parlamenti párt jelenléte ugyanakkor nem csupán az össz-fragmentációt tartotta fenn, hanem az ellenzék fragmentációját is, megakadályozva, hogy egy egységes ellenzék intézményének a létrehozását. A pártok között nem csupán ideológiai szinten hiányzott az összhang, hanem a programok szintjén is. Ez a hiányosság mindkét blokkban jelen volt, így a kormányzást is megnehezítette, szélsőséges esetekben ellehetetlenítette.

A politikai átalakulást követően az ellenzék már nem a megegyezés lehetőségét kereste a kormánnyal, mint az első Köztársaság idején, hanem a kormány parlamenti ellenőrzésének lehetőségét, tevékenységének kritizálását, s saját, alternatív programjának bemutatását.

Az 1990-es évek “consociativismo”-tól való eltávolodásának elemzésekor két másik tényezőt is meg kell említeni: a házelnökök megválasztásáról szóló *gentleman agreement* felrúgását, vagyis annak a gyakorlatnak a megszüntetését, hogy a házelnököket mindig az ellenzéki frakciók soraiból választják. A másik tényező a parlament belső szerveinek elnöki székeibe

⁷⁰ Salvatore Curreri, Carlo Fusaro: Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione, in “Il Filangieri – Quaderno 2007”, Napoli, Jovene, 2008. 260-261. o.

⁷¹ A blokkolt demokrácia az első Köztársaság politikai helyzetét jelentette, amelyben a Democrazia Cristiana-nak nem volt reális ellenfele, ugyanis az egyetlen másik párt, amely választási sikereivel kormányozhatott volna, a Kommunista Párt volt, amely azonban a convention ad excludendum elv miatt soha nem kerülhetett kormányra.

választott ellenzéki képviselők megválasztása volt.⁷²

1994-től a parlament mindkét házában élére kormánypárti képviselőt választottak. Ez a változás jogilag nem módosította a házelnöki tisztség *super partes* jellegét, de felvetett egy kérdést, vagyis, hogy ez az új gyakorlat befolyásolni fogja-e a parlamenti többség és az ellenzék közti kapcsolatot a programok megvalósításában, vagy sem? A házelnöki tisztség fő jellemzői a pártatlanság és a semlegesség. A pártatlanság alapján a házelnök nem részesíthet előnyben semmilyen politikai erőt sem, a semlegesség következtében pedig a házelnöknek bármilyen természetű érdekekkel szemben közömbösnek kell maradnia.

A házelnök kötelező pártatlanságával kapcsolatban egyetértés volt a politikai erők között, azonban a vélemények már megoszlanak abban a tekintetben, hogy semlegesnek is kell-e lennie. Én úgy vélem, hogy az angol modellhez hasonló *speaker* intézménye nem csupán hasznos lenne az olasz politikai rendszerben, hanem egyben nélkülözhetetlen is a parlament jobb és hatékonyabb működéséhez. A tisztséget betöltő személy pártatlanságának és semlegességének garantálásához azonban olyan átfogó reformra lenne szükség, amely növelné a tisztség megválasztásához szükséges szavazati arányt, ezzel garantálva a politikai erők széles konszenzusát.

Az 1996-1999 között elfogadott házszabály-reformok legfontosabb innovációja az ellenzékre vonatkozóan az ellenzék fogalmának házszabályba való beépítése volt, normatív szintre emelve ezzel az intézményt, s megkülönböztetve azt az egyszerű parlamenti kisebbségtől.⁷³

A házszabály-reformok fő célja a parlament működésének biztosítása és a politikai döntéshozók felelősségvállalásának megteremtése volt. A célkitűzések eléréséhez két fő területen volt szükség előrelépésekre. A parlamenti többséget képessé kellett tenni politikai programjának hatékony megvalósítására, illetve az ellenzék számára lehetőséget kellett teremteni arra, hogy a kormányzati döntésekkel való egyet nem értését kifejezhesse, valamint alternatív javaslatok terjeszthessen be.

A reformok új eljárási kompetenciákat biztosítottak az ellenzék számára, amely így formálisan is a kormány alternatívájaként léphetett fel a parlamenti munkában. Bevezették a Törvényhozási bizottságot, amelynek összetételét paritásos alapon határozták meg, vagyis tagjai egyforma arányban képviselték a parlamenti többséget és az ellenzékét. Továbbá a reformok lehetővé tették, hogy a bizottság vizsgálatát a szakbizottságok tagjainak kisebbsége is kezdeményezhette, növelve ezzel az ellenzék ellenőrzési eszköztárát. Az új szabályozás

⁷² A választásokért felelős junta, a RAI felügyelőbizottsága és a szolgáltatásokért felelős parlamenti bizottság. Vincenzo Lippolis: *Partiti, maggioranza, opposizione*. 102-108. o.

⁷³ A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 3. bekezdés, 26. cikk, 1. bekezdés, 92. cikk, 1. bekezdés.

értelmében bármely bizottság tagjainak húsz százaléka folyamodhat a Törvényhozási bizottsághoz jogszabály-tervezetek véleményezéséért.⁷⁴ Továbbá minden frakcióvezető kérhet információkat, magyarázatokat és további dokumentumokat az adott törvénytervezetért felelős minisztertől, miniszterektől vagy a Számvevőszéktől.⁷⁵

Emellett a reformok bevezették a kisebbségi jelentéstevők intézményét a jogalkotási eljárásokban,⁷⁶ s delegáló frakciójuk számbeli nagyságának arányában meghatározott időt biztosítottak számukra a vitában.⁷⁷ Továbbá megadták a lehetőséget, hogy a jelentéstevők kérdést intézhessenek a kormányhoz a javasolt tervezet következményeire vonatkozóan, amelyre a kabinet köteles válaszolni.⁷⁸ Ez az újítás jelentős szerepet biztosít az ellenzéknek az alternatív javaslatok és a módosító-indítványok megfogalmazásának és bemutatásának szakaszában, a szavazásokat megelőzően.

