

# RAZVOJNI OBRISI IZSELJENSKE ZAKONODAJE V 19. STOLETJU IN DO PRVE SVETOVNE VOJNE

Aleksej Kalc

V 19. stoletju se je po Evropi razširil pojav množičnih selitev, ki so v večji ali manjši meri zajele vse dežele in vse narode stare celine. Razmahnile so se v kontekstu družbenogospodarskega razvoja in diferenciacije, do katere je prihajalo s prodiranjem kapitalizma in s prilagajanjem vse številnejšega evropskega prebivalstva spremenjenim produkcijskim procesom in načinu življenja, ki sta se uveljavljala pod vplivom meščanskega razreda. Specifični dejavniki in mehanizmi selitvenih gibanj so bili kompleksni in v teku časa ter od dežele do dežele dokaj različni, glede pač na demografske značilnosti, gospodarsko strukturo in konjunkturo, kot tudi pravne zakonitosti in gospodarskopolične strategije, zajeti pa so bili vendarle znotraj nekaterih širših skupnih imenovalcev. Če izvzamemo verske, politične in še nekatere druge "posebne" vzvode, je treba te dejavnike iskati predvsem v demografski eksploziji, preustroju zemljiškoposestnih struktur, spremenjenem načinu izkoriščanja agrarnih in drugih resursov ter trženja proizvodov, neučinkovitosti oziroma odpravi socialnih in ekonomskih blažilnih sistemov, značilnih za tradicionalno, pretežno agrarno in v skladu s preživetveno ekonomsko logiko nastrojeno družbo starega reda, davčnem pritisku in zadolževanju, po drugi strani pa v razrasti industrijskega in širšega delovnega tržišča ter razvoju prometnih zvez. Evropska mesta, regionalna središča in druga t.i. atraktivna območja so privabljala vse večje število prebivalstva, ki je iskalo dopolnilnih ali alterantivnih življenjskih virov v začasnih, pogostokrat že utečenih oblikah kratkoročne mobilnosti in še bolj v trajnejšem in mnogokrat dokončnem izseljevanju. Pravi magnet za izseljence vse Evrope v dobi modernih migracij pa je nedvomno postala Amerika, obsežen, malo obljuden in še neizkoriščen kontinent, kjer so se ponujala zemljišča, ki jih je evropski kmet doma pogrešal, naravna bogastva, ki so čakala na družbo, ki jih bo znala izkoristiti, in kjer je zlasti v severnem delu nastopil kot izraz najliberalnejšega kapitalističnega duha

silovit industrijski in vsestranski razvoj, ki mu je kot eden izmed osnovnih dejavnikov pripomogel prav množični priseljski priliv. Novi svet je postal pojem prise-ljske dežele in vzbujal v ljudskem imaginariju mitizirane predstave o veličini, sreči, bogastvu, uspehu. Samo njegovo družbeno zgodovino je mogoče dolgo časa istovetiti v prvi vrsti z zgodovino priseljevanja in oblikovanja povsem novih druž-benih stvarnosti.

Pojav množičnega izseljevanja, posebno tistega, ki je bilo usmerjeno v Ame-riko in tudi druge prekomorske dežele, je sprva v domovinah izseljencev povzročal veliko razburjenja. Ob odhajanju vse večjega števila ljudi, kmetov pa tudi pripadni-kov drugih socialnih plasti, ki je od dvajsetih let stoletja dalje zajelo najprej zahod- ne in severne evropske države, so dominantni družbeni sloji izražali globoko za-skrbljenost. Izhajajoč iz predpostavke, da je prebivalstvo največje bogastvo drža-ve, so mnogi gledali na izseljevanje kot na nesrečo in ga primerjali z epidemijami in naravnimi katastrofami. V njem so videli izgubo najbolj življenjskih delov naroda, saj je izseljenska "mrzlica" okužila predvsem mlade in za delo sposobne generaci-je, ki so poleg tega odnašale s sabo v tujino tudi dobrine in s tem še dodatno osi-ro-mašile domovino. V dobi, ko sta se težko gospodarsko stanje in življenjska bednost najnižjih slojev še vedno prisojala njihovi ignoranci in pomanjkanju volje do dela, se je izseljenski pojav znašel na zatožni klopi kot izraz izprijenosti, neodgovornosti, pokvarjenosti in pomanjkanja državnega čuta.<sup>1</sup>

Ta stališča so imela korenine v miselnosti prejšnjih stoletij in njej lastnem pojmovanju družbeno-gospodarskega reda. V avtarkično nastrojenih ekonomskih sistemih so produktivni procesi in s tem ekonomske koristi države in dominantnega sloja temeljili predvsem na številčnosti delovne sile, ki je odtehtala nizko produk-tivnost. Iz tega je izhajala težnja po večanju prisotnosti prebivalstva in njegovem zadrževanju v prostoru, od koder negativen odnos do izseljevanja. Merkantilistična politika je v želji po pospeševanju razvoja manufakturnih dejavnosti in izboljšanju izvozne bilance podpirala in ponekod načrtno izvajala priseljevanje raznoraznih obrtnikov in specializiranih rokodelcev. V poznejši fazi absolutizma in stanovskega družbenega reda je negativnemu odnosu do izseljevanja botrovala še bolj kot gos-podarski razlogi skrb za vzdrževanje vojaške moči države. Nasprotovanje izselje-vanju se je sicer nadaljevalo tudi v "zreli" meščansko-liberalni dobi, vendar je bilo bolj vezano na bolj specifične interese in vrednote. Veleposestniki in drugi podjet-

<sup>1</sup> V. Ellena, "Della emigrazione e delle sue leggi", *Archivio di statistica*, I, 1876, str. 32-33.

niki so se na primer bali neugodnih vplivov na agrarna zakupna razmerja in posledičnega padanja rente oziroma naraščanja mezd in proizvodnih stroškov. Drugi so pod vtisom nacionalne ideje in vse bolj poudarjenih domovinskih čustev imeli izseljevanje za narodno krvavitev, trganje narodnega telesa, tretje so spet skrbele vojaška moč in obramba domovine ali moralne posledice odhajanja v tuj, razvraten svet. Mnogi še vedno niso priznavali družbeno-gospodarskih vzrokov izseljenskega pojava in so se zgražali nad nehvaležno in pustolovsko naravo naroda. Še posebno, če je izseljenski korak dobival pomen družbene emancipacije, kot se je to dogajalo na primer na območju kolonata, ki so ga kmetje zapuščali, z namenom, da si v Ameriki končno pridobijo lastno zemljo, kolonski gospodarji pa so njihovo izbiro prikazovali kot neodgovorno spodkopavanje družbenih odnosov.<sup>2</sup>

Vsi ugovori in nasprotovanja vsekakor niso predstavljali pravih ovir zorenju tolerantnega in celo naklonjenega odnosa, ki ga je evropski meščanski vodilni razred zavzel do izseljevanja. Sprva je v njem videl predvsem novo obliko reševanja vprašanja pauperizma, ki je postajal v mestih zaradi priliva obubožanega podeželskega prebivalstva vse bolj žgoč in moteč pojav. Ideja o izseljevanju teh ljudi ni vzbujala prevelikih zadržkov, saj je šlo v bistvu za odstranjevanje odvečnih, neproduktivnih in socialno ter politično "nevarnih" segmentov družbe. V Angliji in Nemčiji so v prvi polovici stoletja ponekod šli tako daleč, da so izselitve podprli s sredstvi iz fondov za pomoč revnim.<sup>3</sup> S časom pa je izseljevanje dobivalo širši pomen in ekonomska misel, ki ga je sprva obravnavala kot sredstvo za uravnavanje preobljudenosti in varovalko pred socialnimi nemiri, mu je posvečala vse večjo pozornost tudi kot aktivnemu dejavniku v okviru narodnega gospodarstva. Teorije so ostajale v glavnem akademski predmet in izseljenski pojav je šel takorekoč svojo pot. Dejstvo pa je, da je za številne države postal nepogrešljiv del gospodarskega sistema. Denarne pošiljke izseljencev iz tujine so bistveno vplivale na finančno bilanco matičnih držav, kot na primer v Italiji, kjer je priliv dosegel tolikšen obseg, da se je država lahko rešila odvisnosti od mednarodnih kreditov.<sup>4</sup> Drugod je imelo izse-

<sup>2</sup> Prim. S. Benvenuti, "Da «peccatori» a «depravati». Note sull'emigrazione dalla provincia di Gorizia (1878-1900)", *Qualestoria*, Bollettino dell'Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli-Venezia Giulia, Trieste, a. X, n. 3. dicembre 1982, str. 51-70.

<sup>3</sup> E. J. Hobsbawm, *Il trionfo della borghesia 1848-1875*, Bari 1976, str. 240.

<sup>4</sup> C. M. Cipolla et al., *Storia facile dell'economia italiana dal medioevo a oggi*, Milano 1996, str. 118.

ljenstvo ugodne učinke na trgovinsko izmenjavo. Nenazadnje pa se je meščanski razredu izseljenski pojav ponujal tudi kot strateško sredstvo za uravnavanje družbene strukture in za nadziranje proletariata, ki je na tujih tleh izgubljal enotnost in politično moč.<sup>5</sup>

Odperto stališče do izseljevanja je seveda v osnovi narekovala sama meščanska svetovnonazorska usmeritev, v skladu s katero se je v času liberalnega kapitalizma uveljavilo pravno načelo o svobodi izseljevanja. Medtem ko je bilo izseljevanje v absolutističnem sistemu načelno prepovedano in dopuščeno le na osnovi izrecnega oblastvenega dovoljenja, je sedaj, če si je to zaželel in se mu je zdelo primerno, vsakdo lahko zapustil domovino in se preselil v drugo državo. S pravno-filozofskega vidika je bilo to utemeljeno z dognanjem, da državljan ni last države, ampak da je ta izraz državljanov, zaradi česar ima državna skupnost pravico podrediti svoje pripadnike skupni volji, vendar jih proti njihovi volji ne sme zadrževati.<sup>6</sup> Izseljevanje je postalo tako v skladu z liberalnimi idejami osebne svobode in samoiniciative ena izmed naravnih človekovih pravic, ki je dobila formalni izraz v pravu posameznih držav. Omejevale so jo edinole moralne obveznosti izseljenca do domovine, v prvi vrsti vojaška dolžnost. Kdor se je nezakonito izselil, potemtakem ni več kršil zakona zaradi izselitve kot take, temveč zaradi kršitve predpisov, ki so izseljevanje omejevali oziroma urejali. Do polnega priznavanja svobode je prišlo vsekakor postopoma, vzporedno s prodiranjem liberalne modernizacije družbe in ne brez takih ali drugačnih zadržkov.

