

## AMERIČKA LEGISLATIVA O IMIGRACIJI 1864.-1917. GODINE

Dr. sc. Ljubinka Toševa Karpowicz  
stalni sudski tumač za bugarski i  
srpski jezik,  
Rijeka

UDK 314.742:340.134(73)“1864/1917“  
Ur.: 8. studenoga 2010.  
Pr.: 13. rujna 2011.  
Pregledni znanstveni rad

### **Sažetak**

*Od proglašenja neovisnosti 1776. godine do danas, SAD je zemlja koju karakterizira, iako s oscilacijama, politika privlačenja imigranata.*

*Ta je politika od početaka istodobno bila vezana uz pravo stjecanja državljanstva. Jedno i drugo pravo bilo je poticajno za nastajanje složene i do detalja razrađene legislative. Ona se istodobno odnosila i na utemeljenje državnih institucija koje se bave regrutiranjem imigranata i na tlu SAD-a i putem diplomatskih predstavništava, u drugim zemljama. Zakonskim propisima također je bila podređena djelatnost prijevoznika, kako bi, na terenu konstatirana zdrava radna snaga, kao takva stigne i u SAD.*

*No, pored zaštite gospodarskih interesa, putem legislative vrlo je rano vođena i politika zaštite ideoloških interesa liberalne države.*

*Prvi takav zakon donesen je već 1798. godine (Alien and Sedition Act). Njime je produžen rok za stjecanje američkog državljanstva, prošireno je pravo udaljavanja i povrata imigranta u zemlju podrijetla te zabrana slobode pisanja i govora.*

*Sljedeći restriktivni korak u politici privlačenja imigracije odnosi se na dopunu Zakona o imigraciji i ulasku stranaca u državu na temelju poslovnih ugovora od 3. ožujka 1891. godine. Useljavanje je tada bilo moguće samo uz zajamčeno zaposlenje.*

*Treći restriktivni zakon je Zakon o utemeljenju Ureda za imigraciju i naturalizaciju 1906. godine. Njime je zabranjeno useljavanje ne samo određene kategorije radnika, već i imigranata određenog idejnog usmjerenja. Člankom 39. Zakona iz 1907. godine utemeljena je komisija na čelu sa senatorom Williamom P. Dillingham iz Vermonta.*

*Komisija je Kongresu podnijela izvještaj o svom radu te iznijela prijedloge za nadalje u obliku opsežne studije u 42 sveska. Komisija je manipulirala statističkim podacima koje su načelnici za imigraciju tijekom godina prikupili u svim imigrantskim lukama SAD-a, kako bi prikazala da su tzv. novi imigranti, podrijetlom iz zemalja južne i istočne Europe bili rasno inferiorni u odnosu na*

*stare imigrante, podrijetlom iz zemalja sjeverne i zapadne Europe, te da se kao takvi ne zaslužuju koristiti sredstvima Američkoga fonda.*

**Ključne riječi:** *Zakon o poticanju imigracije 1864., Ured za imigraciju i naturalizaciju iz 1906., Dillinghamova komisija.*

## UVOD

Sjedinjene Američke Države do danas su zemlja useljenika. Taj je aspekt uvećanja njezina stanovništva istodobno i sumarni pokazatelj njezina sveukupnog ekonomskog stanja, ali i stanja gospodarstava zemalja iz kojih se regrutira emigracija.

Iako se prvi doseljenici na tlu Sjeverne Amerike pojavljuju početkom 17. stoljeća, kada su SAD 1776. godine proglasile neovisnost, samo je 2/5 stanovništva bilo nebritanskog podrijetla.

Prema prvom popisu iz 1790. godine, na tlu današnjeg SAD-a živjelo je nešto manje od 4 milijuna stanovnika, s tendencijom useljavanja od 10.000 imigranata svake godine.

Industrijska revolucija, koje je započela u Engleskoj oko 1700-e godine, a nadovezala se na naredno stoljeće na ostale zemlje zapadne Europe, uvjetovala je, u kombinaciji s nekim drugim čimbenicima (ekonomskom depresijom, vjerskom netrpeljivošću, progonom Židova u Rusiji), rast dotoka imigranata u SAD.

Međutim, od kraja 18. stoljeća, na proces useljenja, te na politiku stjecanja američkoga državljanstva, sve su više utjecaja imali međunarodni odnosi, ponekad odnos s konkretnom zemljom, koji su, zatim, postajali temeljem važnih i trajnih pravnih akata. Ta će tendencija biti sve više na djelu u daljnjoj povijesti SAD-a.

Ilustrativni slučaj bio je *Zakon o strancima i neprijateljskoj agitaciji (Alien and Sedition Act)* iz 1798. godine, koji je postao prvi restriktivni zakon o imigraciji.

Zakon je donijela Stranka federalista, koja je njime htjela suzbiti političku opoziciju (Demokratsko-republikansku) na način zabrane migriranja iz Irske, za koju se smatralo profrancuski i prorrepublikanski orijentiranom.

*Zakon o strancima i neprijateljskoj agitaciji* imao je tri podzakonska akta.

Prvim, od 18. lipnja 1798. godine, produžen je rok za stjecanje američkoga državljanstva od pet godina (ozakonjeno 1795.) na četrnaest godina, s pravom da tek nakon pet godina boravka u SAD-u imigrant smije izraziti želju da postane američki državljanin.

Drugi podzakonski akt istoga Zakona, izglasan je 25. lipnja 1798. godine. Na temelju odredbi istoga, predsjednik jedne od saveznih država imao je pravo da svakog imigranta udalji iz zemlje i vrati ga u zemlju podrijetla.

Treći podzakonski akt izglasan je 6. srpnja 1798. godine. Određivao je da će svatko tko je rođen u zemlji koja je u ratu sa SAD-om ili zemljom koja je izvršila

invaziju na SAD, biti «uhićen, zadržan, osiguran i sklonjen kao stranac neprijateljske zemlje».

Naredni podzakonski akt, izglasan 14. srpnja iste godine, zabranjivao je svako pisanje, govor ili bilo kakvo izjavljivanje osjećaja protiv vlade SAD-a, za što je bila predviđena kazna od 2.000 dolara te dvije godine zatvora. Taj se akt izravno kosio s prvim člankom američkog ustava koji je jamčio slobodu govora i mišljenja.

Tek je 1802. godine, tijekom predsjedanja Thomasa Jeffersona, Demokratsko-republikanska stranka smanjila razdoblje čekanja ponovno na pet godina, što samo pokazuje da je promjena zakona o imigraciji i naturalizaciji od početka bila materija političke naravi.<sup>1</sup>

Prvi veliki val imigranata u 19. stoljeću oko 5 milijuna ušao je u SAD između 1820.-1860. godine. Oni su bili različitoga narodnog i nacionalnog podrijetla.

Između 1820.-1830. godine irski i njemački doseljenici činili su 40% imigranata, između 1830.-1840. godine 60%, a između 1840.-1860. godine 75% imigranata.

Godine 1840. uselilo se 25.000 Kineza koji su počeli raditi u rudnicima Kalifornije.

Nakon propasti revolucija 1848.-49. u Europi, osobito u srednjoj Europi, počeli su se u značajnijem broju doseljavati Nijemci i Mađari, takozvani *četrdesetosmaši*, čime je donekle snižen udio irskih imigranata, te djelomično izmijenjen nacionalni sastav useljeništa.<sup>2</sup>

Rastući broj useljenika, poglavito iz Irske, te zdravstveni problemi koji su se tijekom putovanja pojavljivali (dizenterija, tifus, osobito kolera), zbog čega su zdravi imigranti stizali bolesni, primorale su američke vlasti da 1847. godine, dakle više od dvadeset godina od prvih donesenih propisa - 1819. godine, pooštre propise o standardima kojih se moraju pridržavati brodovi kako bi se nadalje bavili prijevozom putnika preko oceana. Kako bi se osigurao dolazak zdravih i radno sposobnih imigranata, propisano je i otvaranje karantene za oboljele putnike. Tako je izgrađena prva karantena na Grosse Islu, tridesetak milja udaljena od Quebeca, 1847. godine s kapacitetom za više od 5.000 oboljelih, posebice za one od tifusa i dizenterije.<sup>3</sup>

Ambiciozniji pokušaj da se unaprijede uvjeti pod kojima se imigrira kroz američke luke, te da zdravi i radno sposobni, vrbovani emigranti iz Europe kao takvi stignu na odredište, ostvaren je u prosincu 1855. godine, kada je Senat produljio važenje propisa o obveznoj veličini prostora po pojedinačnom putniku. Ti su propisi nadalje nadopunjeni definiranjem uvjeta koji se odnose na održavanje higijene na brodu.<sup>4</sup>

1 *Encyclopedia od American History*, 2003., vol. IV., str. 173.

2 Isto, str. 177.

3 Michael Tepper, *American passenger arrival records: a guide to the records of immigrants arriving at American ports by sail and steam*. Baltimor, 1988., str. 100-108.

4 Isto.

Akt o raspodjeli zemlje na zapadu SAD-a, takozvani **Homstead Act** kojim je 1862. godine ponuđeno besplatno javno zemljište u vlasništvo svim već prispijelim doseljenicima, te imigrantima, koji su bili spremni prihvatiti američko državljanstvo, privukao je useljenike iz skandinavskih zemalja, Austro-Ugarske, Italije i Rusije.

