

**Marek Podraza<sup>1</sup>**

## **Polityka migracyjna Republiki Włoskiej**

**Słowa kluczowe:** migracje, kryzys migracyjny, imigranci, Włochy, włoska polityka migracyjna

**Keywords:** Italy, immigrants, migration crisis, migrations, Italian migration policy

### **Streszczenie**

Włochy, ze względu na swoje wyjątkowe położenie geograficzne, są szczególnie narażone na ruchy migracyjne. W ciągu kilku ostatnich dekad Republika Włoska przeszła daleko idącą transformację z kraju wysyłającego, po przyjmujący. Państwo, w którym praktycznie nie istniała polityka migracyjna, musiało w dość szybkim tempie zbudować ją od podstaw, co okraszone zostało wieloma jej wadami i niedociągnięciami, reformowanymi w miarę upływu czasu. Przełomowym momentem okazał się kryzys migracyjny zapoczątkowany w 2011 r. u podłoża, którego stała Arabska Wiosna w Afryce Północnej. Był on prawdziwym sprawdzianem nie tylko dla włoskiej polityki migracyjnej, ale w perspektywie długofalowej również i całej Unii Europejskiej, gdzie niestety zabrakło wystarczającej solidarności.

### **Abstract**

## **Italian Migration Policy**

Italy, due to its geographical location, is extremely exposed to migratory movements. Over the past few decades, the Republic has undergone a far-reaching transformation

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-2889-1277, magister, Zakładu Prawa Międzynarodowego i Prawa Europejskiego, Instytut Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: mpodraza@ur.edu.pl.

from sending to receiving country. A country in which a migration policy practically did not exist had to build it from scratch quite quickly, which was associated with many of its disadvantages, reformed over time. A breakthrough moment was the migration crisis initiated in 2011 and caused by the Arab Spring in North Africa. It was a real test not only for the Italian migration policy, but in retrospect also for the entire European Union, where, unfortunately, there was not enough solidarity.

✱

## I. Wstęp

Polityka migracyjna definiowana jest jako katalog instrumentów stanowionych przez państwo lub jego części składowe, związanych z biernymi, jak i aktywnymi formami zarządzania imigracją oraz emigracją<sup>2</sup>. Dotyczy ona z jednej strony sfery bezpieczeństwa, z drugiej zaś odnosi się do obywateli państw trzecich, dlatego też często ograniczana jest prawem międzynarodowym, zwłaszcza konwencjami międzynarodowymi, czy umowami bilateralnymi<sup>3</sup>. W ciągu kilkunastu ostatnich lat większość krajów dokonała gruntownych zmian w zakresie polityki migracyjnej, niektóre rozpoczęły jej tworzenie od podstaw. Część z nich, jak np. Holandia rewiduje swoją doktrynę, zmieniając ją na mniej liberalną, z kolei inne jak np. Wielka Brytania, czy Francja starają się zmniejszyć możliwość imigracji, stawiając na osoby o wysokich kwalifikacjach. W podobnym tonie wypowiada się również coraz częściej Unia Europejska<sup>4</sup>.

Dość ciekawie na tym tle rysuje się proces kształtowania polityki migracyjnej w Republice Włoskiej, która ze względu na swoje położenie geograficzne, bliskość Bałkanów oraz państw Afryki Północnej, a także ponad 8500

---

<sup>2</sup> A. Kulesa, *W stronę konceptualizacji polityki migracyjnej jako szczegółowej polityki państwa: definicja i pole badawcze*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 4, s. 90.

<sup>3</sup> K. Głąbicka, M. Okólski, D. Stola, *Polityka migracyjna Polski*, „Prace migracyjne” 1998, nr 18, s. 4.

<sup>4</sup> M. Duszczyk, *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe*, [w:] *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa 2008, s. 11.

kilometrów linii brzegowej była wyjątkowo narażona na ruchy migracyjne. Taki stan rzeczy zobowiązuje do kreowania jasnych, precyzyjnych, ale i skutecznych regulacji prawnych, odnoszących się do powyższego tematu, co nie zawsze miało miejsce we Włoszech<sup>5</sup>. W ostatnich latach temat migracji zdominował życie publiczne tego kraju, zajmując pierwsze strony gazet, stając się zarzewiem rządowych konfliktów, tworząc nowe siły polityczne, a także wpływając na ustawodawstwo<sup>6</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zarysu kształtowania się włoskiej polityki migracyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem okresu po 1986 r., kiedy to rozpoczął się ten proces. Ukazuje on transformację, która zaszła w Republice Włoskiej od państwa wysyłającego, po przyjmujące, a także zmianę w podejściu do tematyki cudzoziemców, w zależności od stronnictwa politycznego, sprawującego w danej chwili władzę. Autor nawiązuje także do kryzysu migracyjnego, z którym Półwysep Apeniński musiał zmagać się po wybuchu Arabskiej Wiosny w 2011 r. Stanowił on sprawdzian nie tylko dla ówczesnej polityki migracyjnej Włoch, ale w perspektywie długofalowej i dla całej Unii Europejskiej.

## II. Rys historyczny

Republika Włoska, pomimo atrakcyjnego położenia geograficznego, dopiero od kilkudziesięciu lat mierzy się z problemem przyjmowania imigrantów. Na tle państw Europy Zachodniej jest to dla niej zagadnienie stosunkowo nowe, lecz niezwykle dynamiczne – na przestrzeni ostatnich 35 lat liczba cudzoziemców przebywających legalnie na terenie Italii wzrosła ponad dwudziestokrotnie<sup>7</sup>.

