

Emil Heršak

*Centar za istraživanje migracija
i narodnosti, Zagreb*

PРАВNA REGULATIVA ZA IMIGRACIJU STRANIH RADNIKA U ITALIJU

SAŽETAK

Osvrt razmatra razvoj talijanske pravne regulative za imigraciju stranih radnika i državljana. Neadekvatnost te regulative s obzirom na jaču imigraciju u Italiji proizlazi iz »specijalizacije« Italije kao dugogodišnje »emigracijske zemlje«. Tek je potkraj 1985. donijet prijedlog zakonskog teksta koji implicitno priznaje da je Italija postala zemlja imigracije.

Broj stranaca koji trenutno živi i radi u Italiji teško je točno procijeniti. Prošle godine, ministar Costa, talijanski podsekretar za unutrašnje poslove, izjavio je da u Italiji ima, pored 499.760 prijavljenih stranaca, još oko 800.000 »ilegalnih« migranata (*Stampa Sera*, 22. 4. 1985). Općenito se smatra da se većina »ilegalnih« migranata, i barem jedna trećina »legalnih«, bavi nekom privrednom djelatnošću. No bilo kako bilo, pravni sustav Italije sporo je reagirao na ovaj razmjerno nov trend imigracije stranih državljana i radnika. Osim toga, pravna terminologija dugo je vremena čuvala naziv »imigrant« za *domaćeg državljanina* koji se vraća u zemlju nakon boravka u inozemstvu.¹

Porast broja »ilegalnih« migranata bio je donekle odraz nesklada između administrativnih mjera i potrebâ za »uvozom« radne snage iz inozemstva, tj. krutost pravne nadgradnje, unatoč konkretnim mogućnostima za zapošljavanje stranaca, potjecala je mimo zakonskih rješenja. Prethodnu »specijalizaciju« Italije kao »emigracijske zemlje« treba naglasiti u ovom pogledu. Suočeni s problemom imigracije, odgovorni talijanski organi slali su razna okružna pisma pokrajinskim, mjesnim i pograničnim službama s uputama kako treba postupati sa strancima koji ulaze u Italiju u nakani da se zaposle. Te okružnice bile su neka vrsta »krpanja« općenito neadekvatnih pravnih regulacija.

Problemu imigracije stranih radnika prišlo se više ili manje s aspekta državne sigurnosti — točnije rečeno, na osnovi postavke da Italija *nije* imigracijska zemlja, da dolazak stranaca *nije* prvenstveno ekonomski uvjetovan i da stranci u Italiji mogu ugroziti javni red. Postupalo se uglavnom *protekcioniistički*. Rad službenih organa ponekad se sveo na protje-

¹ Nations Unies, L'Offre et les Migrations de Main-d'Oeuvre en Europe: Dimensions démographiques (1950—1975) et Perspectives, New York, 1980, str. 54, 55.

rivanje ilegalnih radnika migranata, tj. na izdavanje obaveznih putnih naloga za izlazak iz Italije. A to je bez sumnje povećalo stanovitu *psihozu deportacije* zbog koje strani radnici nisu željeli »praviti probleme« svojim poslodavcima. S druge strane, upravo su ih zbog toga poslodavci rado zapošljavali. Zapravo je situacija bila analogna prijašnjem primjeru masovne »regrutacije« radnika iz »trećih zemalja« u kontekstu razvijenih zemalja Evropske zajednice. Stranci su dugo vremena »šutjeli«, njihova (ilegalna) radna snaga bila je razmjerno »jeftina«, a to je povratno djelovalo na masovnije zapošljavanje migranata. Uostalom, većina stranih radnika u Italiji bila je također porijeklom iz »trećih zemalja«.

Mogli bismo razlučiti tri pravne kategorije radnika migranata u Italiji: 1) državljani zemalja članica EZ, 2) strani radnici iz »trećih zemalja« s važećim dozvolama za boravak i rad u Italiji, i 3) ilegalno zaposleni radnici uglavnom iz »trećih zemalja«.

