

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STVA21
VT09
Handledare: Sara Kalm

Illegala immigranter

En fallstudie av Italien

Sofia Karlsson
Caroline Johansson

Abstract

Denna uppsats är en fallstudie av Italien och hur staten försöker hantera den illegala immigrationen. Landet styrs av en högerregering som tar till allt hårdare tag mot illegala immigranter. Men trots denna restriktiva politik ökar den illegala invandringen. Kontrollen av illegala immigranter är ett högaktuellt problem, vilket vi här ämnar att utreda.

Vi utgår från gap-hypotesen som förklaring på skillnader mellan förd migrationspolitik och verkliga resultat. Fyra olika förklaringar på gap-hypotesen presenteras, som vart och ett appliceras på vårt empiriska material om fallet Italien. Dessa berör misslyckad policy, makrostrukturella förklaringar, politiska hinder och statens verkliga intentioner. Genom kvalitativ analys av redan publicerad forskning, drar vi slutsatsen om ett befintligt gap i Italien, som i olika grad kan förklaras utifrån använda teorier.

Nyckelord: fallstudie, immigration, Italien, illegal, gap

Antal ord: 8739

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|--|---|
| 1 | Inledning | 1 |
| 1.1 | Syfte och frågeställning..... | 2 |
| 1.2 | Teori och metod | 2 |
| 1.3 | Material och källdiskussion..... | |
| 1.4 | Disposition..... | |
| 1.5 | Avgränsning..... | |
| 2 | Bakgrund | |
| 2.1 | Policy-utveckling 1986-2008..... | |
| 3 | Teoriutveckling | |
| 3.1 | Misslyckad policy..... | |
| 3.2 | Makrostrukturella förklaringar..... | |
| 3.3 | Politiska hinder..... | |
| 3.4 | Statens verkliga intentioner..... | |
| 3.5 | Operationalisering..... | |
| 4 | Analys | |
| 4.1 | Bristfällig kontroll..... | |
| 4.2 | Italiens informella ekonomi..... | |
| 4.3 | Italienska statens begränsningar..... | |
| 4.4 | Politikernas verkliga intentioner..... | |
| 5 | Slutsats | |
| 6 | Refrenser | |

1 Inledning

”De utsattes för invandring - nu lever de i reservat”

En bild av en indian tillsammans med detta citat användes som valaffisch av separatistpartiet Lega Nord i 2008 års valkampanj (Johansson, 2008:142)

Immigration är ett högaktuellt ämne som rör upp starka känslor. Att vi valt att basera vår studie på just fallet Italien, grundar sig i att landet har ett geopolitiskt intressant läge vad gäller immigrationen i Europa i stort. Dessutom är immigrationen här ett relativt nytt fenomen, som vuxit explosionsartat under senare decennier. Detta skapar en närmast ’panikartad’ inställning till frågan bland landets politiker. Premiärminister Silvio Berlusconi blev 2008 omvald efter att Romano Prodis vänster-center regering upplöstes. I nuvarande koalitionsregering samarbetar han med det främlingsfientliga partiet Lega Nord vars citat ovan talar för sig självt (Johansson, 2008:142).

Italien har en av de lägsta födelsetalen i världen i kombination med en befolkning som blir allt äldre. Detta kommer få konsekvenser för pensionssystemet och de nationella vårdkostnaderna i framtiden (Calavita, 2004:346). Samtidigt ökar fientligheten mot immigranter och medborgarna väljer att rösta konservativt. Den ökade arbetslösheten och brottsligheten i kombination med en känsla av att den nationella enheten är hotad har gjort immigrationen till en het politisk fråga (Calavita, 2004:362).

Italien, liksom övriga EU, hanterar immigrationen som en säkerhetsfråga. Det innebär ökade gränskontroller runt Medelhavet, interneringar och försök till deportationer av illegala immigranter. Men trots detta fortsätter den illegala immigrationen och det verkar inte hjälpa med hårdare tag. Statens roll och kapacitet att kontrollera sina gränser kan då ifrågasättas. Ur ett statsvetenskapligt perspektiv blir det föremål för en intressant diskussion.

Ämnets aktualitet i kombination med det intresse vi har för illegala immigranter som utsatt grupp i dagens samhälle är bakgrunden till valet av ämne. Italien har, efter Spanien, tagit emot flest immigranter i Europa de senaste 20 åren (Reyneri, 2007:1). Illegal immigration har fått stor uppmärksamhet i landet och det finns uppenbara problem som staten försöker hantera. Därför blir Italien intressant som fallstudie där illegal immigration utgör problematiseringen.

1.1 Syfte och Frågeställning

Vi vill undersöka illegal immigration ur ett statsvetenskapligt perspektiv där frågan om statens möjlighet till kontroll över denna kommer att stå i centrum. Den statsvetenskapliga aspekten är intressant eftersom forskning på immigration ofta istället presenteras av andra forskningsinriktningar. Med Italien som fallstudie problematiserar vi frågan om varför den officiella policyn gällande immigration inte motsvarar den verkliga situationen i landet. Trots hårdare gränskontroller och tuffare lagar verkar den illegala immigrationen öka.

I Europa, där alla är garanterade vissa rättigheter utgör de illegala immigranterna en grupp som är mer exploaterbar och utsatt än andra människor. Politiskt sett för staten en hård linje, men samtidigt verkar det finnas ett behov av immigranterna som man inte vill erkänna. Ofta tycks retoriken styras efter gällande avståndstagande attityder i samhället, i syfte att säkra väljarnas röster.

Vi ämnar således resonera kring möjliga förklaringar på fenomenet illegal invandring. Vår problemformulering är uppbyggd kring två frågor, där den första representerar en mer allmän syn på ämnet immigration i stort. Underfrågan fokuserar sedan explicit på fallet Italien, för att ytterligare konkretisera vår analys. På så vis kan vi på ett överskådligt sätt redogöra för vår teori, samtidigt som problemet belyses ytterligare genom vår empiriska anknytning i fråga två.

- Hur kan gap-hypotesen förklara problemet med illegal invandring?*
- *Hur kan gap-hypotesen förklaras på fallet Italien?*

1.2 Teori och Metod

Till grund för vår analys ligger det som inom immigrationsforskning kallas för gap-hypotesen, av engelskans 'gap'. Gap-hypotesen grundar sig i att forskare på 90-talet upptäckte att den illegala immigrationen ökade i vissa länder trots att man från statligt håll förde en restriktionspolitik. Hypotesen lanserades då som ett bevis på den skillnad mellan vad som inom forskningen benämndes "policy output" (regler och mål) och "policy outcome" (resultatet av dessa). Detta tankesätt föreslår att skillnaden mellan politiska mål och resultat är stort och att det hela tiden växer (Cornelius-Tsuda, 2004:5).

Idag har hypotesen stor trovärdighet (Guiradou-Lahav, 2006:203). Den är utvecklad för migrationsforskning och kan därför anses ha stor relevans i sammanhanget. Det som skiljer forskarna åt är hur man väljer att förklara den. Vi är dock medvetna om att en hypotes endast har en begränsad räckvidd och avser därför inte generalisera resultatet på ytterligare fall (Esaiasson et. al, 2007:39).

I operationaliseringen utgår vi från de fyra olika förklaringsmodeller på gap-hypotesen som Cornelius et. al. arbetar med i *Controlling Immigration; a Global Perspective*. Dessa fyra är:

- Makrostrukturella förklaringar – eftersom det finns en efterfrågan på billig arbetskraft i landets ekonomi är staten oförmögen att kontrollera inflödet av immigranter.
- Misslyckad policy – försök till kontroll har gjorts, på sätt som inte fungerat eller som producerat oväntade konsekvenser.
- Politiska hinder - staten är av olika anledningar hindrad att genomföra planerad policy.
- Dolda intentioner – staten har egentligen andra intentioner än de som uttrycks officiellt (Cornelius, 2004:7-14).

Vi kommer i den teoriutvecklande delen gå in närmare på gap-hypotesen och föra en diskussion över hur olika forskare valt att resonera kring den.

Vi har valt att använda oss av Cornelius fyra förklaringsmodeller då de berör ett brett spektrum av relevanta variabler som kan ligga till grund för att på ett bra sätt analysera Italien som fall. Genom teorikonsumerande metodologi kommer vi försöka ge en så rättvis bild som möjligt av Italien. Samtidigt hoppas vi kunna testa om en av förklaringarna passar bättre än en annan och därmed alltså även pröva de olika förklaringarna av gap.

Vår uppsats är en fallstudie av Italien och hur gap-hypotesen kan förklaras i detta specifika fall. Det finns fördelar respektive nackdelar med fallstudie. En uppenbar nackdel är svårigheten att kunna generalisera studien till andra fall. Men samtidigt har fallstudie som fördel att den ger en fördjupad förståelse för de mekanismer och dynamik som gäller i just det utvalda fallet. Skulle fallet sedan utvecklas och användas på rätt sätt, kan det bli föremål för generaliseringar och ge idéer till komparativa studier (Landman, 2008:90-93).