Począwszy od 1861 r., kiedy to doszło do zjednoczenia kraju, Włosi zaliczani byli do grupy narodów emigrujących. Szacuje się, że w przeciągu stu

<sup>5</sup> M. Cieślakowska, *Włochy wobec nielegalnych migracji z Tunezji i Libii*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2012, nr 1, s. 157.

<sup>6</sup> S. Allievi, G. Dalla Zuanna, *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull’immigrazione*, Bari 2016, s. 13.

<sup>7</sup> K. Kowalska-Angelelli, *Polscy imigranci we Włoszech Trendy migracyjne, rynek pracy i system zabezpieczenia społecznego przed i po 1 maja 2004 r.*, „Centre of Migration Research” 2007, nr 17, s. 1.

lat z kraju wyjechało ponad 26 milionów obywateli. Szczytowym momentem był okres tzw. wielkiej emigracji, kiedy to w latach 1901–1915 wyemigrowało prawie 9 milionów osób – głównie do krajów Europy Zachodniej, Ameryki Północnej, Ameryki Południowej czy Australii<sup>8</sup>. Włosi chętnie osiedlali się również w swoich koloniach – w 1940 r. w Libii przebywało 120 tys. obywateli tego kraju, w Erytrei 4560, w Somalii 1668, a w Etiopii aż 300 tys<sup>9</sup>. Po zakończeniu II Wojny Światowej nasilenie emigracji ulegało stopniowemu zmniejszeniu, a sami Włosi zaczęli wybierać bliższe kierunki, tj. Niemcy, Francję czy sąsiadującą Szwajcarię. Przełomowym momentem był 1976 r., gdy po raz pierwszy od 100 lat saldo migracji wyniosło zero. W późniejszych latach Włochy stały się państwem przyjmującym, do którego zaczęło przybywać coraz więcej osób z Afryki, Azji czy Europy Wschodniej – w tym Polski<sup>10</sup>. W 1970 r. Italię zamieszkiwało 146 989 imigrantów, stanowiąc 0,3% ogólnej populacji kraju, 10 lat później było ich już około 300 tys., a na początku lat 90. 780 tys. Niewątpliwie duży wpływ na szybki przyrost imigracji – w tym również nielegalnej – miała wojna na Bałkanach. W 1996 r. na terenie Włoch znajdowało się 1,2 mln legalnych migrantów oraz około 300–500 tys. osób, które przekroczyły granicę z naruszeniem prawa. W 2005 r. liczba zarejestrowanych imigrantów wynosiła już 3 035 000 osób, dając 5,2% ogółu ludności tego kraju. W 2011 r. odsetek ten wzrósł do 8,2%, co stanowiło ponad 5 mln imigrantów<sup>11</sup>. Według włoskich badań, 45% wszystkich cudzoziemców przebywało na terytorium kraju wraz ze swoim współmałżonkiem i/lub dziećmi<sup>12</sup>. W ubiegłym roku liczbę imigrantów szacowano na 6,3 mln imigrantów i po raz pierwszy w historii przekroczyła ona 10% mieszkańców Włoch, z czego 16% z nich

<sup>8</sup> M. Bodziany, A. Kotasińska, *Europejski kryzys migracyjny – włoskie stadium przypadku*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2017, nr 2, s. 107.

<sup>9</sup> E. Sori, *La politica emigratoria italiana 1860–1973*, „Popolazione e Storia” 2003, nr 1, s. 166.

<sup>10</sup> M. Noviello, *Napływ ludności do Włoch ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnoletnich*, „Przeгляд Geopolityczny” 2016, nr 17, s. 86.

<sup>11</sup> Ł. Łotocki, *Imigranci i polityka imigracyjna na Półwyspie Apenińskim*, [w:] *Europejskie polityki migracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania*, red. G. Firlit-Fesnak, Ł. Łotocki, P. Zawadzki, Wrocław 2016, s. 140–141.

<sup>12</sup> V. Cesareo, G.C. Blangiardo, *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Milano 2009, s. 12.

pochodziło z Rumunii, 8% z Albanii, a 7% z Maroka. W skali ostatnich 10 lat przyrost wyniósł 8%<sup>13</sup>.

### III. Kształtowanie się polityki migracyjnej Włoch

Historia włoskiej polityki migracyjnej, podobnie jak kwestia imigracji do tego kraju, jest stosunkowo krótka i w dalszym ciągu zawiera wiele mankamentów. Krytykowana jest za brak spójności, niekompletność, a także doraźne działania w postaci abolicji, których do 2009 r. było aż 6<sup>14</sup>.

27 grudnia 1947 r. uchwalono Konstytucję Republiki Włoskiej, na mocy której kraj ten stał się republiką parlamentarną<sup>15</sup>. Wydarzenie to poprzedziło referendum ustrojowe z 2 czerwca 1946 r., w którym Włosi zdecydowali o przyszłej formie państwa, jednocześnie wybierając Konstytuante. Należy odnotować fakt, że na mocy dekretu z 31 stycznia 1945 r., w głosowaniu po raz pierwszy mogły wziąć udział kobiety, którym nadano prawa wyborcze. W referendum wzięło udział aż 89,1% uprawnionych do głosowania, z czego 54,26% głosowało za republiką, a 45,7% za utrzymaniem monarchii<sup>16</sup>. Lata poprzedzające to wydarzenie były niezwykle trudne dla całego społeczeństwa włoskiego. Miało to miejsce bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej, w której Włochy opowiedziały się po stronie państw Osi. Pod uwagę należy również wziąć ponad 20 lat istnienia faszystowskiego systemu ustrojowego, do którego powrotu owa Konstytucja miała nie dopuścić. Składa się ona z dwóch części: pierwsza, posiadająca cztery tytuły oraz 42 artykuły, dotyczy praw, wolności i obowiązków obywatelskich. Poprzedza ją 12 artykułów określających zasady podstawowe. Druga, odnosząca się do ustroju państwa, składa się z sześciu tytułów. Na samym końcu zawarto osiemnaście postanowień przejściowych i końcowych<sup>17</sup>. Konstytucja

<sup>13</sup> *International Migration Outlook 2020*, OECD 2020, s. 246.

