

Az Olasz Köztársaság választójogi törvényének a külhoni szavazatokra vonatkozó rendelkezései – tanulságok és tapasztalatok Magyarország számára

The Provisions of the Electoral Law of the Italian Republic Regarding Expatriate Italian Constituents – Lessons and Experiences for Hungary

Berényi Márk

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.3.3

Összefoglaló: A *Külügyi Szemle* által két évvel ezelőtt közölt tanulmányomban áttekintettem az Olaszországban őshonos nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletét (Berényi, 2020). A jelen szócikk, az előző mintegy elmentettjeként, kiegészíteni szándékozik az ott leírtakat a külföldön élő olasz állampolgárok szavazati jogának ismertetésével, valamint a szavazásra vonatkozó általános információkkal. A tanulmány további célja, hogy egy, a hazaitól eltérő, ám szintén lehetséges mintát mutasson be arra vonatkozóan, hogy egy másik európai uniós tagállam mily módon szabályozza a határain kívül élő állampolgárainak a képviseletét a nemzeti törvényhozásban, és ismertesse e másfajta képviselet előnyeit és hátrányait. Úgy vélem, ennek aktualitást ad, hogy a jelen időszakban a magyar közbeszédben is viszonylag sok szó esik e témáról.

Kulcsszavak: külhoni szavazat, külhoni olasz állampolgár, Olaszország, választási törvény, parlamenti képviselet

Abstract: In my earlier article, „Regional Ethnic Political Parties in Italy. Lessons and Experiences for Indigenous Minorities in Europe” published in *Külügyi Szemle* two years ago, I reviewed the parliamentary representation of the indigenous ethnic minorities in Italy (Berényi, 2020). The current study can be considered as a complementary study of the above-mentioned paper, attempting to introduce its opposite scenario by reviewing and describing the pillars of the electoral law pertaining to expatriate Italian minorities living abroad and the representation of those minorities in the Parliament of the



Italian Republic. Additionally, the current article also aims to present a feasible legislative model, different from the Hungarian practice, by outlining another EU member state's governing policies on the representation of citizens living abroad in the country's legislature. The purpose of this study to explain the advantages and the challenges of that type of legal model. I believe that this topic gets its actuality from the fact that it is relatively widespread in the Hungarian public discourse.

Keywords: *Italian constituents living abroad, citizens living abroad, Italian Republic, electoral law, expatriate, parliamentary representation*

A kutatás fő sarokpontjai, módszertana és céljai

A jelen tanulmány keletkezésének körülményeit nagyban meghatározta a korábbi, szintén a *Külügyi Szemle* hasábjain közölt, *Regionális nemzeti-ségi politikai pártok Olaszországban* című tanulmány (Berényi, 2020). Ez az írás annak mintegy az ellentettjét és a kiegészítését képezi, mivel a külföldi olasz állampolgárok anyaországi szavazati jogának, illetve a szavazás jogi aspektusainak a kérdéskörét kívánja vizsgálni és ismertetni.

A cikk módszertanilag történelmi, statisztikai és jogszabályi háttéranyagokra hagyatkozik. Logikai szempontból kezdetben egy történelmi megközelítést alkalmaz, amely során bemutatja, hogy miként és milyen etapokban került jelentős számú olasz nemzetiségű kisebbség a világ egyes tájaira. A vázlatos történelmi áttekintést követően azt mutatja be, hogy a nagy történelmi kivándorlásokat követően, tehát napjainkban, milyen kép tárul a szemünk elé, ha a világban elszórtan élő olasz kisebbségekre figyelünk. E demográfiai adatok ismertetésekor a szerző elsősorban az olasz statisztikai hivatalnak (ISTAT) a rendelkezésre álló legfrissebb adataira és méréseire hivatkozik. Ezután a tanulmány röviden áttekinti, hogy az említett – igen nagy számú – kisebbségek miként küzdöttek az elmúlt mintegy másfél évszázadban azért, hogy beleszólással bírhasanak az anyaország politikai folyamataiba, és milyen sikereket értek el, illetve milyen kudarccokat szenvedtek mindeközben. A szerző végezetül a jelenleg hatályos jogszabályokon keresztül mutatja be, hogy ma milyen törvények és rendeletek szabályozzák a külföldi olaszok szavazati jogát és a tényleges szavazás menetét. Ehhez a *Gazzetta Ufficiale*

della Repubblica Italiana, vagyis Olaszország hivatalos lapja nyújtott releváns információkat.

Ahogy az már szóba került, a tanulmány egyfelől komplementer jelleggel készült, egy korábbi tanulmány kiegészítéseként. Azonban a másik, ennél fontosabb célja az, hogy bemutassa egy európai uniós tagállamnak az e tárgykörben alkalmazott, a hazaitól eltérő, ám szintén működőképes szabályozását, hogy aztán az adatokból – megfelelő nyitottság esetén – a mindenkori magyar jogalkotó (párthovatartozástól függetlenül) tapasztalatokat és tanulságokat vonhasson le. A cikk szerzője végezetül e tapasztalatok levonásához próbál egy átfogó szempontrendszert kínálni a konklúzióban.

Az olasz kivándorlás főbb korszakai

Amikor olasz kivándorlásról esik szó, a moziélményeink hatására sokunknak először óhatatlanul az olasz nevű gengszterek képe villan be, akik hajszálcásos öltönyben, Toscano szivarral a szájukban, Berettával a zsebükben éppen alkoholt csempésznek a szesztilalom idején a Mulberry Streeten, New York Little Italy negyedében. Kétségtelen, hogy e sztereotip kép kialakulásában hatalmas szerepe volt Marlon Brandónak, aki fejlethetetlen módon alakította az ikonikussá vált Vito Corleone figuráját a Mario Puzo 1969-es regénye alapján, Francis Ford Coppola rendezésében mozivászonra került filmben, *A Keresztapa* című trilógia 1972-es első részében. Ha alaposabban szemügyre vesszük az olasz kivándorlást, azonnal feltűnik, hogy e kép nem is annyira téves, mint inkább hiányos. Az olaszok ugyanis három nagy hullámban hagyták el a hazájukat, amelyek közül a Don Corleonék és családjuk csupán az egyik, de korántsem az egyetlen etapot jelentették. Természetesen a jelen tanulmánynak nem célja az olasz kivándorlás részletes bemutatása, azonban a továbbiak megértéséhez elengedhetetlen e már-már könyvtárnyi témakör legalább vázlatos ismertetése.

Mint megannyi ország esetében, az olasz kivándorlási hullámok is mindig egy-egy gazdasági, illetve humanitárius válsághoz kapcsolódtak, amelyek során az adott állam polgárai a jobb élet reményében másik országba vagy kontinensre költöztek. Az olasz történelemkönyvek szerint az első, a *grande emigrazione* [nagy kivándorlás] kevéssel Itália egyesülése



után, az 1870-es években kezdődött, és csak a 20. század húszas éveiben jutott el egy viszonylagos nyugvópontra. A jelenség legfőbb okozója az állam szisztematikus modernizációjával és strukturális átalakításával együtt járó gazdasági bizonytalanság volt. A frissen létrejött Olasz Királyság és annak a – leginkább frankofón kultúrájú – torinói vezetése eltökélt volt a középkori, megkövesedett feudális agrárrendszer reformja, továbbá a tradicionálisan agrárországnak a fokozatos iparosítása és a főleg mezőgazdaságból vagy kézművességből élő társadalom ennek megfelelő átalakítása iránt. E törekvések azonban egyáltalán nem, vagy legalábbis nem azonnal hozták meg a várt eredményeket, és kezdetben sokan a fejlődés helyett inkább visszaesést tapasztaltak.

A fiatal Olasz Királysággal szembeni elégedetlenség egyik legfőbb következménye a többnyire képzetlen, már-már jobbagysorban élő rétegek tömeges kivándorlása lett, akik elsősorban az amerikai kontinens (Argentína, az Amerikai Egyesült Államok, Brazília) felé vették az irányt. A kivándorlási hullám kezdetben (az 1870-es évektől 1900-ig) csak Észak-Olaszországot érintette, és a századforduló után vált gyakoribbá az ország középső és déli területein élők körében is. Az olasz kivándorlás teljes története során a legtöbben (több mint 3 millióan) az északi Veneto tartományt hagyták el. A közhiedelemmel ellentétben Szicíliát – amelynek 2,5 millióan vettek búcsút – csak a déli Campania (2,7 millió emigráns) után, a harmadik helyen említhetjük. Kiemelendő, hogy egyes tartományok – Szardínia, Puglia, Lazio vagy éppen Toscana – csak igen marginális szerepet kaptak az emigráció történetében (Corti, 1999, 7. o.).