Slijedio je, zatim, prvi sveobuhvatni *Zakon o poticanju imigracije (An act to encourage Immigration)*, koji je donesen na 25. zasjedanju Kongresa, 2. srpnja 1864. godine, koji je ne samo regulirao, već ohrabrivao useljenje.<sup>5</sup>

No, broj Kineza, koji su počeli dolaziti od 1840. godine, kako bi radili u rudnicima zlata, naglo se povećao njihovim angažiranjem na izgradnji Centralno-pacifičke željeznice što je prijetilo poremećajem rasne, nacionalne i kulturne ravnoteže SAD-a. Nekontrolirani rast broja Kineza uvjetovao je odbacivanje, tzv. **Burlingame Treaty iz 1869.** godine, koji je štitio Kineze, te je 30. svibnja 1870. godine za dugi niz narednih godina, prvi put donesena zabrana zapošljavanja, time i imigracije, tzv. «kulija» («cooly»), odnosno doseljenika iz Kine.

Važeći propis o zabrani imigracije iz Kine i Japana, dopunjen je 1873.-1874. godine, odredbom da će biti kažnjen sa 2.000 dolara globe, te zatvorom u trajanju od jedne godine, svatko tko krši zabranu useljenja Kineza i Japanaca.

Zahvaljujući *Zakonu o poticanju imigracije*, ali i drugim različitim poticajnim mjerama, u razdoblju od 1607. do 1920. godine u SAD se uselilo oko 40 milijuna imigranata. Bio je to pothvat gigantskih razmjera i u organizacijskom i financijskom smislu. Taj se proces odvijao unutar legislative koja je već bila djelatna, ali je ipak postojala opasnost da situacija izmakne nadzoru, što je nametalo logiku nadzora i ograničenja useljavanja, čuvajući pomno interes kapitala, te državni interes nove poletne kapitalističke države.

## **1. ZAKON O POTICANJU IMIGRACIJE od 2. srpnja 1864. godine**

*Zakon o poticanju imigracije* bio je sveobuhvatan pravni akt koji je tijekom vremena doživio neznatne promjene samo u smislu raznih ograničenja koja su se odnosila na ljudski faktor koji imigrira, ali je njegov stimulativni karakter ostao, manje-više važećim sve do danas.

Materija koju je ovaj Zakon regulirao bila je podjeljena na sedam područja:

(1) imenovanje komesara (opunomoćenika) (**Commissioner of immigration**) za useljenje (na razini savezne države),

(2) donošenje propisa koji reguliraju radni ugovor useljenika,

(3) zabrana novačenja imigranta,

5 By authority of Congress, *An act to encourage Immigration. The Statutes at Large, Treaties and Proclamations, og the United States of America from december 1863, to december 1865 Arraged in Chronological Oredrer and carefully collatred with the originals in Washington*, edited by George P. Sanger, conseellor at law, *Chap.CCXLVI*-Vol XIII, Boston, 1866., str. 385-386.

(4) otvaranje *Ureda za imigraciju u SAD-u (Emmigrant Office)*, te imenovanje povjerenika (opunomoćenika) Ureda ,

(5) zabrana posredovanja u prodaji zemlje imigrantima,

(6) obveza podnošenja detaljnog izvješća,

(7) uplaćivanje obvezne sume u državnu blagajnu.

1. Povjerenik ili opunomoćenik za useljenje bio je središnja figura, te najodgovornija funkcija u politici useljavanja. Njega je predlagao, a zatim imenovao Senat na rok od četiri godine. Bio je službenik državne uprave unutar Ministarstva vanjskih poslova. Godišnja plaća iznosila mu je 2.500 dolara.

Komesar je imao pravo zaposliti do tri službenika. Njih je birao, te o njihovom stupnju odlučivao Ministar vanjskih poslova. Ti su službenici bili smješteni u prostorijama Ministarstva vanjskih poslova.

2. Ministar vanjskih poslova određivao je mjere i standarde kao temelj reguliranja radnih ugovora s drugim zemljama, a na temelju kojih se potencijalni imigrant drugih zemalja natjecao za useljenje u SAD.

Te su mjere bile usklađivane sa zakonodavstvom zemlje-podrijetla potencijalnog imigranta, kako bi mu, pored ostalog, imigrantu bila olakšana kupovina ili dobivanje karte za prijevoz, te su bili navedeni izvori za podmirenje ostalih troškova vezanih uz useljenje.

Temeljem ovih propisa, imigrant je mogao založiti svoju buduću nadnicu u visini buduće zarade do 12 mjeseci, odnosno do godine dana.

Na temelju postignutih međudržavnih ugovora, propisi za useljenje određivali su da se ugovor sklopljen s imigrantom u njegovoj zemlji može smatrati pravomoćnim i u SAD-u, a da su američki sudovi nadležni za isti ugovor. Spomenuti propis također je predviđao da bi, nakon dolaska imigranta u SAD, taj ugovor bio deponiran u arhivu okruga u kojem će imigrant stanovati, te da će biti osnovom za bilo kakvo natjecanje za kupovinu zemljišta, što uključuje i pravo na rad na tom zemljištu, odnosno pravo stjecanja statusa farmera.

Isti je propis predviđao da će svako drugo pravo, stečeno na temelju vlasništva ili na neki drugi način, biti priznato imigrantu ukoliko nije suprotno Ustavu SAD-a, te ne potiče ni na koji način na bilo kakvu nezakonitu ovisnost.

3. Određeno je da niti jedan imigrant, koji će se doseliti u SAD nakon stupanja na snagu ovoga Zakona, neće biti prinudno unovačen tijekom ustanka ili pobune u SAD-u, osim ako sam dobrovoljno ne izjavi i prisegne da namjerava postati državljaninom SAD-a i time se odrekne vjernosti svojoj zemlji podrijetla.

4. Ovim je zakonom donesena odluka da se za potrebe useljavanja u gradu New Yorku utemelji služba pod nazivom **Ured Sjedinjenih Američkih Država za emigraciju (United States Emmigrant Office)**.

Na čelo ove ustanove bio je imenovan, te odlukom Senata i postavljen, službenik čiji je naziv Načelnik za imigraciju (**Superintendent of immigration**). Njegova je godišnja plaća iznosila 2.000 USD, a njegovo je pravo bilo zaposliti jednog stručnog službenika.

Načelnik za imigraciju imao je pravo sklapanja ugovora s različitim prijevoznicima i kompanijama za prijevoz imigranata u SAD, zatim, pravo sklapanja ugovora s kompanijama za prodaju karata imigrantima, pravo za određivanje uvjeta pod kojim će kupovati karte, kako bi se izbjeglo da budu plijenom raznih prevaranata. Osim toga, načelnik za imigraciju bio je dužan savjetovati imigrante kako najjeftinije mogu doći do svoga odredišta.

Načelnik za imigraciju imao je i razne druge obveze, koje je propisivao (savezni) komesar za imigraciju. Načelnik za imigraciju morao je nadzirati ispunjavanje obveza koje je naložio načelnik za imigraciju u gradu New Yorku te nadzirati da one ne budu u koliziji s obvezama povjerenika za imigraciju Države New York.

Načelnik za imigraciju morao je, pored ostalog, nadzirati pravilno popunjavanje rubrika, takozvanog, Putničkog dekreta (**Passenger act**), kako za unošenje pogrešnih ili neprimjerenih podataka netko ne bi bio kažnjen.

5. Kako bi osigurao slobodu natjecanja, te onemogućio korupciju, *Zakon iz 1864. godine* predviđao je da nitko ne smije biti imenovan za službenika u Uredu Načelnika za imigraciju ukoliko je izravno ili neizravno interesno povezan s određenom korporacijom koja prodaje zemlju imigrantima ili se bavi prijevozom imigranata iz stranih zemalja prema SAD. Također nitko nije mogao postati službenikom za imigraciju ako je povezan s institucijom od koje može dobivati postotak ili preko koje imigrantu može obećavati bilo koju uslugu.

Ukoliko bi se osoba uhvatila u takvom prekršaju, bila bi kažnjena s 1.000 USD ili kaznom zatvora, suspendirana s posla na rok od tri godine te doživotno suspendirana s bilo kojeg časnog položaja ili položaja od povjerenja.

6. Za svoj rad, te za rad Kancelarije za imigraciju, Povjerenik je bio dužan svake godine davati Senatu detaljno pismeno izvješće o imigraciji te izvještaj o svim troškovima vezanim za ovu djelatnost.

7. Za ostvarivanje odredbi ovoga Zakona bilo je određeno da u Ministarstvu financija bude deponiran iznos od 25.000 dolara ili potreban iznos koji će procijeniti Predsjednik.

Ovaj je Zakon Kongres izglasao 4. srpnja 1864. godine, čime je stupio na snagu.

U prosincu naredne godine Kongres je ratificirao 13. amandman Ustava SAD-a kojim je ukinuto ropstvo, a čime je završio građanski rat, iako će do stvarne primjene jednakosti „bijelih i obojenih“ proteći još mnogo vremena.

*Zakon o poticanju imigracije* donesen je u situaciji kada je, nakon rata sjevera i juga, radna snaga za SAD bila dramatična potreba.

Naime, jug SAD-a u građanskom ratu bio je potpuno porušen, zadužen, zbog lošeg upravljanja te u cjelini demoraliziran zbog desetljetnog negiranja rasne jednakosti. Posljedica mira i ujedinjenja bio je ekonomski "boom" koji će trajati narednih trideset godina.