<sup>14</sup> M. Bodziany, A. Kotasińska, op.cit., s. 112–113.

<sup>15</sup> J. Wawrzyniak, *Opinia w sprawie kognicji Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej w zakresie prawa wtórnego UE*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2011, nr 2, s. 20.

<sup>16</sup> Z. Witkowski, *Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. (w sześćdziesiątą rocznicę jej uchwalenia)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6, s. 11–12.

<sup>17</sup> J. Wawrzyniak, *Problematyka zmiany konstytucji Republiki Włoskiej*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 12, s. 56–57.

była swego rodzaju kompromisem różnych stronnictw, reprezentowanych w konstytucji, które łączyła chęć odcięcia się od faszystowskiej przeszłości kraju<sup>18</sup>. Mowa tu o Chrześcijańskiej Demokracji (207 deputowanych), Włoskiej Partii Komunistycznej (104 deputowanych) oraz Włoskiej Partii Socjalistycznej (115 deputowanych)<sup>19</sup>. Pomimo tego, że akt ten jest obowiązującym do dziś, praktycznie nie odnosi się on do omawianej tematyki. Jedynie w art. 117, mówiącym o sprawowaniu władzy ustawodawczej przez państwo i regiony, wspomina o wyłącznych uprawnieniach prawodawczych Włoch w zakresie imigracji<sup>20</sup>.

Pierwszy, po II wojnie światowej, akt dotyczący migracji przyjęto dopiero w 1986 r. Co prawda ustawa o nazwie „Przepisy w sprawie zatrudnienia i traktowania pracowników – imigrantów z państw niebędących członkami UE i przeciwko nielegalnej imigracji” (Ustawa 943/1986) była realizacją podpisanej w 1981 r. konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dot. praw cudzoziemskich pracowników, jednakże była też krokiem w stronę jakiegokolwiek regulacji prawnej imigrantów i weszła w życie w styczniu 1987 r. Wśród jej głównych założeń należy wymienić gwarancję równego traktowania i przyznanie takich samych praw obcokrajowcom i ich rodzinom pochodzącym spoza Wspólnoty Europejskiej, którzy legalnie przebywali na terenie Włoch, jak rodowitym pracownikom; możliwość łączenia rodzin; przyznanie świadczeń socjalnych, a w zakresie nielegalnej imigracji sankcje za zatrudnianie pracowników, którzy nie posiadali pozwolenia na pracę oraz udział w ich przemyśle. W ostatnim przypadku groziło za to od roku do pięciu lat pozbawienia wolności, a także kara pieniężna w wysokości od 2 do 10 milionów lirów. Z perspektywy czasu kluczowym jej przepisem okazało się prawo do abolicji, z którego rząd włoski korzystał dość często. Ustawa ta była dość często krytykowana ze daleko idącą biurokratyzacją możliwości zatrudniania osób spoza Wspólnoty, a także brak licznych przepisów wykonawczych,

<sup>18</sup> M. Urbaniak, *Recenzja Andrzej Gaca, Zbigniew Witkowski, Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, „Dom Organizatora”, Toruń 2012, ss. 333, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 261.

<sup>19</sup> M. Lorencka, *Dyskusje wokół konstytucyjnej reformy systemu rządów we Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2, s. 77.

<sup>20</sup> P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, „Le Regioni” 2002, nr 2, s. 483.

co w dużym stopniu obniżało jej efektywność. W wielu przypadkach nadal brakowało odpowiednich regulacji, przez co podjęto decyzję o kontynuacji prac legislacyjnych<sup>21</sup>.

W 1990 r. uchwalono drugą ustawę (Ustawa 39/1990) o nazwie „Pilne przepisy o udzielaniu azylu, wjeździe i pobycie obywateli państw niebędących członkami Unii Europejskiej i regulacji”, którą nazwano ustawą Martelliego. Wprowadzała ona limit napływu imigrantów, który miał być ustalany każdego roku za pomocą rozporządzenia. Normowała także kwestie dotyczące warunków ubiegania się o azyl, wjazdu i legalnego pobytu imigrantów na terenie kraju<sup>22</sup>. Akt ten niestety okazał się całkowicie nieskuteczny wobec pierwszej poważnej fali imigrantów, z którą musiała się zmierzyć Republika Włoska. W 1991 r. polityczno-ekonomiczny kryzys w Albanii zmusił tysiące mieszkańców tego państwa do ucieczki za granicę. Część z nich podjęła decyzję o próbie przedostania się do wybrzeża Apulii, pokonując łódkami Morze Adriatyckie<sup>23</sup>. W ciągu 6 miesięcy do Włoch przybyło blisko 50 tys. Albańczyków, co dla kraju, z którego do tej pory więcej osób emigrowało, niż imigrowało, stanowiło nie lada wyzwanie, a zarazem nowość. Dodatkowo początek lat 90. był istotny jeszcze z kilku względów, związanych z członkostwem we Wspólnocie Europejskiej – w 1990 r. Włochy przystąpiły do traktatu z Schengen, a 2 lata później do traktatu z Maastricht. Powyższe fakty nakładały na ten kraj z jednej strony obowiązek rygorystycznej kontroli nowo przybyłych imigrantów i uchodźców, z drugiej strony wywierały nacisk na lepszą integrację cudzoziemców już przebywających na terenie Italii. Wynikiem tego było przyjęcie w 1995 r. dekretu 489/95, nazywanego również – na cześć ówczesnego premiera Lamberto Dini – *Dini Decree*. Oprócz ogłoszonej amnestii dla wszystkich obcokrajowców przebywających na terenie kraju, w ramach której zalegalizowano pobyt aż 248 tys. osób, dekret w sposób surowy odnosił się do ochrony granic, zawierając m.in. przepisy dot. możliwości wydalania nielegalnych imigrantów. Warto podkreślić, że art. 13 przyznawał imigrantom nieuję-

<sup>21</sup> A. Małek, *Polityka migracyjna Włoch w latach 1861–2011*, Kraków 2017, s. 132–137.

