

Takács Lili¹

Ius soli: Vezet-e út Rómába?

Ius Soli's Long Way to Rome?

Absztrakt

Az elmúlt évtizedek olaszországi demográfiai változásai – a bevándorlók számának növekedése, az olasz lakosság csökkenése és elöregedése – egyre sürgetőbbé teszik az állampolgársági törvény reformját, hogy az illeszkedjen a nemzetközi környezethez. Az olasz politika és média figyelme is az újonnan érkező bevándorlókra és az illegális bevándorlás megállítására irányul, mintsem az olasz állampolgárság nélkül az országban élő külföldiek jogi helyzetének rendezésére, akik közül több közösség már a második generációjával él – és szocializálódik – Olaszországban (például marokkói, albán, kínai, román közösségek). Az érintett népesség aránya és láthatósága egyre nő, azonban a széttöredezett olasz politikai rendszer nem tud konszenzusra jutni az állampolgársági törvény reformjáról, így az évek óta napirenden levő (feltételes) ius soli bevezetése egyre csúszik.

Kulcsszavak: Olaszország, bevándorlás, állampolgársági törvény, ius soli

Abstract

Demographic changes in Italy over the last decades – growing number of immigrants, shrinking and aging population – have made it increasingly urgent to reform the citizenship law in order to adapt it to the international context. The Italian politics and media focus on new arrivals and on stopping illegal immigration, while many foreign communities (e.g. Moroccan, Albanian, Chinese, Romanian) are already living and socialising in Italy with their second generations, many of them without Italian citizenship. The proportion and visibility of the population concerned is increasing, but the fragmented Italian political

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, doktorandusz – National University of Public Service Doctoral School of Military Sciences, PhD student, e-mail: takacs.lili@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9085-6168>

system is unable to reach a consensus on the citizenship law reform, so the introduction of the (conditional) ius soli – which has been on the agenda for years – is lagging behind.

Keywords: *Italy, migration, citizenship law, ius soli*

Bevezetés

Az 1990-es évek eleje óta összetettebbé és szerteágazóbbá vált az állampolgárság fogalma, így az ezt övező tudományos viták is megélnékültek. Továbbra is egyetértés van a szakértők közt abban, hogy az állampolgárság megszerzése a bevándorlók integrálásának egyik alapvető lépése, azonban nem tekinthető az integráció egyedüli fokmérőjének, hiszen ez számos egyéb tényezőtől is függ, amelyek túlmutatnak a migránsok jogi státuszán.² A tanulmányomban az olasz állampolgársági törvény módosítási kísérleteit vizsgálom, megjelenítve a módosítást szükségszerűvé tevő tényezőket, valamint a módosítási kísérletek bukását okozó politikai folyamatokat is. A tanulmány a témában megjelent szekunder források, valamint hivatalos statisztikai adatok elemzésére támaszkodik.

Az olasz politikum és társadalom a bevándorlást a 2000-es évek eleje óta elsősorban biztonsági problémaként kezelte, ekkor helyeződött a hangsúly a bevándorlók gazdaságban betöltött szerepéről a biztonságra. A területet a jobboldali és jobbközép pártok erősen átpolitizálták, fenyegetésként kezelték, a baloldali és balközép pártok inkább erőforrásként kezelték, de általában inkább igyekeztek a kérdést depolitizálva más területre helyezni programjuk hangsúlyát. Napjainkra azonban a politikai spektrum teljes szélességét a bevándorlás biztonsági problémaként kezelése jellemzi, ez az állampolgársági törvény reformjára is hatást gyakorol. Annak ellenére, hogy számos olyan külföldi közösség van jelen Olaszországban (például marokkói, albán, kínai, román), amelynek már a második generációja él és szocializálódik itt, rengetegen közülük olasz állampolgárság nélkül, a politika és a média figyelme is elsősorban az újonnan érkező bevándorlókra és az illegális bevándorlás megállítására irányul.

A 2000-es évek közepe óta több kísérlet volt az olasz állampolgársági törvény módosítására, a fellángoló módosítási szándékok azonban ciklikusan (a választásoktól időben távolodva) elhaltak, hogy aztán a választásokhoz közeledve ismét felkerüljenek a politikai agendára, vagy a belpolitikai instabilitás „áldozatává” váljanak. A viták főként a bevándorlók Olaszországban született gyermekeinek állampolgársága körül forogtak, a feltételes *ius soli* előírásainak lazítása többször is előtérbe került, azonban végül megfelelő politikai támogatás hiányában nem sikerült módosítani a törvényt.

Mindeközben az érintett népesség aránya és láthatósága is növekszik Olaszországon belül, az oktatáson belüli arányuk nő, hamarosan belépnek az olasz munkaerőpiacra, a populáris és tömegkultúra terjedése miatt az úgynevezett Balotelli-generáció egyre

² Finotelli, Claudia – La Barbera, MariaCaterina – Echeverría, Gabriel: Beyond instrumental citizenship: the Spanish and Italian citizenship regimes in times of crisis, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44 (2017/14) 2320–2339.

ismertebbé válik, ahogy a második generációs külföldiek³ egyre nagyobb számban tűnnek fel a sport, média, és a szórakoztatóipar világában.

Napjainkra – Spanyolország mellett – Olaszország maradt az egyetlen olyan migrációs célszám Európában, amely nem reformálta meg az állampolgársági törvényét úgy, hogy az illeszkedjen a migrációs trendek változása miatt is megváltozott nemzetközi környezethez.⁴

A jelenlegi állampolgársági törvény

Az állampolgárság megszerzését, elvesztését, öröklését a *ius sanguinis* (vérségi elv), a *ius soli* (területi elv) és a *ius domicilii* (tartós letelepedés elve) keverékéből összeálló állampolgársági törvények szabályozzák. Ezen jogi-technikai eszközök módosításával befolyásolható, hogy a családi kötelékek (*ius sanguinis*), az államterületen való hosszú távú tartózkodás vagy a közösségben való szocializáció (*ius domicilii* és *ius soli*) élvezzen előnyt az állampolgárság megszerzésénél. Ezek közül elsődlegesen a *ius soli* különböző formákban történő alkalmazása az a jogi eszköz, amivel az államok a második generációs bevándorlók helyzetét leginkább szabályozni tudják. Az Európai Unió tagállamainak csak egy kis része nem használ semmilyen *ius solin* alapuló szabályozást,⁵ de a „tisza” *ius soli* sem használatos már, egyedül az ír jogrendben szerepelt, de 2004-ben Írország is eltörölte.⁶