(Socijalno)pravni položaj migranata iz prve kategorije, svakako je najbolji.² Kao i talijanski migranti u zemljama EZ, državljani drugih zemalja Zajednice uzvratno uživaju slobodu boravka i zapošljavanja u Italiji. Istina, takvih ima razmjerno malo među imigrantima u Italiji. Ipak, ulaskom Grčke u EZ položaj oko 30.000 grčkih državljana zaposlenih i/ili nastanjenih u Italiji temeljito se izmijenio. Slično se može očekivati za španjolske, portugalske, pa možda i za turske migrante čim njihove zemlje potpuno pristupe EZ. S druge strane, za državljane iz »trećih zemalja«, boravak i rad regulira se u skladu s Ustavom talijanske republike, Zakonom o javnoj sigurnosti i na osnovi prigodnih mjera (iz okružnica) Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva za rad. U »negativnoj korelaciji« s odredbama Zakona o javnoj sigurnosti (slikovito rečeno!), ili kao izvjesno zastranjiavanje na »birokratskom putu« do radnih i boravišnih dozvola, izdvaja se kategorija ilegalnih radnika migranata koja zapravo uključuje najveći dio stranaca iz »trećih zemalja« na radu u Italiji.

Najviši zakonski dokument, Ustav talijanske republike, isto kao i drugi državni ustavi temeljeni na demokratskim načelima, garantira niz prava pa postavlja i neke dužnosti »svima« koji se nalaze na teritoriju Italije. U skladu s općom međunarodnom praksom, neka prava i dužnosti rezervirana su samo za »građane«, odnosno u pogledu dužnosti odnose se na »građane« ili na »sve građane«. Postoji jedna skupina prava koja, iako predviđena za »građane«, nije izričito negirana »za sve«. No, polazeći od osobnih preko ekonomskih do političkih prava, »građani« dobivaju sve veću prednost nad kategorijom »svi«.³ Tekst Ustava, osim što daje »svima« (pa i migrantima) vjersku slobodu, pravo na određene oblike političkog izražavanja, mogućnost korištenja pravnog posredovanja, pravo na osnovno obrazovanje, na minimalni dohodak i slobodu sindikalnog organiziranja, također pruža mogućnost prihvata strancu koji »(...) je spriječen u svojoj

² U ovu kategoriju možemo uvrstiti državljane Švicarske i San Marina, koji uživaju slične prednosti kao i državljani EZ.

³ Radovan Milovanović navodi sljedeća politička prava: sloboda misli, opredjeljenja, biračko pravo, sloboda uživanja, sloboda tiska, drugih sredstava informiranja i javnog istraživanja, sloboda govora i javnog istupanja, sloboda zbora i drugog javnog okupljanja, pravo na predstavnike, inicijative i prijedloge. (Vidi: Politička prava radnika migranata, *Vanjske migracije*, knj. 8, Zagreb, 1979, str. 54.)

zemlji efektivno se koristiti demokratskim pravima koja se u talijanskom Ustavu garantiraju« (glava II čl. 10). Ipak, opća sloboda udruživanja i zbora, udruživanje u političke stranke, sloboda kretanja, sloboda boravka u zemlji, te pravo na emigraciju i *imigraciju* predviđaju se implicitno samo za talijanske državljane.⁴

Ustavna prava zapravo postoje samo za strane državljane koji legalno borave u Italiji. Ostali ne uživaju osobna i socioekonomska prava koja su zajamčena i u konvencijama Ujedinjenih nacija. Vrlo je značajno, međutim, da su legalni migranti, bez obzira na implikacije, koristili ustavnu mogućnost udruživanja i izražavanja da kolektivno skrenu pažnju na težak položaj svih stranaca u Italiji. Osim toga, pravo na politički azil poslužilo je nekima da tu specifičnu mogućnost nastanjanja primjene za svoju *ekonomsku* imigraciju. Takvo »politiziranje« migracije stranaca može uzrokovati tenzije sa zemljama njihova porijekla.