V nemških državah so, na primer, načelo prvič uvedli leta 1815 z 18. členom zvezne pogodbe (Bundesakt), vendar se je pravica omejevala na selitve znotraj nemške državne zveze. Pogojevali so jo tudi z razpolaganjem sredstev za preživljanje v priseljski državi in tehtnimi razlogi za odhod (verskimi, političnimi). Za odhod v tujino so izseljenci še naprej potrebovali oblastveno dovoljenje. Polno svobodo izseljevanja pa je prinašala vsenemška ustava Frankfurtskega parlamenta iz let 1848/49<sup>7</sup>,

<sup>5</sup> E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna 1979, str. 229-231.

<sup>6</sup> E. Philippovich von Philippsberg, "Auswanderung: Allgemeines", v *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Jena 1924, str. 79; R. Langbein - W. Henning, "Staat und Auswanderung im 19. Jahrhundert", *Zeitschrift für Kulturaustausch*, Stuttgart, 1989/3, str. 293.

<sup>7</sup> J. H. Voigt, "Von Risiken überseeischer Auswanderung und Reaktionen deutscher Regierung in der Zeit von 1848 bis zur Gründung des Norddeutschen Bundes", *Zeitschrift für Kulturaustausch*, Stuttgart, 1989/3, str. 243; R. Langbein - W. Henning, cit., str. 292.

ki je sicer propadla, a se je načelo hkrati le začelo uveljavljati v zakonodajah posameznih držav. Revolucionarno leto 1848 je tudi v Avstriji spodbudilo razpravo o pravici prostega gibanja državljanov in oblikovanje ustavnega člena o svobodi izseljevanja. Z restavracijo pa je obveljal absolutistični in represivni izseljenski patent iz leta 1832, ki je temeljil na patentu iz leta 1784. Izselitev državljanov je dopuščal le z dovoljenjem oblasti, odpovedjo državljanstvu (predvideno je bilo, da se izseljenec več ne vrne) in plačilom odpustnine, za nedovoljene oblike izselitve pa je določal dosmrtno zaplembo premoženja.<sup>8</sup> Avstrijski državljanji so se lahko svobodno selili le znotraj državnih meja vse do ustavnega zakona iz leta 1867, ki je končno s 4. členom uvedel svobodo izseljevanja. Odtlej so od izseljenskega patenta ostali v veljavi le predpisi, ki niso bili v nasprotju z omenjenim členom.

Neumestnost zatiranja svobode izseljevanja so poleg idejnih principov in družbeno-gospodarskih razmer jasno dokazovale tudi praktične izkušnje, kot na primer nemška cesarska ukaza iz let 1750 in 1768, ki sta za izseljevanje brez oblasstvenega dovoljenja in za spodbujanje k izseljevanju predvidevala celo smrtno kazen, a sta kljub temu ostala brez pravega učinka. Ravno tako so se negativno obnesli nekateri kasnejši zaviralni poskusi, kot na primer italijanski policijsko-upravni ukrep iz leta 1873, ki so ga sprejeli, da bi zaustavili rastoči odliv agrarnega prebivalstva. S tem, da je preprečeval odhajanje "neimovitim" osebam, je dosegel le, da so se te izseljevale skrivoma in tako zgubljale vsako možnost zaščite s strani italijanske države.<sup>9</sup> Še zgovornejši je primer carske Rusije, kjer svoboda izseljevanja nikoli ni bila priznana, a je kljub temu skrivoma zapuščalo državo na stotisoče ljudi. Pred temi dejstvi so z načelom svobode morali soglašati tudi nasprotniki izseljevanja.

Pravno priznanje državljske pravice do prostega izseljevanja (bodisi dokončnega, z odpustom iz državljanstva, bodisi začasnega) in premostitev predsodkov do izseljencev vsekakor nista pomenili naklonjenega stališča države do izseljenskega pojava. Načeloma je veljalo, da je odhajanje državljanov sicer dovoljeno in zaradi njega niso več kazensko preganjani, vendar ga država nikakor ne podpira in ga nihče ne sme spodbujati. Izseljencu pa je treba omogočiti, da svojo pravico najbolje uveljavi. Država, ki do izseljenca, dokler je v njem videla predvsem od-

<sup>8</sup> *Patent über die Auswanderung und unbefugte Abwesenheit*, Kundgemacht durch Hofkanzlei-Verordnung vom 2. April 1832, Z. 6347.

<sup>9</sup> V. Ellena, cit., str. 49-50; "Auswanderung", v *Brockhaus' Conversations Lexikon*, 2. Band, Leipzig, 1882, str. 270; E. Philippovich von Plilippsberg, cit., str. 79.

padnika, ni čutila posebnih dolžnosti, je tako s časom prevzemala nalogo, nadzorovati izseljenski proces in ščititi izseljenca pred zlorabami in drugimi pastmi, ki so mu pretile na poti. V tej smeri so se v teku prejšnjega stoletja razvijale izseljenske zakonodaje. Nastajale so v različnih obdobjih in vsaka z lastnimi posebnostmi, glede pač na aktualnost in specifične značilnosti izseljenskega vprašanja v posameznih državah. Osnovne smernice so bile vsekakor enotne in so se nanašale na potovalne pogoje, dejavnosti podjetij, ki so se ukvarjala z izseljenskimi posli, in odnose med le-temi in izseljenci.

Prve zakonske ukrepe humanitarnega značaja je sprejela Anglija od leta 1803 dalje (Passengers Acts). Vsebovali so osnovna pravila za varnejše čezoceansko potovanje in izboljšanje življenjskih pogojev na ladjah: predpisi so se nanašali na število potnikov, velikost bivalnega prostora, količino prehrabnih zalog in vode in na same plovne značilnosti ladje ter na varstvo izseljencev pred izkoriščanjem.<sup>10</sup> V kolikor so veljale tudi v angleških kolonijah, so te norme izvajali tudi v odnosu do neangleških ladij, tako da je angleška zakonodaja posredno posegala v izseljenske zadeve drugih dežel, ki še niso storile pravnih korakov v prid izseljencem.<sup>11</sup> V prvih desetletjih 19. stoletja so se začele zavzemati za odpravo najbolj nečloveških oblik izkoriščanja pomorskih potnikov tudi Združene države Amerike, čeprav tamkajšnje oblasti niso kazale pripravljenosti, da bi preprečile razne goljufije na račun prišlekov na ameriških tleh.<sup>12</sup> Vsekakor je ameriški Passengers Act iz leta 1819, ki je ravno tako uvajal osnovne določbe glede velikosti potniških ladij za priseljence in prehrabnih zalog (te določbe so do srede stoletja dodatno poostrili s tremi novimi zakoni), dokončno odpravil v 17. in delno še 18. stoletju razširjeno trgovanje s potniki, ki niso premogli sredstev za poravnavo prevoza in so jih zato prodajali v začasno suženjstvo.<sup>13</sup> S hitrim

<sup>10</sup> E. Philippovich von Plilippsberg, cit., str. 79; A. Sartorius von Waltershausen, "Auswanderung", v *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Jena 1924, str. 107.

<sup>11</sup> Prim. J. H. Voigt, cit., str. 243.

<sup>12</sup> S. E. Morison - H. S. Commager, *Storia degli Stati Uniti d'America* (orig. *The Growth of the American Republic*, New York 1950), Firenze 1974, 1. zvezek, str. 693.

<sup>13</sup> E. Philippovich von Plilippsberg, cit., str. 80. Šlo je za takoimenovane *indentured servants* oziroma *redemptioneers*, ki so se v zameno za predplačano potovanje za določeno število let pogodbeno "prodali" ladijskim kapitanom oziroma ladjarjem, ti pa so v priseljenskih deželah na dražbah svoj del pogodbe (odtrgan po *zobčasti črti* od dela, ki je pripadal izseljencu, od koder ime *indentured*) odstopili posestnikom ali drugim, ki so potrebovali delovno silo. To je bil čas, ko se je izoblikovala tudi figura izseljenskega agenta, ki je od ladjarjev

naraščanjem izseljevanja in gospodarskih špekulacij okrog tega pojava so se večale tudi potrebe po vse podrobnejši in strožji reglementaciji izseljenskega prometa, potreben pa je bil tudi ustrezen aparat za upravljanje izseljenskih zadev. Tako je leta 1852 in 1856 Anglija sprejela nove zakonske predpise in jih v letih 1863, 1879 in 1894 še dodatno izpopolnila in razširila.

