

NADZOR MIGRACIJSKIH GIBANJ IN MIGRANTOV: POGLED V ZGODOVINO

Aleksej KALC¹

COBISS 1.02

IZVLEČEK

Nadzor migracijskih gibanj in migrantov: pogled v zgodovino

Prispevek je oris nadzora migracij in migrantov od 18. stoletja do prve svetovne vojne, s poudarki na prelomnicah in značilnostih posameznih zgodovinskih faz. Uvodoma predstavlja nadzorne kriterije predmodernega absolutizma, ki si je prizadeval obvladovati migracijska gibanja in jih izkoristiti za krepitev centralne države. Sledi prikaz uveljavljanja liberalnega odnosa do migracij, ki mu je pot odprla francoska revolucija. Ta je v 19. stoletju in obdobju do prve svetovne vojne privedel do režima svobodnih notranjih in meddržavnih migracij, prepuščenih zakonitostim proste ekonomije in mednarodnega delovnega trga. Sledita opisa protekcionizma in intervencionizma, ki sta nastopila po prvi svetovni vojni, ko so države okrepile nadzorne sisteme in z njihovo pomočjo posegale v upravljanje migracij skladno s svojimi nacionalnimi interesi.

KLJUČNE BESEDE: nadzor nad migracijami, svoboda izseljevanja, migracijska politika, migracijski režim, socialna država

ABSTRACT

Control over Migrants and Migration Movements: A Glance at History

The article outlines migration control in Europe from the 18th century to WWI with particular emphasis on its milestones and historical phases. It starts with the control criteria undertaken during the absolutism of the early modern period in order to manage migration movements and consolidate the power of the central state. This is followed by a presentation of the liberal attitude towards migrations arising from the French revolution. Over the course of the 19th century this attitude brought about a regime of relatively free transnational migration movements, responding to the rationale of economic liberalism and the international labour market. The third part focuses on state protectionism and interventionism following WWI, when the states strengthened their control systems over migration movements and started to govern them in order to protect their national labour markets and according to other national interests.

KEY WORDS: migration control, freedom of migration, migration policy, migration regimes, welfare state

¹ Dr. zgodovinske antropologije, izredni profesor, višji znanstveni sodelavec, Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije ZRC SAZU, Novi trg 2, SI-1000 Ljubljana, AKalc@zrc-sazu.si

UVOD

Nadzorovanje migracij, migrantov in prostorskega gibanja ljudi ima globoke zgodovinske korenine. Temeljni namen tega početja je povezan z varnostjo, upravljanjem gospodarskih in človeških virov ter s priznavanjem socialnih pravic, izhaja pa iz potrebe po distinkciji med tistimi, ki so teh pravic in dostopa do gospodarskih virov deležni, in tistimi, ki so iz njih izključeni. Socialno skrbstvo je od svojih začetnih korakov in oblik pa vse do današnjih sistemov vselej osrednji element te diskriminacije. V poznem srednjem in novem veku je razlikovanje potekalo na podlagi pripadnosti določeni skupnosti, gospodstvu, župniji ali mestu. Pozneje sta z uveljavljanjem moderne in nacionalne države v ospredje kot okvir in kriterij distinkcije med »domačini« in »tujci« postopoma stopila država in državljanstvo. Sama nacionalna država se je utemeljevala na podlagi opredeljevanja državljanov oziroma tistih, ki to niso bili. Tako so delovale države, ki so v tej fazi razvoja poznale množično priseljevanje tujcev in se soočale z njihovo »drugačnostjo«. Enako pa tudi tiste, kjer priseljenjski pojav ni bil izrazit, doživljale pa so množičen odliv lastnega prebivalstva. Oboje, odnos do priseljevanja in priseljencev ter do izseljevanja in lastnih izseljencev na tujem, je prispevalo k samopodobi, utemeljevanju in utrjevanju nacionalne države kot družbene in politične tvorbe, k oblikovanju pojma državljanstva, nacionalne identitete in državljskih pravic (Green, Weil 2007b). Pregled nad prebivalstvom in zlasti nad migranti ter tujci je torej od premodernih časov temeljna predpostavka za razlikovanje med »upravičenimi« in »neupravičenimi«, med »dobrodošlimi« in »nezaželenimi« ter za izvajanje politike vključevanja ali izključevanja. Hkrati je težnja po nadzorovanju od nekdanj izraz prastrahu pred tujcem in nezaupanja, ki ju ta vzbuja, še zlasti, če je mobilni in nedovzeten za asimilacijo in prilagajanje etabliranemu redu. Občutka ogroženosti in varnosti sta pomembna dejavnika oblikovanja predstav o »drugih« in pospeševalca ukrepov na njihov račun.

Migracijski nadzor je artikulirana in kompleksna problematika, ki se tako kot migracije same in prostorska mobilnost prepleta z družbenim, gospodarskim in s političnim življenjem. Sodi v kontekst družbenega nadzora in se kot tak v zgodovinski literaturi ne pojavlja z novito in vseobsegajočo pojmovno definicijo (Spierenburg 2004: 1). Avtorji ga pogosto ne opredeljujejo, z izrazom se nanašajo na razne vidike migracijskih režimov, to je regulacijskih okvirov, v katerih se dogajajo migracijski procesi (Hoerder, Lucassen, Lucassen 2011: XXX–XXXIII). Izraz migracijski nadzor je lahko tako v ožjem pomenu konkreten kontrolni sistem s tehnikami, z administrativnimi in s policijskimi praksami, pravnimi temelji in z inštrumenti ter organizacijskimi strukturami, namenjenimi nadzornim smotrom. V širšem pomenu se nanaša na upravljanje migracijskih gibanj, na teoretične in ideološke temelje, ki nadzor navdihujejo, na ekonomske, socialne, kulturne, varnostne, integracijske idr. politike, ki ga usmerjajo in skladno s katerimi se izvaja. Lahko se nanaša tudi na abstraktne oblike političnega delovanja kot javne diskurze, ki so kot konkretni dejavniki odnosov do priseljencev/izseljencev in migracijskih politik vplivne sestavine kontrolnih sistemov.¹ Problematika nadzora nad migracijami in migranti skratka sega na mnoga področja in ravni družbene, gospodarske, politične in kulturne sfere. V Evropi je njen zgodovinski razvoj sledil nekaterim skupnim smernicam. Kljub temu je bil od države do države različen, ker so bile različne tudi predpostavke: notranje družbenopolitične ureditve in položaj držav na mednarodni sceni, izhodišča, potenciali, tempo in potrebe ekonomskega in družbenega razvoja, zgodovinske izkušnje, notranji in zunanji vplivi, kulturne dote in usmeritve, predvsem pa sam migracijski pojav ter z njim povezani interesi. Skladno s tem so nastale posamezne kontrolne filozofije, ideologije, politike, pristopi, ukrepi, sistemi. Za njihovo razumevanje so potrebni pogledi z vidika mnogih disciplin in tematskih perspektiv. Ker gre za eminentno področje prepletanja nacionalnih in mednarodnih odnosov in pravic, je potreben tudi komparativni pristop. Pričujoči prispevek ponuja kratek oris omenjenega razvoja v Evropi od 18. stoletja do obdobja med svetovnima vojnama, s poudarki na prelomnicah, ki so ga zaznamovale.

