

ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK ÉS ALAPÉRTÉKEK

AZ ALAPELVEK OSZTÁLYOZÁSA • A köztársasági olasz alkotmány tizenkét, a közjogi dokumentum egészét átható alapelv koherens rendszerbe foglalt csoportjával kezdődik. Az alapvető jogokat és kötelességeket, illetve az államszervezeti rendelkezéseket megelőző fejezetben az alkotmányozó atyák komoly politikafilozófiai és értéktartalommal rendelkező általános elvekben foglalták össze a társadalmi együttélésnek és a demokratikus politikai rendszernek a közösség egésze számára elfogadható alappilléreit, amelyek egymással is szoros összefüggésben állnak, továbbá az alkotmány egyes rendelkezéseit szintén szimbolikus keretbe foglalják. Az alkotmány tartalmazza az újkori alkotmányosság klasszikus alapelveit, illetve ezen túlmenően sajátos, az olasz jogrendszerre jellemző elveket rögzít. A 18. századi felvilgosodás politikafilozófiai törekvéseinek, majd a francia forradalomnak köszönhetően Európa-szerte megjelentek az alkotmányos kartákban azok a magas szintű értéktartalommal bíró alapelvek, amelyek mára már a jogállam klasszikus kritériumainak tekinthetők. Ilyen a népszuverenitás vagy a hatalommegosztás elve, az alapvető emberi jogok elismerése és védelme, a törvények uralma és az egyenjogúság elve.¹⁷⁴ Nincs ez másként az olasz köztársasági alkotmányban sem. Az alapelveknek és alapértékeknek ebbe a csoportjába tartozik a köztársasági államforma, a demokrácia, illetve a hatalmi ágak megosztása – amely *expressis verbis* nincs az alkotmány normatív szövegében, de egyes paragrafusaiból kiolvasható –, az emberi méltóság ún. perszonalista elve, illetve részben az egyenlőség diszkrimináció tilalmával összefüggő cikke. Ezzel párhuzamosan speciálisan az olasz jogrendszerre jellemző elvek a munka, illetve a szolidarista elv, amit az Alkotmánybírótság joggyakorlata az egyenlőség

¹⁷⁴ *Alkotmánytan* I. (szerk. Kukorelli István). Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 29–31. o.

materiális elvével kötött össze. Két további és jelentős jogszabályi változáson átesett elvek: a területi egység elve és a nemzeti identitás, továbbá a helyi autonómiák előmozdítása/elismerése és a közigazgatási decentralizáció. Ezen túlmenően az olasz alkotmány tartalmazza a pluralizmus elvét, a kulturális fejlődés, technikai és tudományos haladás védelmét, a kisebbségek védelmét, illetve a laicizmus elveit. Az első rész utolsó cikkelyeiben található a belső jogrendszernek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaihoz, illetve az Európai Unió jogrendszeréhez való viszonyára, valamint az állam szimbólumára – az olasz zászlóra – vonatkozó rendelkezés is.

A köztársasági alkotmány szerkezeti megoldása a második világháború után újdonságnak számított. A Statuto Albertino ugyan a dokumentum első részében tartalmazott néhány, az állam- és kormányformára, illetve a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyára vonatkozó általános elvet, továbbá a normaszöveg közepén rögzített polgári és politikai jogokat, az európai jogfejlődésben végbement változások, illetve a két világháború között a demokratikus politikai rendszerekkel szemben kiépülő totális diktatúrák arra ösztönözték az alkotmányozó atyákat, hogy alapvető szinten fogalmazzák újra az ember, a társadalom és az állam egymáshoz való viszonyát. Costantino Mortati jogrendszeréről írott könyvében maga is arra figyelmeztetett, hogy az újkori európai állam- és jogfejlődés abba az irányba mutat, hogy az alkotmány ismerje el az alapvető emberi jogokat, alkotmányos garanciákkal védje az állampolgárt az állami hatalom beavatkozásától, és tegye lehetővé az állampolgár politikai közéletben való egyenlő részvételét.¹⁷⁵

Az alkotmány szerkezete szempontjából fontos, hogy már a szövegezési munkálatok alatt elvetették a külön preambulum szükségességét. Ehelyett az alapelvek rövid és szabatos megfogalmazása mellett döntöttek, növelve azok súlyát az alkotmány normaszövegében.

Az alapelvek magas szintű értéktartalmuk mellett jogelméleti szempontból is meghatározóak. Az olasz közjogi gondolkodás a jogi normákat duálisan szemléli, amennyiben ezeket 1. a szabályok (*regola*), vagy 2. az alapelvek (*principi fondamentali*) általános fogalma alá sorolja. Az alapelvek általánosan megfogalmazott és materiális elemekkel rendelkező jogi normák, amelyek lehetővé teszik, hogy az alkotmányt nem csupán jogi dokumentumnak – normaszövegnek, a jogforrási hierarchia csúcsán álló jogszabálynak – nevezzük, hanem politikai és szociológiai értékeket/aspektusokat tükröző dokumentumnak. Az alapelvek szabályokkal szembe-

¹⁷⁵ Costantino Mortati: *Istituzioni di ordinamento giuridico*. Uo. 144–145. o.

ni sajátosságai, hogy szintetikus egységbe foglalják az emberi együttélés alapvető és védendő értékeit, illetve érdekeit.

Ebben a vonatkozásban az olasz Alkotmánybíróság 1988/1146. számú határozata alapján létezik az értékeknek egy legfelsőbb és megmásíthatatlan köre, amelyek nélkül az emberi társadalom és a demokratikus politikai rendszer megszűnne létezni.¹⁷⁶ A megváltoztathatatlanság kifejeződik az alkotmány normaszövegében explicit vagy implicit módon. Az előbbire példa az alkotmány 139. §-a, mint örökkévalósági klauzula, amely alapján a köztársaság államformája nem lehet alkotmányos revízió tárgya. Ebben a motívumban az a szándék fejeződik ki, hogy az 1946. június 2-i népszavazás eredményeként megszületett köztársaságot a demokrácia megmásíthatatlan alapértékének tekintik. Implicit módon a köztársaság örök voltából kiinduló, kiterjesztő jogértelmezés szerint nem semmisíthetők meg sem az 1. §-ban található demokratikus elv, sem a pluralizmus elve, amely alapja az egyesülési és gyülekezési szabadságnak, a politikai pártok létrehozásának, illetve a területi autonómiáknak, valamint a gondolat- és lelkiismereti szabadságnak. Nem semmisíthető meg a 2. §-ban a perszonalista és szolidaritáselvekben megfogalmazott megmásíthatatlan emberi jogok rendszere sem. Ezeket az AB-döntés a legfelsőbb értékek lényegéhez tartozó, ún. szilárd tartalomnak minősítette.

Ugyanakkor az elvek általános jellegével szemben annak konkrét tartalma a szabályokban ölt testet. Amíg az elvek a maguk absztrakt voltában feltétel nélkül érvényesülnek, nem állnak egymással hierarchikus viszonyban, addig konkrét szabályokban már konkurálhatnak egymással. Az összeütközés tárgya lehet egyfelől: I. ugyanazon jog különböző jogalanyok közötti élvezete, II. a különböző, nem homogén érdekek köre, vagy III. a védendő egyéni és közösségi érdekek megléte. Ebben az esetben az egymással konkuráló szabályok az olasz Alkotmánybíróság által kidolgozott speciális jogtechnikai megoldásban a jogok mérlegének – *bilanciamento dei diritti* – nevezett eljárásban három lépcsőben mérhetők össze:

- a törvényben megfogalmazott cél legitimitásának vizsgálata, azaz a törvény által védett jog vagy érdek legitim-e, vagy sem – *törvényi védelem legitimitásának megléte/hiánya*,
- törvény által kitűzött céllal összhangban áll vagy sem – *ésszerűség kritériuma*,

¹⁷⁶ *La costituzione esplicita. La Carta fondamentale della Repubblica spiegata Articolo per Articolo*. Esselibri–Simone, Nápoly, 2010. 21. o.

- arányosság követelménye: azaz a legkisebb áldozat árán kell a törvényben kitűzött célnak megvalósulnia – **arányosság** kritériuma.¹⁷⁷

Az alapelvek jogelméleti megközelítése szempontjából érdekes adaléknak tekinthető, hogy az olasz Alkotmánybíróság működésének kezdete, 1956 előtt, az alkotmány alkalmazásának első éveiben használták az előíró normák (*norme perceptive*) és a programnormák (*norme programmatiche*) közötti megkülönböztetést.¹⁷⁸ Ez arra utalt, hogy a rendes bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság előtti eljárásban az alapelveket nem alkalmazták közvetlenül, mivel azokat úgy értelmezték, hogy általános jellegű tartalmuk miatt a törvényhozás szerve irányában megfogalmazott iránymutatók (pl. az alkotmányban megfogalmazott egészséghez való jog olyan programnorma, amely feltételezi külön törvényhozói aktus meglétét, pl. a társadalombiztosítási törvény vagy az egészségügyi ellátásra vonatkozó törvény előíró normáit). A bíró a programnormákat jogszabály-értelmező tevékenysége keretei között legfeljebb iránymutatóként használhatta.

A modern alkotmányosság klasszikus alapelvei

A KÖZTÁRSASÁG, A DEMOKRÁCIA ÉS A HATALMI ÁGAK MEGOSZTÁSÁNAK ELVEI • Az alkotmányos alapelvek első csoportjába a politikai rendszer minőségét meghatározó elvek tartoznak. Rendszertani helyük szempontjából az olasz alkotmány sajátossága, hogy a köztársaság az átmeneti és záró rendelkezések előtti utolsó cikkelyben található, a demokrácia az első fejezet első paragrafusában, míg a hatalmi ágak megosztására vonatkozó rendelkezések az államszervezeti fejezet egyes cikkeiből olvashatók ki.

A köztársaság genus-fogalmának differenciá specifikája a demokratikus elv, amely a népszuverenitásban, annak képviselési jellegű és közvetlen gyakorlásában, továbbá a hatalommegosztásban ölt testet. Állam- és kormányforma az alapelvek szintjén szorosan összetartoznak. Az 1. § jogelméleti hátterét vizsgálva a köztársaság és a demokrácia Mortati feljegyzései alapján abból a szempontból különíthető el a többi alapelvtől, hogy ez a politikai rendszer eszmei erejének (*idee forze*) tekinthető a pluralizmussal és a perszonalista elvekkel együtt.

¹⁷⁷ R. Bin-Giovanni Pitruzzella, uo. 508–510. o.

¹⁷⁸ R. Bin-Giovanni Pitruzzella, uo. 126. o.

A demokrácia specifikus elve ugyanakkor már tartalmaz egy speciális, az olasz jogrendszerre jellemző további elvet. Az alkotmányozó a munka értékének első helyre emelésével, amely egyébként később egy külön alapelvben és az állampolgári jogok és kötelességek fejezetben egyaránt megtalálható, joggal veti fel a kérdést, hogy miért válhatott a demokráciáról szóló cikkely részévé? A bizottsági feljegyzések alapján a nép politikai kategóriája mellett a közjogászok támogatták azt, hogy egy paragrafuson belül az egyén nem csupán a politikai hatalomgyakorlás alanyaként és címzettjeként jelenjen meg a nép formájában, hanem társadalmi kontextusában is. A politikatudományi gondolkodás Moscatól eredő felfogása szerint az állam és társadalom merev szétválasztása a politikai rendszer szintjén nem támogatható. Az egyén a társadalom tagjaként vesz részt a politikai döntéshozatalban. A demokrácia értéke nemcsak politikai rendszer működésében fejeződik ki, hanem társadalmi szinten is megragadható. Sőt, a totális diktatúrák történelmi tapasztalata azt mutatta, hogy a nép pusztán tömegként való megragadása képes a nem demokratikus politikai rendszerek legitimálására.

Amennyiben az állam úgy határozza meg önmagát, hogy munkán alapuló demokratikus köztársaság, akkor bekapcsolja az egyént a politikai rendszerbe annak társadalmi mozzanatán keresztül. A modern társadalomban a munka jelenti a társadalmi kapcsolatrendszer és érdektagozódás alapját, de egyúttal homogenizáló tényező a különböző premodern korszakokat jellemző kiváltságokkal szemben. A munka tehát a nép elvont politikai kategóriájának ellenpólusa a társadalom oldaláról. Nem hagyható figyelmen kívül azonban az a körülmény, hogy a bizottsági szöveg szerint a baloldali pártok a munka helyett a munkavállaló kifejezést ültették volna be a szövegbe, de ez az elképzelés tizenkét szavazattal alulmaradt a munka kifejezésével szemben.¹⁷⁹ E mögött az az érv állt, hogy amennyiben az állam a munkavállalókon keresztül szólítja meg a társadalmat, akkor automatikusan kizárja a többi társadalmi réteget.