A kontinentális Európa számos más országához hasonlóan Olaszországban is a nemzetállam létrejöttének folyamata határozta meg az állampolgársági törvény kialakítását. Az Olasz Királyság első állampolgársági törvénye a nemzethez tartozást tekintette az állampolgárság forrásának. A köztársaság 1947-es megalapításakor liberális bevándorlási törvényeket fogadtak el a honatyák, amelyek leginkább a tartózkodási engedély és a kiutasítás feltételeivel foglalkoztak. A liberális bevándorláspolitikát később is megmaradt, hiszen az emigráció súlyosabb problémát jelentett, mint a bevándorlás, 1861–1970 között körülbelül 30 millió olasz vándorolt ki. Ennek megfelelően az állampolgársági törvény a *ius sanguinis* alapult annak érdekében, hogy az államhatárokon kívül élő olaszokkal is megőrizték az állampolgári köteleket, az Olaszországba érkezőknek a nemzeti közösségbe jogi eszközökkel történő integrálása nem történt meg. A kivándorlási trend az 1960-as években kezdett megfordulni, az olasz gazdasági csoda (körülbelül 1960–1964 között) következtében egyre többen vándoroltak be az országba legális munkavállalóként. Az 1980-as évek eleje óta pozitív nettó migrációt regisztrálnak Olaszországban, ez azonban azóta már nem a hazatérő olasz állampolgároknak köszönhető, hanem a külföldi bevándorlóknak.⁷ A következő

³ 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.

⁴ Pasetti, Francesco: The politics and policies of citizenship in Italy and Spain, an ideational account, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (2019) 4.

⁵ Észtország, Lettország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Szlovákia, Svédország, Ciprus, Dánia. Tintori, Guido: Ius soli the Italian way. The long and winding road to reform the citizenship law, *Contemporary Italian Politics*, 10 (2018/4) 434–450.

⁶ Tintori (2018): i. m. 447.

⁷ Tintori, Guido: Italy: The Continuing History of Emigrant Relations, in: Collyer, Michael (szerk.), *Emigration Nations. Policies and Ideologies of Emigrant Engagement*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2013, 126–152.

szakaszhatár az 1990-es évekre tehető, ekkor még nagyobb arányú lett a bevándorlás, Olaszország célországá vált, a 2000-es években pedig ez a trend még markánsabbá vált. Az 1990-es években a nemzetközi környezet megváltozásával, az olasz gazdaság teljesítőképességének növekedésével szoros összefüggésben újabb lendületet kapott a bevándorlás, ekkor vált igazi Itália igazi célországá, ami a törvényi szabályozás fokozatos szigorításával is együtt járt.

Ebben a környezetben fogadták el a jelenleg is hatályos, 1992-es állampolgársági törvényt, amely a migrációs trendek megfordulása ellenére is főként a kivándorlással foglalkozik, azzal, hogy az olasz szülők külföldön születő gyermekeinek automatikusan biztosítja az olasz állampolgárságot, az anyaországgal való kapcsolat megőrzését célozták meg a jogalkotók, az olasz társadalomban végbemenő szociodemográfiai folyamatokkal nem foglalkoztak megfelelő szinten.⁸ Az állampolgárság szerzését szigorúbb feltételekhez kötötte, mint az új törvény által felváltott 1912. évi 555. sz. törvény tette. Az 1992-es törvény tiszta formában csak a *ius sanguinis* ismeri el, azaz csak akkor jár automatikusan az olasz állampolgárság, ha legalább az egyik szülő olasz, ennek feltételei is szigorodtak: az olasz állam területén, külföldi szülőktől született gyerekek csak 18. évük betöltése utáni egy évben igényelhetnek olasz állampolgárságot, ha addig legálisan és megszakítás nélkül tartózkodtak Olaszországban.⁹ A törvény elfogadásával tovább nőtt a különbség a külföldön élő és nevelkedő olaszok, valamint az Olaszországban élő és nevelkedő külföldiek politikai jogai között is.¹⁰

A jelenleg hatályos állampolgársági törvény legnagyobb problémája az, hogy kizárja az állampolgárság nyújtotta előnyökből mindazokat a gyerekeket, akik Olaszországban születnek külföldi szülőktől, és ott is nőnek fel, életüket a szüleik státuszához köti. Ők az olasz oktatási rendszeren keresztül ugyanabban a környezetben szocializálódnak, mint az olasz társaik, a nemzeti identitás olyan elemein osztoznak velük, mint a nyelv vagy a kultúra, állampolgársággal azonban nem rendelkeznek.¹¹ Már most is számottevő az olasz állampolgársággal nem rendelkező, olasz környezetben szocializálódott második generációs külföldiek száma, azonban a demográfiai trendek alapján arányuk tovább fog növekedni a lakosságon belül.

Az olasz népesség száma 2008 óta csökken, az Olasz Királyság megalakulása óta 2018-ban született a legkevesebb gyerek (439 747 fő). Ennek az olasz statisztikai hivatal (ISTAT) szerint strukturális okai vannak, egyrészt a leendő anyák számának

⁸ Pastore, Ferruccio: A Community Ouf of Balance: Nationality Law and Migration Politics in the History of Post-Unification Italy, *Journal of Modern Italian Studies*, 9 (2004/1) 27–48.

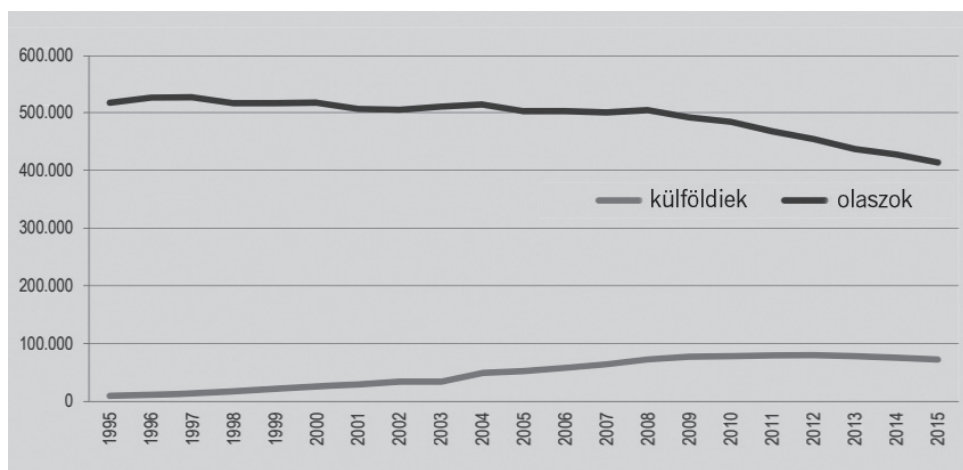
⁹ LEGGE 5 febbraio 1992, n. 91, www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-05;91;vig (Letöltve: 2020. 02. 10)

¹⁰ A tartósan külföldön élő olasz állampolgárok erős lobbierővel rendelkeznek: azok a tartósan külföldön élő olaszok, akik szerepelnek a regiszterben (Anagrafe Italiani residenti all'estero, AIRE), hat szenátort és 12 képviselőt választanak a parlamentbe. Mivel általában instabil, szűk többséggel rendelkező kormányok tudnak hatalomra kerülni, a gyakori bizalmi szavazásokon a külföldön élők által megválasztott képviselők szavazata is döntő lehet. Zincone, Giovanna: Citizenship Policy Making in Mediterranean EU States: Italy, European University Institute, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory, 2010. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19594/Zincone_Italy.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Letöltve: 2019. 11. 16.)