1 Literatura o migracijskem nadzoru je kljub razmeroma novejši uveljavitvi te perspektive na področju zgodovine migracij dokaj obsežna. V zvezi z artikuliranostjo pristopov in obravnavanimi vidiki naj za primerjavo omenimo samo naslednja dela: Arnold (2010), Böcker idr. (1998), De Munck, Winter (2012), Fahrmeir idr. (2003), Gestrich idr. (2009), Green, Weil (2007a), Heindl, Saurer (2000), Noiriel (2007), Rosenberg (2006) in Torpey (2000).

OD ABSOLUTIZMA K LIBERALIZACIJI

Avtorji v razvoju pravice prebivalstva do gibanja in oblikovanja sistemov za nadzor nad migracijami in migranti od novega veka soglašajo z obstojem dveh zgodovinskih prelomnic; to sta francoska revolucija in prva svetovna vojna. Francoska revolucija je med temeljnimi človekovimi pravicami razglasila svobodo gibanja in jo leta 1791 vgradila v revolucionarno republikansko ustavno listino. Ta svoboščina se je kot načelo liberalne misli v 19. stoletju s krajšim ali z daljšim časovnim zamikom in ne brez nasprotovanj in omejevanj razširila po večini Evrope. Prva svetovna vojna pa je zaznamovala konec liberalnega odnosa do migracij iz 19. in z začetka 20. stoletja. Države so začele odstopati od politike *laissez faire*, ki je prepuščala prostorska gibanja ljudi tržnim dejavnikom, in prehajati k upravljanju ter vse tesnejšemu nadzoru notranjih, predvsem pa mednarodnih migracij.

Družba starega reda je prostorska gibanja omejevala in strogo nadzorovala. Prebivalstvo je bilo večinoma kmečko in bolj ali manj odvisno od gosposke ter vezano na zemljo. Absolutistična država je z vse tesnejšim obvladovanjem državnega ozemlja v svoje roke prevzemala tudi kontrolo nad prebivalstvom, kar je sovpadalo z rahljanjem njegove odvisnosti od fevdalnega gospoda in s krepitvijo pripadnosti državi. V dobi merkantilizma je postalo prebivalstvo glavno bogastvo države in merilo njene gospodarske ter politične moči. S populacionizmom si je država prizadevala krepiti rast in produktivnost prebivalstva in s tem proizvodnjo ter izvoz dobrin. Sestavina populacionizma je bila načelna migracijska politika, ki je prepovedovala izseljevanje in privabljala priseljence iz tujine. Zaželeni so bili predvsem obrtni, trgovski in drugi strokovni profili, za kolonizacijske načrte pa tudi kmečko prebivalstvo (Zolberg 2003: 33–34). Ta politika je bila vir meddržavnih napetosti in strogih ukrepov proti kršiteljem selitvenih prepovedi, ki so ponekod tvegali celo smrtno kazen. Populacionizem je spodbujal tudi notranje migracije. Vsa gibanja pa so bila pod strogim državnim nadzorom in kolonizacije, navadno na neposredno pobudo oblasti (Becker 2010: 35–36).

Glavni inštrumenti nadzora so bili potni list in druge vrste dovolil za potovanje v tujino in znotraj državnih meja. Z izdajanjem in s pregledovanjem teh dokumentov je država skušala regulirati gibanja skladno s svojimi strateškimi interesi. Dovolila za potovanje v tujino in znotraj države kot tudi tista za priseljevanje so se izdajala na podlagi »koristnosti«, stanovske pripadnosti, poklica in pogosto tudi *ad personam* (Torpey 2003: 75). Gibanja so bila podrejena še drugim upravnim strukturam in sistemskim nadzorom. Cehi so šteli svoje člane in hkrati uravnavali njihova gibanja na temelju vključevalnih in izključevalnih mehanizmov (Crossick 1997; Steidl 2007), katerih smoter je bila vzdržljivost delovnega trga in korporativne solidarnosti. Vplivni regulatorji migracijskih gibanj so bili sistemi domovinstva in ubožnega skrbstva za zatiranje potepuštva, prosjačenja, brezdelja in kriminala. Z vpeljavo naborne vojske so gibanje pogojevale vojaške obveznosti, vse pomembnejšo nadzorno vlogo pa so igrali konskripcijski sistemi, ki so skupaj z rednim popisovanjem prebivalstva v 18. stoletju prispevali h kapilarnosti teritorialne monitoraže (Komlosy 2003: 160–164). Pri izvajanju nadzora je osrednjo vlogo igrala policija, ki se je v 18. stoletju razvila v enovito državno ustanovo. Centri njenega delovanja in pravi policijski laboratoriji so bila velika mesta, ki so se še najbolj soočala z množičnimi migracijami in vprašanjema javnega reda in obvladovanja prebivalstva. Policija je sploh težila k idealu popolne kontrole nad vsem in vsemi (zlasti pa nad tujci). Za doseg tega cilja je razvijala kognitivne, organizacijske in tehnične metode, od načinov identifikacije oseb do monitoraže, katalogizacije, klasifikacije po kriminalnih kategorijah ipd. (Rosenberg 2006: 17–18; Caplan in Torpey 2001).

Francoska revolucija je skupaj s stari redom odpravila tudi prepoved in stanovsko pogojevanje prostega gibanja. Vsakemu človeku je priznala naravno pravico do svobodnega gibanja, selitve znotraj države in v tujino. Skladno z liberalnim principom si je lahko vsak izbral kraj, ki je najbolj ustrežal njegovemu življenju. Kot osovraženi simboli fevdalne tiranije so bili odpravljeni tudi potni listi in druga potna dovolila. Protirevolucionarna nevarnost pa je kmalu narekovala njihovo ponovno uvedbo in žrtvovanje svobodnjaških načel interesu države (Torpey 2003: 75–77; Boroumand 2000).

