

PUSKÁS JULIANNA:

Az Egyesült Államok bevándorlási politikája (1890-1990)

Magyarország 1989-től a kelet-nyugati irányú népmozgások újabb hullámának egyik fő tranzit állomása és a szomszédos országokból menekülők első menedékhelye. Ezzel összefüggésben a hazai lakosság körében egyre inkább megoszlanak a vélemények az idegenekről, a bevándoroltakról és a menekültekről, illetve a korszerű bevándorlási politika kritériumairól. Vannak, akik szélesebbre tárnák a kapukat, míg mások a szelektívebb bevándorlási politikát, a várható migrációs hullámok elleni hatékonyabb védekezést szorgalmazzák.

Tárgyilagosan ítélték meg a magyar közvéleménynek a menekültekkel, bevándorlókcal és a korszerű bevándorlási politikával kapcsolatos megnyilvánulásai, ha megismerkedünk más országok ezirányú tapasztalataival, helyzetével is. Ehhez kíván hozzájárulni e tanulmány is, amely száz év időmetszetében tekinti át az Egyesült Államokba történő bevándorlás legfőbb áramlatait, valamint az ezekről alkotott változó nézetek kontextusában a bevándorlási politika alakulását.

Nyitott kapu - szabályozásokkal 1880-1917

Ideálok és körülmények egymást erősítették az Egyesült Államok történetének első száz évében. A „bevándoroltak nemzete” már az angol uralom lerázásakor megkülönböztető nemzeti karakterét állíthatta az amerikai nép heterogenitása alapján. „Nem Anglia, hanem Európa Amerika anyaországa” - írta Tom Paine 1776-ban. Utána még hazafias szónokok nemzedékei hirdették dicsőségét annak a népnek, amely nagyságát sokféle és változatos eredetének köszönheti. Ez utóbbiból következett aztán egyfelől Amerika küldetésének - Amerikának mint menedékhelynek, azilumnak - a megfogalmazása, ahol a szabadság vár minden embert, másfelől pedig az, amit elsőként Jefferson hirdetett, azaz, hogy az embernek természetes joga elhagyni az országot, ahol született, vagy ahová a sors vetette, és keresni helyette egy másikat, ahol boldogulását reméli.

Az USA 19. századi bevándorlási politikája a kapitalizmus nagy sikereként értelmezhető. A század első felében a szövetségi kormány nem tartott igényt a bevándorlás felügyeletére, vagy ellenőrzésére, de támogatni sem támogatta azt. A bevándorolni szándékozók számára szabad földek és az iparosítás valamint Amerika egyéb előnyei jelentették a vonzerőt. A bevándorlók toborzása valamint, az újonnan érkezők beilleszkedésének elősegítése a tagállamok, illetve a helyi hatóságok és a vállalkozók feladata volt. Ők azután a legkülönbözőbb propagandaeszközök felhasználásával ecsetelték a bevándorlókra váró korlátlan lehetőségek és az európai pangás közötti különbségeket.

A szövetségi kormányt végül is a polgárháború következtében fellépő munkaerőhiány készítette a laissezfaire politikájának feladására. A Republikánus Párt az 1864. évi programjában hirdette meg az aktív szövetségi bevándorlási politikáját, mondván: „Igazságos és liberális bevándorlási politikával kell elősegíteni a bevándorlást, amely már a múltban is oly sokkal járult hozzá annak a nemzetnek a gazdagításához, vagyonának és hatalmának növeléséhez, amely menedékhely minden nemzet elnyomottjai számára”.¹ Ennek érdekében a kormány lépéseket kezdeményezett a szerződésre épülő munkaerő-behozatal rendszerének megalapozására, amit ugyan – 1868-ban - hamarosan visszavont, de ettől kezdve az egyes kormányok tevékeny szerepet játszottak a gazdaságilag hasznos európai bevándorlók beáramlásának szabályozásában.

A bevándorlást szorgalmazók és azt korlátozni akarók között már a 19. század középső évtizedeitől előfordultak összeütközések. Először az 1850-es években éleződtek ki, olyannyira, hogy ugyanúgy hozzájárultak a polgárháborúba torkolló nemzeti válsághoz, mint a rabszolgaság körüli konfliktusok. Bár a bevándorlás kívánatos voltát illetően ugyan távolról sem alakult ki egyetértés, a kapuk bezárására ekkor még nem gondoltak. Egyértelműen bevándorláspártiak voltak az üzletemberek és a hajósok, akik a forgalom növekedésével egyenes arányban gazdagodtak, a vasutak, a bányák és a kohók üzemeltetői, akiknek profitja a nagy tömegben beáramló szakképzetlen munkások tömegétől függött, végül pedig hasonló ok miatt az ingatlanügynökök. Ők mind a bevándorlás szabadsága mellett voksoltak az egyre ellenségesebbé váló közvéleménnyel szemben.

A kongresszus az 1870-es években tette az első lépéseket arra, hogy megszűrje -nemzeti, faji vagy vallási hovatartozásukra való tekintet nélkül - a bevándorlásra jelentkezőket. Sok amerikai hangosan követelte például kínaiak beengedésének leállítását, akiknek megkülönböztetett státuszuk volt ebben az időben, s „nem bevándorlóknak hanem vándormunkásoknak” minősültek, akik nem kaphatták meg az állampolgárságot. Mivel azonban az amerikai jogi hagyományok majdnem lehetetlenné tették, hogy az állampolgárságot a kínai vándormunkások USA-ban született leszármazottaitól is megtagadják, az idegen faj inváziójától való félelem, a „coolie” versennyel szemben a szervezett munkások harcias ellenállása ahhoz vezetett, hogy egy 1882-ben elfogadott törvény megtiltotta a kínaiak bevándorlását. A nativista mozgalom kezdete ettől az évtizedtől datálódik.

Az USA gazdasági világhatalommá való előrelépése az 1880-as években „a nemzeti dominancia agresszív ideológiáját” bontakoztatta ki, s ez átformálta a bevándorlási politikát is. A nyitott kapu elvének politikájáról - mely a köztársaság első századában uralkodó liberális individualista közösség-fogalmat tükrözte - mindinkább a kizáró doktrínára tért át, amely a Polgárháború után kialakuló korlátozó és nacionalista közösség-fogalmon alapult.

Időközben magukkal a bevándorlókkal is nagy változások történtek. A 19. század utolsó és a 20. század első évtizedeiben ugyanis már nem Európa észak-nyugati, hanem főleg közép- és dél-keleti régióiból özönlöttek. A tengerjáró gőzhajók térhódításával, illetve az utazás könnyebbé válásával pedig sok európai már nem telepesnek, hanem vándormunkásnak érkezett az USA-ba. Az első világháború előtt a bevándorlóknak körülbelül az egyharmada 2-4 év múltán még visszatért a hazájába, bár az új környezet vonzó hatására a vándormunkások közül is egyre többen választották az állandó letelepedést, és ez negatív reakciókat váltott ki a bennszülött munkások, illetve a kialakult erkölcsi rend védői körében. 1882-ben a reformerek egy bizonyos csoportja (a New-England-iek) a kongresszust már arra ösztökölte, hogy megalkossa a bevándorlás első nemzeti kontrolljának törvényét.

A bevándorlás szabályozásának szélesebb körű követelését váltotta ki az 1883-86-os válság. Nagy sztrájkok törtek ki ekkor, és - mintegy demonstrálva a társadalmi szakadék mélyülését - létrejött az amerikai munkások első tömegmozgalma, a *Knights of Labor* (A Munka Lovagjai). A sztrájkok letörése és a bérek alacsonyan tartása érdekében Pennsylvániában a szénbányák vezetői tömegével szállították be az országba az idegeneket. 1885-ben ezért a Munka Lovagjainak vezetői egy olyan munkaszerződésről szóló törvény érdekében lobbiztak a Kongresszusban, amely mindenkinek megtiltotta volna, hogy előre megfizesse hajójegyét annak a bevándorlóknak, akit Amerikában alkalmazni fog.

A munkáslázadásoktól való félelem általános idegenellenességet váltott ki a városi középosztály nagy részénél. Üzletemberek, látván, hogy a bevándoroltaknak milyen nagy szerepük volt a munkásmozgalmak fellendítésében, arra a következtetésre jutottak, hogy a mozgolódás megfékezése egyet jelent a bevándorlás megfékezésével.

A született amerikaiak számára az „új bevándorlók” egyre növekvő tömegei még idegenebbek voltak, mint a „régibevándoroltak”. Az olasz, a szláv és egyéb nációbeli

parasztok az Alpokon túlról sokkal közelebb voltak a feudális viszonyokhoz, mint az északnyugat-európai népek, az oroszországi és románív zsidók pedig Amerikában láttak életükben először gettón-kívüli világot.²

A kongresszus 1891-ben ismételten erőfeszítéseket tett, annak érdekében, hogy kiszűrje a nem kívánatos bevándorlókat: így az ebben az évben elfogadott törvényben kizárták a visszataszító, illetve veszélyes betegségben szenvedőket, a poligámokat, és az erkölcstelen viselkedésük miatt büntetett előéletű személyeket. A cél ekkor még az egészséges, alkalmazható munkaerő biztosítása, illetve a bevándorlók szigorúbb, egyéenkénti szelektálása volt, nem pedig a bevándorlók számának mennyiségi csökkentése. Az 1893. évi Bevándorlási Törvény előírta a fedélközön érkező külföldi utasok azonnali jelentkezését a szövetségi bevándorlási tisztnél, hogy akkori státuszukat illetően kikérdezhesse, a Tengerészeti Kórházi Szolgálat orvosai pedig kivizsgálhassák őket. Az e törvényben előírtak végrehajtására (nagyobb részben) végül New York City kikötőjében, Ellis Islanden került sor, amely az 1892-ben megnyitott bevándorlási állomásával az „új bevándorlás” jelképévé vált.

1894-ben alakítottak *Immigration Restriction Ligue*-et „bostoni kékvérűek”. Zajos kampányokat szerveztek, kitartó propagandát folytattak, hogy figyelmeztessék a született amerikaiakat az „új bevándorlás” társadalmi és gazdasági veszélyeire. Érveik szerint a dél- és kelet-európai bevándoroltak nemcsak hogy veszedelmesek és társadalmilag visszamaradottabbak, de nem is asszimilálhatók. Hatékonyabb szelektálásuk érdekében az „írástudó teszt” bevezetését követelték. Az erre vonatkozó törvényjavaslatot a kongresszus 1896-ban el is fogadta,³ de Cleveland elnök azzal vétózta meg, hogy egy ily a „törvény erőszak lenne a szabad bevándorlás amerikai tradíciója ellen”.⁴ A „literary test” bevezetésére további kísérletek is történtek, így például 1902-ben és 1906-ban, amikor a kongresszus ismételten elutasított azt, míg az 1913-ban és 1915-ben benyújtott törvényjavaslatot az elnök vétózta meg.⁵ A javaslatot több mint két évtizedes vita után végül is 1917-ben emelték törvényerőre. Az elnök ugyan akkor is ellene volt, mondván hogy az „erőszak az amerikai ideák és a tradicionálisan nyitott kapuk politikája ellen”,⁶ de a kongresszusnak - anélkül, hogy figyelembe vette volna az elnöki vétót - a törvény elfogadását sikerült kierőszakolnia.