Az eljárási szinten a reformok eltávolodtak az egyhangú szavazatot igénylő rendszertől a parlamenti program és napirend elfogadásnál.⁷⁹ Bár ez a változás csökkentette az ellenzék súlyát ezen a területen, megszüntetve korábbi vétőjogát, ugyanakkor az új szabályozás garanciákat is biztosított számára azáltal, hogy a napirendre tűzött témák, vagy a rendelkezésre álló idő egyötödét a házelnöknek fenn kell tartania az ellenzék javaslatai számára. A reformok továbbá azt is bevezették, hogy az ellenzék által kezdeményezett törvénytervezetekre vonatkozó napirendi pontok minden esetben az ülések elejére kell, hogy kerüljenek. További, az ellenzék számára garanciákat biztosító változás, hogy a reformok értelmében csak a rendelkezésre álló idő maximum fele fordítható a kormányrendeletek törvénnyé alakítási eljárásaira.⁸⁰ Ezen új rendelkezéseknek köszönhetően az ellenzék láthatóbbá és aktívabbá válhatott a parlamenti munkában.⁸¹

Az 1996-1999-es reformok fontos előrelépést tettek (radikálisabbakat a Képviselőházban és mérsékeltébbeket a Szenátusban⁸²) a másik kedvelt obstrukciós eszközök visszaszorítása

⁷⁴ A Képviselőház házszabálya 16-bis cikk, 4. bekezdés.

⁷⁵ A Képviselőház házszabálya 148. cikk, 1. bekezdés.

⁷⁶ A reformok létrehozták 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. A Szenátus házszabálya még szélesebb jogokat biztosított számukra, mivel megadta a lehetőséget, hogy a kisebbségi jelentéstevők minden törvénytervezethez egy alternatív tervezetet nyújtsanak be a szakbizottsági vizsgálat során.

⁷⁷ A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 10. bekezdése.

⁷⁸ A Képviselőház házszabálya 86. cikk, 5. és 6. bekezdés.

⁷⁹ A Képviselőház házszabálya 23. cikk, 6. bekezdés.

⁸⁰ A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 3. bekezdés.

⁸¹ A Képviselőház házszabálya 23. cikk, 6. bekezdés.

⁸² A Szenátus házszabálya nem tartalmaz semmilyen megszorító korlátozást a módosító-indítványokra vonatkozóan, sőt, lehetővé teszi, hogy a Képviselőházban benyújthatatlannak minősített módosítókat

érdekében is, azáltal, hogy korlátozták a módosító-indítványok nagyszámú benyújtásának lehetőségét és részletesebben szabályozták a határozatképességre vonatkozó rendelkezést.⁸³

A módosító-indítványokra vonatkozóan a reformok egyrészt benyújthatósági kritériumokat vezettek be, másrészt lehetetlenné tették a házelnöki jogkörökkel való visszaéléseket, mivel kimondták, hogy a házelnök nem törölheti az összes ellenzéki javaslatot, s garantálták, hogy az ellenzék által legfontosabbnak ítélt módosító-indítványokat mindenképpen szavazásra kerülnek.⁸⁴

Az ellenőrző és vizsgáló funkciók esetében is fontos előrelépéseket hoztak a reformok. Az 1983 óta létező azonnali kérdések órájának intézményét módosították, működését folyamatosabbá tették, elméletben garantálva a miniszterelnök gyakoribb részvételét, s bevezették az ülések televíziós közvetítését.⁸⁵ Bevezették továbbá a miniszterek azonnali kérdések órájának intézményét a szakbizottságokban is,⁸⁶ illetve a sürgősségi interpellációkat, amelyek korábban csak a Szenátusban léteztek.⁸⁷

Összességében az 1996-1999-es reformok a kormány és parlamenti többségének eszköztárát és lehetőségeit bővítették annak érdekében, hogy politikai programjukat megfelelő időkereteken belül meg tudják valósítani. A változások ugyanakkor elősegítették az alternatív kormányzás modellje felé való elmozdulást. Mindezek mellett nagyobb láthatóságot biztosítottak az ellenzék számára és növelték az ellenzék tudatosságát saját intézményi szerepét illetően. Ahhoz azonban, hogy az olasz parlamenti ellenzék a törvényhozási ciklus egésze alatt valódi alternatívaként funkcionáljon, nem csupán az alkotmányreform hiányzott, hanem a politikai akarat is.

4.3. Házsabályi reformjavaslatok az ellenzékre vonatkozóan 2000 és 2008 között

Ahogy arra már kitértem, a 14. és 15. törvényhozási ciklusban, a parlamenti házsabályra vonatkozó módosító-indítványok a parlamenti intézmények és eljárások racionalizálását és

beterjesszék a szenátusi eljárás során.

⁸³ A határozatképességhez szükséges képviselői jelenléte az Alkotmány 64. cikkének 3. bekezdése határozza meg.

⁸⁴ A Képviselőház házsabálya 85-bis cikke, 1. bekezdése.

⁸⁵ Az azonnali kérdések óráját minden szerdán megrendezik, a kedden délig írásban beterjesztett kérdésekkel. A Képviselőház házsabálya 135-bis. cikke.

Bár az intézmény hatékony eszköze lehetne a kormány parlamenti ellenőrzésének, az a tény, hogy miniszterelnök még soha sem vett részt az azonnali kérdések óráján, jelentősen csökkenti az intézmény értékét és hatékonyságát.

⁸⁶ A bizottsági azonnali kérdések órája nem túl gyakran használt eszköz. A 14. törvényhozási ciklusban 1651 kérdést tettek fel ilyen formában, a 15. ciklusban 760-at, míg a 16. ciklusban 880-at.

⁸⁷ A sürgős interpellációt a frakcióvezetők, vagy harminc képviselő nyújthat be. Egy beterjesztő havonta két interpellációt kezdeményezhet.

revitalizálását, egy ellenzéki státútum kidolgozását, illetve a parlamenti fragmentáció csökkentését célozták.

Bár ebben a két törvényhozási ciklusban beterjesztett hárszabályi módosító-idítványok nem tartalmaztak közvetlen érdemi javaslatokat az ellenzékre vonatkozóan,⁸⁸ terjesztettek be olyan alkotmányerejű törvénytervezeteket, amelyek elfogadásuk esetén befolyásolták volna a parlamenti ellenzék intézményét.⁸⁹

4.4. A 16. törvényhozási ciklusban bemutatott reformjavaslatok az ellenzékre vonatkozóan

A 16. törvényhozási ciklusban beterjesztett módosító-indítványok elméletben elfogadták a parlamenti ellenzék formális intézményesítésének szükségességét. A gyakorlatban ez azonban azt jelentette volna, hogy a parlamenti többségnek “le kellett volna mondanía” bizonyos eszközökről, kompetenciákról a politikai ellenfelei számára. Erre azonban a parlamenti többséget birtokló Szabadság népe frakció kevés hajlandóságot mutatott, annak ellenére, hogy elvben támogatta ezt a változtatást.

