

Kovács Virág

jogballgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Elméleti-történeti Tagozatának tagja

Az állampolgársági jogban ismeretes elvek az olasz állampolgársági törvény és módosítási javaslatai tükrében

I. Bevezetés

Napjainkban Olaszország maradt szinte az egyetlen olyan migrációs célország, amely nem alakította állampolgársági törvényét a változó nemzetközi környezethez. Már a 2000-es évektől jelen lévő, sürgető probléma az olasz állampolgársági törvény módosítása. Az ország területén élő, állampolgársággal nem rendelkező külföldiek, illetve ebből adódóan a már Olaszország területén született gyermekeik helyzetén javítana, társadalomba történő integrálódásukat elősegítené, ha a főként *ius sanguinis* (vérségi) elven alapuló – tehát elsősorban születés (származás) vagy olasz szülők által történő örökbefogadás útján megszerezhető – állampolgársági törvényt egy kedvezőbb, *ius soli* (területi) alapelvű szabályozás váltaná fel. Már a törvény hatályba lépését követően igény mutatkozott a nemzetközi szinten is változó migrációs helyzet okán a törvénymódosításra, viszont a törvényt az annak hatályba lépése óta eltelt 32 évben sem sikerült módosítani. Ebből kifolyólag lehetséges az, hogy még a 2022 szeptemberében lezajlott választások kampányaiban is hangsúlyos, központi szerepet töltött be a bevándorláspolitikai és ezzel kapcsolatban az állampolgársági törvény modifikálása. Tanulmányom fókuszában a jelenleg hatályos olasz állampolgársági törvényben, valamint az eddig – álláspontom szerint – legjelentősebb módosítási javaslataiban megjelenő állampolgársági elvek, különös tekintettel a társadalomra gyakorolt hatásuk vizsgálatára áll. Céлом, hogy a módosító javaslatokon keresztül bemutassam, miként igyekezett az olasz politika és közvélemény az állampolgársági jogban ismeretes elvek átalakításával, korlátozásával, vegyítésével, s néhol új elvek létrehozásával – mint a *ius culturae* vagy a *ius scholae* – az érintett közösségek helyzetén javítani.

II. Az állampolgárságról általában – történeti kitekintés az állampolgárság státuszként történő meghatározására

Az állampolgárság meghatározása egy adott állam önálló, szuverén joga: saját, belső jogában dönthet a megszerzés, elvesztés, valamint öröklés feltételeiről, szabályairól. Az állampolgárság jogintézményének van azonban emellett egy nemzetközi jogi vetülete is, hiszen a nemzetközi jogi normák tartalmazzák a lényeges és hangsúlyos szabályozási elveket, „útmutatóként szolgálnak” az államok számára a saját szabályozásuk megalkotásakor, valamint az állampolgársági szabályozás

tekintetében felmerülő problémákat (pl.: hontalanság kérdése) igyekeznek kiküszöbölni, enyhíteni.¹ Az állampolgárság keletkezése történhet eredeti módon, tehát születés útján, valamint származékosan, például honosítással, házasságkötéssel is, továbbá létezik kettős, illetve többes állampolgárság. Az állampolgárságra vonatkozó szabályok tehát alapvetően belső joghatósági körbe tartoznak, azonban akadnak olyan esetek is, amikor az állampolgárságot nemzetközi jogi aktusok keletkeztetik és szüntetik meg: ilyen az államutódlás, valamint a lakosságcsere miatt bekövetkező állampolgárság-változás.²

Ganczer Mónika megfogalmazásában az állampolgárság „mindenekelőtt az állampolgár és az állam között fennálló kapcsolatként írható le”. Ezt a kapcsolatot meghatározza a létrejöttének alapja, valamint magát a kapcsolatot megteremtő tények, amelyek az állam és az egyén között állnak fent. Kezdetben – a természetjogi gondolkodás uralkodó nézete szerint – a természettől kapott adománynak tekintették, a későbbiekben a szerződéselméleti gondolkodók hatására, maga az állam és az egyén közötti kapcsolat a társadalmi szerződés megkötéséből fakadt.³ Napjainkban az uralkodó nézet alapján – az állampolgárság adott államon belüli szabályozásának általánossá válásával – maga az állampolgárság jogszabály alapján keletkezik. Eszerint az állampolgárság jogi kapcsolatként írható le az állam és az adott állam kötelékébe tartozó egyén között, aki nem más, mint az állampolgár. A születéssel történő állampolgárság-szerzés esetén a jogi kapcsolat alapját a szülő vagy szülők állampolgársága (*ius sanguinis*) vagy az adott állam területén való születés (*ius soli*) adja meg. Mindkét esetben a jogi kapcsolat háttérében meghúzódik egy személyes kapcsolat is,⁴ amely gyakran a honosítás esetén az állampolgárság megadásának feltételét képezi (ilyen példának okáért az adott állam hivatalos nyelvének ismerete, illetve – mint az olasz állampolgárság esetében is – a házastárs állampolgársága).⁵

Az állampolgárság a kapcsolatként való értelmezése mellett tekinthető egy státusznak is. Ezen felfogás gyökereit az ókorban kell keresni, mégpedig a római jog szabályozásában: a *status civitatis*, vagyis az ember polgárjog szerinti állapota, amely tulajdonképpen az állampolgárság fogalmának ekképpen megfeleltethető.⁶ Az Enciclopedia Italiana – ismertebb nevén La Treccani – az állampolgárság-fogalom történeti eredetének vizsgálatánál a római *civilitas* fogalmat azonosítja az olasz *cittadinanza* fogalmával,⁷ ezzel szemben Bajánházy István megfogalmazása alapján a római

¹ Ganczer Mónika: „Állampolgárság”. Internetes Jogtudomány Enciklopédia. <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-jog-allampolgarsag> (2024. 03. 28.)

