

Koller Inez

# Bevándorlás-politika az Európai Unióban

Az alapokat is megrengető feszültség jellemzi manapság az Európai Unió tagállamainak bevándorlás-politikáit. A munkaerőt importáló államoknak csökkenő szállítási és utazási költségekkel, növekvő gazdasági integrációval, kijárt útvonalú migrációs kapcsolatokkal, a munkaerő iránti strukturális igényekkel, valamint globális demográfiai mutatókkal kell szembesülniük, melyek mind azt jelzik, hogy a bevándorlási hullám még mindig nem érte el tetőfokát. Másrészt ezek a folyamatok a fogadó országokban nyilvános ellenállást gerjesztenek. Ezért a bevándorlás-politika a tagországok-

foglalkoznak a bevándorlás témájával. E csoportokba régebben az újonnan érkezett bevándorlók, etnikai közösségek, vagy a másik oldalról a patrióták tartoztak. A kortárs bevándorló-ellenes csoportok az ökológiai kapacitás és a nemzeti identitás jelentőségét emelik ki. Sok polgári jogi szervezet is csatlakozott a vitához a bevándorló-barát politika támogatásával. Végül egyre több politikai párt vonja be a bevándorló-vitát a választási kampányba.

Gyakran hangoztatott érv, hogy a bevándorlás jótékony hatása kiváltságos csoportok kezében összpontosul,

17  
K É K

ban a népszerűséget hozó, szigorúbb bevándorlási intézkedéseket megfogalmazó igények és a gazdaság működőképességét előmozdító korlátozott állami felelősség között ingadozik.

## ***A bevándorlás-politika szereplői***

A bevándorlás-politikát több szereplő is alakítja. A gazdasági oldalon a tulajdonosok profitálnak a csökkenő keresetektől, melyek a migrációs beáramlás, a munkaerő túlkínálatának következményei. Ezért az üzleti és munkáltató csoportok nagy lobbierővel bírnak bevándorlási kérdésekben. Bár a szakszervezetek hagyományosan ellenzik a bevándorlók újabb hullámait, néhány nagyobb szakszervezet az utóbbi időben inkább új tagjai közé szervezi be a bevándorlókat, minthogy akadályozná őket a munkaerőpiacra való kijutásukban. A nem gazdasági érdekcsoportok szintén

akik erős szövetségekre tömörülnek, míg a bevándorlás költségeit viselő szervezetlenek, ellenzői megosztottak. Ezért a bevándorlás-politikát „kliens”-politikának is nevezhetnénk, mivel a döntéshozók kötődnek a bevándorlást támogató érdekcsoportokhoz. (Cornelius–Rosenblum, 2004) Még ha ez igaz is volt néhány évtizeddel ezelőtt, a ma bevándorlás-politikái sokkal érzékenyebbek az állampolgárok igényeire, melyek egyre erőteljesebben ellenzik a bevándorlást. Ez az érzékenység abból az új helyzetből fakad, hogy a bevándorlás kérdése egyre gyakrabban témája a választási kampányoknak, mivel egyre több ember érzi úgy, hogy a bevándorlás közvetlen hatást gyakorol életére. A bevándorlás hátrányaiból fakadó problémák túlnőttek egy marginális létszámú csoporton, melynek életét közvetlenül befolyásolja a bevándorlás, ezért időszerűnek tartják már maguk a pártok is olyan intézke-

déseket hozni, melyek ezeket a problémákat nemzeti szinten képesek megoldani.

Néhány évvel ezelőtt a liberális európai bírósági rendszerek még vissza tudták fogni az államokat a szigorú bevándorlást ellenőrző törvénykezéstől, a nemzeti bíróságok az Emberi Jogok Európai Bíróságával közös álláspontra helyezkedve bírálták felül a kiutasításokat több európai országban. A nemzeti szintű bírói döntések azonban úgy tűnik, ma már megkerülik a nemzetközi emberi jogi korlátokat. 2005-ben a Milánói Bíróság megakadályozta tizenöt roma kiutasítását

Olaszországból az Emberi Jogok Európai Egyezményére hivatkozva, amely tiltja a csoportos kiutasítást. Egy évvel később ugyanaz a bíróság felismerte, hogy megkerülheti az Egyezményt, ha egyenként talál megfelelő okot a romák kiutasítására. Hasonló módon utasítottak ki romákat Németországból, hogy visszatelepítsék őket Koszovóba.<sup>1</sup>

A bevándorlás-politikai döntéshozók következő nagy kihívása a globalizáció. A nemzetközi migráció ma a globális gazdaság és politikai integráció általános mezőjében jelenik meg. A tőke globalizációja és a globális metropoliszok létrehozása hatalmat adott a multinacionális vállalatoknak arra, hogy a fogadó országok bevándorlás-politikáját nagylelkűbbé tegyék.

További nemzetközi tényezőnek számítanak a népmozgalmak, melyek a nemzeti biztonságot állítják kihívás elé. Sok migrációs áramlat nemzetközi konfliktusok eredménye. Ez történt a volt Jugoszlávia országaival és

## Sorsok – látványok – megoldások

Észak-Afrikával, mely területek hatalmas migrációs hullámot gerjesztettek a kilencvenes években. Emellett egy nemzetközi konfliktus lezárása is okozhat migrációt, ezt tapasztalhattuk is a hidegháború után. Másrészt a migrációs hullámok maguk is okozhatnak nemzetközi konfliktust. Az egész Balkán-térséget destabilizálta a tömeges migrációs áradat olyan országokba, melyek nem voltak felkészítve fogadásukra.