<sup>22</sup> Ł. Łotocki, op.cit., s. 149–151.

<sup>23</sup> A. Loiodice, *Arboresze we Włoszech – tożsamość etniczna grupy*, [w:] *Adaptacje III. Implementacje, konwergencje, dziedziczenie*, red. W. Hajduk-Gawron, K. Pospiszil, Katowice 2018, s. 161.



tym w urzędowej ewidencji dostęp do głównych świadczeń służby zdrowia. W związku ze zmianą rządu dokument nie został zatwierdzony w charakterze powszechnie obowiązującego<sup>24</sup>.

Pierwszy akt prawny, kompleksowo odnoszący się do kwestii polityki imigracji wszedł w życie dopiero trzy lata później, w 1998 r. Ustawa Turco-Napolitano (Ustawa 40/1998) – podjęła próbę uporządkowania dotychczasowych przepisów, skupiając się m.in. na starannym planowaniu imigracji, przeciwdziałaniu jej nielegalnym aspektom, integracji, czy jasnemu określeniu zbioru praw i obowiązków potencjalnego imigranta. Na jej podstawie utworzono Komisję ds. Polityk Integracyjnych, w skład której weszli przedstawiciele ministerstwa spraw zagranicznych, ministerstwa spraw wewnętrznych, pracy i polityki społecznej, zdrowia i edukacji, a także eksperci specjalizujący się w tej sferze. Jej głównym celem było przygotowywanie propozycji dla rządu dotyczących polityki imigracyjnej. Z perspektywy czasu była to najważniejsza ustawa ujednocniająca przepisy prawa migracyjnego, która nie odnosiła się do tematu jedynie *ad hoc*, ale przede wszystkim zawierała perspektywiczne założenia, będące podstawą do budowania precyzyjnej polityki migracyjnej tego kraju<sup>25</sup>.

Po 2000 r. nowy rząd Silvio Berlusconi postanowił uszczegółowić ustawę z 1998 r., jednocześnie radykalizując jej przepisy. W 2002 r. uchwalono Ustawę Bossi-Fini (Ustawa 189/2002), zawierający rygorystyczne warunki odnoszące się do prawa pobytu, co przejawiało się m.in. skróceniem czasu pozostawania bez zatrudnienia obywateli spoza UE z jednego roku do sześciu miesięcy, a także wydłużeniem czasu oczekiwania na kartę stałego pobytu z 5 do 6 lat. Zakładała ona również wydawanie co roku ministerialnych rozporządzeń, w których określano by maksymalną liczbę cudzoziemców, mogących uzyskać pozwolenie na pracę w lokalnych firmach. Pracodawca, chcący zatrudnić obcokrajowca, zobowiązany był do złożenia wniosku o „*nulla osta*”, w którym zobowiązywał się do zakwaterowania pracownika, przedstawiał propozycję umowy, a nawet obowiązywał się do pokrycia kosztów ewentualnego powrotu do kraju pochodzenia. Pomimo szczytnych założeń mających na celu

<sup>24</sup> M. Bodziany, A. Kotasińska, op.cit., s. 114–119.

<sup>25</sup> A. Legut, *Polskie organizacje imigranckie we Włoszech – raport z badania przedstawicieli instytucji*, Warszawa 2019, s. 8.



zapewnienie takiej osobie miejsca pracy, procedura ta była niezwykle zbiurokratyzowana i jednocześnie zwiększała – i tak już rozległą – szarą strefę<sup>26</sup>.

Jeszcze bardziej restrykcyjne przepisy wprowadzono w 2009 r., na mocy tzw. „pakietu bezpieczeństwa” (Ustawa 94/2009). Ustawa ta w głównej mierze odnosiła się do kwestii związanych z porządkiem i bezpieczeństwem publicznym, przeciwdziałaniu przestępczości zorganizowanej, czy sytuacji osób bezdomnych. Zawierała również zaktualizowane i nowe, a zarazem kontrowersyjne przepisy nawiązujące do imigrantów spoza Unii Europejskiej. Najbardziej znaczącą zmianą było uznanie nielegalnego wjazdu i pobytu na terenie Włoch za przestępstwo kryminalne. Ten ostatni podlegał karze finansowej od pięciu do dziesięciu tysięcy euro. Osoby zatrudnione w sektorze publicznym zostały zobowiązane, pod groźbą kary finansowej, do ujawnienia tego typu przypadków – po licznych protestach zwolniono z tego nakazu pracowników służby zdrowia i placówki oświaty. Dodatkowo zaostrzono przepisy odnoszące się do tymczasowych ośrodków pobytu, wydłużono okres uzyskania prawa do obywatelstwa włoskiego, na podstawie zawarcia związku małżeńskiego z obywatelem lub obywatelką Włoch z 6 miesięcy do 2 lat. Dość ciekawym przepisem było wprowadzanie tzw. patroli obywatelskich, które wspierając policję, miały zagwarantować bezpieczeństwo mieszkańców, również na terenach zamieszkałych głównie przez imigrantów<sup>27</sup>. W przypadku wynajmu mieszkania cudzoziemcom nieposiadającym zezwolenia na pobyt mogło ono nawet podlegać konfiskacie. Z drugiej strony coraz bardziej uwidaczniał się w tym kręgu kryzys mieszkaniowy, a brak możliwości znalezienia przystępnego cenowo domu w wielu sytuacjach zmuszał do zamieszkania na ulicy<sup>28</sup>.