A munka kiemelt értékének a társadalmi mozzanaton túl van egy további értelmezési lehetősége. Az alkotmányjogi szakirodalomban vita tárgyát képezi, hogy mennyiben tekinthető az olasz állam szociális jogállamnak. Magában hordozza-e az első cikkely a jogállam materiális értéktartalmát, vagy sem? A Roberto Bin – Giovanni Pitruzzella szerzőpáros szerint az explicit kifejezés hiányában is szociális államnak tekinthető Olaszország, a munka kifejezése tehát önmagában alkalmas arra, hogy a liberális állam-

¹⁷⁹ Mortati, Costantino: *Principi fondamentali*. Zanichelli, Bologna, 1975. 16. o.

mal szemben ragadja meg az állam lényegét.¹⁸⁰ A kiterjesztő értelmezés ugyanakkor a többi cikkel, azaz a 2. §-ban található szolidarista elvvel, továbbá a 3. § 2. bekezdésében rögzített szubsztanciális egyenlőség elvvel, valamint a gazdasági kapcsolatok részben található második generációs jogok segítségével együtt válik az állam szociális minőségének alapjává. Ebben az esetben a munka megjelenítése a politikai rendszert meghatározó alapelvben egyaránt utal az állam egyik aspektusára, mert kifejezi a gazdasági folyamatokba be nem avatkozó állammal szemben az államnak a piacgazdaságból eredő szociális problémákat korrigáló jellegét.

Az 1. § 2. bekezdésének népszuverenitás-kategóriája hosszabb terminológiai vita következményeként született meg. A 19/20. század fordulóján, az olasz közjogi gondolkodásban kibontakozott államszuverenitás-tanok miatt, az Alkotmányozó Gyűlés úgy döntött, hogy a szuverenitást nem az államba, nem a nemzetbe, hanem a népbe helyezi. A bizottsági vita során azonban két kifejezés használata között bontakozott ki éles vita. Az egyik verzió a népszuverenitás néptől eredését (*emanare* ige használatával), a másik a népszuverenitás néphez tartozását (*appartenere* ige használatával) tartotta célravezetőnek. Végül a vitában a második variáció győzött az alábbi indokokkal. A szuverenitás dinamikus felfogása, azaz a néptől való kiindulása magában hordozhatja annak a lehetőségét, hogy egy idő után a hatalom más birtokosára tolódhat át. Amennyiben a szuverenitást valamihez tartozónak minősítjük, úgy azt a jelentéstartalmát támogatjuk, hogy nem a keletkezését, hanem az állapotát rögzítjük: a néphez van rendelve, mert a néphez tartozik, és a jövőben is a néphez fog tartozni.¹⁸¹

Természetesen a népszuverenitás általános kategóriájának egyes megnyilvánulási formáit az alkotmány politikai jogai tartalmazzák, mind a képviselői, mind a közvetlen hatalomgyakorlás formáinak alkotmányossá tételében. Az alapelv értelmében:

1. a nép gyakorolja a hatalmat választópolgárként a választásokon keresztül megválasztott képviselők és szenátorok útján,
2. politikai pártokat hoz létre, és
3. közvetlenül: népszavazás, népi kezdeményezés és népi petíció útján.

¹⁸⁰ R. Bin – G. Pitruzzella, uo. 53. o.

¹⁸¹ Mortati, C: *Istituzioni di ordinamento giuridico*. Uo. 152–153. o.

Végül a demokratikus politikai rendszer szerves része a hatalmi ágak megosztásának az elve, amit az alkotmány explicit módon nem tartalmaz, az alapelvekről szóló fejezetben nem kerül megemlítésre, az egyes államhatalmi szervek hatásköreire vonatkozó rendelkezésekben azonban következtetni lehet a létére. Ezek:

1. törvényhozás esetében abban a két motívumban jelenik meg, hogy egyfelől a törvényhozás a parlament mindkét házának együttes feladata (70. §), másfelől a törvényhozás csak korlátozott időre, meghatározott tárgykörben és az alapelvek és irányelvek együttes rögzítésével ruházható át a kormányra (76. §),
2. a köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezések között, azt jelenti, hogy az elnök az államfő és a nemzeti egység képviselője (87. §),
3. a kormányra vonatkozó rendelkezések között a kormány összetételére, felelősségére és működésére vonatkozó szabályokban ölt testet. Az alkotmány kimondja, hogy a kormány a tanács elnökéből és a miniszterekből áll, ők alkotják a Minisztertanácsot (92. §), a Minisztertanács elnöke a kormány általános politikájának az irányítója és felelőse, a miniszterek e tekintetben az egységes politikai irányvonalhoz való hozzájárulásukkal összehangolják és segítik a kormány munkáját (95. §),
4. az igazságszolgáltatás hatalmi ágán belül a nép nevében történő igazságszolgáltatás elvét (101. §) és a bíró törvény alá vetését, illetve elmozdíthatatlansága (107. §) alkotmányos garanciáit.

A fenn elemzett klasszikus demokratikus alapelveknek van egy további lehetséges olvasata. A demokrácia politikatudományi felfogásában rendkívül nagy szerepet játszik a részvételi alapon nyugvó demokrácia eszméje (l'idea della democrazia partecipativa). Ez mindenekelőtt Norberto Bobbio jogfilozófus munkásságának köszönhető, ám mára a politikatudományban önálló témává vált. A demokráciának ez a modellje azt hangsúlyozza, hogy az egyén nemcsak állampolgárként, politikai jogaiból kifolyólag vesz részt a közügyek intézésben, hanem a társadalmi tagságából eredően. A demokrácia ilyen széles, politikai rendszeren túlmutató jelentéstartalma lehetővé teszi a klasszikus liberális negatív szabadságfogalomra építő képviseleti demokrácia eszméjének a továbbfejlesztését. Miért? Bobbio szerint a demokrácia egy „végtelen menetelés” az állampolgári részvétel és felelősség pilléreinek megteremtésével. 1. Nyitó – átmeneti – fázisa a politikai rend konszolidálódása, amelyet a politikai intézmények létrehozása (az államhatalmi ágak elválasztása és az emberi jogok garantálását

biztosító intézmények megteremtése) követ, majd 2. a kultúrák és vallásos hitek szintjén egy mentalitásbeli változás folyamata a tolerancia, az érdekegyeztetés és a vitában kialakított kompromisszumkötés kultúrájának az elsajátításával, végül pedig 3. a gazdasági fejlődés és a társadalmi jólét elérése, a szociális problémák differenciált megoldásának megvalósításával. Tény, hogy a demokrácia ilyen tág értelmezésében az alkotmány biztosítja az ennek eléréséhez szükséges jogokat, annak érvényesíthetőségét, illetve az egyes államhatalmi szervek pontosan rögzített hatásköreit. Az első három alapelv a részvételi demokrácia politikai és társadalmi oldalát egyaránt megalapozza.

Az egyén személyéhez és társadalmi mivoltához tartozó alapelvek

A PERSZONALISTA ÉS A SZOLIDARISTA ELV • A köztársasági alkotmány 2. §-a az ember individuális, személyi mivoltának és társadalmi kapcsolatrendszerének alapértékeit tartalmazza. Rendkívül fontos a két mozzanat együttes megjelenítése, mert az egy sajátos antropológiai felfogást rejt magában. Miért? A felvilágosodás politikai filozófiája, majd a francia forradalomból eredő első generációs polgári és politikai jogok, illetve klasszikus liberális nézetek az ember személy mivoltára helyezték a hangsúlyt az önmegvalósítás és önkibontakozás megvalósításában. Ebből kifolyólag a szabadság az egyénhez kötődött, amit pontosan tükröz Immanuel Kant jogról alkotott nézetrendszere. A porosz felvilágosult filozófus szerint: „A jog az egyik ember önkényének a másik ember önkényével való összeegyeztetése a szabadság általános törvénye szerint.”¹⁸² Az ebből eredő szabadságfogalomnak a másoknak való nem ártással történő azonosítása az alapja az első generációs jogoknak. Ezek a jogok azonban az ember személyéhez, az emberi természethez kötődnek. A személy mivolt ugyancsak a kanti filozófia alapján összeköthető az ember „értékességével”, azzal, hogy az ember soha nem lehet eszköz, mindig célként tételezett. Az ember mivolt kiemelkedő szerepe az újkori alkotmányosság emberi méltóság kategóriájának az alapjává vált. Az olasz alkotmány az ember méltóságát azonban nem pusztán az individuumhoz kötötte, hanem társadalmi közegében is megragadja.

¹⁸² *Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből* (szerk. Szabó Miklós). Prudentia Juris 12. Miskolc, 1999. 63. o.

A két elv együttes jelenléte azt a nézetet erősíti, hogy az ember személyiségének kibontakoztatása egyénként és a társadalom tagjaként is megilleti, ez a joga összhangban áll a szolidaritáson alapuló, az alkotmány későbbi helyein megfogalmazott kötelezettségekkel. Individuum és társadalom, szabadság és kötelezettség egymással hierarchikus viszonyban nem álló oldalai az emberi élet jogi megragadásának.

Az alapelv történetéhez tartozó érdekes adalék, hogy a normaszöveg kapcsán komoly vita folyt arról, hogy a demokratikus politikai rendszerben élő embert milyen kontextusban határozzák meg. A totális diktatúrák bukása után fontos lehetett az egyén államhatalommal szembeni védelme, ám éppen az autoriter rendszerek hívják fel a figyelmet arra, hogy az atomizálódott, társadalmi kapcsolatrendszeréből kiszakadt emberek tömege könnyen felhasználható. Így a két elv egymást kiegészítő funkciója mellett döntöttek és szerkesztették egy cikkben belül. Sőt, a perszonalista és a szolidarista elv az Alkotmányozó Gyűlést meghatározó politikai eszmerendszerek közötti együttműködés bizonyítéka volt. „Emögött a rendelkezés mögött nem pusztán az alkotmány különböző koncepciói, nem csupán a jog különböző víziói, hanem és mindenekelett két különböző politikai cél húzódtott meg: a baloldal részéről elkerülni, hogy a törvényhozás az egyén jogai nevében akadályokat gördíthessen a gazdasági és társadalmi megújulásban, a katolikusok részéről, pedig elérni jogok sorozatának egészével azt, hogy az ember ne kerüljön veszélybe az állami hatalommal szemben. Ebben a kettős célban jól megfértek egymással a klasszikus liberális örökségnek tekinthető polgári jogok más, a gazdasági tervezéssel összefüggő jogokkal, mint az adók kivetésének joga, a munkaválasztás szabadsága vagy a megtakarításhoz való jog; az öröklési jog és a köz- és magániskolákkal párhuzamosan létesíthető nevelési központok felállításának a joga, vagy egyes szervek jogképessége biztosításának a joga és a közhivatal-viseléshez való jog.”¹⁸³

Ebből a szempontból a 2. § a következő fejezetben található és ott rendszerezett emberi jogok alapjának tekinthető, mivel megalapozza nemcsak az egyénhez fűződő jogokat, hanem a gazdasági és társadalmi jogokat, valamint a politikai jogokat egyaránt. A politikai ideológiákon túl az olasz jogfilozófiai gondolkodás egyik meghatározó teoretikusa, Giuseppe Capograssi éppen az ember társadalmi kapcsolatrendszerének hangsúlyossá tételével nevezte a cikkelyt a „társadalom nagy energiaközpontjait” (*le grandi centri di energia sociale*) magában foglaló alkotmányos rendelkezésnek.

¹⁸³ Mortati, C.: *Principi fondamentali*. Uo. 51. o.

zésnek.¹⁸⁴ Az egyén ezekben az ún. energiaközpontokban képes az önmegvalósításra és a szolidaritásból eredő kötelezettségek teljesítésére. A normaszöveg ugyan a társadalmi szervezet (formáció) kifejezést használja, ám ezt is szélesen kell értelmezni, mert az alkotmányjogi szakirodalom nemcsak az egyesületi tagságokat, az adott egyházhoz, párthoz és érdekképviseleti szervezethez való tartozást, hanem a családi kapcsolatot szintén a társadalmi méltóság alapjának tekinti.

A szolidaritásból eredő kötelezettségeket az alkotmány későbbi rendelkezései tartalmazzák. Ide tartoznak mindenekelőtt a munka alapelvében megnyilvánuló kötelezettségek, azáltal, hogy az egyénnek a munkáján keresztül kell hozzájárulnia a társadalom anyagi és szellemi fejlődéséhez, a haza védelme (52. §), a közteherviselési kötelezettség (53. §) és a köztársasághoz, valamint az alkotmányhoz és a törvényekhez való hűség (54. §). A kötelezettségek felsorolása már ezen a ponton jól tükrözi, hogy az alkotmány egészét átható elvekről van szó, a szolidaritás elve a munka alapelvével, illetve a kötelezettségek egész rendszerével egyaránt érintkezik.