Metodpraktikan (2007) säger att "[f]ör att resultatvaliditeten skall vara god måste (...) två krav vara uppfyllda: För det första måste begreppsvaliditeten vara god, vilket är det samma som frånvaro av systematiska fel. Och för det andra måste reliabiliteten vara hög, vilket innebär frånvaro av slumpmässiga eller osystematiska fel" (Esaiasson et.al., 2007:70). God begreppsvaliditet uppnår vi genom att använda oss av gap-hypotesen, som lämpar sig väl för att förklara fenomenet illegal invandring. Den tillämpas av väletablerade experter på området. Hög reliabilitet skapas genom att materialet vi använt anger likartade uppgifter och genom att vi jämför osäkra siffror, som de rörande illegala immigranter till exempel.

1.3 Material och källdiskussion

Vi kommer i denna uppsats använda oss av redan etablerad forskning som material. På grund av brist på resurser ämnar vi inte utforma någon typ av eget material vad gäller intervjuer, experiment eller liknande, utan vår metod består främst i kvalitativa analyser av befintlig litteratur. Tillgången till material inom ämnet har varit begränsad men ändå tillräcklig. De flesta texter i vårt material anger en likartad ståndpunkt i frågan, vilket ger ökad reliabilitet. Det är dock alltid svårt att med säkerhet veta vad som gäller när illegal verksamhet berörs, varför vi har varit noga med att hitta liknande källor att jämföra med. Vi har använt oss av ett stort antal referenser, vilket främst kan förklaras av att böcker på området ofta endast innehåller ett kapitel om fallet Italien.

Vår teori härstammar från Cornelius et. al. *Controlling Immigration* (2004) som ger en fördjupad inblick i gaphypotesen och dess olika inriktningar. Även denna innehåller dessutom en specifik del om fallet Italien. Boken är skriven och redigerad av de mest framstående forskarna i ämnet, till exempel är Wayne A Cornelius professor i statsvetenskap på University of California i San Diego. Han är en av de största experterna på immigration till USA och Japan, men även till Västeuropa, med betoning på Spanien.

De fyra förklaringar på gap-hypotesen som vi presenterar bygger på olika forskares arbete. Vi har i största möjliga mån försökt använda oss av originaltexter istället för referenser. Exempelvis har vi, för en fördjupning i gällande rättigheter, använt oss av *Migration Theory* (2000) av Caroline B. Bretteland och James F. Hollifield. Denna bok är relevant därför att Hollifield ligger bakom tesen om att staten hindras i sitt arbete av mänskliga rättigheter. Hollifield är statsvetare och professor i internationell politisk ekonomi och chef för John Goodwin Tower Center för politiska studier vid Southern Methodist University.

Vidare uppmärksammar Gary Freeman de organiserade intressenas inverkan på den politik som förs. Han är professor vid University of Texas och är expert på migrationspolitik. Franck Düvell är migrationssociolog, föreläsare vid universitetet i Bremen och forskare vid Exeter University. Han lyfter fram civilsamhällets roll i migrationsfrågan.

Flera författare i vårt material hänvisar flitigt till Emilio Reyneri och andra italienska migrationsforskare. Dessa är dock i regel sociologer men vi anser dem ändå ha relevans för vår uppsats, då de klargör för viktiga aspekter, typiska för fallet Italien. Ofta saknas den statsvetenskapliga aspekten på migrationsforskning, vilket gjort att vi till stor del baserat vår analys på andra forskningsinriktningar.

Överlag är alltså en stor del av vårt material antingen sociologiskt eller ekonomiskt orienterat. Exempelvis är det material vi baserar analysdelen om Italiens informella ekonomi till stor del hämtat från italienska sociologer. Enzo Mingione, Emilio Reyneri och Fabio Quassoli verkar alla vid institutionen för sociologi på universitetet Bicocca i Milano. Detta ser vi dock inte som ett hinder eftersom de allmänna teorierna trots allt är baserade på statsvetenskaplig forskning och dessa italienska författare endast återger läget i Italien. Vi anser

deras forskning vara applicerbar på vårt fall, eftersom vi ändå varit noga med att hålla isär olika begrepp.

Vi anser att vårt material är representativt och tidsmässigt relevant för att besvara våra frågor. Mycket av litteraturen i ämnet visar på en liknande ståndpunkt, vilket vi tror är grundat i att intresset för migration ofta grundas i en viss politisk övertygelse. Många tycks visa en tendens till att ställa sig på immigranternas sida. Samtidigt finns självklart den extremt konservativa syn på immigration som bottnar i xenofobi, men denna har vi istället valt att argumentera *emot*.

1.4 Disposition

I detta kapitel klargör vi för vår metodologi; vilka teorier vi baserat vår analys i och liknande. Efter det följer en beskrivande del där vi ger en överskådlig blick över vad som gjorts på immigrationsfronten i Italien, med start i 1986 års första lag på området. Vi kommer här att redogöra för relevanta händelser, som kan sägas spegla de attityder till invandring som rått i landet vid tiden för varje lagändring.

Därefter kommer vi att utveckla gap-hypotesen och föra en diskussion över de olika förklaringar Cornelius et. al. tar upp för denna. Varje teoriperspektiv redogörs för i en egen del av kapitlet, i syfte att tydliggöra olika aspekter av dem. Svaret på fråga ett kommer att besvaras genom denna del, vilket diskuteras i punkt 3.5. I denna punkt redogör vi även för hur vi ämnar operationalisera vår teori på vårt empiriska material och motiverar således uppsatsens validitet.

Analysdelen kommer sedan innehålla fyra delar, var och en grundad på de fyra olika teorierna, så att 3.1 motsvarar 4.1 och så vidare. I varje analysdel sammanbinds teorin ifråga med relevant empiriskt material, vilket slutligen leder oss fram till svaret på vår mest konkreta fråga. Resultatet av vår analys samt en sammanfattning av uppsatsen i stort ges i vår slutsats under punkt 5. Här ämnar vi diskutera de olika teorierna och hur väl de kan appliceras på fallet Italien för att förklara problemet med illegala immigranter.

1.5 Avgränsning

Valet av Italien som fallstudie grundar sig i det faktum att illegal invandring är ett uppenbart problem där. Landet har en lång kustlinje som i söder angränsar till Afrika och i öst till Balkan och Asien. Geografiskt sett ligger Italien alltså nära stora områden av emigrantländer, vilket gör landet till ett naturligt mål för båtflyktingar, men även för människor som tar sig in landvägen. Eftersom immigrationen till landet inte började nämnvärt förrän sent 70-tal är det lätt att

kartlägga hur staten valt att bemöta den. Introduceringar och förändringar vad gäller officiell policy kan tydligt redogöras för, vilket vi också gör i kapitel 2.

Här presenterar vi alltså en genomgång av hur utvecklingen av lagstiftning och försök till att implementera denna sett ut. Tidsavgränsningen ligger från 1986, då den första kompletta lagen för immigration gick igenom. Ur institutionell synvinkel skapades begreppet illegal immigrant först då, eftersom det förut inte funnits regleringar som definierat det (Samers 2004:28). I analysdelen undersöker vi *varför* det finns ett gap, det vill säga varför det finns illegala immigranter när officiell policy från staten varit det motsatta. Vi vill här problematisera frågan och ge en tydlig bild av hur resultatet av policyutvecklingen sett ut och varför.

Analysen är fokuserad på illegal immigration och hur den kan förklaras i Italien. Det är viktigt att skilja mellan legala och illegala immigranter. Det finns tre olika former av illegalitet: inresande, uppehälle och arbete. En person som rest in på ett visum som inte tillåter arbete blir illegal i aspekten arbete om denne arbetar. Samtidigt kan en person ha rest in illegalt i landet, men utan att jobba. Därför är illegal-legal inte varandras motsats eftersom en individ kan vara legal på ett sätt, men illegal på ett annat (Düvell, 2008: 487).

Vår uppsats handlar om människor som rest in illegalt och vistas illegalt i landet. Det betyder att de också försörjer sig utanför lagens ramar, vilket gör dem illegala i samtliga tre aspekter. De immigranter som är legala men försörjer sig genom den informella ekonomin ingår inte i denna studie.

Det finns olika sätt att vistas illegalt i ett land. En del väljer att stanna kvar när arbets- eller turistvisumet gått ut, vilket är det vanligaste. Andra 'tappar bort' sina id-handlingar för att därmed inte kunna skickas någonstans. Ytterligare alternativ är asylsökande som fått nej men ändå stannat kvar i landet, eller de som befinner sig i gränslandet mellan att vara illegal och asylsökande (Samers, 2004:28). De som befinner sig i gränslandet kan ha rätt att söka asyl, men ännu inte gjort det.