A nemzetközi migráció fontos gazdasági és társadalmi-politikai eredményekkel jár a származási országban és a fogadó országban egyaránt. Ezért a nemzetközi kapcsolatok ugyancsak befolyásolhatják a bevándorlás-politikát diplomáciai szinten. Számos bilaterális kapcsolat létesült a migrációval kapcsolatban, de ezek gyenge eszközök a folyamat befolyásolására. Mindazonáltal a diplomáciai szint alakíthatja a bevándorlás-politikát: a belső határok eltörlésével lehetővé vált a migráció az Európai Közösség országai között a Schengeni egyezménynek köszönhetően, melyet a külső országokkal szembeni vízum-politikák harmonizálása és a menedékkérelmek elbírálásában való együttműködés egészít ki. A diplomácia befolyásolhatja a kiadási és egyéb bevándorlást ellenőrző intézkedéseket is. Jó példák erre Németország keleti szomszédaival kötött toloncegyezményei, valamint a Schengen-országok és Lengyelország között létesült multilaterális megállapodások.

### A bevándorlókkal szembeni ellenérzések

Korábban a nyugati közhiedelem szerint három fő váddal illették a bevándorlókat: 1) túlságosan megterhelik a szociális hálót, 2) elveszik a munkát a már ott élőkől, valamint 3) bűnözést és járványokat hoznak az országba. A befogadó országok akkor ismerték

fel, hogy a migránsok a gazdasági szektorbeli pozitív hozadékaik mellett negatív hatást is gyakorolnak, mikor az újonnan érkezők már nemcsak a munkaerőben szegény szektorokban helyezkedtek el, vagy egyáltalán nem is vállaltak munkát. De ez az időszak a család-újraegyesítések és a menekült-hullámok kora, ami lecsendesült a kilencvenes évek végére. A megmaradt ellenérzések mellett a mai helyzetet az a terrorcselekmény-hullám stigmatizálja, amely New Yorkban és Washingtonban kezdődött, majd Madridban és Londonban folytatódott, félelmet kelteve más nyugati országokban is és a Mohamed-karikatúrák által kiváltott agresszív tiltakozással zárult – egy időre. A karikatúra-vita amúgy napjaink példája arra, hogy milyen hatalmas különbség van a nyugati civilizáció értékeiben hívók (mint amilyen a szabadság eszméje is) és az iszlám hívői között, hogy már egyáltalán nem eltérő életvezetésről, életfelfogásról van szó, hanem egymástól teljesen idegen és a másik fél számára értelmezhetetlen életrendszerek egymás mellett éléséről. Márpedig a nyugati civilizációban élő bevándorlók nagy része muszlim. Így a befogadó országoknak nemcsak azzal kell szembesülniük, hogy a bevándorlók már nem megfelelő arányban töltik fel a munkaerő piac különböző szektorait, hogy sokuk munkanélküli és növelik a bűnözési arányt, hanem azzal is, hogy a bevándorlók, akiknek nagy része muszlim, nem képesek integrálódni a társadalomba. Számos példa mutatja, hogy a muszlimok távol kívánják tartani magukat a többségi társadalomtól új országaikban, a muszlim kisebbségek nehéz integrációja így a feszültségek egyik fő okozója.

### Pártok, választási kampányok és a bevándorlás

A bevándorlás témája a társadalom egyre nagyobb rétegeit érinti, ezért egyre sűrűbben játszik döntő szerepet

a választási kampányokban. A bevándorlás ellenesség már néhány évtizede a radikális európai pártok jellemzője (FPÖ – Ausztria, Republikaner – Németország, Front Nationale – Franciaország, Vlaams Blok [ma már Vlaams Belang] – Belgium, stb). Szavazóik erős bevándorlás-ellenes attitűddel rendelkeznek, sokan úgy gondolják, hogy a bevándorlók elveszik az ott születettek munkahelyeit. Továbbá idegenellenes érzéseket kelt a bevándorlók pusztja jelenléte is, melyet az ott születettek kulturális homogenitásuk elleni agresszióként fognak fel. Az ellenérzések háttere azonban eltérő elemekből tevődik össze: például Németországban a gazdasági alapon való szavazás erősebb, míg Franciaországban az ideológiai alapú szavazás a jellemző.

A radikális jobboldali pártok kapcsolatot feltételeznek a bevándorlás és a gazdasági instabilitás között, ez a feltételezés része volt kampányaiknak a kilencvenes években, amivel jobbra azokat a kékgalléros férfimunkásokat célozták meg, akik a modernizáció veszteségeinek érzik magukat. Tudnunk kell azonban, hogy a radikális jobboldal megerősödése a kilencvenes években a gazdasági rendszer megközelítésében történt változásnak köszönhető. A korábbi keynesianizmust a legtöbb párt neoliberalizmusra cserélte, a radikális jobboldal azonban hamarosan felszámolta a neoliberalizmust és „nemzeti gazdasággal” helyettesítette. A protekcionizmussal a gazdaságot instabilnak látó szavazókat célozták meg, akiket megfélemlített a globalizáció és akik megkérdőjelezték a Maastrichtnak tulajdonított előnyöket, beleértve az Európai Uniót magát. A bevándorlás-ellenesség tehát valójában csupán részét képezte a jobboldali kampányoknak, azok fő kérdései inkább a globalizáció és modernizáció munkaerő-piacra és bérekre gyakorolt hatására vonatkoztak.