¹¹ Tintori (2018): i. m. 436.

csökkenése, másrészt pedig az, hogy a baby boom idején született népes generáció kilépett a termékeny korból. 2008 környékén ideiglenesen nőtt a születések száma, ez azonban főként a külföldi nőknek volt köszönhető.¹²

2018 végén körülbelül 5 255 000 külföldi élt Olaszországban, ez a 60,3 millió fős összlakosság¹³ 8,7%-a. Az elmúlt években az Olaszországban születő – olasz állampolgársággal nem rendelkező – külföldiek száma is csökkenni kezdett, azonban az ő számuk kisebb arányban csökken, mint az olasz állampolgároké, a 2018-ban a született gyerekek 14,9%-a még mindig külföldi szülőktől született. Jelentős eltérések vannak az olasz és az Olaszországban élő külföldiek demográfiai mutatói között (lásd 1. ábra). Míg az olasz lakosság csökken, a nem állampolgárok körében a természetes szaporulat pozitív, részben a magasabb születési arány miatt, részben pedig azért, mert – fiatalabb korukból fakadóan – a külföldiek körében még alacsonyabb a halálozási ráta is.¹⁴



1. ábra: Az olasz és Olaszországban élő külföldi szülőktől született gyerekek arányának változása 1995–2015 között
(szürke: külföldiek; fekete: olaszok)

Forrás: Vita e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2018, 27. www.istat.it/it/files//2019/05/Vita-e-percorsi.pdf (Letöltve: 2019. 10. 10.).
Az ábrát fordította a szerző.

¹² Bilancio demografico nazionale, Comunicato stampa, Istituto Nazionale di Statistica, www.istat.it/it/archivio/231884 (Letöltve: 2019. 11. 16.)

¹³ International Data – Italy, Population Reference Bureau, www.prb.org/international/geography/italy/ (Letöltve: 2019. 11. 16.)

¹⁴ Uo.

1993 és 2015 között több mint egymillió, úgynevezett második generációs gyerek született Olaszországban.¹⁵ Egyes felmérések szerint – ha a jelenlegi állampolgársági törvény változatlan marad – az olasz állampolgársággal nem rendelkező fiatalok aránya jelenlegi 9,7%-os aránya 20,7%-ra fog nőni 2029-re, azaz minden ötödik fiatal nem külföldi szülőktől fog születni, ez 2003 és 2029 között 474%-os növekedést jelentene.¹⁶

A demográfiai trendek közül fontos kiemelni az olasz és nem olasz állampolgárok átlagéletkora közötti különbségeket is, hiszen az aktív népességben egyre inkább növekszik a külföldi állampolgárok aránya, míg az olaszoké csökken. Az olasz átlagéletkor 2008 óta nő – 2017-ben már majdnem elérte a 45 évet –, ami negatív hatást gyakorol a termelékenységre, és a becslések szerint a következő évtizedekben további népességcsökkenés lesz megfigyelhető. Az aktív népesség nemcsak csökken, hanem el is öregedik, az előrejelzések szerint 2045 környékén már csak a lakosság 54,5%-a lesz aktív korú, az átlagéletkor pedig elérheti a 49,6 évet. Ez a folyamat várhatóan 2057-ben tetőzik majd, ekkorra az átlagéletkort 50,3 évre becsülik. Mindeközben a születéskor várható élettartam is nőni fog, a jelenlegi 80,6 (férfiak), illetve 85 év (nők) néhány évtizeden belül 86,1 és 90,2 évre fog nőni.¹⁷ Ezzel szemben az Olaszországban élő külföldi lakosság nagyon fiatal (az átlagéletkoruk 34 év alatt van), a 0–14 éves korosztály aránya 5 százalékponttal magasabb, mint az olaszoké (lásd 2. ábra). Az idősebb korosztályok körében ez a különbség még szembetűnőbb: míg a külföldi lakosság 45%-a 14–39 év közötti, az olaszok körében ez az arány csak 26,2%, de az idősebb korosztályok körében is lényeges az eltérés: az olasz lakosság 23,7%-a 65 éven felüli, a külföldiek között csak 3% körül mozgott ez az arány 2018-ban.¹⁸

Az oktatási rendszerben a 2017/2018-as tanévben a diákok 9,7%-a nem rendelkezett olasz állampolgársággal (körülbelül 842 000 fő), bár 63,1%-uk Olaszországban született, itt nőtt fel, és itt szocializálódott.¹⁹ Ezeknek a diákoknak a száma az 1980-as évek közepe óta folyamatosan nő, a növekedés mértéke az ezredfordulótól ugrott meg igazán, ahogy az a 3. ábrában is látható. A nem olasz állampolgárok legnagyobb része (47,2%) európai országból származik (legtöbbször Romániából és Moldovából), őket követik az afrikai (25,4%) és az ázsiai (19,6%) származású diákok.²⁰

¹⁵ Vita e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2018, 27. www.istat.it/it/files/2019/05/Vita-e-percorsi.pdf (Letöltve: 2019. 10. 10.)

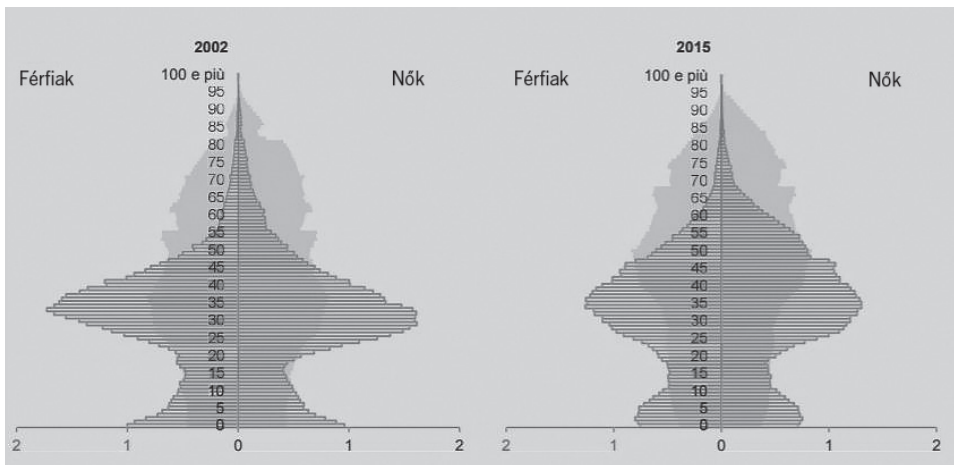
¹⁶ Giovannetti, Monia – Nicotra, Veronica: Da residenti a cittadini – Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni, 2012, <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2012/settembre/rapp-anci-g2.pdf> (Letöltve: 2020. 02. 10.)

