

Politika és migráció

(2015. szeptember 29.)

(Gyulai Attila, Bene Márton, Patkós Veronika)

Elemzésünk szerint a migrációs hullám négy szinten jelentkezik a politika számára: (1) a politikai rendszerek, berendezkedések szintjén, (2) a nyilvánosság és a közvélemény szintjén, (3) a pártverseny és a pártrendszer szintjén, valamint (4) az Európai Unió és a tagállami szuverenitás szempontjából. Elemzésünk az összefoglaló megállapításokat és az előrejelzést követően ezeket a szinteket vizsgálja a 2015 során eddig történtek figyelembevételével.

Összefoglalás és prognózis

2015 szeptemberében az európai migrációs hullámmal kapcsolatban számos területen fordulat zajlik le. Mind a közvéleményben, mind a kormányzati intézkedések, valamint a pártpolitika területén gyors átrendeződések várhatók.

- Miközben a hosszabb távú felmérések az európai közvélemény többségi bevándorlás-ellenes álláspontját mutatják ki, a menekültekkel kapcsolatban az EU nyugati tagállamaiban erősödik a befogadáspárti álláspont.
- Ezzel párhuzamosan számos EU-tagállam migrációs politikájában nagyobb hangsúly helyeződik a törvényi szigorításra.
- A hosszabb távú hatásokat tekintve a migrációt az európaiak többsége továbbra is potenciális gazdasági és integrációs problémának tartja, az augusztus-szeptemberi időszakban számos helyen erősödött vált a humanitárius intézkedések támogatottsága.
- A nyilvánosságban szeptember első napjai jelentették a legnagyobb fordulatot: mind az állampolgárok, mind a média, mind a politikai szereplők körében változást hozott az Alan Kurdiról, a tengerbe fulladt kisfiúról készült fotó, és annak rendkívül gyors globális terjedése.

A migrációs hullám európai kormányzati kezelésével kapcsolatban erősödött a bizalmatlanság, és az Európai Unió szintjén elhúzódó problémakezelés a tagállamok vezetésére is kihatott. Az európai állampolgárok többsége elégedetlen azzal, ahogyan kormánya a migráció ügyét kezeli.

A közös európai fellépéssel kapcsolatos tagállami konfliktusok nem feltétlenül tartós folyamatot jeleznek, sokkal inkább van szó a kompromisszumos lépések kialakításához vezető alku-, és pozicionálási folyamatról. Mind az EU kudarcával, mind a tagállamok végletes megosztottságával kapcsolatos vélemények túlzóak.

A jelenleg szétartó folyamatok, a kormánypolitikák, a pártverseny és a közvélemény alakulása rövid időn belül közelebb kerülnek egymáshoz. A pártok érdeke saját választóik véleményének figyelembe vétele, a kormányoknak ugyanakkor egyszerre kell megfelelni a

migrációval kapcsolatos tartós és lassan változó negatív véleményeknek, valamint a rövidtávú hatással járó, rendkívüli események – ezt akár erősítő, akár gyengítő – következményeinek.

Ahogy a Kurdi-fotó gyorsan képes volt megváltoztatni és humanitárius irányba mozdítani a közvéleményt, úgy egy ma előre nem látható esemény akár ellentétes irányban is járhat ugyanilyen hatással, miközben a migráció kérdésének hosszabb távú megítélése inkább a félelem, bizalmatlanság attitűdjeivel írható le.

A közvéleményben megfigyelhető, és várhatóan hamarosan a pártrendszerben is leképeződő megosztottság következtében a migrációs válság növelheti az egyes országok politikai polarizáltságát.

Lassú folyamat során, de várhatóan növekszik az Európai Unió szerepe a tagállami szuverenitással szemben – legalábbis ebben az ügyben. A migrációs hullám könnyen vezethet koncentráltabb közös – bár nem feltétlenül hatékony – politikák kialakulásához, miközben háttérbe szoríthat más, a tagállamok között meglévő eltéréseket.

A migrációs hullám állandósulásával gyakoribbá válnak az erőszakos cselekmények mind a migránsok között, mind a bevándorlás-ellenes szélsőséges csoportok és a migránsok között. Ennek egyik lehetséges következménye lehet a hivatalban lévő kormányokkal szemben erősödő rendteremtési igény, ami számukra stabilizációt jelent, miközben a szélsőséges csoportok könnyen rendbontóként válhatnak negatívabb megítélésűvé a többség szemében.

Kihívások a politikai rendszerrel, a kormányzatokkal szemben

A növekvő migrációs nyomás kihívást jelent a liberális demokráciák alapvető szerkezetére nézve. **A kisebbségi vélemény védelme, az emberi jogok feltétlen elismerése a migrációs nyomás erősödésével potenciálisan konfliktusba kerülhet egyes politikai közösségek demokratikusan megnyilvánuló akarataival.** A kérdés az, hogy a politikai rendszerek miként kezelik azt az ellentmondást, ami a migránshullám kezelésével kapcsolatos normatív – részben nemzetközi egyezményekben is rögzített – elvárások és ugyanezen cselekvések demokratikus legitimációja között húzódik.