A hosszú és egyáltalán nem veszélytelen transzkontinentális hajóutak után az emigránsok egy részének sikerült munkát találnia és kisebb-nagyobb sikereket elérnie. Ők a jövedelmük jelentős részét többnyire hazaküldték Olaszországba, hogy a család otthon maradt tagjai – az utazáshoz szükséges pénzösszeg összekuporgatása után – utánuk mehessenek Amerikába. Ezt támasztja alá az a statisztika, amely szerint kezdetben majdnem az összes kivándorló (legalább 80–90 százalékuk) férfi volt, míg a következő években a nők és a kiskorúak száma meghaladta a 75 százalékot (Corti, 1999, 7. o.).

A kivándorlási hullámot jelentősen erősítette az anyagi kényszer és egyes gazdasági jelenségek találkozása. Érdekes például az ipar, különösen pedig a hajóipar szerepe. Ez utóbbi, felismerve a migráció jelentette

lehetőséget, egyre több olyan járművet kezdett el gyártani, amely lehetővé tette a transzkontinentális utat. Szintén a gazdasági érdekek következtében egyre több iroda szakosodott a kivándorlók papírjainak az intézésére, sőt a tényleges utazások megszervezésére is. Nem lehet elfelejteni azonban a dél-amerikai keresletet sem, hiszen Brazília 1888-ban törölte el a rabszolgaságot, és rövid időn belül égető szükség mutatkozott a kávéültetvényeken olcsón alkalmazható mezőgazdasági munkások iránt (Audenino és Corti, 2000, 30–39. o.). A migráció tömeges jellegét az is bizonyítja, hogy az Amerikába történő kivándorlás egy külön – bár nyelvtanilag helytelen – főnévi igenevet is kapott: *fare la Merica* „amerikázni”, szó szerint: „Amerikát csinálni”.¹

Az új hazában nagyon sok családnak a tradicionális olasz kézműves termékek – tipikus példaként: a házi kenyér – készítésével és forgalmazásával sikerült tisztességes megélhetést biztosítania magának. Voltak azonban a helyzetnek sajnálatos árnyoldalai is. Ahogy arról már szó volt, az amerikai olasz maffiát bemutató irodalmi és filmművészeti alkotások alapján kialakult egy sztereotip kép, amely nem csupán a képzeleten alapult. A tisztességes megélhetés helyett sokan ugyanis a Dél-Olaszországban már megismert maffiamódszerekkel próbáltak pénzkereseti lehetőséghez jutni, ezért különféle helyi bűnözői csoportokat hoztak létre. Az egyik ilyen brooklyni bandához csatlakozott még fiatalkorúként a Dél-Itáliából kivándorolt olasz házaspár, Gabriele Capone és Teresina Raiola gyermeke, a mára hírhedtté vált gengszter, Alphonse Gabriel „Al” Capone is, aki később egy többnemzetiségű tagokból álló, leginkább szeszcsempészettel foglalkozó *gang* vezetőjévé vált (Pretelli, 2011, 69–81. o.).

Az 1920-as évekre az olasz emigráció olyan méreteket öltött, hogy mind a fogadó államoknak, mind az anyaországnak szabályoznia kellett azt. Az Egyesült Államok ezért vezette be 1917-ben a *Literacy Test* elvégzésének a kötelezettségét, hogy azzal szűrjék az írástudatlanokat, és tegyék lehetetlenné a betelepülésüket. Azt követte 1921-ben, illetve 1924-ben a *Quota Act* első, majd második normaszövege, amely kvóta

¹ A kifejezés nyelvtanilag helytelen, mivel a sztenderd olasz nyelvben az amerikai kontinens neve *America*, eléje a *la* nőnemű névelő kerül, de a magánhangzó-torlódás elkerülése miatt *L’America* a leírt alak. Az írás-olvasás alacsony szintjén álló népréteg azonban ezt a kiejtés [farelamɛːrika] szerint írta le, így lett a *Fare L’America* helyett *Fare la Merica*.



szabályozta a külföldi bevándorlók számát (Sori, 1979, 406–408. o.). Az akkoriban már Benito Mussolini vezette fasiszta Olaszországnak is komoly presztízs- és hosszú távú gazdasági veszteséget jelentett volna, ha az állampolgárai továbbra is tömegesen hagyták volna el az országot, ezért a maga eszközeivel szintén igyekezett korlátozni a kivándorlás lehetőségét. 1926-tól a fasiszta rezsim korlátozta az útlevelek kiadhatóságát, illetve az olaszországi javaik elkobzásával és az olasz állampolgárságuk elvételével büntette a tartósan kint élőket (Audenino és Corti, 2000, 90–91. o.). Többek között e jogi intézkedések okán a második világháború végéig a kivándorlásban jelentős visszaesés volt tapasztalható: míg az 1920-as évtized első felében évente több mint 900 ezer olasz állampolgár hagyta el a hazáját, addig az 1930-as évekre ez a szám 100 ezer alá csökkent (Corti, 1999, 6–7. o.).

1945-től a kivándorlás ismét erőre kapott, és hozzávetőleg a hetvenes évekig folytatódott, elsősorban a nyugat-európai országok irányába. E hullámnak az amerikai kontinens már kevésbé volt a célpontja – többek között az Egyesült Államokban 1952-ben elfogadott *McCarran–Walter Act* miatt, amely továbbra is korlátozta az új bevándorlók belépését az országba, de a családegyesítési célú letelepedéseket engedélyezte. Ez a második hullám mint *migrazione europea* [európai kivándorlás] ismert a történészek számára, és kezdetben főként Németországot és Svájcot érintette, később azonban már Franciaországot és a Benelux államokat is (Audenino és Corti, 2000, 100–102. o.). Az európai migrációs hullám elsődleges okaként a második világháborút követő humanitárius és gazdasági válság jelölhető meg, amelynek következtében mintegy hárommillió olasz állampolgár hagyta el a szülőföldjét. Velük kapcsolatban nem jelenthető ki egyértelműen, hogy az Olaszországba történő visszatérés teljesen elmaradt volna, ám a gyermekeik a legtöbb esetben valóban az új hazájukban maradtak. A kivándorlási hullám fokozatos csillapodása a jelentős mértékben a Marshall-segélynek köszönhető olasz gazdasági fellendüléssel (*boom economico*) indokolható (Maffioletti, 2004, 462. o.). Azt követően ugyanis az európai migráció úgynevezett belső migrációvá (*migrazione interna*) szelídült, és Dél-Olaszországból a fejlett Milánó–Torino–Genova alkotta ipari háromszög felé irányult (Corti, 1999, 12. o.). Ezzel tulajdonképpen lezárult az olasz történelem első két nagy migrációs hulláma, amelynek során az optimista becslések szerint 20,

a pesszimistábbak szerint 25 millió olasz állampolgár hagyta el az országot (Alberio és Berti, 2020, 12. o.).

A harmadik, ha úgy tetszik, a kortárs migrációs hullám a szemünk láttára zajlik. Bár ez a schengeni egyezmény 1997-es olaszországi hatályba lépésével és a határok egyidejű lehullásával kezdődött, valójában a 2008-as gazdasági világválság és az azt követő recesszió miatt erősödött fel igazán. Az elsődleges célpontjai a nyugat-európai országok (Németország, a Benelux államok, Franciaország, Spanyolország), valamint ismét az amerikai kontinens, de már ott szerepelnek köztük a kevésbé megszokott közép- és kelet-európai, sőt távol-keleti célországok is. Most a legfontosabb résztvevői azok a képzett és idegen nyelveket jól beszélő fiatal munkavállalók, akik a külföldi egyetemi tanulmányaikat követően az adott országban kívánnak dolgozni, valamint azok, akik a hazai tanulmányaikat követően nem tudnak Olaszországban elhelyezkedni, s megfelelő állásajánlat esetén áttelepülnek valamelyik országba (Alberio, Berti, 2020, 7. o.). Ez az elsődleges oka annak, hogy e fiatalok szívesen vállalnak munkát a multinacionális nagyvállalatok Közép- vagy Kelet-Európába települt irodáiban, így Budapesten vagy Debrecenben is.