En illegal person försörjer sig på sätt som ligger utanför statens kontroll. Det är antingen genom kriminalitet eller i den informella del av ekonomin som finns i landet. Det som inkluderas i informell ekonomi är skatteflykt, informell anställning, hem- och hushållsmarknaden, samt även kriminella aktiviteter (Quassoli, 1999:213). Vi kommer inte beröra den sektor av kriminella aktiviteter som vissa illegala immigranter hamnar i. Däremot vill vi påpeka att det inte alltid är lätt att skilja mellan informell och kriminell verksamhet, eftersom "any attempt to separate criminal and informal activities is highly problematic and contingent upon each particular regulatory framework" (Quassoli, 1999:225).

Exempelvis finns svårigheter att skilja mellan en legal och illegal person, som båda är anställda inom den informella sektorn. Gällande den legala arbetaren bryter arbetsgivaren mot civilrätten, medan han genom att anställa illegala bryter mot straffrätten (Quassoli, 1999:225). Dessutom är illegala lätta att exploatera för kriminella ändamål, i och med den utsatta och osäkra situation de lever i. Vi inser problematiken, men vill ändå göra en avgränsning här och fokusera på de människor som kommer till landet i hopp om att leva under icke kriminella omständigheter.

2 Bakgrund

Före 1970-talet var Italien ett emigrationsland, men i takt med att landet närmade sig levnadsstandarden i norra Europa, samtidigt som dessa länder skärpte sina gränskontroller, blev Italien istället ett immigrationsland. Jämfört med de flesta andra länderna i Västeuropa har Italien alltså relativt lite erfarenhet av immigration (Calavita, 2004:346). Största grupperna som har uppehållstillstånd i landet kommer från Marocko, Rumänien, Albanien, Tunisien och Filippinerna. De legala immigranterna utgjorde 5,1% av populationen 2006, men med alla illegala inräknat, cirka 6% (Reyneri, 2007:4). Det är uppenbarligen svårt att uppskatta antalet illegala immigranter i ett land. Olika uppskattningar är mellan 200 000 av ISMU, 600 000 av fackföreningar och 800 000 av Eurispes (Caritas, 2004)¹.

2.1 Policy-utveckling 1986-2008

Italiensk migrationspolitik har utvecklats genom lagändringar och institutionella ändringar genom åren med början på 80-talet. Fyra lagar och lagändringar har gjorts gällande immigration åren 1986, 1990, 1998, och 2002. Dessutom har fem amnestier genomförts åren 1982, 1986, 1990, 1995, och 2002 (Sciortino, 1999:252 ; www.eurofound.europa.eu).

Berlusconis regering presenterade 2008 sitt 'Säkerhetspaket' som bland annat gör det straffbart att ta sig in i Italien illegalt (Johansson, 2008:142). Försöken att implementera paketets olika delar pågår fortfarande, och det är ännu oklart huruvida det går att genomföra.

Immigrationen till Italien började sent 70-tal och under denna tid fanns det inga lagar som reglerade varken arbetsmarknad, rättigheter eller gränskontroll. Flödet av människor in och ut ur Italien var alltså mer eller mindre okontrollerat (Bonifazi, 2000:240). Den först enhetliga nationella immigrationslagen kom 1986, främst på grund av påtryckningar från vänsterhåll och fackföreningar som ansåg att det förekom ett utnyttjande av immigranterna på arbetsmarknaden. Även EG var inblandat med önskan om ökad kontroll av inflödet av människor när de interna gränserna var på väg att monteras ned (Calavita, 2004:367). Lagen gav samma rättigheter för arbetare med ursprung utanför EG som för italienska arbetare; reglerade anställning av utländska arbetare; och syftade alltså till att öka

¹ ISMU är ett milanobaserat institut baserat på multietniska studier. Eurispes är ett privat institut i studie av ekonomi, politik och sociologi

kontrollen över arbetsmarknaden. Legaliseringsprogram genomfördes också, vilket innebar att cirka 119 000 illegala fick tillstånd. Det fanns inget krav på anställning för att bli legaliserad så även de som registrerade sig som arbetslösa fick uppehållstillstånd (Bonifazi, 2000: 240, Sciortino, 1999:238).

1990 kom ytterligare en immigrationslag - Martelli-lagen. Nu infördes ett kvotssystem där regeringen i samråd med fackföreningar och arbetsgivare skulle sätta upp en årlig kvot på hur många utländska arbetare som skulle accepteras. Denna kvot skulle baseras på en uppskattning av hur många arbetare det behövdes inom hem- och hushållssektorn (Bonifazi, 2000:247)². Ytterligare en amnesti ägde rum, med konsekvens att 235 000 illegala fick papper. Kravet var att personen i fråga skulle ha vistats på italiensk mark före december 1989, men fortfarande krävdes inte bevis på anställning (Bonifazi, 2000: 241, Sciortino, 1999:239). Dessutom infördes krav på visum från bland annat länderna i Nordafrika, och kontrollen av in- och utresande skärptes därmed.

1998 kom Turco-Napolitano-lagen, ytterligare en lagstiftning i en tid då italienares relation till immigranter förändrats, eftersom immigranterna blivit mer integrerade i samhället. Den innehöll även en rad rättigheter för immigranter som idag fortfarande ska gälla. Det handlar om lika behandling som för inhemska arbetare, tillgång till sjukvård och, även för illegala, rätt till akut vård och skolgång. Immigranterna hade nu blivit mer integrerade i samhället och det fanns ett uttalat behov av utländsk arbetskraft, framförallt inom tillverkningsindustrin (Calavita, 2004: 370).

Kvotsystemet omorganiserades och skulle baseras med noggrant på de immigranter som redan fanns i landet, behovet av arbetskraft och andelen arbetslösa totalt. Samtidigt infördes hårdare tag mot arbetsgivare med höga böter för anställning av illegala invandrare, samt risk för fängelse i 1-3 år (Calavita, 2004: 370-371). Turco-Napolitano-lagen visar hur staten försöker ta itu med den informella ekonomin genom tuffare sanktioner mot arbetsgivare. Samtidigt genomför man en amnesti för att motverka att den informella sektorn blir ännu större.

Turco-Napolitano-lagen korrigerades 2002, då Bossi-Fini lagen kom. Denna gick igenom under Berlusconi's center-höger koalition och är uppkallad efter ledarna för de invandrarfientliga partierna Alleanza Nazionale (Gianfranco Fini) och Lega Nord (Umberto Bossi). Det nya är att icke-EU immigranter måste ha ett kontrakt om anställning innan de kommit in i landet, signerat av arbetsgivare och den anställde. Kontraktet måste inbegripa logi och resekostnader för återvändandet tillbaka till ursprungslandet. Upphållstillståndet har alltså blivit direkt knutit till anställning (www.eurofound.europa.eu).

Eftersom varje immigrant ska rekryteras genom en ambassad eller konsulat ges prioritet till immigranter som befinner sig utomlands. Kontraktet kan bara gälla max 2 år, sen måste immigranten ansöka om ett nytt. Straffen för arbetsgivare som anställer illegala höjdes och polisens möjligheter att häkta

² Hem- och hushållssektorn inkluderar städhjälp, hushållsarbete, hemtjänst till gamla och barnomsorg och den är en stor marknad för illegalt arbete.

illegala ökade. Misstänkta illegala får nu hållas häktade i upp till 60 dagar och en illegal som blir tagen på italiensk mark mer än en gång riskerar fängelse i upp till fyra år. I samband med de hårdare bestämmelsen genomfördes ytterligare en amnesti för de som arbetade inom hem- och hushållssektorn (www.unhcr.org; <http://www.eurofound.europa.eu>).

Det senaste inom statlig officiell policy är Berlusconis ”säkerhetspaket” 2008. Det gör illegal invandring i sig till ett brott och kan leda till fängelse i upp till fyra år. Den som hyr ut bostad till en illegal invandrare kan få egendomen konfiskerad. Paketet inbegriper inte hem- och hushållssektorn eftersom man insett betydelsen av illegalas arbete inom denna sektor (www.svd.se).

3 Teoriutveckling

Gap-hypotesen utvecklades under 90-talet, då det kunde slås fast att hårdare kontroll av gränserna och statlig restriktionspolitik faktiskt fick andra konsekvenser än vad beslutsfattarna hade talat om. Den lanserades först av Wayne A. Cornelius, Phillip Martin och James F. Hollifield 1994. De visade på ett gap mellan vad man kallade ”policy output” (regler och mål) och ”policy outcome” (det faktiska resultatet av dessa). När detta fått empiriskt stöd, började demokratiska staters kapacitet att kontrollera sin gränser ifrågasättas. Frågan bottnade i att liberala stater i realiteten accepterade fler immigranter än vad som officiellt tillkännagavs.

I *Controlling Immigration: A Global Perspective* använder Cornelius et. al. sig av fyra olika indelningar för att förklara gap-hypotesen. Dessa olika delar betonas olika mycket beroende på vem forskaren är, även om det samtidigt råder interdependens dem emellan. Vi vill i teoriutvecklingen redogöra för de olika forskarna och deras förklaringar, för att sedan använda detta i analysen.