## 2. ZAKON O REGULIRANJU IMIGRACIJE od 3. kolovoza 1882. godine (AN ACT TO REGULATE IMMIGRATION)<sup>6</sup>

Masovna useljenja, potreba za proširenjem i opremanjem luka za useljenje imigranata, obveza zadovoljavanja sve strožih propisa o useljenju koje je nalagao zakon iz 1864. godine, te njegove nadopune, uvjetovali su donošenje novih propisa tijekom 27. zasjedanja Kongresa 3. srpnja 1882. godine.

1. Prema odredbi br. 1 *Zakona o reguliranju imigracije* od 3. kolovoza, svaki useljenik koji nije američki državljanin morao je prilikom useljenja platiti financijsku obvezu (**duty**) od 50 centi u bilo kojoj luci kroz koju se useljava. Prikupljeni novac trebao je biti uplaćivan u Državnu blagajnu (**United States Treasury**) za utemeljenje, tzv. Fonda za imigraciju (**Immigrant fund**).

Iznos od 50 centi po svakom putniku trebao je prikupiti vlasnik broda ili kompanija koja dovozi imigrante.

Prikupljeni novac bio je namijenjen podmirenju troškova useljenja na temelju donesenog Zakona o imigraciji, za brigu o imigrantima, za podmirenje troškove useljenika u nevolji te za opće ciljeve koji su bili predviđeni spomenutim *Zakonom*.

O konkretnoj uporabi sredstava Fonda za imigraciju, odlučivao je ministar financija.

2. Ministar financija bio je dužan nadzirati i provoditi odredbe ovoga Zakona kao i cjelokupan posao oko useljenja. U tu je svrhu mogao sklopiti ugovor s Državnom komisijom (**State commission**), čiji je zadatak bio da na temelju ovlaštenja guvernera svake države preuzmu nadzor nad uvjetima pod kojim se imigranti useljavaju i nad njihovim brojem. To je značilo pravo predstavnika Državne komisije da se popne na brod i provjeri poštuju li se propisi, pridržavaju li se brod ili vlasnik svakog od propisanih odredbi u svakoj luci te ima li među imigrantima pripadnika onih grupa čiji je ulazak u SAD zabranjen (osobe kojima je dijagnosticiran određeni psihički poremećaj, osobe koje se ne mogu brinuti o sebi ili oni koji će trebati javnu pomoć). Nakon obavljene inspekcije predstavnici Državne komisije bili su dužni pismenim putem obavijestiti ministra financija o utvrđenom stanju, te iste uručiti osobama zaduženim za praćenje stanja u lukama.

3. Izvješća iz luka davala su pravo ministru financija da donosi mjere *ad hoc* kako SAD, useljenjem neadekvatnih osoba ne bi bio prevaren, a niti time oštećena Državna blagajna.

4. Ministar financija svake pojedine savezne države ponaosob, imao je pravo vratiti osuđenike, osim onih političkih, u zemlju njihova podrijetla, te, u skladu s tim, imao je pravo povremeno mijenjati navedene napatke.

<sup>6</sup> An act in amendment to the various acts relative to immigration and the importation of aliens under contract or agreement to perform labor. *The Statutes at Large, Treaties, and Proclamations, of the United States of America, from december 1889, to march 1891.*, vol XXVI, Washington 1891., str. 1084-1086.

Ukoliko je neadekvatan imigrant trebao biti vraćen, sredstva za njegov povratak padala su na teret vlasnika broda.

Zakon je stupio na snagu 3. kolovoza 1882. godine, a primjena njegovih odredbi rezultirala je prvim dotokom novca od imigranata, specijalno namijenjenih Fondu za imigraciju, o čijoj je namjeni najčešće odlučivao ministar financija.

### **3. NADOPUNE ZAKONA KOJE SE ODOSE NA IMIGRACIJU TE UVOZ STRANACA NA TEMELJU POSLOVNIH UGOVORA od 3. ožujka 1891. godine (52 SAZIV KONGRESA)<sup>7</sup>**

Potreba za centraliziranjem useljenja u SAD kako bi se ono bolje nadziralo, ne samo zbog prekomjernog i nepoželjnog broja kineskih useljenika, već i zbog istodobne zaštite interesa SAD-a, ali i imigranata, uvjetovala je donošenje nadopune *Zakona od 1882. godine* na 52. sazivu Kongresa.

Prvi akt nadopune odnosio se na proširenje popisa osoba čiji je ulazak zabranjen, a istovremeno je ustanovljena služba specijalnog istražiteljstva - Odbor o imigraciji i zakoni o naturalizaciji (**Committee on Immigration and Naturalization Laws**).

Člankom 1. *Nadopuna*, u lukama je uspostavljena služba specijalnog istražiteljstva koja je, osim pooštrenja zabrana za uvoz radnika iz Kine, kontrolirala i nove propise o zabrani useljavanja određenih kategorija useljenika.

Novim je propisima bila proširena zabrana ulaska u SAD za osobe koje su klasificirane kao: idioti, bolesne osobe, siromašni ili osobe koje trebaju javnu pomoć, osobe koje boluju od zaraznih bolesti, nemoralne osobe, sve osobe čiju je kartu platila neka druga osoba, osim ako ta osoba ne dokaže suprotno ili osobe s radnim ugovorom. Zabrana se nije odnosila na rođake ili bližnje državljanina SAD-a, ako ovi imaju njihov poziv.

Članak 2. *Nadopune* predviđao je da u slučaju nepoštivanja ovih zabrana, useljenik može biti vraćen i bez njegove suglasnosti.

Člankom 3. pod nadzor su stavljeni i ugovori o radu na temelju kojih je osoba pristizala u SAD. Ugovor se smatrao nevažećim, ukoliko je ishodovan obećanjem ili pismenom objavom, napravljenom u stranoj zemlji, ako su se u toj zemlji pojedinci nagovarali na iseljenje u SAD. Od zabrane su bile izuzete države, odnosno Državni uredi za imigraciju (**Immigration Bureaus of States**).

Člankom 4. vlasnicima brodova ili kompanija za prijevoz putnika bilo je zabranjeno da na bilo koji način nagovaraju ili vrbuju u drugim zemljama pojedince na useljenje, osim putem trgovačkih pisama, cirkulara, obavještanjem ili usmeno te putem vlastitih predstavnika, koji su zaduženi za prodaju karata na svojim brodovima u okviru obavještenja o olakšicama za cijenu karata. Za svako kršenje ovih propisa bila je predviđena kazna određena temeljem primjene članka 4. *Zakona od 26. veljače 1885. godine*.

<sup>7</sup> Isto, vol. XXVII, Washington, 1893., str. 365.



Člankom 5. *Nadopune* pridodano je proširenje zabrane ulaska za pojedine kategorije zanimanja, koje su navedene u članku 1. istog propisa, te je dodano da u SAD ne može ući: «niti svećenik bilo koje religije, niti osobe koje pripadaju nekoj datoj profesiji, niti profesori koledža i seminara». Za svaki prekršaj prekršitelj će biti kažnjen sa 1.000 dolara, dok je članak 6. predviđao za prekršaj ovoga propisa, kaznu od 1.000 dolara ili zatvor do godinu dana ili obje mjere istodobno.

Člankom 7. za službu nadzornika useljenja, predviđeno je da Senat imenuje nadzornika, čija će godišnja zarada iznositi 1.000 dolara. On je bio službenik Ministarstva financija (**Treasury Department**), pod nadzorom ministra financija, kojemu je bio dužan podnositi godišnje izvješće u pisanom obliku o tome što je napravila njegova služba tijekom godine. Sjedište nadzornika useljenja bilo je u Washingtonu. On je bio dužan voditi registracijske knjige, te za ispomoć uzeti jednog pomoćnika. Imao je također pravo i zaposliti jednu osobu kao referenta kartoteke, a njegova je zarada iznosila 2.000 dolara godišnje. Referent je imao pravo zaposliti dva pripravnika.

Članak 8. *Nadopuna* propisivao je da je obveza zapovjednika plovne jedinice, te agenta posade broda ili uplovljavajućeg broda, da dolaskom u bilo koju luku SAD-a popiše svaku osobu po imenu, nacionalnosti, posljednjem mjestu boravka, te adresu na koju se upućuje u SAD, prije nego se iskrcava na tlo SAD-a, te da sve prikupljene podatke preda mjerodavnim tijelima na brodu. Ta tijela zatim izdvajaju svakog imigranta, kako bi ga proučili, nakon čega njegovo iskrcavanje na tlo SAD-a zavisi od rezultata njihove procjene.

Za provođenje zdravstvene kontrole bila je zadužena Lučka bolnica (**Marine Hospital**). Ako iz bilo kojeg razloga nije bilo moguće analizirati zdravstveno stanje useljenika, mogale su ga ispitati civilne službe, ali je tada kompenzacija za svako od medicinskih istraživanja naplaćivana državne blagajne.

Zdravstveno problematičan putnik trebao je biti izdvojen, a njegovo stanje kontrolirano. Zdravstvene službe su mogle donijeti samo privremene odluke, a samo je odluka nadzornika useljenja bila konačna. Svi spomenuti organi mogli su donositi *ad hoc* odluke kako bi se izbjegao bilo kakav problem.

Za nadzor useljenika u SAD odlučeno je da se imenuje referent za svaku oblast: Kanadu, Meksiko i Britansku Kolumbiju, a koji su također imali pravo donošenja *ad hoc* odluka.