Jogdogmatikai szempontból a 2. § számos további kérdést vet fel. Az ember sérthetetlen voltában milyen konkrét jogok foglalhatók bele? Mindenekelőtt az ember életéhez és fizikai integritásához, a névviseléshez, a róla készült képhez fűződő jogok, valamint a privát élethez való jog. A példalózó felsorolás több szempontból is mérlegelhető. Ezen jogok köre bővíthető-e, vagy sem? Az olasz alkotmányjogban az élethez és a méltósághoz fűződő jogok elsőbbsége tekintetében Giancarlo Rolla alkotmányjog-professzor által képviselt uralkodó doktrína szerint az emberi méltóság a demokratikus és szociális jogállam antropológiai előfeltétele, a jogi norma értelmezésének általános kritériuma, és minden az egyén személyiségének fejlődésével összefüggő jog alkotmányos alapja.¹⁸⁵ Ebből az következik, hogy a 2. § egy ún. nyitott norma az európai jogfejlődés tendenciái miatt az legújabb generációs jogok alapja is egyben. Bin-Pirtuzzella állás-

¹⁸⁴ Giuseppe Capograssi (1889 /Sulmona/–1956 /Róma/): a jogfilozófia professzora Sassari, Macerata, Nápoly, Padova és Róma egyetemeken. A katolikus perszonalizmus filozófiai irányzatának egyik követője, alkotmánybíró. Főműve: *A jogtudomány problémája* (1937, 1962), amely a jogi tapasztalat kérdéskörét feszegeti. Halála után jelent meg a *Gondolatok Giuliának* (Pensieri a Giulia) című könyve, amely az egzisztencialista naplók sorába tartozik, és a későbbi feleségének 1918–1924 között írt leveleit tartalmazza. In *Dizionario Biografico degli Italiani*, www.treccani.it. A társadalmi méltóságra vonatkozó gondolatait lásd in *Diritto costituzionale, a cura del Prof. Federico del Giudice*, XXV. Edizione, Giuridiche Simone, Nápoly, 2010. 143. o.

¹⁸⁵ Uo. 146. o.

pontja szerint emiatt a jogok nyitott katalógusaként értelmezendő.¹⁸⁶ Az Alkotmánybíróság 1991/366. számú döntése értelmében a 2. §-on alapuló emberi jogok lényeges tartalmuk tekintetében nem módosíthatóak, mivel magukban foglalják a mindenkori demokratikus rendszer alapját képező személy mivolt feltétel nélküli értékét.¹⁸⁷

Az alkotmányvédő testület az emberi méltósággal összefüggő döntéseket összefoglaló tanulmányban ugyancsak hangsúlyozza az emberi méltóság személyhez és társadalmi kontextushoz kötött egyenlő súlyú viszonyát. Az AB megállapította ezen elv filozófiai és etikai értéktartalmát. Ezekben a jelentéstartalmakban manifesztálódik a méltóság széles értelemben felfogott jogi formája. Az AB ugyancsak az ember kanti értelemben megfogalmazott személy mivoltában és annak öncél jellegében látta a méltóságfilozófia megalapozását, utalva a fogalomban meglévő erkölcsi tartalomra. A méltóság kiteljesedése első szinten az ember életében, második szinten az előbbihez szorosan kapcsolódva társadalmi kapcsolatrendszerekben megy végbe. Amennyiben a társadalomban való megnyilvánulását tesszük vizsgálat tárgyává, úgy az összekapcsolható az egyenlőség formális és materiális vetületével. Ebbe pedig beletartozik a Welfare State, a jóléti állam követelményének megvalósítása, amely egyik fő motorja a társadalmi méltóságnak.¹⁸⁸ Természetesen konkrét jogokra lebontva a jóléti szolgáltatások saját jogi tartalommal és korlátokkal rendelkeznek, alapelvi szinten azonban közös eredőjük a társadalmi méltóság fogalma.

A formális és a materiális egyenlőség dilemmái

AZ EGYENLŐSÉG ELVE • Az alkotmány 3. §-a tartalmazza a formális és materiális egyenlőség alapelvét. A formális egyenlőségre vonatkozóan a jogalkotó csupán példálózó felsorolást ad, a legfontosabb diszkriminációhoz vezető tárgyköröket, mint a nemi, a faji, nyelvi, vagy a politikai és vallási különbségek miatt előforduló hátrányos megkülönböztetést sorolja fel. Ezzel szemben a szubsztanciális egyenlőség követelménye már nem jogként, hanem a Köztársaság feladataként meghatározottan jelenik meg,

¹⁸⁶ Uo. 146. o.

¹⁸⁷ Uo. 147. o.

¹⁸⁸ La dignità dell'uomo quale principio costituzionale. In www.cortecostituzionale.it

és ezen a ponton a normaszövegben az első paragrafusban található „munka” kifejezéssel szemben, amely a társadalom homogenitását biztosította, az Alkotmányozó a „dolgozó” kifejezést használja, megjelölve ezzel azt a réteget, amely a leginkább ki van téve a hátrányos megkülönböztetés egyes eseteinek.

Az egyenlőség elvének specialitása, hogy a legtöbb alapelvvel érintkeznek. Amennyiben az ember személyi és társadalmi méltóságára vonatkoztatjuk, azt mondhatjuk, hogy ebben a társadalom minden tagja egyenlő méltóságú személynek tekinthető. Ha a kisebbségek védelmével állítjuk párhuzamba, akkor az adott kisebbséghez tartozás szintén lehet diszkriminatív intézkedés tárgya, és ebben a külön jogi normában megfogalmazott alkotmányos alapelvben az egyenlőség komoly szerephez jut. Végül, ha a laicizmus elvét vesszük alapul, akkor a vallásos és nem vallásos életforma, illetve a katolikus és nem katolikus felekezetek közötti egyenlőség követelményei egyaránt fontosak lehetnek. Az alkotmány későbbi rendelkezései között pedig az igazságszolgáltatás és a közigazgatás működésével kapcsolatban nyer értelmet. Az előbbi esetében az alkotmány a bírák egyenlő alávetését tartalmazza a törvény előtt (101. §), az utóbbi pedig a közigazgatás pártatlan működésének az elvét rögzíti (97. §).

Az eredetileg az állampolgárokra alkalmazott alapelvet az Alkotmánybíróság 1960. évi 120. számú döntés értelmében határozata a külföldiekre és a hontalanokra egyaránt kiterjesztette. Jóval összetettebb a materiális egyenlőség fogalma, amely az alkotmány normaszövege szerint állami feladatként meghatározott alapelvként funkcionál. Tekintettel arra, hogy a társadalom számos területén pl. az oktatásban, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésben, a munkavállalás, vagy éppen a közéleti funkciók betöltésével kapcsolatban jelenhet meg, ezért konkrét tartalmi elemei a jogalkalmazás során alakultak ki. Amennyiben az Alkotmánybíróságnak a szolidaritással és a materiális egyenlőséggel kapcsolatban hozott rendkívül széleskörű döntéseinek csupán a főbb irányait vizsgáljuk meg, már akkor láthatóvá válik, hogy a diszkrimináció egyik legfontosabb területe a munka világa. Az AB által alkalmazott jogtechnikai megoldás ugyanakkor az ésszerűség kritériumában ölt testet, a taláros testület minden esetben azt vizsgálja, hogy a megkülönböztetés indoka ésszerű-e a jogalkotói diszkrecionalitás szempontjából vagy sem. Nem alkotható ugyanis olyan jogszabály, amely nem tartalmaz ésszerű indokokat az adott területen bevezetendő korlátozások tekintetében.

A formális és a materiális egyenlőség fogalmának egymáshoz való viszonyát találóan a Bin–Pitruzella szerzőpáros a következőképpen jellemzi:

„...amíg a formális egyenlőség tiltja a diszkrimináció előidézését szolgáló cselekedeteket, addig a szubsztanciális egyenlőség megédesíti a kivételeket nem ismerő kemény törvényeket.”¹⁸⁹

A munka alapelve

A munka kiemelkedően fontos szerepet tölt be az alapelvek sorában. Az alkotmány eltérő helyein való elhelyezése arra utal, hogy a társadalmi élet egyik legalapvetőbb faktora, a 4. §-ban azonban jog és kötelezettség együtteseként jelenik meg.

Az alkotmányozó szándéka ebben az esetben az volt, hogy a munkát a jogrendszer központi elemévé tegye, a nemzeti politika számára pedig vezető kritériumként szolgáljon. Ennek tudható be az, hogy a köztársaság igyekszik elkerülni a politikai állam és civil társadalom közötti szakadékokat, elszakadva a liberalizmus negatív szabadságfogalmától. Arról nem is beszélve, hogy ez nemcsak a köztársaság jogrendszerének, hanem az egyén társadalmi méltóságának az alapja. Ugyanakkor nem áll szemben a magántulajdon védelmének és a gazdasági kezdeményezés szabadságának alkotmányos jogaival.

Mortati nézete szerint a munka „az ember személyisége kibontakozásának, továbbá a társadalmi és materiális fejlődésnek az eszköze, ... így az első szociális jognak tekinthető. Biztosítja az egyén autonómiáját és függetlenségét, és mint ilyen, minden más alkotmányos jog gyakorlásának biztosítója.”¹⁹⁰ Jogként a tevékenység szabad megválasztását, kötelezettségként pedig a szolidaritás elvéből következően a társadalmi fejlődéshez való aktív, a munkavégzés keretei között történő hozzájárulást jelenti. Természetesen az állampolgár ezt a jogát és egyben kötelességét akkor tudja megvalósítani, ha az állam biztosítja számára a megfelelő munkalehetőséget. Ez a normaszövegben az állam részéről a munkavállalást akadályozó feltételek leküzdéseként jelenik meg. Mivel az alkotmányjogban uralkodó felfogás szerint az olasz köztársaság szociális államnak tekinthető, az ebben a paragrafusban megfogalmazott állami szerepvállalás szintén ezt a jellemvonását erősíti. Az alkotmányozó szándéka szerint az állam feladata a gazdasági életbe való beavatkozáson keresztül az egyén munkához jutásának előmozdítása.

¹⁸⁹ R. Bin-Giovanni Pitruzzella, uo. 485. o.

¹⁹⁰ Mortati, C. *Principi fondamentali*, uo. 455. o.

Területi egység, helyi autonómia és a közigazgatási decentralizáció

A TERÜLETI EGYSÉG ÉS A DECENTRALIZÁCIÓ ELVEI • A legdinamikusabb és legellentmondásosabb alapelv-párosítás az ország területi egysége és oszthatatlansága, amelyet az Alkotmányozó Gyűlés a helyi autonómiák, illetve a decentralizáció elvének előmozdításával együtt kívánt érvényre juttatni. Ugyanakkor a két alapelv egymáshoz való viszonya tekintetében külön kell választani az alkotmányozás folyamatában kialakult és hosszú történeti előzménnyel rendelkező elméleti irányokat a 2001-ben elfogadott jelenleg is hatályos normaszövegtől. Mivel az alapelvek rögzítése után a területi autonómiák szervei oldalának kialakítása hosszú ideig váratott magára, ezért ezen a ponton nem elhanyagolhatóak azok a történeti részletek, amelyek nagy segítséget nyújtanak az állam területével összefüggő alkotmányos problémák megértésében.

Az itáliai félsziget több évszázadon keresztül a területi széttagoltság állapotában élt. Nem véletlen, hogy a nemzeti egység megvalósítása előtt már az 1840/50-es években különböző elképzelések láttak napvilágot. Ezek sorában a föderatív államszerkezeti megoldás csupán kivételnek számított. Rosmini és Gioberti az egységes olasz állam föderatív megszervezésének hívei voltak. Később Cavour kormányának belügyminisztere, Minghetti 1861-ben előterjesztett törvénytervezete kifejezetten tartalmazta a régió létrehozásának gondolatát. Itt a régió fogalma az ország földrajzi, gazdasági és társadalmi különbségein alapult, és az ország harmonikus, rendezett fejlődése zálogaként jelent meg. A javaslat azonban nem emelkedett törvényerőre, mivel a parlamenti szavazáson megbukott, így a Statuto Albertino hatályának kiterjesztésével lekerült a napirendről. A statútum nem szentelt túl nagy figyelmet az állami hatalom területi megosztásának. A 19. századi, ún. unitárius állam eszméjének elfogadásával a frissen életre hívott politikai és közjogi egységben az alkotmányos karta csupán az államigazgatás községi és megyei szintjéről tett említést az általános rendelkezések között, amennyiben megállapította, hogy e két szint intézményeit és kerületeit, továbbá a községi szintű rendfenntartást egyaránt törvény szabályozza.¹⁹¹ Ez persze nem jelentette azt, hogy a

¹⁹¹ Az erre vonatkozó rendelkezések a Statuto Albertino 74. és 76. §-ában találhatóak: 74. §: „A községi és megyei intézményeket, illetve a községek és megyék kerületeit törvény szabályozza”, 76. §: „A községi milícia a törvény által meghatározott alapokon jön létre.” In *La costituzione esplicita*, uo. 393. o.

közjogi normák mögött álló elképzelések egységesebbek lettek volna. Az I. világháborúig tartó korszakot nyugodtan jellemezhetjük a regionalizmus és regionalizmusellenesség harcaként, amelyben az előbbieket a Minghetti által megfogalmazott különbségek és a harmonikus fejlődés előmozdítása végett támogatták, az utóbbiak pedig hevesen elleneztek a régiók kialakítását, mivel abban a nagy fáradtsággal létrehozott nemzeti egység megbontását látták.¹⁹²

Természetesen ebben az időszakban fogadták el a helyi közigazgatási törvényt. Az 1865. évi 2248. számú törvény a helyi szintű állami hatalom képviselőit a prefektus (prefetto) és a polgármester (sindaco) tisztségében rögzítette. A prefektus a belügyminiszter bizalmi embereként az állami közigazgatás teljes jogkörű helyi képviselője volt, míg a polgármester egykettős jellemvonással rendelkező személyként a hierarchikusan szervezett közigazgatási gépezet utolsó lépcsőfoka, valamint a helyi közösség képviselője volt.¹⁹³ Ez utóbbi motívumot az 1888-as Crispi miniszterelnök nevéhez fűződő törvény tovább erősítette azzal, hogy egyrészt a helyi választásokat az országos politikai választások rangjára emelte, a polgármesteri tisztség betöltését pedig választásokhoz kötötte. A századforduló környékére kialakult a megyei szintű kormány intézménye (Giunta provinciale amministrativa), amely a prefektus által elnökölt testületként a községi szintű szervek ellenőrzésével az állami hatalom helyi bázisának tekinthető. Giolitti hosszú, másfél évtizedes kormányzása a helyi szolgáltatások állami megszervezésén keresztül a decentralizáció minden lehetőségét megszüntette, amely az I. világháború előtti utolsó törvényben világosan látszott. Az 1915. évi 148. törvény községi szinten 1. a polgármestert, 2. a végrehajtó hatalom letéteményeseként működő kabinetet, és 3. a helyi jogalkotó hatáskörrel rendelkező tanácsot jelölte meg.