Olasz állampolgárok külföldön napjainkban

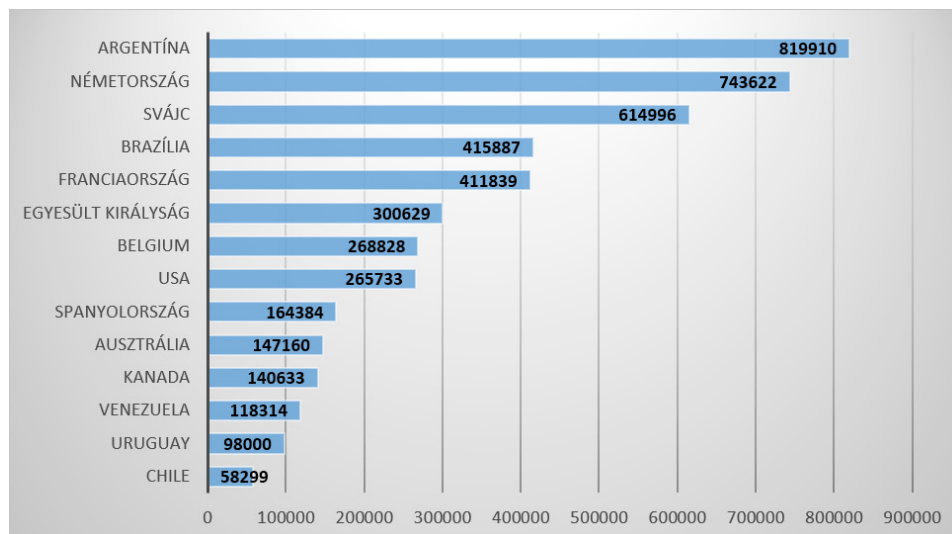
A múltbeli vagy a kortárs migrációs hullámok következtében természetesen sok olasz állampolgár él jelenleg is külföldön: vagy azért, mert ő maga költözött ki, vagy pedig azért, mert kivándorolt olasz állampolgár leszármazottja.

Az olasz központi statisztikai hivatal, az ISTAT 2018-ban publikált adatai szerint jelenleg 5.114.469 olasz állampolgár él tartósan külföldön (Ufficio Centrale di Statistica, 2018). E szám földrészek szerinti megoszlása a következő képet mutatja: Európa: 2.767.926 (54,12%); Amerika: 2.059.422 (40,27%); Óceánia: 151.987 (2,97%); Ázsia: 67.861 (1,33%); Afrika: 67.273 (1,32%); Antarktisz: 0.

1. táblázat²

A külföldön élő olasz állampolgárok demográfiai adatai és arányuk a leginkább érintett országokban

Korcsoport	Külföldön élő olasz állampolgárok száma			Férfiak (%)	Nők (%)
	Férfiak	Nők	Összesen		
20 éves korig	479.073	454.793	933.866	51,30	48,70
21–40	766.373	687.859	145.4232	52,70	47,30
41–60	797.078	660.429	145.7507	54,69	45,31
60+	612.623	656.241	1.268.864	48,28	51,72
Mindösszesen	2.655.147	2.459.322	5.114.469	51,91	48,09



Ahogy az a fenti grafikonból kiderül, a külföldön élő olasz állampolgárok Argentínában, Németországban és Svájcban találhatók meg a legnagyobb számban. (A statisztikai objektivitás érdekében megemlítendő, hogy a három dobogós állam közül Argentína és Németország néhány évenként váltani szokta egymást a legfelső fokon.) Az összes kivándorolt olasz állampolgárnak e három diaszpóra sorrendben a 16, 14 és 12 százalékát jelenti. Hazánk, jelentősen lemaradva, csupán 3689 olasz állampolgárral számolhat, ami a visegrádi országok körében sem

2 Forrás: Ufficio Centrale di Statistica, 2018.

számít kiemelkedőnek: Lengyelországban 5657, Csehországban 5200, Szlovákiában 1578 fő él (Ufficio Centrale di Statistica, 2018).

Mint az belátható, az idő előrehaladtával az olasz intézményrendszernek reagálnia kellett e jelentős arányú külföldi olasz jelenlétre, és valamilyen formában szabályozni és nyilvántartani kényszerült azt. Az olasz állampolgárok lakcímnilyvántartási rendszere jelentős egyezőséget mutat a magyar személyiadat- és lakcímnilyvántartó (SZL) rendszerrel. A jelenlegi olasz szabályozás két kategóriát különböztet meg:

1. az 1954. évi MCCXXVIII. tv. értelmében az Olaszországban élő olasz állampolgárokról vezetett nyilvántartások, az *Anagrafi della popolazione residente* (APR), amelyeket minden település önállóan vezet (ezért szerepel a nevében az *anagrafe* főnév többes számban), a mi anyakönyveinkhez hasonlóan (*Gazzetta Ufficiale*, 1955);
2. az 1988. évi CDLXX. tv. értelmében létrehozott, a külföldön élő olasz állampolgárok egységes nyilvántartása, az *Anagrafe degli Italiani residenti all'estero* (AIRE) (*Gazzetta Ufficiale*, 1988).

E kettő összehangolására tett kísérletet az Olasz Köztársaság Belügyminisztériuma a 82/2005. (III. 07.) törvényrendeletével (*Gazzetta Ufficiale*, 2005b), amely valamennyi olasz állampolgár lakcímadatának egy egységes adatbázisban történő tárolását írja elő. A belügyminisztérium által kezelt adatbázis feltöltése napjainkban is folyamatos.

A felsorolt jogszabályi rendelkezések értelmében mindazoknak kötelező a felvételüket kérniük az AIRE nyilvántartásba, akik

- 12 hónapot meghaladó időre külföldre települnek (ez esetben az állampolgár köteles a letelepedését követő 90 napon belül ezt bejelenteni az illetékes olasz hatóságok felé);
- mindazoknak, akik már külföldön születtek és ott állandó lakcímmel rendelkeznek, de bármely jogcímen olasz állampolgárságot szereznek.

Nem kell kérnie viszont az AIRE-be való felvételét annak, aki

- egy évet meg nem haladó ideig tartózkodik külföldön (például szezonális munkavállaló, vagy Erasmus-hallgató);
- az 1961-es és az 1963-as bécsi egyezmény értelmében tartós külszolgálatra kihelyezett állami alkalmazott;



- külföldi oktatási intézménybe kihelyezett oktató (például nyelvi lektor egy külföldi egyetemen);
- külföldi NATO-misszióban szolgálatot teljesítő olasz fegyveres egység tagja.

A külföldön élő olasz állampolgárok olaszországi szavazati joga

A tartósan külföldön élő olasz állampolgárok szavazati jogának alakulása igen távoli időkre nyúlik vissza. Elsőként az 1908-ban, Rómában rendezett Külföldre emigrált olaszok első kongresszusa (*primo Congresso degli italiani emigrati all'estero*) vette napirendjére a kérdést, akik bele szerettek volna szólni a hazájuk politikai folyamataiba (Colucci, 2002, 604. o.). A javaslat mellett – pártállástól függetlenül – olyan prominens államférfiak és közéleti személyiségek sorakoztak fel, mint a képviselőházi tag Filippo Turati, Geremia Bonomelli püspök vagy az olasz kereszténydemokrácia előfutárának számító Romolo Murri. Azonban a kérdést egy szocialista képviselő, Angiolo Cabrini vetette fel elsőként a parlamentben, 1909-ben.

A kérdéskör alapvetően az általános (de csak a férfiakra vonatkozó) választójog körüli vitába illeszkedett, s 1913-ban és 1914-ben is felmerült. 1921-ben a Giovanni Giolitti, az ötszörös miniszterelnök és Vittorio Emanuele Orlando, egy régebbi kormányfő alkotta munkacsoport megbízást kapott egy javaslat kidolgozására, ám az végül nem ért el jelentős sikert a törvényhozásban. 1924 és 1926 között Benito Mussolini újfent megkísérelte bevonni a diaszpórában élő olasztságot a választási folyamatokba, aki főként abban bízott, hogy azzal erősíteni tudja a nemzetudatokat. Végül a 20. század harmincas éveire e tervek – főként a demokratikus választási rendszert kivéreztető fasiszta diktatúra miatt – elhaltak.

A Mussolini bukását, illetve a második világháborút követően létrehozott Alkotmányozó Nemzetgyűlés (*Assemblea Costituente*) összetételébe a külhoni olaszok – különösen az antifasiszta mozgalom külföldre, elsősorban Svájcba és Franciaországba menekült tagjai – ismét beleszólási jogot szerettek volna szerezni, ez azonban külső (technikai) akadályok miatt nem történt meg. A kérdés viszont később, a már megválasztott

testület munkája során hangsúlyosan vetődött fel ismét (Battiston és Mascitelli, 2012, 19–21. o.).

Mint az összes modern államban, az egyes törvények Olaszországban is az alkotmányból fakadnak. Az Olasz Köztársaság Alkotmányát a második világháború után összeült Alkotmányozó Nemzetgyűlés fogadta el, 1947. december 22-én, majd az akkori ideiglenes államfő, Enrico De Nicola 1947. december 27-én látta el kézjeggyével. Így az 1948. január 1-jén lépett hatályba. Az olasz alkotmányra a legfontosabb külső befolyással minden bizonnyal a német jogelmélet, azon belül is elsősorban Georg Jellinek *Allgemeine Staatslehre* című munkája bírt. Jellinek mellett megemlítendő még a történeti jogi iskola, valamint a Gaetano Mosca nevével fémjelzett olasz politikatudomány hatása is. Az alapidokumentum szövegében az olasz jogtudósok közül leginkább a Jellinek nézeteit olaszra fordító és fentebb már említett Vittorio Emanuele Orlando gondolatai érvényesülnek. Az ő kutatási területét főként a szuverenitás elvével, a végrehajtó hatalommal, a hatalmi ágak szétválasztásával és a képviseleti demokráciával – ezen belül a külhoni olaszok parlamenti képviseletével is – összefüggésbe hozható kérdések jelentették (Egresi, 2013, 100–101. o.).