Radnicima migrantima u Italiji Zakon o javnoj sigurnosti ipak predstavlja najveću prepreku. Na temelju jedinstvenog teksta tog zakona (br. 773) iz 1931. (sic!), i ranijih dokumenata, Ministarstvo unutrašnjih poslova i organi policije imaju diskrecijska prava koja, u skladu s rješenjima pokrajinskih sudova i državnog vijeća, omogućuju protjerivanje stranaca s teritorija Italije. Uz to, član 271. istog zakona dopušta pograničnim organima da spriječe ulazak u zemlju bilo kome strancu koji ne namjerava obavljati neku proizvodnu (»korisnu«) djelatnost, ili za koga se može pretpostaviti da će se baviti skitnjom (gli stranieri indigenti o che esercitano mestieri dissimulanti l'ozio o il vagabondaggio). Zakon od 11. 2. 1948. broj 50. čl. 2. kaže: »Tko u bilo koju svrhu pruža smještaj ili primi u goste stranca ili apolitu, čak i ako mu je i rođak ili srodnik, ili koji ga primi, iz bilo koga razloga, na svoju skrb, dužan je javiti mjesnim organima javne sigurnosti u roku od 24 sata sve njegove osobne podatke te navesti svoje razloge prihvata i uslugu koju će mu stranac činiti.« Član 147. Zakona o javnoj sigurnosti predviđa: »kaznene mjere za neprijavlivanje stranca ili apolitu«.

Diskrecijska prava policije i odredbe o prijavljivanju stranaca nisu, međutim, neobični u suvremenim državama. Gotovo ih sve zemlje imaju u većoj ili manjoj mjeri. No, ono što je problematično u talijanskom kontekstu jest da je u nedostatku imigracijske regulative pitanje zapošljavanja stranaca uglavnom opterećeno policijskim mjerama kontrole. Ipak, ministarska okružnica broj 51/22/IV od 4. 12. 1963. dala je pravo pokrajinskim uredima za rad da izdaju posebne radne dozvole strancima, i to mimo drugih upravnih organa koji izdaju ostale isprave. Mada se time administrativno-birokratska struktura komplicirala, prepuštanje jednog dijela imigracijske problematike službama koje se neposredno bave pitanjima zapošljavanja znači da je svijest o ekonomskoj uvjetovanosti imigracije postojala unatoč shvaćanju da su strani radnici u Italiji uglavnom briga Ministarstva unutrašnjih poslova i službe javne sigurnosti. S time u vezi, jedan je promatrač izrazio mišljenje da je obavezni »putni nalog prejak oružje da bi

⁴ Gian Luca Bertinotto, »Atti del convegno federeuropa, Strasburgo 11. 3. 1980: Italia«, *Dossier Europa emigrazione*, 7/8, 1980, str. 23, 24.

se njime baratalo u punoj slobodi na temelju sada neodgovarajućeg zakona iz 1926 (sic!) i tumačenja ministarskih okružnica koje minimalno pokrivaju prazninu u zakonodavstvu«. ⁵

Jedan primjer »rješavanja« zakonskih praznina u odnosu na novu imigraciju u Italiju predstavlja okružnica broj 140/90/79, od 17. 12. 1979. Predmet ove mjere bila je strana radna snaga, porijeklom iz zemalja izvan EZ, zaposlena u talijanskim domaćinstvima kao kućna pripomoć. U skladu s okružnicom, budući poslodavac dužan je, posredovanjem provincijskog ureda za rad koji procjenjuje potrebe za radnom snagom, dostaviti molbu talijanskoj konzularnoj službi u zemlji stalnog boravka potencijalnog radnika migranta. Izbor zemlje bio je prepušten poslodavcu. Zatim, kada bi migrant(ica) stigao(la) u Italiju, poslodavac je također bio dužan pribaviti avionsku kartu kod avionske tvrtke Alitalia, koju je morao deponirati sve dok se migrant ne vrati u svoju zemlju porijekla. U ovom »rješenju«, dakle, službeni su organi preuzeli posredničku ulogu u zapošljavanju (ženske) radne snage u domaćinstvima. Cilj je bio spriječiti razne (ne) organizirane i »podzemne« oblike izrabljivanja žena i djevojaka iz siromašnih zemalja. Međutim, iako su neke zemlje porijekla (Filipini, Etiopijska, Sejšelski i Capoverdski otoci) pozdravili ovu mjeru, bilo je kritika u talijanskim krugovima — napose u odnosu na novu ulogu Alitalije. Jedan poslodavac koji je zapošlio kućnu pomoćnicu iz zemlje izvan EZ, izjavio je: »Dobiva se dojam da je čitav ovaj posao proučen da sanira gubitke Alitalije našim novcem.« ⁶