Članak 10. *Nadopuna* određivao je da svaki useljenik koji je nezakonito došao u SAD mora biti odmah poslan natrag istim brodom, a troškove povratka mora platiti vlasnik broda. Bilo je predviđeno da ako bilo tko od zaduženih odbije platiti troškove, pa useljenik ostane na kopnu, vlasnik će broda biti osuđen za nanošenje štete SAD-u i bit će kažnjen najmanje sa 300 dolara, te neće imati pravo pristajanja u bilo kojoj luci SAD-a dok ne plati kaznu.

Člankom 11. pravo organa da useljenika vrati u zemlju podrijetla protezalo se na rok od jedne godine, (12). Niti jedan akt započet unutar roka od godinu dana nije mogao spriječiti izručenje useljenika zemlji podrijetla ukoliko je netko bespravno ušao.

Zakon je stupio na snagu 1. travnja 1891. godine.

Iako su sve nadopune, donesene tijekom godina kako bi se stavile pod kontrolu sve radnje u procesu useljavanja u SAD, one ipak nisu ni na koji način izmijenile prvotni stimulirajući *Zakon o poticanju imigracije od 2. srpnja 1864. godine*.

Središnja ustanova, koju je ovaj Zakon inaugurirao bio je **Ured SAD-a za imigraciju**, čiji će opseg posla, značaj, politička i financijska moć nadalje rasti sukladno rastu broja useljenika u SAD. Kako je sjedište Ureda bilo u New Yorku, taj je grad postao sjedištem svih uzročno-posljedičnih procesa povezanih s tako složenom, odgovornom i dinamičnom djelatnosti kakva je bila ona vezana za useljenje u cjelini.

**Smještaj Ureda u gradu New Yorku, te politika centraliziranja nadzora useljenja u SAD na jednom mjestu i u što užem krugu dobro plaćenih činovnika, učinila je ovaj grad ne samo ulaznom lukom kroz koju je, do I. svjetskog rata, prošlo 70% svih useljenika u SAD, već mjesto najizraženije vizualizacije svih posljedica i pozitivnih, i negativnih, jedinstvenog fenomena koji se naziva useljevanje u SAD.**

#### **4. PROPISI O OPREMANJU ELLIS ISLANDA KAO IMIGRANTSKE LUKE 1894.-1903. godine**

Centralizacija kontrole useljavanja, primjena sve strožijih propisa koji se odnose na ljudski faktor, zahtijevali su dodatno opremanje do tada relativno skromne luke za useljenja na Ellis Islandu. Luka je otvorena 1892. godine, a narednih će godina biti opremana, dograđivana, snabdijevana dodatnim zgradama, da bi se osigurali uvjeti za sve rigoroznije propise za useljavanje.

Kako bi se prikupila financijska sredstva, propisom od 3. kolovoza 1892. povećana je visina useljeničke pristojbe po jednom useljeniku sa 50 centi na jedan dolar.

Prikupljani novac stavljan je u blagajnu Ministarstva financija, a ministar financija bio je dužan da na svakom narednom sazivu Kongresa podnese izvješće o tome kako se obavljaju usluge vezane uz useljenje, te kakva je zarada radnika koji te poslove obavljaju.

Preostale luke, koje su nastavile djelovati kao useljeničke i nakon opremanja luke na Ellis Islandu, također su bile pod nadležnošću Ministarstva financija. I u njima je Predsjednik, uz suglasnost Senata, imenovao načelnika za imigraciju na rok od 4 godine.

U skladu s povećanim opsegom posla, ali vjerojatno i zbog financijskih učinaka, te radi onemogućavanja korupcije činovnika, u **Uredu za imigraciju** dvostruko su povećana primanja, sa 2.000 na 4.000 dolara.

Na 55. sazivu Kongresa 1897. godine, donesena je odluka o financiranju izgradnje javnih zgrada i odluka o izgradnji postaje za prijam imigranata na Ellis Islandu. Ta je zgrada trebala biti izgrađena za prihvatanje te liječnički pregled useljenika, a bile su predviđene i spavaonice. Osim toga cijeli prostor luke za prijam imigranata trebao je biti proširen. Donesena je odluka da cijela građevina ne smije prijeći cijenu od 600.000 dolara.

Izdvojen je novac i za financiranje zarada medicinskog osoblja u pomorskoj bolnici. Donesena je odluka i o sumi namijenjenoj zaradama drugih službenika (statističara, daktilografa, stručnjaka za pravne propise o useljenju te drugim stručnjacima vezanim za poslove useljeničtva). Sav taj novac trebao se alimentirati iz stalnih sredstava namijenjenih troškovima vezanim uz reguliranje useljenja.

Izdvojen je novac za daljnju gradnju objekata na Ellis Islandu (150.000 dolara) - tunel, dovod vode, kuhinje, uređaj za dezinfekciju, praonice i kupaonice, a sva su sredstva trebala biti preuzeta iz fonda za imigraciju.

U 1899. godini nastavljeni su radovi na proširenju i opremanju stanice na Ellis Islandu. Otvoreno je i predstavništvo **Ureda za imigraciju** u Washingtonu, te su specificirani troškovi i za ovo sjedište **Ureda**.

Usporedno s donošenjem odluka o načinu uporabe financijskih sredstava za odvijanje ovih poslova, donesen je propis o pojačanju kontrole radnih ugovora na temelju kojih je bilo moguće useljenje, te je nadalje produžena zabrana useljenja Kineza.

Sljedećih godina nastavljaju se radovi na stanici na Ellis Islandu, iako su troškovi bili sve veći. Godine 1902. iznosili su više od 600.000 dolara, za druge radove izdvojeno je još 98.000 dolara. Svi su se troškovi podmirivali iz useljeničkog fonda.<sup>8</sup>

Početkom XX. stoljeća usporedno s političkim te sindikalnim kretanjima u Europi, povećava se nadzor ulaza radnika u SAD, iako val useljenja u cjelini opada, a neki se useljenici vraćaju u zemlje svog podrijetla.

Godine 1903. ponovno se pooštavaju propisi, osobito protiv useljavanja Kineza.

**Pooštreni su radni ugovori, te su otvorena dva nova ureda – Služba nadgledanja glavnog inspektora te Služba nadgledanja parobroda** (Office Supervising Inspector-General, Steamboat-Inspection Service), a zaposleni su i novi radnici.

Svima njima, kao i radnicima u Uredu za imigraciju u Washingtonu znatno su povećane plaće.

**Glavni inspektor za useljenje**, pored drugih dužnosti koje su predviđene zakonom, na temelju zaduženja ministra financija morao je kontrolirati poštivanje svih propisa vezanih uz useljenje, njemu podređene namještenike, referente i službenike. On je bio zadužen za donošenje propisa, traži sve vrste izvješća, privremeno izdaje naredbe, kako bi ne samo štitio SAD od nepoželjnih useljenika, već i od gubitaka, da pomogne strancu koji se našao u nevolji, a sve to na temelju zaduženja ministra financija. S vremena na vrijeme, trebao je tražiti raspored useljenika po raznim državama, distriktima i gradovima, te kontrolirati one useljenike koji se koriste javnom pomoći.

Glavni inspektor za useljenje morao je provjeravati da netko nije lažno svjedočio o nekom podatku, bilo da se radi o imigrantu ili službeniku.

8 Isto, vol. XXII, Part I., Washington 1903., str. 555.

Ukoliko bi nešto takvo bilo zapaženo, istraživanje slučaja bilo je u nadležnosti specijalne komisije koju imenuje glavni inspektor za useljenje. Komisija se sastojala od tri osobe, a njezini su članovi birani među osobljem koje radi pri komisiji, uz suglasnost glavnog inspektora te ministra financija. Komisija je tijekom rada vodila detaljne zapisnike, a konačnu odluku o useljenju tako ispitivanog useljenika donosio je ministar financija.

Godine 1906. došlo je do strukturalnih promjena u sistemu ustanova zaduženih za provođenje useljenja: ured za useljenje preseljen je u **Odjel za trgovinu i rad**, a donesen je i novi zakon koji je po prvi put bitno promijenio duh *Zakona o poticanju useljenja od 2. srpnja 1864. godine*.

## **5. ZAKON O UTEMELJENJU UREDA ZA IMIGRACIJU I NATURALIZACIJU**

*(An act To establish Bureau of Immigration and Naturalisation and to provide for a uniform rule for the naturalisation of aliens throughout the United States)<sup>9</sup>*

Ovaj je Zakon donesen na 59. sazivu Kongresa, 26. lipnja 1906. godine. Njime je ustanovljen **Ured za useljenje i naturalizaciju (Bureau of Immigration and Naturalisation)**, te je ostao pri odjelu za trgovinu i rad, a pod nadležnošću ministra za trgovinu i rad.

1. člankom ovoga Zakona određeno je da se postojeći **Ured za useljenje**, koji se nalazio pri Odjelu za trgovinu i rad, sada preimenuje u **Ured za imigraciju i naturalizaciju**, te da je neposredno podređen **tajniku za trgovinu i rad (Secretary of Commerce and Labor)**, kojemu se dosadašnjim obvezama dodaju i nove zakonske obveze koje se odnose na naturalizaciju stranaca. U tu je svrhu svaki Ured bio dužan da za sve useljeničke stanice na tlu SAD-a dopremi zapisnike u kojima će svaki opunomoćenik za imigraciju unositi podatke o svakom strancu i to: ime, dob, zanimanje, osobni opis (visina, tjelesna građa, boja kose i očiju), mjesto rođenja, posljednje boravište, mjesto u SAD-u gdje namjerava stanovati, datum dolaska, luka kroz koju ulazi, ime parobroda. Potvrda s ovim podacima trebala je biti deponirana u Uredu za imigraciju, a jedan je primjerak bio obavezan za samog useljenika.