Fontos jogtörténeti adalék, hogy a fasizmus hatalomra jutása előtt egy kisebb, 1921-es törvény már rendelkezett a Trentino-Alto Adige és Venezia Giulia területén létrehozandó regionális autonómiáról, ám ez a háború utáni olasz annexió következményének tekinthető. A jogalkotót az a féltékenység motiválta, hogy az újonnan Olaszországhoz csatolt területek a nemzetiségek nagy száma miatt el akarnak majd szakadni az olasz államtól.

¹⁹² *Diritto Regionale (a cura della dott.ssa Alessandra Pedaci)*, XV. kiadás. Esselibri–Simone, Nápoly, 2011. 9. o.

¹⁹³ *Diritto degli Enti Locali (a cura delle dott.sse Giovanna Basile-Anna Cacace)*, XIX. kiadás, Esselibri–Simone, Nápoly, 2010. 7. o.

A fasizmus két világháború közötti időszak az etatizmus eszméjén és az 1920-as évek végétől egyre erősödő hódító, expanzív és kolonizációs célú külpolitikáján keresztül nem tűrt el semmilyen területi decentralizációs törekvést. Az 1925. évi 1949. számú törvény Róma városára vonatkozóan felállította a kormányzóság (Governatorato) intézményét, amely a királyi rendelettel kinevezett, jogalkotó és közigazgatási hatáskörrel rendelkező kormányzóból és kormányzóhelyettesből álló szerv volt. Ezen túlmenően a belügyminiszter javaslatot tett az említett jogszabály alapján a királyi rendelettel kinevezhető tizenkét tagú tanácsadó testület felállítására. Az 1926. évi 237. számú törvényben az ötezer fő alatti lakossal rendelkező települések három szervét (a polgármestert, a kabinetet és a tanácsot) egyetlen szervbe olvasztották. Ez az ún. *podestà* a királyi rendelettel öt évre kinevezett személy a megyei szintű, neki alárendelt tanácsadó testülettel a végrehajtó hatalom teljes jogú képviselőjeként működött. A *podestà* rendszert minden községre kiterjesztették, ám a lakosság számától függően több helyettese lehetett.

A II. világháborút követő időszakban a korábbi történelmi tapasztalatokkal szemben felmerült az állam területi tagozódásának újragondolása. Természetesnek tűnt, hogy a fasiszta diktatúra által életre hívott, a központi hatalomtól függő helyi „hatalmasságok” helyett az alkotmány szintjén kell rendezni az állam területi beosztását és az állami hatalom területi szintű megosztásának kérdéseit, mindezt azonban a demokratikus politikai rendszer keretei között, segítve az állampolgár helyi szintű képviseletének megvalósítását, illetve a közigazgatás működésének szakszerű megszervezését. Az 1948-as alkotmány alkotóinak egyfelől arról kellett dönteni, hogy az állam unitárius vagy föderatív szerkezetű legyen. Az alkotmányozó atyák egyértelműen az unitárius állam gondolatát támogatták. Ez jutott kifejezésre az ország egysége és oszthatatlansága elvben. Az Ambrosini¹⁹⁴ által vezetett, a régiók létrehozására irányuló bizottságban azonban komoly vita bontakozott ki arról, hogy az állami hatalom területi alapú decentralizációja milyen szinteken és szerveken keresztül valósuljon meg. Itt kellett arról dönteni, hogy a régió az állam területéhez viszonyítva milyen jellemvonásokkal bírjon. A vitában felmerült álláspontok

¹⁹⁴ Gaspare Ambrosini (1886–1985): jogász, politikus, jogtudós, a palermói egyetem alkotmányjog-professzora, majd a II. világháború után a római egyetem tanára. A kereszténydemokrata párt képviselőjeként aktív szerepet játszott az Alkotmányozó Gyűlés munkájában, 1948–1953 között parlamenti képviselő, 1955-től alkotmánybíró, majd 1962–1967 között az Alkotmánybíróság elnöke. In *Dizionario Biografico degli Italiani*, uo. www.treccani.it

felvázolása ugyanakkor nem nélkülözhető, mert az érvek és ellenérvek rendszere hozzásegíthet az olasz közjogi gondolkodás dilemmáinak megértéséhez.

Costantino Mortati feljegyzései alapján az albizottsági munka folyamatában a következő álláspontok bontakoztak ki. Az 1946. július 29-i ülésén maga Mortati a decentralizáció elvét a régiók megvalósításával összekötve az alábbi motívumok miatt támogatta:

1. A közigazgatás helyi érdekek figyelembevételével történő megszervezése és decentralizálása kettős célt szolgál: az állampolgárok politikai nevelését és a helyi igények kielégítését.
2. A szabadság egyik legfontosabb garanciája a helyi közösség öngazgatásában áll.
3. A regionális sajátosságok figyelembevételével felállított intézmények, továbbá a régiók közötti egyensúly biztosítását figyelembe vevő alkotmány képes a társadalom helyi érdekeire kellőképpen reflektálni

Mortati szerint ezek a motívumok Olaszország politikatörténetéből világosan kiolvashatók!¹⁹⁵ A kereszténydemokrata képviselő itt az itáliai félsziget közötti gazdasági és társadalmi különbségek meglétére gondolhatott, amely a korábbi évtizedekben az északi fejlett és a déli fejletlen területek közötti különbségekben öltött testet, továbbá a kormánypolitikáknak az ezzel kapcsolatos kudarcaira. Mortati határozottan támogatta egy valódi regionális autonómia alkotmány által garantált megvalósítását. Sőt kifejtette az autonómia biztosításának legfontosabb, alkotmány által garantált eszközeit is, mint pl. egy a régiók közötti hatásköri összeütközések feloldására illetékes bírói szervezet felállítását, az önkormányzashoz szükséges és elégséges pénzügyi autonómia biztosítását, vagy az állam központi szervei irányából érkező külső kontroll csökkentését. Ez utóbbi nézete szerint azt jelentette volna, hogy a helyi szervek által kibocsátott jogi aktusok legitimitásának vizsgálatát az adott szerven belül egy másik – felsőbb – szinten kellene orvosolni az államhatalom központi – külső – szervével szemben, s lehetőséget kell adni a népnek arra, hogy a kontroll részévé válhasson, pl. népi akciók, népi kezdeményezések révén. Határozottan ellenezte a regionális szintű központosítást, mivel ez nézete szerint csak az állami bürokrácia veszélyes központosítását vonta volna maga után. Ez azt jelen-

¹⁹⁵ Costantino Mortati: *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato. Raccolti scritti*, I. kötet. Giuffrè, Milánó, 1972. 873–874. o.

tette, hogy a régió belüli területi tagozódás és a területi szintű szervek irányában egyaránt a decentralizáció elkötelezett híve volt. E tekintetben a város és megye szintjén érvényesülő autonómia gondolata mellett a későbbi üléseken kiállt, sürgette a hatáskörök pontos rögzítését.

Amennyiben az állami hatalom központi szerveinek helyi szintű szerveihez való viszonyát vizsgáljuk, úgy Mortati a delegálás elvét tartotta megfelelőnek, mivel az állami feladatok helyi szintű megoldása mekkettőzte a hivatalok és tisztviselők számát, ami mögött az az álláspont húzódott meg, hogy a helyi szervezetekben dolgozó állami hivatalnokok személyében jobban kifejeződik az adott térség sajátossága. Joggal vetődhet fel a kérdés, hogy Mortati mit „hagyott volna” az állam kizárólagos hatáskörében? Nézete szerint ide tartozott a gazdaságpolitika nemzeti céljainak kialakítása a gazdasági tervezés folyamatát tekintve. Álláspontjával szemben számos ellentétes, az állam unitárius voltát erősítő törekvések álltak. Bozzi a régiók opcionális megvalósítását támogatta az állami hatalom strukturális egységének a biztosításával.¹⁹⁶

Ezt követően, az 1946. szeptember 14-i újabb albizottsági ülésen már a regionális decentralizáció egyes, konkrét elemeinek megfogalmazása következett. Az ülésen egyfelől elfogadták azt az elképzelést, hogy helyi szintű szervek számára pontosan körvonalazni kell az intézményi decentralizáció, továbbá a gazdasági önállóság határait. Ennek érdekében Einaudi – köztársasági elnök – a régiók határainak rögzítését sürgette. Itt vetődött fel a régiók megjelenítése a törvényhozás egyik kamarájában. Érdekes, a jövőbe mutató elv volt a régiók fokozatos megszervezésének a gondolata, amit a bizottság azért fogadott el, mert nem látta megvalósíthatónak a területi szervek azonnali alkalmazkodását a megállapított állami feladatokhoz.

Az 1947. január 17-i ülésen ugyanakkor a regionális különbségek kerültek napirendre. A bizottság egyik tagja, Laconi¹⁹⁷ különbséget tett valódi

¹⁹⁶ Aldo Bozzi (1909 /Róma/–1987 /Róma/): a római Sapienza Egyetemen szerzett jogi diplomát. 24 éves korától a bíróságon dolgozott, amit a harmincas éveiben az államtanácsosi kinevezés követett. 1946-ban az Alkotmányozó Gyűlés tagjaként, liberális politikusként vett részt az alkotmányos karta megszövegezésében. 1952–1960 között először a községi tanács tagja, majd Róma tartományi tanácsának tagja. 1953–1987 között a liberálisok színeiben parlamenti képviselő. A liberális párt 1987-ben köztársasági elnöki tisztségre jelölte, de ezt a tisztséget nem nyerte el. Életrajzi adatait lásd részletesebben: In *Dizionario Biografico degli Italiani*. www.treccani.it, régiókkal kapcsolatos álláspontját lásd Costantino Mortati, uo. 873. o.

¹⁹⁷ Renzo Laconi (1916–1967): a Cagliari Egyetemen tanult filozófiát, majd a faszizmus időszakában, Firenzében tanári állást vállalt. Később, rokonszenve a kommunista esz-

és ún. művi – mesterségesen – kialakított régiók között. Az előbbire hozta fel példaként a szigeteket, mint Szicíliát és Szardíniát, vagy a többnyelvű területeket, míg az utóbbira az itáliai félsziget túlnyomó részét, ahol a regionális határok kialakítása inkább a jogalkotói szándék következménye. Az utóbbiak esetében nem támogatta a regionális rendszer kiépítését abból az indokból, hogy a törvényhozó hatalom kizárólagos állami szerepe szempontjából a regionális szintű jogalkotás ezt az egységet bontaná meg. Laconi például azzal érvelt, hogy a regionális szervekre telepített jogalkotásnak egyenes következménye lenne a föderatív államszerkezet létrehozása, amely anarchiát eredményezne, és az állam unitárius karakterét veszélyeztetné.¹⁹⁸ Togliatti a kommunista párt politikusa a déli területek – Mezzogiorno – vonatkozásában látta a regionális elv gyakorlati kivitelezését lehetetlennek a gazdasági és társadalmi elmaradottság miatt.¹⁹⁹ Mortati az ellentétes álláspontokkal szemben a decentralizáció szükségességét hangsúlyozta, sürgette a törvényhozás helyi szintű megvalósításának igényét a különböző régiók strukturális különbségeinek összeegyeztetésével. A calabriai alkotmányjogász elgondolása mellett szólt az az érv, hogy a helyi szintű autonómia valóban előmozdíthatja az állampolgárok közügyek iránti érdeklődését, amely bármely politikai szabadságjog aktív gyakorlásának az alapja. *Ez a szemlélet annyiban érvényesült, hogy az autonómia helyi szintű megvalósításának elvét az alkotmányelmélet a következő évtizedekben összekötötte a társadalmi méltósággal és a pluralizmus alapelveivel.*

Hogyan hozható kapcsolatba a méltóság, a pluralizmussal és a területi autonómiával? Amennyiben a törvényhozás helyi formáiban a társadalom tagjai vesznek részt a képviseleti elv érvényesülésével, vagy éppen köz-

mékkal, 1942-ben csatlakozott az Olasz Kommunista Párthoz. Sassari-ba visszatérve 1944-től a helyi felszabadítási bizottság tagja volt, aktívan részt vett a baloldali párt életében, ahol a regionális autonómia kérdésében osztotta a pártvezetés álláspontját. Ennek egyik legfontosabb állomása volt az 1945. december 29.–1946. január 5. között Rómában megrendezett nemzeti kongresszus, ahol a Togliatti vezette párt az állam föderatív megszervezését elutasító határozatában csak Szardínia és Szicília szigeteire vonatkozóan fogadta el a regionális autonómia megvalósítását. *A pártkongresszus ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az autonómia nem önműködő, hanem a radikális gazdasági és társadalmi átalakulás eszköze, amelynek kezdőlépése a mezőgazdasági reform kell hogy legyen.* Laconi nagy szerepet játszott abban, hogy az Alkotmányozó Gyűlés által elfogadott szardíniai statútumban megjelenjen az állam és régió közötti egyenjogúság elve. Az alkotmány hatálybalépését követő időszakban a kommunista párt parlamenti képviselőjeként fokozatosan a regionális autonómia gondolata mellett állt ki. In *Dizionario Biografico degli Italiani*, 63. kötet, 2004. www.treccani.it

¹⁹⁸ Costantino Mortati, uo. 880. o.

