

## A bevándorláspolitikák kihívásai és újragondolási lehetőségei az Európai Unióban

BOCSKOR ÁKOS

PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológia Doktori Iskola

ANNETTE JÜNEMANN, NIKOLAS SCHERER & NICOLAS FROMM (eds): *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*. Springer, 2017. New York, Berlin, Heidelberg. vii + 188 pp. ISBN: 978-3-658-17011-1

A bevándorlás- és menekültpolitika a nyugat-európai országok többségében már évtizedek óta a politikai és közéleti viták egyik központi kérdése, amely változó intenzitással, de rendszeresen szerepelt, illetve szerepel a politikai napirenden. Ezzel éles ellentétben áll a kelet- és kelet-közép-európai térség, ahol a bevándorlás hagyományosan nem (vagy minimálisan) jelent meg a politikai és közéleti témák között. A 2015-ös év jelentős változást hozott Európa mindkét felében, Nyugaton újra kiélezve a már meglévő vitákat vagy éppen aktivizálva a látens lappangó ellentéteket, míg az „új” tagállamok egy részében a menedékkérőkhöz való viszony történetük során először központi kérdéssé emelkedett, nem ritkán az első számú politikai kérdéssé (elég csupán a jobbközép lengyel kormány bukására vagy a magyar kormány nemzeti konzultációira, televíziós és plakátkampányaira gondolni). Minden kiélezett közéleti kérdés komoly indulatokat vált ki, a kapcsolódó politikai üzenetek pedig szükségszerűen rövidek, leegyszerűsítőek és érzelmezőpontúak. Így történt ez a

2015-ös év során is, melynek utóhatásai máig érezhetőek. Ugyanakkor mind a politikai döntéshozók, mind a szélesebb értelemben vett közvélemény körében jogosan fogalmazódhat meg igény kiegyensúlyozott és színvonalas tudományos munkákra, melyek nem ideológiák mentén, a „befogadás” és „kirekesztés”, a „humanizmus” és „idegengyűlölet” sokszor önmagában is leegyszerűsítő dichotómiái által kifeszített értelmezési térben idealizálva mutatják be az „egyetlen, üdvözítő” megoldási javaslatot. Szükség van olyan munkákra, amelyek igyekeznek minél alaposabban és elfogulatlanabban feltárni és a maga komplexitásában megragadni a bevándorláshoz kapcsolódó számtalan kérdéskört, a menekültek tapasztalataitól kezdve az integráció sikerein és buktatóin, a befogadó társadalom attitűdjeinek változásain és a médiareprezentáción át egészen a biztonságpolitikai témákig (a lista természetesen hosszan folytatható). Az ilyen munkák segítik a döntéshozókat a felelős döntések meghozatalában, a közvéleményt pedig (amennyiben eljut hozzájuk) a tájékozott véleményformálásban.

A Németországban kiadott, német tudósok által szerkesztett *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies* erre az igényre kíván válaszolni. A tanulmánykötet a címével ellentétben nem csupán a szűkebb értelemben vett bevándorlás- és menekültpolitika történelmi alakulását, kudarcait és kihívásait mutatja be, hanem olyan konceptuális kérdéseket is érint, mint a *menekültek* és *gazdasági bevándorlók* kategorikus szétválasztásának a problémája, a migrációt kiváltó okok egyértelmű beazonosításának nehézségei, valamint tárgyal olyan gyakorlati témákat, mint a gyűlöletkeltő kommentek (*hate comments*) kezelése a közösségi médiában vagy a félelem és az empátia (hiányának) a kapcsolata. Mindezt egy tágabb értelemben vett bevándorlás- és társadalompolitikai kontextusba ágyazza be: a tanulmányok a vizsgált konceptuális problémák, illetve empirikus jelenségek feltárása mellett mindig tartalmaznak szakpolitikai (*policy*) vonatkozásokat és többnyire javaslatokat is. Terjedelmi korlátok miatt a vizsgált kérdések száma természetesen eléggé behatárolt, a tizenkét tanulmány elsősorban a bevándorlás kiváltó okainak és a bevándorláspolitikáknak a jogi, gazdasági és politikai összetevőire, a válságkezelési gyakorlatokra, a bevándorlásra egyre inkább biztonságpolitikai kérdésként tekintés (*securitization*) kockázataira, a bevándorlással kapcsolatos narratívákra és ezen narratívák és a tényleges szakpolitikák eltéréseire fókuszál. Miközben szó esik a gyűlöletkeltő *kommentek* kezelésének lehetőségéről, a manipuláción, tévedéseken vagy félígazságokon alapuló egyéb gyűlöletkeltő és megtévesztő tartalmak (YouTube-videók, -képek, -blogok, Facebookon bejegyzés formájában megosztott „történetek”) napokon, időnként órákon belül több millió emberhez való eljutásának dinamizmusáról és véleményformáló szerepéről sajnos nem esik szó. Pedig