¹⁷ Il futuro demografico del paese – previsioni regionali della popolazione residente al 2065, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2018, 8–10. www.istat.it/it/files/2018/05/previsioni_demografiche.pdf (Letöltve: 2019. 10. 10.)

¹⁸ Vita e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2018, 18–19. www.istat.it/it/files/2019/05/Vita-e-percorsi.pdf (Letöltve: 2019. 10. 10.)

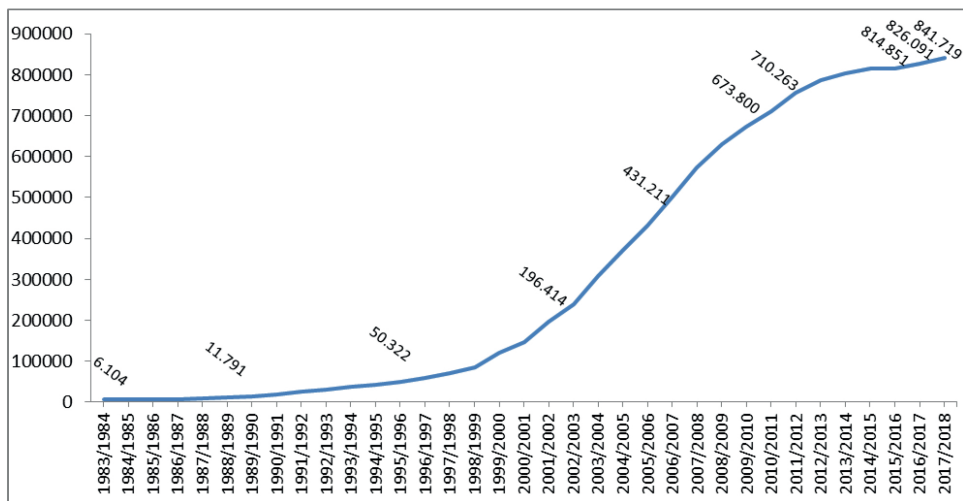
¹⁹ Gli alunni con cittadinanza non italiana – Anno scolastico 2017/2018, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, 2019, www.miur.gov.it/web/guest/-/scuola-pubblicati-i-dati-sugli-studenti-con-cittadinanza-non-italiana-nella-s-2017-2018 (Letöltve: 2019. 10. 10.)

²⁰ Uo.



2. ábra: Az olasz és az Olaszországban élő külföldi lakosság korfája 2002-ben és 2015-ben
(sötét szürke: külföldi lakosság, világos szürke: olasz lakosság)

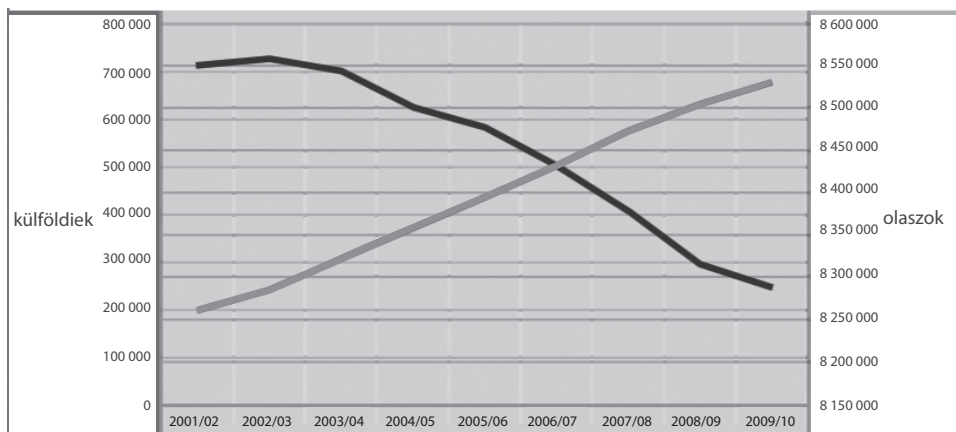
Forrás: Vita e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2018, 18–19. www.istat.it/it/files//2019/05/Vita-e-percorsi.pdf (Letöltve: 2019. 10. 10.).
Az ábrát fordította a szerző.



3. ábra: Az olasz állampolgársággal nem rendelkező diákok számának változása 1983/1984 és 2017/2018 között

Forrás: Gli alunni con cittadinanza non italiana – Anno scolastico 2017/2018, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, 2019, 9.

Az oktatási rendszerben való részvétel nagyjából arányosan tükrözi az olasz és a nem olasz népességszám változásában tapasztalható különbséget: míg az olasz diákok száma csökken, a nem olasz állampolgár diákok száma növekszik (lásd 4. ábra).



4. ábra: Az olasz és nem olasz állampolgár diákok számának változása a 2001/2002-es tanévtől a 2010/2011-es tanévig (szürke: külföldiek, fekete: olaszok)

Forrás: Giovannetti–Nicoltra (2012): i. m. 44.
Az ábrát fordította a szerző.

A bevándorlók integrációjával foglalkozó szakirodalom a második generációs iskolai integrációját a teljes integrációs folyamat talán legfontosabb részeként tartja számon, amely pozitív hatást gyakorol a gazdasági, a kulturális és a társadalmi integráció területére is.²¹ A második generáció problémájának kezelése azért is érzékeny terület, mert ez teszi visszafordíthatatlanná az ideális esetben nyelvileg, vallásilag homogén társadalmak válságát,²² a változás mindenki számára érzékelhető lesz. Ez az átalakulás a dél-európai országokban – kiemelten Olaszországban – egyre láthatóbbá válik. A második generációs fiatalok identitáskereséséből származó problémákkal Olaszországnak még nem kell megküzdenie – ellentétben például Franciaországgal vagy Nagy-Britanniával – mert az itt élő második generációs bevándorlók jelenleg még iskolások. Bár az állampolgárság hivatalos megszerzése önmagában nem garantálja a tényleges egyenlő bánásmódot, és a teljes integrációt az állam részéről kifejezi az „idegenek” marginalizálásának megakadályozására irányuló szándékot, egyben az állami integrációs szándék egyik jelzője lehet. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy

²¹ Casacchia Oliviero – Natale Luisa – Guarneri Antonella: Tra i banchi di scuola. Alunni stranieri e italiani a Roma e nel Lazio, Franco Angeli, 2009.