¹⁹⁹ Uo. 881. o.

vetlen hatalomgyakorlás formájában, akkor az az egyén önkibontakozása, személyiségének fejlődése szempontjából fontos állomás lehet. Az egyén nem csupán individuumként és a társadalmi közösség/csoport tagjaként, hanem a helyi közösségi tagjaként is megvalósítja önmagát, ami ezt jelentette, hogy a területi autonómia a perszonalizmus-elv egyik következménye. A fasizmus több mint két évtizedes etatizmusa miatt elengedhetetlen volt a terület autonómia a demokratikus politikai rendszer kiépítése szempontjából. Nem véletlenül látta ebben Mortati a demokrácia egyik legnagyobb biztosítékát. A pluralizmussal való kapcsolat pedig az állami hatalom helyi szintű megosztásának olvasataként jelent meg.

Végül a 75-ök bizottsága elé került koncepcióban az alkotmányozó atyák támogatták a régióknak az alkotmány normaszövegébe illesztését a regionális szintű törvényhozás speciális jellemvonásainak megjelölésével. Ez utóbbi azt jelentette, hogy az állam és régió közötti hatáskörmegosztásban dönteni kellett az alábbi kategóriák között: 1. teljes vagy kizárólagos, 2. konkuráló vagy megosztott, illetve 3. integráló vagy végrehajtó jellegű legyen a régió törvényalkotási jogköre. A döntés értelmében a regionális törvény az alkotmányban rögzített alapelvek és alkotmányból eredő törvények korlátai között – azaz azokat végrehajtva – az állami törvényekkel versengő, konkuráló jellemvonással bírt. Ennek a felfogásnak lett a következménye, hogy az olasz jogforrási hierarchiában a regionális törvény autonóm jogforrásként szerepel (lásd alább).

Az albizottsági vitákat követően az alkotmány ötödik paragrafusában együtt jelent meg az ország egységének és oszthatatlanságának elve a helyi autonómiák előmozdításának a feladatával és a közigazgatási decentralizáció elvével, amely a következő évtizedekben igen jelentős változáson ment át. Az alkotmányjogi viták befejezését követően a gyakorlat elmaradt az alkotmányozók szándékától. Nem véletlenül hívja az olasz alkotmányjog az ezt követő évtizedeket (1948–1970) a régiók nélküli regionalizmus korának. Az alkotmányba ugyan bekerültek az egyes területi egységek, de az állam és régió viszonya egyértelműen az unitárius állam iránti elkötelezettségről tanúskodott. A központi és a helyi közigazgatás régiók nélkül szerveződött meg. Kizárólag a speciális jogállású régiók, a szigetek és a nyelvi kisebbségeket is tartalmazó északi hegyvidéki régiók alakultak meg.

Az alkotmány eredeti rendelkezéseit tekintve az ország területét a közösségek, a tartományok és a régiók képezték, a regionális szint alatt álló közigazgatási egységek közvetlenül állami irányítás alatt álltak. A régiók törvényhozási jogkörére vonatkozóan jellemző volt, hogy semmilyen

területen nem rendelkeztek saját és kizárólagos kompetenciákkal. A regionális törvényhozás kereteit a nemzeti érdek, más régiók érdekei és az állam által kötött nemzetközi szerződések képezték. Az állam minden területen törvényességi kontrollt gyakorolt felettük, ami a gyakorlatban a kormány által delegált kormánybiztos személyében öltött testet. A közigazgatási feladatok ellátására vonatkozóan nem rendelkeztek pénzügyi autonómiával, így a központi költségvetésből kaptak meghatározott összeget a feladatok ellátásához. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az elmaradott déli területek jelentős állami szubvenciót kaptak, az 1950-es évek egyik legnagyobb kormányzati kezdeményezése, a „Cassa per il Mezzogiorno” pénzügyi támogatást nyújtott a felzárkózáshoz. Ebből következően érthető, hogy a regionalitás teljes körű megvalósításának éppen a déli részek voltak a legnagyobb ellenzői, mivel ebben azt a törekvést látják, hogy az állam magára hagyja a fejletlen területeket.

Ugyanakkor az 1948-as alkotmány már a megszületésekor tartalmazta a három legfontosabb szervet: a regionális tanácsot mint a törvényhozás szervét, a regionális kabinetet mint a végrehajtás szervét és a kabinet elnökét, aki a régiót képviselő személy. Ezzel szemben a tartományok és községek hatáskörmegosztását és szerveit a dokumentum nem rögzítette.

Az 1948-as megoldást követően az állam kompetenciájában maradt az új régiók létrehozása és a meglévő régiók határainak megváltoztatása. További jelentős hátrányt jelentett, hogy az Alkotmánybíróság az első években egyoldalúan nemzeti érdeket képviselt. Ráadásul a kétkamarás törvényhozás szervében sem jelent meg kezdetben a regionalitás elve.

A változás szele az 1970-es évektől kezdve érződött, a rendes jogállású régiók kialakításával és az 1980-as évektől újtára indult kétkamarás bizottságok tevékenységének köszönhetően nőtt a regionalizmus iránti elkötelezettség a politikai elit egyes részeiben, amely az ezredfordulón radikális változásokat eredményezett (lásd az államszervezeti fejezetben).

A kisebbségek védelme

Az alkotmányozó hatalom a kisebbségek kategóriájának alkotmányos alapelvek közé ültetését számos szempontból indokoltnak tartotta. Egyrészt történeti okokból, hiszen már a nemzeti egység létrehozásának évtizedeiben számos más nyelvet beszélő népesség élt az ország egyes területein: Alto-Adigében német, Valle d’Aostában francia, Friuli-Venezia Giulia területén szlovén, a déli területeken pedig jelentős számú albán és görög

kisebbség. A fasizmus politikai rendszere ugyan a különböző nyelveket beszélő lakosságot elnyomó politikával próbálta asszimilálni, ennek egyik eszközeként a vezetéknevek olaszosítását használta.

Az 1948-as alkotmány összhangban a pluralizmus és az egyenlőség elvével egyértelműen támogatta a nyelvi kisebbségek alkotmányos védelmét. Az eltérő etnikumokat azonban nyelvükön keresztül ragadja meg, a nyelvhasználatot tekinti a kisebbségi lét alapjának. Az alapelvel szemben 1999-ig nem létezett a nyelvi kisebbségek helyzetére vonatkozó egyetemes szempontokat tartalmazó törvény. Az 1999. évi 482. törvény rögzítette a történelmi kisebbségek típusait: katalánok, albánok, németek, görögök, szlovének, horvátok, franciák, provance-i franciák, szárdok, friuli nyelvjárást használók, rétoromán és okszitán nyelvet beszélők, akik részére biztosította nyelvük és kultúrájuk védelmét, az iskolai, az egyetemi és a közigazgatási szinten egyaránt. Mindemellett támogatta ezen közösségek tradícióinak megőrzését. Két régió nyelvi kisebbsége privilegizált helyzetben van. A 2001. 3. számú törvény értelmében Valle d'Aosta a francia, Trentino Alto Adige a német nyelvet használhatja a régió nevében.

Az Alkotmánybíróság számos döntésében értelmezte a nyelvi kisebbségek védelmének elméleti összetevőit. Az 1988/768, az 1995/261. és az 1996/15 határozatok mindegyike ennek alkotmányos alapelvi mivoltát rögzítette. Az 1995-ös döntés elemezte a nyelvi kisebbségek védelmét szolgáló garanciák egyes típusait. A taláros testület rögzítette, hogy a képviselet elvének megvalósításával az adott kisebbségnek lehetősége nyílik arra, hogy a helyi törvényhozói szervek munkájában megjeleníthesse érdekeit.

Az alkotmányvédő testület 1996-os döntésében azt hangsúlyozta, hogy a 20. századi zárt nemzeti államokkal szemben a kisebbségek alkotmányos védelme biztosítja a fasizmus által képviselt nacionalizmussal szembeni legfontosabb garanciát. Miért? A kisebbségek védelmének alkotmányi szintű elismerése teszi lehetővé az elzárkózásra és megkülönböztetésre épülő nacionalista eszmerendszerekkel szembeni leszámolást. Az elvet azonban az Alkotmánybíróság összekötötte a pluralizmus és az egyenlő társadalmi méltóság elveivel. Az előbbi lényegét abban látta, hogy a plurális értékrend egyik megnyilvánulása éppen a nyelvi különbözőségekből fejlődik ki. Ez egyben a kollektív és individualista identitás egyik meghatározó alapja. Az egyenlőség elvének klauzulája pedig maga is tartalmazza a tiltott klasszifikációk között a nyelvi megkülönböztetés tilalmát. Sőt ezzel a megközelítéssel az AB kiállt amellett, hogy az olasz alkotmány alkalmazkodik azon szupranacionális tendenciához, amely állami keretek

között támogatja az eltérő identitású emberi csoportok egymás mellett élését. Itt a bíróság az olasz állam által 1977-ben ratifikált 1966-os Politikai és Polgári Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára hivatkozott. Állást foglalt abban a kérdésben, hogy az alkotmányban és a regionális statútumokban megfogalmazott elvek kettős természetűek. Általános tartalmuk megvalósítása mindig konkrét jogszabályi formában és közigazgatási intézkedéseken keresztül megy végbe, amelyek mögött lényegét tekintve politikai kezdeményezések állnak. Ugyanakkor példaértékű álláspontot foglalt el az alapelv és az azt megvalósító konkrét jogszabály viszonyára vonatkozóan: „Az alapelveket tartalmazó normák valódi és tényleges alkotmányos jogokat proklamálnak, amit nem lehet a politikai-közigazgatási autoritás jövőbeni beavatkozására redukálni, ahogy az a pusztán program normáknak nevezett alapelvekből következne. Az alkotmányos normákból mindig és szükségszerűen ered egy azonnali operativitást igénylő »minimális védelem« követelménye, amely mentes a politikai valóságtól, és a jogrendszer alkotmányos értelmezéséből meghatározható.”²⁰⁰

Ami viszont jövőbe mutató problémát vet fel, az a migrációs hullám következtében megjelenő új kisebbségek helyzetének alkotmányjogi rendezése. Az 1990-es években rögzített jogszabályok ugyanis csak a történelmi kisebbségekre vonatkoznak.

Az állam és az egyház viszonya és a laicitás alapelve

AZ ÁLLAM ÉS EGYHÁZ VISZONYA ÉS A LAICITÁS ELVE • A katolikus egyház kiemelkedő szerepe a 19. századi alkotmányos karták többségében kimutatható volt. A dinasztikus-monarchikus elvet alkalmazó közjogi dokumentumok már a politikai egység előtt számos alkalommal elismerték a katolikus vallás kizárólagosságát. Az 1861 utáni időszakot az állam és az egyház viszonyának közjogi rendezetlensége jellemezte, ez az 1929-es lateráni paktum aláírásával oldódott meg.

Az alkotmányos alapelv sajátossága, hogy a katolikus egyház és az állam viszonyát a lateráni paktum szellemében rögzítette, amely egyúttal a szuverenitás korlátozásának egyik, a közjogi dokumentumban előforduló esete. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az 1929-es konkordátumot az 1984. február 18-án aláírt újabb egyezmény, amely

²⁰⁰ sent. 15/1996. www.cortecostituzionale.it

szintetizálta a II. vatikáni zsinat (1962–1965) által képviselt értékeket a köztársasági alkotmányban kifejezett egyenlőség és semlegesség elveivel, tovább lépett a lateráni paktum egyes pontjain. Az új konkordátum három részből állt: preambulumból, egyezményből és protokolláris szabályokból. A preambulum rögzítette azokat a jogi és vallási szempontú változásokat, amelyek az olasz társadalomban a lateráni paktum óta eltelt ötven évben végbementek, különös tekintettel az elvilágiasodásra és a tömegtársadalommal együtt járó materializálódásra. Az egyezmény számos fontos alapvetet deklarált. Kimondta:²⁰¹

1. Az állam semlegességét minden vallási témájú ügyben – ez a laicitás irányába történő komoly elmozdulás volt, a korábbi államvallási felfogást tükröző alkotmányi rendelkezésekkel szemben.
2. Teljes körű autonómiát az egyházi szervezetrendszer kialakítására – ez az állam bárminemű kinevezési jogát szüntette meg az egyházi tisztviselőkre vonatkozóan.
3. Az egyházi szervek privilégiumának megszüntetését.
4. A vallási oktatás megszüntetését a közoktatási intézményekben.