2. Za sjedište tajnika za trgovinu i rad, koje je smješteno u Washingtonu, predviđeno je otvaranje novih prostorija te zapošljavanje velikog broja suradnika i stručnih radnika.

3. Isključivo pravo jurisdikcije za naturalizaciju stranaca kao državljana SAD-a, određeno je na temelju postojećeg rasporeda sudova (državnih, teritorijalnih i federalnog) na teritoriju SAD-a.

4. Stranac je mogao postati državljaninom SAD-a na temelju izjave pred namještenikom bilo kojeg suda, autoriziranog za provođenje naturalizacije, na teritoriju na kojem stranac živi zadnje dvije godine, ako stranac zadovoljava sljedeće kriterije:

<sup>9</sup> Isto, vol. XXXIV, Part I., Washington 1907., str. 596-597.

a) da ima više od osamnaest godina života, da izjavi da želi biti državljaninom SAD, da zauvijek odustane od «pripadanja i vjernosti bilo kojem stranom vladaru, državi ili suverenu, te osobito, navodeći posebno ime države, vladara ili suverena zemlje čiji je podanik bio stranac».

Uz izjavu su trebali biti navedeni podatci iz formulara s osobnim podacima koji je bio ispunjen prilikom njegova ulaska u SAD.

Stranac je bio obvezan samo jednom dati izjavu o želji da postane državljaninom SAD-a.

b) U razdoblju od dvije do sedam godina od ulaska u SAD, stranac je bio dužan svojeručno napisati zamolbu za američko državljanstvo i, osim navođenja podataka iz ispunjenog formulara prilikom ulaska u SAD, trebao je navesti i bračno stanje, broj i dob djece. Pored toga, trebao je navesti imena dvaju svjedoka, koji su državljani SAD-a koji bi potvrdili autentičnost navedenih podataka te da ga osobno poznaju.

**Osim toga, stranac je morao dati izjavu da se odriče pripadanja svim organizacijama u zemlji podrijetla, te da se neće udruživati u SAD-u u organizacije protivne poretku SAD-a.**

c) stranac se morao zakleti na vjernost Ustavu SAD-a, te svim ostalim državnim aktima.

Zakon o utemeljenju Ureda za imigraciju i naturalizaciju, donesen 1906. godine, predstavlja vrlo važan akt.

**On ne samo što nadalje detaljno regulira uvjete za prijam stranaca u američko državljanstvo, već zahtijeva od kandidata, zauzvrat, da se potpuno odrekne svih svojih socijalno-političkih uloga koje je, pretpostavljeno, imao u zemlji podrijetla do podnošenja zamolbe za naturalizaciju. Pod ograničenja su došla sindikalna i politička udruženja, te sva ona udruženja koja su, u to doba, već štitila položaj radnika u zapadnoj Europi i radni i politički.**

Osim toga, propisima se unaprijed iznuđivala lojalnost Ustavu i uopće političkom sustavu SAD-a, što je bilo predmetom preispitivanja biografije, ali i ponašanja stranca u SAD-u tijekom razdoblja do podnošenja zahtjeva (od 2 do 7 godina), što je jačalo ulogu državnih tijela nadzora, odnosno policije, ali i svih onih institucija čija temeljna funkcija nije bila kontrola pojedinca, ali su sada, u interesu države, to bili prešutno ovlašteni raditi.

Vrlo je zanimljiv način na koji je određeno šaroliko državnoopravno uređenje zemalja iz koji su poticali useljenici, a čije se pripadnosti sada imigrant morao odreći («država», «vladar», «suveren»).

Nakon donošenja ovoga Zakona, na 59. zasjedanju Kongresa 20. veljače 1907. godine, izglasan je Zakon kojim su nadopunjeni propisi za ulazak u SAD.<sup>10</sup>

Taj zakon je imao 44. članka. Njime se ne samo pooštavaju do tada važeći propisi, već se uvode nova tijela za nove funkcije.

10 Isto, vol. XXXIV, Part I., december 1905-march 1907., Washington 1907., str. 696-597., 900-911., 990.

Člankom 1. najprije je povećana provizija za ulazak u SAD s dva na četiri dolara po osobi. Člankom 2. ponovljeni su propisi o prethodnim zabranama za useljavanje određenih kategorija stranaca, ali je i dodana još jedna kategorija zabrane. Naime, zabrana se odnosila na useljavanje žena i djevojaka «koje se namjeravaju baviti prostitucijom», a ta je procjena bila u djelokrugu ovlaštenja selektora i nadzornika imigracije i prilikom ukrcavanja na brod i prilikom iskrcavanja na tlo SAD-a.

Pod prijetnjom kazne našle su se i sve one osobe koje su, naizgled ili stvarno, nagovarale žene i djevojke na useljenje kako bi se bavile prostitucijom.

Istim su Zakonom pooštrene zdravstvene mjere, te stavljeni pod oštru kontrolu svi radni ugovori, ali i kompanije koje su ih ispostavljale, bilo da rade u SAD-u ili vrbuju radnu snagu u inozemstvu.

Članak 12. predviđao je da useljenik mora imati prilikom ulaska 50 dolara, a ako nema, mora navesti u SAD-u ime i adresu osobe koja će mu dati novac.

Prilikom ispunjavanja listova useljenika u polaznim lukama od strane načelnika, dužina liste bila je ograničena na trideset imena, a na njoj su morali biti navedeni svi osobni i obiteljski podatci, dok je svaki putnik morao dobiti natpis sa svojim imenom, na kojem će biti i njegov broj na putničkoj listi, kako bi dolazak u luku imigracije bio brži i lakši.

Daljnijim člancima istog Zakona (13., 14.) još je više istaknuta nužnost detaljnije zdravstvene kontrole, fizičke i mentalne, kako na brodu tijekom putovanja, tako i na kopnu u pomorskoj bolnici, te u narednim člancima su istaknute kazne za izbjegavanje ili pomanjkanje evidencije o zdravstvenom stanju imigranta.

Pooštavanje kriterija za useljenje svakako je stimuliralo tajno iskrcavanje na obalama SAD-a, te su člankom 18. Zakona predviđene sankcije za takav prekršaj.

Za takav čin bila je predviđena kazna za brodove i njihove vlasnike od 100 do 1.000 dolara, kazna zatvora do jedne godine, a za pojedince zatvor i vraćanje u zemlju podrijetla. Ta se zabrana protezala do tri godine nakon nelegalnog ulaska u SAD. Povratak imigranta padao je na teret vlasnika broda.

Od neposrednog povratka bili su izuzeti useljenici koji su se tijekom prijevoza razboljeli od tuberkuloze ili bi povratak kući u takvom stanju za njih bio fatalan. Tada bi useljenik ostajao na liječenju u Pomorskoj bolnici, a troškovi bi se obračunavali iz «useljeničkog fonda».

S obzirom na ove nadopune, proširena su ovlaštenja glavnog načelnika za useljenje. On nije bio dužan samo kontrolirati ogroman aparat vezan uz praksu useljenja, izvještavati Ministarstvo za trgovinu i rad o provedenim mjerama, već je i izdavao različite propise kako bi zaštitio interese SAD-a, ali i useljenika od različitih zlouporaba i nelegalnih obećanja. Ukoliko iz bilo kojih razloga useljenik ne bi bio analiziran na brodu ili na kopnu u bilo kojoj imigrantskoj luci, bio je zadržan i podložan ispitivanju specijalne komisije.

Ovlaštenja i rad ove komisije navedeni su u članku 25. spomenutog zakona. Komisiju je imenovao u svim useljeničkim lukama tajnik komisije za trgovinu i rad na preporuku glavnog načelnika za useljenje.

Komisija se sastojala od tri člana i odlučivala je o konkretnom useljeniku morali se vratiti u zemlju podrijetla ili se smije iskrcati.

Intenziviranje svih službi vezanih uz praksu useljavanja, nije samo uvjetovalo fizičko proširenje prostora raznih službi, već i stvaranje novih usluga (članak 30.).

Tako je na Ellis Islandu uvedena mjenjačnica, otvoreni su restorani za imigrante koji čekaju na pregled ili verifikaciju podataka iz putničkog lista, iz kojih je isključena lista pića. Utemeljen je sud unutar same useljeničke baze, čija je uloga bila kontrola i kažnjavanje u slučaju kršenja useljeničkih propisa.

Isti propisi (članak 32. i 34.) o ulasku stranaca primjenjivani su i kod kopnenog prelaska iz Kanade i Meksika, te je autorizirano otvaranje stanice za useljenje u Louisiani, New Orleansu i Kanadi, a istodobno je navedeno da se izraz United States ne odnosi na zonu Istočnog kanala, odnosno Panamskog, čiji stanovnici podliježu zakonskim propisima važećim za bilo kojeg drugog useljenika (članak 33).

Materija koja je regulirana člankom 38. Nadopuna Zakona od 1907. godine, predstavlja ne samo nadopunu kategoriji isključenih subjekata iz prava na useljenje, već i prvu zabranu na temelju atributa političke organiziranosti ili političke afilijacije useljenika, koja je već bila uvedena godinu dana prije propisima o uvjetima koji se moraju zadovoljiti prilikom zahtjeva za prijam u američko državljanstvo.