²² Ambrosini, Maurizio: "Il futuro in mezzo a noi. Le seconde generazioni scaturite dall'immigrazione nella società italiana dei prossimi anni", in: Ambrosini, Maurizio – Molina, Stefano (a cura di), Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia, Ed. della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2004, 1–49.

a növekvő számú bevándorló olasz társadalomba (és gazdaságba) történő beilleszkedése elengedhetetlen ahhoz, hogy az ország fenn tudja tartani európai középhatalmi státuszát, G8 tagságát.

Módosítási kísérletek

A 2000-es évek eleje óta számos kísérlet történt arra, hogy az olasz törvényhozás módosítsa az állampolgársági törvényt (1991/1992), 1999 és 2006 között például több mint ötven törvénytervezetet nyújtottak be, de egyiket sem sikerült elfogadni. A pártok egyetértenek abban, hogy az állampolgársági törvényt a megváltozott migrációs környezethez kell igazítani, ennek elérését azonban eltérő módon látják. A jobboldali és jobbközép pártok az állampolgárságot etnikai, biztonsági keretben értelmezik, így számukra az állampolgárság egyrészt az etnikai és nemzeti közösséghez való tartozás státuszát jelenti, másrészt pedig a bevándorlási hullámok megakadályozásának eszközeit. Ez alapján a jobboldali pártok elképzeléseiben a *ius sanguinis* központi helyet foglal el, és jellemzően a bevándorlók teljes kulturális asszimilációját biztosító, korlátozó jellegű állampolgársági vizsgát preferálnak. Hozzájuk képest a baloldali pártok egyfajta polgári-integratív keretben értelmezik a kérdést, így az állampolgárság az ő felfogásukban egyrészt jog, másrészt pedig a bevándorlók integrációjának eszköze. Ebben az interkulturális megközelítésben a *ius soli* kiterjesztése, és az integrációt támogató kurzusok központi szerepet kapnak. A spektrum két szélé között elhelyezkedő pártok – amelyek Olaszországban főként katolikus centripártokat, illetve kisebb részben jobbközép pártok egyes frakcióit jelentik – kulturális keretben értelmezik az állampolgárság fogalmát, amely így egyfajta „díjként” elnyerhető jog,²³ amelynek elnyerését a kulturális integráció megfelelő szintjének elérése után meg kell könnyíteni a bevándorlók számára.

A módosítási kísérletek középpontjában az Olaszországban élő, olasz állampolgársággal nem rendelkező migránsok Olaszországban született gyermekei álltak, és velük összefüggésben a feltételes *ius soli* megszerzéséhez szükséges követelmények lazítása. A módosító javaslatok többsége a balközép kormányokhoz köthető, és két közös vonás jellemezte őket: egyrészt a módosított *ius soli* bevezetése, ami az állampolgárságot a szülők olaszországi születéséhez, vagy hosszú távú tartózkodásához kötötte, másrészt megjelent az oktatási ciklus befejezéséhez kötött, úgynevezett *ius culturae* bevezetése.²⁴ Az 1990-es évek óta minden liberális módosítási javaslat elbukott, csak néhány szigorító intézkedést fogadtak el 2009-ben egy biztonsági csomag részeként.

A töredezett olasz pártrendszer a nagykoalíciók létrejöttét preferálja. Az 1990-es évek elején átalakult választási és politikai rendszer következtében erősen fragmentált és polarizált, tökéletlen kétpólusú rendszer jött létre, ami gyakorta képtelen a kétpárti konszenzus elérésére. Így rövid életű, instabil jobbközép és balközép koalíciós kormányok váltják egymást, ezzel az 1990-es évekig hiányzó politikai váltógazdaság megvalósult. A koalíciós tömbök nem homogének, paradox módon megtörténhet az is,

²³ Pasetti (2019): i. m. 13–14.

²⁴ Pasetti (2019): i. m. 13–14.

hogy a kormányzó koalíciót egy témában az ellenzék jobban támogatja, mint saját többsége. Mivel a pártok állampolgársággal kapcsolatos álláspontjai között jelentős és gyakran feloldhatatlan különbségek vannak, maga a koalíciós kormányokra épülő politikai rendszer az állampolgársági törvény megreformálásának egyik akadályá.

1999-ben Livia Turco (Democratichi di sinistra, Baloldali Demokraták) benyújtott egy javaslatot a *ius soli* megreformálására, az egy évvel korábban elfogadott Turco-Napolitano törvény²⁵ után a javaslatot nagy várakozások övezték, hiszen a kormányon levő balközép koalíció második jelentős lépése lett volna a bevándorlás terén. Azonban az akkori – Massimo D'Alema vezette – kormány sokszínű koalíciós kormányként nem számíthatott a szűk szenátusi többségére, így a javaslattal nem foglalkoztak érdemben a törekeny koalíció fenntartása érdekében.

Ugyanerre a sorsra jutott Gianclaudio Bressa (Margerita, Margaréta) 2006-ban benyújtott javaslata, amely – bár élvezte az akkori belügyminiszter, Giuliano Amato támogatását – a Prodi-kormányt támogató koalíció belső törésvonalainak áldozata lett, és a bizalmi szavazáson keresztül a balközép Prodi-kormány bukásához vezetett. A belső törésvonalak szerepe mellett ki kell emelni azt is, hogy az ellenzék nagyobb befolyást tudott gyakorolni az eredményre a médián keresztül (lásd Silvio Berlusconi médiabirodalma), mint a reformot vizsgáló parlamenti bizottságon keresztül.