Ez nem elméleti problémát jelent, hanem azt, hogy a liberális demokratikus berendezkedések, amelyek közé – minden lokális eltérés ellenére – minden uniós tagállam beletartozik, középtávon politikai destabilizációval, legitimációs problémákkal kell, hogy szembesüljenek. A folyamat e pontján csak annyi állapítható meg, hogy a politikai rendszerben a feszültség már jelen van, de ebből nem következik szükségszerűen politikai válság. **A migrációs nyomás adaptációra készítheti a kormányokat, pártokat,** illetve egyes események radikálisan – bármely irányban – változtathatják is a közvéleményt. Az adaptáció elsősorban a máris látható intenzívebb határellenőrzéseket jelenti, középtávon a menekülteknek adható juttatások szűkítését, a menekültügyi eljárás hatékonyabbá tételét, hosszabb távon pedig új integrációs politikák bevezetését, amelyek szigorúbb elvárásokat támasztanak a leteleplőkkel szemben.

Ugyancsak a politikai rendszerrel kapcsolatos kihívást jelent, hogy már az integrációs probléma felmerülése előtt a menekültek ellátása kiélezheti az elosztási preferenciákkal kapcsolatos konfliktusokat.

További, rendszerszintű problémát jelent az egyes országokban **a központi kormányzati akarat és a helyi politikai döntéshozatal ellentéte**. Miközben a kormányzatok uniós, biztonságpolitikai, taktikai szempontokból például dönthetnek menekültek befogadásáról és letelepítéséről, a helyi politika szintjén ez gyakran ellenállást vált ki. Ezzel is kapcsolatos, hogy míg az országos politikában európai szinten nem beszélhetünk a szélsőséges pártok áttöréséről, helyi, önkormányzati vagy tartományi szinten a folyamat mégis megfigyelhető.

Ehhez hasonlóan bár van konvergencia az uniós politika szintjén, a tagállami kormányok ennek során könnyen kerülhetnek szembe saját, hazai közvéleményükkel.

A migrációs válság eddigi kezelése nem csak a kormányok hatékony fellépésébe vetett bizalmat gyengítette, de ez a hatás megjelent a nyilvánosság intézményeivel, a médiával kapcsolatban is.

Migrációs válság a nyilvánosságban és a közvéleményben

Vélhetően trendfordulóban vagyunk: egyszerre erősödnek a humanitárius alapú, befogadáspárti vélemények és a hosszabb távú – integrációs, gazdasági – aggodalmak.

Az elérhető kutatások szerint a közvélemény két, egymással párhuzamos szinten reagál a migrációs helyzetre. Összességében 2013 közepe óta tartó trend, hogy a migráció témája egyre fontosabb téma, egyre gyakrabban, egyre több országban előzi meg még a gazdasági jellegű ügyeket is, másrészt a fontossággal együtt növekszik azoknak az aránya is, akik negatívan értékelik. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor gyorsabb változások figyelhetők meg a migrációs válság erősödése, tehát a 2015 nyári időszakról kezdődően, és ezen a szinten a trendek már messze nem egyértelműek: országtól függ, de a befogadás pártján állók aránya még növekedett is.

A legnagyobb hatást – mind a politika, mind pedig a közvélemény szintjén – a migráció megítélésére az Alan Kurdi szíriai kurd kisfiúról készült sajtófotó tette. A kép publikációja és rendkívül gyors terjedése változást hozott a közvéleményben és a politikában is. A tengerparton fekvő halott kisgyerekről készült kép enyhítette a kormányok retorikáját, átmenetileg bénította a radikális, bevándorlás-ellenes politikai erőket, valamint egyes országok közvéleményét befogadáspártibbá tette.

A közvélemény ellentmondásossága mellett megfigyelhető az éles megosztottság is: a saját kormányok tevékenységének megítélésében, a túl kemény vagy túl puhának tartott intézkedések, vagy éppen a magyar kormány intézkedéseinek megítélésében jelentős és számos esetben azonos méretű táborok állnak egymással szemben.

Németország keleti részeitől kezdve erősödik a bevándorlás elutasításának aránya, és növekszik a keményebb intézkedések támogatottsága. Világos törés figyelhető meg Európa nyugati és keleti országainak közvéleménye és kormányzati fellépése között. Az EU keleti tagállamainak közvéleménye elutasítóbb a migránsokkal szemben, a kormányzati intézkedések is inkább ebbe az irányba mutatnak, míg a nyugati tagállamok közvéleménye és politikai elitje inkább megosztott.

Az EU közvéleményében növekszik a migrációs probléma súlya

- Az európai közvéleményben az elmúlt évben elsősorban a migráció kérdésének érzékelt súlya változott meg. A 2015 májusi Eurobarometer-felmérés¹ alapján az európaiak szerint ez a legfontosabb téma, miközben 2014-ben még csak a negyedik volt gazdasági ügyek mögött.
- Egy évvel korábban csupán négy tagállam megkérdezettjei tartották a legfontosabb témának a migrációt, idén már húsz államban került az élre. A migráció megítélése nem változott ilyen radikálisan, az EU-n kívüli migrációhoz az európaiak 56%-a negatívan viszonyul, 34% pedig pozitívan. Továbbra is jelentős többséget élvez a megkérdezettek körében, hogy legyen közös, uniós migrációs politika.