3.1 Misslyckad policy

En av anledningarna till att regeringar misslyckas i sin migrationspolitik är att de tillämpar policies som inte når önskat resultat och/eller som får oönskade konsekvenser. Ibland kan det vara den politiska viljan som saknas för att producera önskat resultat men i andra fall tyder problemen på fel i själva policyinstrumentet (Cornelius-Tsuda, 2004:7). Det kan tyckas som att ju mer ett land försöker förhindra och kontrollera immigration, desto större blir gap (Castles, 2004:205).

Ett exempel på när utfallet blivit ett annat än det avsedda är när regeringen infört hårdare gränskontroller. Istället för att förhindra immigration, har den illegala invandringen istället ökat. Detta eftersom restriktionerna inom europeisk migrationspolitik skapat en lukrativ marknad för människosmugglare (Castles, 2004:207). Konsekvenserna av hårdare gränskontroller blir alltså både ökade risker och ökade kostnader för immigranterna, som ändå är fast beslutna att ta sig in i landet. När de väl lyckats, gör de hårda gränskontrollerna dessutom att människor ofta väljer att bosätta sig permanent i landet istället för att återvända hem i omgångar (Cornelius-Tsuda, 2004:8).

En annan misslyckad policy är arbetstillstånd åt gästarbetare. När tillståndet sedan gått ut har gästarbetarna istället stannat kvar i landet. Då har man skapat illegala immigranter av dem som från början var legala. Immigranten har valt att bli illegal av olika anledningar. Till exempel kan det bero på att han får

förlängd anställning trots att han saknar tillstånd och börjar arbeta inom den informella ekonomin. (Cornelius-Tsuda, 2004:7-8).

De beslut som tas i regeringen fullföljs sällan hela vägen ut. Implementeringen blir sporadisk på grund av att olika aktörer sköter olika sysslor och på olika nivåer. Policies stöter på svårigheter både vad gäller relationen internationellt/nationellt och nationellt /lokalt i olika länder. En annan aspekt på att policy misslyckas är att de är kortsiktiga medan migrationsprocesser är långsiktiga. Politiker undviker att fatta långsiktiga beslut eftersom man istället riktar in sig på att få så många röster som möjligt varje mandatperiod (Castles 2004:223).

3.2 Makrostrukturella förklaringar

Det finns en efterfrågan på arbetskraft som är rotad i den ekonomiska strukturen och därför omöjlig att hindra på statlig väg. Det finns ett strukturellt behov av immigranternas arbete i många länder (Castles, 2004:222). Låg fertilitet under lång tid har gjort att det saknas arbetskraft. Samtidigt har välfärdssamhället med en högre utbildningsnivå producerat en efterfrågan på arbetskraft, då det finns arbete den infödda befolkningen inte längre vill göra. När kvinnor börjar gå ut på arbetsmarknaden skapar det en efterfrågan på arbetskraft inom hem- och hushållsarbete (King, 2000:18-19).

Efterfrågan på arbetskraft kan samexistera med hög arbetslöshet i landet eftersom immigranterna tar de jobb invånarna inte vill ha (Geddes 2003: 152). Det har alltså uppkommit en dubbel arbetsmarknad, där immigranter fyller ut där det saknas nationell arbetskraft. Neo-liberala avregleringar, försvagade fackföreningar och lättare arbetsvillkor har medfört en ökning av odokumenterad arbetskraft (Brochmann, 1999:7). Vissa ser detta strukturella behov av arbetskraft som en konsekvens av globaliseringen. Förespråkare för globaliseringsargumentet menar att statens suveränitet underminerats och detta gör staters försök att kontrollera immigrationen lönlösa. Gap är en konsekvens av den globaliserade ekonomin där staten inte har möjlighet att kontrollera det strukturella behovet av arbetskraft (Sassen, 1998:49). Detta är mer inriktat på att förklara *orsaken* till migration, men är ändå relevant som en förklaring på gap-hypotesen.

3.3 Politiska hinder

Staten kan vara "låst" i sina möjligheter att genomföra policy och detta kan förklaras på antingen internationell eller nationell nivå. På internationell nivå återkommer globaliseringsargumentet. I den nya globaliserade ekonomin där överstatliga institutioner och transnationella aktörer har mycket inflytande har staten tappat kontroll över gränserna. Staten har alltså förlorat sin suveränitet

vilket gör alla försök till statliga regleringar irrelevanta. När stater lämnat över viss auktoritet till överstatliga organisationer påverkas deras kapacitet att kontrollera immigration (Sassen, 1998:49). Samtidigt som restriktivare kontroller införs, måste hänsyn tas till internationella avtal gällande asyl och mänskliga rättigheter, för att undvika kritik från FN och internationella NGO:s (Brochmann, 1999:4).

Statsvetaren Gary P. Freeman har ifrågasatt empirin bakom bristen på kontroll bland liberala stater. Han ansåg att det inte existerar någon immigrationskris och att liberala staters kapacitet att kontrollera inte försvagas utan blir starkare (Freeman 1994: 19, 22). Enligt honom beror inte gap på att staten förlorat suveränitet, utan på inhemska begränsningar (Freeman 1998:102). Han lanserade en modell baserad på intressen. I alla liberala demokratier agerar olika grupper fritt utifrån sina respektive intressen. Staten tillgodoser de intressen som är starkast och gällande immigration är de starkaste grupperna för immigration. De som har intresse i en ökande immigration är t.ex. arbetsintensiv industri, företag som är beroende av utbildad, billig arbetskraft och sektorer som drar nytta av befolkningsökning (Freeman 1995: 885).

Intressemodellen har blivit utmanad av "liberal-state"-hypotesen, där rättigheter utgör en viktig förklaringsfaktor (Hollifield 2000: 146). De rättigheter som vuxit fram i liberala demokratier hindrar staten att kontrollera immigration. De är djupt rotade i det juridiska och politiska systemet och gör att staten begränsas när de vill genomföra hårdare restriktioner. Trots att man försöker dra tillbaka immigranternas rättigheter har det visat sig svårt att göra. När en lag väl gått igenom, tenderar den att leva kvar (Hollifield 2004: 897, Hollifield, 2000:150) Utvecklingen av internationella normer som mänskliga rättigheter, internationell rätt etc. har skapat ett utrymme i lagen som illegala immigranter använder. Staten kan inte bara massdeportera och skjuta människor vid gränsen. Det skulle vara orealistiska händelser i liberala demokratier.

Franck Düvell betonar civilsamhällets roll i att förklara gap-hypotesen. Civilsamhällets aktörer som NGO:s och andra organisationer ägnar sig åt lobbying, protester och civil olydnad och är därför relevanta som förklaring till gap (Düvell, 2007:427-8). När stater varit tveksamma till att ge immigranter samma rättigheter har civilsamhället gripit in genom olika kampanjer mot rasism och diskriminering. När immigranterna sedan etablerat sig i landet spelar deras egna organisationer också en roll (Castles, 2004:7). Civilsamhället i mottagarlandet möjliggör att illegala kan stanna och integreras i samhället. Invånarna underminerar lagstiftningen genom sitt beteende och skapar en miljö där illegala invandrare kan leva och verka (Düvell, 2007:423). Enligt vår uppfattning så hänger Düvells och Hollifields resonemang ihop. Båda förklaringar grundar sig i att den liberala staten på grund av demokrati och rättigheter hindras i sitt agerande.

3.4 Dolda intentioner

Har stater ibland underliggande avsikter som skiljer sig från den retorik som förs offentligt? Även om den offentliga politiken har slagits fast kan andrahandsåtgärder tillämpas, som rent av riskerar att underminera det officiella beslutet. Det är egentligen inte konstigt att det uppstår motsättningar, eftersom de flesta stater styrs av flera olika krafter med olika viljor. Till exempel råder ofta meningskiljaktigheter vad gäller juridiska och ekonomiska intentioner (Cornelius-Tsuda, 2004:14).

Det är ofta viktigt för stater att ge sken av att ha immigrationen under kontroll. Ett typiskt exempel är hur gränskontroller ofta spelat en psykologisk roll i staters utformande av nationell identitet och auktoritet. Restriktivare gränskontroller leder i själva verket ofta till ökad kriminalitet, såsom människosmuggling eller olaga intrång, och kan på så vis öka behovet av ytterligare kontroll. På så vis utgör detta ett säkert kort i valkampanjer, eftersom de innebär ett konkret bevis på insatser, samtidigt som utländsk arbetskraft kan fortsätta att ta sig in i landet (Pécoud-de Guchteneire, 2005:5). Den må vara illegal men regeringen i fråga är väl medveten om behovet av den för landets ekonomi.

Till detta räknas även svårigheter med implementering till följd av kommunikationssvårigheter eller bristande resurser mellan olika nivåer i implementeringskedjan. Till exempel kan den lokala myndigheten, som har i uppgift att implementera beslut fattade på nationell nivå, ha andra avsikter och ståndpunkter än regeringen (Cornelius-Tsuda, 2004:14-15). Detta kommer vi dock ta upp tidigare i analysen medan 4.4 endast ägnas åt frågan om det på *regeringsnivå* finns en dold agenda.