A 21. század első éveiben a mérsékelt pártok is csatlakoztak a bevándorlókra érintő társadalmi vitához. A bevándorlókra korábban külső eszkö-

zökként kezelték, a szociális leterheltség és bizonytalanság elemeinek tartották őket, de óvatosan bántak velük gazdasági és demográfiai jelentőségük miatt. Kiemelt figyelmet a 2001. szeptember 11-i támadások óta szentelnek a bevándorlóknak, ez a dátum azóta a nyugati és az arab világ közötti szembenállás szimbólumává emelkedett. Bár a feszültségek korábbról eredeztethetők, a tragédia új megvilágításba helyezte a kulturális és társadalmi integráció krízisének hosszú folyamatát. A politikai pártok kihasználják és tovább gerjesztik ezt az ellenérzést a bevándorlókkal szemben, sőt minden eddiginél megszorítóbb bevándorlási törvényeket helyeznek kilátásba, a választási kampányokban pedig a bevándorlás témája gyakran meghatározza a választási diskurzust, ezért egyre több párt alkot véleményt a bevándorlásról és állít fel programot a bevándorlás problémájának megoldására. Legutóbb Svájc, az Egyesült Királyság, Dánia, Ausztria és Franciaország hozott új megszigorított bevándorlási törvényt. A franciaországi autógyártásokról, valamint a bevándorlók és a rendőrség közötti összecsapásokról szóló híradások 2005 őszén kevésbé emelték ki a belügyminiszter, Nicolas Sarkozy és a gyűjtögetők (akiknek többsége bevándorló származású volt) közötti feszültség okát. A lázadók valójában nemcsak azért követelték a belügyminiszter lemondását, mert Sarkozy azzal fenyegetett, hogy a legszigorúbb eszközökkel fog fellépni velük szemben, hanem mert a belügyminiszter volt az elindítója és legfőbb szorgalmazója az új, szigorúbb bevándorlási szabályozásnak, még akkor is, ha az nem illeszkedik az ország hagyományos bevándorlási gyakorlatához. Ezen felül Sarkozy a bevándorlás kérdését felhasználta politikai kampányához is, hogy népszerűsítse magát a 2006-os elnökválasztásra.

Másrésről ott van a gazdasági migráció. Az Európai Unió tagországaiban zajló gazdasági növekedés lassulása miatt az európai gazdaságoknak szüksége van a strukturális munkaerőre. A harmadik országból érkezettek (kb. öt milliónyian), akik a tagállamok valamelyikében dolgoznak, számottevően hozzájárulnak az EU gazdaságához. A nehézségek ott kezdődnek, hogyan szabályozzák az unióba dolgozni érkező harmadik országbeliek belépését és ott-tartózkodását. Sajná-

latos módon a gazdasági bevándorlókra vonatkozó szabályozások nagyon eltérnek a tagországokban. 1999 óta tesznek ugyan erőfeszítéseket a közös EU szabályozás megalkotására, az első jelentős irányelv azonban csak 2001-ben valósult meg egy egységes nemzeti kérelmező eljárás bevezetésével.

2003-ra már hivatalosan is elismerték, hogy az EU népessége elöregszik a csökkenő népszaporulatnak és a hosszabb várható élettartamnak köszönhetően, ami azt jelenti, hogy jelentős visszaesés várható a munkaképes népességben 2020-ig. A kisebb munkaerő-piac pedig kisebb gazdasági növekedéshez fog vezetni, ha a migráció azt nem hozza fel. Már jelenleg is munkaerőhiány tapasztalható néhány fontos szektorban, az információs technológia, az egészségügyi szolgáltatás és az építőipar területén. A másik oldalon azonban még mindig ott van, hogy más ágazatokban gazdasági bevándorló alkal-

mazása növelheti a munkanélküliséget az ott születettek körében. Ez alássa a horizontális megközelítést, amely közös szabályozást vezetne be minden belépőnél. A szektorális vagy gyors-útvonalú megközelítés lehetővé teszi a rövid időtartamú belépést a munkások számára a hiány feltöltéséhez. Ez a megközelítés azonban nem veszi figyelembe a bevándorló munkások érdekeit, s ezzel közvetve hozzájárul az illegális bevándorlás erősödéséhez: mivel sem a munkáltatónak, sem a bevándorló munkásnak nem áll érdekében, hogy szerződést bontsanak a rövid időtartamú munkaenge-

## Sorsok – látványok – megoldások

szágbeliek számára. Továbbá kérdéses az is, hogy milyen tartalmú jogi státust biztosítsanak a bevándorlók számára, mely meghatározott gazdasági és szociális jogokat adják nekik. Vajon különböző jogok illessék-e meg őket a tartózkodás időtartama szerint? Szintén jelentős kérdés annak megoldása, hogyan integrálják őket a társadalomba. Több ország bevándorlás-politikája egyáltalán nem foglalkozik az integráció kérdésével, míg mások, különösen a skandináv államok bevándorlás-politikái jól strukturált nyelvi és szociális képzéseket vezettek be a kilencvenes években. A legjobb példa erre Finnország, ahol a bevándorlók integrációja három évig tart, az első évben biztosítják számukra a finn nyelv elsajátítását, a következő két évben pedig szakmát tanulhatnak az ott született honi állampolgárokkal együtt, integrált iskolák integrált osztályaiban. Az Európai Bizottság álláspontja szerint közös harmonizált szabályokra van szükség a tagállamok között, jelenleg azonban ez csak minimális szinten érhető el. Tervezték 2005 végére, hogy szorgalmaznak egy általános jogi keretet, mely minimum mértéket határoz meg a bevándorló munkások jogainak védelmében, de megegyezés még nem született a kérdésben.

Hogy jobban megértsük, a tagállamok miért szembesülnek feszültségekkel nemzeti és transznacionális szinten a bevándorlással kapcsolatban, vissza kell mennünk néhány évtizedet az időben.