Druga temeljna novost, ki je s francosko revolucijo zaznamovala nadaljnji razvoj odnosa do migracij, je unitarni koncept državljanstva. Ta je pomenil demokratizacijo identifikacije oseb na egalitarni podlagi državljanstva namesto prejšnjih stanovsko in socialno pogojenih kriterijev ter začetek vse jasnejšega razlikovanja med državljani in tujci na podlagi državno-nacionalne diskriminante. Potni list je igral v tem procesu vlogo homogenizatorja nacionalne države in utrjevalca njenih zunanjih meja, kontrola gibanj znotraj države pa je postopoma odpadla (Torpey 2003: 77). Postal je enoten za vse državljane in v funkciji nadzora začel definirati njihovo identiteto, standardizirano na podlagi nacionalne pripadnosti in vse manj na podlagi karakteristik družbenega izvora in ugleda.

Omenjeni pridobitvi sta si v 19. stoletju utrli pot tudi drugod po Evropi, in sicer v različnem obsegu in v različnih obdobjih. Ponekod sta bili sprejeti šele v šestdesetih letih, pač odvisno od napredovanja in stopnje demokratizacije ter drugih dejavnikov. Do konca fevdalnega reda in še dlje je v mnogih državah obveljal absolutistični odnos do notranjih in zunanjih migracij. Tak odnos pa je postajal ob hitro napredujočih družbenih in političnih spremembah in zlasti ekonomski liberalizaciji obsoleten. Prosto gibanje in izseljevanje ni bilo le vprašanje individualne pravice. Preprečevanje gibanja je, kljub strahovom za javni red, postajalo nevzdržno, svoboda pa predpostavka družbenega in ekonomskega razvoja (Torpey 2007: 14). Kolonizacija in ameriška gospodarska ekspanzija kot tudi industrializacija, urbanizacija in svetovni dominantni vzpon Evrope so črpali svojo propulzivno silo v človeških virih ter njihovem dinamičnem vključevanju v kapitalistične proizvodne procese. Človeški kapital je bilo treba zato čim bolj neovirano premikati in ga pritegniti tja, kjer je bil potreben.

Proces tega sproščanja lepo ponazarja nemški primer. Leta 1849 je frankfurtski parlament razglasil svobodo gibanja in izseljevanja, a le za kratek čas svojega obstoja. Ponovno so jo uvedli v podporo industrialcem leta 1867 ob rojstvu severne nemške konfederacije, kljub temu da je v njenem parlamentu še vedno prevladoval veleposestniški sloj. Novi zakon o potnih listih je državljanom in tujcem dopuščal vstop, izstop in gibanje znotraj konfederacije brez potnih listov in viz. Država je ohranjala le pravico, da državljane in tujce legitimira. Državljan je lahko pridobil potni list, če se je podajal v državo, ki so ga zahtevale. Izdajali pa so ga samo pripadnikom konfederacije, t. j. na podlagi državljanstva, in ne več tudi tujcem. Državljan in tujci so bili vsekakor dolžni razpolagati z identifikacijskimi dokumenti, ki so sedaj rabili policijskemu zatiranju kriminala (Torpey 2003: 79–80).

V drugi polovici 19. stoletja, ko sta bili Evropa in Amerika povezani v liberaliziran gospodarski prostor, v katerem so prosto krožili blago in ljudje (delovna sila), so se sistemi nadzora nad notranjimi in mednarodnimi migracijskimi gibanji močno ublažili. Nekatere države so ohranile obveznost potnega lista, v drugih so obstajale določene restrikcije. Tak je bil tujski zakon v Veliki Britaniji iz leta 1836, ki so ga sprejeli za preprečevanje vstopa prevratnikom. V tretjih so ob posebnih razmerah začasno zaostrovali kontrolne ukrepe, predpise in nadzorovanje prek potnih listov pa so večinoma opustili. Večina držav je odpravila notranje kontrole in nato še kontrole na državnih mejah (Torpey 2003: 82). To je sprostilo migracijske procese, prispevalo k občutku svobode in širjenju prostorske mobilnosti, ki je prešla v mentaliteto časa in logiko družbenega obnašanja.

NADZOR V DOBI LIBERALIZMA

Kljub »prijaznemu« odnosu do migracijskih gibanj in tujcev tudi v tem obdobju ni šlo brez nadzovanja, ne kot administrativne ne kot politične prakse. Ob odpravi absolutističnih spon za mobilizacijo človeških ekonomskih potencialov so si liberalne države pridržale pravico omejevati svobodo gibanja in izseljevanja v izrednih razmerah. Predvsem v primeru vojne in za zaščito državnih interesov kot tudi za zaščito lastnih državljanov na tujem (na primer s prepovedjo izseljevanja v določene kraje). Ker je bilo prekomorsko izseljevanje velik gospodarski posel, so nadzor izvajali nad gospodarskimi osebki, ki so skrbeli za odpremljanje in prevažanje izseljencev. Izseljenski zakoni so se osredotočali prav na zagotavljanje ustreznih razmer med potovanjem in preprečevanje okoriščanja pri uveljavljanju pravice do izseljevanja (Kalc 1997).

Za vsakim zakonom in migracijsko politiko so stali tudi specifični interesi posameznih držav. Velika Britanija ni postavljala nobenih ovir odhajanju svojih podanikov in tudi priseljevanje je bilo odvisno samo od varnostne omejitve proti subverzivnim tujcem (Feldman 2003: 167). V Italiji je država z zakonom iz leta 1901 močno zaščitila izseljence na poti čez ocean in tudi onkraj. Nakup ladijske vozovnice pa je povezovala s predhodno pridobitvijo potnega lista, da bi preprečila odhajanje tistih, ki jih Amerika ni sprejemala. Čeprav je izseljevanje maksimalno podpirala, je s to normo oteževala tudi odhajanje družin za izseljenci in ohranjala dotok prihrankov iz tujine. Poleg tega je vplivala na destinacije čezoceanskih tokov (Torpey 2003: 84). Švica je tako kot večina držav izseljenske agente postavila pod državno kontrolo. Lastne državljanke je skušala odvracati od izseljevanja, zagotavljala pa je nemoten prehod tujih izseljencev in podpirala švicarske agenture v škodo tujih. Podobno sta Belgija in Francija z izseljenskimi zakoni varovali in spodbujali promet skozi svoja pristanišča.