Az új konkordátum laicitást előtérbe állító rendelkezései szempontjából fontos annak tisztázása, hogy ez milyen viszonyban áll az alkotmány 7. §-ával. Az alkotmány ugyanis nemcsak a konkordátumelvet teszi alkotmányossá, hanem az egyház függetlenségét és szuverenitását is rögzíti, amelyet a többi vallási felekezet egyházával szemben nem biztosított. Ennek oka az állam és az egyház meghatározásában áll. Jogelméleti szempontból a Santi Romano közjogi könyvében található különbségtétel szolgálhat a vizsgált paragrafus alapjául. Az institucionalizmus olasz teoretikusának nézeteiben az állam: a terület az állampolgár és a főhatalom három jellemvonásában meghatározva a politikai hatalom olyan szervezeti formája, amely az egy adott területhez kötődő állampolgárok fölött kizárólagosan rendelkezik az állami erőszak alkalmazásának legitim monopóliumával. Az egyház az állammal és a nemzetközi közösségekkel együtt originális – eredeti – intézményi rend, amit az alkotmányozó is elismert. Az egyház mint intézmény formálisan az államtól „független és külső tényező”. A szuverenitásban megnyilvánuló függetlenség saját spirituális rendjére, belső igazságszolgáltatására és tevékenységére vonatkozik. Ezen túlmenően a katolikus egyház a „Vatikán város állama” elnevezéssel a nemzet-

²⁰¹ *La costituzione esplicita*, uo. 41. o.

közi jog önálló alanya. Mind az intézményi önállóság, mind a nemzetközi jogalanyiség hozzájárul az állam és egyház elválasztásához. Így a három jogrendszert megjelenítő: állam, katolikus egyház és nemzetközi közösség szuverénnek tekinthető belső intézményi rendjében anélkül, hogy a másik rendjét korlátozná, az állam területén belül azonban az egyház és a nemzetközi közösség tagjaként vállalt kötelezettségek a szuverenitás korlátozását jelentik (lásd a jogrendszerek viszonyáról szóló fejezetet).

További lényeges alkotmányos rendelkezés a paktum módosíthatóságának problémája, amely az alkotmányozó szándéka szerint nem igényli az alkotmányos törvény módosítására vonatkozó eljárás – 138. § – alkalmazását. A paktum-elv (princípio pattizio) az államok közötti bilaterális nemzetközi kapcsolatok modellje alapján a két fél elfogadásától vagy módosítási szándékaitól függ, és nem vonatkozik a más felekezetek, illetve az állam közötti kapcsolatok jellegére. Ez utóbbiban az intesának nevezett egyezményeket használják.

A katolikus egyház és az állam közötti paktum módosításának az Alkotmánybíróság által vannak határai, a jogrend által elismert és védett legfelsőbb értékek tekintetében. Ezeket a paktum nem sértheti és nem semmisítheti meg. A katolikus egyház mellett egyéb felekezetek egyházzai külön az állami jogrenddel nem ellentétes státútumot hozhatnak létre. A státútum lényegében a felekezeti kérdésekben való önkormányzás és önigazgatás kifejeződése. Azt az olasz közjogi szakirodalom is elismeri, hogy a konkordátum és az intesa közötti megkülönböztetés diszkriminatív, és ezáltal az egyenlőség alapelvébe ütközik. Ezt azzal a körülménnyel indokolják, hogy az állam jóval később rendezte viszonyát a nem katolikus felekezetekkel, pl. az 1980-as években a baptista egyházzal, 1995-ben a lutheránus evangélikusokkal, 2007-ben a mormonokkal, a Jehova tanúival, a hindu és buddhista felekezetekkel. Az intesa jogi természetéhez tartozik, hogy az erre vonatkozó törvény elfogadása után nem módosítható egyoldalúan az állam részéről. Az egyezményben foglaltak megváltoztatása viszont új egyezmény megkötésének szükségességével jár együtt.²⁰²

A laicitás elve az Alkotmánybíróság gyakorlatában bontakozott ki. Az alkotmányvédő testület az elmúlt évtizedekben kidolgozta azokat az irányvonalakat, amelyben a laicitás tartalma más alapelvekkel karöltve jelenik meg. Az AB 1995. évi 440. sz. határozatában rögzítette a laicitás elvét, és a

²⁰² Uo. 160. o.

vallási pluralizmushoz kötötte. Ebben azt mondta ki, hogy minden ember hitét, amely egy vallásos felekezethez tartozást fejez ki, egyenlő védelemben kell részesíteni. Eszerint a modern államban rögzített lelkiismereti szabadság egyik legfontosabb következménye a különböző vallási felekezetekhez tartozás által megvallott hitek egyenlősége. Ugyanez a döntés rögzítette az eltérő kultuszok megkülönböztetésének tilalmát. A különböző kisebb vagy nagyobb számú felekezethez tartozás nem szolgálhat semmiféle, a vallásos hit kinyilvánítását lehetővé tevő rítusok közötti megkülönböztetés alapjául. Ezt követően az 1996. évi 334. számú határozat az állam laicitásának biztosítékát abban látta, hogy vallás és a vallásokból eredő morális kötelezettségek nem lehetnek az állami célok érvényesítését szolgáló eszközök. Végül a 2000. évi 8. számú döntés a törvényhozás számára rögzítette a pártatlanság és az egyenlő távolság elveit a vallási felekezetekre vonatkozó jogszabályok tekintetében.

A fent említett döntésekben közös vonás, hogy a laicitás elve a vallásos hitre vonatkoztatott, azl alkotmány alapelvi szinten kifejezetten a vallásos felekezetek törvény előtti egyenlőségét ismeri el.

Az itáliai jogrendszer viszonya a nemzetközi joghoz és az Európai Unió joganyagához

Az alapelvi fejezet utolsó cikkei a belső jog és a nemzetközi jog viszonyára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzák, amely később az Európai Unió joganyagával való összhang biztosításának eszközévé vált. Az olasz belső jogrendszernek a nemzetközi joghoz és az Európai Unió joganyagához való viszonya szempontjából döntő jelentőséggel bír a jogforrási hierarchia bemutatása és egyes elemeinek az elemzése. A szuverenitásnak az alkotmány normaszövegéből eredő korlátozása a belső jogrendszerben jelenik meg. Az alkotmányozó a nemzetközi jognak az állami jogrendszerhez való viszonya szempontjából két elvet rögzített, az egyik a nemzetközi jog általánosan elismert normáihoz való alkalmazkodás, a másik a háború eszközének a kizárása. Az előbbit az alkotmány regionális szinten is rögzíti, amennyiben a helyi szintű törvényhozási funkciók szempontjából a nemzetközi kötelezettségeket szintén a szuverenitás korlátjának tekinti. Ugyanakkor az olasz Alkotmánybíróság a két jogrendszer összeegyeztetésére egy sajátos jogtechnikai megoldást dolgozott ki:

1. Az alkotmány hatálybalépése előtt keletkezett nemzetközi jogi normák elsőbbséget élveznek a belső joggal szemben.

2. Az alkotmány hatálybalépése után elfogadott nemzetközi normák ellenben nem ütközhetnek a belső jogba, és nem válthatják fel az olasz jogrendszer alapelveit: az emberi méltóságra vonatkozó egyenlőség elvét és az ember elidegeníthetetlen jogait.²⁰³

A nemzetközi jogi normák olasz jogrendszerbe ültetésének két módja van. A 10. §-ban található, a nemzetközi jog általános szabályai automatikusan, azaz a törvényalkotó szerv közreműködése nélkül válnak a nemzeti jog részévé, tehát nincs szükség külön jogalkotó általi transzformálásra. A jogforrási hierarchiában (lásd alább) a törvény feletti szinten helyezkednek el. Ezzel szemben a nemzetközi egyezmények átültése végrehajtási utasítással történik (*ordine d'escuzione*), amely lehet rendes törvény, alkotmányos törvény vagy közigazgatási aktus.²⁰⁴ Jogforrási hierarchiában elfoglalt helyük függ az őket átültető jogszabályok formájától. Végül a nemzetközi normák egy részét, amely lehet akár szokásjogi, akár szerződési jellegű, belső jogi normákba kell transzformálni. Ebben az esetben csak a nemzeti jogi norma keretei között állapíthatnak meg jogokat és kötelezettségeket.

Az Európai Unió joganyaga a három – maastrichti, nizzai és lisszaboni – szerződéseket követően az alkotmány ezen két paragrafusa alapján értelmezhető. A joganyag egyes elemei tekintetében ugyanakkor jelentős jogtudományi szintű doktrinális vita és alkotmánybíróági jogértelemező tevékenység áll rendelkezésre. Amennyiben az uniós jogot elsődleges (alapító szerződések) és másodlagos jogforrásokra (rendelet, határozat, irányelv, vélemények, ajánlások és iránymutatások stb.) bontjuk,²⁰⁵ úgy elmondható, hogy az olasz jogi szabályozás szerint a három szerződés olasz jogrendszerbe illesztése ún. „rendes törvénnyel” – *legge ordinaria* – történt. Ez azért fontos, mert az egyik alkotmányjogász, Carlo Esposito nézete szerint a szerződések ratifikációja az alkotmányos törvény formáját igényelné. A Santi Romano tanítványi köréhez tartozó palermói jogtudós szerint a közösségi szerződések által a szuverenitás meghatározott nemzeti intézményekbe és tárgykörökbe transzformálódik, ez pedig csak a jogforrási hierarchiában, az alkotmány szintjének megfelelő helyen és

²⁰³ Az Alkotmánybíróság 1979. évi 48. számú határozatának egyes elemeit lásd *Costituzione esplicita*, 48. o.

²⁰⁴ *Diritto costituzionale* XXV. uo. 132–133. o.

²⁰⁵ Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. ComLex Kiadó, Budapest, 2006.

formában kaphat helyet. Ezzel szemben a többségi elmélet szerint a rendes törvény formája elegendő, azzal a feltétellel, hogy az alkotmányban van egy olyan norma – ez a 11. § /szerző megjegyzése/ –, amely alkotmányos színezetet biztosít a ratifikációs törvényeknek és az egyezmények végrehajtásának.

AZ OLASZ JOGRENSZER JOGFORRÁSI HIERARCHIÁJÁNAK ELEMEI

A szuverenitás korlátozása nem érthető meg a jogforrási hierarchia belső tagozódásának áttekintése nélkül. Maga az olasz jogtudomány egy elsődleges és másodlagos jogforrási szint megkülönböztetésre épülő klasszifikációt alkalmaz, az alapján, hogy az alkotmány módosíthatósága szempontjából az egyes jogszabályok hol helyezkednek el, s ezt a megkülönböztetést differenciálja tovább. Ez alapján az olasz jogrendszer tagozódása az alábbiakban foglalható össze:²⁰⁶

1. *elsődleges jogforrás feletti szint*: alkotmányt módosító jogforrások: alkotmányos törvények, Európai Unió jog, nemzetközi jog általánosan elismert szabályai,
2. *elsődleges jogforrások*: azon jogforrások, amelyek sem az alkotmányt, sem a felső szinten található jogforrásokat nem módosíthatják: rendes törvények (leggi ordinarie), törvényhozás által delegált (átruházott) hatalom keretei között alkotott rendeletek (decreti legislativi), törvényi rendeletek (decreti leggi),
3. *másodlagos jogforrások*: a rendes törvények alá rendelt jogszabályok: kormányzati, regionális és lokális rendelkezés (regolamenti governativi, regionali e locali),
4. *másodlagos jogforrási szint alatti jogforrások*: azon jogforrások, amelyek nem módosíthatják a másodlagos jogforrásokat: miniszteri rendeletek (regolamenti ministeriali)
5. *szokásjogi normák*: a nem írott jogforrások összessége.

A legfelső szinten elhelyezkedő alkotmányos törvény kifejezést az olasz alkotmányjog több értelemben használja. Alkotmányos törvénynek tekintendők egyfelől az alkotmányt módosító törvények, és más:

1. az alkotmányban kifejezetten ezzel a névvel illetett törvények, pl. a 132. §-ban vagy a 137. §-ban megfogalmazott esetben. Az előbbi a ré-

²⁰⁶ *Diritto costituzionale*, XXV. 81–82. o.

giók egyesítésére vagy új régió létrehozására vonatkozó törvényeket jelenti, míg az utóbbi az alkotmányossági ügyek kezdeményezésének feltételeit, formáját és határidejét rögzítik, valamint

2. minden olyan törvény, amelyet a parlament a 138. § alapján fogad el (lásd 5. fejezet).²⁰⁷

A rendes törvény az olasz jogrendszerben azon jogszabályok összefoglaló neve, amelyeket a kétkamarás parlament fogad el és a köztársasági elnök hirdeti ki, tehát a két eljárási jellegű kritérium együttes jelenléte szükséges a jogi norma ezen típusának megalkotásához. Az alkotmányjog egyaránt használja a formális törvény – *legge formale* – kifejezést a rendes törvény mellett, ami összefoglaló neve az alkotmányos törvénynek és a rendes törvénynek, és a jogszabály formájára utal.