A beterjesztett javaslatok és azok vitájának másik problémája az volt, hogy a politikai erők oly mértékben nem tudtak kompromisszumot kötni, hogy számos frakció több javaslatot is beterjesztett, amelyek több ponton is ellentmondtak egymásnak (például a Demokrata Párt frakciója), míg volt olyan frakció, amely a frakción belüli ellentétek miatt be sem terjesztett javaslatot, s hivatalosan állást sem foglalt a témában.

A helyzetet tovább nehezítette, hogy a parlament két háza között sem volt megfelelő koordináció a témában és a javaslatok között.

A javaslatok legtöbb közös pontja a célok meghatározásában volt. A módosító-indítványok többsége a kormány parlamenten belüli megerősítése mellett, az ellenzék átszervezését és eszközeinek megerősítését tűzte ki célul, annak érdekében, hogy garantálja a megfelelő intézményeket az ellenzék két fő funkcióját, az ellenőrzét és az alternatív javaslatok megtételét.

Ez utóbbi megvalósítása ugyanakkor nehéz, mivel sem az ellenzék vezetője, vagy szóvivője, sem az árnyék-kormány könnyen realizálható egy tökéletes kétkamarás rendszerben, ahol a parlament mindkét ága bizalmi kapcsolatban van a kormánnyal, s ahol az egyik házba, a

⁸⁸ A A.C., XIV. Leg, Doc. II., n. 10. javaslat közvetett pozitív hatással bír az ellenzékre nézve, mivel javasolja a junták összevonását és egységesítését és kimondja ezen új intézmény paritásos összetételét.

⁸⁹Például: Camera n. 3531 Monaco, n. 3584 Chiaramonte ed altri, n. 3684 Mantini. Lásd bővebben: Salvatore Curreri: Riforme regolamentari e futuro del Parlamento. *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 4. 780. o.

Szenátusba az ellenzék vezetője nem rendelkezik belépési joggal, lévén, hogy annak nem tagja. További problémát jelent, hogy az ellenzék ilyen jellegű intézményrendszere csak kétpártrendszerben működőképes,⁹⁰ annak ellenére, hogy önmagában a kétpártrendszer léte még nem elégséges feltétel az intézmény kialakításához és fenntartásához.

A következőkben a két legnagyobb frakció, a Szabadság népe és a Demokrata Párt módosító-indítványainak (A.C., XVI leg., Doc. II. n. 3.; A.C., XVI leg., Doc. II. n. 9.) azon javaslataira fókuszálok, amelyek az ellenzék és annak eszköztárát érintették.⁹¹

Bár a javaslatok fontos előrelépést jelentenek az ellenzék vezetőjének és intézményesítésének szempontjából, nem foglalkoznak azokkal az intézményekkel, amelyek megfelelő garanciákat biztosítanak az ellenzék számára, úgy mint az ellenzék Alkotmánybírósághoz fordulásának joga, s a belső parlamenti szabályok ellenőrzésének joga.

4.4.1. A Szabadság népének javaslata

A Szabadság népe javaslatának alap gondolata az volt, hogy a kormány parlamenten belüli megerősítésével párhuzamosan ki kell dolgozni az ellenzék státútumát is, amely lehetővé tenné, hogy az ellenzék megfelelően végezhesse fő parlamenti feladatait, a kormány ellenőrzését és alternatív javaslatok beterjesztését.

Ezen koncepció alapján, a javaslatok bevezették volna az ellenzék vezetőjének, illetve az árnyék-miniszterek intézményét, s mindkét tisztséget betöltő politikusok számára különböző kiváltságokat biztosítottak volna. Az ellenzék vezetője nem csupán saját pártját, frakcióját képviselte, hanem azokat is, amelyek tagjai megválasztották őt. Az új ellenzéki képviselet bevezetése ugyanakkor nem szüntette volna meg az egyes frakcióvezetők képviseleti jogát, azok azzal párhuzamosan működtek volna. A javaslatok értelmében az új tisztségviselőket a kormány megválasztásától számított nyolc napon belül meg kellett volna választani.⁹²

Az ellenzék hatékony működéséhez szükséges eszközök biztosítására a javaslatok, a parlamenti program témáinak egy részét fenntartották volna az ellenzék számára, különböző kiváltságokat biztosítva számára a vitákban,⁹³ a módosító-indítványok benyújtásánál,⁹⁴ bevezetve a tényfeltáró vizsgálatok kezdeményezésének a jogát⁹⁵, s annak lehetőségét, hogy

⁹⁰ Mint például a brit rendszer.

⁹¹ A Szabadság népe által beterjesztett másik módosító-javaslat, amelyet a 3.4.1. pontban elemeztem nem tartalmaz az ellenzékre vonatkozó rendelkezéseket.

⁹² A.C., XVI leg., Doc. II. n.3.; A.S., XVI leg., Doc. II., n.6.

⁹³ A.C., XVI leg., Doc. II. n.3. 37. cikke, 1-bis bekezdése.

⁹⁴ A.C., XVI leg., Doc. II. n.3. 86. cikke, 5-ter bekezdése.

⁹⁵ A.C., XVI leg., Doc. II. n.3. 144. cikke, 4-bis bekezdése.

kérjék a plenáris ülés élő televíziós közvetítését.⁹⁶

4.4.1. A Demokrata Párt javaslata

A Demokrata párt javaslata számos garanciát és új eszközt nyújtott volna a parlamenti ellenzék számára, azonban nem tartalmazott semmilyen konkrét utalást az ellenzék intézményesítésére, mert indoklása szerint ezt csak alkotmány-reform által lehetne megvalósítani.

Továbbá a dokumentum kimondta, hogy az árnyék-kormány intézménye, amelyet a Szabadság népe javasolt, s amely megvalósítására Walter Veltroni kísérletet is tett 2008-ban, téves és egyben veszélyes is egy olyan elnöki típusú, vagy pseudo-elnöki típusú alkotmányos rendszerben, mint az olasz.⁹⁷

A Demokrata Párt garantálta volna az ellenzék számára a házszabályért felelős junta⁹⁸ és a közkiadások ellenőrzésért felelős bizottság⁹⁹ paritásos összetételét, valamint a Törvényhozási bizottság elnöki tisztségét.¹⁰⁰

A parlamenti programozásban különböző garanciákat biztosított volna az ellenzéki javaslatoknak, illetve a kisebbségi jelentéstevők számára megfelelő hozzászólási lehetőséget mind a plenáris vitában,¹⁰¹ mind a szakbizottsági vizsgálatok során.¹⁰²

A javaslat revitalizálta volna az azonnali kérdések órájának intézményét,¹⁰³ bevezette volna a tényfeltáró vizsgálatok intézményét¹⁰⁴ és újraszabályozta volna a törvénytervezetek előzetes vizsgálati eljárásait.¹⁰⁵

5. Következtetések

A parlament és a kormány közti kapcsolat, s annak változása az elmúlt három évtizedben kutatásom alapján összhangban van a prezidencializációval, vagyis a kormány és a miniszterelnök egyre aktívabb és meghatározóbb résztvevőjévé vált a parlamenti munkának. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a végrehajtó hatalomnak és vezetőjének a megerősödése a törvényhozó hatalommal szemben sajátos jegyeket is hordoz Olaszországban. A jelenség

⁹⁶ A.C., XVI leg., Doc. II. n.3. 63. cikke, 1. bekezdése.