3.5 Operationalisering

De fyra ovanstående teorierna antyder att det finns många förklaringar på illegal invandring, men gemensamt för dessa är att de alla bottenar i gap-hypotesen. Fenomenet illegal invandring kan alltså förklaras med hjälp av ett konstaterande om ett befintligt gap. Detta utgörs av skillnaden mellan vad som är ett lands officiella migrationspolitik och det antal immigranter som faktiskt lyckas ta sig in i landet. Gap är alltså samma sak som antalet illegala invandrare.

I fallet Italien finns ett gap mellan de årliga kvoter som officiellt ska tillämpas av regeringen, och det faktiska antalet immigranter som befinner sig i landet. Vi kommer att operationalisera våra teorier var och en i fyra olika punkter i analysen. På så vis kan vi ge en fördjupad inblick av var och en av teorierna på det enskilda fallet Italien. Samtliga teorier är av värde eftersom de alla visar på en variant av

gap-hypotesen. Dock kan den ena teorin bättre än den andra appliceras på just fallet Italien och detta kommer vi att diskutera i vår slutsats. Målet med analysen är att operationalisera teorierna på det empiriska material vi har tillgå om Italien och att försöka ge en så verklig bild som möjligt. Vi hoppas kunna uppmärksamma vad som är på gång i italiensk invandringspolitik just nu.

4 Analysdel

4.1 Bristfällig kontroll

Vi visade i kapitel 2 hur lagstiftningen blivit tuffare genom åren. Vi ska nu använda dessa tillsammans med teori 3.1 för att utreda italienska regeringens bristande kontroll. Vi kommer att inkludera allt från 1986 års lag och Martelli-lagen med försök till interna regleringar, fram till Bossi-Fini-lagen 2002 och Berlusconi's "säkerhetspaket" 2008 med extern kontroll, vilket innebar ett försök att göra illegal invandring till ett brott. Samtliga försök har hittills varit delvis eller helt misslyckade, och ibland även kontraproduktiva.

Utvecklingen av policy har alltså blivit mer och mer fokuserad på extern kontroll. Problemet med att kontrollera gränserna har blivit uppmärksammat och för varje ny immigrationslag har trycket på gränserna blivit större. Hårdare gränskontroller har medfört en ny typ av illegalt resande med människosmuggling och båtflyktingar (Sciortino 1999:245).

Lagen 1986 innebar rättigheter för immigranter och försök till kontroll av arbetsmarknaden genom en reglering om anställning för utländska arbetare. Men eftersom uppehållstillstånd gavs även utan krav på anställning, gynnade det istället den informella ekonomin. De immigranter som arbetade inom den informella ekonomin registrerade sig helt enkelt som arbetslösa och fortsatte arbeta som förut. Samtidigt tillkom en ny illegal population av de som inte kvalificerat sig för legalisering eller var nykomna. (Sciortino, 1999:239, Quassoli, 1999:223).

Kvotsystemet som påbörjades 1990 har heller inte fungerat i praktiken. Det är svårt att hitta klara lösningar till vad som behövs i en arbetsmarknad som är så komplext uppbyggd och där det ofta rör sig om korttidsanställningar. Den informella ekonomin utgjorde således ytterligare ett hinder för att kvotsystemet skulle kunna fungera i praktiken (Bonifaza, 2000:247). Dessutom var den beslutsfattande processen dåligt utformad. Vissa år sattes inte upp någon kvot alls eller också offentliggjordes denna först i december (Sciortino, 1999:243).

Det har uppstått implementeringsproblem eftersom olika instanser sköter olika uppgifter. Exempelvis är den lokala polisen ansvarig för bostadstillstånd, vilket innebär att dessa själva kan bestämma hur många sådana de vill dela ut, om några alls (Calavita, 2004:373). Det finns alltså en brist i statens förmåga att genomföra sin policy. Ett av försöken till interna kontroller är arbetstillståndet som immigranter måste ha. Det ska innebära höga straff för arbetsgivare som anställer immigranter som saknar dessa intyg. Men problemet är att lagen inte praktiseras i

verkligheten. Det finns en skillnad mellan lag och allmän praxis som försvårar statens möjligheter att implementera sin egen policy (Sciortino, 1999:248, Bonifaza 2000:243). Den informella ekonomin, där de illegala arbetar, befinner sig utanför lagens armar och restriktionerna genomförs således inte.

Majoriteten immigranter i Italien har tagit sig in i landet utan att vara del av kvotsystemet och utan att ha arbetstillstånd. Detta har de sedan lyckats erhålla genom de olika legaliseringskampanjerna som återkommit med jämna mellanrum. 2004 uppskattades ungefär 2/3 av alla legala immigranter ha varit illegala under en, mer eller mindre, lång tid (Reyneri, 2007:5).

Att 1986 års lag inte ställde krav på att immigranten ifråga kunde bevisa anställning för att legaliseras, fick som konsekvens att många arbetade i den informella ekonomin. Men i de fall då krav på anställning ställts för att få behålla uppehållstillståndet, har detta istället fått andra kontraproduktiva konsekvenser. Reglerna gällande förnyelse av uppehållstillståndet, möjligheterna att åka in och ut, samt att ändra motiverad anledning till vistelse i landet, är för strikta för att e önskad effekt. Eftersom det är svårt att ta sig in tjänar immigranterna mer på att stanna permanent istället för bara en kort tid åt gången. Detta leder till att in- och utresandet blir mindre flexibelt och effekten blir därmed motsatt till syftet med lagändringen (Bonifaza, 2000:247, Sciortino 1999:245).

I och med att bevis på anställning 2002 överordnades bevis på bostad, har andra problem uppkommit. Immigranterna har på grund av detta tvingats 'följa jobben', vilket har varit socialt kontraproduktivt. Bevis om anställning krävs nu för att få uppehållstillståndet förnyat och de som inte har det går under jorden. Att uppehållstillståndet dessutom ändrades till att bara gälla två år för att sedan kräva förnyelse, har fått konsekvensen att många människor återfallit i illegalitet. Således är detta ytterligare ett exempel på kontraproduktivitet. På grund av bestämmelsen att immigranter endast kan rekryteras om bevis på uppehållstillstånd kan uppvisas, har registrerade ansökningar blivit det enda att utgå ifrån vid beslutandet om den årliga kvoten (Caritas Dossier 2004).

Berlusconi's "säkerhetspaket" 2008 har visat sig vara svårt att genomföra i praktiken. Enbart delen om spridning av trupper för att hjälpa polisen har kunnat implementeras. Exempelvis var beslutet om möjlighet att fängsla illegala immigranter i upp till fyra år svårt att genomföra eftersom detta bokstavligen skulle medföra att landets fängelser skulle bli överfulla. Detta har även inrikesminister Maroni insett och uttalat sig om offentligt (www.economist.com).

Ett försök till att jämställa illegala med kriminella bara på grund av att de tar sig in i landet är alltså svårt att hantera i praktiken. Antalet illegala immigranter som kommit till Italien fördubblades under årets första sju månader 2008, jämfört med samma period året dessförinnan. Trots hårdare tag från Berlusconi's nya regering och ett ökat antal utvisningar, var antalet asylansökningar 31160 stycken 2008. Det är dubbelt så många som 2007 (www.svd.se).

Detta visar på att hårdare kontroller inte löser problemet med illegal invandring. Det finns också en risk med att klassa illegal immigration som en kriminell handling. Vissa menar att automatisk kriminalisering av illegala leder till att de blir ännu mer marginaliserade för att hålla sig undan myndigheterna. De kan då bli lätta att exploatera av maffian och andra kriminella (www.svd.se) Det

kommer i så fall leda till ytterligare en ”misslyckad policy”. Statens agerande kan då leda till att den illegala immigranten de facto blir den kriminella immigranten.

4.2 Italiens informella ekonomi

Italien har en av de största informella ekonomierna i den utvecklade världen (Calavita 2004: 342). Det finns stora skillnader i rikedom mellan landets olika regioner. Italiens regionala skillnader i arbetslöshetsnivå är störst i hela den utvecklade världen. På grund av den stora informella ekonomin ser dock siffrorna högre ut än vad de egentligen är. Speciellt gäller detta i Syditalien där andelen människor som arbetar informellt är störst (Statistik från OECD i Reyneri, 2007:2).

Italien har även en av världens lägsta fertilitet och en åldrande befolkning. Enligt statistik från OECD var 20,4% av populationen över 65 år 2005, i förhållande till arbetsstyrkan som låg på 45,87% samma år och beräknas komma upp i 70,9% till år 2030 (OECD). Den stora informella ekonomin som påvisar en dubbel arbetsmarknad i samband med den låga fertiliteten och åldrande befolkning, gör efterfrågan på arbetskraft som förklaring till gap högst relevant. Vi kan alltså påvisa att det finns både absolut och relativ brist på arbetskraft.