V nemških državah se je pravno urejanje izseljenstva v zaščitnem smislu začelo razvijati od 30-ih let prejšnjega stoletja dalje. Bavarska, Württemberg, Saška, Prusija in Hessenska so sprejemale vsaka svoje predpise o poslovanju izseljenskih agencij in podjetij, ki so se ukvarjala s prevažanjem izseljencev. Najprej pa sta se zavedli potrebe po urejanju izseljenskih zadev pristaniški mesti Bremen in Hamburg, čigar vladi sta prve ukrepe sprejeli leta 1832 oziroma 1837. Ker sta se vključevali z zamudo v čezoceanski izseljenski promet, je zlasti Bremen z boljšimi varstvenimi jamstvi skušal pritegniti tokove nemških izseljencev, ki so takrat držali pretežno čez nizozemska pristanišča. Zaščitno zakonodajo je tako dolgo časa spodbujala prej gospodarska računica kot pa pravi humanirarni čut. In tudi prvi bremenski zakon iz leta 1832, ki se je oslanjal na predpise ameriškega priseljenskega zakona, so sprejeli v prvi vrsti, da bi pospešili odvajanje revnih izseljencev, ki bi drugače bremenili mestno skrbstvo.<sup>14</sup>

Povsem nov pristop k izseljenski problematiki je prineslo revolucionarno obdobje 1848/49, ko so načelo o svobodi izseljevanja, zajeto v Frankfurtski nacionalni ustavi, nadgradili z zakonskim osnutkom za enotno zaščito in varstvo nemških izseljencev doma in v priseljenskih deželah. Osnutek, ki je posegal tako v problematiko čezoceanskega potovanja kot na področje poslovanja agentur in predvideval ustanovitev centralnega zveznega pristojnega urada za izseljenstvo, je propadel skupaj z ustavo, vendar so njegove smernice obveljale kot zgled nadaljnjim ureditvenim pobudam. Kljub zahtevam po poenotenju so se te nadaljevale po posameznih nemških državah, ki so skladno z lastnimi interesi oblikovale pogostokrat proti-

---

najemal prostor na ladjah in ga do skrajnosti natrpal s potniki, ne da bi si pri tem prevzemal odgovornost glede življenjskih razmer med potovanjem in njihove nadaljne usode. A. M. Martellone, *Introduzione*, v: A. M. Martellone, *La "questione" dell'immigrazione negli Stati Uniti*, Bologna 1980, str. 25-26.

<sup>14</sup> F. J. Pitch, *Die wirtschaftlichen Beziehungen Bremens zu den Vereinigten Staaten von Amerika bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts*, Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv der Freien Hansestadt Bremen, Bd. 42, 1974, str. 187.

slovne predpise. Do izraza so prihajale zlasti razlike med Bremnom in Hamburgom na eni strani in ostalimi na drugi, ki so odgovarjale pridobitniškimi težnjami ladjarjev in pristanišč oziroma skrbi za zaščito prebivalstva pred zavajajočo propagando in agresivnim delovanjem izseljenskih agentov. Kljub temu, da je z nemško združitvijo urejanje izseljenskih zadev prešlo v pristojnost zvezne zakonodaje, se je zaradi nesoglasij in pomanjkanja prave volje normiranje še dalje razvijalo na ravni posameznih konfederalnih enot, med katerimi sta prednjačili Bremen in Hamburg, za nadzor nad izvajanjem zakonodaj pa je bila 1869 uvedena figura komisarja za izseljenske zadeve. Končno je prišlo 1897 in 1898 do sprejetja zveznega nemškega izseljenskega zakona.<sup>15</sup>

Na Nizozemskem in v Belgiji, ki sta se ob lastnem izseljevanju soočali predvsem z močnim tranzitom tujih izseljenskih tokov, segajo začetki zaščitnega normiranja v leta 1837 oziroma 1843. Na Nizozemskem se je v obdobju 1861-69 izoblikoval izpopolnjen predpis za ureditev prehoda izseljencev prek državnega ozemlja in njihovega nadaljnega potovanja prek nizozemskih pristanišč, medtem ko je Belgija sprejela leta 1876 zakon o prevažanju izseljencev, ga nato leta 1890 preformulirala in leta 1905 dopolnila z dekretom. V Franciji je obstajal od leta 1860 zakon o izseljevanju, ki so ga dopolnjevali dekreti in ministrski ukazi o prevažanju izseljencev, sprejeti med leti 1861 in 1889. Poleg tega so leta 1862 izdelale mestne oblasti v Le Havru poseben pravilnik za tiste, ki so nudili prenočišče izseljencem, čakajočim na odhod. V Švici so se predpisi osredotočali na poslovanje izseljenskih agentur, ki so ga uredili z zakonom in ukazi leta 1888 in dopolnili z zakonom leta 1889, na Švedskem pa na podlagi ukazov iz let 1864 in 1867. V Španiji so norme slonele na ministrskem dekretu iz leta 1852, leta 1907 in 1908 pa so stopili v veljavo izseljenski zakon in podzakonski predpisi. V Italiji je bil prvi okvirni izseljenski zakon sprejet leta 1888 in je prinašal le splošne predpise o izseljenskih zadevah, s posebnim ozirom na poslovanje agentur, prevažanje izseljencev pa je urejeval pravilnik trgovske mornarice. Z izseljenskim zakonom leta 1901 je Italija dobila eno najpopolnejših zakonskih ureditev, ki je zajemala izseljensko problematiko v vseh njenih mnogoterih aspektih. V naslednjih letih so sledili dopolnilni zakoni, leta 1919 pa so vse zakonske predpise združili v enotno besedilo.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> R. Langbein - W. Henning, cit., str. 294-295; A. Sartorius von Waltershausen, cit., str. 97.

<sup>16</sup> A. Sartorius von Waltershausen, cit., str. 93 in sl.; G. Meyer, "Auswanderungsgesetzgebung", v *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Jena 1924, str. 110-115 in 117-118; "Emigrazione", v *Enciclopedia del Diritto*, XIV, str. 838-850.



V ogrskem delu Habsburške monarhije je izseljenske zadeve urejal zakon iz leta 1903, ki so ga leta 1909 popravili in dopolnili. Avstrija pa je, kljub vladnim in drugim prizadevanjem, vse do konca svojih dni ostala brez pravega izseljenskega zakona. Avstrijska ureditev problematike se je razvila v drugi polovici stoletja večinoma v obliki ministrskih ukazov in dekretov oziroma zakonov, ki so urejali specifična vprašanja, kot osnova pa je ostal v veljavi sicer močno okrnjeni in z uvedbo svobode izseljevanja svojega bistva izvotleni absolutistični izseljenski patent iz leta 1832. Avstrijski zaščitni predpisi so se osredotočali na področje odpravljanja izseljencev. Iz leta 1852 je ukaz Notranjega ministrstva o prepovedi izseljenskih agencij, saj je njihov obstoj nasprotoval duhu takrat še polnomočnega patenta iz leta 1832. Javnim agentom in privatnim poslovnim posrednikom, katerih poslovanje sta urejala zakona iz let 1833 oziroma 1863, pa je bilo dovoljeno nuditi informacije, zadevajoče izseljevanje, toda niso smeli posredovati in vzpostavljati zvez s tujimi podjetji, ki so se ukvarjala z odpravljanjem oziroma prevažanjem izseljencev.

Uveljavitev načela o svobodi izseljevanja tudi v Avstriji ni pomenila naklonjenosti države do izseljenskega pojava, tako da je prepoved izseljenskih agencij ostajala še vedno v veljavi. Delovala so lahko le predstavnštva ladjarskih družb in poslovalnice z ministrsko koncesijo, za katere je veljala prepoved vsakršne oblike spodbujanja ljudi k zapuščanju domovine. Podobnim predpisom so bili podvrženi tudi potovalni uradi, ki so jih z ministrskim ukazom leta 1895 uvrstili med koncesionirane obrti in jim prepovedali izdajati vozovnice v državi nekoncesioniranih tujih ladjarskih družb. Zaradi vse večjega kršenja teh predpisov so leta 1897 izdali še zakon s kazenskimi določbami. Tako so še naprej vztrajali pri izključno negativnem pristopu do problematike, čeprav so se s širjenjem izseljenskega pojava utrjevali tudi zavest o potrebi po aktivnejši politiki države in prizadevanja za globalno zakonsko ureditev vprašanja.<sup>17</sup>

Avstrijsko in ogrsko zamujanje na tem področju je treba vsaj delno pripisati tudi odsotnosti domačih izseljenskih pristanišč, razvoj le teh in potniškega ladijskega prometa pa je bil, kot smo videli, v precejšnji meri soodvisen od razvoja zaščitne izseljenske zakonodaje. Ogrska je bila pri nadoknadi zamude še kar učinkovita, saj

<sup>17</sup> Prim. F. Schmid, "Auswanderung", v Mischler-Ulbrich, *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes*, I. Band, 1905, str. 375-380; Frhr. von Call, "Auswanderungsgesetzgebung in Oesterreich", v *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Jena 1924, str. 115-117.

je z zakonom iz leta 1903 poleg globalne reglementacije izoblikovala tudi pravne pogoje, ki so omogočili vzpostavitev redne proge za izseljenski promet na Reki in preusmeritev četrtine ogrskega izseljevanja čez domače pristanišče. V Avstriji pa so razni vladni in drugi zakonski načrti zaradi nesoglasij in nasprotujočih si interesov ostali na papirju in niso prišli niti do parlamentarne obravnave. Sicer se je leta 1903 tudi Trst vključil v mednarodni čezoceanski izseljenski promet, vendar je bil ob "odsotnosti" države pri preusmerjanju in pritegovanju avstrijskih tokov nepri- merno manj učinkovit. Tako so avstrijske oblasti uspele neposredno ščititi in tudi pobliže nadzorovati le slabih 7 % nacionalnega izseljenstva, saj je preostali del še dalje odhajal prek tradicionalnih poti čez tuja pristanišča.<sup>18</sup>

Zadržanje države in pravno poseganje v izseljensko vprašanje je bilo v zadnjem letu pred vojno pod negativnim vplivom afere okrog odhajanja vojaških obveznikov, ki je izbruhnila leta 1913. Pritiski ministrskih in političnih krogov, ki so zahtevali zaščito državnih interesov, so dobili izraz v osnutku izseljenskega zakona, ki ga je vlada takrat predložila parlamentu in ki je predvideval predpise za represijo izseljevanja, ki državi zaradi strukturnih značilnosti oziroma usmeritve proti neza- želenim ciljem ni bilo po godu. In v tem duhu je prišlo tudi do skrajnega policijskega posega, ko je marca 1914 notranje ministrstvo izdalo ukaz o poostitvi policijskega nadzora nad moškimi izseljenci v starosti 17-36 let in vzpostavilo na vsem državnem ozemlju kontrolno službo. Ukrep v osnovi ni pomenil prepovedi izselje- vanja vseh moških v vojaškoobvezni starosti, čeprav se je v javnosti sprva razširilo takšno prepričanje, ampak zaustavitev vseh tistih, ki niso mogli dokumentirati, da je njihov odhod v skladu s predpisi vojaških zakonov.<sup>19</sup> Ker pa so bile pri tem popol- noma spregledane objektivne eksistencialne potrebe tistih, ki so se (čeprav brez ustreznega dovoljenja) podajali v tujino, je bila z njim dejansko omejena svoboda izseljevanja, se pravi eno izmed osnovnih ustavnih načel.<sup>20</sup>

Osnovni problem na poti regulacije izseljenskega vprašanja je bila oprede- litev pojava, ali z drugimi besedami, določitev problematike, ki naj jo pravo obrav- nava. Odgovori na to vprašanje so bili v posameznih državah različni, tako da se je

<sup>18</sup> A. Kalc, "Prekoocensko izseljevanje skozi Trst 1903-1914", *Zgodovinski časopis*, 46, 1992/4, str. 491 in sl.