politikai és médiatörténeti szempontból a 2015-ös évnél valószínűleg ez az egyik legjelentősebb újítása, amely az állampolgár, a média és a politika közötti hármass viszony hosszú távú átalakulásának is akár fontos állomása lehet. Ezek a tartalmak nem csupán az úgynevezett *gyűlöletkeltő kommentek* alapvető forrását képezik, hanem a szélesebb közvélemény hangulatának a formálásban is kiemelkedő jelentőséggel bírnak, hozzájárulva annak a „mérgező légkörnek” (*toxic atmosphere*, 159. o.) a kialakulásához, amely a témáról való bármilyen civilizált beszélgetést szinte lehetetlenné tesz. Hasonlóan hiányzik számomra a „fősodratú” (*mainstream*) média és politikai pártok diskurzusának szisztematikus vizsgálata (ez utóbbira csupán utalások vannak, elsősorban Németország vonatkozásában), különös tekintettel ezen diskurzusok időbeli alakulására. Mindezen hiányosságok ellenére elmondható ugyanakkor, hogy a *Fortress Europe?* jól összeállított kötet, a tanulmányok érdekes és fontos témákat vizsgálnak, különböző elméleti és gyakorlati megközelítésekből.

A könyv szerkezetileg három részre tagolódik: a szerkesztők bevezető tanulmányát követi az első, négy tanulmányból álló egység, amely a bevándorlás jogi, gazdasági és politikai összetevőit vizsgálja; a második, három írásból álló rész már a konkrét EU-s bevándorláspolitikákra fókuszál; a harmadik egység pedig négy, Németországgal kapcsolatos elemzésen, illetve esettanulmányon keresztül mutat be néhány, bevándorlással kapcsolatos vitát és kihívást. A kiadvány nyelvileg is megoszlik, az angol nyelvű írások mellé az első két részben egy-egy francia nyelvű tanulmány is bekerült, így összesen tíz angol és két francia nyelvű tanulmányból áll össze a kötet. Habár a szerkesztők a bevezető tanulmányban többféle perspektívát és interdiszciplináris megközelítést ígérnek (3. o.), a 13 szerző túlnyomó

többsége a politikatudományok és a nemzetközi kapcsolatok területéről érkezett, az interdiszciplinaritás alapvetően néhány jogász, illetve közgazdász végzettséggel (is) rendelkező szakember bevonására korlátozódik. Mindezt a témaválasztások és a szerzők hátterének sokfélesége (kutató, gyakorló szakember, újságíró) némiképpen ellensúlyozza, ugyanakkor egy *ténylegesen* többféle tudományterületet felvonultató kiadvány talán a szemléletmódok kicsivel nagyobb változatosságát is elhozhatta volna. Mindez természetesen nem probléma, ha egy alapvetően politikatudományi műnek tekintjük a kiadványt. A szerzők tevékenységi helye viszonylag nagy változatosságot mutat: a tizenkét tanulmányból ötöt írtak németországi egyetemen vagy szervezetnél dolgozó szakemberek, a másik hét tanulmányt olaszországi, angliai, marokkói, illetve nemzetközi szervezet munkatársai készítették.