Tako je izričito zabranjen ulazak anarhistima, odnosno svim onim osobama koje su nelojalne institucijama ili su članovi organizacija koje se bore protiv institucija, poretka i privatnog vlasništva, koji su spremni ubiti predstavnike zakona ili podučavaju nevjernu institucije.

Za osobu koja pomogne da se takva osoba useli u SAD, predviđena je kazna iznad 5.000 dolara ili kazna zatvora od pet godina ili će se primijeniti obje kazne istodobno.

Kako se početkom XX. stoljeća naglo povećao kontingent useljenika iz srednje i istočne Europe, konkretno Habsburške Monarhije, Rusije i Balkana, narasla je netrpeljivost prema useljenicima iz ovih zemalja.

Broj useljenika iz ovih zemalja početkom XX. stoljeća naglo je narastao. Tako, naprimjer, godine 1882. broj useljenih iz tih područja iznosio je 788.922 osoba, dok je u 1907. godini narastao na 1.285.349 osoba.<sup>11</sup>

Kongres je, u toj situaciji, bio prinuđen imenovati komisiju koja bi proučila problem. Utemeljenje ove komisije predviđeno je člankom 39. Zakona od 1907. godine. Komisija je sastavljena od tri senatora, koje je imenovao predsjednik Senata, kojima su pridodana još tri člana Predstavničkog doma, koje je imenovao glasnogovornik Predstavničkog doma te tri osobe koje je imenovao predsjednik SAD-a.

Zadatak Komisije bio je provesti «kompletno ispitivanje, analizu i istraživanje» pitanja useljenja i u SAD-u i u inozemstvu zbog čega je predviđeno da članovi Komisije, kao i njihovi savjetnici, putuju i u zemlji i u inozemstvu, susreću se s predstavnicima raznih društvenih sredina, čija bi saznanja bila korisna za sagledavanje problematike useljenja.

<sup>11</sup> *Encyclopedia od American History*, nav. dj., vol. VII., str. 128.

Članovi komisije mogli su postati i *ad hoc* koje je postavio predsjednika SAD-a, a koji nisu članovi Kongresa.

Jedan od zadataka Komisije bio je predložiti sklapanje međunarodnih ugovora s pojedinim zemljama na temu imigracije. Obveza Komisije bila je inzistirati na poštivanju prava na ograničavanje ulaska pojedinih kategorija imigranata kako ih je normiralo američko zakonodavstvo.

Komisija je također trebala izvršiti analizu pogodnosti svake pojedine luke za imigriranje te studiju rasporeda imigranata na cjelokupnom teritoriju SAD-a.

Na temelju usvojenih propisa donesen je prijedlog o sastavu Komisije. Na njezinom čelu nalazio se senator William P. Dillingham iz Vermonta, koji je bio predstavnik koncepcije umjerenog pristaše restrikcija.

Kada je Komisija podnijela izvješće o svom radu Kongresu, te prijedlozima za daljnji rad, bila je to opsežna studija od 42 sveska.

Zaključci Komisije bili su suprotni svim statističkim podacima koje su načelnici za imigraciju prikupili tijekom godina u svim imigrantskim lukama SAD-a.

Komisija je koristila te podatke, ali ih je neobjektivno manipulirala i tako prikazala.

Ustvrdila je da su, tzv. *novi imigranti*, podrijetlom iz južne i istočne Europe, bili raso inferiorni u odnosu na stare imigrante, iz zemalja sjeverne i zapadne Europe, te da kao takvi ne zaslužuju da se koriste sredstvima Američkog fonda.<sup>12</sup>

Zaključci Komisije bili su pokazatelj rasnih predrasuda establišmenta SAD-a, dok im je pitanje podrijetla i broja imigranata bio samo povod.

Dovoljno ilustrativno bilo je i samo smještanje propisa o formiranju komisije (članak 39.) iza članka o zabrani ulaska anarhista te svih protivnika državnih institucija i privatnog vlasništva.

Kada se zna da je početkom XX. stoljeća anarhistički pokret bio najrevolucionarniji pokret upravo u Italiji i Rusiji, onda je smisao, a zatim pravni slijed između članka 38. i 39. Zakona od 1907. godine, samo dokaz jedne državne ideologije koja legislativom štiti svoje državne interese te ideologije na čijim se vrednotama temelji njezin politički poredak.<sup>13</sup> Uskoro će se ona plastičnije oblikovati tijekom rasprava o pitanju položaja SAD-a s obzirom na Prvi svjetski rat.

Ulazak SAD-a u rat 2. travnja 1917. godine istodobno označava početak društveno-ekonomskih promjena koje su započele mobilizacijom za ulazak u rat (1917. – 1918.).

Mobiliziranje ljudstva te stvaranje vojske, mobiliziranje gospodarstva, radi proizvodnje oružja te mobiliziranje javnosti radi uvjeravanja na nužnost ulaska SAD-a u rat, rezultirali su izmjenom međunarodnog položaja i angažmana SAD-a o kojima se do danas raspravlja među njezinim povjesničarima i politolozima.<sup>14</sup>

Narednih će se godina legislativa o imigraciji baviti gotovo isključivo normiranjem površine broda po jednom putniku (19. prosinca 1908. – 60. saziv Kon-

12 Isto, vol. VII., str. 127.

13 George Woodcock, *L' anarchia, Storia delle idee e dei movimenti libertari*, Milano 1979.

14 Robert H. Zieger, *America's Great War, World War and the american experience 2000.*, osobito str. 227-237.



gresa), visini stropa kabine ili potpalublja (26. ožujak 1910. – 61. saziv Kongresa) te produženjem zabrane useljavanja Kineza.

Godine 1913. ponovno je preustrojen Ured za imigraciju i naturalizaciju.

Na 62. zasjedanju Kongresa taj je ured podijeljen na Ured za imigraciju (**Bureau of Immigration**) i Ured za naturalizaciju (**Bureau of Naturalisation**).

Ured za naturalizaciju bio je pod neposrednim djelokrugom tajnika za rad (**Secretary of Labor**) te su se na njega u striktnom smislu aplicirali svi propisi te obveze koje su se odnosile na rad.

S druge strane, Ured za imigraciju radio je sve manje, pritegnut sve restriktivnijim propisima, kako s obzirom na ljudski faktor, tako obzirom na obveze prijevoznika.

Uz to, zemlje srednje i istočne Europe, osobito Habsburška Monarhija, od 1908. godine, tj. od aneksije Bosne i Hercegovine kada je „za dlaku“ izbjegnuto početak šireg rata, koji bi možda bio svjetski, sve više propisima ograničavaju pravo svojih državljana na iseljavanje donošenjem sve strožih propisa o služenju vojnog roka i novačenja.

Početak rata za SAD označava i zaokret u praksi imigracije te pravnom tretiranju imigranata.

Već su, kako smo naprijed naveli, od 1913. godine propisi o naturalizaciji institucionalno vezani uz Sekretara za rad, koji sada manipulira radnim ugovorima iznuđujući od imigranata izjavu da žele postati državljan SAD-a. Ta praksa dostiže vrhunac neposredno prije ulaska SAD-a u rat, kada se traži «amerikanizacija» imigranata, te kada je donesen tzv. *Alien Exclusion Act*, prvi zakon zamišljen, prožet i donesen prema zaključcima Dillinghamove komisije.

Taj je Zakon zabranjivao ulazak imigranata iz Indije, Indokine, Afganistana, arapskih zemalja te zemalja istočne Azije, dok su istodobno ostale zabrane za ulazak Kineza i Japanaca. Iako je u mirnodopsko vrijeme Dillinghamova komisija donijela rasistički zaključak, on je u ratno vrijeme pretočen u prvi i najveći restriktivni federalni zakon o imigraciji, nakon kojeg je restriktivniji bio samo onaj iz 1920. godine.<sup>15</sup>

Dugogodišnjim radom brojnih i raznih instanci te komisije za useljenje, prikupljen je ogroman broj različitih podataka koji se odnose na pojedince i obitelji koje su imigrirale u SAD.

Od početka XX. stoljeća traženo je sve više informacija o kandidatima za useljenje te je tako prikupljen veliki broj podataka o useljenicima na temelju kojih su se mogla rekonstruirati geneološka stabla mnogih sadašnjih američkih obitelji. Ti su podaci danas smješteni u nacionalnim arhivima u Washingtonu (**National Archives and Records Administration**) u fondu *Cusstoms Passeneger Lists 1820.-1905. te Immigration Passenger Lists od 1883.-1945.*

Neki podaci su objavljeni u obliku zasebnih lista, a odnose se na najveće grupe imigranata: engleskih, velških i škotskih emigranata (1880.-1914.), te Nijemaca (1850.-1893.). Imigranti iz ruskog carstva (1875.-1914.) vode se na posebnim listama

<sup>15</sup> *Encyclopedia od American History*, nav. dj., vol. VII., str. 128.

i smješteni su u Kongresnoj biblioteci (**Library of Congress**) u Washingtonu.<sup>16</sup>

Obrada podataka o imigrantima iz istočnog dijela srednje Europe, koji danas obuhvaća nekadašnje Habsburško carstvo, odnosno Češku, Slovačku, Mađarsku, Poljsku, dio Rumunjske, BiH, Hrvatsku, Sloveniju i Ukrajinu, je na početku, te se istraživačima genealogije i obiteljske povijesti pojedinaca iz ovog dijela Europe preporuča da se obrate matičnim knjigama pri crkvama za podatke koji se odnose na razdoblje prije useljenja konkretne osobe u SAD.<sup>17</sup>

Koristeći ove izvore Roger Daniels napravio je tablicu emigracije prema SAD-u tijekom 1901. do 1910. iz Austro-Ugarske, Italije, Rusije i Velike Britanije.<sup>18</sup>

Iz tih je podataka vidljivo da je udio imigranata iz tih zemalja naglo porastao što nam daje osnovu za hipotezu da su preporuke Dillinghamove komisije da se uskrati pravo korištenja Fonda za imigraciju doseljenicima iz srednje i istočne Europe diktirane iz samog vrha državne administracije, odnosno Kongresa.