Az európai országok közvéleményében ellentétes hatások alakultak ki²

- **Németországban** egy szeptember 3-i kutatás³ szerint **a megkérdezettek több mint fele (56%) úgy gondolja, hogy a migránsok inkább jól integrálhatóak** a német társadalomba, míg 31% ennek az ellenkezőjét válaszolta. **Kétharmadnyian ugyanakkor arra számítanak, hogy a bevándorlás megterheli a német szociális rendszert**, és ugyanennyien számítanak arra, hogy a konfliktusok erősödhetnek, növekedhetnek is a németek és a bevándorlók között. **A bevándorlás elé a megkérdezettek határozott feltételeket állítanak:** 97% szerint elvárható a német nyelv ismerete, 96% szerint elvárható az német alaptörvény elismerése, 87% szerint a bevándorlók dolgozzanak és fizessenek adót, valamint 84% gondolja úgy, hogy el kell kerülni párhuzamos társadalmak kialakulását. **Egy szeptember 11-én publikált kutatás⁴ szerint a megkérdezettek 66%-a értett egyet azzal, hogy Németország beengedte a Magyarország felől érkező menekülteket, míg 29% szerint ez a döntés hibás volt.** Ugyanakkor 85% arra számít, hogy a döntés következtében többen indulnak majd Németország felé. Egy szeptember 19-i kutatás⁵ szerint Merkel kancellár nem tesz eleget az ügyben: míg 56% elégedetlen tevékenységével, 37% elégedett, Németország keleti felében pedig az elégedetlenek aránya majdnem kétszer

¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf

² A külön nem jelölt kutatások esetében az adatok forrása: <http://www.firenzepost.it/2015/09/19/immigrazione-anche-lopinione-pubblica-in-europa-si-spacca-sullaccoglienza/>

³ <http://www.n24.de/n24/Nachrichten/Politik/d/7244268/deutsche-stellen-klare-forderungen-an-fluechtlinge.html>

⁴ <http://www.heute.de/zwei-drittel-finden-einreiseerlaubnis-fuer-fluechtlinge-aus-ungarn-richtig-40060938.html>

⁵ http://www.focus.de/magazin/kurzfassungen/focus-39-2015-umfrage-fluechtlingskrise-engagement-der-kanzlerin-reicht-nicht_id_4958635.html

nagyobb, mint Nyugaton. Egy szeptember 23-án publikált kutatás szerint⁶ majdnem minden második német elégedetlen azzal, ahogyan a kormány a menekültkérdést kezeli, miközben 41% elégedett vele.

- **Franciaországban** vegyesebb a kép, kiegyenlítettebb a két tábor. A BFM TV által készített felmérés szerint az 53%-uk támogatja a befogadást. Egy másik felmérés (Paris-Match et i-Télé) szerint a megkérdezettek 57%-a úgy gondolja, hogy a szíriaiak ugyanolyan bevándorlók, mint a többiek. Egy harmadik szerint pedig a franciák 55%-a ellenzi a teljes befogadást, 61% pedig támogatná, hogy Franciaország az IS ellen harcoljon. Szeptember első napjaiban csaknem 10 000 ember tüntetett Párizsban a bevándorlók mellett.
- **Svédország** az egyik legnyitottabb ország volt a menekültek felé a Kurdi-fotó megjelenése előtt is, azután viszont ezrek tüntettek a menekültek mellett, és igen nagy mennyiségű adomány gyűlt össze a meghirdetett gyűjtések során. viszont a bevándorlóellenes párt (Svéd Demokraták) támogatottsága is növekszik, jelenleg mintegy 20%-on áll, a bal- és jobboldali koalíciók kiegyensúlyozott, kb. 39-39%-os támogatottságával szemben.
- **Belgiumban** a flamandok és a vallonok körében eltérő a menekültek megítélése. A flamand nacionalista párt vezetője a bevándorlók jogainak korlátozásáért emelt szót, és azt hangsúlyozta, hogy az európaiaknak nem kell büntudatot érezniük az olyan esetek miatt, mint a szír kisfiú halála. A flamand oldalról a médiát azzal is vádolták, hogy nem a közvéleménynek megfelelő attitűddel, hanem túlságosan a menekültek pártján álló pozícióból tudósít. A frankofón oldal populizmussal és xenofóbiával vádolta a fő magáncsatornákat.
- **Csehországban és Szlovákiában** a közvélemény inkább elzárkózik a menekültek és bevándorlók befogadása elől. A Kurdi-fotó közlését sok xenofób csoport és felhasználó olyan lelkesen fogadta, és olyan további xenofób megjegyzések születtek ennek kapcsán a közösségi oldalakon, hogy a belügyminisztérium szükségét látta emlékeztetni az állampolgárokat, hogy az ilyen tartalmak létrehozása büntethető.
- **Lengyelországban** a szűk többség áll a befogadás pártján (53%) 37% pedig azzal a feltétellel, ha az EU és az ENSZ segítik a befogadás finanszírozását. 55% ellenzi az európai kvótákat.
- **Svájcban** szintén tartottak bevándorláspárti tüntetést annak érdekében, hogy a hatóságok nyitottabbak legyenek a menekültekre, ami a rendőrökkel való összecsapásba torkollott. A Basel University augusztus végén készült kutatása szerint a megkérdezettek 83,1%-a inkább pénzügyi segítséget nyújtana a leginkább érintett országoknak, mintsem hogy menekülteket vegyen át tőlük. 44,6% szeretne ideiglenes határzárát, a megkérdezettek mintegy kétharmada tart attól, hogy a túl sok migráns befogadása csökkenti az ország jólétét.
- **Olaszországban** a közvélemény jelentős változáson ment keresztül június és szeptember között: a befogadástól teljesen elzárkózók aránya a júniusban márt 43%-ról három hónap alatt 26%-ra csökkent. Ugyanennyien gondolják azt, hogy minden