V Nemčiji je bil nadzor nad ladijskimi družbami ohlapnejši, ker je imelo nemško pomorstvo velik interes za izseljevanje iz Vzhodne in Jugovzhodne Evrope. Domači in prehodni izseljenci so vsekakor uživali polno zaščito države. Domači so bili deležni pozornejše policijske kontrole v zvezi z vojaško obveznostjo. Ogrska je leta 1903 najodločneje posegla v regulacijo prekooceanskega izseljevanja, in sicer zato, da bi ga preusmerila od tujih pristanišč na Reko (Whelpley 1905: 862–865). V avstrijski polovici habsburške monarhije so bile kot v večini držav omejitve svobode izseljevanja povezane z vojaško obveznostjo. Lokalne oblasti pa so z administrativnimi inštrumenti lahko zadrževale tudi osebe, ki bi v tujini lahko potrebovale pomoč in bi zato bremenile javno blagajno (Grossutti 2014: 23–25). Povsem restriktiven sistem se je ohranjal v Rusiji, kjer je po odpravi tlačanstva leta 1861 izseljevanje in tudi notranja gibanja država še naprej omejevala z dovoljenji. Šele v devetdesetih letih so režim omilili in dovolili podobne svoboščine kot drugod, s tem, da so skušali zadrževati rusko prebivalstvo, podpirali pa odhajanje zlasti Judov in Poljakov (Torpey 2007: 19–20).

Nadzor so poleg javnih struktur ponekod izvajale tudi zasebne ustanove. Tak primer je liberalna Velika Britanija, ki je med redkimi v Evropi ob izseljevanju poznala tudi množično priseljevanje. Do začetka 20. stoletja je sprejemala vse, vključno z revnimi in s politično ter z ideološko oporečnimi, saj ni izvajala niti tujskega zakona niti kontrole. Zato pa so se z vračanjem priseljencev v domovino na »mehek način« ukvarjale humanitarne organizacije. V okviru oskrbovanja migrantov so omogočile repatriacijo tistim, ki so padli v socialno odvisnost in ki jih po zakonu oblasti tudi niso smele izgnati (Feldman 2003: 169–171). Kot refleks normativov priseljenskih držav je deloval tudi nadzor na daljavo. Tako so v vseh evropskih izseljenskih pristaniščih ladjarske družbe upoštevale vstopne norme ameriških držav, da bi izseljencem z neustreznimi rekviziti prihranile pot, sebi pa stroške njihove repatriacije (Whelpley 1905: 865, 864). V racionalizaciji nadzora nad tranzitnim izseljenskim prometom so šli najdlje v Nemčiji. Tranzitne migrante z vzhoda so sprejemali že na državnih mejah in jih, da niso prišli v stik s prebivalstvom in ostajali na nemških tleh, vozili s posebnimi konvoji naravnost v pristanišča (Wagner 1994; Wüstenbecker 2003).

Priseljevanju na evropskem kontinentu načeloma niso postavljali ovir. Kjer je bil predpisan potni list, ga oblasti v glavnem niso pregledovale. »Trde« so ostale le meje Nemčije in Avstro-Ogrske z Rusijo, Bolgarijo in s Srbijo (Miletić 2009: 28). V vseh državah je bila vsekakor potrebna registracija priseljencev pri policiji in upravnih organih. Samo Rusija je za vstop v državo zahtevala dovoljenje, Francija pa denarno vsoto za prežvljanje do zaposlitve ali med tranzitom (Whelpley 1905: 659; Caestecker 2000: 31). V ta liberalni kontekst so vendarle vpadle tudi nekatere restrikcije. Leta 1905 je Velika Britanija zaradi povečanega priseljevanja Judov iz Vzhodne Evrope uvedla nov tujski zakon. Ta je zaznamoval konec neomejene svobode in začetek regulativnega poseganja države v migracije. Priseljenci so morali izkazovati sposobnost samoprežvljanja, uvedli so priseljenke uradnike in aparat izključevanja. S tem so bila okrnjena angleška načela svobode in tolerance, pravica do azila in prostega gospodarstva (Feldman 2003: 168). Drugi primer je Nemčija, kjer so nastopili ukrepi proti poljskim delavcem iz Rusije in Galicije, ki jih je sezonsko zaposlovalo agrarno gospodarstvo. V osemdesetih letih je prišlo celo do izgonov in prepovedi priseljevanja. Nato so lahko Poljaki prihajali pod strogim nadzorom, ki se je leta 1908 še

poostril z uvedbo obveznega identifikacijskega dokumenta. Zagotoviti so hoteli, da se poljski delavci po opravljeni sezoni vrnejo domov. Deklarativno so ukrep navdihovali zdravstveni razlogi, v resnici pa strah pred polonizacijo (Torpey 2003: 80).

OD LIBERALNEGA REŽIMA K DRŽAVNEMU PROTEKCIONIZMU, INTERVENCIONIZMU IN RESTRIKCIJAM

Prva svetovna vojna je nenadno prekinila režim razmeroma prostega gibanja. Države so spet uvedle obveznost potnih listov in njihove preglede na mejah. Ukinile so izdajanje potnih listov vojaškim obveznikom in razveljavile že izdane dokumente. S posebnimi olajšavami so omogočale vračanje vojaških obveznikov in drugih državljanov iz tujine brez potnih listov. Tuji državljani so morali pridobiti dovoljenje za bivanje v priseljenjskih državah. Ponekod so poostrili zakonodajo za omejevanje prihajanja tujcev v vojnem času, drugod kriterije za izdajo potnih listov za delo v tujini (Torpey 2003: 84–85; Noiriel 2007: 288).

Ti ukrepi so se sklicevali na klavzulo o pravici omejevanja svobodnega gibanja v izrednih razmerah in so veljali le začasno. Po vojni so jih v omiljeni obliki spremenili v trajne, saj so države ohranile obveznost potnih listov. To je sovpadalo z mednarodnim ekonomskim razvojem, ki ga je zaznamoval prehod od prostega trga k protekcionizmu. Delovna sila in z njo migracije so kot komponenta nacionalnega gospodarskega sistema prešle pod bolj ali manj neposredni nadzor države, ki je varovala svoj delovni trg. Sredi dvajsetih let se je mednarodni liberalni migracijski režim končal in do selitev je prihajalo samo še na podlagi meddržavnih sporazumov oziroma v okviru bolj ali manj restriktivnih politik (Torpey 2003: 86; Bade 2001: 275–279). S tem sta se dokončno uveljavila razlikovanje in izkazovanje identitete na podlagi državne pripadnosti. Potni list je postal osrednji inštrument osebne identifikacije, nadzora domačih in tujih migrantov ter njihovega vključevanja ali izključevanja.