² Brubács János: Nemzetközi jog II. Különös rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 154-155. o.

³ Ganczer Mónika: Az állampolgárság fogalma és összetevői napjainkban. Jog – Állam – Politika 2011/2. sz. 65-66. o.

⁴ Ruth Donner: The Regulation of Nationality in International Law. Transnational Publishers Inc., New York 1994. 32-33. o. Idézi: Ganczer: Az állampolgárság fogalma... 66. o.

⁵ Ganczer: Az állampolgárság fogalma... 66. o.

⁶ Ganczer: Az állampolgárság fogalma... 72. o.

⁷ Cittadinanza. Enciclopedia Italiana – La Treccani. <https://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza> (2024. 04. 27.)

polgárjogot⁸ annak teljes értelmében nem lehet a mai modern állampolgárság fogalmának megfeleltetni, ugyanakkor tekinthető a fogalom előképének, hiszen kifejezi az egyének politikai közösséghez fűződő kapcsolatát és az ehhez kapcsolódó jogait, illetve kötelezettségeiket egymás felé.⁹ Szamel Lajos kiemeli, hogy azon államok, amelyek jogrendszerüknek alapját a római jogból kölcsönözték, az állampolgársági szabályozás megkonstruálásakor (18-19. század) ezt a megoldást vették alapul. Maga az állampolgárság jogintézménye az ókori Róma jogában született meg, s a polgári forradalmak nem magának a jogviszonynak a tartalmát változtatták meg, hanem „a rendiség felszámolásával hatalmas mértékben kibővítették azoknak a körét, akik az alkotmány sáncain belülre kerültek, s olyan jogállást kaptak elsősorban közjogiul, amelynek révén ők is az államalkotó népességhez sorolódtak.”¹⁰ Hangsúlyozza továbbá, hogy az alapvető különbség a modern állampolgárság és a *civitas* között a római jogi szabályozás magánjogi jellegében lelhető fel (*ius commercii* és *ius connubi*), az állampolgárságnak ugyanis elvileg nincs magánjogi tartalma, hiszen „az ember magánjogi személyisége (ideértve a családjogit is) nem tehető függővé attól, hogy az államhoz való viszonyában állampolgárnak vagy külföldinek minősül-e.”¹¹

Az állampolgárság eredetének rövid áttekintését azért tartottam fontosnak a téma szempontjából, mivel így árnyaltabb képet kaphatunk magáról a jogintézményről, annak jellemző vonásairól. A továbbiakban szeretném bemutatni az olasz állampolgársági törvényt, a benne szereplő elveket, illetve a velük kapcsolatban felmerülő társadalmi problémákat. A bevándorlókat érintő, egyéb törvényekben, rendeletekben fellelhető szabályokat (pl.: tartózkodási engedélyre vagy munkavállalásra vonatkozó szabályok), továbbá az illegális bevándorlók helyzetét jelen tanulmányban nem vizsgáltam, az elemzés kifejezetten az állampolgárság megszerzésének szabályaira, lehetőségeire fókuszál.

III. A hatályos olasz állampolgársági törvény és a vérségi elv dominanciája

Az olasz kormány Belügyminisztériumának honlapja szerint jelenleg az olasz állampolgárság megszerzését, elvesztését, valamint öröklését az 1992. évi 91. (február 5.) törvény¹² szabályozza. Olaszországban a modern állampolgárság fogalma az Egységes Olasz Állam létrehozásakor született

⁸ *Cives Romanus*: azok a római polgárok, akik a római jog szerinti jogképesség teljes birtokában vannak, közjogi és magánjogi jogosultságokat magába foglaló teljes római polgárjog (*civitas Romana*) illeti meg őket. Ld. Csoknya Tünde Éva – Jusztinger János: A római jog alapfogalmai. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2018. 39. o.

⁹ Bajánbázy István: „E pluribus unum?” A római polgárjog koncepciójának változása a birodalomvá válás során. In: Decem anni in Europaea Unione I. Jogtörténeti és jogelméleti tanulmányok (szerk. Sárly Pál). Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc 2015. 10. o.

¹⁰ Szamel Lajos: Az állampolgársági jog reformjáról. Magyar Elektronikus Könyvtár. <https://mek.oszk.hu/24200/24290/24290.pdf> (2024. 04. 22.) 7-8. o.

¹¹ Szamel: i. m. 9. o.

Megjegyzi továbbá, hogy a mind a modern, mind a római jogintézmény primer közjogi jelleggel rendelkezik.