A 20. század első két évtizedében a törvényhozás folyamatosan bővítette a bevándorlásra érdemtelenek listáját: 1903-ban az epileptikusokkal, a hivatásos koldusokkal, a kerítőkkel, az anarchistákkal és a politikai erőszak alkalmazóival. Négy évvel később - a külföldi gyermekmunkások kizsákmányolásának megelőzése érdekében, - megtiltotta olyan 16 éven aluli fiúknak és lányoknak a belépését az Egyesült Államokba, akik nem a szüleik kíséretében érkeztek. Megemelte az azokra a jövevényekre kivetett fejadót, akik nem a „nyugati féltékéről” érkeztek és utasításba adta, hogy e jövedelmet fordítsák a bevándorlás szabályozásának költségeire.⁷ A különösen 1900 körül elkápráztató fejlődésen áteső modern genetika az öröklésnek a környezeti hatásoktól teljesen függetlenek látszó elveit fedezte föl, ami sok tudóst arra inspirált - az angliai Sir Francis Galton és az egyesült államokbeli Charles B. Davenport vezetése alatt -, hogy a rossz tulajdonságok átöröklődésének megakadályozása révén elérhetőnek lássák a társadalom egyedeinek javulását. Az eugenika zászlaja alatt felsorakozó reformerek „tudományos érveket” szolgáltatottak a bevándorlás korlátozásához is. Ilyen érv volt az is, hogy egy nemzet csak úgy tudja génjeit védeni és javítani, ha kívül tartja a „degenerált tenyésztörzset”⁸.

A restriktív mozgalmat az Egyesült Államokban a 20. század első évtizedeiben leginkább az befolyásolt, hogy az elit egy csoportja úgy ítélte meg, a nagy tömegek bevándorlása aláássa az amerikai kultúra egységét és fenyegeti az Észak-Európából származó fehér protestáns emberek hagyományos dominanciáját. A korlátozásokat követelők vezetői a patrícius fajvédő gondolkodók közül kerültek ki; könyvek és cikkek szorgalmazták a bevándorláspolitikát eugenikus hatásainak és a „faji öngyilkosság” veszélyeinek figyelembevételét; végül pedig az üzletemberek által támogatott bevándorlás ellen erélyesen

fellépett az *American Federation of Labor* is. Ez a szakszervezet eléggé eltávolodott bevándorló múltjától ahhoz, hogy a restriktív álláspontot feltétel nélkül magáévá tegye, ám a szavára hajlani kész kongresszusi képviselők egyelőre még a bevándorlók mellett lobbizók befolyása alatt álltak. Az írni-olvasni tudásra vonatkozó törvényjavaslat ellen lépett fel 1906-ban és az utána következő években az *Országos Liberális Bevándorló Liga*, általában zsidók vezetésével. Így az I. világháborút megelőzően a nagyvárosok és az ipari központok még rendszeresen és túlnyomó többségben a restriktív ellen szavaztak.

A kongresszus által 1907-ben kijelölt bizottság - élén a bevándorlás mérsékeltebb korlátozását képviselő William P. Dillingham szenátorral - 1910-ben 42 kötetben tette asztalra a bevándorlók több éves tanulmányozásának eredményeit tartalmazó jelentést. A „tudományos” vizsgálódások summázata: összevetve a „rég” bevándorlók, a közép és délkelet-európai „új” bevándorlók „fajlag alacsonyabbrendűek”, így célszerűnek látszik számuk korlátozása, s ehhez a jelentés legmegfelelőbb eszközként a „literary test” bevezetését ajánlja.⁹

Kapuzárás az 1920-as évek elején

Az I. világháború kitörésével az amerikaiak hirtelen tudatára ébredtek annak, hogy asszimilálatlan milliók élnek közöttük, s mivel tartottak e tömegek lojalitás hiányától, a „100%-os amerikai” mozgalom erőltetésével igyekeztek az ebből fakadó esetleges veszedelmeknek elejét venni. Az I. világháború szinte szertefoszlatta, ami még megmaradt abból a régi hitből, hogy Amerika minden embert képes beolvasztani „a nemzetek nemzetébe”. E hitet gyengítették a különböző etnikai jellegzetességek, valamint az egyes társadalmi rétegek között tátongó faji és kulturális szakadékok, s utolsó csapást mértek rá a nemzetközi feszültségek.¹⁰

Az USA-nak a háton kitörése utáni külpolitikájáról folyó heves viták, majd az ország háborúba lépése 1917-ben az Antant oldalán, mind-mind növelték az amiatti félelmet, hogy a külföldön születettek veszélyeztetik a nemzet biztonságát.¹¹ Mindez a restriktív követelők malmára hajtotta a vizet, aminek első jele a már említett „literary test”-nek 1917-ben az elnök vétője ellenére történt elfogadtatása volt.

Az első világháború végével és a hajózási járatok újból megindulásával, úgy tűnt, hogy a háborús következmények miatt ismét tömegek vándorolnak Európából az Egyesült Államokba. Az amerikaiakban újabb félelmek támadtak, hogy a bevándorlók oda magukkal hozzák régi szenvedélyeiket és új forradalmi eszméiket. Ezeket a félelmeket táplálták az 1919-es év tapasztalatai, amikor is az országban 4 millióan sztrájkoltak. A hatóságok a „Palmer raids”-néven ismert intézkedések bevezetésével igyekeztek föllépni a „Vörös Veszedelem” ellen.¹² Amikor pedig a bevándorlás 1920-tól új lendületet vett, a honatyák többsége azon nyomban szükségesnek vélte a szigorú korlátozásokat. Az 1921. május 19-diki kongresszusi ülésen például elfogadták az *Emergency Quota Act*-ot, az első olyan törvényt, amely mennyiségileg meghatározta az Egyesült Államokba évenként beengedhető bevándorlók számát összesen 356.995 főben. Kivéve a nyugati féltekét, az egyes országok részére kvóta keretet állapítottak meg az 1910. évi népszámlásban országonként kimutatott népesség 3%-ában.

Ám az első szigorú korlátozások ellenére még mindig túl sok bevándorló érkezett az USA-ba. Ezért a kongresszus 1924-ben újabb kvóta törvényt fogadott el. Amikor Johnson szenátor összefoglalta az ezen újabb és szigorúbb korlátozás melletti érveket, egyebek között a közvélemény széleskörű támogatására is hivatkozott. Szerinte „az amerikai nép egyszerűen meglátta, hogy a külföldön születettek áradata hogyan avatkozik be az életébe. Rájött arra, hogy egy ilyen, fajra és származásra való tekintet nélkül mindenkit érintő áradat nem hagyhatja érintetlenül azokat az intézményeket, amelyek az amerikai szabadságjogokat

alkották és megőrizték. Nem csoda tehát, hogy az olvasztó tégely mítosza szertefoszlott. Nem csoda hogy az amerikaiak mindenütt ragaszkodnak ahhoz, hogy országuk ne nyújtson szabad és korlátlan menedéket a világ többi részének. Az Egyesült Államok a mi országunk. Ha nem is volt apáink országa, legalább gyermekeink országa lehetne, illetve kell is hogy legyen. És mi arra törekszünk, hogy megtartsuk annak. Határozottan véget értek azok a napok, amikor mindenkit szabadon szívesen fogadtunk, amikor minden fajhoz tartozó embert diszkrimináció nélkül elfogadtunk.”¹³

Azt az elgondolást tehát, hogy a bevándorlási politikát társadalmi megfontolásokra kell alapozni, 1924-re mind a közvélemény, mind a kongresszus nagyobbik része elfogadta. Az 1924-es *Immigration Act, Johnson-Reed Bill*-ként ismert újabb törvény 164.557 főben maximálta az évente beengedhető bevándorlók számát. A drasztikusan tovább csökkentett kvóták alapját - az akkor jelenlevő bevándorolt népesség 2 százalékát - az 1890-es census adatai képezték. Az új bevándorlási törvény a Közép-kelet- és Dél-Európából érkező nemzeti csoportokat sújtotta, amelyek 1890-ben még csak csekély részét képviselték az USA népességének. Bár a korlátozó intézkedéseket úgy fogalmazták meg, mint amelyek egyes „nem kívánatos” nemzetiségek és etnikai csoportok ellen irányultak, azok a tömeges bevándorlás minden fajtája elleni növekvő ellen állást tükrözték. A kapuzárás ellen főleg az etnikai és vallási szervezetek protestáltak, amelyek attól féltek, hogy utánpótlás hiányában elveszítik erejüket. Az új rendelkezések kedvezőtlen visszhangot váltottak ki az új bevándoroltak már letelepedett etnikai csoportjain kívül a régi bevándoroltak ipari burzsoáziájának számos képviselőjében is.

Az amerikai földrészre, amit a nyugati félteke részének tekintettek, a korlátozások nem vonatkoztak, az olyan országokból, mint Mexikó, illetve Puerto Rico továbbra is szabad volt a bevándorlás útja az USA-ba. Az 1920-as évek bevándorlási politikája tehát a legkevésbé sem javított az USA polgárainak biztonságérzetén, jóllehet a lengyel, az olasz és a többi „gettók” ugyan kezdtek kiürülni, hogy megteljenek színesbőrűekkel - nevezetesen az amerikai kontinens déli részéből érkező feketékkel és Puerto-Rico-iakkal.

A kvóta törvények elfogadásával az amerikai történelem egyik periódusának, a szabad-bevándorlás korának szakadt vége három évszázad után. Az 1920-as évtizeddel megkezdődött a bevándorlás szigorú korlátozásának időszaka, amikor Amerika csaknem teljesen bezárta kapuit a „nem kívánatos bevándorlóknak minősített” közép-kelet-európai népek előtt.

Bezárt kapu a menekültek előtt az 1930-as évtizedben

Az Egyesült Államok bevándorlási politikájának története az 1930-as évektől kezdve egészen az 1980-ban törvényerőre emelt menekült törvényig különösen telítve volt feszültségekkel. Ami abból adódott, hogy a bevándorlást korlátozó törvények mellett a politikai elit igyekezett fenntartani az USA-ról alkotott hagyományos azilum-ideált, azt, hogy országuk mindenkor az üldözöttek és elnyomottak menedékhelye. Az 1920-as évektől azonban már nem létezett a gazdasági szükségleteknek és a humanitárius céloknak a 19. században még meglévő szerencsés egybeesése. Megszűnt az az óriási munkaerő szükséglet is, ami korábban a nemzet iparosítása és a lakatlan területek betelepítése következtében keletkezett.

A nagy gazdasági depresszió idején, félve a munkanélküliek hadának növekedésétől, Herbert Hoover elnök 1930 szeptemberében arra szólította fel az amerikai konzulokat, hogy tagadják meg a vízum kiadását mindenkitől, aki előbb vagy utóbb segélyezendővé válhat. 1932 októberben pedig egyik választási beszédében a következő nyilatkozatot tette: „A demokrácia elterjedése folytán külföldön a politikai üldözés lényegileg megszűnt. Nincs már

szükség arra, hogy az Egyesült Államok menedéket nyújtson azoknak, akiket lelkiismereti okok miatt üldöznek.”¹⁴

Röviddel ezután hatalomra jutott Hitler, aki tragikusan megcáfolta őt. A menekültáradat Németországból már 1933-ban megkezdődött.