Az egyes fejlett demokráciák – amelyek közé a második világháború utáni megalakulásakor a fiatal Olasz Köztársaság is igyekezett – az alkotmányaikban mindig is mintegy maximaként tekintettek az állampolgársággal járó jogok univerzális és minden állampolgárukra vonatkozó, indiszkriminatív kiterjesztésére, továbbá – azzal párhuzamosan – a jogokkal szükségszerűen együtt járó kötelességek ugyancsak egységes megkövetelésére. Erre törekedett – az alkotmánya jellineki és orlandói eszmeiségével, illetve jogtörténeti gyökereivel összhangban – az új Olaszország is, amikor világosan lefektette, hogy a jogok és kötelességek tekintetében nem tesz különbséget az egyes állampolgárai, így az ország határain belül és az azokon kívül élők között sem. Kijelenthető tehát, hogy mind a belföldön, mind pedig a külhonban élő olasz állampolgárok azonos jogokkal és azonos kötelességekkel rendelkeznek.

Az olasz állampolgárságot az azóta többször is – legutóbb 2020-ban – módosított 1992. évi XCI. törvény (*Gazzetta Ufficiale*, 1992) szabályozza, amely egyértelműen a leszármazási elv, a *ius sanguinis* [„a vér joga”] mellett foglal állást. Az olasz jog a születési állampolgárság a *ius soli* [„a föld joga”] gyakorlatát csak abban az esetben alkalmazza, ha hontalan



szülők gyermeke Olaszországban látja meg a napvilágot, vagy a szülők személye nem ismert, illetve amennyiben azok valamilyen okból kifolyólag nem tudják az állampolgárságukat a gyermekükre örökíteni. Belátható tehát, hogy a leszármazás alapján a kivándorolt többmilliós létszámú olasz diaszpóra utódai szintén jogosultak az olasz állampolgárságra, és így a minden olasz állampolgárt megillető jogokkal és kötelességekkel is bírnak.

A több évtizedes jogalkotási kudarcok után az Olasz Köztársaság Alkotmánya már az 1948-as hatályba lépésétől biztosította a külföldön élő olasz állampolgárok szavazati jogát, és várt el, illetve vár el ma is tőlük bizonyos kötelességeket is.

Az olasz állam napjainkban is minden külföldön tartózkodó polgárára az anyaországban élőkkel azonos vagyoni típusú adókat vet ki. A jelen tanulmánynak nem célja az igen összetett és gyakorta változó olasz adórendszer részletes bemutatása, azonban az említett adónemek között érdemes megemlíteni az egységes önkormányzati adót (*Imposta Municipale Unica*, IMU), amelyet olasz állampolgárnak, éljen a bolygó bármely pontján, ha Olaszországban ingatlannal rendelkezik, vagy a föltöltött haszonélvezeti joggal bír, be kell fizetnie az államkinestárba – több ingatlan esetén pedig a kivetett adó mértéke arányosan emelkedik. Szintén itt kell utalni a szilárdhulladék-elhelyezési adóra (*Tassa per lo Smaltimento dei Rifiuti Solidi*, TARSU), valamint mindennemű, éppen hatályos örökösödési illetékre.³

Mivel Olasz Köztársaság minden állampolgárától azonos kötelességek teljesítését várja el, soha fel sem merült, hogy a diaszpórában élő olaszok ne rendelkezhetnének szavazati joggal a nemzeti parlamentben. Ennek ellenére a 2006. évi választásokig a szavazati jogukat csak az anyaországban történő voksolás, azaz hazautazás esetén gyakorolhatták.

Az ezredforduló derekán, az akkor már jelentősen megszaporodott külföldi jó gyakorlatok ismeretében, egyre jelentősebb nyomás nehezedett a mindenkori olasz vezetésre azért, hogy lehetőség szerint könnyítse meg a külhoni olasz állampolgárok számára a szavazáshoz való joguk gyakorlását. A diaszpóraolaszság egyik legfontosabb érve az olasz állam által a szavazóknak juttatott utazási kedvezménnyel állt összefüggésben.

3 Az adózási kérdésekkel összefüggő információkért köszönetemet fejezem ki Dr. Paolo Di Franco ügyvéd–nemzetközi jogásznak.

Az Olasz Köztársaság ugyanis a szavazásra hazaigyekvő külhoni állampolgárainak jelentős útdíjfizetési kedvezményt biztosított – de csak az ország területén: az országhatártól a tényleges szavazókörig és vissza a határig (Tintori, 2009, 47–56. o.). Ez érthetően komoly feszültséget okozott a távoli országokban (például az Argentínában vagy az Amerikai Egyesült Államokban) és a viszonylag közeliekben (például Svájcban vagy Németországban) élő olasz állampolgárok között, hiszen például egy Argentínában élőknek az utazási költségei a többszörösét tették ki egy Svájcban élőknek.

A szavazás megkönnyítésére irányuló külső nyomás alapvetően egybevágott a második Berlusconi-kormány (2001–2005) nemzetpolitikai stratégiájával: Silvio Berlusconi ugyanis nem utolsósorban éppen a külhoni olasz szavazatok révén szerette volna megszilárdítani a hatalmát (Papp és Vass, 2014, 40–58. o.). Az akkori kabinetben a korábban szélsőjobboldali, majd fokozatosan mérsékelt jobboldali irányba elmozdult koalíciós párt, a Nemzeti Szövetség (*Alleanza Nazionale*) egyik politikusa, Mirko Tremaglia töltötte be a diaszpóraolaszságért felelős tárca nélküli miniszeri posztot, így gyakorta csak Tremaglia-törvényként emlegetik a 2001. évi CDLIX. törvényt (*Gazzetta Ufficiale*, 2002). A vonatkozó végrehajtási rendeletet a köztársasági elnök 104/2003 (IV. 2.) számon bocsátotta ki (*Gazzetta Ufficiale*, 2005a). A normaszöveg – a már hivatkozott 1988. évi CDLXX. tv. figyelembevételével – részletesen rendelkezik a külföldön élő olasz állampolgárok levélben történő szavazati jogáról, amellyel első alkalommal a 2006. évi törvényhozási választásokon lehetett élni.

A jogszabály fő jellemzői

2006-tól kezdődően – tehát az említett rendelkezés értelmében – a főszabály szerint a külföldön élő olasz állampolgárok levélszavazás útján is leadhatják a voksaikat a kétkamarás parlament mindkét házának (Képviselőház és Szenátus) a megújítása és az országos népszavazások során. A mindenkor illetékes szakminisztérium az AIRE és a konzuli adatok alapján köteles minden választást megelőzően frissíteni a levélszavazásra jogosult olasz állampolgárok választói névjegyzékét. A jelen tanulmány a 2022. évi választások előtt készült, s a 2018. évi törvényhozási választásokat megelőzően közzétett adatokat veszi alapul.

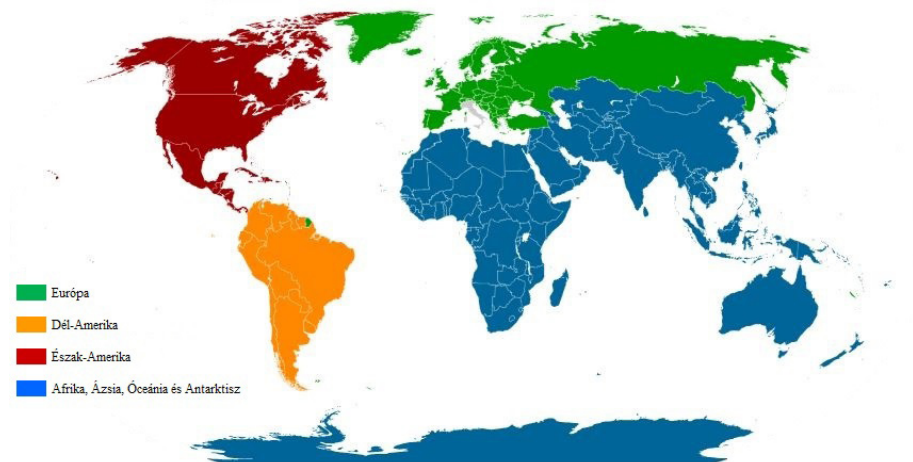


A törvény szövegében egyetlen úgynevezett külhoni választókerület szerepel, s azon belül a világot négy alkörzetre különíti el:

1. Európa teljes területe, valamint az Oroszországi Föderáció és Törökország Ázsiába átnyúló része. Ebbe az alkörzetbe tartoznak továbbá mindazok a területek, amelyek földrajzilag nem Európában találhatók ugyan, de politikailag valamely európai állam fennhatósága alatt állnak. Ilyenek például Franciaország és Nagy-Britannia tengerentúli területei, Grönland (Dánia) vagy éppen a Holland Antillák;
2. Dél-Amerika;
3. Észak- és Közép-Amerika;
4. Afrika, Ázsia, Óceánia és Antarktisz. Érdekesség, hogy a tartósan az Antarktisz területén tartózkodó olasz kutatók szavazatait a wellingtoni olasz nagykövetség konzuli osztálya gyűjti össze.