Odstopanja od liberalnega odnosa do migracij so se, kot smo videli, pojavila že pred vojno. Sploh pa se je širila birokratska želja po registraciji migrantov in monitoraži migracijskih gibanj. Narekovala so jo mnoge administrativne, zdravstvene, varnostne in druge praktične potrebe. Nadzorno vneto in njeno uresničevanje je dolgo ločevala tehnična in organizacijska neusposobljenost državnih aparatov, delno pa tudi skrb pred recipročnimi ukrepi. Vojna velja za prelomnico v procesu nadzorovanja, ker so se z njo in njenimi posledicami povečale potrebe in dozorele okoliščine, ki so pospešile splošni državni družbeni nadzor in specifični nadzor nad migracijami. Postala je idealni trenutek za razvijanje nadzor-nih inštrumentov in praks. Sicer so med samo vojno redkokje sprejeli nove pravne norme, v glavnem so začeli strožje uveljavljati obstoječe, ki se prej niso izvajale.

Vojna je razgalila šibkost kontrolnih sistemov, ki niso dopuščali razlikovanja tujcev sovražnih držav. Pokazala se je potreba po registraciji nacionalne pripadnosti, ki do 20. stoletja ni bila povsod v rabi. Okrepljeni so bili postopki nadzora na državnih mejah, nad tujci znotraj držav in tudi nad domačimi državljani, ki jim ni bilo več dovoljeno neomejeno prosto premikanje. Izvajale so se internacije in deportacije civilistov iz sovražnih držav, evakuacije in nameščanje vojnih beguncev, internacije vojaških ujetnikov. Prekinile so se stare, začele pa nove migracije domače in tuje delovne sile za potrebe vojne ekonomije. V Nemčijo prisilne migracije z zasedenih belgijskih in ruskih ozemelj, v Veliko Britanijo in Francijo priseljevanje španske, grške, italijanske in kolonialne delovne sile. Domačo in tujo delovno silo je bilo treba locirati skladno s potrebami vojne ekonomije in ji preprečevati nekontrolirano premikanje v iskanju ugodnejših delovnih in življenjskih razmer. Potrebo po nadzoru je podžigal strah pred sovražnimi tujci, ki se mu je leta 1917 pridružil strah pred nosilci revolucionarnih idej (*red scare* v ZDA), nato pa bojazen pred prenašanjem španske gripe.

Po vojni so se pojavljali problemi identifikacije milijonov mrtvih in pogrešanih, repatriacije ujetnikov in razseljenih civilistov ter migracij, povezanih z novo politično geografijo. Mnogi so ostali brez državljanstva in matične države oziroma so jim bile nove države sovražne in so v njih postali tarče

nasilja in izgonov. S problemom begunstva je povezan nastanek Nansenovega potnega lista pod pokroviteljstvom Društva narodov, ki je dopuščal enoletno premikanje za iskanje zaposlitve, družinskih članov in stalnega domovanja tudi zunaj držav, v katerih je bil izdan. Sploh so po vojni poostriili birokratske, policijske in zdravstvene kontrole migrantov na mejah in v pristaniščih (Schrover 2014; Miletić 2009: 29–31). Vojna je skratka izpostavila in zaostila vse probleme, ki so objektivno in imaginarno narekovali nadzor. Pospešila je tudi razvoj inštrumentov, sistemov registracije in praks, ki so državnim aparatom dovoljevale izvajati nadzor. Kljub temu da je prva povojna leta še vedno veljal gospodarski in migracijski *laissez faire*, vzpostavljenih nadzornih sistemov države niso umaknile. Postali so ključne predpostavke za prehod k državnemu intervencionizmu, gospodarskemu protekcionizmu in uvajanju restriktivnih migracijskih politik, kot so bili kvotni sistem v ZDA in razni migracijski regulativi v Evropi.

NADZOR, NACIONALNA IN SOCIALNA DRŽAVA

Za razumevanje razlogov, ki so po prvi svetovni vojni privedli k državnemu nadzoru migracij za varovanje nacionalnega trga dela, je treba upoštevati še druge vidike. Ti so bili povezani z demokracizacijo in utrjevanjem socialne države, koreninili pa so v 19. stoletju in bi, če vojna ne bi pospešila njihovega razvoja, vsekakor privedli do spremembe režima (Lucassen 1998: 59).

Od sedemdesetih let 19. stoletja se je v evropskih državah začelo vse bolj ločevati državljane od priseljencev. Utrjevanje nacionalne države, ki je opredeljevala socialne in druge pravice državljanov, ter širjenje politične participacije sta krepila interes in zavzemanje državljanov za lastne koristi (Noiriel 2007). Hkrati se je krepilo delavsko gibanje, ki je izkazovalo vse močnejši nativizem. Nasprotovanje delavstva ni bilo naperjeno proti vsem priseljencem, niti ni izviralo iz pomanjkanja internacionalizma. Med organiziranim delavstvom je bilo med drugimi mnogo priseljencev. Na piki je imelo tiste, ki niso spoštovali sindikalnih linij in so se z nelojalno konkurenco in s stavkokaštvom udinjali kot sredstvo protidelavskih interesov. Ta konflikt se je pojavljal predvsem med nekvalificiranimi delavci, zaradi česar je rasel odpor proti priseljencem tistih držav, iz katerih je prihajala nekvalificirana delovna sila. To razpoko je desnica širila še s podpihovanjem ksenofobije. Na začetku 20. stoletja je prišlo ob zatonu ideje o svetovnem delavskem puntu do integracije delavskih gibanj v okviru nacionalnih držav ter kooperacije med delavskimi organizacijami, državnimi ustanovami in podjetništvom. V politiki dogovarjanja med omenjenimi partnerji, v kateri so imele pomembno besedo delavske politične stranke, je bilo v ospredju urejanje nacionalnega trga dela in socialnih pravic delavstva. Delavska stran in država sta uvideli skupni interes v razvijanju socialnega sistema in varovanju nacionalnega trga dela. Kompromisno sta stopili na pot zagotavljanja prednosti domačemu delavstvu in državnega poseganja v regulacijo trga dela.