<sup>19</sup> "L'Emigrazione", *Osservatore Triestino*, 30.4.1914.

<sup>20</sup> H. Chmelar, *Höhepunkte der österreichischen Auswanderung aus den im Reichsrat vertre- tenen Königsreichen und Ländern in den Jahren 1950-1914*, Wien 1974, str. 152-159.

definicija pojma izseljenec pojavljala v bolj ali manj širokih in na podlagi različnih kriterijev opredeljenih variantah, ki so se v času seveda tudi spreminjale v skladu z razmerami in novimi potrebami. Za madžarski izseljenski zakon je bil na primer izseljenec tisti, ki se je podajal v tujino zaradi "trajnega zaslužka", z izjemo določenih poklicev, če je šlo za manj kot enoletno bivanje v evropskih deželah. Španski zakon se je nanašal na tiste, ki so zapuščali domovino in se selili v Ameriko, Azijo ali Avstralijo s plačanim ali neplačanim ladijskim prevozom v 3. ali temu enakovrednem potovalnem razredu. Podobno se je tudi italijanski zakon iz leta 1901 omejeval le na definicijo prekomorskega izseljenca. V smislu tega zakona je bil izseljenec tisti državljan, ki se je v 3. ali temu enakovrednem potovalnem razredu podajal v dežele onkraj Sueškega prekopa in Gibraltarske ožine, z izjemo italijanskih kolonij in protektoratov ter evropskih dežel. Ni pa štel za izseljence in torej jemal pod zaščito potnikov, če med njimi na ladji ni bilo vsaj 50 italijanskih državljanov. To je bila v drugih besedah meja (značilna tudi za angleško zakonodajo), nad katero so ladjo šteli za izseljensko in je bila avtomatično podvržena vsem izseljenskim zakonskim predpisom. Z dopolnilnim zakonom leta 1913 so definicijo razširili na prekomorske potnike višjih potovalnih razredov, ki so odhajali opravljat fizična dela, se ukvarjat z drobno trgovino ali z namenom, da se pridružijo družinskim članom. Podobno kot madžarski zakon so tudi avstrijski zakonski onstuki iz let 1904, 1908 in 1913 opredeljevali izseljenca na podlagi namenov odhoda v tujino, in sicer, da "si tam poišče sredstva za preživetje", in v tem smislu je izraz pojmoval tudi zakon iz leta 1897 o kazenskih določbah v zvezi z odpravljanjem izseljencev.<sup>21</sup> V drugih državah, kot v Nemčiji, Belgiji in Švici, pa definicija izseljenca iz špekulativnih razlogov ni bila izražena v zakonskem besedilu oziroma je bil ta pojem nakazan le v implicitni obliki, kot na primer v angleškem zakonu, v katerem je bil izseljenec zajet v kategoriji t.i. medpalubnega potnika (ang. *steerage passenger*, nem. *Zwischendeckpassagier*).<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Problematika definicije izseljenca v Avstriji je sicer dokaj zapletena, glede na to, da je okrog nje vladala precejšnja zmeda. Temu je pripomoglo nejasno razlikovanje med pojmom v smislu varstvenega prava. Prim.: "Zum Begriffe der Auswanderung im Sinne des Auswanderungsgesetzes vom 21. Jänner 1897, RGBI. Nr. 27", v: *Österreichische Rechtssprechung in Strafsachen. Entscheidungen des k. k. Obersten Gerichts- und Kassationshofes*, ed. von der Redaktion der Österreichischen Zeitschrift für Strafrecht, 4, 1913, str. 125-131; H. Chmelar, cit., str. 14 in sl.

<sup>22</sup> Podrobnejši pregled zakonskih opredelitev pojma izseljenca v F. R. von Srbik, *Die Auswanderungsgesetzgebung. I. Die Grundzüge der wichtigsten Europäischen Auswanderungsgesetze*, Wien 1911, str. 1-5.

V zvezi s problemom definicije zakonskega okvira se je postavljalo tudi vprašanje sezonskega izseljevanja, pri čemer je bilo mišljeno kontinentalno, čeprav ni šlo za sinonima, če pomislimo na dokaj močne vsakoletne selitve agrarnih delavcev iz nekaterih držav v Južno Ameriko, kamor so se podajali na sezonsko delo izkoriščajoč razliko v letnih časih. Kot je razvidno, so nekatere definicije upoštevale izseljence v širšem smislu, druge so se osredotočale izključno na čezoceanskega izseljenca. Ne glede na to so nekateri zakoni vsebovali v samem besedilu ali v pravnih posebnih in izrecnih predpisih, ki so se nanašali na sezonsko oziroma kontinentalno izseljevanje, drugi so pogojno dopuščali možnost razširitve svoje zaščite na ti dve kategoriji. Dejstvo pa je, da so bile v glavnem norme ustrojene po meri čezoceanskega izseljevanja. To zaradi objektivno večjih nevarnosti, ki jim je šel čezoceanski izseljenec naproti, saj je na prehodu z ene celine na drugo, ko je bil popolnoma odvisen od tretjih oseb in življenjskih pogojev na ladajah, tvegala poleg goljufij samo življenje, zdravje, osebno svobodo, možnost povratka v domovino in podobno.

Kontinentalni izseljenec je bil na svojih poteh bolj odvisen od samega sebe, za njegov prehod od doma v delovna središča ni bilo velikih ladjarskih interesov, ki so jih države ravno tako, pravzaprav še bolj ščitile kot izseljenca, tudi z oblikovanjem zaščitne izseljenske zakonodaje v prid nacionalnemu ladjarstvu. Območja, na katera se je kontinentalni izseljenec podajal, praviloma niso bila tako oddaljena in navadno se je pri svojih premikih držal že utečenih selitvenih kanalov, ki so nastajali pod vplivom delovnega tržišča in v skladu s poklicno tipologijo selitvenih tokov. Sezonski značaj je izseljencem omogočal preverjanje delovnih pogojev in morebitno iskanje ugodnejših možnosti, skupinsko organizirano odhajanje na prej dodeljena delovišča in vnaprejšnje definiranje delovnih pogojev z delodajalcem. Na nekaterih področjih (npr. v gradbeništvu) je delovna sila z osnovnejšimi oblikami podjetništva neposredno prevzemala dela, še pogosteje pa je odhajala na sezonsko delo na pobudo domačih podjetnikov, ki so širili svoje posle v tujino. Nenazadnje je za sezonskega izseljenca konec sezone pomenil tudi konec neugodnih razmer in morebitnih zlorab in naslednje leto si je lahko skušal poiskati boljše delovne in življenjske pogoje. Čezoceanska izselitev je skrivala večje število neznanek in potencialnih pasti, ki jim izseljenec sam in brez ustreznega varstva ni mogel biti kos. Težnje po diferenciranem odnosu do čezoceanskega oziroma sezonskega ali kontinentalnega izseljevanja so bile tako zelo jasne in so se kazale tudi na terminološki

ravni, kot na primer v Italiji, kjer je tudi statistika (vsaj do leta 1904) ločevala "pravo" izseljevanje (*emigrazione propria*) od "nepravega" (*emigrazione impropria*).

Podcenjevanje in zanemarjanje sezonskega oziroma kontinentalnega izseljevanja v razpravah in zakonskih zaščitnih prizadevanjih vsekakor nista bila upravičena, če upoštevamo težave in zlorabe, ki so spremljale tudi tovrstno obliko selitev in ki jim delavska zakonodaja, bodisi zaradi normativnih lukenj bodisi zaradi pomanjkljivega izvajanja, ni uspela kljubovati. Pri organiziranju in usmerjanju delovne sile so jo posredniki in podjetniki podrejali lastnim koristim s pomočjo protekcije in raznih oblik odvisnosti, ji odjedali zaslužek s provizijami za posredovanje, najemninami za stanovanja in prehrano, ji preprečevali iskanje boljših pogojev in jo odvrčali od upiranja s samovoljnim izplačevanjem mezd, ovajanjem policijskim oblastem in podobno; izkoriščanje podplačane ženske in otroške delovne sile je bilo na dnevnem redu in delovne (zlasti v opekarnah) ter stanovanjske razmere so bile nemalokrat nečloveške. Da bi ne ostali brez zaslužka, so sami sezonce težili k nelojalnim oblikam konkurence s sprejemanjem nižjih mezd in s stavkokaštvom, zaradi česar so prihajali v spor z lokalnim delavstvom. Vidna pa je bila tudi moralna dekadenca zlasti najpreprostejšega dela delavstva, ki je bil tudi najbolj podvržen špekulacijam. To so bili osnovni problemi sezonskega izseljevanja, v prid katerega so se dvigale vse glasnejše zahteve po poseganju države. V Italiji so leta 1904 priredili celo nacionalni posvet o začasnem izseljevanju (*Congresso nazionale dell'emigrazione temporanea*), in sicer v Vidmu, glavnem mestu Furlanije, ki je bila pravi epicenter italijanske sezonske emigracije. Dokazano je bilo, da gre za svojevrstno problematiko, ki je ni mogoče enačiti s čezoceanskim izseljenskim pojavom ter jo ustrezno reglementirati v kontekstu čezmorske izseljenske zakonodaje.<sup>23</sup>