1. ábra

A külhoni választókerület négy alkörzetének földrajzi eloszlása a 2001. évi CDLIX. törvény 6. §-a értelmében



Az Olasz Köztársaság Alkotmányának 56. és 57. §-a – különös tekintettel a parlament létszámát érintő 2020. évi népszavazás által jóváhagyott módosításokra is – kimondja, hogy a 400 fős képviselőház tagjai közül a külföldön megválasztható személyek száma nyolc, míg a 200 fős

szenátusából négy. A parlament létszámának csökkentését megelőzően 630-ból 12 képviselőt és 315-ből 6 szenátort juttathattak be a határon kívül szavazók a törvényhozásba. A képviselőházi választásokon minden olyan olasz állampolgár választó lehet, aki a 18. életévét betöltötte, 25 éves kortól pedig választható is. A szenátus esetén a választásra való jogosultság azonos, de a választhatósághoz a 40. életév betöltése a feltétel.⁴

A törvény kimondja, hogy a külföldi választókerület mind a négy alkörzete legalább egy képviselői és egy szenátori mandátumra jogosult, az azon felül a rájuk jutó helyek számát a választásokat megelőzően – az adott alkörzetben állandó lakhellyel rendelkező és a külhoni választókerületben élő állampolgárok arányában – osztja fel a választások lebonyolításáért felelős olasz központi szerv. A 2018. évi törvényhozási választások esetében – tehát szintén a 2020. évi parlamenti létszámcsonkítást megelőzően – az egyes külhoni alkörzetekre jutó mandátumok számáról a 2. táblázat adatai szerint történt a rendelkezés.

2. táblázat⁵

A külhoni választókerület alkörzeteire jutó képviselők és szenátorok száma a 2018. évi törvényhozási választások során

Alkörzetek a világban	Szavazásra jogosultak	Képviselőház	Szenátus
Európa	2.685.815	5	2
Dél-Amerika	1.559.068	4	2
Észak- és Közép-Amerika	451.062	2	1
Afrika, Ázsia, Óceánia és Antarktisz	277.997	1	1
Összesen	4.975.942	12	6

A törvény megalkotásával párhuzamosan a jogalkotó a külhoni szavazás legfőbb szerveként – és az azzal járó tevékenységek összehangolásának felelőseként – egy, a Római Fellebbviteli Bíróságon (*Corte d'Appello di Roma*) működő, három bíróból álló testület felállításáról rendelkezett.

4 Az Olasz Köztársaság Alkotmányában szereplő adatok érdekében annak az Olasz Köztársaság Alkotmánybíróságának a hivatalos honlapján elérhető, folyamatosan frissített verzióját használtam (*Corte Costituzionale*, 2022).

5 Forrás: *Gazzetta Ufficiale*, 2017.



A külföldi választókerület jelölőszervezeteinek a határon kívül élő választásra jogosultak, valamint a legalább 500, de nem több mint 1000 fő ajánlását bíró választható olasz állampolgárok nevét tartalmazó jelöltlistát is e testületnek kell felterjeszteniük a választást megelőzően. Az egyes jelölőszervezetek önálló arculati elemeket alkothatnak, amelyek közül a pártlogó felkerül a szavazólapra is. Amennyiben több jelölőszervezet közös választási listát állít, egy olyan összetett közös logót kell alkotniuk, amely valamennyiük szimbólumát tartalmazza. Bár a törvény explicit módon lehetővé teszi, hogy az Olaszországban bejegyzett pártoktól eltérő jelölőszervezetek is részt vegyenek a választásokon, a tapasztalat szerint ez nem jellemző. A külföldi szavazólapokon is többnyire ugyanazok a pártlogók szerepelnek, mint a belföldiekén, és ily módon az ottani képviselők és szenátorok szintén azok frakcióiba ülnek be. Üdítő kivételt képez a centrista irányultságú *Movimento Associativo Italiani all'Estero* (MAIE), amely 2007-ben, Buenos Airesben alakult, s a dél- és az észak-amerikai alkörzetben aktív. Mivel azonban a szervezetnek jelenleg egyetlen szenátora (Ricardo Merlo) és szintén csupán egy képviselője (Mario Borghese) van, így önálló parlamenti frakció alakítását nem remélheti, más frakciókhoz csatlakozott. Külön kiemelendő, hogy a pártelnök-szenátor, az argentin születésű Merlo a közelmúltban több ízben is külügyi államtitkári posztot töltött be a Giuseppe Conte vezette, egymást követő két kabinetben (2018–2019, majd 2019–2021).⁶

A 2018-as választások kapcsán megemlíthető még a *Free Flights to Italy* elnevezésű jelölőszervezet, amely az észak-amerikai alkörzetben állított listát, ám idővel inkább egy – a napjainkban kurrens kifejezéssel élve – „kamupártnak” bizonyult, mintsem komoly politikai kezdeményezésnek (De Luca, Misculin és Zacchetti, 2018).

A választási ívek legyártása és nyomtatása Olaszországban történik, majd azokat a területileg illetékes konzuli hivataloknak továbbítják, s azok az olaszországi szavazás napja előtt legalább tizennyolc, közép-európai idő szerint mért nappal eljuttatják a levélben történő szavazásra jogosultaknak a választási csomagot. A szavazópolgároknak – szintén közép-európai idő szerint – a voksolás napját megelőző tizedik napig kell szavazatukat a konzuli hivatalba visszajuttatniuk. Az adott konzuli

6 A MAIE-val kapcsolatos adatok és információk közléséhez a párt hivatalos honlapját használtam: *MAIE*, 2021.

hivatalok kötelesek a levélszavazatokat a diplomáciai posta útján a felbbrviteli bíróságon működő testületnek eljuttatni a választás – szinte minden esetben vasárnapra és hétfőre eső – napjait megelőző csütörtökig.

A külhoni választás során a szavazópolgár az általa preferált jelölőszervezet logóján egyértelműen elhelyezett X vagy + jellel fejezi ki a preferenciáját. A választási csomagban található egy preferencia-szavazólap is: arra a jelölőszervezetek által a figyelmükbe ajánlott pártlistáról, ám a saját igényük szerinti sorrendben jogosultak az általuk preferált jelölt vagy jelöltek nevét felvezetni. Amennyiben egy adott alkörzet csak egyetlen mandátumra jogosult, e szavazólapra értelemszerűen csak egy jelölt neve kerülhet. Ha viszont többre, a szavazópolgároknak módjukban áll az általuk preferált pártlistáról két személyt is a számukra megfelelőnek tartott sorrendben megjelölni. A szavazat azonban csak akkor érvényes, ha az adott személy neve az öt jelölő pártlogó melletti üres vonalra jól olvashatóan felkerül. Amennyiben a választópolgár rosszul vagy olvashatatlanul írja oda a jelölt nevét, vagy ha a név nem a megfelelő jelölőszervezet logója mellé kerül, a szavazat érvénytelennek tekintendő.

A külhoni szavazatok koordinálásáért felelős központban minden alkörzet szavazatait külön számlálják meg: ehhez 5000 szavazatonként egy-egy szavazókör kialakítására van szükség. A törvényi előírás szerint minden egyes szavazókörben négy szavazatszámológónak kell megszámolnia a szavazatokat.