Pred prvo svetovno vojno je bila politika državnega poseganja še v povojnih. Ukrepi, kot sta angleški tujski zakon iz leta 1905 in nemški o poljskih delavcih, niso neposredno ciljali na obrambo domačega trga dela. Bili pa so, podobno kot razprava o testu pismenosti v ZDA, prelomnice v razvoju liberalnega kapitalizma in pojmovanju vloge države. Prispevali so k miselnim nastavkom, mobilizaciji in usposabljanju državnega aparata za intervencijske politike ter uveljavljanju koncepta tujih delavcev kot rezervne delovne sile. S prvo svetovno vojno so se države znašle pred nujno poseganja v rekrutacijo tuje delovne sile za potrebe vojne ekonomije. Potrebno je bilo tudi notranji socialni mir in so zato postale prizanesljivejše do delavskih zahtev. Po vojni bi krčenje socialnih pridobitev pomenilo stopnjevanje konflikta, ki so ga netili že drugi dejavniki. Krepitev socialne države je za samo vzdržljivost sistema narekovala absorbiranje domačih brezposelnih pred zaposlovanjem tujcev in torej varovanje nacionalnega trga dela. Ob vse širši politični participaciji in s sistemizacijo socialnih pravic je postalo vse težje argumentirati, zakaj najemati tujo delovno silo in ji priznavati enake socialne pravice, če je domačo pestila strukturna brezposelnost. Okrepljeno delavsko gibanje je vse glasneje zahtevalo restrikcije in ponekod zagotovilo preferenčni položaj domačemu delavstvu (Lucassen 1998: 53–58). Povojne regulativne politike so povsod pogojevale priseljevanje z dovoljenjem in odslavlale priseljence v primeru krize. Razlikovale pa so

se v najemanju priseljene delovne sile. Velika Britanija in Nizozemska sta to prepuščali podjetnikom, v Franciji se je v to vpletla država, a šele v tridesetih letih. V Nemčiji pa je pri rekrutaciji ves čas igrala glavno vlogo in načelo prednosti Nemcev vgradila v zakon. Razlike sovpadajo z različnimi sistemi socialnega skrbstva in različnimi vlogami države v socialni politiki (Lucasen 1998: 60).

Povojni prehod od režima *laissez faire* k restrikcijam in državni kontroli migracij se je v različnih državah uveljavil v različnem času. Tudi striktno izvajanje novih regulativov se je posplošilo šele z veliko krizo konec dvajsetih let. Za sama transnacionalna gibanja pa so bile razlike od samega začetka občutne. Svoboda izseljevanja je bila povsod omejena. Nihče ni smel prekoračiti državne meje brez veljavnega potnega lista in dovoljenja države sprejemnice. Če so prej priseljence kaznovali ali jih vračali zaradi kriminala, beračenja, zdravstvenih in socialnih razlogov ali drugih prekrškov, so bili sedaj zavrženi, deležni kazni in izgona že če niso razpolagali z ustreznimi dokumenti in dovolili za vstop ter bivanje v državi. Tudi prej je migrant prestal določene kontrole (kot na primer potniki tretjega razreda na Ellis Islandu ob vstopu v ZDA, kjer so v glavnem preverjali njihove delovne ter preživetvene zmogljivosti), a se država ni zanimala, čemu je prišel, kje se bo zaposlil, živel in kod se bo premikal, preveč je ni zanimala niti njegova narodna identiteta (Harzig 1999: 22). Zdaj je bil predmet državnega nadzora že kot tujec; ključna je postala njegova državna pripadnost. Z uvedbo regulativov je bilo državljanstvo ključ, na podlagi katerega je bil sprejet ali zavržen.

ZDA so s tem kriterijem posegle v geografski izvor in s tem v narodno in kulturno strukturo priseljevanja. V Nemčiji je prav tako zavladala politika nacionalno diferenciranih pogojev za tuje delavce in delavke, ki je od države do države definirala sektorje zaposlovanja, trajanje in geografska območja bivanja tujih delavcev v Nemčiji, njihove delovne in socialne pravice idr. (Bade 2001: 290–291). Francija je bila vsa dvajseta leta bolj prizanesljiva kot Nemčija glede pravic prihajanja, notranjega gibanja ter pridruževanja družinskih članov priseljencev. V tridesetih letih pa je postala zelo neprijazna in izključevalna tako do tujih kot tudi svojih državljanov, saj je bila večina priseljencev iz kolonij vrnjena v njihove izvorne dežele (Amar, Milza 1990: 20, 36–37, 119–121). Časi se niso spremenili le za migrante, ampak za vse potnike. Mnogi so glasno obžalovali povojne spremembe in pogrešali izgubljeno prostost. Med njimi Stefan Zweig, ki se v enem svojih del spominja let, ko je smel potovati po lastni volji in ne da bi ga kdo spraševal po svetovnem nazoru, izvoru, religiji ali rasni pripadnosti (Burger 2000: 9). Romanopisec, poznan s psevdonimom B. Traven, pa je polemično trdil, da je sonce v središču vesolja zamenjal potni list in da prva svetovna vojna ni bila vojna za demokracijo ter pravico, pač pa za to, da policisti in priseljski uradniki lahko sprašujejo vsakogar po potnem dokumentu (Torpey 2003: 74).

ZAKLJUČEK

Prva svetovna vojna je pomenila novo dobo v zgodovini migracij. Stare in novo nastale evropske države kot tudi čezmorske priseljske države so namesto prejšnjega liberalnega odnosa institucionalizirale načelo omejene svobode migriranja in se usposobile za nadzorovanje prostorskega gibanja ter ekonomsko upravljanje migracij. Prehod je sovpadal s koncem integrirane atlantske ekonomije, z nacionalizacijo gospodarskih sistemov in nastopom državnega protekcionizma in intervencionizma. Prva povojna leta omejitve svobode praviloma niso izvajali restriktivno in marsikatera država so si prizadevale, da so predvojna gibanja zopet stekla po utečenih tirih in lajšala socialni pritisk ter gospodarska neravnovesja. Do zasuk je prišlo, ko so države priseljevanja dvignile zapore in vzpostavile selektivna sita za sprejemanje tuje delovne sile. Zlasti zaprtje severnoameriških »zlatih vrat« je spremenilo migracijske dinamike in vplivalo na razvoj migracijskih režimov na evropskih tleh. Uveljavilo se je to, kar je bilo pred vojno še v embrionalni fazi: poseganje države v upravljanje s človeškimi viri skladno z gospodarskimi interesi kot tudi s socialnimi, z demografskimi, s kulturnimi in z rasnimi politikami.