Če so norme v prid sezonskim izseljencem ostajale v najboljšem primeru kot nekak privešek izseljenskih zaščitnih zakonov, so ti načeloma jemali pod svoje varstvo tako domače kot tuje državljane, ki so potovali skozi državno ozemlje oziroma pristanišča. Svoboda izseljevanja je bila v nekaterih zakonskih besedilih izrecno poudarjena, medtem ko je bil drugod ta princip mišljen kot samoumeven, ker so ga, kot že rečeno, določali temeljni državni zakoni ali ustavni akti. Omejitve svobode

<sup>23</sup> Prim. F. Micelli, "*L'emigrazione temporanea del Friuli* di G. Cosattini", v G. Cosattini, *L'emigrazione temporanea del Friuli* (ponatis originala iz leta 1903), Udine 1983, str. XII in sl.; G. Cosattini, cit., str. 60 in sl.; A. Lazzarini, *Campagne venete ed emigrazione di massa (1866-1900)*, Vicenza 1981, str. 246-247.

so se nanašale, kot rečeno, na vojaške obveznike (za te so obstajale le pogojne možnosti izstopanja iz države, o katerih so odločali vojaški organi, včasih proti plačilu kavcije), pa tudi na mladoletne, na tiste, ki so bili podvrženi kazenskim ali policijskim postopkom, ki jim je izselitev prepovedovala zakonodaja države, v katero so bili namenjeni, na starše, ki so puščali doma nepreskrbljene mladoletne otroke in podobno. Skoraj vse zakonodaje so nadalje vladam kot skrajno obliko omejevanja izseljenske svobode dopuščale možnost prepovedi izseljevanja v države, kjer življenjske razmere niso bile dovolj varne. Posebej omembe vreden pridržek pa je glede svobode izseljevanja vseboval ogrski zakon iz leta 1909, ki je ob prekomernem odhajanju vojaških obveznikov omogočal celo prepoved izseljevanja vseh oseb v vojaškoobvezni starosti na celotnem državnem ozemlju in je zaradi tega veljal za najbolj restriktivno ureditev izseljenstva svojega časa.<sup>24</sup>

O srednji sklop norm, ki so urejale potek izselitve, so tvorila določila o položaju in dejavnosti ustanov, ki so se ukvarjale s t.i. izseljenskimi posli (odpravljanjem in prevažanjem izseljencev). Osnovni skupni imenovalac izseljenskih zakonodaj je bilo koncesioniranje omenjenih dejavnosti, s čimer so si države zagotavljale neposredno poseganje v problematiko in nadzorovanje k temu poslu pripuščenih podjetij. Z vladno koncesijo so ladjarske družbe pridobile pravico do tovrstne dejavnosti na določenem državnem ozemlju. Koncesioniranje, brez katerega je bilo vsakršno poslovanje prepovedano, je bilo podvrženo bolj ali manj strogim pogojem, ki so bili ponekod vezani na jamstva o razpolaganju s primernim ladjevjem in o sposobnosti opravljanja transportne službe (švicarski zakon), drugod, kot npr. v nemškem zakonu, na domača podjetja oziroma podjetja z domicilom na nemškem državnem ozemlju. Najstrožji v tem smislu je bil zopet ogrski zakon, ki je pripuščal k poslovanju le domača podjetja oziroma tista, v katerih so domača podjetja nastopala z večinsko soudeležbo. Za inozemske ustanove so veljali posebni jamstveni predpisi. Večina zakonodaj je zahtevala, da vzpostavijo v državi svoje odgovorno predstavništvo, s čimer je ustanova prehajala pod polno državno jurisdikcijo. Nekatere ureditve so določale posebne pogoje za prevažanje izseljencev s subvencioniranim potovanjem (ker je tovrstno izseljevanje praviloma potekalo na osnovi posebnih meddržavnih pogodb). Le nizozemski zakon ni predvideval koncesije za ladjarske ustanove, izhajajoč iz dejstva, da je šlo na Nizozemskem v veliki večini za tranzitni izseljenski promet, ki se je odvijal na podlagi potovalnih pogodb, sklenje-

<sup>24</sup> F. R. von Srbik, cit., str. 6-12.

nih na tujem.<sup>25</sup> V Avstriji so bile tuje koncesionirane družbe dolžne odpreti generalno predstavništvo na Dunaju, nakar so lahko vzpostavile podružnice oziroma posredovalnice v deželnih glavnih mestih. Le domači družbi Austro-Americani je koncesija dovoljevala imeti agente v vsaki avstrijski občini.<sup>26</sup> Ogrska ureditev pa je bila tudi na tem področju izredno stroga in je poleg predstavništva v prestolnici šele na podlagi dodatnih ministrskih pooblastil dopuščala odprtje birojev v nacionalnih pristaniščih in nekaterih obmejnih železniških postajah.

Trajanje koncesije je bilo od zakonodaje do zakonodaje zelo različno, podelitev je predvidevala vplačilo kavcije in raznih pristojbin kot tudi možnost ukinitve. Koncesija je bila v nekaterih ureditvah vezana na posamezno ladjo, pri drugih, kot v primeru Nemčije, na določene priseljenske dežele oziroma določena priseljenska pristanišča. Take določbe in samo koncesioniranje te ali one družbe so vladam dopuščale možnost vplivanja na usmeritev izseljenskih tokov v skladu z boljšimi jamstvi za varnost izseljencev, ustrojene so bile v prid interesom lastnega ladjarstva, pristanišč in krepitve pomorskega in trgovskega prometa, nenazadnje pa, kot bomo videli, tudi v funkciji splošnih državnih in nacionalnih interesov na tujem.

Koncesiji je bilo podvrženo tudi poslovanje agentov, za katere uporabljajo posamezne zakonodaje različne nazive oziroma definicije, mišljene pa so ustanove, ki se ukvarjajo z odpravljanjem potnikov – izseljencev v sodelovanju s koncesioniranimi transportnimi podjetji. Težnja k vključevanju tovrstnih poslov med koncesionirane dejavnosti je bila prisotna že od samih začetkov razvoja zaščitne izseljenske zakonodaje, čeprav sprva ni uživala polnega odobravanja, ker je uvedba s strani države pooblaščenih in pravno definiranih poslovalnic spodbujevalno vplivala na izseljevanje. Vendar je bilo po drugi strani jasno, da odpravljanja izseljencev, ki je rado presegalo legalne meje in se spreminjalo v pravo podžiganje k izseljevanju, ni bilo mogoče prepuščati osebkom brez ustreznega pravnega in drugega znanja, ki so se posla lotevali bolj ali manj improvizirano in z namenom, da od svojih uslug čimveč iztržijo. Jamstva v prid izseljencu so bila neprimerno večja, če se je lahko posluževal državno priznanih in nadzorovanih poslovnih ustanov.

<sup>25</sup> A. Sartorius von Waltershausen, cit., str. 112.

<sup>26</sup> R. Riedl, *Die Organisation der Auswanderung in Österreich. Bericht über die vorläufige Ergebnisse der im k. k. Handelsministerium durchgeführten Untersuchung*, Wien 1913, str. 64; *Austro-Americana. Prospetto per passeggeri di terza classe*, Trieste, brez datuma, str. 3.

Ureditev agenturnega poslovanja je bila vsekakor od primera do primera precej različna. Tako je španski zakon izključeval možnost obstoja agenta kot samostojnega posredniškega lika z lastno licenco in koncesionirane ladjarske ustanove so smele sklepati posle le neposredno z izseljencem oziroma preko izrecno imenovanih konsignatarjev. Podobno je veljalo na Ogrskem, kjer se je z odpravljanem izseljencev lahko ukvarjalo le prej omenjeno, dokaj omejeno število neposrednih poslovalnic transportnega podjetja, ki ni smelo pooblaščati ali delegirati tretjih, pravno samostojnih posrednikov. Drugod so bili ti dovoljeni, čeprav so se po juridičnem položaju med sabo precej razlikovali. Ne glede na to in na stopnjo odgovornosti so za poslovanje potrebovali koncesijo, za katero je bilo v večini primerov med pogoji državljanstvo. Navadno je bila omejena na določeno območje, predvidevala je kavcijo (razen če agenti niso poslovali pod neposredno odgovornostjo ladjarja) in seveda možnost preklica s strani oblasti.

Z zagotavljanjem svobode izseljevanja kot osnovne državljanske pravice je liberalna država bila dolžna tudi skrbeti, da se tega načela ne zlorablja, ampak da se ga posluži državljan sam po lastni volji in presoji in brez zavajajočih vplivov. Od tod soglasna prepoved kakršnekoli direktne ali indirektno oblike propagiranja izseljevanja. Prepovedani so bili oglasi v javnih občilih, razpečevanje propagandnih prospektov, razobešanje plakatov in širjenje drugega gradiva, ki bi kakorkoli lahko navajalo k izseljenskemu koraku. Poslovanje ladjarskih podjetij in agentur se je moralo omejevati izključno na informacije in operacije pravno-gospodarskega in organizacijskega značaja v zvezi s potovanjem kot takim. To so smele opravljati le po zakonu predvidene poslovalnice, ki so svoje posle smele sklepati le v lastnih poslovnih prostorih. Mnoge zakonske ureditve so v podkrepitev teh načel izrecno prepovedovale posluževanje tretjih posredovalnih oseb v stikih z izseljencem in nekatere so celo predpisovale, da morajo to biti le redno zaposlene in plačane osebe, ki nikakor niso soudeležene pri poslu in njihov osebni zaslužek ni odvisen od števila odpravljenih potnikov.