Równomiernie Republika Włoska implementowała przepisy prawa Unii Europejskiej, takie jak Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, a w 2014 r. w życie weszła ustawa o międzynarodowej współpracy rozwojowej (nr 125/2014), będącą realizacją idei współpracy europejskiej

<sup>26</sup> P. Daneluzzi, *Imigracja w regionie Weneto we Włoszech*, [w:] *Migracja – wyzwanie XXI wieku*, red. M. Zięba, Lublin 2008, s. 71–72.

<sup>27</sup> A. Małek, *op.cit.*, s. 166–169.

<sup>28</sup> A. Petrillo, *La crisi dell'abitare migrante in Italia. Una prospettiva storica*, „Sociologia urbana e rurale” 2018, nr 117, s. 19.

i międzynarodowej, gdzie znalazły się przepisy o oddziaływaniu na politykę migracyjną państw partnerskich, ochronie praw człowieka i poszanowaniu norm prawa europejskiej i międzynarodowego<sup>29</sup>.

Po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, uznającego kryminalizację nielegalnego pobytu za sprzeczną z prawem Unii Europejskiej – w szczególności ze wspomnianą wyżej tzw. „Dyrektywą Powrotową”, parlament włoski wezwał rząd do dekryminalizacji tego czynu w ciągu 18 miesięcy i przywrócenia jej roli wykroczenia administracyjnego. W 2014 r. skrócono także okres przebywania w Ośrodku Identyfikacji i Deportacji dla obcokrajowców z 18 miesięcy do 90 dni, co Bruksela odczytała również jako krok w dobrą stronę<sup>30</sup>.

#### IV. Kryzys migracyjny we Włoszech

Na początku 2011 r. w państwach położonych w Afryce Północnej doszło do gwałtownych rozruchów i protestów, u podłoża których stały autorytarna forma rządów, zła sytuacja materialna mieszkańców, a także brak perspektyw na pozytywne zmiany. W ciągu 12 miesięcy demokratyczne manifestacje obaliły trzy arabskie reżimy, które bez większych trudów przetrwały dekady – w Egipcie, Tunezji oraz Libii<sup>31</sup>. Z racji tego, że wiele z tych państw pogrążyło się w chaosie, ich mieszkańcy zostali zmuszeni do ucieczki w poszukiwaniu bezpieczeństwa. Duża część z nich, jako cel w pierwszym etapie drogi do Europy obrała sobie Włochy, docierając tam drogą morską. Dołączały do nich grupy uchodźców i imigrantów również z takich państw jak Erytrea czy Etiopia<sup>32</sup>.

W ciągu pierwszych sześciu miesięcy 2011 r., do wybrzeży Włoch dotarło blisko 45 tys. nielegalnych imigrantów, a 25 tys. z nich stanowili obywate-

<sup>29</sup> J. Baranowski, *Od Turco-Napolitano do Lampedusy – kilka refleksji na temat włoskiego prawa migracyjnego*, [w:] *Acquis Return. Doświadczenia implementacji i rozwój polityki powrotowej Unii Europejskiej*, red. A. Kosińska, P. Wojtasik, Lublin 2015, s. 108–109.

<sup>30</sup> Ł. Łotocki, *op.cit.*, s. 154.

<sup>31</sup> A. Diawoł-Sitko, *Afryka Północna i Unia Europejska. Wyzwania współpracy po Arabskiej Wiośnie*, Kraków 2016, s. 84.

<sup>32</sup> K. Marczuk, *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego we Włoszech*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego w wybranych państwach*, red. S. Sulowski, Warszawa 2013, s. 72.

le Tunezji, do końca grudnia liczba ta osiągnęła blisko 62 700 przypadków<sup>33</sup>. W 2012 r. było ich 13 300<sup>34</sup>; w 2013 r. – 42 925<sup>35</sup>, w rekordowym 2014 i 2015 r. odpowiednio 170 000<sup>36</sup> i 150 200 przypadków<sup>37</sup>. Główną trasą przerzutową z Afryki był tzw. centralny szlak śródziemnomorski, a jego newralgiczny etap rozpoczynał się u wybrzeży Tunezji, a zwłaszcza Libii. W tym ostatnim kraju przemyt ludzi do Europy stał się jednym z dochodów nie tylko samego państwa, ale przede wszystkim organizacji przestępczych. Na uwagę zasługuje fakt rozwinięcia się bardzo dobrej infrastruktury przemysłowej, z pełną logistyką, rozpoczynającą się od werbowania potencjalnych kandydatów na portach społecznościowych<sup>38</sup>. Coraz lepszy dostęp do internetu zwiększa świadomość mieszkańców kontynentu afrykańskiego co do możliwości przedostania się do Europy, a sprzyja temu zwiększająca się z roku na rok redukcja kosztów transportu<sup>39</sup>. Za akcję przeprowadzenia przerzutu do Włoch – w zależności od warunków i sposobu przerzutu – należało zapłacić od 1000 do 3500 euro<sup>40</sup>.