A szavazatok megszámolását követően – amelynek a menetéről és az egyes részfeladatokról a törvény 14. §-a igen részletesen rendelkezik – történik a mandátumoknak a 15. § és a Hare–Niemeyer-féle mandátumallokálási (ún. „legnagyobb maradék”) módszeren alapuló arányos rendszer szerinti kiosztása (Fábián, 2005, 59–88. o.). A külhoni szavazatokra vonatkozó mandátumallokálás egyrészt az olasz alkotmánynak a választási rendszer arányosságáról rendelkező 56. és 57. §-ával áll összhangban, másrészt a belföldi szavazásra vonatkozó választójogi törvénnyel, amely maga is egy arányos – mi több, a világon az egyik leginkább arányos – reprezentációra törekvő választójogi törvény. Egyes vonatkozó tanulmányok egyenesen úgy fogalmaznak, hogy az olasz választási rendszer elsődleges célja nem a stabil parlamenti többség garantálása egy meghatározott párt vagy politikai formáció számára, hanem az egyes



világnézetek – legyenek azok bármily kisebbségben – minél sokszínűbb és teljesebb megjelenítése a törvényhozás házaiban (vö. Sartori, 1976), és e sokszínűségnek a természetes alkotóeleme a külhoni szavazat is.

A Római Fellebbviteli Bíróságnak a külhoni választásért felelős központja az alábbiak szerint osztja ki a mandátumokat a rivális jelölőszervezeti listák között:

1. Megállapítja a leadott összes érvényes szavazat számát az adott alkörzetben.
2. Meghatározza az adott alkörzetre jutó mandátumok számát.
3. Az érvényes szavazatok számát elosztja az adott alkörzetre jutó mandátumok számával – figyelmen kívül hagyva a tizedesvessző utáni számjegyeket (maradék) –, s ezzel megkapja a Hare-kvócienszt.
4. Az egyes listákra leadott szavazatok számát elosztja a Hare-kvócienssel, s ez megadja az egyes jelölőszervezetekre jutó kvócienszt. A kapott érték – ezúttal is a maradék figyelmen kívül hagyásával – lesz az adott listának kiosztandó mandátumok száma.
5. Amennyiben marad még kiosztatlan mandátum, az(oka)t az a lista kapja, amely esetében a Hare-kvócienssel való osztás a legnagyobb maradékot adta; azonos maradék esetén a mandátumot a központ a több szavazattal rendelkező listának ítéli oda.
6. Megállapítja a mandátumokat ténylegesen elnyerő képviselők személyét. Ehhez a mandátumra jogosult valamennyi jelölőszervezet esetében súlyozza a felkínált – azaz a preferenciális szavazat, vagyis minden változtatás nélküli – pártlistát elfogadó szavazatokat, továbbá a preferenciális szavazatokat. Ez a gyakorlatban úgy zajlik, hogy ha egy adott listára többségében preferenciális szavazat nélkül érkeznek a voksok, akkor az eredetileg megadott sorrendben osztja ki a mandátumokat. Ha viszont az adott listára leadott preferencia-szavazólapokon nagyobb arányban szerepelnek a felkínált pártlistáétól eltérő sorrendben a nevek, úgy a bizottság nem az eredeti lista, hanem a preferenciális szavazatok szerint jár el.

Mindezek grafikai szemléltetésére (3. táblázat) a 2018. évi törvényhozási választások európai alkörzetének adatait használtam (vö.: 2. táblázat). Érdekességképpen mutatom be a Magyarországon akkor leadott szavazatok megoszlását (4. táblázat).

Mint arról már szó volt, az adott törvény a levélszavazást főszabályként kezeli, ezért arra kötelezi a mindenkor olasz államot, hogy az kétoldalú megállapodások útján igyekezzon biztosítani a külhoni választási kampánynak, az ottani olasz állampolgárok levélszavazásának a tisztaságát, illetve azok anonimitásának a lehető legnagyobb védelmét a fogadó állam részéről. Felsorol azonban a törvény olyan kivételeket is, amikor a levélszavazás nem lehetséges. Az olyan országokban élő olasz állampolgárok, ahol a levélszavazás biztonsága és anonimitása nem garantálható – például háborús helyzet miatt, vagy ha a kétoldalú megállapodás valamilyen okból nem jöhetett létre –, nem tudnak a levélszavazás lehetőségével élni, s számukra is csak az anyaországban lehetséges a szavazatok leadása. Amennyiben egy szavazópolgár a saját döntése értelmében vagy rajta kívül álló okok miatt nem szeretne/tudna élni a levélszavazás adta kényelemmel, úgy természetesen módjában áll ezt jelezni a fellebbviteli bíróság irányába és felvételét kérni egy Olaszország területén lévő szavazókör választói névjegyzékébe.

3. táblázat*

A külföldi választókerület európai alkörzetének eredményei
a 2018. évi törvényhozási választások során

Képviselőház										
Jelölőszervezetek	PD	Liga-FI-FDI	M5S	+E	LeU	UdC	MdL	CP	PRI	Σ
Leadott érvényes szavazatok száma	193.184	152.142	148.703	50.466	33.770	12.396	10.590	6.729	1.830	609.810
Kiosztható mandátumok száma összesen										5
Hare-kvóciens										121.962
Jelölőszervezeti kvóciens	1,58	1,24	1,21	0,41	0,27	0,1	0,08	0,05	0,01	
Automatikusan kiosztható mandátumok	1	1	1	0	0	0	0	0	0	3
Maradék	0,58	0,24	0,21	0,41	0,27	0,1	0,08	0,05	0,01	
Maradék mandátumok	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Végeredmény	2	1	1	1	0	0	0	0	0	5

* Forrás: Governo Italiano, Ministero dell'Interno, 2018a; 2018b.

Szenátus									
Jelölőszervezetek	PD	Liga-FL-FdI	M5S	+E	LeU	UdC	CP	MdL	Összesen
Leadott érvényes szavazatok száma	178.490	139.358	135.614	46.300	30.161	10.856	9.814	6.960	557.553
Kiosztható mandátumok száma									2
Hare-kvóciens									278.776,5
Jelölőszervezeti kvóciens	0,64	0,49	0,48	0,16	0,1	0,03	0,03	0,02	
Automatikusan kiosztható mandátumok	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Maradék	0,64	0,49	0,48	0,16	0,1	0,03	0,03	0,02	
Maradék mandátumok	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Végeredmény	1	1	0	0	0	0	0	0	2

Megjegyzés: PD: Demokrata Párt (*Partito Democratico*); FL: Hajrá Olaszország! (*Forza Italia*); FdI: Olaszország Fiverei (*Fratelli d'Italia*); M5S: 5 Csillag Mozgalom (*Movimento 5 Stelle*); +E: Több Európa (*Più Europa*); LeU: Szabadok és Egyenlők (*Liberi e Uguali*); UdC: Centrista Unió (*Unione di Centro*); CP: Civil Polgári Lista (*Civica Popolare*); MdL: Szabadságjogok Mozgalma (*Movimento delle Libertà*); PRI: Olasz Republikánus Párt (*Partito Repubblicano Italiano*)



4. táblázat⁷

A külföldi választókerület magyarországi eredményei
a 2018. évi törvényhozási választások során

Képviselőház										
Jelölő-szervezetek	Liga–FI–FdI	M5S	PD	+E	LeU	UdC	PRI	MdL	CP	Összesen
Leadott érvényes szavazatok száma	454	325	210	91	77	14	7	7	2	1.187
Százalék-arány (%)	38,25	27,38	17,69	7,67	6,49	1,18	0,59	0,59	0,17	100
Érvénytelen	50									
Szavazásra jogosultak száma	2.743									
Szavazók száma	1.237									
Részvételi arány (%)	45,10									

Szenátus									
Jelölő-szervezetek	Liga–FI–FdI	M5S	PD	+E	LeU	UdC	CP	MdL	Összesen
Leadott érvényes szavazatok száma	422	291	187	74	69	10	4	3	1060
Százalék-arány (%)									100
Érvénytelen	39								
Szavazásra jogosultak száma	2.368								
Szavazók száma	1.099								
Részvételi arány (%)	46,41								

7 Forrás: Governo Italiano. Ministero dell'Interno, 2018c; 2018d.

Az olasz külhoni választási rendszer kritikai értékelése

Azt követően, hogy viszonylag részletesen megismertük az olasz külhoni választási rendszert, úgy helyes, hogy kellő objektivitással kiértékeljük az olvasottakat. Ehhez három szempontot fogunk alkalmazni. Ezek:

- az egyes földrajzi területekről beérkező szavazatok súlya;
- a saját képviselők és szenátorok megválasztásának intézménye;
- a külhoni és az anyaországi választási részvételi hajlandóság közötti eltérés.

Statistikai értelemben kiemelkedően fontos megfigyelési szempontot kínál a kétfajta választói csoport eltérő súlya. Az évtizedek során többen felhívták a figyelmet arra, hogy míg a – felfelé kerekítve – hatvanmilliós Olaszországban mintegy 153.000 állampolgárra jut egy képviselő, s mintegy 306.100-re egy szenátor, addig az ötmilliós diaszpórában 637.500 szavazóra jut egy képviselő és 1.275.000-re egy szenátor. Habár az országos népszavazásoknál ez a distinkció szükségszerűen megszűnik, a törvényhozási választások alkalmával azonban komoly aránytalanságot szül, ezáltal pedig egy külhoni szavazat sokkal kevesebbet ér, mint egy belföldi – ami torzítja a végeredményt.