Neprikladnost ranijih zakonskih regulativa o javnoj sigurnosti, kao i nedovoljna efikasnost ministarskih okružnica s obzirom na sve jaču imigraciju, potakle su formuliranje prijedloga o jedinstvenom tekstu koji bi obuhvatio pitanje dolaska, boravka i rada stranih državljana. Tako je u siječnju 1980. došlo do izrade nacrtu zakona (broj 694) o integrativnim normama za kontrolu stranaca (norme integrative della disciplina vigente per il controllo degli stranieri), u kojemu se mijenjaju i dopunjuju postojeći propisi o javnoj sigurnosti. Premda je izrada takva nacrtu u jednu ruku zapravo priznanje da se imigracijska perspektiva Italije više ne smije zanemariti, nije bilo većih novosti u ovoj predloženoj regulativi. ⁷ Osnovna težnja bila je suzbijanje ilegalnih oblika ulaska i zapošljavanja stranaca. Stoga, po jednoj kritici: »Zakon koji prilazi problemu imigranata u smislu

⁵ Erasmo Bolardi, »I lavoratori stranieri in Italia: una realtà nuova e contraddittoria con la quale dobbiamo confrontarci«, *Emigrazione FILEF*, 11, Roma, 1979, str. 6.

⁶ Antonio Frittella, »Verso un avviamento domestico della manodopera straniera«, *Dossier Europa emigrazione*, 5, Roma, 1980, str. 4.

⁷ Nacrt zakona uključio je slijedeće norme:

1. Stranci su se dužni prijaviti organima javne sigurnosti u roku od osam dana od datuma ulaska u zemlju.
2. Stranci koji namjeravaju studirati, poučavati, baviti se vjerskim djelatnostima, te koji će se zaposliti u industriji, trgovini, poljoprivredi ili obavljati neku samostalnu djelatnost, dužni su za tu svrhu pribaviti vizu od konzularne službe Italije u svojoj zemlji boravka, a zatim dozvolu boravka od policije (*questura*) u Italiji.
3. Viza se ne može dobiti bez radne dozvole Ministarstva za rad i socijalnu zaštitu, a ta se dozvola izdaje jedino ako postoji deficit talijanske radne snage.
4. Prigodom dobivanja radne dozvole stranac mora položiti posebnu kauciju za povratnu kartu do svoje zemlje porijekla.
5. Dozvola boravka vremenski je ograničena, te nakon isteka njezina roka, stranac mora napustiti Italiju.
6. Predviđa se mogućnost protjerivanja stranaca s državnog teritorija ukoliko su osuđeni ili osumnjičeni za izvršenje krivičnog djela.
7. Vodit će se evidencija stranaca u Italiji te izdavati osobne karte za strance.
8. Predviđaju se kazne za ilegalno zapošljavanje stranaca.

Vidi: Emil Heršak i Mihovil Rizmondo, »Nekoliko napomena o pravnom položaju (jugoslavenskih) radnika u Italiji«, *Migracije*, 11, Zagreb, 1980.

'kontrola stranaca' i 'jačanja efikasnosti represivnih akcija', koji se ne zima kako ti ljudi žive u Italiji u neregularnom položaju u odnosu na dozvolu boravka te u nestabilnom radnom odnosu, apsolutno je nedovoljan, jer se ograničuje na kažnjavanje imigranata koji su nenamjerno odgovorni, te koji su žrtve vlastitog položaja.«⁸

Događalo se da je bilo žalbi o protuustavnosti prijašnjeg teksta Zakona o javnoj sigurnosti. Govorilo se o mogućnostima, koje iz njega proizlaze, za diskriminaciju protiv stranih državljana. Ustavni sud donio je odluku da se ne radi o protuustavnosti, ali da zakonodavstvo treba što prije preurediti tekst tako da potpuno garantira uživanje ljudskih sloboda strancima koji ulaze i borave u Italiji.⁹ S druge strane, kao alternativa jačim kontrolnim mjerama za ilegalnu migraciju, bilo je zahtjeva za veću popustljivost u obliku neke vrste konvalidacije statusa stranaca u neregularnom položaju (la richiesta di una sanatoria per regolare la posizione degli stranieri).¹⁰ U skladu s time, i u iščekivanju novog zakona o zapošljavanju (nacrt zakona od 3. 11. 1982),¹¹ okružnica Ministarstva za rad i socijalnu zaštitu (9. 9. 1982) i Ministarstva unutrašnjih poslova (18. 9. 1982) omogućile su manjem broju ilegalnih migranata da reguliraju svoj radni, odnosno boravišni status.