A bevezető tanulmányban a szerkesztők lefektetik azokat az elvi és konceptuális alapokat, amelyek a későbbi írások során is visszaköszönnek. Hangsúlyozzák a migráció mint társadalmi jelenség komplex jellegét, a globalizáció és a migráció közötti szoros kapcsolatot, a vándorlást kiváltó strukturális okok és a migrációs dinamizmusok vizsgálatának szükségességét. Mint írják, a tanulmánykötet elsődleges célja kimutatni azokat a *strukturális és személyes motívumokat*, amelyek a migrációs folyamatokat fenntartják. Nem mulasztják el a menekültválság (*refugee crisis*) és humanitárius válság (*humanitarian crisis*) kifejezéseket idézőjelek közé tenni vagy pedig „úgynevezett menekültválságként” (*so-called refugee crisis*) hivatkozni a 2015-ös eseményekre. Ezek a kifejezések és írásmódok gyakorlatilag az összes későbbi tanulmányban visszaköszönnek, bár ennek okai kellő részletességgel (véleményem szerint) sajnos sehol nincsenek kifejtve. Ennek következtében a szakirodalomban nem

jártas olvasóban az a benyomás alakulhat ki, hogy „egy kaptafára”, egy ideológiai szemléletet képviselve (esetleg propagálva) született meg a tanulmánykötet, amely ráadásul, egy „túlzásba vitt” konstruktivista szemléletnek köszönhetően, a 2015-ös események válságjellegét és ezáltal a jelentőségét is igyekszik minél jobban lebecsülni. Mindkét probléma olyan ellenállást szülhet, amely pont a könyv fő céljának és üzenetének mond ellent. Ugyanakkor a tanulmánykötetet figyelmesen elolvasva egyik állítás sem állja meg a helyét. A szerzők megközelítésmódja és véleménye között igenis megfigyelhetőek jelentős különbségek, a migrációt és a hozzá kapcsolódó (európai és globális) társadalmi változásokat pedig mind fontos kihívásnak tekintik. A szerkesztők a bevezető tanulmány végén külön hangsúlyozzák, hogy Európa a migráció kapcsán olyan történelmi kihívásokkal néz szembe, amelyeket nem szabad lebecsülni vagy trivializálni (7. o.). Ugyanakkor ezen kihívásoknak közel sem olyan mértékben védtelen és passzív elszenvedője a kontinens, mint ahogyan az a populista diskurzusok alapján tűnhet (uo.). Különösen nem, ha túllépünk a leegyszerűsített, érzelmekkel túlfűtött vitákon, és elfogadjuk a migráció jelenségének és dinamizmusának komplex jellegét. Ebből a szemléletmódból már jobban érthető, hogy a 2015-ös eseményekre miért nem egyszerűen „menekültválságként” vagy „humanitárius válságként” gondolnak, hanem olyan összetett politikai, társadalmi, gazdasági és humanitárius *kihívások* együtteseként, amelyeket megfelelő történelmi kontextusba szükséges helyezni. Mindez messze túlmutat a médiában látható (ideológiai beállítottság alapján) megrázónak vagy éppen félelmet keltőnek tűnő képeken, jeleneteken, amelyek véleményem szerint sok esetben joggal írhatóak le a *válság* kifejezéssel (hiszen például amikor emberek tömegével

halnak meg a tengeren való átkelés során, zsúfolódnak össze nyomorúságos körülmények között egy kis helyen, vagy éppen százával, esetleg ezrével sétálnak az autópálya közepén, több száz kilométerre a schengeni határtól, nehezen lenne másként jellemezhető, mint lehetőség szerint sürgősen kezelendő krízisként). Mindezen gondolatoknak a szélesebb körű megismertetését ugyanakkor nagyban segítené, ha néhány kifejezés és gondolat (nem csupán a fentebb említettek) nem szinte mechanikusan és szó szerint megegyező módon bukkanna fel tanulmányról tanulmányra.

A bevezető tanulmány és az egész kötet egyik legfontosabb üzenete és egyben hozzájárulása a migrációval kapcsolatos diskurzusokhoz véleményem szerint az, hogy a szerzők a bevándorlókra saját identitással, hitrendszerrel és érdekekkel rendelkező aktív szereplőkként tekintenek, akik „cselekedeteikkel maguk is formálják azt a teret, amelyben mozognak” (4. o.), nem csupán passzív módon sodródó tömegek a különböző országok bevándorláspolitikáinak változásai és az emberkereskedők tevékenysége között.

Az első, a migrációt tágabb jogi, gazdasági és politikai összefüggéseiben vizsgáló szerkezeti egység Parastou Hassouri, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) tanácsadójának az írásával indul. A szerző a migrációval kapcsolatos bevett kategóriákat veszi kritikus vizsgálat alá, különösen a „valódi menekült” („genuine” refugee) és a „gazdasági bevándorló” (economic migrant) kategóriák szétválasztásának gyakorlati nehézségeit, amely kategóriák és különbségtétel jellemzően a menekültpolitikák fókusza. Hassouri kiemeli, hogy az elszegényedés és a politikai elnyomás sok esetben együtt jár (nem háborús helyzetekben is), és fontos tudatában lenni annak, hogy a jelenlegi gyakorlat a polgári és politikai jogokat a gazdasági és szociális jogok fölé helyezi.