¹² Legge 5 febbraio 1992, n. 91 Nuove norme sulla cittadinanza. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-05:91vig> (2024. 04. 27.)

meg.¹³ Az 1865-ös olasz Polgári Törvénykönyv első könyve (*Delle Persone – Személyekről*) meghatározta, hogy ki tekinthető olasz állampolgárnak, továbbá azt, hogy melyek az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételei. Már az első állampolgárságról szóló szabályozás is a *ius sanguinis* elvét adaptálta az olasz jogrendbe,¹⁴ s a jelenleg hatályos törvény is ezt az elvet követi, megerősítve ezzel a külföldön élő olaszok politikai szerepét is,¹⁵ hiszen az Olasz Köztársaság alkotmánya rögzíti, hogy a 400 fős Képviselőház tagjai közül a külföldön megválasztható képviselők száma nyolc, valamint a 200 fős Szenátusból négy fő.¹⁶ Az 1992-es törvényben a *ius sanguinis* elv dominanciájának hátterében meghúzódó egyik ok az, hogy Olaszország így igyekszik fenntartani a kapcsolatot a külföldön élő és dolgozó olasz kivándorlókkal,¹⁷ ennek érdekében tehát olyan törvény került megalkotásra, amelyben az állampolgárok közössége egybeesik az állampolgárok etnikai közösségével. A másik – leginkább történelmi – ok pedig az, hogy a nemzeti egység késői elérése miatt Olaszország sokáig nemzeti és etnikai közösségként létezett, mielőtt egységes állammá vált volna.¹⁸

Az olasz nyelvben az állampolgárságra használt kifejezések az *appartenenza*, a *cittadinanza*, valamint a *nazionalità*. Utóbbi kettő jól mutatja a jogintézmény nemzetközi jogi, valamint belső jogi kettősségét, mivel az angolban ismert megkülönböztetés alapján a *nationality* megfelelői a nemzetközi jogban, a *citizenship* megfelelői pedig a belső jogban használatosak. A francia *ressortissant*-hoz hasonlóan az *appartenenza* az államhoz tartozás tekintetében a joghatóságot hangsúlyozza, ezáltal olykor szélesebb értelemmel bír, mint más kifejezések.¹⁹ A továbbiakban szeretném bemutatni a hatályos állampolgársági törvényt, kiemelve annak legfontosabb, a tanulmányhoz szorosan kapcsolódó szabályozásait, valamint az azokban megjelenő, az állampolgárság megszerzésével kapcsolatos alapelveket.

A hatályos rendelkezés elsősorban a *ius sanguinis* ismeri el, valamint az olyan személyeknek, akik nem valamely Európai Unió tagállam állampolgárai (továbbiakban: külföldi személyek) szigorúbb feltételeket állapít meg a honosítás útján történő állampolgárság-szerzéshez.²⁰ Az ezt

¹³ Ministero Dell'Interno: Cittadinanza (Az olasz Belügyminisztérium hivatalos honlapja) <https://www.interno.gov.it/it/temi/cittadinanza-e-altri-diritti-civili/cittadinanza> (2024. 04. 27.) (Továbbiakban: Ministero Dell'Interno: Cittadinanza)

¹⁴ Luca Bussotti: A history of Italian citizenship laws during the era of the Monarchy (1861-1946). *Advances in Historical Studies* 2016/4. sz. 147. o.

¹⁵ Annalisa Camilli: Ius soli, ius sanguinis, ius culturae: tutto sulla riforma della cittadinanza. *Internazionale*. <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2017/10/20/riforma-cittadinanza-da-sapere> (2024. 04. 27.)

¹⁶ Berényi Márk: Az Olasz Köztársaság választójogi törvényének a külföldi szavazatokra vonatkozó rendelkezései – tanulmányok és tapasztalatok Magyarország számára. *Külügyi Szemle* 2022/3. sz. 66-67. o.

Az Olasz Köztársaság Alkotmányát ld.: Costituzione della Repubblica Italiana Articolo 56., 57.

¹⁷ Giovanna Zincone: Citizenship policy making in mediterranean EU States: Italy. European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory 2010. 1. o.

¹⁸ Giovanna Zincone – Marzia Basili: Country Report: Italy. European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory 2013. 1. o.

¹⁹ Ganzsér Mónika: Állampolgárság és államutódlás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2013. 281. o.

²⁰ Camilli: i. m.

megelőző törvény szerint elegendő volt 5 év, jelenleg azonban 10 év legális és megszakítatlan tartózkodás szükséges az állampolgárság kérelmezéséhez.²¹ Ezzel kapcsolatban merül fel az a probléma, hogy az Olaszország területén, nem olasz állampolgárságú szülőktől született kiskorú gyermekeket a hatályos törvény teljesen kizárja az állampolgárságból adódó előnyökből, hiába nevelkednek, tanulnak, szocializálódnak együtt olasz társaikkal.²²

A rendelkezés ugyan a vérségi elvet határozza meg az állampolgárság automatikus megszerzésének koncepciójaként, természetesen lehetőség van azt más úton is elérni. Elsősorban a *ius soli* elve alapján a nem olasz állampolgárságú szülők gyermekei három kivételes esetben kaphatják meg az állampolgárságot: ha mindkét szülő ismeretlen vagy hontalan, illetve, ha szülők származási országuk joga szerint nem örökíthetik át gyermekeikre saját állampolgárságukat.²³ A *ius sanguinis* tehát elsőbbséget élvez a *ius soli* és *ius domicilii* állampolgársági elvekhez képest a hatályos törvényi szabályozásban.