A köztelhertételről szóló klauzula nagyon szigorú értelmezése a harmincas évek közepén valamelyest enyhült ugyan, de továbbra is érvényben maradt a depresszió teljes időtartama alatt. Ennek következtében az amerikai konzulátusok a Németország számára megállapított bevándorlási kvóta keretét sem használták fel. A megállapítás, hogy a menekültek mindig rosszkor érkeznek - ritkán volt igazabb, mint a nácizmus üldözöttei érkezésekor az 1930-as években. A depresszió éveiben általánossá vált nagy munkanélküliség az amúgy is meglévő bevándorlás-ellenességet szította az amerikai társadalomban, s negatívan befolyásolta a lakosság magatartását a bevándorlók irányában a nyugat-európai országokban is. A menekülők egyre inkább az elzárkózás falaiba ütköztek, amelyeket a nyugat-európai országok az 1930-as évek elején húztak fel sietve.

„A megnövekedett kivándorlás kilátásai a közeljövőben kedvezőtlenek lesznek - írta Arthur Ruppin 1934-ben - Legjobb esetben is évek múlnak majd el, amíg azok az országok, amelyek a múltban nyitva álltak a bevándorlók előtt, el tudják helyezni saját munkanélkülieiket és amíg a munkaerőhiány újból hivatalos bevándorlási politikánk revízióját fogja eredményezni.”¹⁵

1935-ben - zsidó vezetők nyomásának engedve - Roosevelt elnök valamelyest könnyített az eljárásokon, ami nagyobb számú menekült bevándorlását tette lehetővé. De a korlátozások politikája alapvetően érvényben maradt és a beengedettek száma sohasem lépte túl az eredeti kvótákat. Sőt! Németországnak évi kvóta kerete 26.000 volt és ebből az 1933-34-ben 4.392-en, 1934-1935-ben 5.201-en, 1935-36-ban pedig 6.346-an kaptak vízumot az Egyesült Államokba, akiknek 80-85 százaléka zsidó volt.

1938 nyarára Roosevelt elnök egy nemzetközi menekültügyi konferencia összehívását kezdeményezte, amit a kellemes francia üdülőhelyén, *Evian-les-Bain*-ben, július elején meg is tartottak. Roosevelt és nyugat-európai partnerei el akarták kerülni további menekült befogadását és szerettek volna ellenállni minden olyan törekvésnek, amely a bevándorlási törvények és eljárások liberalizálását szorgalmazta. Bár a meghívó 29 kormánynak javasolta, fontolja meg, „hogy Németországból és feltehetően Ausztriából a politikai menekült bevándorlását hogyan könnyíthetné meg”,¹⁶ egyidejűleg azt is hangsúlyozta: „Egyetlen államtól sem várható el, hogy nagyobb számú bevándorlót fogadjon, mint amit a meglévő törvényei engedélyeznek.”¹⁷ Megnyugtatóul azt is közölte, a pénzügyi terhek sem fognak tovább növekedni, mert az új terheket maguk a szervezetek viselik majd. A javaslat, bármennyire szépen is hangzott az amerikai politika szempontjából, nem találkozott a többi ország elképzelésével. A svájciak például nyíltan megtagadták, hogy a találkozó házigazdái legyenek. Láthatólag meg akarták kímélni magukat attól, hogy szembe kelljen nézniük egyre korlátozóbb bevándorlási politikájukkal. A britek sem lelkesedtek, hiszen érezték, hogy palesztin politikájuk zsidóellenes irányba fordult és gyanították, hogy az amerikai politika választási megfontolásokból kedvezőbb a zsidókra nézve. De az amerikai külügyminisztérium is úgy vélekedett, hogy az engedékenység tovább gerjeszti a zsidóüldözést és oda vezet, hogy a zsidók teljesen kiüldöztetnek Lengyelországból és Romániából is.

Az eviani konferencia egyetlen megfogható eredménye annak az amerikai javaslatnak az elfogadása volt, amely a menekült ügyében Kormányközi Bizottság alakítását javasolta londoni székhellyel. Ennek feladata lett azután tárgyalásokat kezdeményezni a Reich képviselőivel annak érdekében, hogy a németek vessenek véget a száműzések kaoszának és engedélyezzék a menekülteknek, hogy magukkal vihessék tulajdonuk egy részét. Ezen túlmenően a Menekült Kormányközi Bizottságnak joga volt a befogadó országok

kormányaihoz fordulni „annak érdekében, hogy állandó letelepedésre lehetőségeket alakítsanak ki.”¹⁸

Az eviani konferencia résztvevői a bővülő bevándorlási lehetőségeket csak a legáltalánosabb megfogalmazásban csillantották meg. A küldöttek számára Németországgal való tárgyalás javaslata látszott a legelfogadhatóbbnak. Az egyre jobban aggódó nyugati országok ugyanis őszintén félték a háború kitörésétől és az európai béke megőrzésének lehetőségét látták abban, ha tárgyalhatnak Hitlerrel.

Az eviani konferencia csak aláhuzta - a zsidó képviselők megrökönyödésére -, hogy a nyugati országok 1938 közepén sem akarnak zsidó menekülteket. A viták középpontjában a németek politikája, s nem pedig a szóba jöhető befogadó országok magatartása állt. A legtöbb küldött valószínűleg a kanadai külügyminiszter-helyettesével, Frederick Blair-rel értett egyet, aki úgy vélte, az eviani tanácskozásnak a menekültek feltartásával kellene rákényszerítenie a németeket arra, hogy a zsidókérdést belülről oldják meg.

A menekültügy egyik legtekintélyesebb USA-beli pártolója, Dorothy Thompson újságíró 1938-ban felhívásban javasolta egy Nemzetközi Letelepedési Bizottság létesítését olyan feladatkörrel, hogy a száműzöttek részére kolóniákat alakítsanak ki „a még üres világban”.¹⁹ Az ehhez hasonló felhívások felkeltették a németek érdeklődését is, akik többször kinyilvánították, hogy az ő politikájuk szélesebb európai érdekekkel találkozik. A zsidó kérdés - jelentette ki Hitler 1938 novemberében a dél afrikai honvédelmi miniszternek, Oswald Pirovnak -, nem egyedül a németek problémája ugyanis Európa-szerte szükség van megoldásra, valamiféle európai rezervátum kialakítására, ahová a zsidókat végül majd el lehet küldeni.²⁰

Az elmélet hívei elárasztották az amerikai adminisztrációt a zsidó menekültek számára alkalmasnak vélt földrajzi helyeket illető ötleteikkel. A sok közül ezúttal néhányat említünk csak: Dominikai Köztársaság, Brit-Guiana, Ciprus, a Fülöp szigetek, Belga-Kongó, Ecuador, Mexico, Haiti, Surinam. Palesztinán kívül leginkább Madagaszkár került szóba ahova a zsidó menekülteket letelepíteni lehetne.

A zsidó menekültprobléma megoldását célzó, egzotikus újratelepítési ötleteket maga Franklin D. Rooseveltnél is lelkesen támogatta és némelyikről európai vezetőkkel is tárgyalt. 1938 végén például Mussolininek vetette fel, hogy az olasz hadsereg által elfoglalt Dél-nyugat-Etiópiába lehetne küldeni menekülteket: Egy négyzethüvelyknyi etióp területet sem lehet zsidó menekültek rendelkezésére bocsátani - üzenté vissza Mussolini az amerikai követ, William Philips útján. Röviddel ezután Rooseveltnél az angolokat kereste meg zsidók Angolába való betelepítése érdekében, amely ekkor portugál gyarmat volt. Az amerikai elnök a White-Hall-on keresztül remélte elérni, hogy a portugálok járuljanak hozzá „egy kiegészítő zsidó haza kialakításához”. Az angolok - zavarban lévén saját korlátozó politikájuk miatt és nem akarván változtatni az Afrikában kialakult gyarmati renden - idegenkedtek ettől az elgondolástól. Ugyanakkor azonban - gyakran válaszként az amerikai javaslatokra - nekik is voltak letelepítési ötleteik.

Hitler uralomra jutása óta első ízben 1939-ben használták ki teljes mértékben az amerikai konzulátusok a német-osztrák bevándorlási kvótát, amikor is 23.370 bevándorlónak, 1940-ben 26 ezernek, 1941-ben pedig 13 ezernek adtak vízumot, csaknem valamennyit menekülteknek. Becslés szerint az Egyesült Államok hadba lépéséig összesen 250.000 németországi menekültet fogadott be. Ennél azonban jóval többen szerettek volna az országban azilumra lenni, ám eredménytelenül, mivel a bevándorló törvény liberalizálására irányuló törekvések rendre eredménytelenek maradtak.

Egy 1938 májusában végzett közvéleménykutatás szerint az emberek 68%-a ellenezte, hogy a Németországból és Ausztriából menekülőket befogadják az USA-ban. Arra kérdésre, hogy mit tennének, ha megválasztanák őket a kongresszusba, az 1939 januárjában az

amerikaiak 83%-a azt válaszolta, hogy elleneznének olyan törvényt, amely több menekült befogadását engedélyezné.²¹

Ebben a légkörben történhetett meg, hogy Roosevelttel fel sem emelte kezét, amikor a kongresszusi bizottságban elvetették azt a törvényjavaslatot, hogy 20.000 menekült gyermeket kvótán-kívülként engedjenek be.²²

A korlátozó törvények és a gazdasági depresszió együttes hatásaként az 1920-as évtizedben 4.107.209 főt kitevő bevándoroltak száma a harmincas évtizedben 528.431-re csökkent (ezt meghaladta ugyanebben évtizedben az USA-ból kivándorlók száma). 1940-ben - kémelek lehetséges beszivárgásától féltve - újabb szigorú szabályokkal korlátozták a menekültek beengedését az USA-ba, s a konzulátusok a kiadott vízumok számát ismételten jóval a kvótakeret alá szorították. 1941 nyarán pedig, amikor a nácik által elfoglalt Európában az amerikai követségek egymás után zártak be, a latin-amerikai országokban még kapható néhány vízum ára az égbe szökött. Még ugyanazon év őszén további kemény korlátozások életbe léptetésével (The Smith Act of 1941) szinte teljesen eltorlaszolták a kapukat az európai kontinens menekültjei előtt. Lakosságának számához arányítva a fasiszták által üldözöttek számára az Egyesült Államok sokkal kevesebb menedékhelyet nyújtott mint Nagy Britannia, Franciaország vagy Hollandia.

1945 után: kapunyitás szigorú kontrollal

A „bevándorló” és a „menekülő” között a 19. században nem tettek különbséget. Az amerikai hatóságok egyaránt bevándorlónak tekintették a „burgonya éhínség” előtt menekülő íreket és a politikai üldözés előtt menekülő német „negyvennyolcasokat”. Önálló és az egyes kormányoktól megkülönböztetett bánásmódot igénylő kategóriaként csupán a II. világháború után fogadjuk el a „menekült” fogalmát.