2008-ban a Forza Italiából (Hajrá Olaszország) és Lega Nordból (Északi Liga) álló jobbközép koalíció választási győzelme után az állampolgársági törvény reformja lekerült a napirendről, mivel a koalíció a migrációs politikájában elsősorban közbiztonsági szempontokat akart érvényesíteni. Az ekkor egyre bevándorláspártibb álláspontra helyezkedő Gianfranco Fini (Partito della Libertà, Szabadság Pártja, PdL) fontos szerepet játszott abban, hogy az állampolgársági reform a politikai agenda tetejére került. A 2009-ben benyújtott többpárti, liberális törvény módosítási javaslatot²⁶, a PdL Finit támogató frakciója, a centrista és balközép ellenzéki pártok – a centrista, katolikus Unione di Centro (Központi Unió), a balközép Partito Democratico (Demokrata Párt, PD) és az erősen Berlusconi-ellenes Italia dei Valori (Értékek Olaszországa – közösen jegyezték, elfogadását azonban ismét pillanatnyi politikai érdekek akadályozták. A kormánytöbbség „többsége” az erős bevándorlásellenességével növekvő támogatottságú Lega Nord egyre nagyobb befolyást szerzett a kormányon belül, marginalizálni tudta a Fini-féle frakciót a PdL-en belül, így a párt bevándorlással kapcsolatos nem egységes álláspontja a kormánykoalíció és a választási eredmények szempontjából is egyre több problémát okozott. 2010-ben a PdL nem akart már foglalkozni az érzékeny állampolgársági törvénnyel a közelgő regionális választások miatt, így lekerült a napirendről.

²⁵ Az 1990-es években újabb lendületet kapott a bevándorlás, ekkor vált Itália igazi célországá, ami a törvényi szabályozás fokozatos szigorításával is együtt járt – lásd Martelli-törvény (1990), Turco-Napolitano törvény (1998), Bossi-Fini törvény (2002) – ezek azonban még mindig főként a legális migráció kezelésével foglalkoztak. A Martelli-törvény az 1990-es években megnövekedett bevándorlóközösség kezeléséhez szükséges pénzalap létrehozása mellett, egyfajta amnesztia-ként legalizálta a már bevándoroltak helyzetét, a menekültek védelmét az Európán kívüliekre is kiterjesztette, valamint meghatározta a menekültekkel kapcsolatos befogadási feltételeket és eljárási szabályokat.

²⁶ A javaslat szerint a külföldi szülőktől Olaszországban született személyek 18 éves korukban megkaphatták volna az olasz állampolgárságot, ha legalább öt éve Olaszországban élnek, és sikeresen kitöltenek egy beilleszkedési és nyelvi tesztet, illetve olasz állampolgárságot kaphattak volna legalább öt éve Olaszországban élő bevándorlók gyermekei egy iskolai ciklus elvégzése után. Parlamento Italiano, Camera dei deputati, <https://leg16.camera.it/465?area=10&tema=72&Citadinanza> (Letöltve: 2020. 03. 15.)

A 2010-es évek eleje óta kormánykoalíciók igazolták a Howlett–Ramesh-féle politikaiciklus-elméletet,²⁷ amely szerint a politikai erők közvetlenül a választások előtt és közvetlenül a választások után foglalkoznak a választópolgárok elvárásaival, az idő előrehaladtával azonban az objektív politikai szükségletek kielégítése és a lobbicsoportok nyomásának való megfelelés kerül előtérbe. A 2008-as választási kampányt erős bevándorlásellenes retorika jellemezte, különösen a koalíciós partnerként kormányra lépő, és egyre nagyobb befolyást szerző Lega Nord részéről, így a kormány nem tudta liberalizálni az állampolgársági törvényt, később pedig a regionális választások miatt ismét lekerült a napirendről. A Lega részéről ugyanez a befolyásnövekedés volt megfigyelhető 2018 júniusa után is, amikor a MoVimento 5 Stellével közösen alakítottak kormányt, és egy év alatt a támogatottságuk közel megduplázódott.

2011-ben, az előző elbukott módosítási kísérletek után az állampolgársági törvény reformját sürgette Giorgio Napolitano akkori államfő is,²⁸ javaslata kapcsán azonban a parlamenti pártok megosztottak voltak, a feltételes *ius soli* bevezetését már akkor is a Lega ellenezte leginkább, a közvélemény viszont a *ius soli* bevezetése mellett állt.²⁹ Ekkor a civil szervezeteknek és szövetségeknek először sikerült olyan mozgósító kampányt indítani (*Italia sono anche io* néven), hogy az aláírásgyűjtések nyomán több állampolgári kezdeményezésű törvényjavaslatot is sikerült benyújtani a parlamentbe 2012. február 5-én, ezt majd csak három és fél évvel később fogadta el a képviselőház. Bár a törvényjavaslat állampolgársági kezdeményezésű volt, az akkor legjelentősebb balközép erő, a PD jelentős támogatást nyújtott.³⁰

A 2013-as parlamenti választási kampányban az állampolgársági törvény nem foglalt el központi helyet. Míg az ekkor még Beppe Grillo vezette M5S a *ius soli* bármely formáját értelmetlennek nevezte,³¹ a PD vezette balközép koalíció ígéretet tett arra, hogy a választások megnyerése esetén az új törvényhozási ciklus első rendelkezésével megváltoztatja az állampolgársági törvény bevándorlók gyerekeire vonatkozó passzusait.³² Végül a balközép koalíció szűk győzelmet aratott a jobbközép felett, a Szenátusban azonban nem tudott többséget szerezni, így a PD egy jobbközép pártokat is magában foglaló szélesebb koalíciót hozott létre, 2013 és 2017 között három rövid életű kormány követte egymást. 2015 októberében a Képviselőház elfogadta a 2012-ben állampolgársági kezdeményezésre benyújtott javaslatot, amellyel megreformálták a *ius solit*,³³

²⁷ Howlett, Michael – Ramesh, M.: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

²⁸ Napolitano: «È una follia che i figli di immigrati nati in Italia non siano cittadini», *Corriere della Sera*, 2011. november 22, www.corriere.it/politica/11_novembre_22/napolitano-politica-immigrazione_3dad5690-14fa-11e1-9140-38f81e7faa5e.shtml (Letöltve: 2019. 10. 10.)

²⁹ *I migranti visti dai cittadini residenti in Italia*, Istituto Nazionale di Statistica, 2012, www.istat.it/it/archivio/66563 (Letöltve: 2020. 02. 10.)

³⁰ Camilli, Annalisa (2017): *Ius soli, ius sanguinis, ius culturae: tutto sulla riforma della cittadinanza*, *Internazionale*, 2017. október 20., www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2017/10/20/riforma-cittadinanza-da-sapere (Letöltve: 2020. 02. 10.)

³¹ Grillo, Beppe: *La liberalizzazione delle nascite*, *Il blog di Beppe Grillo*, 2012. január 23. www.beppegrillo.it/la-liberalizzazione-delle-nascite/ (Letöltve: 2020. 02. 11.)

³² *Elezioni politiche 2013, il programma elettorale del Partito democratico*, www.leggioggi.it/elezioni-politiche-2013-il-programma-elettorale-del-partito-democratico/ (Letöltve: 2020. 02. 11.)