„Ha úgy döntünk, hogy egy politikai aktivista jobban »megérdemli« a nemzetközi védelmet, mint például egy szenegáli halász, aki nincsteleenné vált, mert a nagy halászcégek tönkretették a megélhetését” (15. o., saját fordítás), akkor ennek a hierarchiának megfelelően cselekszünk. A szerző emellett áttekinti az UNHCR által javasolt három tartós megoldást (helyi beilleszkedés, önkéntes hazatérés, áttelepítés) és ezek kudarcainak az okait.

A kötet ugyanezen részében Ummuhan Bardak tanulmánya is a migrációt kiváltó okok sokféleségét és összetettségét hangsúlyozza, és a migrációs döntésre mint ezen „push” és „pull” tényezők kombinációja által létrehozott *strukturális keretek*, valamint a vándorlási *hajlandóság* és *lehetőségek* (anyagi, társadalmi és humán erőforrások) együttesének eredményére tekint.

A tanulmánykötet második, az EU bevándorláspolitikáját vizsgáló részét Michael Köhler írása nyitja. A szerző, aki az Európa Tanács *Southern Neighbourhood* programigazgatója, a nemzetközi védelem és humanitárius segítségnyújtás hangsúlyozása mellett a hosszú távú fejlesztési megoldások fontosságát hangsúlyozza. Három területet mutat be, ahol az EU aktívan szerepet vállal: 1. Az EU *regionális fejlesztési és védelmi programjait*, melyek a fejlődő világban található partnerországok a migrációban is kulcsszerepet játszó fejlődési nehézségeit igyekeznek enyhíteni; 2. olyan *globális dialógus* szükségességét a globális problémák enyhítésében, amelyek mind a tagállamok, mind a fejlődő partnerországok érdekeit figyelembe veszik; 3. az EU *biztonság- és védelmi politikájának* erősítése az irreguláris migráció visszaszorítására.

A szerkezeti egység másik két tanulmánya kevésbé látja optimistán a helyzetet, és kritikus mind a partnerségi megállapodásokkal, mind az egyre inkább kizárólagosá váló biztonságpolitikai megközelítéssel.

Jan Claudius Völkel tanulmánya amellett érvel, hogy ez a biztonságpolitikai fókusz paradox módon mind az uniós polgárok, mind az irreguláris migránsok biztonságának a csökkenéséhez vezet. Mint írja, ha kevesebben érkeznének kaotikus körülmények között, és több menedékkérő regisztrálna rendezett módon a hatóságoknál, akkor a potenciális veszélyforrások kiszűrése könnyebben megoldható lenne. Tisztában kell lenni azonban azzal, hogy a legtöbb irreguláris bevándorló legális vízummal (turista, munkavállalói, tanuló) lép be az EU területére és marad itt a vízum lejáratá után, aminek következtében a határvédelemre fordított hatalmas költségek is csak korlátozott eredményt hozhatnak.

A harmadik szerkezeti egység a bevándorlók németországi integrációjával kapcsolatban tartalmaz érdekes elemzéseket és esettanulmányokat. Az első tanulmány

a bevándorlók közvélemény általi megítélésének ambivalenciáját mutatja be (Naika Foroutan), melyet egy izgalmas esettanulmány követ a bevándorláskritikus politikai párt (AfD) és mozgalom (Pegida) álláspontja és a német bevándorláspolitikai gyakorlat közötti (több aspektusból nem túl jelentős) különbségeinek az összevetésével (Hannes Schammann). Ezután Jana Sinram írása olvasható a gyűlöletkeltő kommentek kezelésének lehetőségéről, majd a kötetet Annette Jünemann-nak az érzelmek és az empátia kapcsolatát bemutató írása zárja.

Összességében elmondható, hogy a *Fortress Europe* jól összeállított és sok szempontból hiánypótló tanulmánykötet, amelyet bátran lehet ajánlani mind a migrációt kutató szakemberek, mind az érdeklődő olvasóközönség számára.