A fent említett esetekben automatikusan történik az állampolgárság megszerzése, míg a törvény szabályoz olyan kategóriákat is, ahol egyfelől szükséges az állampolgárságért folyamodó meghatározott ideig történő jogszerű tartózkodása Olaszország területén (*ius domicilii* elve), másfelől szükség van további követelményeknek való megfelelésre. Ezen rendelkezés alapján állampolgárságért folyamodhat az a külföldi személy, aki legalább 10 éve jogszerűen tartózkodik Olaszország területén és bizonyítania kell, hogy jövedelme elegendő ahhoz, hogy magát eltartsa, büntetlen előéletű, valamint, hogy az állampolgárság megadása nem jelent veszélyt a Köztársaság biztonságára nézve.²⁴

A törvény rendelkezik továbbá az örökbefogadás kérdéséről, mely alapján az olasz állampolgár által örökbefogadott kiskorú automatikusan megszerzi az állampolgárságot.²⁵ Lehetőség van az állampolgárság házasság útján történő megszerzésére is olasz állampolgárral történő házasságkötést követő 2 év elteltével (külföldön tartózkodás esetén 3 év).²⁶ Ezen szabály a 2009. évi 94. (július 15.) törvénnyel lépett életbe, ugyanis ezt megelőzően elegendő volt 6 hónapot Olaszországban tartózkodni az állampolgárság megszerzéséhez. Az ún. *Pacchetto Sicurezza* az állampolgárság megszerzése érdekében megkötött érdekházasságokat kívánta e rendelkezésével ellehetleníteni, valamint eltörölte annak a lehetőségét, hogy az illegális bevándorlók olasz állampolgárral házasságot

²¹ Guido *Tintori*: *Ius soli* the Italian way. The long and winding road to reform the citizenship law. Contemporary Italian Politics 2018/4. sz. 439. o.

²² *Tintori*: i. m. 436. o.

²³ Ministero Dell'Interno: Cittadinanza (Legge 5 febbraio 1992, n. 91 Articolo 1. 1. b) – *ius soli* elvének megjelenése a törvényben)

²⁴ Ministero Dell'Interno: Cittadinanza

²⁵ Legge 5 febbraio 1992, n.91 Articolo 3. 1.

²⁶ Legge 5 febbraio 1992, n.91 Articolo 5. 1., 2.: a meghatározott idő a felére csökken, ha a házastársaknak gyermekük születik, vagy örökbefogadnak

köthessenek.²⁷

A külföldieket érintő szabállyal összehasonlítva (amely 10 év tartózkodást követel meg) az Európai Unió tagállamának állampolgárai 4 év, hontalanok pedig 5 év jogszerű tartózkodást követően kérelmezhetik az állampolgárrá fogadást, amely a köztársasági elnök rendeletével adható meg számukra.²⁸

IV. A *ius soli* elve és a felmerülő társadalmi problémák

A *ius soli* vagy másképpen területi elv a *ius sanguinis* mellett ismeretes alapelv az országok állampolgársági szabályozásaiban. Lényegét tekintve nem jelent mást, mint születési állampolgárságot, tehát a vérségi elvvel ellentétben nem a származás, hanem a születési hely a meghatározó az állampolgárság megszerzésekor. Megfigyelhetőek történelmi hatások azzal kapcsolatban, hogy egy adott állam melyik elvet helyezi középpontba az állampolgárságról szóló rendelkezésében: a common law államaiban a területi elv volt a meghatározó, míg a római jogi gyökerekkel rendelkező államokban a vérségi.²⁹ A teljes egészében *ius soli* elvre épülő szabályozás már nem használatos, Írországban volt egyedül megtalálható, azonban 2004-ben itt is eltörölték.³⁰ Kiegészítő elvként azonban a mai napig jelen van akár csak a korábban említett olasz, illetve a magyar törvényben is,³¹ valamint elmondható, hogy az európai országok csekély hányadában fordul csak elő, hogy nem használnak semmilyen területi elven alapuló szabályozást.³²

Napjainkban Olaszország maradt szinte az egyetlen olyan migrációs célország, amely nem reformálta meg az állampolgársági törvényét úgy, hogy az illeszkedjen a változó nemzetközi környezethez.³³ A jelenlegi olasz politika és média is leginkább az illegális migrációra, valamint az újonnan érkező bevándorlókra koncentrál, figyelmen kívül hagyva az ország területén élő és állampolgársággal nem rendelkező külföldiek, valamint azok gyermekeit. Már a 2000-es évektől kezdődően több kísérlet történt a törvény módosítására, azonban ezek nem jártak sikerrel. Elsősorban a bevándorlók Olaszországban született gyermekei helyzetén kívántak javítani egy „feltételes”, *ius solin* alapuló szabályozás bevezetésével, eddig azonban egyszer sem sikerült ilyen formán módosítani az állampolgárságról szóló törvényt.³⁴ A legtöbb ilyen javaslat balközép

²⁷ Zincone: i. m. 4. o.

A törvény további szabályokat állapított meg az illegális bevándorlással kapcsolatban, ezekre azonban jelen tanulmányban nem térek ki.

²⁸ Legge 5 febbraio 1992, n.91 Articolo 9. 1. d) -e)

²⁹ Ganzsér: Állampolgárság és államutódlás... 34. o.

³⁰ Tintori: i. m. 437. o.

³¹ A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 3. § (3) bekezdés

³² Tintori: i. m. 437. o.

³³ Francesco Pasetti: The politics and policies of citizenship in Italy and Spain, an ideational account. Journal of Ethnic and Migration Studies 2020/13. sz. 4. o. Idézi: Takács Lili: Ius soli: Vezet-e út Rómába? Hadtudományi Szemle 2020/1. sz. 133. o.

