



Rozpory italské imigrační politiky – mezi strachem z invaze a ekonomickou nutností

Lenka Pavelková

Abstrakt:

Článek shrnuje vývoj imigrační politiky Itálie od 90. let do současnosti s důrazem na rozpory mezi rétorikou a praktickou politikou středopravých koalic. Nejvýraznějším projevem tohoto rozporu jsou regularizace cizinců bez povolení k pobytu. Regularizační opatření byla v Itálii připojena ke každému zákonu upravujícímu pobyt cizinců, včetně zákonů zavádějících restriktivní opatření, proto jsou tato opatření v článku rozebrána detailněji.

Na začátku 90. let patřila Itálie již dvě desetiletí k významným imigračním zemím v Evropě, ale až do konce 80. let zde nebyla imigrace vnímána jako aktuální téma. To se změnilo během roku 1990 v důsledku konfliktů mezi imigranty a Italy v zemědělských oblastech jižní Itálie (Caponio, Zincone 2006). Ve stejné době se začala vytvářet legislativa regulující imigraci; první komplexní imigrační zákon byl schválen v roce 1986, druhý pak následoval v roce 1990 (Einaudi 2007).

Na začátku 90. let mezi imigranty v Itálii převládali migranti z Afriky, to se ale s pádem železné opony začalo rychle měnit. Do Itálie začali nově otevřenými hranicemi proudit lidé z východní Evropy, zejména z Rumunska, Albánie a zemí bývalé Jugoslávie, později pak z Polska, Ukrajiny a Moldavska (Gli stranieri in Italia 2005, Caponio, Zincone 2006). Postupně také začali přicházet migranti z Asie a z Latinské Ameriky (Caponio, Zincone 2006).

Rozpad sovětského bloku byl také jedním z důvodů rozpadu rigidního italského politického systému a vedl k nastolení současného systému (tzv. druhé republiky), ve kterém se střídají koalice levého a pravého středu (Guarnieri 2006). Každá z těchto koalic vyjadřuje výrazně odlišný přístup k imigrační politice, v praxi ale rozdíly nejsou zdaleka tak výrazné, jak by se mohlo zdát dle rétoriky jednotlivých aktérů politické scény. Rozdíl mezi proklamovanými cíli a praktickou politikou je výrazný zejména v případě vlád pravého středu (1994-1996, 2001-

2006, 2008-2011), které se vždy snažily o zpřísnění imigrační politiky. Nejvýraznějším aktérem koalice byla v tomto směru vždy Liga Severu, jejíž představitelé jsou proslulí populistickými xenofobními výroky. Tento populismus byl ovšem již mnohokrát odměněn a ve volbách v roce 2008 byl tento postoj dokonce jedním z nejvýraznějších faktorů úspěchu středopravé koalice (Ambrosini 2011).

Pokud se ale podíváme podrobněji na kroky středopravých vlád v otázkách imigrace, zjistíme, že od bojovné rétoriky je k realitě poměrně daleko. Pravdou je, že během vládnutí středopravých koalic bylo schváleno a vydáno několik zákonů a dekretů, které měly za cíl omezit novou imigraci a usnadnit vyhošťování imigrantů bez legálního pobytu v zemi (např. zákon Bossi-Fini z roku 2002), realizace těchto opatření však často váznula. Mimo to byl také každý nový zákon i v dobách středopravých vlád doprovázen regularizací imigrantů v nelegálním postavení. Kromě regularizačních opatření bylo hlavním projevem tlaku ekonomiky, konkrétně zaměstnavatelů, zvyšování každoročních kvót pro vstup cizinců za účelem zaměstnání (Einaudi 2007). Současně také nebyla naplňována opatření namířená na boj s nelegální imigrací – míra vyhoštění se pohybuje kolem 2 % z pravděpodobného celkového počtu imigrantů bez legálního pobytu (Ambrosini 2011).

Regularizace je typický nástroj imigrační politiky jihoevropských zemí a jejím účelem je za určitých podmínek poskytnout (často dočasnou) legalizaci pobytu imigrantům, kteří pobývají v zemi nelegálně. Regularizace znamená legalizaci pobytu imigrantům, kteří v dané zemi pobývají nelegálně. Může být vyhlášena pro všechny cizince anebo pouze pro určitou, přesně vymezenou skupinu cizinců. Téměř vždy je zaměstnání podmínkou pro přijetí žádosti o regularizaci pobytu (to je samozřejmě často komplikované dokázat právě vzhledem k neregulárnímu postavení lidí žádajících o regularizaci – viz např. Unzurrunzag 2011).

V Itálii byla regularizace připojena ke každému novému zákonu o imigraci.¹ V období středopravých vlád byla regularizace používána společně s restriktivními opatřeními proto, aby byl zákon schválen i levicovou opozicí (a někdy také proto, aby se zákony souhlasily katolické strany, které jsou součástí středopravé koalice) (Einaudi 2007). Od roku 1982, kdy proběhla první regularizace, bylo v Itálii vyhověno přes 1 430 000 žádostí o regularizaci pobytu² (Einaudi 2007, Bonifazi 2007).