Informiranje o možnostih in pogojih izseljevanja, o gospodarskih ter drugih razmerah v priseljenjskih državah so zakonodaje zaupale namenskimi službam. Te so bile lahko državne značaja, kot npr. v Italiji (v okviru Komisariata za izseljensko), Belgiji (zunanje ministrstvo) in na Madžarskem (notranje ministrstvo), zasebne značaja, kot v Veliki Britaniji in Nemčiji (kolonialne družbe), ali mešane. Zasebne ustanove so vsekakor operirale v tesnem sodelovanju z državnimi organi in



pogostokrat z državnimi subvencijami, kot je bila to v Nemčiji od leta 1902 *Zentralauskunftsstelle für Auswanderer*. V Avstriji je slonela informacijska služba na misijah in konzulatih, ki so prek zunanjega ministrstva pošiljali poročila o delovnih in življenjskih razmerah ter pravnih pogojih za priseljevanje notranjemu ministru, to pa dalje na občine, kjer so bile na voljo interesentom.<sup>27</sup> Informacije so delili tudi konzulati sami, s posebnim pooblastilom pa tudi ladjarske agencije in posredovalnice, vendar omejujoč se na splošnokoristne podatke.

Osnova razmerja med izseljencem in transportnim podjetjem je bila obvezna pismena transportna pogodba (oziroma vozovnica z navedenimi pogodbenimi pogoji), ki je predstavljala jamstvo za zaščito izseljenca pred zlorabami. Princip tržnega pogajanja so pri tem omejevale številne določbe (do tega je sicer prišlo ponekod z zamudo, kot na primer v Italiji, kjer je bila pogodba do zakona iz leta 1901 čisto privatna zadeva in je država intervenirala le na poziv enega izmed pogodbenikov): prevoznik je bil dolžan najprej nuditi točne in objektivne informacije o pogojih transporta, prevzeti in preskrbovati potnika s hrano in vsem potrebnim ter mu zagotoviti brezplačno zdravniško nego od izhodiščnega do končnega pristanišča, pogojno (v primeru odložitve odhoda in drugih zamud) pa tudi pred vkrcanjem in po izkrcanju; ne glede na morebitne ovire med potovanjem je bil dolžan potnika pripeljati do domeničenega cilja oziroma poskrbeti za njegovo repatriacijo, mu v primeru objektivnih neprilik (bolezni in podobnega) ali predolgih zamud pri odhodu povrniti plačani denar in mu omogočiti brezplačno vrnitev domov. Vse to, kot tudi zavarovalnina proti nesreči (sicer samo za družinske poglavarje) in poškodbi ter izgubi prtljage, je bilo vštetu v ceni vozovnice in prevoznik ni smel za nobeno uslugo zahtevati dodatnega plačila. Ladjar je odgovarjal za zavrnitev izseljenca v priseljenjskih pristaniščih, če je do tega prišlo zaradi nespoštovanja predpisov za vstop v državo. Za razreševanje sporov med izseljencem in prevoznikom oziroma agentom so bila ponekod predvidena raziščišča: v tujini je arbitražna vloga pripadala konzulom, v domovini nadzornim oziroma raziščišnim komisijam.

Posamezne zakonodaje so vsebovale še razne druge določbe o specifičnih aspektih, vsem pa so bili skupni predpisi o ustreznosti plovil (za gradbene in tehnične značilnosti so v glavnem veljale pomorske uredbe), zdravniški službi, prehrani in ostali preskrbi, življenjskih pogojih in varstvu potnikov med potovanjem ter o

<sup>27</sup> *Ernst Mayrhofer's Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst*, II. Band, V. Auslage, Wien 1896, str. 947.

oblastveni strukturi, pristojni za izseljensko problematiko, ki je imela izvršne organe (komisarje, inšpektorje, zdravniško in pomožno osebje v domovini, na ladjah in v priseljskih deželah), nadzorstvene in svetovalne organe. Tudi glede tega so se ureditve precej razlikovale in predvidevale od zelo "lahkih" struktur, opirajočih se na že obstoječe figure in urade, do nalašč izoblikovanih organov. Na tem področju je bila na prvem mestu Italija, kjer je v okviru zunanjega ministrstva deloval Izseljenski komisariat z artikulirano strukturo, ki je segala do občinske ravni in pokrivala problematiko v vseh njenih aspektih. Na tujem so varstveno službo za izseljence opravljali konzularni organi, ki so jim nekatere zakonodaje nalagale tudi druge naloge, razen informacijskih največ v zvezi z odpošiljanjem denarnih prihrankov, s problematiko vojaškoobveznih oseb in izseljenske statistike. Za financiranje oblastvenega aparata in službe so ponekod zakonodaje določale ustanovitev izseljenskih fondov, ki so jih napajale državne dotacije, razne zasebne in javne donacije, denar od kavcij za koncesije, od glob in davka na izdane vozovnice. Sredstva so nadalje služila za repatriacije državljanov na državne stroške, za organizacijo delovnih poslovalnic v tujini, podpore in podobne socialne posege.

Najbolj izpopolnjene zakonske ureditve so v sklopu skrbstvenih predpisov predvidevale službo za polog in pošiljanje denarnih prihrankov v domovino v sodelovanju z namensko koncesioniranimi bančnimi zavodi. Večina zakonov je vsebovala tudi predpise o zbiranju statističnih podatkov o izseljenskem gibanju, zaradi česar so bile ladjarske ustanove in tudi agenturne poslovalnice dolžne voditi poimenske evidence odpravljenih oziroma prepeljanih potnikov z bolj ali manj bogatimi osebnimi podatki. Nominalne evidence so služile tudi nadzоровanju izseljenskega prometa in so jih izročali pristojnemu nadzorstvenemu oziroma, kjer je bil zakonski režim strožji kot na Ogrskem, pa po več organom (policijskim, konzularnim) v izhodnih in vstopnih pristaniščih. Vse ureditve so končno seveda prinašale še kazenske predpise.<sup>28</sup>

Izseljenska zakonodaja, ki se je razvila v teku 19. stoletja, je bila v glavnem policijsko-varstvenega značaja. To so bila pravila, ki naj bi zajamčila kolikor toliko dostojen potek izseljenskega procesa pod budnim nadzorstvom države, ki je skrbelo za preventivno odpravljanje zlorab in kaznovanje kršiteljev reda ter izseljencu

<sup>28</sup> Za podroben globalni primerjalni prikaz opisane problematike glej F. R. von Srbik, cit.; Razlage osrednjih predpisnih sklopov v A. Sartorius von Waltershausen, cit., E. Philippovich von Philippsberg, cit., G. Meyer, cit.; "Emigrazione", v *Enciclopedia del Diritto*, cit.

nudila pravne in institucionalne oporne točke pri uveljavljanju svoje temeljne svobščine. Taka zasnova je bila izraz težnje po nevtralnem stališču v odnosu do izbire izseljenskega cilja s strani državljana. Na teoretični in tudi politični ravni pa je ves čas tekla živahna razprava o tem, kako naj se država vede oziroma kje so meje njenega poseganja v izseljenske procese, in proti koncu stoletja so nekatere zakonodaje začele presegati policijsko-varstvene okvire in odražati prehajanje k pozitivni izseljenski politiki. Izhodišče je še vedno ostajalo načelo, da je izseljevanje sicer svobodno, a mu država ne sme izkazovati naklonjenosti in še manj ga spodbujati; če pa pojav že sam po sebi obstaja in se mu ni mogoče izogniti, zakaj ga ne bi aktivneje izkoristili v prid državi? Država naj torej prevzame vlogo usmerjevalca svojega izseljenstva in v sodelovanju z zasebnimi ustanovami za kolonizacijo omogoči oblikovanje velikih, strujenih in nacionalno zavednih ter z domovino tesno povezanih skupnosti v priseljenjskih deželah, v korist narodnogospodarskih interesov in krepite nacionalne moči na svetovnem prizorišču. Pomisleki o pravilnosti takega poseganja države so bili brezpredmetni, ker je šlo za uveljavljanje večje koristi, kot če so izseljence pri izbiri cilja prepuščali njihovi presoji.<sup>29</sup>

Poskusi pozitivne izseljenske politike so se sicer pojavili že veliko prej, a so se do neke mere obnesli samo, ko je šlo za naseljevanje v deželah, ki so spadale v kolonialni okvir izseljenskih držav, kot na primer angleško izseljevanje v Avstralijo. V Angliji je industrijska kriza sredi dvajsetih let, poleg spontanega izseljevanja, zlasti v ZDA, spodbujala tudi zamisli o usmerjevanju tokov proti angleškim kolonijam. Prve avstralske in novozelandske izkušnje na podlagi t.i. Wakefieldovega kolonizacijskega sistema, ki je slonel na zasebni iniciativi, so pokazale, da je vodenje izseljevanje lahko uspešno le ob podpori in soudeležbi države.<sup>30</sup> Prizadevanja za organizirano kolonizacijo so bila tudi drugod po Evropi dokaj močna, še posebno v nemških državah, kjer je nastalo veliko ustanov za kolonizacijo in kjer so se v štiri-desetih in petdesetih letih tudi vlade vse bolj zavzemale za kolonizacijske projekte. Vendar so poskusi prej ali slej večinoma propadli, ker države zaradi zunanjepolitične šibkosti niso uspele zaščititi svojih izseljencev pred zlorabami, ki so jim bili podvrženi v (zlasti južnoameriških) priseljenjskih deželah, in tudi "nemštvo" relativno majhnih izseljenskih skupnosti je v morju latinskega sveta kmalu opešalo.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> E. Philippovich von Plilippsberg, cit., str. 81.

<sup>30</sup> Ibidem, str. 94-95.

<sup>31</sup> Ibidem, str. 86-88.