³⁴ Takács: i. m. 132. o.

kormányokhoz, illetve parlamenti képviselőkhöz köthető, és középpontjukban a külföldiek Olaszországban született gyermekei álltak. Céljuk az volt, hogy megelőzzék, hogy ezek a gyermekek kívülállóként lépjenek be az oktatási rendszerbe, valamint megkülönböztetve érezzék magukat az olasz állampolgárságuk hiánya miatt.³⁵ Az érintett közösségek lakosságon belüli aránya 2008 és 2016 között indult növekedésnek, a csúcspont 2016-ban volt – 3 931 133 tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldivel – a folyamat pedig 2021 óta újból lassú növekedésnek indult. 2017-től kezdődően a külföldiek lakosságon belüli aránya stagnált, illetve 2019 és 2021 közötti adatok alapján csökkenés volt felfedezhető (kb. 300 000 fő). 2023-ban ez az arány 3 727 706 fő volt,³⁶ amely véleményem szerint nem mutat számottevő eltérést a 2016-os csúcshoz képest. Ezen közösségek közül többnek már a második generációja él, dolgozik, tanul, szocializálódik Olaszország területén.³⁷

A jelenleg hatályban lévő törvény a következő szabályozást tartalmazza ebben a kérdéskörben: 4. cikk 2. Az Olaszországban született külföldi személy, aki nagykorúsága eléréséig (18. életév betöltése) jogszerűen és megszakítás nélkül tartózkodott az ország területén, akkor válik állampolgárrá, ha a fent említett időpontot követő egy éven belül kijelenti, hogy meg kívánja szerezni az állampolgárságot.³⁸

A hatályos törvény szigorúbb szabályokat állapít meg a külföldiek számára az állampolgársághoz való hozzáférés tekintetében, mint az általa hatályon kívül helyezett 1912. évi 155. (június 13.) törvény tette.³⁹ Ezt a következő táblázatban – a második generációs külföldieket⁴⁰ érintő szabályozást illetően – szemléltetem. A táblázat azokra a kiskorúakra irányadó, akik Olaszország területén születtek, de nem rendelkeznek olasz állampolgársággal. Abban az esetben, ha a gyermek születését követően érkezik az országba, akkor a fent idézett 10 éves időtartamot meghatározó szabály vonatkozik rá.

Ius soli alapján történő honosítás az 1912. évi 155. valamint az 1992. évi 91. törvényben:⁴¹

1912. évi 155.	1992. évi 91.
Eljárás: születés után, nyilatkozattal <ul style="list-style-type: none"> • 21. életév betöltése utáni egy évben; 	Eljárás: születés után, mérlegelés alapján és nyilatkozattal Követelmények:

³⁵ *Tintori*: i. m. 442. o.

³⁶ *Permessi di soggiorno dei cittadini non comunitari*. Statistiche Istat. <http://dati.istat.it/Index.aspx#> (2024. 05. 02.) Az adatok visszamenőleg 2008-ig voltak elérhetőek.

³⁷ *Takács*: i. m. 132. o. Ilyen külföldiek például a marokkóiak, albánok vagy a kínaiak.

³⁸ Ld. Legge 5 febbraio 1992, n.91 Articolo 4. 2.

³⁹ *Tintori*: i. m. 438. o.

⁴⁰ *Takács*: i. m. 133. o.: „A tanulmányban a második generációs külföldiek kifejezést azokra a személyekre használom, akik úgy születtek egy országban, hogy nem kapták meg az adott ország állampolgárságát, mert a szüleik nem a fogadó állam állampolgárai.”

⁴¹ *Tintori* táblázata alapján fordította a szerző. Ld. *Tintori*: i. m. 439. o.

<ul style="list-style-type: none"> • az egyik szülő legalább 10 évet töltött az országban <p>Eljárás: születés után, automatikusan</p> <ul style="list-style-type: none"> • legalább 10 éve az Olasz Királyságban tartózkodik (akár a folyamatosság mellőzésével) • ha a 21. életéve betöltésekor nem választotta más külföldi állam állampolgárságát 	<ul style="list-style-type: none"> • 18. életév betöltése utáni egy évben • születés óta tartó folyamatos, megszakítatlan és jogszerű tartózkodás Olaszországban
--	--

Az állampolgársági törvény reformjának egyik jelentős akadály, hogy az olasz pártrendszer töredezettsége megkívánja a nagykoalíciók alakítását. Mivel a kétpólusú és rendkívül fragmentált rendszer gyakran képtelen a kétpárti konszenzus megvalósítására – így az állampolgárságot érintően is ellentmondóak a pártok álláspontjai –, ezért nehézkes egy átfogó reformot véghezvinni ott, ahol ebben a kérdésben gyakran feloldhatatlan ellentétek mutatkoznak.⁴² Takács Lili tanulmányának ezen megalapozott állításával én is egyetértek, hiszen a módosítási kísérletek jelentős része az aktuális politikai akadályok miatt nem valósulhatott meg.

Az első *ius soli* elven alapuló módosító javaslatot Livia Turco⁴³ szociális ügyekért felelős miniszter⁴⁴ terjesztette elő 1999-ben. A javaslat azt kívánta lehetővé tenni, hogy az ország területén élő és állampolgársággal nem rendelkező külföldi szülők gyermekei 5 éves korukban már folyamodhassanak állampolgárságért abban az esetben, ha az ország területén való tartózkodásuk jogszerű és megszakítatlan volt, melyet a szülőknek kellett bizonyítaniuk. A javaslat kezdetben 5, majd a Parlament elé terjesztést követően 8, illetve 7 évben határozta volna meg a szülők számára a jogszerű olaszországi tartózkodást. A javaslat megbukott ugyan, azonban egyes részeit átvették későbbi módosító javaslatok.⁴⁵

A következő jelentősnek mondható próbálkozás Giuliano Amato belügyminiszter fellépésének köszönhető, aki 2006-ban az állampolgársági törvény teljes reformját javasolta. Az elkészült törvénymódosítási javaslatot összehangolták az uniós állampolgársági reformokkal is.⁴⁶ Az ellenzéki pártok határozottan felléptek a javaslattal szemben annak ellenére, hogy egy akkori közvélemény-

⁴² Takács: i. m. 139-140. o.