Végül, de nem utolsósorban léteznek a törvényeknek egy speciális formája, a *taglia-leggi*, amelyet egy *ghilliotin* eljárásnak nevezett speciális folyamatban, az 1970. január 1. előtt keletkezett és még hatályban lévő normatív aktusok revíziójára kidolgozott egyszerűsítő sémában fogadnak el minden, az állampolgárokat, a vállalkozásokat és a közigazgatás egészének működését érintő kérdésekben. Tulajdonképpen ez a jogrendszer korszerűsítését szolgáló mechanizmus szakít azzal a korábbi jogtechnikai megoldással, hogy az egyes szektorok törvényei vagy kódexei alapján rendezze a jogági joganyagot, sokkal radikálisabb, az egész jogrendszert érintő változásokat vezetett be. Ennek eredményeként 2008-ban több mint 30 ezer törvényhozó rendelkezést érvénytelenítettek.²⁰⁸

Ezzel szemben törvényerejű jogi aktusok lehetnek:

- A. törvényeket megsemmisítő referendumok,
- B. átruházott/delegált törvényerejű rendeletek (*decreti legislativi*),
- C. törvényerejű rendeletek (*decreti legge*),
- D. a kormány háború esetében alkotott rendeletei, és
- E. speciális jogállású régiók státútumának végrehajtását szolgáló törvényerejű rendeletek.

A delegált hatáskörben hozott törvényerejű rendelet az alkotmányból eredő, a törvényhozó szerv által a kormányt felruházó tevékenység eredményeként alkotott jogi norma. Az alkotmány 70. §-a alapján ebben az

²⁰⁷ Uo. 85. o.

²⁰⁸ Uo. 100. o.

esetben a kormány rendelkezik a törvényhozás jogkörével, de az alkotmányban előírt korlátok alapján:

- a) csak és kizárólag formális törvénnyel történhet a jogkör átruházása,
- b) a jogkör címzettje a kormány egésze – testületi mivoltában –, és nem az egyes miniszterek,
- c) az átruházási törvénynek tartalmaznia kell a az alkotmány 76. §-ában megfogalmazott követelményeket: azaz nem lehet általános és meghatározatlan időtartamú – mindig meghatározott esetekre és időtartamra kell vonatkoznia –, valamint tartalmaznia kell az alapelveket és irányelveket. A törvényerejű rendeletek ezen típusának sajátos eljárása van. Az adott miniszter vagy miniszterek javaslatára előterjesztett javaslatot a Minisztertanácsnak kell elfogadnia, majd a köztársasági elnöknek kihirdetnie, a hivatalos lapban (*Gazzetta Ufficiale*) a d.lgs. monogrammal ellátva jelenik meg. Ennek a jogforrási típusnak az érdekessége, hogy az utóbbi években a parlament két szempont alapján alapján alkalmazza. Egyfelől megfigyelhető, hogy valamilyen reform esetében a törvényhozás a kormánytól várja a régi és az új jogszabály összegegyeztetésének a megszövegezését, vagy éppen az új reformra vonatkozó törvény átmeneti rendelkezéseinek vagy végrehajtásának a kidolgozását. Előfordul, hogy egy bizonyos tárgykörben létező és hatályos joganyag egységes szövegbe foglalása szintén ezen a módon történik.²⁰⁹

Joggal vetődik fel a kérdés, hogy mi nem lehet delegáció tárgya? Costantino Mortati nézete szerint a hatáskör-átruházás legfontosabb eleme a diszkrecionalitás kizárása kell hogy legyen. Ez azonban formai követelmény, az alkotmányban rögzített minimális kritériumok eleget tesznek a tilalomnak. Konkrét tartalmi vonatkozásban kizárt a delegálás a kormány bármely jogi aktusának elfogadását tartalmazó jogi aktus kibocsátására, illetve ezen jogi normák törvénnyé alakítására, hiszen az a két hatalmi ág egybefonódását eredményezné. Nem lehet a hatáskör-átruházás tárgya a köztársasági elnök azon jogköre sem, amely a nemzetközi szerződések ratifikálására vonatkozik, vagy a költségvetés elfogadása, illetve a 138. § paragrafus hatálya alá eső alkotmányos törvények elfogadására vonatkozó eljárás, továbbá kizárólag a törvény által szabályozandó, alkotmányban rögzített tárgykörök egyike sem.

²⁰⁹ Uo. 357–358. o.

A törvényerejű rendeletek másik formája az ún. decreti-legge, a kormány által a rendkívüli és szükséghelyzetben alkotott jogi aktusok összefoglaló neve, amely a hivatalos lapban való közzétételét követően azonnal hatályba lép. A jogi norma megalkotásának eljárási kellékei 1. a minisztertanácsi döntés, 2. a köztársasági elnöki kihirdetés és 3. a hivatalos lapban való közzététel. Ezen túlmenően a jogszabályra vonatkozó 1988. évi 400. számú törvény, az ún. 400-as törvény előírja ezen jogszabály minimális formai kellékeit: a jogszabály megnevezése mellett a preambulumnak tartalmaznia kell 1. a szükséghelyzet megnevezését, 2. azt a tényt, hogy a Minisztertanács elfogadta, illetve 3. a parlament elé terjesztést tartalmazó klauzulát egyaránt.²¹⁰ Ez utóbbi azt jelentette, hogy a jogszabály hivatalos lapban való közzétételt követő hatvan napon belül hatályát veszítette, amennyiben a parlament nem alkotott törvényt. A törvényerejű rendeletek ezen típusának köszönhetően létezik egy speciális törvényi forma is, az ún. átváltoztató törvény (legge di conversione). Abban az esetben, ha a jogszabály törvénnyé alakítása nem következik be, akkor a törvényerejű rendelet úgymond lejár. Erre a decadenza kifejezést használja az olasz alkotmányjog a megsemmisítés (annullamento) és az érvénytelenítés (abrogazione) helyett, így az a jogilag paradox helyzet áll elő, hogy a jogszabály összes joghatása, tehát a megítélt dolog is megszűnik, azaz visszaható hatályú megszűnésről van szó. Ennek a szituációnak a kezelésére már maga az olasz alkotmány is tartalmaz egy jogtechnikai megoldást: a parlament törvény formájában szabályozhatja az így keletkezett jogviszonyokat.

A törvényerejű rendeletnek nehéz a jogi természetét pontosan megragadni. Carlo Esposito nézete szerint ezen jogforrások illegitim aktusok, mivel a kormány ezzel a tevékenységgel, a parlament szerepét átvéve leontja annak az alkotmányos rendelkezésnek az érvényét, mely szerint a törvényhozás a parlament két házára vonatkozik.²¹¹ A jogtudós a hatalmi ágak elválasztásának elfogadása szempontjából egy másik formulát ajánlott: a kormány rendkívüli és szükséghelyzetben ideiglenes intézkedéseket hozhat saját felelőssége terhére, de ezzel nem ismeri el ennek elsődleges jogforrási jellegét. Az alkotmányjog Esposito nézetével szemben viszont az alkotmányból eredő, elsődleges jogforrást lát a törvényerejű rendeletben.

A speciális statútumú régiók esetében a törvényerejű rendeletet a köztársasági elnök adja ki a Minisztertanács elfogadását követően. Ezt a

²¹⁰ Uo. 362. o.

²¹¹ *Diritto costituzionale*, XXV. kiadás, 108. o.

kormányzati döntést megelőzi a kormánytagokból és a regionális tanács tagjaiból álló paritetikus bizottság felállítása. A jogforrás ezen típusának sajátossága, hogy nem szükséges a jogszabály kibocsátásához a parlament hozzájárulása.

A másodlagos jogforrások közé tartozik a regolamentoo elnevezés alatt szereplő szabályok köre, amelynek jelentéstartalma számos értelmezési lehetőséget rejt magában. Az uralkodó alkotmányjogi tipológia szerint a regolamentoo több csoportba osztható:

1. tágabb értelemben ide tartoznak az alkotmányos jogállású szervek szabályai, tehát a parlament, az Alkotmánybíróság, a köztársasági elnök és a Minisztertanács,
2. a végrehajtó hatalom által kibocsátott jogszabályok, más néven rendelkezések, amelyek a tradicionális alkotmányjogi doktrína alapján a közigazgatás diszkrecionális hatalmának a bizonyítékai, ám a modernebb felfogások szerint csupán a törvény által biztosított, a végrehajtó hatalom szerveinek kompetenciájába tartozó jogalkotó tevékenység eredményének tekinthetők.

Az 1989/400-es törvény alapján öt jogszabálytípust kell megkülönböztetni:²¹²

1. Kormányrendeletek, amelyek lehetnek I. a törvény-, illetve törvényerejű rendeletek és közösségi jogszabályok végrehajtását szolgáló rendeletek, II. eredeti jogalkotó hatáskörben alkotott rendeletek, III. a törvények és törvényerejű rendeletek integrációját és végrehajtását elősegítő rendeletek, amelyek nem vonatkozhatnak a regionális szintre, továbbá a közigazgatás működésére és szervezetére vonatkozó törvények.
2. A delegált rendeletekre vonatkozó eljárási szabályokat a 2009. évi 69. számú törvény tartalmazza. Az illetékes parlamenti bizottság megelőző véleményt követően a parlamenti indítvány megtételétől számított 30 napon belül, illetve a Minisztertanács döntése és az Államtanács meghallgatása után köztársasági elnöki rendelet alapján alkotható meg. Célja az alkotmány által a törvényhozásnak fenntartott tárgykörök kivételével az adott tárgykör szabályozásának meghatározása és az azzal kapcsolatos hatályos normák megsemmisítése.
3. Miniszteri és miniszterközi rendeletek, amelyek a törvény felhatalmazása alapján a kormányrendelettel nem ellentétes jogszabályok.

²¹² Uo. 124–125. o.

4. A miniszteri hivatalok szervezetére vonatkozó rendeletek.
5. A joganyag rendezésére vonatkozó rendeletek, amely a fenn említett 2009-es jogszabály alapján a kormány hatályos rendelkezéseinek időszaki felülvizsgálatára vonatkoznak.

A szokásjogi normák az olasz jogtudományban komoly szakirodalommal rendelkeznek. Alapvetően két csoportra bonthatók:

1. lehetnek állandó és időben ismétlődő egységes magatartások (ún. materiális, vagy más néven objektív szokásjogi normák),
2. lehet egy meggyőződés (közvélemény – opinio iuris ac necessitatis) az adott jogi norma tiszteletben tartására vonatkozóan (ún. spirituális, vagy más néven alanyi jellegű szokásjogi normák).

Ettől eltérő csoportosításban külön léteznek alkotmányos szokásjogi normák, amire az olasz közjogban megfelelő példa lehet a köztársasági elnök azon aktusa, amelynek során a pártok titkáiraival találkozik a kormányalakítással kapcsolatban.²¹³

Az Alkotmánybíróság az 1981. évi 129. számú határozatában az alkotmányos szokásjogi normákat a jogforrási hierarchia rangjára emelte, és ezzel kapcsolatban leszögezte, hogy amennyiben kitöltik az alkotmány hiányait, akkor alkalmazhatók az állami szervek hatásköri összetűközései vizsgálatánál és a legitimitásra vonatkozó döntésekkel kapcsolatos eljárásban.²¹⁴

AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA ÉS A JOGFORRÁSI HIERARCHIÁBAN ELFOGLALT HELYE

Bonyolultabb az Unió jogának felső szinten való elhelyezése. Miért? A meghatározó alkotmányjogi doktrína az Unió és Olaszország viszonyára a „két jogrendszer közötti integráció” kifejezés használja, amelynek sajátos formulája a „koordináló és kommunikáló jogrendszerek” – ordinamenti coordinati e comunicanti – jelzőket kapta, ám ez csupán a legújabb doktrinális megközelítés. Az Alkotmánybíróság a kezdeti években, az Európai Gazdasági Közösség kezdeti időszakában a két jogrendszer teljes elválasztására törekedett. Ezt támasztja alá az 1964. évi 14. számú határozat, amelyben a bírói testület a nemzeti törvényhozó hatáskörébe utalta a

²¹³ Uo. 129–130. o

²¹⁴ sent. 129/1981. www.cortecostituzinale.it

korábban létező közösségi normák módosítását és megsemmisítését, amit azzal indokolt, hogy az olasz állam a Közösség irányában nem kötelezett, hanem felhatalmazott, így a szuverenitás korlátozása kvázifakultatív jelleget. Ezzel szemben tíz évvel később, az 1975. évi 232. számú döntésében az alkotmány 11. §-ából levezetve ettől eltérő álláspontra helyezkedett. Itt már az olasz alkotmány fenn említett cikkéből levezetett, a közösségi szerződésből eredően fenntartott kompetenciákat állapított meg, amelyek egyúttal a nemzeti törvényhozás korlátainak tekinthetők. Ezt az Alkotmánybíróság annyiban finomította, hogy a közösségi normák után megalkotott nemzeti törvények nem módosíthatják, nem semmisíthetik meg, nem integrálhatják és nem helyettesíthetik a közösségi jogot, ellenkező esetben egyúttal az alkotmány 11. §-át is megsértik.