Az USA a II. világháborúból a nyugati világ vezető nagyhatalmaként került ki. Vezető szerepe, illetve felelősségének világviszonylatban való kiterjedése bevándorlási politikájának megváltoztatását igényelte. Különböző pártok és vallási szervezetek fordultak USA vezetőihez, hogy nyissák meg az ország kapuját a Holocaust és a háború következtében hontalanokká lettek előtt s tegye meg a szükséges lépéseket a menekült probléma folytán a nyugat-európai országokra nehezedő terhek enyhítése érdekében.

Az amerikai közvélemény e tekintetben jóval a hivatalos álláspont mögött kullogott. Az 1947 novemberi közvéleménykutatás szerint arra a kérdésre, hogyan szavaznának a menekültekről, ha a kongresszusban ülnének az amerikaiak 72%-a azt válaszolta: ellen szavazna annak, hogy a már beengedett 100.000 menekülten felül továbbiak is bebocsátást nyerhessenek Európából.

Az USA-t abban, hogy nemzetközi szerepének megfelelően vegyen részt az európai hontalanok és menekültek újratelepítésében, mindenekelőtt a bevándorlást számszerűen erősen korlátozó és nemzeti származás szerint diszkrimináló kvóta rendszer akadályozta. Ennek megszüntetését elsősorban az 1946 őszén megalakult Polgárok Bizottsága a Hontalanokért (Citizens Committee on Displaced Persons - CCDP) elnevezésű társadalmi szervezet szorgalmazta, Earl G. Harrisonnak az európai menekültkérdés szakértőjének vezetésével.

„Az amerikai hagyományoktól való elképzelhetetlen eltávolodás lenne, ha a nyugati zónában levő menekülteket akarattal ellenére repatriálnák” - hangoztatták az USA európai menekültügyi szakértői és külpolitikai érdekekre is hivatkozva szorgalmazták azok harmadik országba történő letelepítését - („vitally affected the Foreign relation of the United States”).²³

Az új bevándorlási politika kialakításának érdekében lobbizó társadalmi szervezetek közül - érthetően - az American Jewish Committee (Amerikai Zsidó Tanács) járt az élen, bár a bevándorlási politika liberalizálására, a menekültek befogadására mindenképpen növekvő

esélyt jelenthetett, hogy az emberek tudatában voltak a náci haláltáborok rémségeinek, illetve hogy a menekültek új áradata a szovjeturalom alá került keleti blokk országaiból indult.

Truman elnök 1947-ben azt ajánlotta, hogy kvótán kívül engedjenek be az országba hontalanokat.²⁴

De ekkor még minden ilyen akciónak útjában állt a korlátozás híveinek hangos tiltakozása a „külföldiek áradata” ellen. Két érdekcsoport - a bevándorlás korlátozását illetve liberalizálását követelők - közötti kompromisszum eredménye az első *Displaced Persons Act* (a hontalan személyek befogadásának törvénye). Ezt Truman elnök 1948 június 25-én szentesítette, miután megtámadta, mint a Szenátus és a Ház által hozott törvények legrosszabb vonásainak kombinációját, aminek eredménye „a diszkriminációnak és a tolerancia hiánynak olyan mintája lett, ami teljesen összeegyeztethetetlen az amerikaiak igazságérzetével”. A törvényt hibái ellenére csak azért írta alá - jelentette ki - hogy ezzel lehetővé tegye sok ezer hontalan belépésének engedélyezését, az országban való letelepedését.

Az 1948. július 1-jén életbe léptetett *Displaced Persons Act* 202 ezer vízum kiadását engedélyezte a rákövetkező két esztendőben az érvényben levő kvótakeretek előzetes megterhelésével. A rendes kvóták 50%-át minden évben „elzálogosították” annyi évre, amíg eltarthat, hogy azok „visszafizetik” a DP-eket, akik az 1948-as DP törvény alapján kaptak engedélyt a letelepedésre. A törvény szerint azok 40%-a, akik ily módon jutottak belépési engedélyhez, hontalan kell hogy legyen, azaz olyan személy, „akinek származási helyét, illetve országát *de facto* idegen hatalom annektálta. Ez a Baltikum menekültjeinek kedvezett, bár azok a DP népeség alig 20%-át jelentették. A törvény azt is előírta, hogy azok 30%-ának, akiket beengednek, előzőleg mezőgazdaként kellett tevékenykednie”, ami a zömmel városi háttérű kelet-európai zsidókat sújtotta. Az a követelmény, hogy DP-knek 1945. december 22-e előtt kellett a nyugati zónák egyikébe belépnie, diszkriminált zsidókat, valamint sok lengyelt és jugoszlávot, akik 1946-ban és 1947-ben menekültek el hazájukból.

A törvény amerikai támogatót is előírt, akitől „biztosítékot” illetve ígéretet kért arra vonatkozóan, hogy a pártfogásába vett DP családjának lakást és alkalmazást biztosít, ami azonban inkább morális, mint jogi kötelezettség volt. Ilyen biztosítékokat főleg egyházi és világi szervezetek „gyűjtötték”, ezeket azután - mielőtt elküldték volna Európába - a washingtoni DP Bizottság is jóváhagyta.

Amikor a számos korlátozó klauzulával körülvetett törvényt a kvóta fenn tartásával a mérsékelt bevándorlást képviselők, a konzervatívok elfogadtatták, csatát s nem pedig háborút nyertek. Hiszen Truman és más északi demokraták már az 1948. évi választásokon politikai tőkét kovácsoltak maguknak a törvénybe foglalt korlátozások miatti felháborodásból: Hamarosan szűknek bizonyult a törvény által engedélyezett keret az egyre növekvő számban érkező menekültek befogadásához. Így alig két év elteltével, 1950-ben, a kongresszus megalkotta a második DP törvényt, amely a beengedhetők számát 415 ezerre emelte a 1950-et az elkövetkező két esztendőben; de fenntartotta a kvóta elzálogosításának rendszerét. A változtatás ellenére is tehát még mindig erőn maradt a korlátozó hagyomány. Ezzel együtt a két törvényt az első jelentős menekültügyi intézkedéseknek tehet nevezni amerikai történelemben, amellyel - 410 ezer személynek tették lehetővé hogy a rendes kvótán kívül bejuthassanak az Egyesült Államokba. A bevándoroltak száma az 1940-es évtizedben, - viszonyítva az 1930-as évtizedben - megkétszereződött, azaz 528.431-ről 1.035.039-re emelkedett, ami azonban ilyen szempontból - az 1930-as évtizedet nem számítva - még mindig a legalacsonyabb mutatókat tartalmazó dekád volt az 1830-as évek óta.

Az elzálogosított kvóták korlátozottsága miatt a két *Displaced Persons Act* által biztosított bevándorlási lehetőségek is elégtelennek bizonyultak. Az 1953 évi *Refugee Relief Act* a kvóták elzálogosítása (előre lekötése) nélkül tette lehetővé kvótán felüli bevándorlóként 205 ezer refugee (menekült) beengedését az USA-ba.

A hidegháború hatása a bevándorlási és nemzetiségi törvényre – 1952

Bár a hitleri rasszizmus következményei az Egyesült Államokban minden érzékeny szellemet morálisan sokkoltak, az 1940-es és 50-es évek hidegháborús hangulata olyan körülményeket teremtett, amelyek ideiglenesen előbbre valóvá tették a nemzet biztonsági megfontolásokat, a bevándorlással összefüggő kérdések minden más aspektusát pedig a háttérbe szorították.

A hidegháború mindenekelőtt fölerősítette a bevándoroltak illojalitásától való félelmeket. Ez tükröződött az 1952. évi *McCarren-Walter bevándorlási törvényben* is, amely mind az 1917-es, mind az 1924-es bevándorlási törvények lényeges elemeit modifikálta. Beépítették például a törvénybe a Belső Biztonsági Törvénynek (*Internal Security Act*, 1950. szeptember 23.) azokat az előírásait is, amelyek a kommunisták kizárásra irányultak. Az 1920-as és az 1950-es évek eleji helyzet közötti különbség érződik ki a törvény egyik szakértőjének a Szenátus Alkotmányjogi Bizottsága előtt tett nyilatkozatából: „Anélkül, hogy hitelt adnánk valamely Északi Faj felsőbbrendűségét valló teóriának, az albizottság meggyőződése, hogy a származáson alapuló kvóta elfogadása észszerű és logikus módja volt annak, hogy a bevándorlást számszerűen oly módon korlátozza, ami által legjobban meg tudja őrizni a szociológiai és kulturális egyensúlyt az Egyesült Államokban.”²⁵ Az 1920-as évekkel szemben az 1950-es években a származási kvótarendszer ellen, illetve mellette általában már nem a faji felsőbbrendűség, hanem a kornak a kulturális asszimilációra vonatkozó szociológiai elméletei alapján hoztak fel érveket.²⁶

Mindazonáltal az 1952. évi bevándorlási törvényt - támogatói és ellenzői egyaránt - korlátozó intézkedésként jellemezték. Komoly csalódást okozott például azoknak, akik a bevándorlás liberalizációjában reménykedtek. Különösen a nemzeti származási kvótarendszer további fenntartásáról vélekedtek a liberálisok úgy, hogy az nem felel meg a USA külpolitikai szerepének. A törvény kirekesztő vonásait élesen bírálta maga Truman elnök is.

Idézzük vétőüzenetéből:

„Ma ugyanúgy ‘védjük magunkat’ az ellen, nehogy a kelet-európai bevándorlók elárasszanak bennünket mint azt 1924-ben tették. Ez fantasztikus. A kelet-európai országok kommunista iga alá estek, le vannak csendesítve, szögesdrót és aknák mögé kényszerülnek - senki sem lépi át határaikat, csak élete kockáztatásával. Nekünk nem védekeznünk kell az ezekből az országokból érkező bevándorlók ellen - ellenkezőleg, ki akarjuk nyújtani segítő kezünket, hogy megmentjük azokat, akiknek sikerült Nyugat-Európába menekülniük. Támogassuk azokat, akik elég bátrak ahhoz, hogy megmeneküljenek a barbarizmustól, fogadjuk be őket és tegyük lehetővé, hogy ismét helyrejöjjenek addigra amikor majd, amint reméljük, országaik reményeink szerint már ismét szabadok lesznek... Hiszen csak újabb példát szolgáltatnánk az abszurdításra, és a kegyetlenségre ha átvennénk ebbe az 1952: évibe az 1924-es törvény kirekesztő korlátait.”(...) Nemzeti életünk egyetlen más területén sem vagyunk annyira akadályozva és gátolva a múlt halott keze által, mint a bevándorlást illetően.²⁷

Másutt pedig: „A kvóta-rendszer már 1924-ben hamis és értéktelen volt. S még rosszabbnak is bizonyult most. Ez a rendszer éppen azokat zárja ki, akiket mi be akarunk hozni.”²⁸

Truman elnök vétőjét a kongresszusban 278-113, a szenátusban pedig 57-26 arányban leszavazták.