### Történelem

Tudatos bevándorlás-politikáról Európában a második világháború után beszélhetünk, mely az áttelepítésekkel és a dekolonizációval indult. Ebben az időszakban (1945–1960) húsz millió kitelepített érkezett az NSZK-ba

Európa különböző területeiről. Az Egyesült Királyság, Franciaország, Belgium és Hollandia pedig visszatérő és gazdasági migránsokat fogadott korábbi gyarmatairól. A munkaerőpiacon jelentkező hiány, mely az 1950-es évek második felében és az 1960-as években tapasztalt gyors gazdasági konjunktúrából fakadt, több nyugat-európai államot arra készítetett, hogy bevándorlókat toborozzanak munkaerő-piacaik feltöltésére. A Német Szövetségi Köztársaságban a vendégmunkás programot bilaterális megállapodások alkalmazásával vezették be, melyeket Olaszországgal, Spanyolországgal, Görögországgal, Törökországgal, Marokkóval, Portugáliával, Tunéziával és Jugoszláviával kötöttek. Az NSZK-hoz hasonlóan más gazdaságilag feltörekvő országok is (Ausztria, Hollandia, Svédország) képzetlen munkások toborzásába kezdtek, főként Dél-Európából. A migrációs háló Európa északi és déli része között ötmillió migránst eredményezett 1955 és 1973 között. Azonban amint ezek az államok szembesültek a recesszió fenyegetésével az első olajválság idején, az aktív toborzás véget ért egész Európában.

1973 után a bevándorlás-politikák a korábbi toborzó országokban szigorúbbakká váltak. Annak ellenére, hogy a vendégmunkás programokat meghatározott időtartamra tervezték, a bevándorlók visszavándorlásra készítetése kudarcba fulladt. Emellett a származási országok folytatták a vízumkiadást a gazdasági bevándorlók családtagjai számára. Így az 1974 és 1988 közötti időszakot a család-újraegyesítés jellemezte.

1988-tól a Nyugat-Európába történő bevándorlás iránya és összetétele is megváltozott, a kelet-nyugati irány lett mértékadó, valamint jobbra menekültáradat jellemezte. A kelet-nyugati vándorlás nagy részét német nemzetiségűek tették ki, akiknek célállomása a Német Szövetségi Köztársaság volt. 1987-ben százkilencvenezer menekültet és menedékkérőt regisztr-

dély lejárta után, munkakapcsolatuk illegalitásba vonul. Ezért az államoknak olyan feltételeket kell teremteniük, melyek a gazdasági bevándorlóknak is megfelelnek. Ezt a megközelítést hangsúlyozzák a már elfogadott EU-szintű intézkedésekben, melyek tiszteletben tartják a nemzeti szintű bevándorlás-politikákat azzal az igényvel, hogy a beléptetési eljárásokat és kritériumok összességét mielőbb harmonizálni kell.

Az egyik ilyen harmonizálási kísérlet a belépési engedélyek uniós szinten való biztosítása egy amerikai típusú zöldkártya-rendszer bevezetésével, amely biztosítaná a munkához való jogot a bevándorlók számára az unió egész területén. Ennek megvalósulására azonban nincs sok esély, mivel az államok eltérő preferenciákat fogalmaznak meg a bevándorlókra vonatkozóan. Hogy ne fogadjanak túl sok azonos típusú munkaerőt, eltérő kvótákat határoznak meg a harmadik or-

## Sorsok – látványok – megoldások

rált Európában az ENSZ Menekült Bizottsága, ami hétszázezerre nőtt 1992-ig. Míg a menedékkérők többnyire Afrikából és Ázsiából érkeztek az 1970-es és 1980-as években, az európai országokból érkező menekültek és menedékkérők száma és aránya lett meghatározó a 1990-es években. Ezt a tendenciát a korábbi szocialista blokk országaiban a politikai rend felbomlásával, a vasfüggöny leomlásával, a délszláv háború kitérésével és a dél-kelet törökországi török-kurd összecsapásokkal magyarázhatjuk. 1992-re néhány európai állam megszigorította bevándorlás-politikáját. A német parlament megváltoztatta az alkotmány vonatkozó fejezetét, hogy megfékezhesse a menekültáradatot. Ez a változás lehetővé tette, hogy visszaküldjék azokat a menekülteket, akik az Európai Unió valamelyik tagállamából vagy valamelyik biztonságos harmadik államból érkeztek Németországba. A szigorúbb bevándorlás-politikáknak köszönhetően a menekültáradat jelentősen lecsökkent számos európai országban 1992 után. 1995-ben összesen háromszázezer menekült érkezett Európába. A délszláv háború vége szintén hozzájárult a menekültek számának visszaeséséhez. Az Egyesült Királyságban a menekülthullám szintén leapadt a menekülteknek járó jóléti szolgáltatások megszigorításának köszönhetően. A legtöbb európai állam azonban nem hozott több megszorító intézkedést, így Svédország, Dánia, Hollandia, az Egyesült Királyság és Svájc továbbra is nagyszámú menekültet fogadott. Egy évtizeddel később viszont pont ezek a korábban liberális államok hozták a minden eddiginél keményebb bevándorlási törvényeket, Dánia 2002-ben, az Egyesült Királyság és Svájc 2005-ben.

A célországokat három kategóriába sorolhatjuk: az első csoportba tartozó államok a hagyományos bevándorló országok, melyeket történelmi szálak kötnek volt gyarmataikhoz: az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollan-

dia, Belgium. A második csoport államai a tömeges gazdasági bevándorlásra a második világháború után kezdtek építeni: Németország (korábban NSZK), Svájc, Ausztria és a Skandináv államok. A harmadik csoport tagjairól eddig még nem esett szó, ezek az úgynevezett „új bevándorló államok”: Írország, Spanyolország és Olaszország, melyek korábban hagyományos kivándorló országok voltak. (Bauer–Lofstrom–Zimmermann, 2001) Az első bevándorlási hullámmal akkor szembesültek, mikor az észak-európai országokban megszűnt a toborzás az 1970-es évek elején. Olaszországban és Spanyolországban ekkor a bevándorlás többnyire az északról jövő visszavándorlást jelentette. Írországban viszont ez a folyamat a gyors gazdasági fellendülés hatására alakult ki, mely ekkor az országot jellemezte. Az 1970-es évek vége óta ez országoknak újfajta bevándorlással kellett szembenézniük, mely már nem csak a saját nemzetiségűeket foglalta magába, Olaszországba és Spanyolországba nagy számú bevándorló érkezett az európai Unión kívülről is (Közép-Kelet Európa, Afrika, Latin-Amerika). Írországban a külföldi népesség többnyire az Egyesült Királyságból, Indiából, Pakisztánból, a csendes-óceáni térségből, valamint Dél-Afrikából származott.