Dość intensywnie skutki całego zjawiska odczuła Lampedusa – włoska wyspa o powierzchni 20,2 km kw., zamieszkała przez 6300 osób, leżąca na szlaku morskim, przez który biegła droga z Afryki do Europy. Od lat była ona miejscem, do którego przybywali nielegalni imigranci. Jednakże gdy rozpoczęła się Arabska Wiosna, ruch ten uległ nasileniu – w kryzysowych momentach dziennie na wyspę docierało kilka tysięcy imigrantów – to więcej niż ogólna liczba mieszkańców Lampedusy. Szacuje się, że w ciągu kilku ostatnich lat przez wyspę przewinęło się ponad 300 tys. osób. Niestety nie każda podróż kończyła się pozytywnie – w 2013 r. w jednej z za-

<sup>33</sup> *International Migration Outlook 2011*, OECD 2011, s. 292.

<sup>34</sup> *International Migration Outlook 2012*, OECD 2012, s. 242.

<sup>35</sup> *International Migration Outlook 2013*, OECD 2013, s. 264.

<sup>36</sup> *International Migration Outlook 2014*, OECD 2014, s. 266.

<sup>37</sup> *International Migration Outlook 2015*, OECD 2015, s. 216.

<sup>38</sup> K. Wardim, *Implikacje decyzji politycznych i działań militarych w Libii dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Toruń 2019, s. 141–142.

<sup>39</sup> M. Savino, *L'Italia, l'Unione europea e la crisi migratoria*, „Il Mulino” 2017, nr 2, s. 273.

<sup>40</sup> P. Mickiewicz, *Istota zjawiska i koncepcje przeciwdziałania nielegalnej imigracji w basenie Morza Śródziemnego*, [w:] *Dokąd zmierza Europa: nacjonalizm, separatyzm, migracje – nowe wyzwania Unii Europejskiej*, red. P. Mickiewicz, H. Wyligala, Wrocław 2009, s. 254.

tok utonęło 366 osób<sup>41</sup>. Na wyspie widać również najlepiej zmiany w składzie etnicznym osób, docierających do wybrzeży Włoch. Dotychczas byli to głównie obywatele Tunezji, czy Libii, a także innych państw Afryki Północnej – w ostatnim czasie coraz częściej pojawiają się tam również mieszkańcy Bangladeszu, czy Afganistanu<sup>42</sup>. Oczywiście jest to wynikiem tego, że geograficznie wyspie bliżej jest do afrykańskiego niż europejskiego wybrzeża, ale pokazuje to też, że szlak wykorzystują osoby, które chcą dostać się do Europy celem polepszenia swojej sytuacji materialnej, a nie ochrony życia lub zdrowia<sup>43</sup>.

Włochy jeszcze przed 2011 r. próbowały walczyć z przemytem nielegalnych imigrantów na centralnym szlaku śródziemnomorskim m.in. poprzez zawieranie umów dwustronnych z państwami trzecimi. Przykładowo w 2008 r. zawarło z Libią Traktat o przyjaźni, partnerstwie i współpracy, na mocy którego włoskie służby przekazywały libijskim odpowiednikom łodzie z zatrzymanymi migrantami na Morzu Śródziemnym. Współpracy zaprzestano w 2012 r. po obaleniu dyktatury Muammara Kaddafiego, a także wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który uznał zawracanie nielegalnych imigrantów do Libii – kraju niebędącego stroną konwencji genewskiej z 1951 r. i Protokołu dotyczącego statusu uchodźców z 1967 r. – za pogwałcenie art. 3 Europejskiej konwencji praw człowieka i art. 19 Karty praw podstawowych UE. Nowa umowa z Libią została zawarta dopiero w 2017 r., po względnym ustabilizowaniu się sytuacji wewnętrznej w tym kraju. Zawierała ona wiele postanowień umowy z 2008 r., pozostawiała jednak kwestię zawracania statków w rękach libijskiej straży granicznej. Włosi zobowiązali się do dostarczania sprzętu do ochrony granic stronie libijskiej i szkolenia jej służb w tym zakresie. Po wielokrotnych naciskach międzynarodowych – zakończonych m.in. wniesieniem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Human Rights Watch i Amnesty International – w 2019 r. umowę znowelizowano, a jej główną zmianą było ustanowienie wspólnej włosko-libijskiej komisji ds. poprawy standardów realizacji umowy, a także stopniowe przekazywanie

<sup>41</sup> I. Rzeplińska, *Prawo do azylu – współczesne europejskie konteksty*, [w:] *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G. Baranowska, A. Gliszczynska-Grabias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, Warszawa 2017, s. 411–413.

<sup>42</sup> J. Mikołajewski, *Wielki przypływ*, Warszawa 2015, s. 21.

<sup>43</sup> S. Liberti, *Na południe od Lampedusy. Podróże rozpaczy*, Wołowiec 2013, s. 193.

obozów w Libii Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) oraz Wysokiemu Komisarzowi NZ ds. Uchodźców (UNHCR). Działania te zmniejszyły liczbę nielegalnych imigrantów przedostających się z południa do Włoch z 181,4 tys. w 2016 r. do ok. 13 tys. w 2019 r.<sup>44</sup>

Początkowo jeszcze innym elementem działań, mających na celu skłonienie do reakcji państw członkowskich Unii Europejskiej, było przyznawanie imigrantom czasowych pozwoleń na pobyt, które uprawniały według Włochów do przemieszczania się po całej Strefie Schengen. Jako pierwsza zareagowała na to Francja, dokonując skrupulatnej kontroli na granicy z Włochami i odsyłając ponownie Tunezyjczyków na terytorium Italii. Spotkało się to z krytyką działań Paryża przez unijną komisarz ds. wewnętrznych Cecilie Malmström i była to praktycznie jedyna reakcja ze strony Unii Europejskiej. Wiele do życzenia pozostawiała również Operacja Hermes, zorganizowana przez agencję Frontex, która rozpoczęła się 20 lutego 2011 r. i opierała się na wysłaniu 20 ekspertów do takich włoskich miast, jak Trapani na Sycylii, czy Bari w Apulii<sup>45</sup>.