Azon túl, hogy a származási kvótát keleti félteke számára az 1952. évi törvény továbbra is érvényben tartotta, egy négy kategóriás preferencia-rendszert is tartalmazott. Első helyre kerültek - és erre valamennyi nemzet kvótájának 50 százalékát fel lehetett használni - a magasan kvalifikált vagy kiváló tehetségű idegenek. A fennmaradt három előnyben

részesített kategória az USA állam polgárainak és a már állandó letelepedési engedéllyel rendelkező idegenek rokonait foglalta magában. Ilyképpen ebben a rendelkezésben már a családjegyesítést előnyben részesítő későbbi preferencia rendszer előzménye is megtalálható. Mindazonáltal az *1952. évi törvény továbbra is az etnikai származást ismeri el a bevándorlók beengedésénél szövege jöhető meghatározó tényezőnek*. Emellett miként a múltban - Észak- és Nyugat-Európa most is erősen kedvezményezett régió volt, ahonnan a bevándorlók számát nem korlátozták.

„Ad hoc törvények” a menekültek befogadására az 1950-es évtizedben

A hidegháború a bevándorlási törvények liberalizálását követelő hangok fölerősödését is magával hozta. Az 1950-es évtizedben a származási kvóta- rendszer fenntartása mellett „ad hoc törvények” segítettek a menekültek befogadását. Az 1953 évi *Refugee Relief Act* (Menekültsegélyezési törvény), valamint annak 1954. évi módosítása 214 000 menekült belépését engedélyezte az USA-ba a háborúgyötörte Európából, illetve a kommunisták uralma alá került országokból. Eisenhower tábornok (ekkor az USA elnöke) a törvénytervezetchez csatolt levelében a kormány által kezdeményezett *Refugee Relief Act* mellett a humanitárius gondoskodásnak az USA „nemzetközi politikai érdekeivel” való összefonódásával érvelt.²⁹

A kommunista uralom alóli „szökevények” kifejezés a „menekültek” szinonimája volt a hidegháborús időkben. Ennek az értelmezésnek fontos szerepe lett az 1956. évi magyar forradalom leverése után „disszidáltak”, menekültek befogadásakor. Ezek közül végül is összesen 38 ezer személyt fogadott be az Egyesült Államok; 6130-at az 1953 évi *Refugee Relief Act* alapján még felhasználható kvótán kívüli vízumokkal a többiek pedig „ideiglenes” (parole) alapon, amire az 1952. évi *Immigration and Nationality Act* nyújtott lehetőséget.

A Displaced Persons Act által megkívánt levonásokat a kvótákból az 1957. évi *Refugee Relief Act* - vonta vissza. A „menekült” fogalom értelmezésének módosításához a magyar 56-osokkal kapcsolatos tapasztalatok is hozzájárultak. Az 1957 szeptemberében elfogadott törvény, amit olykor „*Refugee Escapees Act*”-nak (Menekült szökevény törvénynek) is neveznek, a kommunista, illetve közép-keleti-európai országokból „menekült-szökevénynek” menekült státuszt nyújt. Ilyen értelmezésben került be a „refugee” fogalma az 1965. évi *Immigration and Nationality* törvénybe és maradt érvényben egészen 1980-ig.

A szilárd korlátozásokat igénylő amerikai közvélemény csupán az 1950-es évek elején kezdett változni. Az 1960-as évekre szembeszökően csökkent azok aránya, akik a ténylegesnél kevesebb, netán egyetlen bevándorló befogadását sem kívánták. Az amerikai közvélemény tehát - különösen az 1920-as és 1930-as években megnyilvánuló intenzív idegenellenességhez viszonyítva jelentős liberalizálódási folyamaton ment keresztül. Akkor rendszerint 4 és 6% között mozgott és a 8%-ot sohasem lépte túl azoknak aránya, akik több bevándorló befogadását is helyeselték volna. Egy 1953. évi felmérésben viszont a válaszadók véleménye e tekintetben már majdnem egyenlő arányban oszlott meg. A szovjetek által támogatott rezsim elleni 1956-os magyar felkelés idején pedig az amerikaiaknak mindössze csak 34%-a mondta, hogy túl sok magyar menekültet engedtek be az Egyesült Államokba.

Liberalizálás: a kvóta rendszer megszüntetése 1965-ben

Az 1960-as évtized elején (a Kennedy-éra idején) kerültek a liberálisok olyan helyzetbe, hogy célul tűzhatték ki az etnikai származáson alapuló kvótarendszer eltörlését, és a bevándorlási politika radikális megváltoztatását. Az ezt lehetővé tevő törvény, a *Immigration and Nationality Act* elfogadására 1965-ben, már Kennedy halála után került sor. A nemzeti

származáson alapuló kvóta rendszer visszavonása a bevándorlási politika „legmesszebbható revízióját jelentette”.³⁰ Megszüntetésének társadalmi támogatottsága a közfelfogásnak a faji és származási kérdésekben tapasztalható változását tükrözte. Az 1965. évi bevándorlási törvény ugyanúgy az erősen demokrata párti, az 1960-as évek közepén az emberi jogokat illetően is fontos törvényeket hozó 80. kongresszus terméke, mint ahogyan az 1952-es törvény az 1950-es évek eleji hidegháborús időszaknak a terméke volt. A kvóta-rendszert az 1960-as évek polgárjogi mozgalmak következtében vontak vissza, nem pedig annak a változásnak az érdekében, amelyre az 1950-es években Truman és Eisenhower elnökök is javaslatot tettek.

A kvóta-rendszer helyébe az 1965. évi törvény mennyiségi szabályozókat állított. A keleti féltekéről évenként összesen 170.000-en, országonként pedig csak 20.000-en vándorolhattak be az USA-ba. E kereteken belül a bevándorló vízumokat egy hét kategóriás preferencia-rendszer szerint osztották el, melynek értelmében előnyien részesültek például a családegyesítésre hivatkozók, a társadalmilag különösen fontos szakmák képviselői és a menekültek.

Az 1965. évi új törvény a szakemberek részére (a keleti félteke vonatkozásában) a bevándorlási helyek 10%-át tartalékolta, s ugyanennyit tartott fenn a társadalmilag különösen fontos szakmák képviselőinek. Az 1908-tól, 1923-ig terjedő időszakban a bevándorlóknak csupán 2,6%-a rendelkezett, szakképzettséggel. A magasan képzett politikai menekültek II. világháború utáni beáramlásához képest az 1950-es évek végére ismét visszaesett - a bevándorlóknak kb. 7%-ára - a szakemberek aránya. Az 1965. évi törvény elfogadása után a szakmailag képesített bevándorlók aránya mintegy 13%-ra nőtt. A szóban forgó törvény tehát lényeges változást idézett elő a nemzetközi migráció jellegét illetően és segítette az elit ismételt elosztódását, amely jelenség „agy-elszívás” (brain drain) néven vált ismertté. A rendkívüli tehetséggel megáldott bevándorlók egyre nagyobb számban azokból az országokból érkeztek, amelyek a legkevésbé tudták őket nélkülözni. 1956 és 1967 között megnégyszereződött a mérnökök, orvosok és tudósok bevándorlása a fejlődő országokból az (Európából, Kanadából, Japánból, Dél-Afrikából, Ausztráliából és Új-Zélandról érkezőkön kívül). Az egyre inkább a műszaki haladás útjára lépő világban, az élenjáró, gazdag országok - elsősorban az Egyesült Államok - elvonták a szegényebb országok fiatal, jólképzett szakembereit: „Add nekem a tehetséges, képzett keveseket, akik meg akarnak gazdagodni” - írta le ezzel kapcsolatban keserűen egy újságíró, átszövegezve a Szabadság-szobor feliratát.³¹

Az 1965-ös törvény a számszerű korlátozást - 1968. július 1-jei életbe léptetéssel - a nyugati félteke vonatkozásában is kiterjesztette s az innen befogadhatók számát évi 120.000 főben állapította meg, miközben az országonkénti maximumot egyelőre nem jelölte meg és a preferencia-rendszert sem alkalmazták. A faji és etnikai diszkrimináció nyomait a bevándorlók szelektálásában 1965-ben úgy távolították el, hogy megtartották mennyiségi korlátokat. E reformok közrejátszottak abban, hogy 1965 óta az Egyesült Államokba irányuló bevándorlás regionális forrása Európából Latin-Amerikába és Ázsiába tevődött át és ezzel egy közel két évszázados irányvonal változott meg. Az 1988-as költségvetési évben az összes bevándorló 41%-a már Ázsiából, 30%-a pedig Észak-Amerikából érkezett és csak 10%-a jött Európából az USA-ba.³²

Az 1980 évi menekültügyi törvény

Menekült tömegek újabb hullámokban (minden korábbinál nagyobbak) érkeztek az Egyesült Államokba az 1970-es évtizedben Ázsiából, Afrikából Latin Amerikából és a Karib-tenger országaiból két fő történelmi folyamat melléktermékeként: „Vándorló” és „menekült” sohasem volt elkülöníthető egymástól minden esetben, még nehezebb a szétválasztás az 1970-es évtized menekülthullámai óta. Már korábban is lehetett tudni, de igazából csak ettől

az időtől válik egyértelművé, hogy a menekülöket elsősorban a hazájukban uralkodó gazdasági és társadalmi viszonyok késztetik arra, hogy útra keljenek, s nem az, hogy közvetlen üldözik őket. A „menekült statuszra” való jogosultság megállapítása azóta központi kérdéssé vált nemcsak az USA-ban, hanem a menekültügyben érintett elkötelezett valamennyi országban.³³

Az 1970-es évek végére általános az egyetértés az Amerikai Egyesült Államok politikai elitjének körében, hogy szükség van a bevándorlás kérdéseinek átfogó áttekintésére. A kongresszus 1978 végén 16 tagú válogatott bizottságot alakított a bevándorlással és a menekültekkel kapcsolatos törvények és eljárások megvizsgálására és értékelésére. A bizottság 1980-tól kezdte közölni a javaslatait.

Az 1980-évi *Refugee Act* az évente beengedhető menekültek számát 50 ezerben, az előző éveknek körülbelül a háromszorosában állapította meg. Az elnök felhatalmazást adott esetenként ennél több engedély kiadására is, amennyiben azt humanitárius vagy nemzeti szempontok indokoltá tették. A „parolet” a továbbiakban már csak esetenként alkalmazhatták. A liberálisoknak e törvénybe sikerült belefoglaltatniuk a „menekült státust”, úgy, ahogy azt az ENSZ Menekültügyi Bizottságának (UNHCR) konferenciája meghatározta. A törvényjavaslatnak a szenátus elé terjesztett változatában a „menekült statusi” azokra, is kiterjedt, akik a hazájukban kitört katonai vagy polgári zavargások következtében váltak hontalanná. E kategóriának a kihagyását későbbiekben úgy magyarázták, mint annak bizonyítékát, hogy a kongresszus nem szándékozott belefoglalni a törvénybe a polgárháborúk menekültjeit. A törvény visszavonta azokat az ideológiai és földrajzi korlátokat, amelyek korábban azoknak kedveztek, akik a kommunizmus elől illetve Közép-Kelet-Európa országaiból menekültek. Módosítások irányultak arra is, hogy a menekültek rendszeres és szükséghelyzetben a kongresszus által törvényileg előírt konzultációt követően nyerjenek befogadást. Felhatalmazást adott a törvény továbbá arra is, hogy a szövetséges kormány segítséget nyújtson a menekültek letelepítéséhez. A politikai menekültek jogainak liberalizálása - azoké, akik már megérkeztek az USA-ba és akik politikai menedékjogot kértek - szinte teljes mértékben a polgári jogok védelmezőinek és további liberális aktivisták erőfeszítéseinek volt köszönhető. A preferencia-rendszerből a *Refugee Act of 1980* kivette a menekült kategóriát, mely nélkül az egész világról beengedhető bevándorlók számát évi 270.000 főben engedélyezte.