Mjere regularizacije zahvatile su, međutim, samo one strance koji su već bili u Italiji do 31. 12. 1981. Osim toga, zbog sporosti postupka, nesklada između rada organa Ministarstva za rad i Ministarstva unutrašnjih poslova, neadekvatnog informiranja migranata i slično,¹² tek je 6.500 stranaca iskoristilo mogućnost regularizacije svog statusa. Od toga broja 1.185 bili su državljani Filipina, 766 Egipta, 516 Etiopije, 487 Capoverdskih otoka i 365 Jugoslavije. Preko polovine regularizacija (3.392) otpalo je na radnu snagu u kategoriji »kućna pripomoć«.¹³

S nekim važnijim zemljama porijekla stranih radnika u Italiji pokrenulo se pitanje bilateralnih ugovora o zapošljavanju. Prvi napor u ovom smjeru bila je inicijativa talijanske sindikalne federacije CGIL-CISL-UIL i jugoslavenskog SSJ za izradu sporazuma o zapošljavanju jugoslavenskih državljana u Italiji. Sastanci između sindikalnih i upravnih funkcionara dviju zemalja održali su se u Italiji i Jugoslaviji od 1977. do 1982.¹⁴ Talijanska

⁸ M. Laura Vanicelli, »Immigrati in Italia: il punto«, *Dossier Europa emigrazione*, 1, Roma, 1981, str. 5.

⁹ Graziano Tassello, »Italia: paese d'immigrazione«, *Dossier Europa emigrazione*, 1/2, Roma 1978, str. 7.

¹⁰ Vanicelli, »Immigrati in Italia . . .«, str. 5; Frittella, *op. cit.*, str. 3; »Affrettare i tempi . . .«, str. 7.

¹¹ Ovaj nacrt zakona imao je sljedeću orijentaciju:

1. Italija si ne može dopustiti imigraciju radi naseljavanja kao prekomorske zemlje, a ni ekonomsku migraciju (sic) kao neke evropske zemlje;
2. treba garantirati osnovna prava stranih radnika i ravnopravnost postupka prema njima kao prema domaćim radnicima; mora se zaustaviti ilegalna migracija i zapošljavanje;
3. s pomoću instrumenata za suradnju talijanska vlada mora podržati akcije za razvoj zemalja porijekla imigranata, a da ne potakne odljev kvalificirane radne snage iz njih.

Vidi: CENSIS, (SOPEMI) Rapporto sull'emigrazione italiana nel 1982, Roma, 9, 1983, str. 15—16. Bgog pada tadašnje talijanske vlade, ovaj predloženi zakon nije stupio na snagu.

¹² Vidi: *Corrispondenza Italia*, glasnik INAS/CISL, dodatak broju 154, Roma, 16. 2. 1986, str. 32.

¹³ CENSIS, (SOPEMI) Rapporto . . . 1983, str. 54.

¹⁴ Razgovor u Ljubljani u studenom 1977. između delegacije federacije CGIL-CISL-UIL i VSSJ te razgovori u Beogradu (7. 9. 1978) i u Rimu (10. 1. 1979) između delegacije Ministarstva vanjskih poslova Italije i Saveznog komiteta za rad, zdravlje i socijalnu zaštitu SFRJ. Sindikati su se ponovno sastali u Splitu u travnju 1982. Vidi: Ivo Baučić, »Sindikati Jugoslavije i Italije o položaju ilegalnih stranih radnika u Italiji«, *Migracije*, 5, Zagreb, 1982.

je strana svojevremeno naglasila da bi eventualni bilateralni ugovor s Jugoslavijom imao vrijednost »prototipa« u bilateralnoj izgradnji pravnih mjera za imigraciju iz drugih zemalja.¹⁵ Poslije je došlo do ugovaranja između Italije i Capoverdskih otoka, te Alžira, Tunisa i Libije. Jedino je sporazum s Capoverdskim otocima postignut, i već je na snazi (od studenoga 1983).