ZEMLJA	BROJ	POSTOTAK
AUSTRO-UGARSKA	2,145,266	26,6
ITALIJA	2,045,877	25,4
RUSIJA	1,597,306	19,8
BRITANIJA	525,590	6,5
NJEMAČKA	341,498	4,2
IRSKA	339,065	4,2
ŠVEDSKA	249,534	3,1
NORVEŠKA	190,605	2,4
GRČKA	167,519	2,1
DRUGE EUROPSKE ZEMLJE	453,780	5,6
UKUPNO EUROPLJANA	8,056,040	

Pooštavanje propisa o imigraciji prebacilo je dio odgovornosti za regrutiranje, te zdravstvenu kontrolu kandidata za imigraciju na američke konzularne službe u tim zemljama. Američki konzularni predstavnici djelovali su na temelju propisa koji su prethodno bili usuglašeni s konkretnom zemljom.

I američki konzul u Rijeci je, na temelju odredbi zakona od 26. lipnja 1906. godine, bio obavezan, za račun Ureda za imigraciju i naturalizaciju, kontrolirati brodove, liste putnika te podatke koje su sadržale liste, a zatim brzojavom obavještavati ured Američkog veleposlanstva u Budimpešti.

16 Library of Congress, *Immigrant Arrivals, A Guide to Published Sources, uvod.*

17 Library of Congress, *East Central European Genealogy and Local History: Sources for Research.*

18 Roger Daniels, *Coming to America: a history of immigration and ethnicity in American Life,* New York, 2002., 2nd ed.

Mađarski iseljenici iz Rijeke putovali su prema New Yorku na temelju ugovora kojeg je mađarska vlada potpisala s linijom *Cunard Line* iz Liverpoola 1903. godine.

Od 4. srpnja 1904. godine *Cunard Line* osiguravao je da svake dvije nedjelje šalje izravno u New York 3 do 4 broda. Za prijevoz putnika od Rijeke do New Yorka, na toj su relaciji vozili njezini brodovi *Laconia*, *Carpathia*, *Ivernia*, *Pannonia* i *Saxonia*.

Sukladno ugovoru, *Cunard Line* ukrcavao je u Rijeci samo imigrante s mađarskim dokumentima. Kontrolu dokumenata vodila je isključivo *Hungarian Tourist Travel Bureau*, koja je s akcionarskim društvom *Adria* činilo *Hungarian Royal Maritimer Navigation Company*.

Godine 1909. godine donesen je u Mađarskoj novi zakon o emigraciji. Mađarska vlada dogovorila se sa Sjevernoatlanskom konferencijom, koja je objedinjavala njemačke, francuske, nizozemske i belgijske linije, da pojeftini cijenu karata.

Mađarski parlament je 1911. godine liberalizirao zakon o emigraciji dopustivši da svi oni koji nisu odslužili vojnu službu mogu emigrirati uz plaćanje kaucije.<sup>19</sup>

No, ipak, zbog različitih razloga, od 1912. godine stalan je pad putnika na brodovima *Cunard Line*.

Američki konzul u Rijeci Samuel H. Shank, 29. siječnja 1914. godine prosljedio je izvješće o broju putnika 1912. i 1913. godine američkom veleposlaniku u Budimpešti.<sup>20</sup>

Prema njegovim podacima, na relaciji Rijeka - New York tijekom 1912. godine otplovilo je:

klasa	odrasli	djeca	mladi	Σ
I. klasa	166	14	-	
II. klasa	1.160	303	43	ukupno: 1.506
III. klasa	18.819	3.676	488	ukupno: 22.983
što ukupno čini	<b>24.669</b> putnika			

Iste se godine iz New Yorka u Rijeku vratilo 4.764 putnika i to u:

klasa	odrasli	djeca	mladi
I. klasa	135	3	-
II. klasa	170	2	1
III. klasa	4.363	65	28

<sup>19</sup> Emil Lengyel, *Americans from Hungary*, Westport Conn, 1974., c. 1948., str. 132-133.

<sup>20</sup> National Archives and Records Administration, Washington, fond US Consular Post, Correspondence 1914., Fiume, Italy, RG NO 84.

Sljedeće, 1913. godine iz Rijeke za New York otputovalo je 23.419 putnika, dakle 1.250 putnika manje.

Rijeka - New York:

klasa	odrasli	djeca	mladi
I. klasa	135	-	-
II. klasa	1.007	257	39
III. klasa	17.054	4.442	485

Iste se godine iz New Yorka vratilo 5.602 putnika, dakle 838 putnika više no prethodne godine u:

klasa	odrasli	djeca	mladi
I. klasa	156	-	-
II. klasa	201	-	-
III. klasa	5.245	-	-

Konzul Shank je u svom komentaru dodao da su statistički podaci preuzeti od službe *Cunard Line* za praćenje putnika.

Pad broja emigranata pripisuje se novom mađarskom zakonu o emigraciji u kojem se zabranjuje emigriranje muškaraca u ratnoj dobi (od 17. do 43. godine).

No, ipak ga je smanjenje broja putnika nagnalo da razgovara s kraljevskim mađarskim povjerenikom za emigraciju (Royal Hungarian Commission of Emigration) Zoltanom Jekelfalassyem o očekivanjima za godinu 1914.<sup>21</sup>

Konzul izvješćuje da mu je Jekelfalassy referirao da su, prema izjavama povratnika, radni uvjeti i zarada u SAD-u pogoršani, te da Mađari sada većinom ostaju u Mađarskoj.

To mu je također potvrdio i John Barr, generalni manager *Cunard Linea* na njegov upit namjerava li *Cunard Line* otvoriti liniju za zapadnu obalu SAD-a, dakle pacifičku.

Barr je izjavio da za tako što nema dovoljno zainteresiranih, te da to pitanje u *Cunard Line* nisu ni razmatrali.<sup>22</sup>

Godina 1914. rezultirala je još gorim podacima.

Izvješće američkog konzula od 27. studenog 1914. godine, dakle nakon početka Prvog svjetskog rata, pokazuje da od 22. srpnja 1914. godine u riječku luku nije uplovio niti jedan brod.

Rat, koji će za Austro-Ugarsku Monarhiju biti tragičan, skoro je paralizirao riječku luku. To je stanje potrajalo i nakon završetka Prvog svjetskog rata. Najbolje razdoblje za riječku luku bila je prošlost. Tokovi emigracije, koji su bili značajan dio cjelokupnog lučkog prometa, bili su zaustavljeni ratnim prilikama.

21 Isto.

22 Isto.

## ZAKLJUČAK

Zakonski te drugi propisi o imigraciji, koje je SAD donijela u razdoblju 1864.-1917. godine, za istraživače raznih usmjerenja predstavlja zanimljivo štivo.

Zanimanje nije potaknuto samo zbog potrebe sagledavanja povijesti prava SAD-a, već što legislativa ove države predstavlja idealnotipski obrazac pravnog sustava liberalne države i to upravo u vrijeme trijumfa liberalnih načela u mladoj, prostranoj, ekonomski poletnoj i prije svega financijski i resursima bogatoj državi.

U toj i takvoj državi legislativa istodobno štiti vlastiti interes, a zatim interes krupnog kapitala, dok su, u ovom slučaju, zakoni o imigraciji samo zorni pokazatelj što je državni, što interes kapitala, a što interes samog imigranta.

Interes američke države u razmatranom razdoblju bio je useliti što veći broj zdravih, radno sposobnih imigranata, te im naplatiti pristojbu (*duty*), čijim će iznosom raspolagati *Ured SAD-a za imigraciju*, kao složena i moćna državna institucija koja štiti interese SAD-a.

Inzistiranje na *interesu SAD-a* smješteno je unutar mnogih propisa koje smo razmatrali, ali osobito u onom dijelu norme, zakonskog ili podzakonskog članka, koji se odnosi na sankciju. Nabrojene sankcije pokazivale su da bi državni interes bio ugrožen ako se ne bi pridržavali propisa prijevoznici, bili oni američki ili europski.

Državni interes mogao je biti ugrožen i nesavjesnim radom služućeg (državnog) osoblja u imigrantskim lukama, osoblja koje nadzire zdravstveno stanje, te osobne podatke imigranta.

Velika i sve veća suma pristojbi (*duty*) koja je naplaćivana od imigranata, te način na koji se ona koristila, sankcionirana legislativom o organiziranju prihvata imigranata, afirmira američku državu kao **najvećeg i najmoćnijeg poduzetnika na teritoriju SAD-a**, dok je cjelokupni dugogodišnji i sve složeniji ekonomski pothvat koji se naziva «imigracija» u biti državni pothvat.

Država kao poduzetnik dopušta prijevoznicima, uz ograničenja koja stalno pooštrava, ostvarivanje dijela dobiti u ekonomskom pothvatu «imigracija», te u toj domeni regulira i kontrolira sponu državnog i privatnog interesa.