Az USA bevándorlási politikájának nagyon fontos és máig érvényben lévő részét a „menekült státusz” meghatározásának folyamatában *két fázis*, illetve ezzel összefüggésben, *két típus* egymástól való elkülönítése képezi. Az első fázis az, amikor a menekültek az első menedékhelyükre kerülnek. Ezek száma sokszorosa azokénak, akiknek bevándorlása az Egyesült Államokba egyáltalán lehetséges. Ezért az első azilum helyén az USA hatóságaihoz benyújtott bevándorlási kérelmeket szelekciós rendszerben bírálják el. A szelekciós elv gyakorlatát már eddig is sok vita és kritika kísérte. A kiválogatás ugyanis a „speciális érdekelttség” alapján történt, ami a bírálók szerint meglehetősen szubjektív és diszkriminatív válogatásra nyújtott lehetőséget. Hasonlóan sok bírálat érte 1981-ben a Kongresszusi Bizottságot is annak hangsúlyozása miatt, hogy a *nemzet érdekében a jövőben is az irányított bevándorlás álláspontjára kell helyezkedni*. „Azt javasoljuk - olvasható a bizottság elnökének jelentésében -, hogy csukjuk be a hátsó ajtót a papír nélküli illegális bevándorlás előtt, s inkább az első ajtót kitarjuk egy kissé, és az ország érdekében, ezzel tegyük lehetővé a legális migrációt, tisztán meghatározva bevándorlási politikánk céljait és biztosítva a struktúrát ezen célok hatékony megvalósítása érdekében. Dolgozzunk ki olyan eljárásokat, amelyek a bevándorlási törvények tisztességes értékeléséhez és adminisztrálásához vezetnek.”³⁴

Az illegális bevándorlás elleni 1986-os törvény

Az ország lakossága általában és különösen pedig a kongresszus tagjai fokozott érdeklődést tanúsítottak az 1980-as évtized elején az Egyesült Államokban illegálisan tartózkodó külföldiek iránt. Időről időre a sajtó mértéktelen idegengyűlöletről tanúskodó megjegyzéseket közölt a kormányon belüli vagy azon kívüli személyektől. Szorgalmazása, hogy a külföldiek illegális beáramlásának megakadályozására tenni kell valamit, nemcsak nacionalistáktól eredt hanem liberális munkások sőt, fekete vezetőktől is, akik aggódtak az illegális munkaerő konkurenciája miatt. Attól féltek, hogy a külföldiek állandó, nagymértékű illegális beáramlása az USA-ba egy „osztályon aluli” fokozottan kizsákmányolható munkás réteg kialakítását fogja eredményezni, nem fair versengést fekete és más munkásokkal.³⁵

Az illegális bevándorlást szabályozó törvény reformja már az 1970-es évek elejétől újból időszerű volt. A helyzet súlyosbodását jelzi, hogy az Igazságügyi Minisztérium mellett működő Immigration and Naturalization Service által elfogott hivatalos okmányokkal nem rendelkező, illegális bevándorlók száma az 1972. évi 505.949-főről 1986-ra 1.767.400 főre növekedett. A magas munkanélküliség miatti egyre fokozódó aggodalom valamint „hispanizációtól” való félelem újból előtérbe állította a zömmel Mexikóból érkező illegális bevándorlás korlátozásának problémáját. Egy 1982 júniusában, a Field Intézet által végzett felmérés szerint a kaliforniai lakosok háromnegyed része támogatta az illegálisan érkezett idegenek deportálásának gondolatát. Egy olyan új törvényt szerettek volna, amely büntetést szab ki az illegálisan érkezett munkásokat alkalmazókra. Ugyanakkor 73%-uk nagylelkű amnesztiával legalizálta volna azok státuszát, akik legalább öt éve az országban voltak. 58%-a jó ötletnek tartott egy olyan vendégmunkás-programot, amely az idegeneknek megengedné, hogy belépjenek s egy bizonyos ideig dolgozhassanak az országban. Arra a kérdésre, hogy a külföldön született bevándorlók éppen olyan jó polgárok-e, mint az USA-ban születettek, 70% azt válaszolta, hogy a bevándorlók éppen olyan jó polgárok, sőt esetenként még jobbak is.³⁶ Az illegális bevándorlást szabályozó törvényt a kongresszus 1986-ban fogadta el az Immigration and Nationality Act (INA), a bevándorlási alaptörvény reformja során. Az ebbe foglaltakat az *Immigration Reform and Control Act*ot érintő javaslatok már a 98. kongresszuson vitára kerültek, de végül is nem szavazták meg. A törvényjavaslat vitáiban ismételten hangsúlyozták, hogy az USA-beli munkabér az a gazdasági mágnes, ami odavonzotta az illegálisan érkezőket. A fő törvényhozási korlátozás, amire a múltban is javaslatot tettek s amit belefoglaltak az új törvénybe is, a munkáltatók szankcionálása volt, akik tudatosan alkalmaztak olyan idegeneket, akiknek nem volt az USA-ban munkavállalási engedélyük. Az új törvény legális státuszt ajánlott azoknak, akik 1982 óta tartózkodtak illegálisan az Egyesült Államokban.

Az 1986-os *Immigration Reform and Control Act* igyekezett tekintettel lenni arra is, hogy a munkát idényjellegűen igénylő mezőgazdaság nyilvánvalóan erősen támaszkodik az illegális bevándorlókra. Ezért egy hétéves speciális programot ajánlott az idegen mezőgazdasági munkásoknak, akiket törvényes védelemben is részesített. Az IRCA segítségével törvénybe iktatott programra 1,3 millió külföldi jelentkezett. Ez a rendelkezés első ízben vonta az alkotmány teljes védelme alá az idegenből érkező munkásokat, biztosítva jogukat a munkaviszonyuk megszüntetésére, a szakszervezetbe való belépésre, sőt arra is, hogy egy idő után háttal fordítsanak a mezőgazdaságnak.

Az illegálisan bevándoroltak részére biztosított amnesztiát a közvélemény csökkenő ménékben támogatta: 1983 októberében (Gallup felmérés) a megkérdezettek 41%-a értett egyet azzal, hogy állandó lakos státuszt kapjanak azok az illegális bevándorolt idegenek, akik legalább hat éve élnek az Egyesült Államokban, 52%-a viszont ellene volt ennek.³⁷ Egy 1984 júniusában végzett felmérés szerint az amerikaiaknak már az 55%-a ellenezte az amnesztiát, s csak 35%-uk mondta, hogy legalizálni kellene az illegálisan érkezettek státuszát. Majdnem azonos volt ezzel a Newsweek 1984 júniusi felmérésének eredménye is, mely szerint az

olvasóknak csak 34%-a támogatta az idegeneknek adandó amnesztiát, 55%-uk a letartóztatásukat és deportálásukat követelte.³⁸

1985-ben egy hat tudományág művelőiből (antropológusokból, közgazdászokból, történészekből, politológusokból, pszichológusokból és szociológusokból) álló 82 tagú tudóscsoport tanulmányozta a bevándorlás következményeit az USA-ban. A társadalomtudósok e csoportja mind a legális, mind az illegális bevándorlást jobban támogatta, mint a közvélemény. Legjobb véleményük a bevándorlókról a közgazdászoknak volt, akiknek 81%-a nyilatkozott úgy, hogy „nagyon jótékony” hatással voltak a nemzet gazdasági fejlődésre. A szóban forgó tudósok megerősítették azt a feltételezést, amelyet a közvélemény-kutatásnak az iskolázottsági szinteket figyelembe vevő adatai nyújtottak, azaz, hogy mennél tájékozottabb az egyén a bevándorlás tárgyában, annál inkább pozitívnak érzi a bevándorlók hozzájárulását az amerikai társadalomhoz.³⁹

Az IRCA-t a következő négy évben liberalizáló szabályozások sorozata követte, bírói döntések és törvények, amelyek nagyobb védelmet nyújtottak a külföldieknek és könnyebbé tették a bejutásukat az Egyesült Államokba. 1988-ban egy külön kategóriát alkottak, amely engedélyezte a bevándorlást azoknak a gyermekeknek és családjuknak, akiknek apja Vietnamban szolgáló amerikai katona volt. A befogadott menekültek száma folyamatosan növekedett az 1986-os 62.400-ról az 1990-es több mint 100 ezerre, s 1991-ben már mintegy 120.000-re számítottak. A jóváhagyott menedékhely-igénylések száma 1985 és 1989 között több mint a kétszeresére - 4.284-ről 9.229-re - növekedett. Az INS a menedékjogot igénylők elbírálására is sokkal igazságosabb szisztémát alkalmazott, mint amit 1981-ben a Vizsgáló Bizottság javasolt.

A közvélemény „neorestrukcionizmusa” az 1970-es és az 1980-as években

Az 1970-es évek végén és az 1980-as évek elején az amerikai közvéleményben a bevándorlást illetően ismét a restrikcionizmus újraéledésének jelei voltak tapasztalhatók, melynek értelmezéséről megoszlottak a vélemények. Egyes kutatók szerint az 1980-as években újraéledő restrikcionista érzelmek alig különböznek a korábbi időszakok idegen-ellenes hangulatától. Véleményük szerint a „nativista agitáció” újabb hulláma az erősödő gazdasági bizonytalansággal, valamint az USA nemzetközi megítélésének a gyengülésével magyarázható. Az új restrikcionizmust egy hagyományos válasz-minta részének tekintette például a mexikói bevándorlás egyik szakértője Wayne Cornelius. Ő úgy vélte - amit részben felmérésekkel is alátámasztott -, hogy az amerikaiak a Jog szigorúbb betartását kívánják érvényesíteni az illegális bevándorlással szemben. Az illegálisan bevándorolt idegenek a kollektív frusztráció bűnbakjául szolgálnak, ideális célpontok, minthogy fenyegetésnek látszanak az amerikai életmóddal szemben. A politikusok pedig azért aggódnak, mert az idegenek megtartják „a saját kultúrájukat”, és ezzel veszélyeztetik azokat az általános kulturális értékeket, amiket az amerikaiak örökre fenn akarnak tartani. Az emberek viszont kapcsolatot vélnek felfedezni a bűnözés növekedése és az illegális bevándorlás között.⁴⁰

Más kutatók (pl. . Edvin Walrood) szerint bár nem egészen egyértelmű, mégis tagadhatatlan, hogy a gazdasági stagnálás (stagnálás-infláció) és a recesszió jelentős tényező lett az utóbbi 10-15 év neorestrukcionizmusának feltűnésében. Azt a feltételezést, miszerint a neorestrukcionizmust faji és etnikai előítéletek motiválnák, a közvéleménykutatás adatai nem támasztják alá. Nem egyértelmű és nem eléggé intenzív az emberek neorestrukcionista attitűdje a bevándorlási politikát illetően. Óvatosan kell értelmezni az illegális bevándorlásokkal kapcsolatos amerikai magatartás vizsgálatának eredményeit is. Az illegális bevándorlókval kapcsolatos szembenállás nem összeegyeztethetetlen a menekültek és más legális bevándorlók befogadásával kapcsolatos liberális magatartással. Mi több, az illegális

bevándorlók iránt is táplálhatnak pozitív érzelmeket, amikor mint egyéneket veszik őket figyelembe.