Države so okrepljene nadzorne sisteme in birokratske aparate opremile s študijskimi, svetovalnimi ter z informacijskimi agencijami. Določale so pravne temelje migracijskih politik, ki so v Evropi

v nekaterih primerih temeljile na dvostranskih meddržavnih sporazumih. Definirale so selektivne kriterije in pogoje izseljevanja oziroma sprejemanja priseljencev. Avtokratske države so omejevale tudi notranja migracijska gibanja in jih na razne načine dirigirale, vključno s prisilo. Vojna izkušnja je obrodila pravne podlage za legalizacijo množičnega prerazporejanja prebivalstva po razpadu predvojnega evropskega državnopolitičnega reda in mednarodne ustanove za nadzor njihovega izvajanja. To je bila komisija za begunce ali Nansenova komisija pri Ligi narodov, medtem ko je Mednarodna delavska organizacija, prav tako del Lige narodov, s svojimi prizadevanji za pravice in dostojanstvo delavstva posredno vplivala tudi na migracijske politike.

Sposobnost nadzora nad prebivalstvom in migracijskimi gibanji je bila prvi pogoj za izvajanje protekcionizma. Osrednji element nadzornega sistema in regulacije mednarodnih gibanj je bil potni list, ki je postal obvezni dokument za prestopanje državnih meja. Skupaj z drugimi birokratskimi sredstvi je potni list rabil tudi drugi ključni funkciji nadzora, to je identifikaciji na unitarni nacionalni podlagi tistih, ki so bili upravičeni do socialnih in drugih pravic. Pot do te razvojne stopnje moderne nacionalne države pa je bila dolga. Odvisna je bila od uveljavitve državljanstva kot ekskluzivističnega koncepta pripadnosti in temelja za definicijo dolžnosti in pravic v okviru državne skupnosti. Povezana je bila z demokratizacijo in večanjem participacije državljanov v političnem življenju, s priznavanjem njihovih interesov in z napredovanjem njihovih pravic. Povezana je bila tudi s krepitvijo narodne zavesti, posebno pa z nacionalizacijo socialnega skrbstva. Organizacija socialnih pravic na nacionalni ravni je narekovala natančno ločevanje upravičenih od neupravičenih in s tem državljanov od nedržavljanov. Izpostavljal je protislovje med vprašanjem brezposelnosti in socialno državo ter prostim prilivom tuje delovne sile. Promovirala je načelo o prednosti državljanov pred nedržavljanji na področju delovnih in socialnih pravic, ki se je hkrati utemljevala na politični ravni in z dogovarjanjem med državo, podjetništvom in delavstvom. Migracijski nadzor je skratka postal sredstvo za regulacijo pravic in identifikacijo upravičencev v okviru nacionalne države. Države so ustvarile vse bolj artikulirane klasifikacijske kriterije za upravljanje migracij skladno s takimi ali z drugačnimi doktrinami in politikami. Artikuliranost kriterijev je pomenila neenake možnosti migriranja in pravice migrantov glede na državljanstvo, spol, starost, poklic, izobrazbo, raso in druge značilnosti. Medtem ko sta v času liberalnega odnosa migracijska gibanja uravnavala mednarodni trg dela in prosta ekonomija, sta sedaj regulacija migracij in priznavanje pravic temeljila na pravnem statusu migrantov.

VIRI IN LITERATURA

- Amar, Marianne, Milza, Pierre (1990). *L'immigration en France au XXe siècle*. Paris: Armand Colin Editeur.
- Arnold, Peri E. (ur.) (2010). *National Approaches to the Administration of International Migration*. Amsterdam, Brussels: IOS Press.
- Bade, Klaus (2001). *L'Europa in movimento: Le migrazioni dal Settecento a oggi*. Bari, Roma: Editori Laterza.
- Becker, Peter (2010). Governance of Migrations in the Habsburgh Monarchy and the Republik of Austria. *National Approaches to the Administration of International Migration* (ur. Arnold E. Peri). Amsterdam – Brussels: IOS Press, 32–52.
- Böcker, Anita, Groenendijk, Kees, Havinga, Tetty, Minderhoud, Paul (ur.) (1998). *Regulation of Migration: International Experiences*. Amsterdam: Het Spinhuis Publishers.
- Boroumand, Ladan (2000). Emigration and the Rights of Man: French Revolutionary Legislators Equivo-cate. *The Journal of Modern History* 72/1, 67–108.
- Burger, Hannelore (2000). Passwesen und Staatsbürgerschaft. *Grenze und Staat: Paßwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht und Fremden-gesetzgebung in der österreichischen Monarchie 1750–1867* (ur. Waltraud Heindl, Edith Saurer). Dunaj: Böhlau, 1–87.
- Caestecker, Frank (2000). *Alien Policy in Belgium, 1840–1940: The Creation of Guest Workers, Refugees and Illegal Immigrants*. New York, Oxford: Berghahn Books.