⁴³ Livia Turco és Giorgio Napolitano közösen jegyezték egy fontos reformot a külföldiek státuszához kapcsolódóan: ez volt az ún. Turco-Napolitano törvény 1998-ban. Többek között 5 év jogszerű tartózkodást követően biztosította a lehetőséget állandó tartózkodási engedély igénylésére. *Zincone*: i. m. 24. o.

⁴⁴ Ministro degli Affari Sociali

⁴⁵ *Zincone*: i. m. 24-25. o.

⁴⁶ *Zincone*: i. m. 25. o.

kutatás azt mutatta, az olaszok többsége egyébként egyetértene a reformmal.⁴⁷ A javaslat egyrészt 5 évre csökkentette a jogszerű tartózkodás idejét, másrészt bevezette a kötelező nyelvi követelményeket, valamint megerősítette az állampolgári eskü követelményét is. Végül egy olyan egységes és sokkal liberálisabb szövegtervezet született, amely eltért Amatoétól, hiszen lehetővé tette volna a 10 év tartózkodás utáni, nyelvi követelmények nélküli honosítást. Az egységes szöveg megvitatását többször elhalasztották a törvényhozásban, s végül el is vetették.⁴⁸

2008-tól kezdődően az állampolgársági törvény reformja háttérbe szorult, ugyanis a választások során győzelmet arató jobbközép koalíció inkább a közbiztonság szempontját helyezte előtérbe migrációs politikája tekintetében.⁴⁹ 2009-ben érkezett egy szintén jelentős módosító javaslat (Granata és Sarubbi javaslat), amely lehetővé tette volna, hogy az Olaszországban, külföldi szülőktől született gyermek 18 éves korában megkaphassa az állampolgárságot, ha legalább 5 éve az ország területén él, továbbá sikeresen kitölti az ún. polgári és nyelvi integráció tesztet (*integrazione civica e linguistica*), és esküt tesz az olasz alkotmányra. Részesülhetnek volna állampolgárságban emellett a legalább öt éve Olaszországban élő bevándorlók gyermekei egy iskolai ciklus elvégzése után.⁵⁰ Azonban végül ezt a javaslatot sem fogadták el, a Képviselőház 2010 januárjában visszautalta a szöveget a Bizottsághoz, 2010 júliusában pedig – új szövegezés kidolgozása nélkül – a folyamat megszakadt.⁵¹ 2010-től a PdL (*Partito della Libertà*) – érzékeny téma lévén a közelgő regionális választások miatt – már nem kívánt foglalkozni az állampolgársági törvény modifikálásával.⁵²

2011-ben a sikertelen módosítási kísérletek okán az akkori államfő, Giorgio Napolitano is a törvény reformját sürgette, amelyet a közvélemény is támogatott.⁵³ A közvéleménykutatás eredménye azt mutatta, hogy a válaszadó olasz állampolgárok 72,1%-a támogatta, hogy a bevándorlók Olaszországban született gyermekei számára születésükkor ismerjék el az olasz állampolgárságot, valamint 91,4% tartotta helyesnek, hogy a bevándorlók (igénylés alapján) meghatározott idejű tartózkodást követően részesülhessenek állampolgárságban.⁵⁴ Mintegy 20 egyesület indította el közösen az „*L'Italia sono anch'io*”⁵⁵ elnevezésű kampányt, melynek eredményeképpen 200 000 aláírást gyűjtöttek össze a kezdeményezés szimpatizánsai. A mozgósítókampány következtében több

⁴⁷ Camilli: i. m.

⁴⁸ Zincone: i. m. 25-26. o.

⁴⁹ Takács: i. m. 140. o.

⁵⁰ Camilli: i. m. Ld. még: Takács: i. m. 104. o.

⁵¹ Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, Temi dell'attività Parlamentare - Az Olasz Parlament Képviselőházának Hivatalos honlapja <https://leg16.camera.it/465?area=10&tema=72&Cittadinanza> (2024. 05. 04.)

⁵² Takács: i. m. 140. o.: PdL Finit, Unione di Centro (Központi Unió), Partito Democratico (Demokrata Párt), Italia dei Valori (Értékek Olaszországa) – közösen jegyezték a 2009-es liberális törvénymódosító javaslatot

⁵³ Napolitano: «È una follia che i figli di immigrati nati in Italia non siano cittadini». Corriere della Sera. https://www.corriere.it/politica/11_novembre_22/napolitano-politica-immigrazione_3dad5690-14fa-11e1-9140-38f81e7faa5e.shtml (2024. 05. 02.) Ld. még: Takács: i. m. 141. o.

⁵⁴ A közvéleménykutatás eredményeit ld.: I migranti visti dai cittadini residenti in Italia. Istat. <https://www.istat.it/it/archivio/66563> (2024. 05. 02.)

⁵⁵ Tintori fordításában: „I am Italy too”. Ld. Tintori: i. m. 445. o.