⁹⁷ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9.

⁹⁸ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 16. cikke.

⁹⁹ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 124-bis cikke.

¹⁰⁰ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 16-bis cikke.

¹⁰¹ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 24. cikke.

¹⁰² A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 77. cikke, 4. bekezdése.

¹⁰³ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 135-bis cikke, 4-bis bekezdése.

¹⁰⁴ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 144. cikke, 4-bis bekezdése.

¹⁰⁵ A.C., XVI leg., Doc. II. n.9. 79. cikke.

kialakulásának és az adott irányba való eltolódásának több kiváltó oka is van. Ezek közül a legfontosabb az, hogy annak ellenére, hogy az Alkotmány meghatározta a kormány és a parlament közti erőviszonyokat (amely kiegyensúlyozatlan a parlament javára), nem racionalizálta a parlamentéris rendszert. Továbbá az Alkotmány elfogadását követően nem dolgozták ki és határozták meg törvényi úton a végrehajtó hatalom stabilizációjának mechanizmusait. Mindezek miatt, az egyébként sem könnyű szimmetrikus kétkamarás rendszerben a kormánynak nem voltak megfelelő eszközei és jogalkotási intézményei, amelyek segítségével hatékonyan részt tudott volna venni a parlamenti munkában. Természetesen a végrehajtó hatalom tevékenységét tovább nehezítette az ország különleges politikai helyzete a második világháború után.

Az említett szükséges rendelkezések hiánya következtében a hárszabályoknak különösen meghatározó szerep jutott és jut mind a mai napig, mind a parlament, mind a kormány működési részleteinek szabályozásában. Emiatt a hárszabályok elemzése elengedhetetlen a két hatalmi ág közti erőviszonyok változásának vizsgálatakor.

Ahogy a tanulmányban bemutattam, a Köztársaság első nehéz évtizedeit követően, az 1980-as évektől a hárszabály reformjai arra törekedtek, hogy biztosítsák a kormány és parlamenti ellenzéke számára azokat a megfelelő eszközöket, amelyek segítségével képesek politikai programjuk parlamenti megvalósítására és az ellenzék obstrukciós tevékenységének visszaszorítására.

A kormányozhatóság szintjének növelése érdekében hozott intézkedések és a “consociativo” rendszertől való eltávolodásra tett lépések következményeként a kormány megerősödött a parlamentben, bár nem érte el a kívánt hatékonysági szintet. Eközben az ellenzék sem tudta létrehozni a számára oly szükséges státútumot a hárszabályi reformok által bevezetett kiváltságai ellenére sem.

A politikai átmenet első éveit követően, az 1990-es években az 1996-1999-es hárszabály-reformok a parlament megerősítését tűzték ki célul a kormány-parlamenti többség és az ellenzék közti feladatmegosztás által, jelentősen kibővítve ugyanakkor az ellenzék eszköztárát.¹⁰⁶ Bár a reformok megerősítették az ellenzék ellenőrzési és alternatíva állítási szerepét, nagyobb láthatóságot biztosítva számára a parlamenti munkában, nem vezettek be egy megfelelő ellenzéki státútumot és ezáltal nem módosították jelentősen a hatalmi ágak közti egyenlőtlen erőviszonyokat.

Ez a helyzet a reformokat követő években tovább súlyosbodott, mivel sem a kormány-

¹⁰⁶ Salvatore Curreri: Riforme regolamentari e futuro del Parlamento. 777. o.

parlamenti többség, sem az ellenzék nem tudott élni maximálisan az új jogaival és eszközeivel, a hiányzó intézményi kultúra következtében.

A XXI. század első évtizedében, a konfliktusos “bipoláris” rendszer konszolidációja időszakában az olasz parlament fokozatosan vesztett törvényhozásban betöltött szerepéből, nem csupán a kormány térnyerése következtében - amely már nem csupán az uniós jogszabályalkotásban öltött testet -, hanem a központi állam és a régiók közti jogalkotási kompetenciák megosztásának 2001-es reformja miatt is.

Az utóbbi években a megfelelő eszközök hiányában a kormányok a már rendelkezésükre álló eszközöket használták, több esetben nem megfelelő módon, “hatékony” működésük biztosítására. A sürgősségi kormányrendeletek intézményével való visszaélések, a delegált hatáskörben, a parlament bírói felhatalmazásával elfogadott törvényerejű rendeletek elfogadása, a törvénytervezetek plenáris vitájának megkezdése azelőtt, hogy a kijelölt szakszabályalkotók befejezték volna a tervezetek vizsgálatát, a maxi módosító-indítványok és a bizalmi szavazással egybekötött végszavazások intézményének gyakori használata¹⁰⁷ súlyosbították az intézményi helyzetet.

Annak ellenére, hogy a 16. törvényhozási ciklusban jelentős aktivitást mutattak a parlamenti frakciók a házszabály-reformjával kapcsolatban, számos módosító-indítványt terjesztettek be a parlament mindkét házában, jelentős eredmények nem születtek, a parlament nem fogadott el átfogó reformot.

Az olasz parlament házszabályának reformja azonban elengedhetetlen a politikai rendszer működésképesége és hatékony működése miatt. Szükség van a végrehajtó hatalom megerősítésére oly módon, hogy az képes legyen a parlament megkerülése, kijátszása nélkül is politikai programjának a megvalósítására. De ugyanilyen nagy szükség van az ellenzék megerősítésére is, egy ellenzéki státútum kidolgozására, amely biztosítaná a megfelelő garanciákat feladatai és parlamenti szerepe ellátásához.