Az amerikaiak 72%-a értett egyet 1977-ben a Gallup intézet egyik felmérésének azon állításával, hogy túl sok idegen érkezik az Egyesült Államokba a letelepedés szándékával. Mindazonáltal amikor a megkérdezetteknek arra kellett válaszolniuk, hogy vajon egy bizonyos egyént, mint például „egy embert Angliából” vagy „egy embert Taiwanból” be kell-e fogadni az Egyesült Államokba, nagy többségük azt mondta, hogy ők a befogadást helyeselnék. Röviden, az amerikaiak könnyebben tanúsítanak restriktionista magatartást anonim és ismeretlen személyekkel, mint meghatározott egyénekkel szemben, akiknek a problémáit, illetve a körülményeit ismerik.

Valószínűnek tűnik, olvashatjuk Edvin Harwood tanulmányában, hogy az elmúlt évtized neorestriktionizmusa főleg annak tudható be, hogy megnövekedett az emberek aggodalma az USA gazdaságának egészsége, illetve - az illegális bevándorlás esetében - a nemzeti szuverenitás miatt. Megfelelő módon ugyan egyetlen vizsgálat sem mérte fel, de van alapja annak a feltételezésnek, hogy a neorestriktionizmus inkább a mennyiségi vonatkozásban (a bevándorlók számának csökkentése), sem mint minőségi vonatkozásban (nemzeti diszkrimináció) nyilvánul meg. A közvéleménykutatások tanulsága szerint a lakosság következetesen az illegális bevándorlás ellen lépett fel és követelte a kormánytól, hogy akár a legszigorúbb rendszabályok bevezetésével is vessen véget annak.⁴¹

Az 1970-es és az 1980-as évtizedben sok vizsgálat irányult arra a kérdésre is, félnek-e az amerikaiak attól, hogy a bevándorlók elveszik a munkát előlük? Amikor ezt úgy fogalmazták meg, hogy a bevándorlást illetően mi foglalkoztatja őket leginkább, nagy többségük válasza: a munkaalkalmakra és a bérekre irányuló kedvezőtlen hatás.

Amennyiben a neorestriktionizmus hagyományos értelemben lenne nativista, azaz faji, illetve kulturális előítélet motiválná - fogalmazta meg E. Harwood -, függetlenül attól, hogyan teszik fel a kérdést következetesebb restriktionista magatartás lenne elvárható. Továbbá olyan szervezetek működése is elvárható volna, amelyek aktívan segítik az *Immigration and Naturalization Service*-t az illegálisan bevándoroltak felkutatásában. Amikor azonban a bevándoroltakat hagyományosan gyűlölő csoportok, mint a Ku-Klux-Klan megkísérelte mind a legális, mind pedig az illegális bevándorlók ellen szítani a közhangulatot, demagóg felhívásai kevés támogatást kaptak. Adottak lévén az amerikai gazdaság nehézségei az elmúlt két évtizedben, inkább az igényel magyarázatot, hogy miért nem csapott fel a történelmének korábbi periódusaiban az amerikai életet oly gyakran jellemző intenzív idegen-ellenes gyűlölködés.

A legális bevándorlás újraszabályozása 1990-ben

Az illegális bevándorlás korlátozását célzó törvény megalkotását követően a kongresszus figyelme ismét a legális bevándorlással kapcsolatos törvényhozásra irányult. Ez több oknál fogva is időszerűvé vált. A legális bevándorlók befogadásának számszerű határa és preferencia-rendszere az 1965. évi törvényből eredt, s később némi módosításokon ment keresztül. Azóta, és különösen a közelmúlt években gondot okozott, hogy nagyobb volt azok száma, akiket családgyesítés alapján fogadtak be, mint a „független” nem-családos bevándorlóké. A preferencia-rendszer alapján pedig csak bizonyos számú vízum állt rendelkezésre bizonyos országok számára. Problémát okozott a restancia, másoknak pedig az USA polgárok közeli rokonainak a számszerűen engedélyezett kereten túli befogadása.

Az 1965. évi *Immigration and Nationality Act* alaptörvénynek nagyszabású revízióját képezte az 1990-ben elfogadott *Immigration Act*, elsősorban a legális bevándorlás mennyiségi kereteinek, valamint a preferencia szisztémának az átalakításával. A törvény a bevándorlók számát az 1992-1995 időszakra évi körülbelül 700.000 főben jelölte meg és

legalább 675.000-ben 1995-től kezdve. Hármás preferencia-rendszert állított fel: családegyesítés, foglalkozáson alapuló és a bevándorlók etnikai sokféleségének biztosítása. Jelentősen módosította a nem-bevándorló kategóriába tartozók időleges munkavállalásának szabályait is. A „menekülteket” nem szorította be a preferencia-keretbe. „A bevándorlók sokféleségének” érvényesülése érdekében odafigyeltek a bevándorlásban korábban nem képviselt országokból érkezők beengedésére is.

Mindezen túl az 1990. évi *Immigration Act* egy sor más kérdéssel is foglalkozott. Meghatározott időre védett státuszt biztosított a személyi okmányokkal nem rendelkező salvadoriaknak. A törvény felhatalmazta a főügyészt ideiglenesen védett státuszok kiadására olyan országok polgárai részére, akik hazájukban fegyveres konfliktusnak vagy természeti csapásnak lehetnek kitéve. Engedélyt adott továbbá arra, hogy ideiglenesen felfüggeszék azon idegenek deportálását és legális munkát adhassanak nekik, akik mint családtagok szerepelnek. Válaszul azokra a kritikákra, amelyek a munkáltatók szankcionálását érlék, a törvény kiszélesítette az *Immigration Reform and Control Act*-nak (IRCA) diszkrimináció elleni rendelkezéseit és magasabb büntetéssel sújtotta a jogtalan diszkriminációt. A célból pedig, hogy revideálja a kizárás és a deportálás minden alapját, a bevándorlási engedélyt nem kötötte azokhoz a politikai és ideológiai feltételekhez, amelyeket törvénybe iktatásuk, 1952 óta vitattak. Egyidejűleg megszüntette az 1952 évi *Immigration and Nationality Act*-nak azokat a korlátozásait, amelyek hitük, politikai párthoz tartozásuk, illetve szexuális magatartásuk szerint osztályozták a bevándorlókat. Valójában az 1990-es *Immigration Reform Act* tartalmazta a Kongresszusi Vizsgálóbizottság főbb liberalizáló javaslatainak legtöbbszörét.⁴²

A kongresszus az 1980-as évtized során tekintette át és revideálta a bevándorlási politika valamennyi aspektusát. A problémákat megkísérelte a múltbeli azilum-hagyománynak és a jelen gazdasági és politikai realitásának megfelelően megközelíteni. Hosszadalmas és intenzív vita után 1986-ban az illegális bevándorlás visszaszorítására hozott intézkedéseket foglalták törvénybe. Az *Immigration Act of 1990* pedig a legális bevándorlás szabályozásán változtatott jelentős mértékben; többek között növelte a nem-családos független bevándorlóknak, valamint a korábban nem képviselt országokból származóknak kiadható vízumok számát.

Az 1990-ben elfogadott törvény a bevándorlásnak a hagyományos országait, olyan „régí forrást”, mint például Írország is vízumhoz igyekezett juttatni. A legális bevándorláson túlmenően, az 1990-es Bevándorlási Törvény nagyszabású revízióját adta az *Immigration and Nationality Act*, alap bevándorlási törvénynek. A nemzeti hovatarozáson alapuló kvótarendszer visszavonásának is szerepe volt abban, hogy óriási eltolódás következett be a bevándorlók földrajzi forrásaiban, etnikai összetételében. Az 1980-as években többségük már nem Európából, hanem Ázsiából és Latin-Amerikából származott.

Az 1980-as évtized bevándorlási politikájáról eltérőek a vélemények. Vannak, akik a hangsúlyt a liberális vonásokra helyezik, mások - közöttük a bevándorlás történetének néhány kiváló kutatója is - a rasszista elemek előretörésére. Tanulmányaikban a kongresszus 80-as évekbeli bevándorlás-ellenességét az 1920-as évekéhez hasonlítják.⁴³ Szerintük az 1980-as évtized bevándorlási reformjai mögött nativizmus, sőt kifejezett rasszizmus húzódott meg.⁴⁴

*

E vázlatos áttekintésből is érzékelhető, hogy az elmúlt száz évben az amerikai nemzeti történelmet a „megfelelő bevándorlási politika meghatározására irányuló lankadatlan erőfeszítés jellemzi”.⁴⁵ A kongresszus a bevándorlás szabályozásának nehézségeivel birkózva, az 1880-as évektől kezdődően a törvények hatalmas, kaotikus, igen szövevényes tömegét halmozta fel. Bár a bevándorlás nem számított elsődleges ügynek a nemzeti politikában, korlátozása olykor milliókat foglalkoztatott és jelentős kisebbségek

szenvedélyeit keltette fel. Csupán rövid időszakokra vonatkozóan vált általánossá az a hiedelem, hogy megoldották a problémákat.

„Miért ez a sok zavar és bizonytalanság? Miért a törvényeknek ez a rendetlen sokasága?” - fogalmazta meg a kérdést korunk egyik legismertebb amerikai történésze.⁴⁶ Egyik oka mindennek bizonyára az a komplexitás, ami magát a bevándorlást, mint társadalmi ügyet jellemzi. A bevándorlás érintette az amerikai civilizáció valamennyi aspektusát. Mivel hatása többnyire indirekt és gyakran ellentmondásos valamint mindig nehezen mérhető, a kritikának és a dicséretnek igazi kakofóniáját hívta elő. Különleges komplexitását növelte az a hatalmas változatosság, ami bevándorlók földrajzi és nemzeti forrásait jellemzi. Nemigen alkalmasak egyszerű szabályozásokra illetve menedzselésekre társadalmi jelenségek, amelyek magukba foglalnak; politikai menekültek hirtelen áradatait, munkaerő vándorlások apályait és dagályait országhatárokon át; folyamatos fluktuációját különböző szavazó blokkok politikai erőinek és etnikai csoportoknak még nagyobb számát eltérő gazdasági tehetséggel és kulturális arculattal. Ezeket többé-kevésbé adekvátn tükrözik a törvények változásai és bevándorlásról az amerikai társadalmi szemlélet módosulásai. Ez utóbbi korántsem olyan egyenes irányban halad, ahogyan azt jobb sorsra vágyó emberek remélték és remélik a világban.