állampolgári kezdeményezésű törvényjavaslatot is benyújtottak végül a Parlamentbe.⁵⁶

Ezt követően 2015 októberében következett be egy jelentős fordulat az ügyben, hiszen a Képviselőház sikeresen elfogadott egy módosítási javaslatot. A szövegtervezet 2017 júniusában került csak a Szenátus elé, ahol hivatalosan sohasem tárgyalták.⁵⁷ 2017 decemberében vitára bocsátották ugyan, viszont a jelenlévő szenátorok létszáma nem volt elegendő a határozatképességhez, így érdemben nem foglalkoztak a javaslattal.⁵⁸ A baloldal a 2018-as választásokon történelmi vereséget szenvedett, így az állampolgársági törvény liberalizálása ismét lekerült a napirendről.⁵⁹

A 2022-es választások kampányaiban a baloldal újfent előtérbe helyezte az állampolgársági törvény módosításának kérdését,⁶⁰ azonban a jobboldal győzelmét⁶¹ követően valószínűsíthető, hogy erre tovább kell várnia az Olaszország területén élő külföldieknek.

V. A legeredményesebb törvénymódosítási javaslatok és az azokban megjelenő új elvek

A 90-es évek végétől kezdődően – ahogyan a fentiekben látható volt – rengeteg módosítási kísérlet történt arra nézve, hogy valamivel kedvezőbb, liberálisabb feltételeken nyugvó állampolgársági szabályozás lépjen életbe Olaszországban.⁶²

A módosítási kísérletek leginkább a balközép kormányokhoz köthetőek, s középpontjukban az országban élő, állampolgársággal nem rendelkező külföldiek Olaszország területén született gyermekei álltak. Elsősorban egy „módosított” *ius soli* elvet kívántak bevezetni, amely az állampolgárság születéssel történő megszerzését a szülők olaszországi születéséhez vagy hosszú távú és megszakítatlan, helyben lakásához kötötte, valamint megjelent egy új elv – a *ius culturae* –, amely az oktatási ciklus befejezéséhez kapcsolódva lehetővé tette volna az állampolgárság megszerzését.⁶³ A módosító javaslat megálmodói megkülönböztették az általuk alkotott „*tempered ius soli*”-t az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazott „*pure ius soli*”-tól, amely elv alapján az ország területén született személy automatikusan megkapja az adott ország állampolgárságát. A tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldi szülő további három feltételnek kellett volna, hogy megfeleljen a törvény hatályba

⁵⁶ Camilli: i. m.

⁵⁷ Tintori: i. m. 435. o.

⁵⁸ Carlo Troilo: Ius soli, torniamo a parlarne. La nostra legge sulla cittadinanza è tra le più arretrate d'Europa. Il fatto quotidiano. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/03/28/ius-soli-torniamo-a-parlarne-la-nostra-legge-sulla-cittadinanza-e-tra-le-piu-arretrate-deuropa/5064880/> (2024. 04. 29.) Ld. még: Takács: i. m. 142. o.

Az állampolgársági törvény módosító javaslatát, valamint a Szenátusi vitát ld.: <https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46079.htm> (2024. 05. 02.)

⁵⁹ Takács: i. m. 142. o.

⁶⁰ Paul Kirby: Italy elections: Who's who and how the vote works. BBC. <https://www.bbc.com/news/world-europe-62726468> (2024. 04. 26.) Enrico Letta, az Olasz Demokrata Párt jelöltjének (Partito Democratico) programjában ismét helyet kapott az állampolgársági törvény módosítása.

⁶¹ Elezioni Politiche 2022. La Repubblica. <https://elezioni.repubblica.it/2022/elezioni-politiche/> (2024. 05. 02.)

⁶² 1999 és 2006 között több, mint 50 tervezet nyújtottak be, de végül egyik sem került elfogadásra.

Zincone – Basili: i. m. 16. o. Ld. még Tintori: i. m. 441. o.

⁶³ Tintori: i. m. 442. o.

lépése esetén: a szociális juttatás éves összegénél nem kisebb jövedelem és a jogszabályban meghatározott alkalmassági követelményeknek megfelelő szálláshely, ezeken felül pedig nyelvtudását egy olasz nyelvismereti vizsgával kellett volna bizonyítania.⁶⁴

V.1. A *ius culturae* elve

A *ius culturae* elvét a Ius Solinak nevezett törvénymódosítási javaslat említette először, amely még 2013-ban szerepelt a PD (Demokrata Párt) programjában. A *ius culturae* újdonsága abban állt, hogy az állampolgárság megszerzését ahhoz a feltételhez köti, hogy az érintett 12 éves korát megelőzően iskolába járt abban az országban, ahol tartózkodik. Giulia Perin szerint a módosítási javaslat tulajdonképpen a 3 elvet (vérségi, területi és a *ius culturae*) integrálta: a törvény meghatározza, hogy az minősül állampolgárnak, akinek a szülei is azok; aki az ország területén született olyan bevándorló külföldiektől, akik huzamos ideje tartózkodnak Olaszország területén; de legfőképpen azok, akik olasz iskolában tanultak. Az ASGI (*Association for Juridical Studies on Immigration/ Associazione per gli Studi di Giuridici sull'Immigrazione*)⁶⁵ ügyvédje hangsúlyozta, hogy a javaslat központi szerepet ad az oktatásnak, valamint az olasz kultúrának is. Perin álláspontja alapján a gyermek annak a kultúrának a gyermeke, amelyikbe beleszületett és nevelkedett, de az iskola az, amely alapvető szerepet játszik a társadalomhoz tartozás és az állampolgárság kialakításában.⁶⁶

A törvénymódosító javaslat alapján tehát állampolgárságot kaphat honosítás útján az ország területén született vagy 12. életévének betöltését megelőzően az országba érkezett külföldi kiskorú, aki legalább öt évet olasz iskolába járt, és legalább egy olasz oktatási ciklust⁶⁷ elvégzett. A külföldön született, de 12 és 18 év közötti, Olaszországba érkező gyermekek – ha legalább 6 évig az ország területén élnek – egy iskolai ciklus elvégzését követően kaphatnak állampolgárságot. A törvényjavaslatot 2015. október 13-án a Képviselőház elfogadta, azonban a Szenátus jóváhagyását nem sikerült megszereznie.⁶⁸ Végeredményben az olasz törvényhozás ebben az időszakban járt a legközelebb ahhoz, hogy sikeresen módosítsa az állampolgársági törvényt.