Szükség van egy strukturális átalakításra, amely garantálná a politikai rendszer szereplői és intézményei számára a saját funkcióikat, az azok ellátásához szükséges megfelelő eszközöket. Így a kormány birtokolná a végrehajtó hatalmat, s politikai programja megvalósításának lehetőségét, miközben a parlament birtokolná a törvényhozó hatalmat és az ellenzék segítségével a kormány munkájának ellenőrzését is végezné.

¹⁰⁷Salvatore Curreri: Riforme regolamentari e futuro del Parlamento. 773. o.

Táblázat 1. A kormány megerősítésére tett javaslatok a házszabályra vonatkozó módosító-indítványokban

	Hatályos házszabály	A. C., XVI Leg., Doc. II. n. 3. (A Szabadság Népeinek javaslata)	A. C., XVI leg., Doc. II. n. 14. (A Szabadság Népeinek javaslata)	A. C., XVI leg., Doc. II. n.9. (A Demokrata párt javaslata)
Fő célok	-	A kormány parlamenti pozíciójának megerősítése.	A törvényjavaslatokra vonatkozó eljárások átalakítása.	A kormány parlamenti tevékenységének racionalizálása, ugyanakkor a sürgősségi kormányrendeletekkel való visszaélések csökkentése.
Napirend	Törvényjavaslatot csak azután lehet a plenáris ülés napirendjére tűzni, hogy a házszabály 81. cikke által meghatározott határidőn belül elkészültek az adott javaslatról az illetékes szakbizottsági vélemények. (23. cikk, 5. bekezdés)	A javaslat nem érinti a témát.	A javaslat nem érinti a témát.	Törvényjavaslat legkorábban 45 nappal azután kerülhet a plenáris ülés napirendjére, hogy az illetékes szakbizottság megkezdte az adott javaslat vizsgálatát. (23. cikk, 5. bekezdés)
	A parlamenti program, amely a kormány indikációi és a parlamenti frakciók javaslatai	A javaslat kiterjesztené az időbeli korlátozást az összes	A javaslat nem érinti a témát.	A napirenden fel kell tüntetni mind, az ülések kezdetének és

TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0010

Tehetséggondozási rendszer és a tudományos-képzési műhelyek fejlesztése a Széchenyi István Egyetemen



	<p>alapján készül, tartalmazza azokat a témákat, amelyeket a ház vizsgálni fog, a témák fontossági sorrendjét, s azokat az időpontokat, amikor várhatóan napirendre kerülnek az adott témák a plenáris ülésen. A téma napirendre való kerülésének várható idejét a rendelkezésre álló időkeret és a témák komplexitásának megfelelően kell meghatározni. (23. cikk, 4. bekezdés)</p> <p>A parlamenti program elfogadását követően a házelnök újból összehívja a Frakcióvezetők Konferenciáját a háromhetes kalendárium elfogadása végett. A kormányt tájékoztatják az ülés időpontjáról. A kormány egy képviselője által részt vehet az ülésen. A kormánynak az ülés előtt legkésőbb 24 órával közölnie kell mind a házelnökkel, mind a frakcióvezetőkkel a saját álláspontját az adott témák tárgyalásának időpontjaival kapcsolatban. Legkésőbb 24 órával az ülés előtt bármelyik frakció megteheti hasonló javaslatait a kormány, a házelnök és a többi frakció felé. (24. cikk, 1. bekezdés)</p>	<p>eljárási formára. (24. cikk, 12. bekezdés)</p>		<p>végének időpontját, mind a szavazások idejét. (26. cikk, 1. bekezdés)</p>
<p>A parlament programját a Frakcióvezetők</p>	<p>A parlament programjában</p>	<p>A javaslat nem érinti a</p>	<p>A javaslat nem érinti a témát.</p>	

	<p>Konferenciája fogadja el. Az elfogadáshoz a Képviselőház háromnegyedének képviseletét ellátó frakciók vezetőinek támogatása szükséges. Amennyiben nincs teljes egyetértés a frakcióvezetők között, a házelnök azon témák számára, amelyeket azok a frakciók javasoltak, akik a végszavazásban nem támogatták a programot, az adott frakciók arányának megfelelően a fennmaradó időből biztosít lehetőséget.</p> <p>Amennyiben a Frakcióvezetők konferenciáján nem sikerül elérni a háromnegyedes többséget, a házelnök határozza meg a programot a 23. cikk 4. és 5. bekezdésében megfogalmazott kritériumok figyelembe vételével. (23. cikk, 6. bekezdés)</p>	<p>elsősorban a kormány által javasolt témáknak kell helyet kapnia. A házelnök a programban megjelenő témák egyharmadát a parlamenti frakcióknak tartja fenn. Ennek az egyharmadnak a felére az ellenzék vezetője tehet javaslatot, a másik felére pedig a pártok, parlamenti számarányuknak és a rotációs kritériumnak megfelelően. (23. cikk, 6. bekezdés)</p>	<p>témát.</p>	
<p>A hatályos házszabály nem foglalkozik a témával.</p>	<p>A miniszterelnök egy törvényjavaslat parlament elé terjesztésekor kinyilváníthatja a házelnök felé, hogy az adott tervezet elsőbbséget élvez, mivel célja a kormányprogramja</p>	<p>A javaslat nem érinti a témát.</p>	<p>A javaslat nem érinti a témát.</p>	<p>A jogszabálytervezet vitáját olyan módon kell megszervezni, hogy a végszavazást le lehessen bonyolítani a sürgősség kinyilvánítását követő 30 napon belül. (24. cikk, 12-bis</p>

		<p>megvalósítása. (25-bis cikk, 1. bekezdés)</p> <p>Ebben az esetben a parlamentnek 30 napon belül be kell fejeznie a jogszabálytervezet tárgyalását és meg kell tartania a zárószavazást. (25-bis cikk, 3. bekezdés)</p>		<p>bekezdés)</p>
Vita	<p>A 39. cikk 1. bekezdésében meghatározott idő megduplázódik a bizalmali szavazással egybekötött voksolást igénylő tervezetek, illetve a bizalmatlansági indítványok esetében, illetve 45 percre növekszik alkotmányerejű törvénytervezetek, delegált hatáskörben elfogadott rendeletek, választási jogot érintő tervezetek és nemzetközi szerződések ratifikációja esetében.</p> <p>Minden esetben ugyanakkor a házelnök növelheti a hozzászólás időtartamát bármelyik képviselő esetében, amennyiben a téma fontossága ezt indokoltá teszi. (39. cikk, 5. bekezdés)</p> <p>Minden képviselő csak egyszer szólalhat fel egy</p>	<p>A javaslat nem érinti a témát.</p>	<p>A javaslat eltörli a 39. cikk 5. bekezdését, s csökkenti a képviselők hozzászólásának időtartamát húsz percről tíz percre. (85. cikk, 2. bekezdés)</p>	<p>A javaslat csökkenti a képviselők hozzászólásának időtartamát húsz percre, de kimondja, hogy ez a tíz perc megduplázható alkotmányerejű törvénytervezetek, delegált hatáskörben elfogadott rendeletek, választási jogot érintő tervezetek és nemzetközi szerződések ratifikációja esetében, amennyiben a kormány, vagy egy frakció az adott tervezetnek különleges</p>