V drugi polovici 19. stoletja pa so se evropske države večinoma odrekale vmešavanju v usmerjanje izseljenskih tokov, dokler niso zaradi notranjih in zunanjepolitičnih interesov težnje po aktivnejšem zadržanju začele zopet postajati aktualne. V desetletju pred prvo svetovno vojno se je v številnih državah priznavalo potrebo po "nadaljnjih naloga" v odnosu do izseljenstva, poleg zaščitnih in varstvenih dolžnosti, in med temi je bila tudi Avstrija, kot nam priča takratna bogata literatura o izseljenskem vprašanju. Med prvimi je stopila na pot pozitivne izseljenske politike Belgija z zakonskimi predpisi iz leta 1890. Najodločnejši korak v tej smeri pa je storila Nemčija z uvedbo načela o t.i. specializaciji izseljenstva (*Spezialisierungsprinzip*). Nemški izseljenski zakon iz leta 1897 je namreč vseboval določbe, ki so vladi dopuščale možnost usmerjanja izseljenskih tokov z dodeljevanjem koncesije za prevažanje izseljencev določenim družbam in za določene dežele. Za tem je stala želja po odtegnitvi takrat sicer že upadajočega nemškega izseljevanja od severnoameriškega cilja, kjer je bil nemški element podvržen hitrejši integraciji in asimilaciji, ter njegovi preusmeritvi proti južnemu delu kontinenta. Pričakovalo se je, da bo tukajšnje "nemštvo" ustvarilo tržišče za proizvode iz domovine in hkrati delovalo v prid nemškemu gospodarskemu prodiranju v večinoma še nerazviti južnoameriški kontinent. Zakon je zaradi določil o specializaciji postal tarča hudih kritik, ker je interesente za izselitev prikrajšal za objektivno informiranje in svetovanje ter jih pri izbiri cilja podrejal vplivom in interesom države oziroma zasebnih ustanov, ki jim je vlada zaupala vodenje izseljevanja in kolonizacije.<sup>32</sup>

Poleg angleške zakonodaje, ki je bila zaradi kolonialnega konteksta z aplikativnega vidika nekoliko stvar zase, je pravne elemente pozitivne izseljenske politike vseboval tudi italijanski zakon iz leta 1901, ki je poleg t.i. spontanega izseljenstva (ki je odhajalo na svoje stroške in brez vsakršne domene ali vnaprejšnje obveze) predvideval možnost subvencioniranega (npr. v obliki predplačanega prevoza, raznih ugodnosti v zvezi z najemanjem zemljišč in podobno) in rekrutiranega izseljevanja (z delovno pogodbo ali obljubo). Organizacijo in odpravljanje teh vrst emigrantov pa je podredil posebnemu vladnemu pooblastilu in torej vladnemu vplivu.<sup>33</sup> Usmerjanju tokov sta lahko služila tudi državni upravni izseljenski aparat in informacijska služba, čeprav ne po nemškem principu, ki je predvideval usmerjevanje proti "zaželenim" ciljem, temveč v negativnem smislu. S pomočjo informacijske službe je namreč vlada odvrčala izseljence od "nevarnih" in hkrati (čeprav neurad-

<sup>32</sup> Ibidem, str. 111-112; R. Langbein - W. Henning, cit., str. 300.

<sup>33</sup> Prim. "Emigrazione", v *Enciclopedia del Diritto*, cit., str. 835.

no) od "nezaželenih" ciljev. Na to pot je italijanski vodilni politični razred stopil že po nesrečnih afriških kolonialnih izkušnjah, na katere je sprva stavil za reševanje težkega kmečkega vprašanja, in neuspela prizadevanja za vzpostavljanje umetnih kolonij raje zamenjal z (nič manj kolonialno pogojeno) politiko usmerjevanja spontanega izseljenstva proti Latinski Ameriki.<sup>34</sup> Če je v nemškem primeru model specializacije obrodil določene sadove, pa so bile koristi italijanske usmerjevalne politike proti latinskoameriškim deželam vse prej kot razveseljive, zaradi strukturnih značilnosti izseljenstva (sestavljene pretežno iz najnižje delovne sile brez lastnih sredstev), nezadostne investicijske politike italijanskega kapitala in šibke iniciative italijanskega podjetništva.<sup>35</sup> Prihajalo je celo do paradoksalnih učinkov, kot na primer konkurence izseljenskih z domačimi vinogradniki in posledičnega upadanja italijanskega vinskega izvoza v Južno Ameriko.

Druge države, ki so sledile načelu narodnogospodarski in politični koristi podrejene izseljenske politike, niso vnašale v zakonodajo namenskih pozitivnih direktiv. Za uresničevanje cilja so se nagibale raje k potenciranju informacijske službe, razvijanju ustreznih upravnih struktur in ustanov v priseljenskih deželah, ki naj zagotovijo priseljencem čimboljše zaslombo za uspešno družbenogospodarsko rast in hkrati ohranjanje vezi z domovino. Podobni pogledi so prevladovali tudi v Avstriji, kjer sta se v prizadevanjih za prehod od izključno policijske k širši in organizirani ureditvi problematike upoštevali kot posebni nalogi tudi organizacija in usmerjevanje domačega izseljenstva preko domačih pristanišč (t.i. nacionalizacija izseljenstva). Tako je J. Buzek, eden najuglednejših razpravljalcev o izseljenskem vprašanju, imel načelo o specializaciji za nepotrebno in zagovarjal predvsem skupno angažiranost države in zasebnih ustanov (t.j. obeh avstrijskih kolonialnih družb ter Rafaelove družbe) za gojenje domovinskega čuta v avstrijskih skupnostih na tujem in preprečevanje njihovega odtujevanja.<sup>36</sup> Vedeti pa je treba, da so avstrijski tokovi težili že sami po sebi v "pravo" smer, to je v Severno Ameriko, če upoštevamo, da je izseljenstvo zaradi svojih strukturnih značilnosti lahko narodnemu gospodarstvu najboljše služilo v vlogi "proizvajalca" težke valute. Glede južnoameriških ciljev pa je v državnih krogih prevladovala skepsa, ker od izseljencev ni bilo mogoče pričati

<sup>34</sup> G. Dore, *La democrazia italiana e l'emigrazione in America*, Brescia 1964, str. 70-71.

<sup>35</sup> E. Sori, cit., str. 129-130.

<sup>36</sup> J. Buzek, "Das Auswanderungsproblem und die Regelung des Auswanderungswesens in Österreich", *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, 10 (1901), II. Teil, str. 553 in sl.; F. Schmid, cit., str. 379-380; Frhr. von Call, cit., 116-117.

kovati dovolj močne gospodarske uveljavitve, da bi lahko vplivali na trgovske izmenjave, ki jih vrh vsega sama Avstrija ni imela s čim napajati. Usmerjevalni posegi pa bi prišli v poštev pri kontinentalnem izseljevanju in predvsem za naseljevanje v Bosni in Hercegovini, kjer naj bi "snažne avstrijske nacionalne sile" utrdile etnično strukturo in domovinsko zavest prebivalstva. Avstro-ogrska kolonialna družba je nadalje nakazovala uporabo usmerjevalnega principa za "ustvarjanje" čezoceanskega sezonskega izseljevanja kot integrativnega gospodarskega resurza na depresivnih agrarnih območjih.<sup>37</sup>

Če naj se na koncu povrnemo k osnovni in prevladujoči nalogi liberalne izseljenske zakonodaje, torej k zaščiti in varstvu izseljenca, moremo reči, da so se z njenim razvojem pogoji izseljevanja bistveno spremenili. Izseljenec, ki je bil v prvi fazi množičnih selitvenih gibanj prepuščen milosti in nemilosti tistih, ki so se z njim okoriščali, in se je ob vseh težavah, s katerimi se je srečeval na svoji poti, lahko zanašal samo na lastne moči, je sedaj užival poseben status in pravno zaščito. K izboljšanju so seveda pripomogli še številni drugi faktorji, od tehnične revolucije do organizacijskega razvoja prevozov. Kljub temu pa je ostajala izselitev, še posebno tista v čezoceanske dežele, v marsičem negotova in večkrat tudi travmatična izkušnja, ki je čestokrat puščala za sabo trajne negativne posledice. Izseljenska zakonodaja je sicer odpravila najbolj grobe oblike izkoriščanja emigrantov, večinoma pa je probleme samo omilila. Poleg pomanjkljivega in neustreznega normiranja je na tako situacijo vplival med drugimi dejavniki tudi labilen psihološki položaj izseljenca. V očeh tistega, ki se je odločal, da si poišče zaslužka na tujem, je bila izselitev kot taka le obvezni začetni korak pri uresničevanju načrta. Zato je bil pripravljen med tem kratkim časom "prehoda" sprejeti marsikatero nevšečnost in ponižanje, še posebno, če mu je bila izselitev prepovedana in je domovino zapuščal na nezakonit način. Razen tega izseljenec mnogih svojih pravic enostavno ni poznal ali se zanje ni upal postaviti, kot zgovorno priča primer Italije, kjer je izseljenski zakon iz leta 1888 zagotavljal izseljencu v tožbah proti agentom in ladjarskim družbam privilegiran položaj. Posebno razsodišče, ki je tovrstne razprtije reševalo po hitrem postopku, pa je v prvih treh letih prejelo samo pet prijav.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> "Zielbewusste Politik", *Kolonial-Zeitung*, Wien, 1913/6.

<sup>38</sup> J. Buzek, cit., str. 578.