Minthogy a befogadó ország lakosival nem azonos nemzetiségűek bevándorlása korábban nem volt jellemző ezekben az országokban, a bevándorlást kézben tartó intézményi mechanizmusok még nem teljesen fejlődtek ki. A bevándorlás-politikát a többi EU tagállamtól vették át és alkalmazták a bevándorlás kézben tartására, különösen a menekültáradatok esetében. Általánosan a bevándorlás-politikák Olaszországban és Spanyolországban a törvényes belépések arányának növeléséhez, a további illegális bevándorlás megfékezéséhez és a

korábban illegálisan letelepedett munkások legalizálásához vezettek. 2005-ben Spanyolországban három hónapos amnesztiát hirdettek a körülbelül hétszáz ezer illegális bevándorló számára, akik többségükben Latin-Amerikából és Észak-Afrikából érkeztek. Azok, akik teljesítették a minimális feltételeket (minimum hat hónapos ott-tartózkodás és munkajogi engedély az ország területén), törvényes státust nyertek (a család-újraegyesítés lehetőségével), míg a többieknek el kellett hagyniuk az országot. Írországban a bevándorlás-politika viszont csak a menekültáradat kézben

21  
K É K

tartására koncentrált, melynek eredményeként egy átlátható menedékkérő rendszert építettek ki az országban.

### *Az utóbbi évek bevándorlás-politikája az Európai Unió tagállamaiban*

Most továbblépünk annak megtárgyalására, hogyan képesek az Európai Unió tagállamai kézben tartani az országaikba irányuló bevándorlást a huszonegyedik század hajnalán, vagy esetleg pusztán szimbolikus intézkedésekről van-e szó? Néhány európai állam példája a bevándorlás sikertelen kézben tartásáról, ráirányítja a figyelmet a tagállamok bevándorlás-politikái közötti interdependencia problémájára. Az 1980-as évek vége óta a menekültek és menedékkérők száma az EU tagállamaiban túllépte az évi kétszáz ezret, amely a bevándorlás-politikák felülvizsgálatára kényszerítette a tagállamokat.

A külső hatások mellett (délszláv háború, a keleti-blokk összeomlása) más, belső körülmények is éreztetni kezdték hatásukat. A földrajzi elérhetőség és a gyors reakció szintén befolyásolta a más országokba átirányuló menekültek és menedékkérők számát. A Németországban, Svédországban és Franciaországban történt gyors intézkedések lecsökkentették a menekültek és menedékkérők számát ezekben az országokban, viszont relatív növekedést eredményeztek az Egyesült Királyságban, Hollandiában és Belgiumban. Előbbi államok számos szigorító intézkedést hoztak 1990 és

liberálisabb menedék-politikájú országokba vették az irányt, köztük Hollandiába is.

A német alkotmánymódosítás azért lehetett olyan drámai hatással a Hollandiába irányuló menedékkérők hullámára, mivel a holland kormány a korábbi, Szomáliából, Sri Lankáról és Iránból érkező menedékkérőkre alkalmazott gyengébb menedék-politikát nem szigorította meg, sőt lehetővé tette sajátos civil szervezésű menedék- és regisztrációs központok felállítását, melyek részben kikerültek az állami ellenőrzés alól. Hasonló következményeket tapasztalhatunk a skandináv államokban, 1993-ban Dánia és Svédország vízumkényszert vezetett be a bosznia-hercegovinai származásúakkal szemben, ami a Norvégiába irányuló bosznia-hercegovinai menekültek számának drasztikus emelkedéséhez vezetett.

Az Egyesült Királyság elszigetelt földrajzi elhelyezkedésének és a multilaterális egyezményekből való kimaradásának köszönhetően (ami izolációs politikájából fakadt) eltérő bevándorlási problémákkal kellett szembesülnie, mint a többi államnak, de nem tudta kivédeni a többi tagállam bevándorlás-politikájából adódó következményeket. Ezen felül, bár az első számottevő eszközt, a menedékkérő és bevándorlási fellebbezésről szóló törvényt már 1993-ban életbe léptették, az olyan kiskapukat tartalmazott, amelyek lehetővé tették a menedékstátushoz folyamodók számára, hogy az eljárás alatt akár öt évig élhessenek az országban. Ez a törvény egyáltalán nem csökkentette a menedékkérők számát, mivel sokkal liberálisabb volt összehasonlítva más tagállamok törvényeinél.