⁶ http://www.focus.de/politik/deutschland/umfrage-fuer-focus-online-zeigt-fluechtlingspolitik-merkel-hat-die-mehrheit-der-deutschen-gegen-sich_id_4966591.html

érkezőt be kellene fogadni (26%). 46% szerint nem válogatás nélkül kell befogadni a menekülteket. Ezt a köztes álláspont nagyon népszerű a fiatalok körében, a 24 év alattiak abszolút többsége így gondolkodik (56%) és a diákok 60%-a. A legmegengedőbbek a diplomával rendelkezők (33%-uk a teljes befogadás híve) a legelutasítóbbak a munkanélküliek, a háztartásbeliek és az állást keresők.

- **Nagy-Britanniában** jelentős változás állt be június óta. 14 százalékponttal többen gondolják, hogy az EU-nak kvótarendszert kellene elfogadnia. 17% szerint a kormány jól kezeli a helyzetet, míg 38% szerint a német kormány stratégiája a helyes.
- **Ausztriában** egy kutatás⁷ szerint a megkérdezettek 90%-át aggasztja a menekülthullám, és 72% úgy gondolja, hogy a menekültek átalakítják az országot, miközben 76% nem elégedett a kormánnyal, 67% pedig a médiával sem az ügyben.
- **Magyarország:** Az Eurobarometer 2015 májusban publikált adatai⁸ szerint a magyarok az Európai Unió előtt álló legfontosabb problémaként a bevándorlást jelölték meg, míg a gazdasági helyzet került a második, a terrorizmus pedig a harmadik helyre. Ugyanekkor viszont a Magyarországot érintő elsődleges problémának a munkanélküliséget nevezték a megkérdezettek, míg a bevándorlás nem szerepelt az első három probléma között. Egy júliusi Századvég-felmérés szerint a magukat jobboldalra sorolók 86%-a egyetért a magyar-szerb határra épített kerítéssel, míg a baloldaliak 32%-a, a magukat középre sorolók 53%-a értett egyet az intézkedéssel.⁹ Egy szeptember végi, és már a horvát határra tervezett kerítésre is rákérdező kutatás szerint¹⁰ a megkérdezettek 66%-a támogatja az intézkedést, a jobboldaliak esetében ez az arány 86%, a baloldaliaknál 39%, a középén állóknál pedig 63%. A Nézőpont Intézet szeptember 24-i kutatása¹¹ szerint a megkérdezettek 87%-a ellenzi az illegális bevándorlást, 55% támogatja a határzárát, míg az EU-s kvótarendszert 28% támogatta. Az illegális bevándorlás ellenzésének a felmérés szerint elsősorban gazdasági okai vannak (32%), a terrorizmus veszélyét 29%, a kulturális és vallási különbségeket pedig 16% említette magyarázatként. A válaszadók 33%-a szerint a migránsok elsősorban gazdasági bevándorlók, de lehetnek közöttük háború elől menekülők is, 26% szerint ez éppen fordítva van, míg 18% szerint elsősorban gazdasági bevándorlókról kell beszélni. A Republiken Intézet/Ipsos kutatása¹² szerint június-július és szeptember között kismértékben erősödött az az álláspont, hogy a menekültek veszélyt jelentenek Magyarországra, ezért nem szabad beengedni őket (64% - 67%). A teljes népesség 53%-a szerint a migráció hátterében a háború áll, míg 28% gondolja úgy, hogy inkább gazdasági, megélhetési okokról van szó, utóbbi álláspont pedig egyedül a Jobbik szavazótáborában van többségben. Az álláspont, hogy Magyarországnak kötelessége a menekültek befogadása leginkább az MSZP és a DK szavazói körében élvezett támogatást, előbbi párt esetében szeptemberre egyértelmű növekedés, utóbbi pártnál kismértékű csökkenés történt a