Zdaleka největší regularizací v italské historii byla regularizace z roku 2002, která proběhla paradoxně právě během vlády středopravé koalice v čele se Silviem Berlusconiem, který ji, ještě paradoxněji, nakonec vydával za velký úspěch své vlády (Einaudi 2007). Tato regularizace nejen odhalila proměnu skladby imigrace v Itálii (zejména výrazný nárůst imigrace z východní Evropy), ale zejména význam pracovní síly imigrantů v některých sektorech. Nejsilněji zastoupená byla oblast péče a pomoci v domácnosti (přes 340 000 žádostí) jako důsledek špatně fungujícího sociálního systému v zemi. Druhým sektorem, který

¹ Regularizací byl doplněn již první komplexní imigrační zákon, který byl v Itálii vydán v roce 1986. (Bonifazi 2007)

² Toto číslo ale nutně neznamená, že byl regularizován stejný počet imigrantů: je nutné vzít v úvahu možnost opakované žádosti též osob. Zároveň do tohoto čísla není započítána poslední regularizace vyhlášená v roce 2009 pro pečovatelky a pomocnice v domácnosti (tzv. colf).

se ukázal jako závislý na imigrační pracovní síle, je stavitelství a to především v severní části země (Einaudi 2007).

Díky této regularizaci se středoprávní koalice stala největším „regularizátorem“ italské imigrační historie a v období jejího působení významně vzrostl počet cizinců v zemi. Rozpor mezi rétorikou a reálným přístupem vlády k imigraci vyplýval z reakce na veřejné mínění, konkrétně na strach mnoha Italů z „invaze“ a zároveň z potřeb italské ekonomiky, která se bez imigrantů neobejde. Začlenění imigrantů do chodu hospodářství bylo v nemalé míře usnadněno strukturou italské ekonomiky a sociálního systému, zejména tradicí semilegálních pracovních struktur a také nedostatkem státních institucí, které by zajistily péči o děti a staré lidi (Ambrosini 2011). Imigranti se proto stali pro Itálii ekonomicky nepostradatelnými a jako individuální pracovní síla jsou také často přijímáni. Zároveň ale nejsou imigranti stále akceptováni na vyšší než individuální úrovni, tedy jako komunita (resp. komunity), která je součástí společnosti. Odtahitý, ale současně pragmatický přístup italské veřejnosti k migrantům umožňuje středoprávní koalici uspět ve volbách se svou protimigrační rétorikou, ale zároveň vláda nemůže všechna svá restriktivní opatření realizovat, protože pokles počtu migrantů v zemi by způsobil velké problémy v průmyslu, drobných podnicích i jednotlivých rodinách, které práce imigrantů využívají.

Ačkoliv je v současnosti Itálie jedním z nejvýznamnějších cílů imigrace v Evropě (Amato 2011), přístup politiků i veřejnosti k imigraci zůstává i nadále poněkud nejasný a mnohdy rozporuplný. Mnoho politiků se ve svých projevech výrazně staví proti imigraci, reálná politika a nedůsledná aplikace politických rozhodnutí v praxi ukazuje, že imigrace zdaleka není vnímána tak negativně a to ani ze strany jejích nejviditelnějších odpůrců, jako je Liga Severu (Finotelli, Sciortino 2009). Dvojnásobná je také koncentrace většiny restriktivních opatření na hranice – kontrola italských hranic je posilována, ale osoby, které se již nacházejí na území Itálie, nejsou nijak výrazně kontrolovány a je pro ně tedy relativně snadné prostě v zemi nějak vydržet do další regularizace, která jim umožní získat legální pobyt v zemi (Finotelli, Sciortino 2009).

Od listopadu 2011 má Itálie úřednickou vládu v čele s Mariem Montim. Hlavním úkolem této vlády je zavést opatření, která by pomohla snížit italský dluh, a dovést zemi k volbám v roce 2013. Vzhledem ke svému charakteru by tedy vláda měla měnit v zásadě jen zákony týkající se rozpočtu a akutní problematiky. Pro tuto chvíli se vláda k otázce imigrace výrazněji nevyjadřuje. Imigrantů v Itálii se ovšem mají také dotknout úsporná opatření, v jejichž rámci byl zaveden poplatek za zřízení a obnovení povolení k pobytu ve výši od 80 do 200 eur (La Repubblica 30. 12. 2011).