Illegala immigranter arbetar inom den informella ekonomin. Den brukar i västvärlden kopplas till tre olika processer: globaliseringen av världsekonomin, nya arbetsformer inom produktion och migration. Men dessa tre förklaringar räcker inte som förklaringsmodeller i Italien där den informella ekonomin är djupt rotad i det italienska samhället, både historiskt och socialt (Mingione-Quassoli, 2000:30).

Många italienare arbetar informellt. Det handlar om egenföretagare, ungdomar och pensionärer: s.k. ’moonlighters’, som har jobb inom den officiella sektorn men drygar ut sin lön genom den informella sektorn, samt en stor andel immigranter (legala och illegala) (Mingione-Quassoli, 2000: 37). Det är alltså inte immigrationen som har skapat den informella ekonomin, utan sambandet är det omvända (Geddes 2003:152; Mingione-Quassoli 2000:32; Quassoli, 1999:223). Vi har anslutit oss till denna förklaring och därmed till antagandet om ett orsakssamband med ekonomin som oberoende variabel och immigration som en beroende variabel av denna.

Anledningar till att den informella ekonomin är så djupt rotad i Italien brukar förklaras av hög skatt på arbetsinkomster, många småfirmor, ineffektiva kontroller och alltför lindriga sanktioner mot arbetsgivare. Det är också viktigt att räkna in den sociala inställning till informellt arbete som finns. Allmänheten har en accepterande inställning till informellt arbete. (Reyneri, 2007:3)

I Italien är den informella ekonomin mer invecklad än i andra länder eftersom den omfattar både egenföretagare och lönearbetare inom jordbruket, byggbranschen, servicesektorn och, framförallt i norra Italien, tillverkningsindustrin (Quassoli, 1999: 214). I Syditalien utgör den informella ekonomin upp till 25% och det handlar då främst om jordbruksarbete, men berör även

hantverkssektorn. Det är här den mest påtagliga exploatering av arbetskraft förekommer. Jobben är dåligt betalda, tunga och med långa arbetsdagar, och det är både italienare, legala immigranter och illegala som utnyttjas. Samtidigt är det byggbranschen, som är stor i centrala och norra Italien, som har flest illegala anställda. Den består av många småfirmor som anställer arbetare på daglig basis. Det gör det lättare att undvika regeringskontrollanter och fackföreningsrepresentanter (Calavita 2004: 357). Denna struktur med många små och mellanstora firmor, som utmärker centrala och norra Italien, gynnar den informella ekonomin (Mingione-Quassoli, 2000:36).

Det är bara i Syditalien med en påtagligt exploaterande arbetsmiljö som det finns en konkurrens mellan italienska arbetare och immigranter, legala som illegala. I övriga Italien är denna konkurrens svag och immigranterna fyller ut där det saknas nationell arbetskraft (Quassoli, 1999:220, Ambrosini 2001:71). Alessandra Venturinis undersökning av arbetsmarknaden visar samma sak. Genom att dela in arbetsmarknaden efter sektorer och genomföra en regressionsanalys visade hon att den konkurrerande effekten av illegalt arbete beror på vilken arbetssektor det handlar om. När man analyserar var sektor för sig visar det hur konkurrensen varierar beroende på vilken sektor det handlar om. Men när det hela analyseras sammantaget syns inte denna skillnad och det kan då verka som att illegalt arbete har konkurrerande effekt överallt. Som mest påtagligt är det dock alltså inom jordbrukssektorn i Syditalien. Där visar Venturinis analys att det finns hård konkurrens mellan den infödda och utländska arbetskraften (Venturini, 1999:151).

Utvecklingen av den informella ekonomin hör samman med hur staten traditionellt sett reglerat ekonomiska aktiviteter och hör således ihop med lagstiftningen och dess utförande (Mingione-Quassoli, 2000: 35) Den illegala immigrationen utgör det allra främsta tecknet på att staten inte har kontroll över arbetsmarknaden. Italienska staten kan inte kontrollera arbetsmarknaden eftersom den saknar inflytande över den illegala anställningen (Brochmann, 1999:21). Intervjuer med immigranter stödjer hypotesen om att de vet redan innan de lämnar sitt hemland hur lätt det är att hitta jobb utan tillstånd i Italien (Reyneri, 2007:6).

I försök att bekämpa den illegala invandringen har staten på senare år stiftat lagar som straffar arbetsgivare och illegala immigranter. Den informella ekonomin växte från 1980-2001, men föll kraftigt igen i och med en skärpning av lagen 2002. Förutom masslegalisering av illegala immigranter innebar denna lag nämligen ökade straff mot arbetsgivare (Reyneri, 2007:3).

Det finns anledning att tro att staten saknar kontroll över arbetsmarknaden i Italien. Man har inte lyckats kontrollera den informella ekonomin trots försök. Sciortino menar att den sociala kontroll som är nödvändig för att hantera den informella ekonomin skulle kosta för mycket politiskt (Sciortino, 1999:249). Vi kommer att återknyta till detta i punkt 4.4.

4.3 Italienska statens begränsningar

Internationella politiska begränsningar som förklaring på gap beror på hur mycket suveränitet staten anses ha. EU:s inflytande över immigrationspolitiken är tydlig. Italien blev sent accepterad i Schengen³, eftersom övriga medlemmarna inte litade på att de skulle kunna leva upp till kraven. 1998 var regeringen tvungen att anta Turco-Napolitano-lagen, då EU annars hotade med att kasta ut Italien från Schengen-avtalet (Joppke, 2004:383).

Samtidigt måste Italien följa de regler och rättigheter som gäller inom EU. EU:s justitiekommissionär, Jacques Barrot, höjde i höstas ett varnande finger mot den behandling av romer som pågår i Italien. Romer, varav de flesta kommer från Rumänien, får sina läger förstörda och blir utvisade om de inte kan uppvisa inkomst. EU:s regler tillåter varken att länder kräver minimiinkomst eller utvisar andra EU-medborgare (utom i väldigt speciella fall) (www.economist.com). EU kan alltså anses begränsa Italien på två olika sätt. Unionen kräver implementering av immigrationskontroll för att skydda dess gränser, men samtidigt ställs krav på åtföljandet av avtal och regler.

Italien har fått kritik av UNHCR på grund av Berlusconi's säkerhetspaket. Organisationen hävdar att landet inte tar hänsyn till asylsökandes rättigheter och tvingar ut dem ur landet utan att de fått möjlighet att söka asyl. Asylsökande, som ofta inte har någon annan möjlighet att ta sig in än just illegalt, kan bli åtalade för att ha begått ett brott enbart genom att ta sig in i landet (www.unhcr.org). Italien bryter därmed mot principen om non-refoulement som finns inskriven i FN:s deklaration sedan 1951 och som säger att en stat inte får utvisa någon som har rätt att söka asyl.

Düvell's (2007) betoning på civilsamhället som relevant aktör motiveras med en rad olika organisationer som hjälper immigranter. Exempel är "Il 3 Febbraio", Caritas och Tavolo Immigrazione, som alla är organisationer som samordnar och ger stöd åt immigranter. De bidrar till att illegala, som annars inte skulle klarat sig i landet, kan bli självständiga. Flera civila aktioner och demonstrationer för immigranter har ägt rum i Italien. 2002 blev ett interneringscentrum i Bologna delvis raserat och 2003 stormades lägret i Bari-Palese och förstördes av demonstranter. Myndigheterna stängde då lägret vilket var målet för Tavolo Immigrazione som stöttade aktionen. En buss med illegala immigranter på väg till lägren Licata och Caltonisetta på Sicilien stoppades och ledde till att 14 personer lyckades rymma (Düvell, 2007:416-7).

Düvell tar emellertid upp en annan intressant och relevant händelse. Då 39 båtmigranter räddades från sin sjunkande båt 2004 och skeppades till italienska fastlandet uppstod en konflikt med myndigheterna. Skeppet konfiskerades, kaptenen arresterades och de illegala deporterades. Detta är ett exempel på hård politik från statens håll, trots att det skedde offentligt och hela internationella

³ Blev full medlem först 1997

samfundet följde händelsen (Düvell 2007:426). I år har återsändelser skett av båtflyktingar tagna till havs och UNHCR oroas över situationen på lägret Lampedusa, där 2000 människor hålls internerade i lägret som egentligen är avsett för 850 personer (www.unhcr.org).

Trots kritiken som riktades från EU:s Jacques Barrot angående romerna så svarade inrikesminister Roberto Maroni med att fortsatt hårda tag skulle tillämpas mot dem (www.economist.com). Det är här frågan om statens suveränitet återkommer och Freemans argument om att staten behållit sin suveränitet får stöd. Han menar att trots samarbetet inom EU, kommer staterna skydda sina nationella intressen när de känner sig hotade, oberoende av vad det internationella samfundet och EU säger. Önskas kontroll så tillämpas detta (Freeman, 1998:91). Freeman undrar också vilken makt UNHCR *egentligen* har. Dess möjlighet att tvinga stater att följa organisationens principer är begränsade (Freeman, 1998:90).