Wobec niemiarodajnej do potrzeb pomocy ze strony Unii Europejskiej, 18 października 2013 r. Włochy rozpoczęły akcję *Mare Nostrum* (Nasze Morze), której celem było ratowanie imigrantów na Morzu Śródziemnym i wzmocnienie krajowego systemu monitoringu napływu ludności. Była to również odpowiedź na przytoczoną wyżej tragedię u wybrzeży Lampedusy, w której zginęło 366 osób. Włoską Marynarkę Wojenną i Siły Powietrzne wsparła jedynie Słowenia. Niestety działania te – ze względu na zwiększającą się liczbę imigrantów – niewiele pomogły, a bezpieczeństwo wewnętrzne Włoch stało się coraz bardziej zagrożone. Dlatego też w 2014 r. rozpoczęła się akcja *Triton*, której w pełni przewodniczyła unijna agencja Frontex, a udział w niej wzięło 15 państw członkowskich, w tym Polska. Jej głównym celem była tym razem ochrona południowych granic zewnętrznych Unii Europejskiej, miesięczny budżet akcji wyniósł 2,9 mln euro<sup>46</sup>.

Na sam koniec warto zwrócić uwagę na nowy włoski system przyjmowania imigrantów, który wszedł w życie 30 września 2015 r. Znacząco uspraw-

<sup>44</sup> K. Michalska, M. Pawłowski, *Znaczenie umowy z Libią w polityce migracyjnej Włoch*, „Biuletyn PISM” 2020, nr 20, s. 1.

<sup>45</sup> M. Cieślukowska, op.cit., s. 162–164.

<sup>46</sup> M. Noviello, op.cit., s. 89–90.

nił on proces ewidencji i identyfikacji oraz zmniejszył ryzyko przedostawiania się do Unii Europejskiej osób, powiązanych z ugrupowaniami terrorystycznymi. Jej pierwszy etap opiera się o Centra Pierwszej Pomocy i Odbioru (CPSA), gdzie ma miejsce wstępna kwalifikacja. Jeśli istnieje taka potrzeba, udzielana jest także pomoc medyczna. Na tę chwilę w miejscach o największym zapotrzebowaniu funkcjonuje 7 takich punktów – w tym 5 na Sycylii i 1 na Lampedusie. Często są one przekształcane w tzw. *hospoty*, gdzie następuje najważniejsza z punktu przepisów prawa międzynarodowego kwalifikacja – na osoby spełniające warunki ubiegania się o azyl oraz nielegalnych imigrantów – ci ostatni muszą zazwyczaj opuścić Włochy w ciągu 7 dni. Oprócz tego, na terenie Italii działa 14 ośrodków przyjęcia imigrantów – gdzie kierowane są osoby z Centrów Pierwszej Pomocy i Odbioru z południa kraju; 5 ośrodków identyfikacji i wydalania, a także 1861 struktur tymczasowych<sup>47</sup>.

## V. Zakończenie

Włochy w ciągu ostatnich kilku dekad przeżyły dość ciekawą transformację – począwszy od państwa wysyłającego, po państwo przyjmujące. Imigranci, którzy do 1976 r. byli rzadkością, stali się dość istotną grupą, o czym najlepiej świadczą statystyki. O ile w 1970 r. Italię zamieszkiwało 146 989 imigrantów, to 50 lat później – w 2020 r. – było ich już 6,3 mln i po raz pierwszy w historii liczba ta przekroczyła 10% mieszkańców tego kraju. Cudzoziemcy na stałe wpisali się w krajobraz włoskiego społeczeństwa, stając się ważną jego częścią – przykładowo w niewielkiej gminie Progelato na północy kraju, zamieszkaną przez 452 osoby, w ciągu 10 ostatnich lat na 106 nowo urodzonych dzieci, 46 było potomkami imigrantów<sup>48</sup>. Taki stan rzeczy wymuszał daleko idące zmiany – społeczne, kulturowe, ale także prawne.

Wyżej wspomniane przemiany najlepiej obrazuje włoska polityka migracyjna, którą należało stworzyć praktycznie od podstaw – poczynając od ustawy z 1986 r., a kończąc na „pakiecie bezpieczeństwa” z 2009 r. Patrząc na całość przyjętych regulacji, należy stwierdzić, że polityka ta była niekompletna,

<sup>47</sup> M. Bodziany, A. Kotasińska, op.cit., s. 123.

<sup>48</sup> G. Carrosio, *I margini al centro: L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma 2019, s. 37.

ogólna, a w wielu kwestiach również i bardzo opóźniona, co najlepiej obrazuje wiele działań *ad hoc*, jak choćby liczne abolicje.

Dość interesująco na tym tle kształtują się wydarzenia, które miały miejsce na południu Włoch po 2011 r. i związane były z kryzysem migracyjnym, wywołanym Arabską Wiosną. 170 000 nielegalnych imigrantów, którzy przybyli do włoskich wybrzeży w rekordowym 2014 r. było nie lada wyzwaniem nie tylko dla tamtejszej polityki migracyjnej, ale i całej Europy. O ile początkowo skala zjawiska całkowicie przerosła możliwości tego kraju, na uwagę zasługuje fakt wypracowania, z upływem czasu, dość skutecznego systemu przyjmowania imigrantów, który funkcjonuje od 30 września 2015 r.