	tervezet vitájában (amennyiben a házelnök másként nem rendelkezik), s hozzászólása nem haladhatja meg a húsz percet. (85. cikk, 2. bekezdés)			politikai fontosságot tulajdonít. (85. cikk, 2. bekezdés)
A szavazási rend megváltoztatása	A hatályos házszabály nem foglalkozik a témával.	A kormány az elsőbbséget élvező törvénytervezetek, a költségvetés, a pénzügyi törvény és a közkiadásokra vonatkozó jogszabályok esetében a parlamenti eljárás során kérheti, hogy először az ő javaslatáról szavazzanak az adott cikkekre vonatkozóan. Amennyiben a kormány javaslatát a parlament elfogadja az összes arra a cikkekre vonatkozó benyújtott módosító-indítvány automatikusan tárgytalannak minősül. (85. cikk, 9. és 10. bekezdés)	A javaslat nem érinti a témát.	A javaslat nem érinti a témát.

Jogalkotási eljárások

<p>a) a kormány által kezdeményezett sürgősségi rendeletekre vonatkozó különleges eljárások</p>	<p>A hatályos házszabály nem foglalkozik a témával.</p>	<p>A javaslat különleges eljárást biztosít azon kormányzati kezdeményezésű jogszabálytervezeteknek, amelyek a kormányprogram megvalósításának részét képezik. A parlament ezen tervezetek esetében garantálja, hogy az eljárás a tervezet szakbizottságokhoz való beterjesztésétől számított hatvan napon belül lezárul. (25-bis cikk)</p>	<p>A javaslat nem érinti a témát.</p>	<p>A javaslat bevezeti a különleges eljárás intézményét („corsia preferenziale”-„elsőbbségi sáv”). A sürgősnek nyilvánított jogszabálytervezetek vitáját oly módon kell megszervezni, hogy a zárószavazást a sürgősnek nyilvánítástól számított harminc napon belül meg lehessen tartani. (24. cikk, 12-bis bekezdés)</p>
<p>b) A sürgősség kinyilvánítása</p>	<p>Minden parlamenti program esetében maximum öt jogszabály-tervezet nyilvánítható sürgősnek, amennyiben a program három hónapos időszakra vonatkozik és maximum három tervezet amennyiben a program két hónapra vonatkozik. Nem nyilváníthatóak sürgős jogszabály-tervezeteknek az alkotmányerejű törvények tervezetei, illetve a 24. cikk, 12. bekezdésében felsorolt tervezetek. (69. cikk, 3.</p>	<p>A javaslat nem változtat a hatályos 69. cikk 3. bekezdésén.</p>	<p>A javaslat törli a 69. cikk 3. bekezdését.</p>	<p>Nem nyilváníthatóak sürgősnek az alkotmányerejű törvények tervezetei, a választási jogra vonatkozó törvénytervezetek és a költségvetési törvény tervezetei. (69. cikk, 3. bekezdés)</p>

	bekezdés)			
c) Módosító- indítványo k benyújtása	A hatályos házszabály nem foglalkozik a „maxi” módosító-indítványok intézményével.	A javaslat nem teszi lehetővé „maxi” módosító-indítványok, s azon törvénytervezetek benyújtását, amelyeknek cikkei nem képeznek homogén egységet. (68-bis cikk)	A javaslat nem érinti a témát.	A házelnök nem benyújthatónak nyilvánítja azokat a módosító-indítványokat, amelyek teljes mértékben helyettesítenek egy egész cikket, vagy egy, vagy több cikket módosítanak anélkül, hogy a módosítások közt létezne nyilvánvaló jogi-logikai kapcsolat. (86. cikk, 1. bekezdés) Az illetékes szakbizottság és a kormány benyújthat módosító-indítványokat és új cikkeket a tervezethez mindaddig, amíg nem kezdődtek el az adott cikkről tartandó szavazásra vonatkozó deklarációk. Harminc képviselő, vagy egy,

				vagy több frakcióvezető (akik egyedül, vagy együttesen legalább harminc parlamentert képviselnek) módosító-indítványokat nyújthatnak be a fent említett indítványokhoz és új cikkekhez a házelnök által meghatározott időkereteken belül, de legfeljebb három órával a szavazás megkezdése előtt. (86. cikk, 5. bekezdés)
--	--	--	--	---

Táblázat 2. Az ellenzék rendelkezésére álló eszközök a házszabály módosító-javaslatában

	Hatályos házszabály	A. C., XVI leg., Doc. II. n. 3. (a Szabadság népének javaslata)	A. C., XVI leg., Doc. II. n.9. (A Demokrata párt javaslata)
A parlamenti ellenzék intézménye	A hatályos házszabály nem foglalkozik a témával.	A javaslat bevezeti az ellenzék vezetőjének intézményét, s az ellenzéki frakciók vezetőihez képest kiváltságokat (ellenőrzési eszközöket és garanciákat) biztosít számára. Bevezeti továbbá az árnyék-miniszterek intézményét, s kiváltságos szerepet biztosít számukra a szakminiszterek kompetenciájába tartozók témák vizsgálatánál. Növeli az ellenzék rendelkezésére álló pénzügyi keretet és humán erőforrást. (15-ter cikk)	A javaslat nem érinti a témát.
Az ellenőrzési feladatot végző szervek paritásos alapú összetétele	A hatályos házszabály nem foglalkozik a témával.	Azon parlamenti szervek esetében, amelyek nem hoznak nagy horderejű döntéseket, s garanciális feladatokat látnak el (Választási junta, amely a választási eljárás jogszerűségét vizsgálja, valamint a Mentelmi joggal foglalkozó junta, amely engedélyezi a képviselők ellen indítandó büntető eljárásokat, illetve a Közpénzek felhasználását ellenőrző Bizottság) (17. és	A javaslat a 16. cikk módosításával megváltoztatja a Házszabályért felelős junta összetételét. A junta továbbra is 10 tagú marad, de paritásos tagságúnak kell lennie. A javaslat továbbá megerősíti az ellenzéket a Törvényhozási Bizottságban, mivel kimondja, hogy a bizottság elnökének az ellenzék képviselőjének kell lenni. (16-bis cikk)