⁷ <http://www.vienna.at/umfrage-zu-fluechtligen-mehrheit-der-oesterreicher-will-grenzkontrollen/4451814>

⁸ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf

⁹ <http://szazadveg.hu/foundation/kutatas/piac-es-kozvelemeney-kutatas/a-magyarok-tobbsege-tamogatja-a-magyar-szerb-hatarra-tervezett-biztonsagi-hatarzarat>

¹⁰ <http://888.hu/article-most-akkor-kell-az-a-kerites-vagy-nem>

¹¹ <http://nezopontintezet.hu/analysis/nemzeti-egyseg-kormany-mogott-bevandorlas-ugyben/>

¹² <http://republiken.hu/elemzesek,-kutatasok/150922-menekultek.aspx>

nyári adatokhoz képest ebben a kérdésben. A Fidesz szavazói között kismértékben csökkent az az álláspont, hogy a menekültek veszélyt jelentenek, ezért nem szabad beengedni őket (79% - 77%), míg a Jobbik szavazói körében erősödés történt szeptemberre (71% - 83%), így összre ők lettek a legelutasítóbbak a migrációval kapcsolatban.

A magyar kormány intézkedéseinek megítélése

Egy júniusi olaszországi felmérés a Magyarország déli határára épített kerítés megítélésével kapcsolatban a megkérdezettek többségének elutasító álláspontját mutatta ki. A válaszadók 57%-a szerint a lépés helytelen, 17% szerint helyes, 7% nem tudta megítélni, 19% pedig nem hallott róla. Azok között, akik hallottak róla 70% tartotta helytelennek, 21% pedig helyes lépésnek. Ugyanez a kutatás azt mutatta ki, hogy az olaszok túlnyomó többsége negatívan ítéli meg az olasz politikát a bevándorlással kapcsolatban.

Egy szeptember 23-án publikált német felmérés¹³ szerint 49% indokolatlannak tartotta a magyar kormányfő politikáját, 33% szerint ugyanakkor az indokolt volt. Németország keleti tartományaiban Orbán Viktor politikájának támogatottsága többségben van.

A migrációs válság hatása a pártversenyre és a pártrendszerre (2015. szeptember közepéig)

Nincsenek egységes trendek azzal kapcsolatban, hogy az egyes európai országokban miként hat a pártok pozíciójára és versenyére a migrációs hullám.

Nem egyértelmű – különösen 2015 szeptemberének első napjait követően –, hogy a jobboldali pártok erősödjenek azon az alapon, hogy a választók számára érvényesebb választ adnának, mint a leginkább humanitárius retorikával reagáló baloldali pártok.

Miközben válsághelyzetekben általában az hivatalban lévő politikai vezetők stabilizálják vagy erősítik pozíciójukat, a migránshullám nem járt egyértelmű hatással. Ennek oka az, hogy **tagállami szinten nem születtek látványos, egyúttal fenntartható eredményességű megoldások, a kormányok vezetői ezzel párhuzamosan pedig hónapokon tartó csatákba bocsátkoztak más uniós tagállamokkal, vagyis sok esetben éppen a hivatalban lévő politikai vezetők előnye, a határozott cselekvés lehetősége veszett el.**

Bár a vizsgált országok közül Ausztriában az FPÖ erősödése egyértelmű, a nyári migrációs hullámhoz kapcsolódóan egyelőre és általános, európai szinten nem beszélhetünk

¹³ http://www.focus.de/politik/deutschland/umfrage-fuer-focus-online-zeigt-fluechtlingspolitik-merkel-hat-die-mehrheit-der-deutschen-gegen-sich_id_4966591.html

szélsőjobboldali áttörésről. Ebben több tényező is közrejátszott: a közvélemény enyhülő, de legalábbis a migránsok befogadásával kapcsolatban radikálisan nem változó attitűdje vagy a jobbközép pártok törekvése a téma szélsőséges értelmezésének blokkolására. Meghatározó ugyanakkor az a tényező is, hogy a szélsőjobboldali, populista és a bevándorlás-ellenes pártokat ott erősítheti érdemben a migráció témája, ahol ezek a pártok már korábban is viszonylag erősek voltak.

Olaszország

A kisebb baloldali párt (Sel) szavazóinak 42%-a a feltétlen befogadás híve, ahogy a nagyobb, kormányzó baloldali párt, a PD hívei között is csaknem ugyanolyan népszerű ez az álláspont (42%) mint a feltételes befogadás (46%). A jobboldali pártok szavazóinál (Forza Italia és Lega Nord) a feltételes befogadás és a teljes elutasítás is igen népszerű, mindkét álláspont 40% fölötti támogatottságú, a teljes elutasítás a relatíve legnépszerűbb.¹⁴ A két legmarkánsabban állást fogláló politikai vezető Matteo Renzi (PD) és Matteo Salvini (Lega Nord). A megkérdezettek közül (augusztus 31-én) a 34% a kormányfő, Matteo Renzi politikájával, a kvótarendszer propagálásával és a befogadással ért egyet, 19% a Lega Nord vezetőjével, aki a kitoloncolás híve. 40% szerint mindkettő rossz megoldás, 7% nem tudja.¹⁵ Szeptemberben a PD erősödött, a Lega Nord pedig kissé veszített népszerűségéből, a kormányfő pedig több pontot javított a választók szemében választói bizalom terén, ami azonban leginkább az elmúlt hónapok veszteségéhez képest jelent változást. A közvélemény menekültügyben bekövetkezett változása (a gazdasági adatok mellett) a legerősebb befolyásoló ezen a téren.¹⁶