⁶⁴ Troilo: i. m.

⁶⁵ Az Associazione per gli Studi di Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) egy tagsági alapú egyesület, amely a bevándorlás jogi aspektusával, vonatkozásaival foglalkozik, így többek között a migránsok jogainak különböző területeivel, a diszkrimináció-ellenességgel, az idegengyűlölettel, valamint a gyermekek és a kísérő nélküli kiskorúak jogaival, a menedéjjoggal, a menedékkérőkkel, a hontalansággal. Ld. <https://www.asgi.it/chi-siamo/english-version/> (2024. 04. 13.)

⁶⁶ Camilli: i. m.

⁶⁷ Az első oktatási ciklus az általános iskola 6-11, valamint 11-14 éves korig, ezt követi a második oktatási ciklus, ami pedig a középiskolát jelenti 14-19 éves kor között. Ld. Olasz Oktatási Minisztérium hivatalos honlapja <https://www.miur.gov.it/sistema-educativo-di-istruzione-e-formazione> (2024. 04. 29.)

⁶⁸ Troilo: i. m.

V.2. Egy régi-új elv – a *ius scholae*

2022-ben ismét kísérletet tett az olasz politika az állampolgársági törvény megreformálására, azonban ez sem járt sikerrel. A Képviselőház Alkotmányügyi Bizottsága által előterjesztett törvényjavaslat olyan elven nyugodott, amely összekapcsolta az iskoláztatást az állampolgárság megszerzésével, célja pedig – mint ahogyan a korábbiakban is – az állampolgárság nélküli gyermekek helyzetének javítása volt. A törvényjavaslat alapján a 18 év alattiak a következő feltételek alapján részesülhettek volna az olasz állampolgárságban:

- Olaszországban született vagy 12 éves kora előtt az országba költözött,
- megszakítás nélküli, legális tartózkodás az országban,
- valamely – a Nemzeti Oktatási Rendszerhez tartozó – intézményben (általános vagy középiskola) eltöltött 5 év.⁶⁹

Alapvetően a fenti javaslat nem különbözött tartalmát illetően a *ius culturae*-től, mindkét esetben az edukáció az, ami központi szerepet kap az állampolgárság megadása tekintetében. Látható tehát, hogy mindkét elv lényegében a *ius solit* olvasztja magába, hiszen feltételként fogalmazza meg az olaszországi születést vagy a hosszútávú és legális tartózkodást. Az olasz iskolarendszerben eltöltött idő követelménye azért előnyös, mert magát a nyelvet is el tudják sajátítani a külföldi gyermekek, valamint a kultúrával is mélyrehatóbban ismerkednek meg az iskolában töltött évek alatt.

VI. Összegzés

Végeredményben az állampolgársági törvényt az első benyújtott javaslat óta eltelt 25 évben sem sikerült módosítani az olasz törvényhozásnak. Ennek hátterében meghúzódó okként a politikai széttagoltság a legmeghatározóbb, hiszen akadt olyan eset is a folyamat során, amikor a közvélemény egyébként a javaslat mellé állt, viszont mégsem sikerült azt a Parlamenten keresztülvinni. A javaslatok megismerését követően látható, hogy egy ilyen komplex és régóta megoldatlan problémára is képes lehet a jog megfelelő és kreatív megoldást nyújtani: az állampolgársági jogban ismeretes elvek vegyítésével és átalakításával megoldható lenne egy egyre növekvő számú közösség helyzetének rendezése. Az erre irányuló törekvések azóta sem haltak el, számos kezdeményezés és szervezet⁷⁰ dolgozik azon, hogy az olasz állampolgárságban nem részesülő gyermekek helyzetét az

⁶⁹ Ennio Codini: The legal framework. In: The Twenty-eighth Italian Report on Migrations 2022. (szerk. Vincenzo Cesario). Fondazione ISMU – Iniziative e Studi sulla Multietnicità, 2023. 40. o.

⁷⁰ Ilyen például a Save the children Italia, amely jelenleg is aláírást gyűjt a törvény megreformálása érdekében. <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/ius-scholae-cosa-prevede-perche-opportunita-di-uguaglianza> (2024. 05. 02.)

állampolgársági törvény módosításával javítani tudják. Véleményem szerint egy alapvetően vérségi elven nyugvó törvény teljes átalakítása területi elvűvé túl drasztikus változás lenne, tekintettel az olasz állampolgársági törvény történeti előzményeire, illetve a nagy számú olasz kivándorlóra, valamint azok leszármazottaira. A „*tempered*” – tehát lényegében korlátozott formában létező – *ius soli*, illetve az ehhez hozzákapcsolt *ius culturae* és *ius scholae* elvek azok, amelyek adekvát megoldást nyújthatnak az országban élő külföldiek helyzetének rendezésére, azonban a korábbi gyakorlat alapján a kialakult helyzet, valamint az ezzel kapcsolatos problémák megoldása még várat magára.