		124- <i>bis</i> cikkek)	
A parlamenti munka programozása	A parlament programját a Frakcióvezetők Konferenciája fogadja el. Az elfogadáshoz a Képviselőház háromnegyedének képviseletét ellátó frakciók vezetőinek támogatása szükséges. Amennyiben nincs teljes egyetértés a frakcióvezetők között, a házelnök azon témák számára, amelyeket azok a frakciók javasoltak, akik a végszavazásban nem támogatták a programot, az adott frakciók arányának megfelelően a fennmaradó időből biztosít lehetőséget. (23. cikk, 6. bekezdés)	A parlament programjában elsősorban a kormány által javasolt témáknak kell helyet kapnia. A házelnök a programban megjelenő témák egyharmadát a parlamenti frakcióknak tartja fenn. Ennek az egyharmadnak a felére az ellenzék vezetője tehet javaslatot, a másik felére pedig a pártok parlamenti számarányuknak és a rotációs kritériumnak megfelelően. (23. cikk, 6. bekezdés, 24. cikk)	Azon jogszabály-tervezetek és indítványok, amelyek valamely ellenzéki frakció javaslatára szerepelnek a programban, s tárgyalásuk nem fejeződött be, automatikusan felkerülnek a következő programba. Azon témák esetében, amelyek valamely ellenzéki frakció javaslatára kerültek fel a programra, nem változtatható meg a napirendi sorrend, s nem halasztható el a vizsgálatuk, hacsak ezt nem a javaslatot betervező frakció kezdeményezi. A rendelkezésre álló időkeret elosztásánál a jogszabálytervezet ellenzéki árnyék-jelentéstevőjének biztosított idő nem lehet kevesebb, mint a kormánypárti jelentéstevőnek biztosított idő fele. A kormány által kezdeményezett, s sürgősnek nyilvánított jogszabály-tervezetek esetében a Frakcióvezetők Konferenciájának több időt kell biztosítania az ellenzéki

			frakcióknak, mint a kormánypártiaknak. (24. cikk)
Vita	A hatályos házszabály nem foglalkozik a témával.	Az ellenzék vezetőjének, vagy helyettesének minden esetben joga van a plenáris ülésen közvetlenül a miniszterelnök után hozzászólni a vitához. Az árnyék-kormány illetékes tagjának pedig joga van közvetlenül az illetékes szakminiszter után hozzászólni. (37. cikk, 1- <i>bis</i> bekezdés)	A javaslat nem érinti a témát.
Élő televíziós közvetítés	A hatályos házszabály nem foglalkozik a témával.	Az ellenzék vezetője havonta egy alkalommal kérheti a plenáris ülés televíziós élő közvetítését. (63. cikk, 1. bekezdés)	A javaslat nem érinti a témát.
A törvényjavaslat bizottsági vitájában való ellenzéki részvétel	A hatályos házszabály nem foglalkozik a témával.	A javaslat nem érinti a témát.	A javaslat minimum kvótát vezet be az ellenzék számára a törvényjavaslatok bizottsági vizsgálatában. (77. cikk, 4. bekezdés)
Kormánytól való információkérés	A jogszabály-tervezetek szakbizottsági vizsgálatakor az illetékes bizottság kérhet további adatokat és információkat a kormánytól annak érdekében, hogy a bizottság döntést	A jogszabály-tervezetek szakbizottsági vizsgálatakor az illetékes bizottság kérhet további adatokat és információkat a kormánytól annak érdekében, hogy a bizottság döntést tudjon hozni a tervezet	A javaslat a parlament ellenőrzési, vizsgálati jogát úgy szabályozza, hogy az erre a tevékenységre rendelkezésre álló idő egyharmadát az ellenzék számára biztosítja. (79. cikk)

	tudjon hozni a tervezet tartalmának minőségéről és hatékonyságáról. Ehhez az adott bizottság négy tagjának támogatása szükséges. (79. cikk, 6. bekezdés)	tartalmának minőségéről és hatékonyságáról. Ehhez az adott bizottság négy tagjának, vagy az árnyék-kormánynak a támogatása szükséges. (79. cikk, 6. bekezdés)	
Módosító-indítványok benyújtása	Az illetékes szakbizottság és a kormány benyújthat módosító-indítványokat és új cikkeket a tervezethez mindaddig, amíg nem kezdődtek el az adott cikkről tartandó szavazások. (86. cikk, 5. bekezdés)	Amennyiben a kormány a 86. cikk 5. bekezdése értelmében benyújtott módosító-indítványok, vagy új cikkek esetében az előzetes szavazási sorrend megváltoztatását kéri, az ellenzék vezetője kérheti a házelnöktől az adott módosító-indítványok és új cikkek vizsgálatnak az elhalasztását, annak érdekében, hogy az ellenzék reagálva az utólag benyújtott dokumentumokra alternatív javaslatokat tudjon kidolgozni. (86. cikk, 5-ter bekezdés)	Az illetékes szakbizottság és a kormány benyújthat módosító-indítványokat és új cikkeket a tervezethez mindaddig, amíg nem kezdődtek el az adott cikkről tartandó szavazások. Ezen új javaslatok vitáját azonban, csak a benyújthatóságuk verifikálását követő napon lehet megkezdeni. (86. cikk, 5. bekezdés)
Azonnali kérdések órája	Az azonnali kérdések órája hetente egyszer kerül megrendezésre. Minden háromhetes kalendáriumban az azonnali kérdések órájában a miniszterelnök, vagy helyettese két alkalommal, míg az illetékes szakminiszterek egy alkalommal	A javaslat érdemben nem változtat a 135-bis cikkben.	Amennyiben a miniszterelnök, vagy helyettese egy nappal az azonnali kérdések órája előtt írásban jelzi, hogy nem tud részt venni az ülésen, s távolmaradásának okát indokolja, vagy kéri az ülés elhalasztását, a házelnök dönthet az adott kérdés megvitatásának következő hétre való