Nagy-Britannia

A brit pártrendszerben több tényező korlátozza a migránsválság egyértelmű hatását. Bár a konzervatív kormány nyár elejéig a kemény fellépés híveként lépett fel, a közvélemény átalakulásával több ponton is változás következett be (befogadott menekültek növekvő száma, több támogatás az Európán kívüli táboroknak, könnyített áttelepítési szabályok, korlátozott katonai szerepvállalás az embercsempészekkel szemben). A Munkáspárt a 2015-ös választáson inkább menekültellenes álláspontot foglalt el, ennek korrekciója az új pártvezetés megválasztásával megkezdődött. A leginkább menekültellenes UKIP fenntartja korábbi pozícióját, de az egyre fontosabb szerepet kapó uniós népszavazást ez a párt számára akár kedvezőtlenül is befolyásolhatja.

¹⁴ <http://www.ilgiornale.it/news/politica/migranti-italiano-su-due-non-si-possono-accogliere-tutti-1172810.html>

¹⁵ <http://it.blastingnews.com/politica/2015/08/sondaggi-politici-elettorali-al-31-08-calo-pd-e-guerra-migranti-tra-renzi-e-salvini-00537165.html>

¹⁶ http://www.huffingtonpost.it/2015/09/19/sondaggi-renzi-salvini_n_8162138.html

Németország

A német szociáldemokrata-kereszténydemokrata nagykoalíció szeptember közepéig kormányzati szinten nem módosította érdemben korábbi álláspontját, és a bevándorlási hivatal élén történt – a szíriai menekültek befogadásával kapcsolatos zavaros kommunikációval összefüggő – személycserét leszámítva nem történt elmozdulás a kvótarendszer támogatásához képest. Kormányzati szinten ehhez szeptember elejétől kezdve az adminisztratív kapacitások alkalmassága kapcsolódott: ahogy egyre több migráns érkezett Magyarország és Ausztria felől az országba, úgy született ad hoc döntés a határok átmeneti lezárásáról annak érdekében, hogy a hatóságoknak több ideje legyen felkészülni a menekültek elhelyezésére. Pártpolitikai értelemben a konfliktus ugyanakkor nem annyira az egyes pártok között élesedett fel, mint inkább a CDU-CSU pártszövetségen belül. A bajor tartományi kormányt irányító CSU keményebb álláspontja egyre inkább szembekerül Merkel kancellár döntéseivel, és a keresztényszocialistákat egyre többen támogatják a CDU-n belül is – ráerősítve ezzel a közvélemény Merckellel kapcsolatos kritikájára. A helyzet vesztese az SPD, amely két közelgő tartományi választáson is elveszítheti pozícióit: Baden-Württemberg és Rajna-Pfalz is leválthatja a kormányzó szociáldemokrata-zöld koalíciót, miközben a CDU-CSU-tól jobbra álló AfD akár be is kerülhet a tartományi parlamentekbe. Szászországban, ahol a bevándorlás-ellenes Pegida mozgalom is elindult, ugyanakkor az AfD az SPD-t is beérte a legutóbbi felmérések szerint, és 5%-ot elérő támogatottságával a szélsőjobboldali NPD is a bekerülési küszöbre ért.

Ausztria

Ausztriában a helyi választásokon az FPÖ érdemi előretörésére lehet számítani. A nagykoalícióban kormányzó szociáldemokraták nagyobb, a néppárt mérsékeltebb visszaesésre számíthatnak. A jobbközép pártok számára kihívást jelentő radikális jobboldal – az itt említett országok közül, nem kitérve Svédországra vagy Dániára¹⁷ – Ausztriában áll a legközelebb ahhoz, hogy a menekültválság hatásait politikai eredménnyé is konvertálja. A szeptember 27-i választáson Felső-Ausztriában az FPÖ 2009-es eredményét megduplázva a szavazatok 31,4%-át szerezte meg, miközben a néppárt támogatottsága 10%-kal, az SPÖ támogatottsága pedig 6,5%-kal csökkent. Az FPÖ erősödése október közepén, a bécsi helyhatósági választáson válhat látványossá: a párt elnöke, Heinz-Christian Strache polgármester-jelöltként a felmérések szerint már beérte a hivatalban lévő szociáldemokrata polgármester támogatottságát.