Általában véve a belépés előtti intézkedések a leghatékonyabb negatív, elrettentő eszközök, míg a legvonzóbbak a magas jóléti szolgáltatások és kedvező munkalehetőségek. Az 1990-es

évek első felében a menedékkérőknek lehetőségük volt kiválasztani a legmegfelelőbb országot, hogy melyikbe adják be menedékkérelmüket, később lehetőségeik csak annyiban korlátozódtak, hogy szűkült az előnyös lehetőségeket kínáló államok sora, így a tagállamokba irányuló menedékkérők összlétszáma tulajdonképpen nem változott, csak az arányok az államok között, illetve a legális és illegális belépők között az utóbbiak javára. Sajnálatos módon nem számottevő az összefüggés a kormányzati intézkedések és a bevándorlók számának változása között, mivel a bevándorlók választását sokkal erősebben befolyásolja a célország megválasztásában az, hogy milyen történelmi gyökerek kötik vele össze, mekkora lélekszámú saját nemzetiségű kolónia él a befogadó országban (Park-modell), valamint a nyelvi és kulturális hasonlóságok. Így a hasonló intézkedések nem feltétlenül eredményeznek hasonló következményeket két országban, mivel történelmi, kulturális és földrajzi helyzetük a bevándorlók számára sokkal meghatározóbbak. Emellett a bevándorlók mindig alkalmazkodnak a változó körülményekhez. Ezért van nagy szükség az összehangolt bevándorlási- és menedék-politikára, bár a nemzeti szintű tényezők, sajátos politikai és történelmi körülmények, a jogi keret és a humanitás eltérő foka differenciálja az államokat.

### **Közös bevándorlás-politika**

Az Európai Közösség tagállamai az első minőségi lépést az unilaterális politikai eszközök alkalmazásától a multilateralizmus felé 1976-ban tették meg a nemzetközi terrorizmus, az illegális bevándorlás és a bűnözés közös megfékezésére irányulóan. Ezután az 1980-as és 1990-es években számos kormányközi testület és multilaterális egyezmény jött létre: 1985-ben a Schengeni Csoport megalakítása a külső határellenőrzés megvalósítására,

1994 között, utóbbiak azonban hasonló, bár nem olyan szigorú intézkedéseiket később kezdték meg, így bevándorlás-politikáik már nem lehetnek olyan hatékonyak, mint az előbbi államoké. Németország széles skálájú belépés előtti eljárásokat vezetett be (vízum ellenőrzés, a szállító szankcionálása, repülés előtti ellenőrzés a származási vagy tranzit országban), toloncegyezményt írt alá Romániával és Bulgáriával, amivel a menedékkérők hazatérését kívánta előmozdítani. Ezek az eszközök és a politikai változások a származási országokban jelentősen csökkentették a menekültek és menedékkérők számát. Hollandia bevándorlási hullámának intenzitását is befolyásolta a délszláv, valamint az Irak és Irán között dúló háború, de ugyanolyan hangsúlyos szerepet kapott alakításában a németországi szigorú intézkedések bevezetése is: az 1992-es német alkotmánymódosítás eredményeként a menedékkérők más,

bár az egyezményt csak 1995-ben kezdték el alkalmazni; 1986-ban az Egységes Európai Okmány bevezette az egységes piacot a személyek, tőke, szolgáltatások és javak szabad mozgására. Ugyanabban az évben miniszterekből álló Ad Hoc Csoportot hoztak létre az Európai Közösség tagállamainak belügyminiszterei részvételével a bevándorlási és menedék-ügyek kezelésére. 1990-ben a Dublini Egyezmény rendszert állított fel az EU területén (bár csak 1997-ben ratifikálták), annak megakadályozására, hogy egy személy többszörösen is igényelhesen menedék-kérelmet. 1992-ben az Európai Tanács felismerte, hogy a megszorítások önmagukban nem hatékonyak, ezért olyan intézkedéseket sürgetett, melyek a migráció okainak megszüntetésére irányulnak, mint a békefenntartás, a fegyveres konfliktusok felszámolása, az emberi jogok tiszteletben tartása, a demokrácia felállításához szükséges feltételek lehetővé tétele, stb. Szintén 1992-ben fogadták el a megalapozatlan kérelmekről és a befogadó harmadik országokról szóló határozatot. Az Európai Unió Maastricht-i Szerződésében a harmadik pillér tartalmazta a bevándorlási- és menedék-kérdéseket (személyek szabad mozgása, vízumkényyszerek) 1993-ban, 1997-ben azonban átkerültek az első pillérbe az Amszterdami Szerződés megkötésekor. Transznacionális együttműködés indult 1999-ben a Tampere-i Csúcs alatt, ahol az unió tagállamai megegyeztek az unión belül egy közös szabad, biztonságos és igazságos terület felállításáról, hatékony migrációhullám-menedzsment létrehozásáról, közös menedékpolitikai rendszerről, a származási országokkal való partnerviszony kialakításáról, valamint a harmadik országból származókkal szembeni igazságos bánásmódról. Ezt a folyamatot folytatta a Hága-program 2005-től, mely leginkább a közös bevándorlás- és menedék-politikák felállítására és a humán tagállam összehangolt határel-

lenőrzési stratégiáira összpontosított. Ma már a tagállamok közös eszköztárral rendelkeznek: törvényes állandó engedélyek, vendégmunkás engedélyek, humanitárius menekült- és menedék-politikák. Ez eszközök növelik az interregionális hasonlóságokat a bevándorlás és menedékadás területén, leszámítva a külön utas Egyesült Királyságot. Ezenfelül az unió tagállamai nemcsak a közös menekült- és menedék-politikák irányába léptek (mely magába foglalja a vízumpolitikát, a határőrizetet, az embercsempészet megakadályozására hivatott eszközöket, a menekültek hosszabb idejű tartózkodásának alakítását és a tolonc-politikát), de nemzeti szintű törvénykezéseikben is konvergenciát mutatnak. Egyre több európai állam liberalizálja a bevándorlók integrálását az ország politikai egységébe.