Za takim zadržanjem se je pri mnogih izseljencih skrival še en nezanemarljiv vzrok, in sicer nezaupljiv odnos do oblasti in države, ki je od svojih državljanov zahtevala vedno več, malo pa dajala v zameno. Sama izseljenska izbira je pomenila iskanje izhoda iz neugodne situacije, v kateri se je izseljenec prepoznaval tudi kot žrtev oblastvenih odgovornosti, država pa je tudi to možnost izhoda iz težav pogojevala z zvestobo in zadostitvijo vseh dolžnosti državljana do nje. Zakaj naj bi se torej ta zanašal nanjo, se opiral na njeno okorno birokracijo, ki je povsod prežala, da bi mu zapletla načrte, ko si je želel le dela v "radodarnejšem" okolju. Nezaupanje ali vsaj skepsa do uradnih ustanov se zrcali v statistikah, ki kažejo, kako malo interesentov za izselitev se je zglaševalo na državnih informacijskih uradih za izseljenstvo. Izseljenec se je obračal na takega ali drugačnega agenta, ne meneč se toliko za njegov pravni položaj in računajoč predvsem na recipročno interesno solidarnost, ki je obema omogočila (po legalni ali ilegalni poti) dosego zaželenega cilja. Na takih predpostavkah se je v brk zakonskim predpisom razrasla gosta mreža posrednikov. Na italijanskem polotoku se je ob koncu 19. stoletja z izseljenskimi posli ukvarjalo kakih 20.000 pravno priznanih agentov, ukinitvev izseljenskih agentur leta 1901 pa ni pomenila njihovega izginotja, temveč preprosto prehod v ilegalo.<sup>39</sup> Podobno je v Galiciji, najizrazitejšem avstrijskem izseljenskem območju, v desetletju pred prvo svetovno vojno delovalo po uradnih ocenah med pet in šest tisoč legalnih in ilegalnih agentov.<sup>40</sup> O značaju te organizacije v službi velikih ladjarskih koncernov priča tudi dejstvo, da je le majhen del avstrijskih izseljencev sklepal potovalne pogodbe na domačih tleh in da je večina prihajala v neposreden stik z uradnim predstavnikom paroplovnih družb (kot je edinole dopuščal zakon) šele v tujini, kjer se ni bilo treba več držati vojaških in drugih omejitvenih predpisov. Jasno je torej, da je posredniški aparat daleč presegal okvire, ki so mu jih vsiljevali zakonski predpisi, in da je v svojo strukturo vključeval širok krog akterjev, med katerimi ni manjkalo gostilničarjev, trgovcev, krajevnih veljakov, kot tudi ne upravnih uradnikov in zaupnikov ustanov, ki so bile zadolžene za varstvo izseljencev, ter samih izseljencev. Delo tega aparata, ki se je raztezal od izvornih do priseljenskih dežel, pa se ni omejevalo samo na odpravljanje izseljencev, ampak na celo vrsto dodatnih uslug, od organizacije potovanj v notranjost priseljenskih dežel, navezovanja stikov z delodajalci, usmerjanja v delovna središča, do menjave denarja in drugih, velikokrat

<sup>39</sup> E. Sori, cit., str. 308.

<sup>40</sup> A. Salz, "Auswanderung und Schiffahrt mit besonderer Berücksichtigung der österreichischen Verhältnisse", II. Teil, *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, Bd. 42, 1916-17, str. 877.

prepovedanih opravil, ki jim drugače ni bilo zadoščeno, a so prišla izseljencem še kako prav.<sup>41</sup> Ponekod so zato začeli dvomiti v upravičenost prepovedi izseljenskih agentur in videli boljše rešitev v njihovi vnovični uvedbi, da bi se lahko "izseljenski posli" odvijali ob belem dnevu. Kjer so to izkusili, pa so se soočali s prekomernim množenjem poslovalnic in večanjem njihove pogajalne moči v škodo izseljenca.<sup>42</sup>

Vse prej kot optimalni so bili nenazadnje pogoji v izseljenskih pristaniščih in na ladjah. Te so potnikom res nudile udobnejšo in hitrejšo prekooceansko plovo, vendar so vladale v nezadostno prezračeni, umetno razsvetljeni in nerazgreti medpalubnih prostorih, ki so sprejemali tudi do dva tisoč in več izseljencev, čestokrat bedne razmere. Do neke mere so jim pripomogli sami izseljenci s svojimi nezdravimi navadami in nespoštovanjem ladijskega reda.<sup>43</sup> Slabemu higienskemu in sanitarnemu stanju, najbolj žgočemu problemu med potovanjem, pa je bila v prvi vrsti vzrok neustrezna sanitarna zakonodaja, ki je bila v glavnem naravnana proti širjenju nalezljivih bolezni, ni pa zadoščala za ohranjanje zadovoljivega zdravstvenega stanja izseljencev. Izseljenske ladje se niso več spreminjale tako pogosto kot nekoč v plavajoče lazarete, vendar je ostajalo prekomorsko potovanje podobno prehodu skozi ozko grlo, kjer so se mešale najrazličnejše patološke situacije in ustvarjali pogoji za telesno opešanje.<sup>44</sup>

Končno je za take pogoje izseljevanja velik del odgovornosti padel na same državne oblasti, ki so zdravje, počutje in usodo izseljencev podrejele višjim interesom. Državni organi, zadolženi za upravljanje izseljenskih zadev, so bili pogostokrat v službi ladjarskega kapitala, kot zopet lepo kaže italijanski primer, kjer Komisarjat za izseljenstvo s svojim aparatom ni nastal in deloval kot neodvisen organ v funkciji izseljenske zaščite, temveč kot sredstvo kompromisa med izseljenskimi in

<sup>41</sup> Prim. R. F. Harney, "The Commerce of Migration", *Canadian Ethnic Studies*, Vol. IX, no. 1, 1977, str. 42-53.

<sup>42</sup> M. R. Ostuni, "Fonti e spunti di ricerca per la storia dell'emigrazione italiana", *Movimento operaio e socialista*, 1981/1-2, str. 136.

<sup>43</sup> Prim. C. Lupi, "Trenta giorni di macchiana a vapore. Appunti sul viaggio degli emigranti transoceanici", *Movimento operaio e socialista*, 1983/6, str. 467-480.

<sup>44</sup> Do takih zaključkov prihaja A. Molinari v študiji *Le navi di Lazzaro. Aspetti sanitari dell'emigrazione transoceanica italiana: il viaggio per mare*, Milano 1989, ki s pomočjo bogate zdravstvene dokumentacije dokazuje kvarne posledice bivanja na ladjah in teže zdravstvenih problemov v izseljenski izkušnji.



ladjarskimi interesi. In tudi izseljenske agencije niso bile odpravljene zaradi prevlade prosvetljenih pogledov na izseljensko vprašanje, temveč prej zaradi premoči ladjarskega lobija, ki si je na ta način zagotovil večji delež zaslužka, da ne govorimo o ohlapnem izvajanju predpisov kot obliki uravnavanja izseljenskega ventila in zagotavljanja socialnega miru.<sup>45</sup> Ob takem zadržanju države in politike, ki je še dodatno poudarjalo razkorak med nameni izseljenskega prava in dejanskim potencialom izseljenskih tokov, je lahko postal še tako dober in dodelan izseljenski zakon anahronističen. Posledice pa so v obliki materialnega pa tudi duševnega in fizičnega bremena težile samo izseljenca.

#### SUMMARY

### **OUTLINES OF THE DEVELOPMENT OF EMIGRATION LEGISLATION IN THE 19TH CENTURY AND UP TO WORLD WAR I**

*Aleksej Kalc*

*This paper is a short overview of the emigration legislation developed during the time of massive European migration movements from the first half of the 19th century onwards. Socio-economic and legal-philosophical backgrounds of the regulatory requirements are outlined, these representing a reflection of the changed attitude of the liberal state towards emigration in contrast to the absolutist social and political state, and the transition from the repressive treatment of the emigration phenomenon to a social and protectionist legal concept of the problem. At its outset, the work deals with the basic principle of this orientation – the freedom to emigrate. In accordance with liberal ideas, this had become one of the basic human rights which the citizen could exercise of his own free will and understanding, however it was limited by certain moral duties to the country, primarily military service. The full establishment of this right was achieved step by step as the*

---

<sup>45</sup> M. R. Ostuni, cit. str. 138.

*liberal modernisation of society prevailed, as well as the role emigration was accorded in the context of the socio-economic strategies of the ruling upper class and the flow of international capital.*

*The paper gives a chronological outline of the main legal interventions in individual countries from which people emigrated and some of the countries to which immigrants went, from the first humanitarian regulations with the aim of improving living conditions during ocean crossings and from the most inhumane abuse of emigrants to the general organisation of this problem as a complex field. Here, the difficult path of normative efforts becomes visible, efforts which were often disunited and in conflict with each other due to contrasting interests in the big emigration business, as for example in Germany where national unification placed emigration affairs under the responsibility of the federal legislation, but standardisation was still developed on the level of single confederate units until the federal emigration act was adopted in 1897. Special stress is given to the example of Austria which became one of the leading emigration sources towards the end of the 19th century but never received a true emigration act despite governmental and other regulatory plans. Its system was based on the absolutist repressive emigration patent from 1832, from which only those regulations remained in force which were not in contrast with the principle of freedom of emigration introduced by the constitutional act in 1867. Additional ministerial decrees and legal regulations issued by the police dealt with some specific aspects of the problem.*

*The legislation was mostly focused on trans-oceanic emigration and only exceptionally also on seasonal or continental emigration. The reason for this lies in the higher risks faced by trans-oceanic emigrants, and by that not only frauds and exploitation are implied but also dangers threatening the very lives of the emigrants, their health, personal freedom, the chance to return to their homeland and other risks, and not forgetting also the powerful interests of ship-owners and other economic interests which were protected by individual countries in this field. The neglect of seasonal and continental emigration was of course unjustified, as these two types of emigration also faced problems and required intervention as far as protection and organisation were concerned. In checking the content and the technical characteristics of the legislation, which forms the main part of the paper, the author deals in more detail with provisions on the dispatching and trans-oceanic transport of emigrants, with a special view on legal issues, forms of business and*

*the responsibility of shipping companies and agencies in relation to the emigrant. The problems of contracting out shipping companies and agents as a basis for monitoring their operation and as a guarantee for the emigrant's protection, rules of business in agencies which had to restrict themselves exclusively to services connected with travel and had no right to instigate emigration, closing transport contracts as instruments for the formation of the basic relationship between the emigrant and the company in charge of trans-oceanic transportation are also outlined. The paper also deals with operative authorities, competent in the field of emigration, their powers of patronage and their supervisory, informative and other roles.*

*Finally, the author outlines the development of some of the legislation, from that with a solely protectionist intention within the framework of a positive emigration policy to those which include legal directives which enabled the flow of national emigration to turn towards certain geographic goals. One of the latter was the principle of specialising emigration in the German law of 1897, which was intended to create dense and nationally aware German emigration colonies especially in the southern part of the American continent, all of this being in the interest of the German national economy and the spreading of German culture in the world. The paper ends with an evaluation of the effects of the legislation on the status of emigration, and outlines the weak points and the inadequacies of organisation which in the most part merely eased the problems instead of eliminating them. This was also partly due to the fact that the legislation was not intended only for the protection and safety of the emigrant, but was often a compromise between the emigrants' interests and the interests of economic and other spheres, and the fact that they were only loosely enforced thus making it possible even for the strictest provisions to become anachronistic.*