Magyarország

A magyar belpolitika szintjén, ritka európai példaként a kormány egyértelműen stabilizálta pozícióját. A pártverseny szempontjából a kérdés az volt, hogy a Fidesz képes-e szűkíteni az

¹⁷ A Svéd Demokraták augusztus végére 25%-ra erősödtek a Yougov felmérése szerint, a Dán Néppárt szeptember közepén 21%-on állt, miközben mindkét országban erősödött a befogadáspárti álláspont is.

erősödő Jobbik mozgásterét, amiben a kormánypárt sikert ért el, és miközben a napirendet túlnyomó részben a migráció kérdése határozza meg, a Jobbiknak nincs markáns, megkülönböztető mondanivalója. A baloldali ellenzék ugyanakkor még kevésbé látható az ügyben, aminek részben a már amúgy is meglévő szervezeti és stratégiai problémák jelentik a gyökerét, részben az, hogy a migráció ügyében úgy bírálta a kormány intézkedéseit, hogy közben nem tudott egyértelmű bevándorláspárti álláspontot sem láthatóvá tenni, amivel azokhoz a – felmérések szerint kisebbségben lévő – szavazókhoz szólt volna, akik nem az országot fenyegető veszélyként, hanem humanitárius problémaként értelmezik a migrációs hullámot.

Tagállami és uniós szint viszonya a migránsválságban

Az, hogy az Európai Unió – előbb az Európai Parlament, majd a belügyminiszterek tanácsa – döntést tudott hozni a kvótarendszer bevezetése mellett eldöntötte a vitát arról, hogy tagállami vagy uniós szinten kell kezelni a menekültválságot. Ezzel együtt a döntés rövidtávon nem enyhíti a feszültséget sem a menekültügy kezelésében, sem a tagállamokat megosztó pontokat tekintve. A tagállamok kormányai számára eredmény, hogy képesek voltak olyan többségi döntést hozni, ami szakpolitikai értelemben elmozdulást jelent a megelőző hónapok bénultsága után, egyúttal – Lengyelország átcsábításával – sikerült megosztani az ellenkező (de a döntést Szlovákia kivételével elfogadó) V4-országokat. A döntésnek közvetlen politikai hatása a tagállami szuverenitás és az EU közötti viszonyra nincsen, ebből a szempontból a közös határvédelem görögországi megerősítésének elmaradása jelenti a legnagyobb hiányosságot.

Háttér: politikai környezet 2015 nyaráig

Olaszország

Olaszországban a probléma nem 2015-ben jelentkezett, hanem évekkel korábban nyúlik vissza. 2015. augusztus 29-éig Olaszországban a regisztrált bevándorlók száma 114 000, ami az év azonos időszakában, január és augusztus vége között 2000 fővel több a 2014-es év adataihoz képest, tehát nincs szó drámai emelkedésről. Nagyobb emelkedés 2014-ben következett be: a becslések szerint a tengeren át Dél-Európába érkezők száma ekkor elérte a 220 000-et, azaz a 2011-es, az arab tavasszal összefüggő migrációs hullám háromszorosát.

Olaszország a tengeri útvonalak kontrollálására összpontosított. A Mare Nostrum programnak kettős célja volt, egyrészt a közvetlen életmentés a tengeren bajbajutottak részére, másrészt az emberkereskedők elleni hatékonyabb küzdelem. A becslések szerint mintegy 130 000 embert mentenek meg. A Triton művelet (Frontex plus), a Mare Nostrumot váltotta le 2014 novemberében, nagyjából a Mare Nostrum költségvetésének a harmadával, 3 000 000 eurós havi költségvetéssel. Önkéntes tagállami hozzájáruláson alapul, a célja a Mare Nostrumhoz

hasonlóan a tömegtragédiák megelőzése és az emberkereskedők elleni fellépés is, viszont a korábbi programhoz képest fő célja az uniós határok védelme is. A kezdetektől fogva kritikák érték, hogy sokkal kevésbé hatékony a Mare Nostrumnál, mivel csak az olasz partokra irányult, a nemzetközi vizekre nem terjesztette ki a hatókörét.

Április 18-án bekövetkezett az eddigi legsúlyosabb földközi-tengeri baleset, Líbiától 110 km-re, mintegy 900 halottal. Ekkor a kormányfő EU-s csúcs összehívását kezdeményezte, és ismét kérte az uniós országokat, hogy közös stratégiát dolgozzanak ki, közösen viseljék a költségeket. Az olasz külügyminiszter emellett Líbia stabilizálását is sürgette, mondván, Líbia „nyitott ajtó” Európa felé.

A hatékonyabb fellépés érdekében hozták létre a római székhelyű, EUNAVFOR Med nevű uniós projektet, amelynek egyik fő célja a földközi-tengeri térség déli középső részén tevékenykedő embercsempész- és emberkereskedő-hálózatok tevékenységének feltárása és kielemezése. Matteo Renzi olasz kormányfő határozottan kiállt a kvóták mellett.