A közös bevándorlás-politikai rendszernek akadnak ellenzői is, többségében nemzetközi civil szervezetek, akik a megszigorított és összehangolt bevándorlási és menedék-politikák következményeire hívják fel a figyelmet, valamint arra, hogy az unió tartsa fenn a felelősségvállalásban vállalt részét a fejlődő országok mellett a menekült-probléma megoldása érdekében. A felelősségvállalásban szerepet kap az is, hogy a közös és nemzeti szintű bevándorlási intézkedésekben kihangsúlyozott alapvető jogoknak (szabadság, biztonság, igazságosság) van egy másik oldala is, mely nemcsak az unió állampolgárainak alapvető jogait foglalja magába, hanem a menekültek alapvető jogait is, melyről úgy tűnik, megfeleltek az új közös politikában, hiszen túlon túl egyoldalúan hangsúlyozzák a szabadságot, biztonságot és igazságosságot a terrorizmus-ellenes és illegális bevándorlás-ellenes rendelkezésekben.

E rendelkezések némelyike túlzott és megkérdőjelezi a döntéshozók hu-

manitárius és liberális alapelveit: az Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Olaszország és Spanyolország belügyminiszterei 2005-ben találkoztak, hogy megvitassák olyan rendszeres repülőjáratok bevezetését, melyek felvennék az illegális bevándorlókat ebben az öt országban és származási országaikba deportálnák vissza őket, nem véve figyelembe a következményeket, mi történhet ott a visszatoloncolt személyekkel. 2005-ben több száz zimbabwe-i menedékkérőt távolítottak el az Egyesült Királyságból, akiknek hazájukba visszatérve szembe kellett nézniük Robert

Mugabe elnök titkosszolgálatának megtorlásával.<sup>2</sup> Nicolas Sarkozy még belügyminiszterként közös Földközi-tengeri határőrizet tervét jelentette be az Észak-Afrikából irányuló illegális bevándorlás megfékezésére és indítványozta a bevándorlás évi meghatározott létszámra való korlátozását minden vízumigénylő ujjlenyomat-levételel. Spanyolország, Olaszország és az Egyesült Királyság fogvatató központokat működtet a menedékkérők és menekültek elhelyezésére, melyeket bevándorlás-politikájuk szerves részének tekintenek, ami már magában megkérdőjelezi a humánus elbánást, a menedékkérőket azonban többször még szükségtelenül és törvénytelenül is fogva tartják hosszabb időszakokra. Mindezek alapján az alapvető emberi jogok sajátos európai értelmezését, valamint az „Erődítmény Európa” mentalitást látjuk érvényesülni a tagállamok bevándorlás-politikáiban.

Az alternatív kormányközi csúcstalálkozók ezenkívül mást is mutatnak, mégpedig a közös uniós szintű rendelkezések gyengeségeit. A G5 (Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Olaszország és Spanyolország) 2003 óta tart nem hivatalos találkozót. Bár nem hivatalos és nincs kötelező ereje, az ott elhangzottak meghatározzák Európa legbefolyásosabb hatalmainak hangvételét más nemzetközi és uniós fórumokon. Ez megkérdőjelezi az EU legfelső döntéshozó fórumként való funkcionálását és felteszi a

kérdést, hogy bizonyos államoknak miért van szüksége alternatív fórumokra a speciális témák kezelésére. A közös építkezés háttérben érdekeltek húzódnak meg, s a bevándorlás az egyik példája annak, hogy a legmagasabb szintű döntéshozók nincsenek egyetértésben. Az ellentétek mindig is kísérőjelenségei voltak az EU-szintű bevándorlás-politikának. Közös megegyezéssel deklarálták az 1992-től induló egyesített politikát, de valójában kevés történt az uniós szintű bevándorlás szabályozása érdekében. Korábban a nézetkülönbség a gazdasági, társadalmi, biztonságpolitikai és emberi jogi különbségekből adódott az uniós északi és déli tagállamai között. Ma a bevándorlás a társadalmak egyre több dimenzióját érinti, az államok pedig különböző módon reagálnak rá, hiszen a gazdasági kötelek, kulturális magatartásuk és a társadalmi feszültségek különbözőek. A gazdasági egyenlőtlenséggel jellem-

zett földrajzi törés Észak és Dél között mára multidimenziós töréshalmazzá változott, kibontakozóban van azonban egy új integráló erő, a nacionalizmus. Paradox formában ugyan, mégis a nacionalizmus az, amely összefogja az uniós tagállamait, erősebb vagy gyengébb megnyilvánulásait országtól szinte függetlenül a bevándorlók által járó negatív következmények, a kulturális diverzitás foka, a szociális juttatásokban való növekvő részesezés, a bevándorlók és leszármazottaik által elkövetett bűncselekmények növekvő száma, végül a társadalom többsége és az állam által felismert azon tény befolyásolja, hogy a bevándorlók nem integrálódtak a társadalomba. Ezzel párhuzamosan a bevándorlók, többségében másod-, harmadgenerációs leszármazottaik szintén felismerték, hogy nem fogadják őket szívesen a többségi társadalomban, ami csak tovább fokozta a bevándorlók és a honi állampolgárok közötti feszültségeket. Csak a radikális jobboldali pártok tudtak tőkét kovácsolni ezekből a feszültségekből 2001 előtt. De a terrortól való félelem és a muszlim szembenállás növekvő hangja azóta nyomon követhető a bevándorlással kapcsolatos politikai motívumokon. A korábbi liberális hozzáállás teret vesztett a nacionalizmussal és a bevándorlás-ellenességgel szemben, melyet tovább gerjesztett és általánossá tett a nemzetközi terrortól való félelem. A nacionalizmus felemelkedése az EU-integráció mellékhatásaként kezdődött, érzékelhetően javuló pozíciót teremtve az EU-szkeptikus nacionalista pártok számára az európai parlamentekben és az Európai Parlamentben. A nacionalizmust tovább fokozzák a bevándorlási törvények szigorításai a radikális jobb által Svájcban, a mérsékelt jobb által Dániában, vagy a mérsékelt baloldal által az Egyesült Királyságban. Ezenfelül a bevándorlást érintő szigorú intézkedések kilátásba

helyezésével országos választást lehet nyerni, példa erre Svájc és Dánia. Mindenesetre, ez a tendencia – úgy tűnik – meghatározóvá kezd válni. Mindenesetre a bevándorlást támogató eszközök jó időre teret vesztek Európában mind nemzeti, mind transznacionális szinten.