Men Freemans egen modell är samtidigt problematisk att applicera på Italien. Hans intressebaserade teori sägs snarare kunna förklara läget mer i klassiska immigrationsländer som USA. Immigrationsdebatten i Europa har blivit mer öppen, tvärtemot Freemans argumentation där immigrationen görs upp i det tysta mellan intressegrupper och politiker. Argumentet att allmänheten inte får tillräcklig information håller inte i Europa där immigrationsfrågan blivit väldigt politiserad och används av populistiska partier (Guiradoun-Lahav, 2006:213, Joppke 1998:17).

Men facket kan ses som en lobbygrupp i sammanhanget. Fackföreningar kan vara kluvna i frågan om immigration. De vill skydda lokala arbetare, vilka de representerar, men har samtidigt intresse av att organisera även immigranter (Castles, 2004:214). Italienska fackföreningar är inställda på att välkomna immigranterna och göra dem till en del av verksamheten. Landets största fackförening, CGIL representerar illegala immigranter och alla de tre stora facken CGIL, UIL & CISL representerar och kämpar för immigranternas rättigheter. Immigranternas deltagande ökar alltmer och är ibland större än italienarnas egna (Calavita, 2004:363-4, Düvell, 2007:418).

Facken i Sydeuropa har varit mer välkomnande än i övriga Europa (Düvell, 2007:419). I Italien är facken knutna till ett politiskt parti, vilket gör att det finns en ideologisk inverkan på inställningen till immigranter. CGIL är knutet till kommunistpartiet, UIL till socialisterna och CISL till kristdemokraterna. Ur en ideologisk synvinkel är CGIL tvungna att välkomna immigranter då den idén om solidaritet har en inverkan. Vi tror att fackföreningar kan ha intresse av immigranter, speciellt i tider då högern går starkt framåt. Eftersom fackföreningarna är knutna till partier så blir de även politiska aktörer. Det finns en möjlighet att immigranterna ses som en del i kampen att "överleva" mot högerstyret.

Att representera illegala immigranter ger också facken möjlighet att sätta sig emot arbetsgivare som annars utnyttjar illegala immigranternas billiga arbetskraft. På grund av den stora informella sektorn som finns i Italien kan illegala immigranter exploateras och då även försvaga fackets ställning. Den stora informella sektorn, högerns popularitet och fackens samhörighet med vänsterpartier gör de till en relevant aktör *för* immigration.

En annan grupp som har intresse i illegal immigration är de arbetsgivare som ekonomiskt tjänar på den. Innan lagen 1998 utövade industrimännen i norr påtryckningar med krav på att utvidga kvoten för tillåtna immigranter. Lokala myndigheter och befolkningen satte sig emot detta med argumentet att immigranterna är "värdelösa parasiter" (Ambrosini, 2001:73). När Bossi-Fini-lagen fortfarande låg på bordet var industrimännen i norra Italien starkt emot den. De nådde dock ingen framgång med sina påtryckningar och Bossi-Fini-lagen gick som bekant igenom (Joppke, 2004:381). Både Turco-Napolitano-lagen 1998 och Bossi-Fini-lagen 2002 betyder ökade straff för arbetsgivare som anställer illegal arbetskraft. Detta visar på en utveckling där arbetsgivarna inte lyckats få igenom sina intressen.

Om staten genomför lagar som inte gynnar arbetsgivarna, betyder det enligt Freemans modell att staten sett till andra intressen. Det politikerna sett till kan vara det egna intresset, det vill säga att bli omvalda. Freemans modell har vissa begränsningar, vilket här bekräftas. När immigrationen blir öppet debatterad så är det aktörer som är *emot* immigration som får inflytande över partier och den politiska agendan (Guiradoun-Lahav, 2006:219).

4.4 Konspiration

Vi har i föregående analysdelar visat på olika förklaringar till gap. Det som återstår att undersöka är huruvida staten själv kan ha dolda intentioner. Immigrationsfrågan har blivit väldigt politiserad och många politiker och partier spelar på de rasistiska attityderna som växer sig starkare i samhället. När tiderna är hårda och många är arbetslösa tycks främlingsfientlig retorik vara extra välkommen (Brochmann, 1999:21).

Frågan är om en dold agenda kan finnas även i Italien. Om det är lättare att mobilisera allmänheten *mot* immigration så kan politiker välja den linjen för att få röster. Men om de styrande samtidigt vet att det finns viktiga ekonomiska aspekter att ta hänsyn till driver man trots allt en politik som leder till ökad immigration (Castles, 2004:214). Geddes bekräftar ett sådant resonemang när han skriver att den interna omstrukturering och sociala kontroll som är nödvändig för att hantera den informella ekonomin är omöjlig att genomföra. Den är så utbredd och det skulle kosta för mycket politiskt då även vanliga italienare skulle påverkas (Geddes, 2003:154).

Att fokusera på extern kontroll blir ett sätt att slippa ta itu med den interna kontrollen som behövs. Genom att föra en "säkerhets"-retorik lyckas regeringen vända fokus ifrån den interna kontroll som egentligen behövs av informell ekonomi, bostadsmarknaden och administration (Sciortino, 1999:249).

Vi visade i analysdel 4.2 att immigranternas arbete inte har någon konkurrerande effekt på arbetsmarknaden, förutom i Syditalien. Vi visade också hur viktiga immigranterna är inom vissa sektorer i ekonomin. De styrande är medvetna om detta och vet att de måste ta hänsyn till det. Samtidigt ger en hård attityd till immigration röster i valtider. Det är svårt att säga om politiker kan ha dolda

intentioner, eftersom detta ju inte uttalas offentligt. Men eftersom immigranter är viktig arbetskraft så finns det anledning att tro att det kan finnas dolda intentioner. Immigrationen behövs och det vet politikerna. Men det vågar de inte säga då de främlingsfientliga attityderna ger väljarröster. Berlusconis seger i det senaste valet kan delvis tillskrivas det politiska utspelet mot immigrationen.

5 Slutsats

Vi har nu visat hur man kan förklara problemet med illegal immigration. De fyra teorierna vi presenterat ger samtliga en möjlig förklaring till hypotesen om gap. Att det finns en skillnad mellan den politik som förs av regeringen och det empiriska resultatet har här getts fyra olika förklaringar: (1) misslyckad policy, (2) makrostrukturella förklaringar, (3) politiska hinder och (4) statens verkliga intentioner.

Den första botten i att statens immigrationspolicy har brister, som ofta ger oönskade eller till och med kontraproduktiva resultat. Teori nummer två visar på en förklaring mellan hur landets ekonomi är uppbyggd och hur detta påverkar försöken att kontrollera immigrationen till landet. Politiska hinder betyder att regeringen i en liberal demokrati på olika sätt begränsas i sitt agerande, antingen genom att olika gruppers intressen ska tillgodoses eller på grund av olika internationella avtal och regler vad gäller mänskliga rättigheter. Den fjärde teorin antyder att regeringen i själva verket kan ha andra avsikter än vad som officiellt anförs.

I analysen besvarades frågan om hur gap-hypotesen kan förklaras på fallet Italien. Samtliga fyra teorier passar in som förklaring på problemet med illegal immigration i Italien. Högerkoalitionen som styr i landet nu, visar tecken på att vilja införa allt hårdare restriktioner vad gäller immigration. Samtidigt anländer ständigt fler invandrare, som på grund av de hårdare reglerna ofta väljer att stanna kvar i landet permanent istället för att riskera att behöva ta sig över gränsen igen.

Analysen visar på de svårigheter som italienska staten har med att kontrollera den informella ekonomin. Den sitter djupt rotad i den italienska ekonomin och stora interna omstruktureringar skulle behövas för att kunna ändra på detta. Det är inte immigrationen som har orsakat den informella ekonomin utan den är en del i det italienska samhället. Orsakssambandet är möjligen det omvända, att den informella ekonomin *orsakar* immigration, vilket till exempel Reyneri (2007) hävdar.

Bossi-Fini-lagen ger polisen rätt att agera snabbt och deportera illegala utan föregående utredningar. Ett strikt internt system med poliskontroller på arbetsplatser, gator och i hemmen riskerar att underminera de liberala ståndpunkter en demokrati ska vara uppbyggd på (Brochmann 1999:15). Vi ifrågasätter "liberal-state"-hypotesen och civilsamhällets roll som förklaring på gap när utvecklingen verkar gå åt ett annat håll. Illegala immigranternas situation förvärras när lagar och kontroller blir hårdare. Immigranternas rättigheter försvagas mer och mer. Verkligheten är det som sker i lägret på Lampedusa där demokratiska rättigheter inte verkar existera. Frågan är om civilsamhället kan spela någon roll när staten är inställd på att göra livet svårare för illegala.