³³ *Ius soli "temperato", primo ok alla Camera. Contrari Fi, Lega Nord e Fdi. M5S si astiene*, 2015, www.ilfattoquotidiano.it/2015/10/13/ius-soli-primo-ok-alla-camera-la-lega-nord-protesta-in-aula-meloni-referendum-abrogativo/2122994/ (Letöltve: 2020. 02. 11.)

de ez csak közel két évvel később, 2017 nyarán került a Szenátusba, ahol hivatalosan soha nem tárgyalták. A képviselőházi szavazáson a jobboldali pártok – Fratelli d'Italia (Olasz Testvérek), Lega, Forza Italia – nem szavazták meg a javaslatot, a M5S pedig tartózkodott. A M5S szerepét a törvény el nem fogadásában azért fontos kiemelni, mert identitásából fakadóan a párt akkor nem ellenezte volna a *ius soli* reformját. Az eredetileg inkább baloldali, populista pártnak tekinthető M5S-nek a bázisának bővítéséhez konzervatív szavazatokra is szüksége volt, a javaslat azonban a PD-hez volt köthető, amellyel bárminemű együttműködést – akkor – kizártnak tartottak.³⁴

Bár a törvényjavaslatot a Szenátusban 2017 decemberében vitára bocsátották, a jelen levő szenátorok száma nem érte el a határozatképességhez szükséges létszámot, így a törvénnyel a Szenátus érdemben nem is foglalkozott. Az állampolgársági törvény módosításának erős átpolitizáltsága kapcsán fel kell hívni a figyelmet arra, hogy bár a PD biztos többséggel rendelkezett a Képviselőházban, a Szenátusban amellet, hogy nem volt többsége, az állampolgársági törvény szavazásánál a PD 89 szenátorából 29-en nem jelentek meg, tehát nemcsak az ellenző pártok szenátorai nem voltak jelen, a támogató pártok részéről is sokan hiányoztak, vagy nem jelentek a levezető elnök hívásakor. Ezt az akadályt csak akkor lehetett volna leküzdeni, ha bizalmi szavazásra bocsátja a PD a kérdést, azonban mivel nem volt megfelelő támogatottsága, a kormány bukását és az előrehozott választásokat kockáztatták volna.³⁵ A Lega eredményesen használta ki az úgynevezett menekültválságot, így a *ius soli* reformját politikai kockázattá alakította a PD számára, összemosva a jogszerűen Olaszországban élő bevándorlók (beleértve a második generációs bevándorlókat is), valamint a tengeren keresztül érkező menekültek és migránsok fogalma közti különbségeket.³⁶

A 2018-as választások után a jobb- és baloldali koalíciók helyébe egy populist, euroszeptikus kormánykoalíció lépett (Lega–M5S). A politikai paletta két szélén álló pártok választási sikerének hátterében az évtizedes gazdasági és szociális problémák, a növekedés elmaradása, a Líbia felől érkező migrációs nyomás elhúzódása, valamint egyfajta reformfáradtság és így az olasz társadalom széles rétegeinek kiábrándulása állt,³⁷ így a 2013 és 2018 között kormányzó baloldal a választásokon történelmi vereséget szenvedett. Ezzel az állampolgársági törvény lekerült a napirendről: a *ius soli* módosítását leginkább propagáló párt marginalizálódott az olasz politikai rendszeren belül, a nagyobbik kormánypárt M5S a korábbi szavazásokon tartózkodott, a Lega pedig a kezdetektől fogva a *ius soli* bevezetésének legélesebb kritikusa. A Lega–M5S koalíció körülbelül egyéves kormányzása alatt a két kormánypárt támogatottsága a 2018-as parlamenti választások eredményeihez képest megfordult, a Lega megerősödött, az M5S támogatottsága azonban csökkent, nagyban köszönhetően annak, hogy a biztonsági területekért felelős Lega sikereket tudott elérni (például Salvini-féle

³⁴ Colonnelli, Alessio: *Ius soli: Italy's opportunity to harness much-needed talent*, Open Democracy, 2019, www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/ius-soli-italys-opportunity-to-harness-much-needed-talent/ (Letöltve: 2020. 02. 11.)

³⁵ Troilo, Carlo: *Ius soli, torniamo a parlarne. La nostra legge sulla cittadinanza è tra le più arretrate d'Europa*, 2019, www.ilfattoquotidiano.it/2019/03/28/ius-soli-torniamo-a-parlarne-la-nostra-legge-sulla-cittadinanza-e-tra-le-piu-arretrate-deuropa/5064880/ (Letöltve: 2020. 02. 11.)

³⁶ Tintori (2019): i. m. 445.

³⁷ Molnár Anna: *Olaszország biztonsági kihívásai és stratégiai irányai*, *Felderítő Szemle*, 17 (2018/3) 91–112.

biztonsági csomagok), míg a gazdasági területekért felelős M5S nem. A politikai pártok támogatottsága (jobboldali, populista pártok előretörése, balközép pártok háttérbe kerülése) miatt a jelenlegi helyzetben kevés esély van arra, hogy valamilyen rendkívüli esemény bekövetkezte nélkül az állampolgársági törvény liberalizálása ismét napirendre kerülne. 2019 nyarától kezdve a kormánykoalíció válsága folyamatossá vált, és 2019. augusztus közepén felbomlott. A szerteágazó koalíciós tárgyalások eredményeképp a M5S és a PD részvételével megszületett a második Conte-kormány, erős jobboldali ellenzékkel. Bár a ius soli kérdése eseti jelleggel ismét megjelenik a politikai diskurzusban, a kormánynak nincs akkora támogatottsága, hogy egy állampolgársági reformot napirendre tudjon tűzni, és azt a Képviselőházon és a Szenátuson is keresztül tudja vinni.

Konklúzió

A jelenlegi olaszországi demográfiai folyamatokkal (olasz lakosság csökkenése és elöregedése, külföldi lakosság növekedése) a jogszabályi környezet – jelen esetben az állampolgársági törvény – nem tartja az ütemet, jelentős részben politikai okokból. A választási rendszer törekeny koalíciós kormányok létrejöttét favorizálja, ami sem a rövid életű kormányok jelentette instabilitás, sem a politikai pártok állampolgársággal kapcsolatos nézetei közti eltérések miatt nem támogatja a hatályos, de meghaladott állampolgársági törvény módosítását. A törvény 1992-es elfogadása óta 2017-ben járt a legközelebb az olasz törvényhozás annak módosításához, de ez az azt megelőző módosítási kísérletekhez hasonlóan az aktuális politikai érdekek mentén elbukott. A kérdés lekerült az agendáról, a jelenlegi politikai klímában a törvény módosítása nem életszerű. A 2018-as parlamenti választásokon visszaszorultak az addig felváltva kormányzó jobb- és balközép erők, a választásokon előretörő, populista pártok (M5S, Lega) állampolgársági kérdésekkel kapcsolatos álláspontja lényegesen elutasítóbb. A 2018-as parlamenti választások óta hatalomra került koalíciós kormányok összetétele nem kedvez annak, hogy az állampolgársági törvényt érdemben módosítsák. Azonban a módosításra való megkérdőjelezhető politikai szándékkal párhuzamosan az olaszországi szociodemográfiai változások egyre sürgetnék az állampolgársági törvény reformját, főként a növekvő számú és láthatóságú második generációs bevándorlók miatt.