Ezekben az években kezdődött az ún. Granital-ügy,²¹⁵ amelynek rendkívül hosszú, több mint tíz évig tartó elhúzódása miatt az alkotmányvédő testület jelentős mértékben változtatott a két jog közötti visznyrendszeren. A történelminek is nevezett 1984. évi 170. számú határozat,²¹⁶ deklarálta a két jogrend koordinációjának szükségességét 1. az autonómia és 2. az elválasztás elvei alapján. A látszólag egymásnak ellentmondó elvek mögött egy határozott elképzelés állt: „A közösségi jogforrások nem szükségszerűen a belső jog forrásai ... ezek az aktusok azon jogrendszernek vannak alávetve, amelyhez tartoznak, de alkalmazásuk az olasz jogrendszerben valósul meg. Így a szerződésből eredő tárgykörökben a közösségi normák azonnali hatállyal rendelkeznek, függetlenül attól, hogy a nemzeti törvények ezen normák előtt vagy után keletkeztek, ezért ezen törvényeket a rendes bíróságoknak nem kell alkalmazniuk. Ezzel tehát az Alkotmánybíróság kimondta a közösségi normákkal ellentétes nemzeti

²¹⁵ A Granital-ügy az alábbiakban foglalható össze: Az olasz vállalkozás a Kanadából importált árpa vámtétele miatt keveredett vitába. 1972-ben a vámot terhelő adó mértéke alig több mint 360 000 ezer líra összegű volt, ám a vám mértékére vonatkozó nemzeti és közösségi jogszabály között ellentét húzódtott meg, amit az Európai Gazdasági Közösség Bírósága kifogásolt. A vámoról rendelkező nemzeti törvény az Alkotmánybíróság elé került, ahol az ügy csak 1984-ben fejeződött be. Az EGK Bírósága a közösségi jog elsőbbsége mellett érvelt, amelynek az olasz jogforrási hiererchiában is ki kell fejeződnie, s ez azt jelentette, hogy az ellentétes nemzeti törvényeket meg kell semmisíteni. Az ügy két szempontból is komoly tanulsággal bírt. Egyrészt nem lehetett tovább halogatni a közösségi jog és a belső jog viszonyának tisztázását, másfelől ezen ügyek nem húzódhattak el több évtizedig. In Bin–Pitruzzella, 414–415. o.

²¹⁶ A közösségi jog és az olasz jog viszonyának magyar feldogozását lásd bővebben Chronowski Nóra: *Integrálódó alkotmányjog*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2005, ill. Várny Ernő–Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*, uo.

törvények alkalmazásának tilalmát (la disapplicazione della normative nazionale contrastante).

A döntés értelmében a két jogrendszer viszonyára a *dualizmus* jellemző, amelynek részletszabályait az 1989. március 9-én elfogadott, 86. számú *la Pergola* törvény tartalmazza. A jogszabályt több ízben, 2005-ben és 2009-ben is módosították. A 2009. évi 88. számú törvény újdonsága abban ragadható meg, hogy szakított a korábbi évek szemléletével. Ez a törvény már nem csupán a közösségi normák olasz jogrendszerben alkalmazhatóságának feltételeit tartalmazza, hanem Olaszországnak a közösség jogalkotó tevékenységében való részvételének módját, mivel meghatározza az állam, a régió és az autonóm tartományok (Trento és Bolzano) törvényhozási kompetenciája szempontjából a közösségi normákkal összefüggő eljárások menetét. Ez az alábbi folyamatban ragadható meg:

1. a Minisztertanács elnöke vagy a közösségi politikákért felelős miniszter az Európai Unió szervei által kibocsátott jogi aktusokról az állami jogalkotás kompetenciájába tartozó tárgykörökben informálja a kamarákat, a régiókat és az autonóm tartományokat,
2. majd együttműködik az érintett helyi szervekkel a két jog harmonizációjának biztosításában,
3. és erről, illetve a megkezdett munkáról és azok eredményeiről négyhavonta tájékoztatja a helyi szerveket. Ugyanez a régiókra is vonatkozik, amennyiben a saját törvényhozási kompetenciájukba tartozó ügyekben segítik elő a jogi harmonizációt, majd az eredményekről tájékoztatják a Minisztertanács elnökét vagy a közösségi politikákért felelős minisztert.
4. A Minisztertanács elnöke vagy a közösségi politikákért felelős miniszter a külügyminiszterrel, illetve az adott ügyben érintett miniszterekkel minden év január 31-ig a parlamentnek megküldi törvényjavaslatát, amelynek eredményeként megszületik a közösségi törvény (legge comunitaria).²¹⁷

²¹⁷ A 2009. évi július 7-i 88. számú törvény a kormány és a közösségi törvény tartalmára vonatkozóan az alábbi követelményeket írja elő. A kormány törvényjavaslatának tartalmaznia kell: a közösségi joggal való összhangra történő hivatkozást, illetve megvalósításának aktuális állapotát, különösen tekintettel az Európai Bíróság által megállapított közösségi jogsértésekre, azon irányelvek listáját, amelyeket a közigazgatásban végrehajtott, azon jogszabályok listáját, amelyben a közösségi jog transzformálása megtörtént, és azon normatív aktusok listáját, amelyeket az egyes régiók és autonóm tartományok a hatáskörükbe tartozó ügyekben megvalósítottak, illetve ezen területi egységek éves törvényeit. A közösségi törvénynek tartalmaznia kell: a közösségi joggal ellentétes jogszabályok módosításait, illet-

A nemzeti jogrendszer és az EU jogának viszonya szempontjából rendkívül fontos vonás, hogy az európai normativa nem része a belső jognak, nincs alávetve az állam törvényeinek és törvény erejű jog aktusainak, de a két jogrendszer között nincs „igazi és valódi” konfliktus, mert mindegyik, a belső és európai uniós jogforrások is érvényesek és hatályosak a saját jogrendszerük feltételei alapján. A szerződés aláírásával és ratifikálásával az olasz törvényhozás elismerte az európai intézmények hatásköreit meghatározott területeken jogi norma kibocstására, amelyek közvetlenül (direttamente) érvényesülnek, *de nem nem annak köszönhetően, hogy a törvény erejével bírnak, mert ez speciálisan az olasz jogrendszerre vonatkozó kategória, hanem azért, mert a szerződés ruházta fel őket jogi erővel.* Ezáltal a közösségi szerződés jelöli ki és osztja szét a két jogrendszer közötti kompetenciákat.

Az olasz bíróság eljárásában észlelt közösségi normákkal szembeni jogszabály esetében az Alkotmánybíróság már ellentmondásosabban fogalmazott. A bírónak az előbbi pontból kifolyólag azt a normát kell alkalmaznia, amely az ügyben relevanciával bír. Amennyiben úgy ítéli meg, hogy a vizsgált eset kapcsán a közösségi szerződés értelmében az Európai Unió joganyagának kell érvényesülnie, akkor a közösségi normát alkalmazza, viszont a nemzeti jogot nem. Ugyanakkor az előbbi eset nem vonja maga után a nemzeti jog megsemmisítésének vagy alkotmányellenességének vizsgálatát. Milyen következményt hordoz a döntés magában? A Bíróság itt a non-applicazione azaz a nem-alkalmazás elve mellett döntött, ami nem volt azonos a disapplicazione kifejezés jelentéstartalmával, ami a Bin–Pitruzzella szerzőpáros szerint alkalmas lehet egy „teoretikai botrány” kibonatkozására!²¹⁸ Miért? A disapplicazione szó jelentéstartalma az AB szerint magában foglalja annak a lehetőségét, hogy a bíró, aki az alkotmány 101. §-ának 2. bekezdése értelmében kizárólag a törvénynek van alávetve, dönt az adott jogszabály érvényességéről, abban az értelemben, hogy alkotmányellenesnek minősíti, és az Alkotmánybírósághoz fordul ennek eldöntése érdekében. A non-applicazione viszont egy szűkített jelentéstartalommal csupán azt hordozza magában, hogy a szerződés által meghatározott kompetenciák alapján a bíró egész egyszerűen félreteszi

ve azok hatályon kívül helyezését, a régiókra és autonóm tartományokra vonatkozó alapelveket a területi egységek hatáskörébe tartozó törvényhozási tárgykörben, illetve ezen alapelvek megvalósításának garanciáit a közösségi célok tükrében. In L. 7 luglio 2009. n.88. In *Altalex* – hivatalos olasz jogszabálygyűjtemény.

²¹⁸ Bin–Pitruzzella, uo. 416. o.

a nemzeti jog normarendszerét annak érdekében, hogy a közösségi jogot alkalmazhassa. Ez a vékony határvonal az Európai Bíróság megítélése szempontjából igencsak vitatott, mert amennyiben a jogalkalmazó szerv eltekint az adott ügyben a nemzeti jog alkalmazásától, attól még lehetővé teszi a közösségi joggal szemben álló nemzeti jogszabályok érvényességét és hatályosulását a belső jogban!

Később, 1994-ben már az Alkotmánybíróság előtt az ún. *via principale* eljárás keretei között (lásd később) is meg lehetett támadni az állam részéről azon regionális törvényeket, amelyek a közösségi normákkal ellentétesek voltak, vagy fordítva: a régiók is a bírói testülethez fordulhattak a közösségi normát sértő állami törvényekkel szemben. Az alkotmány 2001-es reformja értelmében megváltozott regionális szintű alkotmányos normák természetesen felvetették annak a lehetőségét is, hogy a bírói eljárás keretei között folyó eljárásban alkalmazott törvény közösségi normával ellentétes volta esetén igénybe vehető-e az alkotmánybírói kontroll. Az ún. *via incidentale* eljárásban való alkotmányossági vizsgálat lehetősége azonban megoldatlan maradt. Az alkotmányvédő testület a 2005. évi 206. számú döntésében az Alkotmánybíróság csupán az előbbi, a *via principale* eljárásról nyilatkozott, így nyitva hagyta a közösségi jog elsődlegessége kérdésének teljes körű eldöntését (lásd az Alkotmánybíróságra vonatkozó utolsó fejezetet – a szerző megjegyzése).

Jelenleg a belső normák és a közösségi normák közötti viszonyra vonatkozó kép elemei a következőkben foglalhatók össze:

1. Rendes törvény és az EU közvetlenül alkalmazandó normáinak összeütközése esetében az 1984/170. döntés alapján a közösségi jog alkalmazandó. Ez csak a közvetlenül alkalmazandó normákra vonatkozik, és minden jogalkalmazó szervre egyaránt kötelező.
2. A rendes törvény és a nem közvetlenül alkalmazandó EU normák összeütközése esetében, nincs a közösségi normának „közvetlen hatálya”, így alkalmazható a belső jog helyettesítőjeként az „eset szabálya” alapján, ami azt jelentette, hogy a bíró az előtte fekvő ügyben, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a két jogi norma között ellentét merült fel, akkor az Alkotmánybírósághoz fordul a belső jogszabály alkotmányossági vizsgálata tárgyában, az alkotmány 11. §-ának megsértésére hivatkozva. Ez azt jelenti, hogy az olasz állam a szuverenitása korlátozása és kötelezettségei teljesítése tekintetében megsértette a szerződésből eredő és alkotmányban rögzített követelményt.
3. A törvényhozási szint alatti normák és az EU normáinak összeütközése esetében nem állnak fenn a „kompetenciakritérium” és a „nem al-

kalmazhatóság” elvei. Itt a közösségi szerződést formális törvénnyel, tehát a közösségi norma betartását biztosító belső jogszabállyal lehet elérni, az ellentmondás feloldása a jogforrási hierarchia alapul vételével történik, hiszen itt a közigazgatás valamely intézkedése vagy jogszabálya sérti meg a közösségi jogot. Az olasz alkotmányjogászok szerint ugyanakkor ebben az esetben vigyázni kell a két jogrendszer összeütközésének elvével, mert az adott közigazgatási jogszabály valójában „csupán” egy felsőbb szintű jogszabállyal ütközik!²¹⁹

4. Az alkotmányos normák és az európai normák között konfliktusban viszont az AB különbséget tett az előbbire vonatkozóan az alkotmányos alapelvek és az ún. alkotmányos részletszabályok között. A megkülönböztetés relevanciája szinte kivétel nélkül az állami és a regionális szint közötti hatásköri összeütközésekben érhető tetten. Ám a probléma sokkal bonyolultabb, ha a közösségi norma alkotmányos alapelveket sért. Miért? A közösségi jogot az olasz jogtudomány egy elválasztott – másik – jogrendszer normatív tényecinek – fatti normativi – minősíti, amelynek alkotmányosságát nem lehet problémamentesen vizsgálni. Az EU Bírósága számára az olasz alkotmány külsődleges jogforrásnak minősül, míg az olasz Alkotmánybíróság számára csak az alkotmányban rögzített jogi aktusok, azaz a törvények és a törvényerejű jogi aktusok (lásd alább) esetköreiben megengedhető az alkotmányossági felülvizsgálat. A szó szoros értelmében tehát az olasz jogrendszerbe transzformált törvényi formájú jogi aktusok esetében megengedett a vizsgálat, ami viszont a közvetlenül alkalmazandó aktusokra nem érvényes. Ráadásul az olasz jogalkalmazó pedig nem vizsgálhatja, illetve nem kezdeményezheti egy másik jogrendszer jogforrásai legitimitásának vizsgálatát.

²¹⁹ Uo. 418. o.