Nie wszystkie rozwiązania i regulacje spotkały się z aprobatą społeczności międzynarodowej, jak choćby dwustronna umowa z Libią, na mocy której włoskie służby miały możliwość zawracania nielegalnych imigrantów do tego kraju, a najlepiej świadczy o tym wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tym momencie warto zadać sobie pytanie o rolę Unii Europejskiej, gdyż kryzys migracyjny uwidocznił jeszcze coś poważniejszego – kryzys solidarności wśród 27 państw członkowskich, mogący przynieść dużo gorsze skutki. Włochy, pomimo traktatowych przepisów o zasadzie solidarności i sprawiedliwym podziale odpowiedzialności między państwami członkowskimi, otrzymały znikomą pomoc, a sam program relokacji uwidocznił jeszcze większe, wewnętrzne podziały.

Nic nie wskazuje na to, by w przyszłości tendencja migracji do Włoch uległa drastycznej zmianie m.in. z dwóch powodów – ekonomicznych i demograficznych. Średnio na kontynencie afrykańskim PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosi mniej niż 2000 dolarów rocznie, w Europie jest to 25 000 dolarów. Do 2050 r. populacja Afryki ma się podwoić – z obecnych 962 mln do 2 mld 132 mln mieszkańców, zaś sama Europa będzie zmagać się ze problemem starzenia się społeczeństwa. To wszystko z pewnością będzie miało wpływ na ruchy migracyjne w naszej części świata, a szczególnie narażone będą na nie kraje południa<sup>49</sup>. Kryzys migracyjny nie ustał, chwilowo zmniejszył swoje natężenie, dlatego też warto o tym pamiętać, by znaleźć nowe rozwiązania – na płaszczyźnie krajowej i unijnej – mogące posłużyć w przyszłości.

---

<sup>49</sup> M. Savino, *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettive*, Napoli 2017, s. 29, 30.



**Literatura**

- Allievi S., Dalla Zuanna G., *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*, Bari 2016.
- Baranowska G., Gliszczyńska-Grabias A., Hernandez-Połączyńska A., Sękowska-Kozłowska K., *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, Warszawa 2017.
- Bodziany M., Kotasińska A., *Europejski kryzys migracyjny – włoskie stadium przypadku*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2017, nr 2.
- Bonetti P., *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, „Le Regioni” 2002, nr 2.
- Carrosio G., *I margini al centro: L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma 2019.
- Cesareo V., Blangiardo G.C., *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Milano 2009.
- Cieślukowska M., *Włochy wobec nielegalnych migracji z Tunezji i Libii*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2012, nr 1.
- Diawoł-Sitko A., *Afryka Północna i Unia Europejska. Wyzwania współpracy po Arabskiej Wiosnie*, Kraków 2016.
- Dzisiów-Szuszczukiewicz A., „Arabska wiosna” – przyczyny, przebieg i prognozy, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011.
- Firlit-Fesnak G., Łoocki Ł., Zawadzki P., *Europejskie polityki migracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania*, Wrocław 2016.
- Głąbicka K., Okólski M., Stola D., *Polityka migracyjna Polski*, „Prace migracyjne” 1998, nr 18.
- Hajduk-Gawron W., Pospiszil K., *Adaptacje III. Implementacje, konwergencje, dziedziczenie*, Katowice 2018.
- Kaczmarczyk P., Okólski M., *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Warszawa 2008.
- Kosińska A., Wojtasik P., *Acquis Return. Doświadczenia implementacji i rozwój polityki powrotowej Unii Europejskiej*, Lublin 2015.
- Kowalska-Angelelli K., *Polscy imigranci we Włoszech Trendy migracyjne, rynek pracy i system zabezpieczenia społecznego przed i po 1 maja 2004 r.*, „Centre of Migration Research” 2007, nr 17.
- Kulesa A., *W stronę konceptualizacji polityki migracyjnej jako szczegółowej polityki państwa: definicja i pole badawcze*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 4.
- Legut A., *Polskie organizacje imigranckie we Włoszech – raport z badania przedstawicieli instytucji*, Warszawa 2019.
- Liberti S., *Na południe od Lampedusy. Podróże rozpaczy*, Wołowiec 2013.

- Lorencka M., *Dyskusje wokół konstytucyjnej reformy systemu rządów we Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2.
- Małek A., *Polityka migracyjna Włoch w latach 1861–2011*, Kraków 2017.
- Michalska K., Pawłowski M., *Znaczenie umowy z Libią w polityce migracyjnej Włoch*, „Biuletyn PISM” 2020, nr 20.
- Mickiewicz P., H. Wyligała, *Dokąd zmierza Europa: nacjonalizm, separatyzm, migracje – nowe wyzwania Unii Europejskiej*, Wrocław 2009.
- Mikołajewski J., *Wielki przyptyw*, Warszawa 2015.
- Noviello M., *Napływ ludności do Włoch ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnoletnich*, „Przegląd Geopolityczny” 2016, nr 17.
- Petrillo A., *La crisi dell’abitare migrante in Italia. Una prospettiva storica*, „Sociologia urbana e rurale” 2018, nr 117.
- Savino M., *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettive*, Napoli 2017.
- Savino M., *L’Italia, l’Unione europea e la crisi migratoria*, „Il Mulino” 2017, nr 2.
- Sori E., *La politica emigratoria italiana 1860–1973*, „Popolazione e Storia” 2003, nr 1.
- Sulowski S., *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego w wybranych państwach*, Warszawa 2013.
- Wardim K., *Implikacje decyzji politycznych i działań militarnych w Libii dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Toruń 2019.
- Wawrzyniak J., *Opinia w sprawie kognicji Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej w zakresie prawa wtórnego UE*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2011, nr 2.
- Wawrzyniak J., *Problematyka zmiany konstytucji Republiki Włoskiej*, „Państwo i prawo” 2018, nr 12.
- Witkowski Z., *Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. (w sześćdziesiątą rocznicę jej uchwalenia)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- Zięba M., *Migracja – wyzwanie XXI wieku*, Lublin 2008.