No, kako je politička situacija početkom XX. stoljeća u Europi sve dramatičnija, ekonomski pothvat nazvan «imigracija» prijeti sve više da dovede u pitanje politička načela na kojima počiva američka liberalna država. Tada ona zabranjuje useljavanja anarhista, sindikalno i politički organiziranih imigranata i podvrgava ih dugogodišnjem nadzoru na lokalnoj razini – tamo gdje žive, kako bi od njih iznudila lojalnost načelima liberalne države.

Kroz legislativu u odnosu na imigraciju, američka se država do svog ulaska u Prvi svjetski rat, afirmirala kao *zatvorena trgovačka država*, da upotrijebimo Fichteovu definiciju,<sup>23</sup> koja je, vojno nespemna, nespemna karakterom svoga gospodarstva, nacionalno, kulturno i politički nejedinstvena ušla u rat, da bi iz njega izašla kao zemlja potpuno drugačijeg sustava i gospodarskog i pravnog.<sup>24</sup>

23 Johan Gotlib Fihte, *Zatvorena trgovačka država*, Beograd, 1979. Robert H. Ziegler, nav. dj., str. 187-225.

24 Robert H. Zieger, nav. djelo.

## Summary

### **THE AMERICAN LEGISLATION ON IMMIGRATION IN THE PERIOD OF 1864 -1917**

From declaration of independence in 1776 to present days, the United States of America is a country that has developed a policy to more or less attract immigrants.

From the beginning the policy has been linked to the right to acquire citizenship.

Both rights stimulated the adoption of a complex legislation which was worked out in detail.

At the same time the legislation contained provisions governing the establishment of state institutions to recruit immigrants in the USA as well as through diplomatic missions abroad. Moreover, legal acts regulated the carrying and transportation of immigrants with the aim to safely transport the workforce which was determined to be healthy in country of origin and to arrive as such in the USA.

Although the legislation was created to protect economic interests, it was also used to create policy which would protect ideological interests of a liberal state.

The Alien and Sedition Acts were passed in 1798 as the first series of laws designed to ensure such protection. The Acts extended a residency period for these seeking American citizenship, acknowledged broader rights for immigrants to live the USA and to return to their country of origin and infringed freedom of speech and writing.

Further restrictions imposed with respect to policy to encourage immigration were introduced by the Act in Amendment to the Various Acts Relative to Immigration and the Importation of Aliens under Contract or Agreement to Perform Labour which was approved on March 3, 1891. From that time, immigrating to the USA was only possible for alien immigrants who had guaranteed job offers.

The third restrictive act was the 1906 Act to Establish a Bureau of Immigration and Naturalization. The Act not only prohibited immigration of a certain category of workers, but its provisions also proscribed immigration of persons who shared certain ideological views. According to the Article 39 of the 1907 Act, a special commission was established headed by William P. Dillingham, a senator from Vermont.

The Commission submitted a report on its work to the Congress and recommended further actions in the form of comprehensive study consisting of 42 volumes. The Commission manipulated statistical data collected by directors of immigration service offices during the years in every immigrant harbour in the USA. The Commission's aim was to prove that so called new immigrants with Southern and Eastern European origins were racially inferior with regards to the old immigrants coming from Northern and Western Europe, and being as such they did not deserve to be entitled to receive American fund subsidies.

**Key words:** *1864 Act to Encourage Immigration, 1906 Bureau of Immigration and Naturalization, Dillingham Commission.*

## Zusammenfassung

### AMERIKANISCHE EINWANDERUNGSGESETZE VON 1864 BIS 1917

Die Vereinigten Staaten von Amerika waren und blieben seit ihrer Unabhängigkeitserklärung 1776 bis zum heutigen Tage ein von der einwandererfreundlichen Politik geprägtes Land.

Seit ihren Anfängen war diese Politik gleichzeitig mit dem Recht auf Staatsbürgerschaftserwerb verbunden. Diese beiden Rechte trieben die Entstehung einer komplexen und bis ins Detail ausgearbeiteten Legislative an, die sich auch auf die Begründung der staatlichen Behörden bezog, deren Aufgabe die Rekrutierung der Einwanderer vom Territorium der USA sowie mittels diplomatischer Vertretungen aus den anderen Ländern war. Die Gesetze sahen auch die Tätigkeit der Beförderer vor, deren Aufgabe daraus bestand, dass die vor Ort aufgefundene gesunde Arbeitskraft in diesem Zustand auch in die USA gelangt.

Außer dem Schutz der wirtschaftlichen Interessen, wurde mit Hilfe der Gesetzgebung auch die Politik der Behütung der ideologischen Interessen des liberalen Staates sehr früh geführt.

Das erste Gesetz wurde schon 1798 verabschiedet (Alien and Sedition Act). Dadurch wurde die Erwerbsfrist der amerikanischen Staatsangehörigkeit verlängert, das Recht der Entfernung und Zurückführung der Einwanderer in ihre Herkunftsländer sowie der Verbot der Schreib- und Redefreiheit erweitert.

Der nächste restriktive Schritt in der Politik der Einwandererlockung bezieht sich auf die Ergänzung des Einwanderungs- und Ausländereinführungsgesetzes auf Grund der Geschäftsverträge vom 03. März 1891. Die Einwanderung war nur gegen eine garantierte Anstellung erstattet.

Das dritte restriktive Gesetz ist das Gesetz über die Gründung des Amtes für die Einwanderung und Einbürgerung von 1906. Dieses Gesetz untersagt die Einwanderung nicht nur bestimmter Kategorien von Arbeitern, sondern auch der Einwanderer bestimmter Meinungsrichtungen. Durch den Artikel 39 des Gesetzes von 1907 wurde ein Ausschuss unter der Leitung des Senators William P. Dillingham aus Vermont gegründet.

Der Ausschuss unterbreitete dem Kongress einen Bericht über seine Arbeit und trug Entwürfe in Form einer umfassenden Studie von 42 Bänden vor. Der Ausschuss missbrauchte die statistischen Daten, die die Leiter für Einwanderung im Laufe der Jahre in sämtlichen Einwanderungshäfen der USA erhoben hatten, um zu zeigen, dass die sogenannten neuen Einwanderer, die aus süd- und osteuropäischen Ländern stammten im Vergleich zu den alten, aus nord- und westeuropäischen Ländern stammenden Einwanderern rassistisch unterlegen sind und dass sie als solche nicht verdienen, die Mittel des Amerikanischen Fonds in Anspruch zu nehmen.

**Schlüsselwörter:** *Einwanderungsgesetz 1864, Amt für Einwanderung und Einbürgerung von 1906, Dillingham-Ausschuss.*

## Riassunto

**LA LEGISLAZIONE AMERICANA IN MATERIA DI  
IMMIGRAZIONE DAL 1864 AL 1917**

Dalla dichiarazione d'indipendenza del 1776 fino ad oggi, gli Stati Uniti sono un paese, il quale, benché con alcune oscillazioni, si contraddistingue per una politica di richiamo degli immigrati.

Detta politica sin dagli inizi fu contestualmente legata al diritto all'ottenimento della cittadinanza. Entrambi i diritti condussero alla creazione di una legislazione complessa e sviluppata nei dettagli.

Al tempo stesso tale legislazione si ricollegava anche alla nascita di istituzioni statali che si occupassero del reclutamento degli immigrati, e ciò, tanto sul territorio statunitense, quanto, a mezzo delle rappresentanze diplomatiche, in altri paesi. Alla legislazione in commento fu, altresì, subordinata l'attività dei trasportatori deputata affinché la forza lavoro valutata sana giungesse tale fino agli Stati Uniti.

Tuttavia, accanto alla tutela degli interessi economici, attraverso detta legislazione assai presto si sviluppò anche una politica di tutela degli interessi ideologici di un paese liberale.

La prima legge del genere venne emanata già nel 1798 (Alien and Sedition Act). Con la medesima venne prolungato il termine per l'ottenimento della cittadinanza americana, venne ampliato il diritto all'allontanamento ed al rientro degli immigrati nel paese d'origine, come pure il divieto della libertà di scrivere e parlare.

Il successivo passo restrittivo nella politica di richiamo dell'immigrazione si riferì all'integrazione della legge sull'immigrazione ed importazione degli stranieri in base a contratti commerciali del 3 marzo 1891. A quei tempi la possibilità di insediamento era ammessa soltanto unitamente alla garanzia di un impiego.

La terza legge restrittiva fu quella sull'istituzione dell'Ufficio per l'immigrazione e la naturalizzazione del 1906. Con detta legge venne vietato lo stabilimento, non solo di determinate categorie di lavoratori, ma anche di immigrati di un determinato orientamento ideologico. Con l'art. 39 della legge del 1907 venne istituita la commissione con a capo il senatore William P. Dillingham del Vermont.

La commissione presentò al Congresso la relazione del proprio operato, avanzando proposte per il futuro sotto forma di studio in 42 allegati. La commissione manipolò i dati statistici, i quali venivano raccolti nel corso dell'anno dai funzionari in tutti i porti immigratori degli Stati Uniti, al fine di dimostrare come i c.d. nuovi immigrati, originari dai paesi dell'Europa meridionale ed orientale fossero di razza inferiore rispetto ai vecchi immigrati, originari dai paesi settentrionali ed occidentali dell'Europa, e che come tali non meritassero di fruire dei mezzi del Fondo americano.

**Parole chiave:** *Legge sul richiamo dell'immigrazione del 1864, Ufficio per l'immigrazione e la naturalizzazione del 1906, Commissione di Dillingham.*