Naposlijetku treba reći da talijanska vlada (do ovog trenutka) nije uspjela prihvatiti nijedan integralni pravni tekst o zapošljavanju stranaca, bez obzira na razne zakonske nacрте zadnjih godina. Stoga su i pokušaji bilateralnog ugovaranja bili preuranjeni. Ipak, potkraj 1985. izrađen je novi prijedlog zakonskih normi o zapošljavanju stranih radnika, o postupku prema njima i o kontroli (sic!) ilegalne imigracije. Budući da se u ovom prijedlogu implicitno priznaje da je Italija postala imigracijska zemlja, tj. ne negira se takva mogućnost, ukratko ga treba opisati.

Prema spomenutom prijedlogu, pri Ministarstvu za rad i socijalnu zaštitu treba osnovati savjet i informacijsku službu za probleme stranih radnika. Od 23 člana savjeta, 6 bi bili predstavnici stranih radnika. Osim toga, prijedlog je predvidio da se nezaposleni strani radnici, nakon 24 mjeseca rada u zemlji, mogu upisati u popise za zaposlenje zajedno s domaćim radnicima. Prednosti u zapošljavanju u odnosu na nove imigrante dobili bi strani radnici već nakon 18 mjeseci rada u Italiji kao i uzdržavani članovi obitelji stranih radnika koji borave u Italiji. Strani studenti mogli bi dobiti radne dozvole za dopunski rad koji ne prelazi 88 sati na mjesec ili 1.100 sati na godinu. Stranim radnicima zajamčilo bi se pravo da im se pridruže članovi obitelji, da bez carine uvezu svoju osobnu imovinu u Italiju i da nesmetano šalju novčane doznake (uštede) u zemlje svog porijekla. U vezi s ilegalno zaposlenim strancima, postavila se mogućnost reguliranja njihova stvarnog radnog odnosa. No, stranci koji bi ilegalno došli u Italiju nakon datuma eventualnog stupanja na snagu predloženih mjera, kao i oni u Italiji koji nisu boravak »regulirali« na vrijeme, bili bi deportirani. Ilegalnu migraciju trebalo bi suzbiti u suradnji sa zemljama porijekla migranata, kao i prigodnim kaznama za posrednike i poslodavce koji je potiču. S druge strane, čini se zanimljivim da član 15:3 teksta predloženih normi glasi: »Gubitak radnog mjesta ne predstavlja u svakom slučaju motiv za protjerivanje.«¹⁶ Ali u nekim slučajevima očito postoji i takva mogućnost.

Uz stanovitu opoziciju parlamentarne desnice, talijanski Dom zastupnika prihvatio je prijedlog ovog novog »imigracijskog« zakona u proljeće ove godine. Još se očekuje da ga Senat također prihvati.¹⁷

¹⁵ Tassello, *op. cit.*, str. 10.

¹⁶ »Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori immigrati e contro le immigrazioni clandestine«, tekst prijedloga zakona od 13. 11. 1985. objavljen u *Dossier Europa emigrazione*, broj 12, 1985; prijedlog je također komentiran u *Corrispondenza Italia*, glasnik INAS/CISL, dodatak broju 154, Roma, 16. 2. 1985.

¹⁷ Za komentare vidi: *Corrispondenza Italia*, glasnik INAS/CISL, broj 160, Roma, 15. 5. 1986, str. 4, 5.

LEGAL REGULATION PERTAINING TO THE IMMIGRATION OF FOREIGN WORKERS IN ITALY

SUMMARY

This survey examines the development of Italian legal regulations for the immigration of foreign workers and citizens. The inadequacy of these regulations in view of a more intense immigration to Italy results from the long-term »specialisation« of Italy as an »emigration country«. A bill implicitly admitting that Italy had become a country of immigration was formulated only towards the end of 1985.