## JEGYZETEK

- 1 Tízezer koszovói roma számíthat kiutasításra Németországban, Olaszországból kitoloncoltak tizenöt vízum nélküli romát. *Népszabadság Online*, 2005. augusztus 10.
- 2 *British Government Asked to Reconsider Its Position on Zimbabwean Asylum Seekers*, September 16, 2005 [www.story.irishsun.com](http://www.story.irishsun.com), *High Court to rule on deporting failed Zimbabwe asylum-seekers*, October 5, 2005. Forrás: <http://news.independent.co.uk/uk/legal/article317228.ece>

## IRODALOM

## KÖNYVEK, TANULMÁNYOK

- Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament COM (2004) 401 final {SEC(2004)680 et SEC(2004)693} Brussels, 2.6.2004.
- Bauer, T. K.–Lofstrom, M.–Zimmermann, K. F. (2001): *Immigration Policy, Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries*, CCIS, La Jolla, California: University of California-San Diego, April.
- Bosznay Csaba (2004): A migrációs politikák kudarcainak okai. *Kisebbségkutatás*, 2004/1.
- Cornelius, W. A.–Rosenblum, M. R. (2004): *Immigration and Politics*. University of California, San Diego and University of New Orleans, CCIS Working Paper 105, October.
- Givens, T. E. (2000): *Gender Differences in Support for Radical Right, Anti-Immigrant Political Parties*. La Jolla, California: University of California-San Diego.
- Massey, D. S.–Arango, J.–Hugo, G.–Koussou, A.–Pellegrino A.–Taylor, J. E. (2001): A nemzetközi migráció elméletei:



## Sorsok – látványok – megoldások

- áttekintés és értékelés. (Részletek). In: Sik Endre (szerk.): *A migráció szociológiája*. Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium, 9–40.
- Sik Endre (szerk.): *A migráció szociológiája*. Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium.
- Migration in an Interconnected World: New Directions for Action 2005 Report of the Global Commission on International Migration*, GCIM, October.
- Salt, J. (2001): A nemzetközi tendenciák és típusok összehasonlító áttekintése, 1950–1980 (Részletek) In: Sik Endre (szerk.): *A migráció szociológiája*. Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium, 59–68.
- Towards a fair deal for migrant workers in the global economy (2004)*: International Labour Conference, 92<sup>nd</sup> Session, Report VI, ILO Publications, International Labour Office Geneva.
- World Migration 2003. Managing Migration, Challenges and Responses for people on the Move*. (2003): Volume 2 IOM World Migration Report Series, Geneva,
- Zetter, R.–Griffiths, D.–Ferretti S.–Pearl, M. (2003): *An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000*. Home Office Research Study 259, Development and Statistics Directorate.
- Zolberg, A. (2001): Újabb hullámok: migrációelmélet egy változó világban (Részletek). In: Sik Endre (szerk.): *A migráció szociológiája*. Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium, 41–58.

### ÚJSÁGCIKKEK

- Az illegális bevándorlóknak távozniuk kell Spanyolországból. *Népszabadság Online*, 2005. május 19.
- Tízezer koszovói roma számíthat kiutasításra Németországban, Olaszországból kitoloncoltak tizenöt vízum nélküli romát. *Népszabadság Online*, 2005. augusztus 10.
- New Swiss Restrictions On Asylum Disappoint UN*, 28 September 2005, www.scoop.co.nz
- Tackling Abuse, Implementing Change: Immigration, Asylum and Nationality Bill Published*, 22 June 2005.
- [http://www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/news/press\\_releases/statement\\_on\\_n\\_national.html](http://www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/news/press_releases/statement_on_n_national.html)
- Az ENSZ elutasítja az illegális bevándorlók elleni elnyomó intézkedéseket. *Népszabadság Online*, 2005. október 5.
- A hivatalos Párizs nem bír a bevándorlók lázadásával. *Népszabadság Online*, 2005. november 3.
- Égő autók, heves indulatok. *Népszabadság*, 2005. november 2.

- Teljes kapuzárás Dániában. A jobboldali kormány drákói módon megszigorította a bevándorlási törvényt. *Népszabadság*, 2005. február 10.
- Helyiek és bevándorlók – tengerparti flow, Csíkszentmihályi Mihály elmélete alapján nevel egy dániai óvoda. *Népszabadság*, 2005. szeptember 29.
- Sarkozy becsukná a kapukat. *Népszabadság*, 2005. október 10.
- Sarkozy a francia bevándorlási törvény szigorítására készül. *Népszabadság Online*, 2005. október 6.
- Kevés külföldi munkavállaló – értelmetlen kvótarendszer Franciaországban. *Népszabadság Online*, 2005. október 3.
- Rasmussen a bevándorlási szigorral nyert. *Népszabadság*, 2005. február 9.
- Sarkozy: A söpredék gyújtogat. *Népszabadság*, 2005. november 12.
- Ideiglenes gyülekezési-tilalom Párizsban. A francia belügyminiszter ma is csöcseléknek tartja a lázadókat. *Népszabadság Online*, 2005. november 11.
- A lángok terjednek. *Népszabadság*, 2005. november 9.
- Szigorúbb francia bevándorlási politika. *Népszabadság Online*, 2005. június 10.

### WEBOLDALAK

- www.euractiv.com  
www.amnesty.org  
www.nol.hu  
<http://story.irishsun.com>