Kromě toho v prosinci 2011 premiér Monti obnovil kritizovanou dohodu s Libyí o boji proti nelegální migraci (La Repubblica 15. 12. 2011). Během ledna se pak rozproudila debata o změně podmínek pro získání italského občanství, což je v současnosti velice obtížné. Navrhovaná změna, pro kterou probíhá sběr podpisů³ v rámci kampaně „L'Italia sono anch'io“ (Itálie jsem i já), přepokládá možnost získání občanství na základě principu *ius soli*,

³ Pro projednání parlamentem je nutné získat 50 000 podpisů.

tedy na základě narození na území Itálie⁴. V současnosti mohou děti cizinců požádat o občanství až po dosažení plnoletosti a to i přesto, že celý svůj život prožily na území Itálie a zemi svých rodičů často ani nenavštívily. Druhou navrhovanou změnou je právo volit v místních volbách pro cizince žijící v zemi (legálně) více než pět let (La Repubblica 7. 2. 2012). Hlavním argumentem pro tyto navrhované změny je třetí článek italské ústavy, který zaručuje všem osobám rovnost. Současná legislativa ale tuto rovnost neumožňuje, jelikož z účasti na politickém životě vylučuje osoby, které v Itálii žijí a pracují mnoho let či dokonce od narození, ale nemají právo rozhodovat o tom, kdo bude spravovat město či region, ve kterém žijí.

Vzhledem k charakteru současné vlády je tedy nejasné, jakým směrem se bude imigrační politika ubírat. Je pravděpodobné, že k zásadním změnám (například ke změně výše zmíněného zákona o občanství, který je platný již od roku 1992) dojde nejdříve po volbách. Ty by se měly konat v řádném termínu v roce 2013, nicméně vzhledem k pravidelnosti předčasných voleb v Itálii je možné, že nové volby proběhnou dříve, a nová vláda, založená na výsledcích voleb, se bude moci věnovat většímu spektru otázek včetně migrace. Samozřejmě je také možné, že se současná vláda odkloní od svého úřednického charakteru a bude se věnovat i dalším, neakutním otázkám, čemuž by nasvědčovalo již například prodloužení dohody s Libyí.

Zdroje:

AMATO, F. (ed.) (2011): Atlante dell'immigrazione in Italia. Carocci editore, Řím, 139 s.

AMBROSINI, M. (2011): Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection. International Migration and Integration, publikováno online 16. 11. 2011.

BONIFAZI, C. (2007): L'immigrazione straniera in Italia. Il Mulino, Bari, 268 s.

CAPONIO, T., ZINCONE, G. (2006): Immigrant and immigration policy-making: The case of Italy. IMISCOE working paper.

CIAVONI, C. (2012): La campagna "L'Italia sono anch'io" - ancora un mese per raccogliere firme. Publikováno online 7. 12. 2012. Dostupné zde: http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2012/02/07/news/la_campagna_l_italia_so_no_anch_io-29450476/?ref=HREC2-3

EINAUDI, L. (2007): Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi. Editori Laterza, Bari, 433 s.

⁴ Tento princip v současnosti není příliš rozšířený, platí ale například ve Spojených státech amerických.

FINOTELLI, C., SCIORTINO, G. (2009): The Importance of Being Southern: The Making of Policies of Immigration Control in Italy. *European Journal of Migration and Law*, 11, s. 11-138.

GUARNIERI, C. (2006): *Il sistema politico italiano*. Il Mulino, Bologna, 121 s.

Gli stranieri in Italia: gli effetti dell'ultima regolarizzazione. ISTAT.

LIBIA-ITALIA, RIATTIVATO TRATTATO AMICIZIA - Jalil incontra Monti e Napolitano. Publikováno online 15. 12. 2011. Dostupné zde: http://www.repubblica.it/esteri/2011/12/15/news/libia-italia_riattivato_trattato_amicizia-26656348/index.html?ref=search

L'ITALIA SONO ANCH'IO. Portál kampaně dostupný na adrese: <http://www.litaliasonoanchio.it/>

SORBO, A. (2012): Sel protesta davanti a Palazzo Chigi "Il Governo blocchi la tassa sugli immigrati". Publikováno online 30. 1. 2012. Dostupné zde: http://roma.repubblica.it/cronaca/2012/01/30/news/sel_protesta_davanti_a_palazzo_chigi_il_governo_blocchi_la_tassa_sugli_immigrati-29041564/index.html?ref=search

POLCHI, V. (2011): "L'Italia sono anch'io": due leggi per la cittadinanza agli immigrati. Publikováno online 22. 6. 2011. Dostupné zde: http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2011/06/22/news/campagna_cittadinanza-18041906/

UNZURRUNZAG, A. (2011): O systémech mimořádných regularizací ve španělské legislativě.

Publikováno online 26. 5. 2011 na portálu [migraceonline.cz](http://www.migraceonline.cz). Dostupné zde: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=228788>

Info o autorce:

Lenka Pavelková vystudovala politologii a mezinárodní vztahy na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy a regionální a politickou geografii na Přírodovědecké fakultě téže univerzity. V současnosti studuje magisterský program Erasmus Mundus – Migration and Social Cohesion. V letech 2008 až 2011 pracovala jako koordinátorka dobrovolnického programu v Centru pro integraci cizinců.