Szakértői körökben széles körű egyetértés szerint a migránsok integrációjának egyik fontos lépése a fogadó ország állampolgárságának megszerzése, azonban ez önmagában nem lehet a teljes integráció fokmérője, ez az álláspont azonban az olasz politikum véleményét nem tükrözi. Az viszont tény, hogy egy csökkenő és elöregedő lakosságú országnak, amely nem renndezi tartósan a területén született és szocializálódott fiatalok helyzetét, az idősök jelentik a jövőjét, ez azonban a középhatalmi státusz fenntartását nem teszi lehetővé.

Felhasznált irodalom

- Ambrosini, Maurizio: "Il futuro in mezzo a noi. Le seconde generazioni scaturite dall'immigrazione nella società italiana dei prossimi anni", in: Ambrosini, Maurizio – Molina, Stefano (a cura di), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Ed. della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2004, 1–49.
- Camilli, Annalisa: Ius soli, ius sanguinis, ius culturae: tutto sulla riforma della cittadinanza, *Internazionale*, 2017. október 20. www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2017/10/20/riforma-cittadinanza-da-sapere (Letöltve: 2020. 02. 10.)
- Casacchia Oliviero – Natale Luisa – Guarneri Antonella: Tra i banchi di scuola. Alunni stranieri e italiani a Roma e nel Lazio, Franco Angeli, 2009.
- Finotelli, Claudia – La Barbera, MariaCaterina – Echeverría, Gabriel: Beyond instrumental citizenship: the Spanish and Italian citizenship regimes in times of crisis, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44 (2017/14) 2320–2339. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1345838>
- Colonnelli, Alessio: Ius soli: Italy's opportunity to harness much-needed talent, 2019, www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/ius-soli-italys-opportunity-to-harness-much-needed-talent/ (Letöltve: 2020. 02. 11.)
- Napolitano: «È una follia che i figli di immigrati nati in Italia non siano cittadini», *Corriere della Sera*, 2011. november 22, www.corriere.it/politica/11_novembre_22/napolitano-politica-immigrazione_3dad5690-14fa-11e1-9140-38f81e7faa5e.shtml (Letöltve: 2019. 10. 10.)
- Giovannetti, Monia – Nicotra, Veronica: Da residenti a cittadini – Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni, 2012, <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2012/settembre/rapp-anci-g2.pdf> (Letöltve: 2020. 02. 10.)
- Grillo, Beppe: La liberalizzazione delle nascite, *Il blog di Beppe Grillo*, 2012. január 23. www.beppegrillo.it/la-liberalizzazione-delle-nascite/ (Letöltve: 2020. 02. 11.)
- Ius soli "temperato", primo ok alla Camera. Contrari Fi, Lega Nord e Fdi. M5S si astiene, 2015, www.ilfattoquotidiano.it/2015/10/13/ius-soli-primo-ok-alla-camera-la-lega-nord-protesta-in-aula-meloni-referendum-abrogativo/2122994/ (Letöltve: 2020. 02. 11.)
- I migranti visti dai cittadini residenti in Italia, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2012, www.istat.it/it/archivio/66563 (Letöltve: 2020. 02. 10.)
- Vita e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2018, www.istat.it/it/files//2019/05/Vita-e-percorsi.pdf (Letöltve: 2019. 10. 10.)
- Bilancio demografico nazionale, Comunicato stampa, Istituto Nazionale di Statistica, www.istat.it/it/archivio/231884 (Letöltve: 2019. 11. 16.)
- Il futuro demografico del paese – previsioni regionali della popolazione residente al 2065, 2018, 8–10. www.istat.it/it/files/2018/05/previsioni_demografiche.pdf (Letöltve: 2019. 10. 10.)
- LEGGE 5 febbraio 1992, n. 91, www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-05;91!vig= (Letöltve: 2019. 10. 10.)

- Elezioni politiche 2013, il programma elettorale del Partito democratico, www.leggioggi.it/elezioni-politiche-2013-il-programma-elettorale-del-partito-democratico/ (Letöltve: 2020. 02. 11.)
- Howlett, Michael and Ramesh, M.: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Gli alunni con cittadinanza non italiana – Anno scolastico 2017/2018, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, 2019, www.miur.gov.it/web/guest/-/scuola-pubblicati-i-dati-sugli-studenti-con-cittadinanza-non-italiana-nella-s-2017-2018 (Letöltve: 2019. 10. 10.)
- Parlamento Italiano, Camera dei deputati, <https://leg16.camera.it/465?area=10&tema=72&Cittadinanza> (Letöltve: 2020. 03. 15.)
- Pasetti, Francesco: The politics and policies of citizenship in Italy and Spain, an ideational account, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (2019) 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183x.2019.1611422>
- Pastore, Ferruccio: A Community Out of Balance: Nationality Law and Migration Politics in the History of Post-Unification Italy, *Journal of Modern Italian Studies*, 9 (2004/1) 27–48. DOI: <https://doi.org/10.1080/1354571042000179173>
- International Data – Italy, Population Reference Bureau, www.prb.org/international/geography/italy/ (Letöltve: 2019. 11. 16.)
- Tintori, Guido: Italy: The Continuing History of Emigrant Relations, in: Collyer, Michael (szerk.), *Emigration Nations. Policies and Ideologies of Emigrant Engagement*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2013, 126–152. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137277107_6
- Tintori, Guido: Ius soli the Italian way. The long and winding road to reform the citizenship law, *Contemporary Italian Politics*, 10 (2018/4) 434–450. DOI: <https://doi.org/10.1080/23248823.2018.1544360>
- Troilo, Carlo: Ius soli, torniamo a parlarne. La nostra legge sulla cittadinanza è tra le più arretrate d'Europa, 2019, www.ilfattoquotidiano.it/2019/03/28/ius-soli-torniamo-a-parlarne-la-nostra-legge-sulla-cittadinanza-e-tra-le-piu-arretrate-deuropa/5064880/ (Letöltve: 2020. 02. 11.)
- Zincone, Giovanna: *Citizenship Policy Making in Mediterranean EU States: Italy*, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory, 2010. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19594/Zincone_Italy.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Letöltve: 2019. 11. 16.)