Immigranterna konkurrerar inte ut italienska arbetare utan de fyller ut där det saknas arbetskraft. Detta möjliggörs ytterligare i Italien där den informella ekonomin är stor och inte går att kontrollera. Politiker, främst högern, väljer att fokusera på de främlingsfientliga och rasistiska attityder som finns i samhället. De använder sig av immigranterna för att skaffa sig politisk popularitet och styrs av intresset att bli omvalda. Vi anser att politikerna är medvetna om hur mycket immigranterna behövs, men inte låter allmänheten få veta detta eftersom man då måste ta itu med interna problem, som till exempel den informella ekonomin.

Regeringens nya förordning, "säkerhetspaketet", har gjort illegal invandring till ett brott. Som vi nämnt förutspår vissa en ökad kriminalitet när illegala tvingas gå ännu längre ner under jorden. Vi tror också att det finns risk för en sådan utveckling i Italien. Attityden till immigranter blir mer fientlig och stereotypen "den kriminelle immigranten" en allt vanligare uppfattning. Utvecklingen riskerar att leda till att fördomarna bekräftas.

6 Referenser

- Ambrosini, Maurizio, 2001. "Role of Immigrants in the Italian Labour Market", *International Migration*, Vol. 39, nr 3, pp. 61-73.
- Bonifazi Corrado, 2000. "European Migration Policy: Questions from Italy" i King, Russell - Lazaridis, Gabriella - Tsardanidis, Charalambos (red.), *Eldorado or fortress? : migration in Southern Europe*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 27-56.
- Brochmann, Grete, 1999. "The Mechanisms of Control" och "Controlling Immigration in Europe" i Brochmann, Grete, Hammar, Tomas (red.), *Mechanisms of Immigration Control; A Comparative Analysis of European Regulation Policies* Oxford: Oxford International Publishers, pp. 1-28, 297-334.
- Calavita, Kitty 2004. "Italy: Economic Realities, Political Fictions, and Policy Failures" i Cornelius, Wayne A - Hollifield, James F - Martin, Philip L - Tsuda Takeyuki (red.) "*Controlling Immigration: A Global Perspective*" 2nd ed. Stanford: Stanford University Press, pp. 345-380.
- Caritas/Migrantes, 2004. *Statistical Dossier on Immigration 2004* [online]. http://209.85.129.132/search?q=cache:6PO49Y8O_F8J:www.dossierimmigrazione.it/schede/book-dossier2004-eng.pdf+Istat,+Caritas-Migrantes,+UNHCR&cd=1&hl=sv&ct=clnk&gl=se&client=firefox-a. maj 2009.
- Castles, Stephen, 2004. "Why migration policies fail", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 27, nr 2, pp. 205-227.
- Cornelius, Wayne A - Tsuda Takeyuki 2004. "Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention" i Cornelius, Wayne A - Hollifield, James F - Martin, Philip L - Tsuda Takeyuki (red.) "*Controlling Immigration: A Global Perspective*" 2nd ed. Stanford: Stanford University Press, pp. 3-48.
- Düvell, Franck, 2007. "Migration Policy Divergence and Civil Society Activism: The Case of Anti-deportation Campaigns", i Berggren, Erik – Likic-Brboric, Branka – Toksöz Gülay – Trimikliniotis Nicos (red.), *Irregular Migration, Informal Labour and Community: A Challenge for Europe*. Maastricht: Shaker Publishing, pp. 413-429.

- Düvell, Franck, 2008. "Clandestine migration in Europe" *Social Science Information Sur les Sciences Sociales*, Vol. 47, nr 4, pp. 479-497
- Eironline, 2002. *New legislation regulates immigration* [online].
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/09/feature/it0209103f.htm>. 13 maj 2009.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan*. 3e upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Freeman, Gary P, 1994. "Can Liberal States Control Migration?", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 534, pp. 17-30.
- Freeman, Gary P, 1995. "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review*, Vol. 29, nr 4, pp. 881-902.
- Freeman, Gary P, 1998. "The Decline of Sovereignty: Politics and Immigration Restriction in Liberal States" i Joppke, Christian (red.), *Challenge to the Nation-State*, New York: Oxford University Press, pp. 86-108.
- Geddes, Anthony, 2003. *The Politics of migration and immigration in Europe*, London: Sage Publications.
- Guiraudon , Virgine – Gallya Lahav, 2006. "Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes" *West European Politics*, Vol. 29, nr 2, pp. 201 – 223.
- Gustavsson, Rolf, 2009. *Främlingsfientlig lag fördöms i EU* [online].
http://www.svd.se/nyheter/utrikes/artikel_1298543.svd. maj 2009.
- Hollifield, James F, 2000. "The Politics of International Migration", i Bretteland Caroline B - Hollifield James F (red.), *Migration Theory; Talking across disciplines*, New York: Routledge, pp. 137-187.
- Hollifield, James F, 2004. "The Emerging Migration State", *International Migration Review*, Vol. 38, nr 3 , pp. 885-912.
- Immigration and Refugee Board of Canada, 2002. *Italy: The adoption of legislation on illegal immigration, particularly its provisions on removal* [online].
<http://www.unhcr.org/refworld/country,,IRBC,,ITA,4562d8b62,3f7d4db52a,0.html>. 20 maj 2009.
- Johansson, Jan Å, 2008. *Svarta får I EU-parlamentet, Rapport 2008:1*. Bryssel: IND/DEM & Junilistan.

- Joppke, Christian, 2004. "Commentary" i Cornelius, Wayne A - Hollifield, James F - Martin, Philip L - Tsuda Takeyuki (red.) *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2nd ed. Stanford: Stanford University Press, pp. 381-386.
- Joppke, Christian, 1998. "Immigration Challenges the Nation-State" i Joppke, Christian (red.) *Challenges o the Nation-State*. New York: Oxford University Press, pp. 5-48.
- King, Russell, 2000. "Southern Europe in the Changing Global Map of Migration" i King, Russell - Lazaridis, Gabriella - Tsardanidis, Charalambos (red.), *Eldorado or fortress? : migration in Southern Europe*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 1-26.
- Landman, Todd, 2008. *Issues and Methods in Comparative Politics*, 3rd edition, New York: Routledge.
- Mingione, Enzo – Quassoli Fabio, 2000. "The Participation of Immigrants in the Underground Economy in Italy" i King, Russell - Lazaridis, Gabriella - Tsardanidis, Charalambos (red.), *Eldorado or fortress? : migration in Southern Europe*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 27-56.
- OECD Stat Extracts, 2009. *Country statistical profiles 2009* [online]. <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=CSP2009>. maj 2009.
- Péscoud, Antoine – de Guchteneire, 2005. *Global Migration Perspectives*. Paris :UNESCO.
- Reyneri, Emilio, 2007. *Imigration in Italy : Trends and perspectives* [online]. http://209.85.229.132/search?q=cache:O_WeyOF5HO8J:www.portalecnel.it/Portale/indlavdocumenti.nsf/0/466486C57FF3FF42C125737F0050A9EC/%24FILE/Reyneri-%2520Immigration%2520in%2520Italy.pdf+reyneri+2007&cd=2&hl=sv&ct=clnk&gl=se&client=firefox-a. maj 2009.
- Samers, Michael 2004 "An Emerging Geopolitics of Illegal Immigration in the European Union" *European Journal of Migration and Law*, nr 6, pp. 27-45.
- Sassen, Saskia 1998. "The *de facto* Transnationalizing of Immigration Policy" i Joppke, Christian (red.), *Challenge to the Nation-State*, New York: Oxford University Press, pp. 49-85.
- Sciortino, Giuseppe, 1999. "Planning in the Dark: The Evolution of Italian Immigration Control" i Brochmann, Grete, Hammar, Tomas (red.),

Mechanisms of Immigration Control; A Comparative Analysis of European Regulation Policies Oxford: Oxford International Publishers, pp. 233-260.

Quassoli, Fabio, 1999. "Migrants in the Italian Underground Economy", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 23, nr 2, pp. 212-231.

The Economist, 2008. *When Brussels trumps Rome* [online]. http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=1247062 5. 17 maj 2009.

UNHCR Briefing Notes, 2009. *Follow-up from UNHCR on Italy's push-backs* [online]. <http://www.unhcr.org/news/NEWS/4a0946842.html>. 13 maj 2009.

UNHCR Press Releases, 2009.
UNHCR concerned over humanitarian situation in Lampedusa Italy [online]. <http://www.unhcr.org/news/NEWS/497991064.html>. 21 maj 2009.

Venturini, Alessandra, 1999. "Do immigrants working illegally reduce the natives' legal employment? Evidence from Italy" *Journal of Population Economics*, nr 12, pp. 135-145.

von Hall, Gunilla, 2009. *Illegala invandrare kan tvingas böta 90000 kronor* [online]. http://www.svd.se/nyheter/utrikes/artikel_2889949.svd. maj 2009.