Az USA példája szemléletesen mutatja, hogy mily kivételes pillanata a történelemnek, amikor a gazdaságosság kívánalmi és a humanitárius szemlélet képviselője egybeesnek, s egymást erősítik. Az Egyesült Államok bevándorlási politikájának változásai azt tükrözik, hogy mindig a gazdaság és hatalom illetve a külpolitika élvezett elsőséget, csak azok függvényében érvényesülhettek a menekülteket illetően is az emberiség általában hangoztatott követelményei. Az Egyesült Államok külpolitikai érdekeltségeiből, a hidegháború korszakában elfoglalt nagyhatalmi helyzetéből jobban megérthetők II. világháború utáni menekültügyi politikájának jellegzetességei, sem mint a hajdani „Amerika - az elnyomottak menedékhelye” image újraéledéséből. Ugyanakkor nem hagyhatók figyelmen kívül a bevándorlást politika formálásában azok a társadalmi és szemléleti változások sem, amelyen az 1960-as évek közepére elsősorban az amerikai politikai elit, de a tömegek is keresztül mentek.

A liberalizálódás ellenére az Egyesült Államok bevándorlási politikája számos korlátozással igyekszik a bevándorlást ellenőrzés alatt tartani napjainkban is. Amikor pedig az 1980 évi menekültügyi törvényében a menekültstátusz meghatározási folyamatában két fázis elkülönítését hangsúlyozta: az első azilum átmeneti időszakra, a második azilum „speciális érdekeltség” alapján engedélyezett bevándorlással, - az ilyen alapon felépített és napjainkban is gyakorolt menekültügyi politika az „első azilum” országainak terhein, illetve amúgy is nehéz helyzetén aligha könnyít. Több jele van annak is, hogy az USA bevándorlási politikájának az 1960-as évek közepe óta tapasztalható liberális irányú fejlődése az 1980-as 1990-es években megtört. Új restrikcionizmus jelei fedezhetők fel, s a bevándorlási politikát illetően növekszik az eltérés a politikai elit és a tömegek véleménye között. A magyarországi bevándorlási politika formálásánál felfigyelhetünk ezekre is.

Jegyzetek

- 1 Idézi Richard A. Easterlin, Ward, David William S. Bernard, Reed Ueda: *Immigration*, London 1982, 85.
- 2 A bevándorlás szabályozásáról, az új bevándoroltakkal szembeni előítéletekről és ellenérzésekről lásd részletesebben: M. Jones: *American Immigration* könyvében a „Demand for Restriction, 1882-1924” című fejezetet (Chicago, 1960. p. 247-277.), Thomas J. Archdeacon: *Becoming American* könyvében New York 1983. a Natives and Newcomers: Confrontation, The New Immigration 1890-1930. és a Movement toward Restriction 1865-1924 című fejezeteket (57-112. és 143-172.) John Higham: *Send these to me Jews and other Immigrants in urban America* című könyvében a The politics of Immigration Restriction című fejezetet. New York 1975. 28-66.
- 3 A literary tesztről szóló 1896-os törvényjavaslatot Massachusetts állam szenátora Henry Cabot Lodge szponzorálta; bevándorlásból kizárta volna azokat, akik nem tudnak valamilyen nyelven 40 szót elolvasni.

- 4 Cleveland elnök vétója: *Report of the Immigration Commission*, vol. 39. 1911, 48- 49.(Second Edition 1970).
- 5 Wilson, Woodrow: Not Tests of Quality but the Opportunity. Reprinted in: Moses Rischin, ed.: *Immigration and the American Tradition*. Indianapolis 1976, 285-286.
- 6 Idézi Thomas J. Archdeacon, *i. m.* 167.
- 7 Immigration Act of 1903. In: *Report of the Immigration Commission* vol. 39. 1911, 102-110..
- 8 Idézi Higham, *i. m.* 46-47.
- 9 *Reports of the Immigration Commission: Vol. 1-2. Abstracts of Reports of the Immigration Commission with Conclusions and Recommendations and Views of the Minority Se. Doc. No. 747, 62st Cong. Reprinted, 1970.*
- 10 Higham, *i. m.* 53.
- 11 Thomas J. Archdeon, *i. m.* 166.
- 12 Ld. részletesebben Dávid Brody *Steelworkers in America* című munkáját. New York, 1960.
- 13 Idézi Easterlin, *i. m.* 97
- 14 Idézi Robert Divine: *American Immigration Policy 1924-1952* New Haven 1957, 92.
- 15 Arthur Ruppín; *The Jews in the Modern World* idézi M. R. Marrus: *The Unwanted European refugees in the twentieth Century*. Oxford-New York-Toronto 1985, 137.
- 16 Idézi M. R. Marrus, *i. m.* 170.
- 17 Uo., 170.
- 18 Uo., 171.
- 19 Uo., 184.
- 20 Uo., 184.
- 21 Higham, *i. m.* 58.
- 22 Survey conducted by Fortuna magazine May 1938, for the Roper Center, Idézi Edwin Harwood: American public opinion and US. Immigratin Policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1986: 202.
- 23 Lásd erről H. A. Smith: *Displaced Persons Problems*. Washington 1948, 30., és *Final Report of United Nations Displaced Persons Commission*. Washington 1952.
- 24 Message of the President to the Congress, 1947 July 7. Read in the *Senate Department of the State Bulletin*
- 25 R. Divine, *i. m.* 1957. 110.
- 26 A két DP törvényről (1948, 1950) és az 1992. évi McCarren-Walter Act-ről lásd részletesebben Marin, T. Bennett: *The American Immigration Policy. A History*. Washington D.C. 1963. és Rober Divine: *American Immigration Policy. 1924--1952*. New-Haven 1957.
- 27 US Congress House, *Message from the President of the United States*. H. Doc. 520, 82 Cong. 2d Sess. 1952. 5.
- 28 Report of the President's Commission on Immigration and Naturalisation. *Whom shall We Welcome?* 1953. 177.
- 29 US Congress Senate. *Final Report of the Administrator of the Refugee Relief Act of 1953*, as amended Committee Print 85th Cong. 1st Sess. Nov. 15 1957 Washington 1958, 1.
- 30 Lásd részletesebben Edward M. Kennedy: The Immigration Act of 1965. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 367. 1966, 136-149. Az egész kötet a bevándorlás kérdéseivel foglalkozik.
- 31 Idézve Justus M. van der Kroef: The U.S. and the World's Brain Drain. *International Journal of Comparative Sociology*, XI (1970), 231. 220-21.
- 32 Az 1955-64 költségvetési évtizedben még a fő forrás Európa volt ezt követte Észak-Amerika (a fenti könyvben ez agy van meghatározva, hogy Mexico, a Karib-tenger és Közép-Amerika is beletartozik) 36%-kal, és Ázsia 8 százalékkal. 1920-1960 között az US-ba bevándoroltak 60%-a Európából Dél- és Közép-Amerikából 35%-a származott; s csupán 3%-a Ázsiából 1975-ben Európából 19 Dél- és Közép-Amerikából 43, és Ázsiából 34% jött. Easterlin, *i. m.*, 207.
- 33 Aristid R. Zolberg: Response to Crisis. Refugee Policy in the United States and Canada. In: Barry R. Chiswick ed.: *Immigration, Language, and Ethnicity*. Washington, D.E., 1992, 55-108.
- 34 Theodore Hesburgh elnök beszédéből. *Report of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy*. Washington 1981. 3.
- 35 Edvin Harwood, *i. m.* 207.
- 36 Uo.
- 37 Gallup Report, report No. 218., 13., (Nov. 1983).
- 38 *Newsweek*, 25, 1984. június 21. Közli Edwin Halwood *i. m.* 208.
- 39 Stephen Moore: Social Scientists' View on Immigrants and U.S. Immigration Policy: A Postscript. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 487, szeptember, 1980. 313-323
- 40 Cornelius W. A. and Anzaldua Montoya, ed. *American's New Immigration Law: Origins. Rationales and Potensel Consequences*. San Diego 1983.
- 41 E. Harwood, *i. m.* 205-6.

42 A törvény elemzésére lásd: Joyce C. Viola and Larry M. Eig: Immigration Act of 1990 (P.L: 101-649) *CRS Report for Congress* Washington 1990; U.S. Department of Labor: *The Immigration Act of 1990*. Washington 1990; Gary E. Rubin and Judit Gohut: *The Immigration Act of 1990. An American Jewish Committee Analysis*. New York 1990.

43 Lawrence H. Fuchs: Immigration History and Immigration Policy: It is easier to see from a Distance. Review Essay. *Journal of American Ethnic History* Vol. 11. Number 3. Spring 1992, 69.

44 Roger Daniels: *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in America*. New York, 1990.

45 Higham, i. m. 29.

45 Higham, i. m. 29.

JULIANNA PUSKÁS

THE IMMIGRATION POLICY OF THE UNITED STATES (1890-1990)

The study examines the United States' immigration policy during the following historical periods:

1. The period of free immigration. In actuality this lasted a shorter time than was popularly known. The equating of America with the notion of a haven for every nation's suppressed even if in a somewhat tarnished form - survives to this day. We can speak of open gates until the years of the 1920's. In the 1880's, when Congress began a selection process by shutting out undesirable immigrants, it was a step in the interest of regulating quality, not of limiting quantity. Healthy, employable workers were needed.

2. The period of strict quota limits came to characterize immigration policies between the decade of the 1920's until 1965. In this period the gates were shut for central and south-eastern European peoples. According to the arguments of the U.S. elite, the so-called "new immigrants" were socially backward and unsuitable for assimilation, and consequently endangered American interests. It was possible to stress the cultural gap argument because economic development had turned from an outwardly to an inwardly direction, which no longer required new, massive influxes of uneducated workers from abroad.

The fundamental problems in U.S. immigration policy in the 20th century were a consequence of the fact that humanitarian and economic interests by then no longer coincided. The country moved farther and farther from the image of an asylum for the persecuted. Public opinion considers the 1930's decade as the refugees' decade, but the fleeing of outstanding individuals (scientists, artists) across the ocean hides the fact that in this decade the U.S. kept its gates shut before the masses fleeing fascism in Europe.

The gates were carefully opened at the end of WW II for European "displaced persons" and refugees. It is easier to understand the characteristics of U.S. refugee policy following WW II from the viewpoint of its foreign policy interests and its superpower position at the head of the "free world" during the Cold War era, than from the viewpoint of the re-birth of the image of the one-time "America, haven of the persecuted". At the same time, one must consider the social and public opinion changes that had taken place by the middle of the 1960's, primarily in the ranks of the political elite, but also amongst the masses, as influences in the formation of immigration policy.

3. The liberals succeeded in abolishing the quota system by 1965, and turned immigration policies in a new direction. This was made possible by the economic circumstances, the reduction of discrimination, and mostly by foreign policy considerations and the lobbying of ethnic groups. The U.S. example demonstrates clearly what a rare positive historical moment it is when economic and humanitarian interests coincide, and strengthen each other. The changes in immigration policy mirror the fact that such policy always underlied economic, power and foreign policy interests, and the publicly voiced demands for humanity were always dependent on these factors.