- Caplan, Jane, Torpey, John C. (ur.) (2001). *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*. Princeton: Princeton University Press.
- Crossick, Geoffrey (1997). *The Artisan and the European Town: 1500–1900*. Aldershot: Scholar Press.
- De Munck, Bert, Winter, Anne (ur.) (2012). *Gated Communities? Regulating Migration in Early Modern Cities*. Farnham: Ashgate.
- Fahrmeir, Andreas, Faron, Olivier, Weil, Patrick (ur.) (2003). *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- Feldman, David (2003). Was the Nineteenth Century a Golden Age for Immigrants? The Changing Articulation of National, Local and Voluntary Controls. *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period* (ur. Andreas Fahrmeir, Olivier Faron, Patrick Weil). New York, Oxford: Berghahn Books, 167–177.
- Gestrich, Andreas, Lutz, Raphael, Uerlings, Ulrich (ur.) (2009). *Strangers and poor people: Changing patterns of inclusion and exclusion in Europe and the Mediterranean world from classical antiquity to the present day*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Green, Nancy L., Weil, François (ur.) (2007a). *Citizenship and Those who Leave: The Politics of Emigration and Expatriation*. Chicago: University of Illinois Press.
- Green, Nancy L., Weil, François (2007b). Introduction. *Citizenship and Those who Leave: The Politics of Emigration and Expatriation* (ur. Nancy L. Green, François Weil). Chicago: University of Illinois Press, 1–9.
- Grossutti, Javier (2014). *Via dall'Istria: L'emigrazione istriana dalla seconda metà dell'Ottocento ai primi anni Quaranta del Novecento*. Trst: Università Popolare di Trieste, Unione istriana Fiume.
- Harzig, Christiane (1999). A Migrant Is a Migrant Is a Migrant? Immigration Policies in Post-World-War-II Europe. *OAH Magazine of History* 14/1, 22–25.
- Heindl, Waltraud, Saurer, Edith (ur.) (2000). *Grenze und Staat: Paßwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht und Fremden gesetzgebung in der österreichischen Monarchie 1750–1867*. Dunaj: Böhlau.
- Hoerder, Dirk, Lucassen, Jan, Lucassen, Leo (2011). Terminologies and concepts of migration research. *The Encyclopedia of Migration and Minorities in Europe: From the 17th Century to the Present* (ur. Klaus J. Bade, Pieter C. Emmer, Leo Lucassen, Jochen Oltmer). Cambridge: Cambridge University Press, XV–XXXIX.
- Hoerder, Dirk (2002). *Cultures in Contact: World Migrations in the Second Millennium*. Durham, London: Duke University Press.
- Kalc, Aleksej (1997). Razvojni obrisi izseljenske zakonodaje v 19. stoletju in do prve svetovne vojne. *Dve domovini / Two Homelands* 8, 9–35.
- Komlosy Andrea (2003). Empowering and Control: Conflicting Central and Regional Interests in Migration Within the Habsburg Monarchy. *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period* (ur. Andreas Fahrmeir, Olivier Faron, Patrick Weil). New York, Oxford: Berghahn Books, 153–166.
- Lucassen, Leo (1998). The Great War and the Origins of Migration Control in Western Europe and the United States (1880–1920). *Regulation of Migration: International Experiences* (ur. Anita Böcker idr.). Amsterdam: Het Spinhuis Publishers, 45–72.
- Miletić, Aleksandar R. (2009). *Journey under Surveillance: The Overseas Emigration Policy of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes in Global Context, 1918–1928*. Beograd: Institut za noviju istoriju Srbije.
- Noiriell, Gérard (2007). *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe–XXe siècle): Discours publics, humiliations privés*. Paris: Fayard.
- Rosenberg, Clifford (2006). *Policing Paris: The Origins of Modern Immigration Control between the Wars*. Ithaca, London: Cornell university press.

- Schrover, Marlou (2014). Migration and Mobility. 1914–1918-online. *International Encyclopedia of the First World War* (ur. Ute Daniel, Peter Gatrell, Oliver Janz, Heather Jones, Jennifer Keene, Alan Kramer, Bill Nasson). Berlin, http://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/Migration_and_Mobility (8. 10. 2014).
- Spierenburg, Pieter (2004). Social Control and History: An Introduction. *Social Control in Europe, Volume 1, 1500–1800* (ur. Herman Roodenburg, Pieter Spierenburg). Columbus, Ohio: The Ohio State University Press, 1–21.
- Steidl, Anemarie (2007). *Auf nach Wien!: die Mobilität des mitteleuropäischen Handwerks im 18. und 19. Jahrhundert am Beispiel der Haupt- und Residenzstadt*. München: R. Oldenbourg Verlag.
- Torpey, John (2000). *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torpey, John (2003). Passports and the Development of Immigration Controls in the North Atlantic World During the Long Nineteenth Century. *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period* (ur. Andreas Fahrmeir, Olivier Faron, Patrick Weil). New York, Oxford: Berghahn Books, 73–91.
- Torpey, John (2007). 'Leaving: A Comparative View'. *Citizenship and Those Who Leave: The Politics of Emigration and Expatriation* (ur. Nancy L. Green, François Weil). Urbana, Chicago: University of Illinois Press, 13–32.
- Wagner, Ulrich (1994). Bremen, Bremerhaven und die Auswanderung. *Hoffnung Amerika: Europäische Auswanderung in die Neue Welt* (ur. Karin Schulz). Bremerhaven: Nordwestdeutsche Verlagsgesellschaft, 49–70.
- Whelpley, James D. (1905). Control of Emigration in Europe. *The North American Review* 180/583, 856–867.
- Wüstenbecker, Katja (2003). Hamburg and the Transit of East European Emigrants. *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period* (ur. Andreas Fahrmeir, Olivier Faron, Patrick Weil). New York, Oxford: Berghahn Books, 223–236.
- Zolberg, Aristide R. (2003). The Exit Revolution. *Citizenship and Those Who Leave: The Politics of Emigration and Expatriation* (ur. Nancy L. Green, François Weil). Urbana, Chicago: University of Illinois Press, 33–51.

SUMMARY

CONTROL OVER MIGRANTS AND MIGRATION MOVEMENTS: A GLANCE AT HISTORY

Aleksej KALC

The article outlines control over migrations and migrants from the 18th century to WWI with particular emphasis on its milestones and historical phases. It starts with a presentation of the policies conducted during the absolutism of the early modern period in order to take advantage of the migrations within the framework of consolidating the power of the central state. The guidelines, criteria, bureaucratic and organizational aspects of this policy are discussed. In the second part the focus is on the liberal attitude towards migrations introduced by the French revolution with its principles of freedom of movement and migration. Over the course of the 19th century this led to a period of relatively free transnational migrations lasting until WWI. It coincided with the processes of modernization and mobilization of human resources for the needs of economic expansion. In this period the movements were influenced by the liberal economy and the international labour market. Most countries put only minimal restrictions on emigration or immigration, and the authorities did not exercise very tight control at the frontiers. State control was mostly aimed at protecting the migrants as well as using administrative and legal instruments to promote the economic interests of the national actors involved in the migration business, such as ports, shipping companies and travel agencies.

The First World War radically limited the freedom of spatial mobility and imposed a strengthening of mobility control systems. The advent of state protectionism after the war marked the passage from migration *laissez faire* to restrictions with which the states managed the migrations and protected their labour markets. The passport, as a compulsory document for personal and national identification, became the main instrument of control and for the implementation of migration policies. The principle of inclusion or exclusion as well as the differentiation of migrants according to citizenship occurred as a consequence of the development of the nation state and the nationalization of welfare systems. This required a thorough distinction between those eligible and those not eligible for social rights, and the contradiction between structural unemployment and uncontrolled immigration became less acceptable. The idea of immigrants as a spare labour force to be involved in case of shortage gained a foothold.