A nyilvánvaló aránytalanság ellenére mindenképpen pozitív elem, hogy a külhoni választókerületben állított jelölőszervezeti listákon – függetlenül attól, hogy azok külföldi vagy anyaországi bejegyzésű pártok – csak az adott alkörzetben élő személyek szerepelhetnek. Ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy az érintett állampolgárokat valóban olyan személyek képviseljék az olasz törvényhozás házaiban, akik közelről ismerik a napi gondjaikat. A másik oldalról viszont jogosan felvethető kritika, hogy egy-egy alkörzet több földrésznyi területet ölel fel, ezért felmerül a kérdés, hogy egy argentin kötődésű képviselő mennyire ismerheti részleteiben – véletlenszerű példával élve – a venezuelai olaszság gondjait. Ugyanez további aránytalanságokat is szül. Az egyik ilyen, hogy az alkörzetekben egyenetlen az olasz állampolgárok területi eloszlása: szintén véletlenszerű példa, hogy – az AIRE-nyilvántartás szerint – Kolumbiában alig több mint 19.000 olasz állampolgár él, miközben a maga 800.000 főt is meghaladó létszámával Argentínában található a világ jelenleg legnagyobb olasz diaszpórája. Így tulajdonképpen borítékolható, hogy például



Dél-Amerikában minden esetben az argentinai olasz diaszpóra fogja meghatározni a szavazás kimenetelét, amely leginkább az argentinai kötődésű MAIE-re szavaz, míg a kolumbiai olaszság szavazata – mondhatni – súlytalan marad.

Amikor olasz választásokról, még pontosabban választói magatartásról esik szó, mindig figyelembe kell vennünk egy további, igen fontos jelenséget: a választástól történő távolmaradás vagy a tartózkodás jogi megoldásait. Az általános olasz választói magatartásnak mindig is szerves része volt az érvénytelenül voksolás, illetve az üres szavazólapok leadása. Ennek megértéséhez figyelembe kell venni, hogy az alkotmánynak a szavazást állampolgári *kötelességként* meghatározó 48. §-a alapján 1993-ig hatályban volt az annak a kötelező jellegét kimondó 361/1957 (III. 30.) köztársasági elnöki rendelet, amelynek értelmében a választástól történő távolmaradás szankcionálandó cselekménynek minősült. Egészen addig még az erkölcsi bizonyítványán is feltüntették, ha valaki nem ment el szavazni, és bár napjainkban már nincsen jogi következménye, a társadalmi megvetés megmaradt (Lanchester, 1983, 31–53. o.). Mivel a többség továbbra is igen rossz szemmel tekint az urnáktól távolmaradókra, szükségszerűen kialakultak bizonyos technikák arra, hogy az összes párttal elégedetlenek miként tudják a szavazáson történő megjelenés és a távolmaradás paradoxonját megvalósítani. A legkönnyebb mód az érvénytelen szavazat vagy az üres szavazólap leadása. Ez napjainkra viszonylag elterjedt megoldásnak számít belföldön is, ám rendre kiugróan magas arányban alkalmazzák a külhoni választókerületben. Egyes értékelések szerint az érvénytelenül leadott szavazat (például két vagy több pártlogó egyidejű bejelölése) azt jelzi, hogy a választópolgárt egyik jelölőszervezet sem győzte meg, azonban az üresen leadott szavazólap már a teljes pártstruktúra – ha úgy tetszik, az *establishment* – iránti általános ellenszenvet fejezi ki. Nem véletlenül beszélnek az elemzők a „fehér szavazólapok pártjáról” (*partito delle schede bianche*) úgy, mintha az egy létező jelölőszervezet volna, egyfajta negatív részvételnéző aposztrofálva azt (Farneti, 1983, 86–87. o.).

Amennyiben a 2013. és 2018. évi törvényhozási választások adatait tesszük a vizsgálódásunk tárgyává, látható, hogy miként alakult az érvénytelen szavazatok és az üres szavazólapok aránya belföldön és a külhoni választókerületben.

5. táblázat⁸

Az érvénytelen és az üres szavazólapok aránya
a 2013. és a 2018. évi törvényhozási választások során

		2013	2018
Képviselőház	Belföldi szavazatok (részvételi aránnyal)	35.270.926 (75,20%)	33.923.321 (72,94%)
	Összes érvénytelen	1.265.171	1.082.296
	Ebből üres szavazólap	395.279	389.441
	Külhoni szavazatok (részvételi aránnyal)	1.103.989 (31,59%)	1.262.422 (29,84%)
	Összes érvénytelen	121.108	138.993
	Ebből üres szavazólap	16.456	17.762
Szenátus	Belföldi szavazatok (részvételi aránnyal)	31.751.350 (75,11%)	31.231.814 (73,01%)
	Összes érvénytelen	1.133.449	1.021.451
	Ebből üres szavazólap	369.301	376.765
	Külhoni szavazatok (részvételi aránnyal)	1.009.921 (32,07%)	1.160.985 (30,27%)
	Összes érvénytelen	114.762	128.922
	Ebből üres szavazólap	15.614	17.508

A táblázat igazolja, hogy mind belföldön, mind külföldön általános és elterjedt jelenség az érvénytelen és az üres szavazólapok leadása. A belföldi egymillió fölötti ilyen eset sem tekinthető kevésnek – a leadott szavazatok mintegy 3 százalékát tették ki az elmúlt választásokon –, külföldön ugyanakkor az arányuk rendre elérte, sőt akár meg is haladta a 10 százalékot. Ennek több oka is lehet. Egyfelől a külföldön leadott érvénytelen szavazat tekinthető protestszavazatnak is, hiszen az elégedetlenség érzése nem korlátozódhat kizárólag a belföldi szavazókra. Másfelől azonban érdemes megfontolni azt is, hogy vajon a külhoni olasz szavazónak az anyaországbeli bonyolult választási rendszerrel kapcsolatos ismeretei elegendőek-e a szavazólapok helyes kitöltéséhez. Az ugyanis a választási sajátosságok (például a kétkamarás törvényhozás intézménye miatt szükséges két szavazólap, illetve a preferenciális szavazás) következtében láthatóan sok szavazónak okoz leküzdhetetlen nehézséget, és amennyiben

8 Forrás: Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2013a; 2013b; 2018e; 2018f).



ilyen nagy arányuk nem képes – legalábbis látszatra – ezt leküzdeni, vajon érdemes-e fenntartani a külhoni választási rendszert a jelenlegi formájában, vagy tán érdemesebb volna egyszerűsíteni azt, például a preferenciális szavazat kiiktatásával.

A bonyolultsága ellenére azonban az is igaz, hogy a szavazólap megfelelő kitöltésének a képessége és a választási rendszer főbb passzusainak az ismerete egyfajta szűrőnek tekinthető, amelyből kiderül, hogy a tartósan külföldön élő állampolgár mennyire van tisztában az anyaország hatályos jogszabályaival és intézményrendszerével, ezáltal pedig mennyire maradt effektív alkotóeleme a hazai társadalomnak. Ez voltaképpen a belföldről érkező kritikák legfontosabb alapja is. Nagyon sok elemző, politológus, de még diplomata is (például Sergio Romano volt NATO-, majd moszkvai nagykövet) kétségbe vonja a külhoni olaszok szavazásának nem is annyira a jogi, mint inkább a morális legitimitását. Arra hivatkoznak, hogy a sokadik generáció óta külföldön élő olasz állampolgárok már nem, vagy csak kevésbé kötődnek az anyaországhoz, és sok esetben már egyáltalán nem az attitűdjük, a tudatuk, a látásmódjuk, hanem csupán az állampolgárságukat igazoló olasz (és ezáltal európai uniós) útlevelük, valamint az abból fakadó szavazati joguk köti őket Olaszországhoz (Battiston és Mascitelli, 2012, 98–99. o.).

Szintén az 5. táblázatból kiolvasható általános tendencia, hogy a külhoni szavazati hajlandóság rendkívül alacsony. Míg a belföldi szavazók részvétele – az említett szokásjog okán – minden esetben meghaladta a 70 százalékot, a külhoniaké, akik semminemű kényszer alatt sem állnak, alig haladta meg a 30 százalékot. Ez esetben is felmerül tehát a kérdés, hogy a jelenlegi formájában érdemes-e egy ilyen kiterjedt rendszert – a maga intézményeivel és személyi állományával – fenntartani, vagy talán némi revízióra szorulna a fennálló képviseleti rendszer.