	<p>vesznek részt.</p> <p>Az azonnali kérdések óráját megelőző napon déli 12 óráig minden frakció egy képviselője nyújthat be kérdést saját frakcióvezetőjén keresztül. (135-bis cikk, 1. és 2. bekezdések)</p>		<p>halasztásáról.</p> <p>Amennyiben a miniszterelnök, vagy helyettese írásban jelzi, hogy az új időpontban sem tud megjelenni, a házelnök a következő napra halasztja az ülést, mindaddig folytatva ezt, amíg a miniszterelnök, vagy helyettese meg nem jelenik. (135-bis cikk, 4-bis bekezdés)</p>
Interpelláció	<p>Az interpellálónak joga van maximum 15 percen felszólalni, s a kormány választ követően maximum tíz percen viszontválaszt adni, amelyben közli, hogy elégedett, vagy sem a kormányzati válasszal, s indokolja elégedettségének, illetve elégedetlenségének okát.</p> <p>A házelnöknek joga van több időt biztosítani az interpellálók számára, amennyiben az interpelláció tárgyát képező téma különösen nagy politikai relevanciával bír. (138. cikk, 1. bekezdés)</p> <p>A frakcióvezetők, vagy minimum harminc képviselő sürgősségi</p>	<p>A javaslat érdemben nem változtat az ide vonatkozó hatályos rendelkezéseken.</p>	<p>A javaslat csökkenti az egyes interpellációk idejét, öt percen maximalizálva azokat (138. cikk, 1. bekezdés) és növeli a havonta sürgősnek nyilvánítható interpellációk számát, háromra. (138-bis cikk, 1. bekezdés).</p>

	interpellációt nyújthat be. Minden frakcióvezető maximum két sürgős interpellációt nyújthatnak be egy hónapban, míg minden képviselő maximum egyet. (138- <i>bis</i> cikk, 1. bekezdés)		
Tényfeltáró vizsgálatok	A hatályos házszabály nem foglalkozik a témával.	Az ellenzék vezetője az illetékes szakbizottság elnökétől évente egy tényfeltáró vizsgálat megkezdését kérheti. (144. cikk, 4- <i>bis</i> bekezdés)	Az illetékes szakbizottság tagjainak egyharmada évente egyszer kezdeményezheti tényfeltáró vizsgálat indítását a bizottság elnökétől. (144. cikk, 4- <i>bis</i> bekezdés)

TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0010

Tehetség gondozási rendszer és a tudományos-képzési műhelyek fejlesztése a Széchenyi István Egyetemen

Bibliográfia

- 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 (eds), *The presidentialization of politics : a comparative study of modern democracies*. Oxford; New York: Oxford University Press. pp. 88-107
- 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. (eds) (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 Rolla, G. (ed), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*. Milano: Giuffrè. pp. 31-44
- Caretti, P. (ed). (2007): *Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*. Osservatorio sulle fonti 2006. Torino: Giappichelli.
- Carlassarre, (2004): Il Primo Ministro legislatore. In F. Bassanini (a cura di), *Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato*. Firenze: Passigli.
- Ceccanti, S. (1998): Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante". *Quaderni costituzionali*, a. XVIII, n. 1. pp. 157-172.
- Ciarlo, P. (2002): Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri. *Studi parlamentari e di politica costituzionale*. Anno 35 – n. 136-137. pp. 17-32.
- Curreri, S. (2008): Riforme regolamentari e futuro del Parlamento. *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 4. pp. 763-788.
- Curreri, S. & Fusaro, C. (2008): Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione. *Il Filangieri – Quaderno 2007*. pp. 243-285.
- 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. (ed) *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>, (22 gennaio 2010)
- Elia, L. (1970): Governo (forme di). In *Enciclopedia del diritto*. Milano: Giuffrè. pp. 634-675.
- Frosini, T. E., Bassu, C., & Petrillo, P. L. (eds). (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. (ed) *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano: Giuffrè pp.161-207.

TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0010

Tehetség gondozási rendszer és a tudományos-képzési műhelyek fejlesztése a Széchenyi István Egyetemen



- Gianfrancesco, E., & Lupo, N. (eds), *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. (eds) *Come chiudere la transizione*. Bologna: il Mulino.
- Horváth, J. (1997): Olaszország. In: *20. századi egyetemes történet. 1945-1995*. Budapest: Korona Kiadó.
- Ieraci, G. (1999): “*King in Parliament*”. *Note for a Conceptual Scheme of the Government-Parliament Relationship in Parliamentary Democracies*. Workshop: Il governo tra influenza partitica, regole istituzionali e capacità amministrative. Siena, 18-19 June 1999.
- Johnson, J. K. (2005): *The Role of Parliament in Government*. Washington, D.C., World Bank Institute.
- Lanchester, F. (2009): Tentativi di dialogo all’inizio della XVI Legislatura. In: F. Bassanini, R. Gualtieri, *Per una moderna democrazia europea. L’Italia e la sfida delle riforme istituzionali*. Firenze-Antella, Passigli.
- 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. (2007): Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario. In E. Gianfrancesco & N. Lupo (eds), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno* (Roma, 17 marzo 2006). Roma: Luiss University Press.
- Mazzoni Honorati, M. L. Il procedimento legislativo In: Labriola, S. (ed) (1999): *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano: Giuffrè, pp. 247-277.;
- Merlini, S. (2008): Nuove prassi nella formazione del governo. *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 3. pp.605-639.
- 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.
- Pasquino, G. (2007): Parlamento e Governo nell’Italia repubblicana. *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Anno XXXVII, n. 1. pp. 3-24.

- Piccirilli, G. (2009): Il procedimento legislativo nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari. *Osservatorio sulle fonti* n. 1/2009., pp. 53-61.
- Pizzorusso,(1996): Atti legislativi del Governo e rapporti fra poteri: aspetti comparatistici, in *Quaderni costituzionali*, 1996.
- Poguntke, T. (2000): *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?* ECPR Workshop “The Presidentialization of Parliamentary Democracies?”, Copenhagen, Aprile 2000.
- Poguntke, T., & Webb, P. (2005): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Rosa, F. (2008): Il Parlamento all’ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari. *Studi parlamentari e di politica costituzionale*. Anno 41, n. 159. pp. 17-38.
- Rosa, F. (2009): Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando? *Osservatorio sulle fonti* n. 1/2009. pp. 62-78.
- 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 (eds), *Il parlamento italiano 1946-1963* Napoli: Esi. pp. 281-386.
- Sartori, G. (2004): *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*. Bologna: Il Mulino.
- Stroppiana, L. (2000): La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?. *Quaderni costituzionali*, a. XX., n. 1. pp. 101-116.
- 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 hatályos házszabálya http://en.camera.it/4?scheda_informazioni=31
 A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 3. <http://www.camera.it/159>
 A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 9. <http://www.camera.it/159>
 A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 14. <http://www.camera.it/159>