Konklúzió

Miután vázlatosan áttekintettük az olasz kivándorlás történetét, a külhoni olaszok területi eloszlását, majd részletesen foglalkoztunk az olasz választójogi törvénynek a rájuk vonatkozó passzusaival, általánosságban elmondhatónak tűnik, hogy az olasz választási rendszer több hasonlóságot is mutat a magyarral. Mindkettő elkülönít belföldi és határon túli

állampolgárt, továbbá az adott jogi státusszal konformitásban állapítja meg a szavazati jogot, illetve annak gyakorlásának a körülményeit és lehetőségeit. Ugyancsak hasonlóság, hogy mindkét joggyakorlat ismeri és alkalmazza a levélszavazás intézményét. A két rendszer különbségét elsősorban a külhoni választókerületben megválasztható képviselők számának az alkotmányban történő rögzítése, illetve az ottani egyes alkörzetekre jutó képviselők és szenátorok számának – a demográfiai adatok figyelembe vételével történő – rendeleti úton való szabályozása jelenti.

Miként az e tanulmányból is kiderült, az olasz választási rendszernek a külhoni állampolgárokra vonatkozó része nem tökéletes, és valószínűleg az idő előrehaladtával egyre inkább finomításokra, reformokra fog szorulni. A felsorolt szempontok figyelembe vételével mégis három elemét tartom kiemelten megfontolandónak:

- a külföldön megválasztható képviselők számának a normaszöveg általi szabályozását;
- a külhoni és a belföldi szavazatok egymástól elkülönített kezelését;
- a magyarnál közvetlenebb képviseleti rendszert.

A külhonban megválasztható képviselők számának jogszabályban való meghatározása egyfajta stabilitást és egy előrelátható rendszert teremt úgy a politikai szereplők, mint a választók számára, hiszen minden esetben előre tudható, hogy a határon túl élő szavazók milyen mértékben szólnak majd bele a törvényhozás összetételébe, és a szavazatuk hány mandátum sorsát befolyásolja. Ehhez kapcsolódik a kül- és a belföldi szavazatok egymástól elkülönítve történő kezelése, hiszen azok két, egymástól független mandátummennyiséget befolyásolnak: az előbbiek nincsenek hatással a belföldön megválasztható képviselők számára és összetételére, az utóbbiak pedig a külföldön megválaszthatókéra. Ez úgy a kül-, mint a belföldön élő állampolgárok autonómiájának a jogi értelemben vett garantálását, egyben a véleményük, látásmódjuk lélektani értelemben vett tiszteletben tartását is magával vonja, hiszen másféle napi problémák érintik a két választói csoportot. A törvény ily módon megadja a lehetőséget nekik, hogy a megválasztott képviselők is külön-külön, koncentráltabban foglalkozhassanak az ügyeikkel. Végezetül igaz



ugyan, hogy a külhoni választókerület alkörzetekre történő lebontása nem tökéletes (több földrésznyi területek, amelyeken ráadásul a szavazók eloszlása igen aránytalan), ám mégis közvetlenebb képviseleti rendszert jelent, mint a magyarországi – meglehetősen személytelen – belföldi pártlistákra történő szavazás kínálta lehetőség.

A fenti megállapítások elsődleges célja nem a mindenkori magyar törvényalkotónak szóló kritika megfogalmazása, mint inkább a választójogi törvény külhoni szavazókra vonatkozó passzusainak az árnyalására és tökéletesítésére, illetve a fennálló szabályozók finomhangolására irányuló néhány ajánlás felsorolása.

A kézirat leadási ideje: 2022. február 10.

Irodalomjegyzék

- Alberio, Marco és Berti, Fabio (szerk.) (2020). *Italiani che lasciano l'Italia. Le nuove emigrazioni al tempo della crisi*. Milánó és Udine: Mimesis.
- Audenino, Patrizia és Corti, Paola (2000). *L'emigrazione italiana*. Milánó: Fenice.
- Battiston, Simone és Mascitelli, Bruno (2012). *Il voto italiano all'estero*. Firenze: Firenze University Press.
- Berényi Márk (2020). Regionális nemzetiségi politikai pártok Olaszországban. Tanulságok és tapasztalatok az őshonos kisebbségek számára. *Külügyi Szemle*, 19(4), 13–31.
- Colucci, Michele (2002). Il voto degli Italiani all'estero. In Bevilacqua, Piero és De Clementi, Andreina (szerk.), *Storia dell'emigrazione italiana*. Róma: Donzelli (597–609. o.).
- Corte Costituzionale (2022). La Costituzione della Repubblica Italiana. A letöltés ideje: 2022. február 14. https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Constituzione_della_Repubblica_italiana.pdf.
- Corti, Paola (1999). *L'Emigrazione*. Róma: Editori Riuniti.
- De Luca, Davide, Misculin, Luca és Zacchetti, Elena (2018). Questo partito è una truffa? *Il Post*. A letöltés ideje: 2022. február 13. <https://www.ilpost.it/2018/02/22/giuseppe-macario-free-flights-to-italy-truffa/>.
- Egresi Katalin (2013). *Az olasz alkotmány*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Fábián György (2005). Európai parlamenti választások és választási rendszerek. *Politikatudományi Szemle*, 14(2), 59–88.

- Farneti Paolo (1983). *Il sistema dei partiti in Italia 1946–1979*. Bologna: Il Mulino.
- Gazzetta Ufficiale* (1955). Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente. 96(8). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1955/01/12/8/sg/pdf>.
- Gazzetta Ufficiale* (1988). Anagrafe e censimento degli Italiani all'estero. 129(261). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1988/11/07/261/sg/pdf>.
- Gazzetta Ufficiale* (1992). Nuove norme sulla cittadinanza. 133(38). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1992/02/15/38/sg/pdf>.
- Gazzetta Ufficiale* (2002). Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. 143(4). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2002/01/05/4/sg/pdf>.
- Gazzetta Ufficiale* (2005a). Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. 144(109). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2003/05/13/109/sg/pdf>.
- Gazzetta Ufficiale* (2005b). Codice dell'amministrazione digitale 144(112). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2005/05/16/112/sg/pdf>.
- Gazzetta Ufficiale* (2017). Assegnazione alle circoscrizioni elettorali del territorio nazionale e ai collegi plurinominali di ciascuna circoscrizione nonché alle ripartizioni della circoscrizione Estero del numero dei seggi spettanti per l'elezione della Camera dei deputati. 158(302). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/12/29/302/sg/pdf>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2013a). L'Archivio. Elezione. Camera. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=24/02/2013>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2013b). L'Archivio. Elezione. Senato. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=24/02/2013>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2018a). Camera 04/03/2018. Area ESTERO. Ripartizione Europa. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C>



- <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018&tpa=E&tp=T&lev0=0&levsut0=0&levsut1=1&es0=S&es1=S&ms=S&nel=1&lev1=1>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2018b). Senato 04/03/2018. Area ESTERO. Ripartizione Europa. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018&tpa=E&tp=T&lev0=0&levsut0=0&levsut1=1&es0=S&es1=S&ms=S&nel=1&lev1=1>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2018c). Camera 04/03/2018. Area ESTERO. Ripartizione Europa. Nazione Ungheria. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=E&tp=N&lev0=0&levsut0=0&lev1=1&levsut1=1&levsut2=2&nel=1&es0=S&es1=S&es2=N&ms=S&ne2=251&lev2=251>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2018d). Senato 04/03/2018. Area ESTERO. Ripartizione Europa. Nazione Ungheria. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018&tpa=E&tp=N&lev0=0&levsut0=0&lev1=1&levsut1=1&levsut2=2&nel=1&es0=S&es1=S&es2=N&ms=S&ne2=251&lev2=251>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2018e). L'Archivio. Elezione. Camera. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2018f). L'Archivio. Elezione. Senato. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018>.
- Lanchester, Fulco (1983). Il voto obbligatorio. Da principio a strumento. *II Politico*, 48(1). 31–53.
- Maffioletti, Gianmario (2004). Gli Italiani negli USA. *Studi di Emigrazione*, 41(154). 449–475.
- MAIE (2021). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://maiemondiale.com/>.
- Papp Z. Attila és Vass Ágnes (2014). Külhoni szavazás: kontextusok és Kárpát-medencei percepciók. *Pro Minoritate*, 3. 40–58.
- Pretelli, Matteo (2011). *L'emigrazione italiana negli Stati Uniti*. Bologna: Il Mulino.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Sori, Ercole (1979). *L'Emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*. Bologna: Il Mulino.
- Tintori, Guido (2009). *Fardelli d'Italia. Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane*. Róma: Carocci.
- Ufficio Centrale di Statistica (2018). Anagrafe degli Italiani residenti all'estero. *Ministero dell'Interno*. A letöltés ideje: 2021. december 2. http://ucs.interno.gov.it/files/allegatipag/1263/int_00041_anagrafe_degli_italiani_residenti_all_estero_-_aire_-_2018.pdf.