Az olasz politikai palettán az északi területeket képviselő Lega Nord (Északi Liga) határozottan bevándorlásellenes, az általában populista pártként definiált, Beppe Grillo vezette M5S (Ötszillagos Mozgalom) pedig szintén igen szkeptikus a menekültek, bevándorlók ügyében. Az elmúlt fél év során mindkét párt támogatottsága lényegesen nőtt, a Lega Nord csaknem megduplázta a támogatóinak számát, 15-16%-os támogatottsággal jelenleg a jobboldal legerősebb pártja, az M5S pedig az utóbbi félévben mintegy negyedével növelte támogatottságát, (22-25%) ezzel a második legtámogatottabb olasz párt. A PD, a kormány vezető baloldali pártja nem bevándorlásellenes, a Forza Italia és más jobboldali pártok kevésbé hangosan, de szkeptikusak, és gyakran használják a „feltételezett” vagy „állítólagos” menekültek kifejezést.

Egyesült Királyság

Nagy-Britanniában 2015 májusában parlamenti választásokat tartottak, amelynek központi témájává vált a migráció. A közvélemény-kutatásokból az is kiderült, hogy a szavazók számára a választások egyik legfontosabb kérdése a migráció, fontosabbnak tartották a gazdaság kérdésénél is. Ugyanakkor megítélése korántsem volt egyöntetű, hiszen számos kutatás bizonyította, hogy az Egyesült Királyság gazdasági teljesítményéhez jelentős mértékben hozzájárul a migráció. A 2014-es európai parlamenti választásokon győztes UKIP az EU-ból való kilépés mellett éppen a migráció témáját helyezte a középpontba, javaslatuk az ausztrál eljáráshoz hasonló pontrendszer bevezetése volt. A Munkáspárt kormányon markáns migrációbarát folytatott, mely során a migránsok száma megnégyszereződött. A konzervatív kormánynak az egyik legfontosabb ígérete volt a ciklusra, hogy a nettó éves migrációt 100 ezer alá csökkentik, azonban éppen a 2015-ös év elején jelentek meg az adatok arról, hogy 2014 év végén ez a szám nem csak, hogy háromszor nagyobb a célnál, de még nőtt is a konzervatívok kormányzása alatt.

A kormánypárt nem tesz különbséget az EU-n belülről érkezett migráció és az EU-n kívüli migráció között. Bár mindkettő markánsan nőtt az adatok szerint, Cameron miniszterelnök előbbi teszi felelőssé és célként tűzi ki az EU-n belüli szabad munkavállalás korlátozásának elérését egy EU-reform keretében. Ezenkívül a szociális juttatásokhoz való hozzájutás nehezítését ígéri, amely csökkentheti az Egyesült Királyság vonzerejét az EU-s bevándorlókhoz szemben.

A Munkáspárt a többi párthoz hasonlóan a migráció visszaszorítását ígerte, de nagyobb hangsúlyt fektetett az illegális és EU-n kívüli migráció témájára. Ígéreteik között szerepelt a migráns munkaerő kizsákmányolásának visszaszorítása. Ez az ígéret azzal a munkáspárti ígérennyel is egybevág, amely a képzetlen munkavállalók migrációját kívánja visszaszorítani. Bár a Munkáspárt hangsúlyozta multikulturális társadalom melletti elköteleződését, a kulturális integráció kérdését is napirendre emelte, amikor a nyelvtudás követelményét hangoztatták.

Az európai menekültkrízis nyári erősödésével a Munkáspárt humanitárius alapon egyre inkább támadja a konzervatívokat a differenciálatlan megközelítésért és azt követelték, hogy a menekülteket vegyék ki a migrációs cél alól. A nyáron a csúcspontját elérő, Calais-nál kibontakozó helyzet is egyre inkább az illegális bevándorlásra fordította a brit politika figyelmét. A brit kormányzati álláspont következetesen az volt, hogy nem vesznek részt semmilyen olyan intézkedésben, amely vonzerőt jelenthet a további bevándorlás számára. Ennek köszönhetően élesen ellenezték az Európai Bizottság kvótarendszere vonatkozó javaslatát. Ellenben támogatásukat fejezték ki minden olyan megoldásnak, amely a probléma gyökerét próbálja kezelni, így az embercsempészek elleni fellépéseket és a forrásországok erőteljesebb támogatását. Emellett a kormányzat kiáll amellett, hogy a bevándorlók többsége gazdasági bevándorló, nem pedig menekült.

Németország

Németország politikájában már hosszú ideje központi szerepet játszik a migráció kérdése. A 2015-ben látható folyamatok közvetlen gyökere már az előző évben világos volt, Angela Merkel kancellár újraválasztásának beszédében közvetlenül az Iszlám Állam által jelentett fenyegetés kapcsán foglalt állást az erősödő bevándorlás-ellenességgel szemben. 2014 őszétől egyre erősebbé vált a Drezdából indult Pegida-mozgalom (*Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes*), és azzal fenyegetett, hogy megbontja a centripolitikára, toleranciára épülő német politikai konszenzust, amely minden taktikai és retorikai különbség ellenére meghatározta a kereszténydemokrata (CDU/CSU) – szociáldemokrata (SPD) kormánykoalíció működését.

Németországban a migráció problémája négy irányból jelentkezett. (1) 2014-től román és bolgár állampolgárok számára is nyitottá vált a munkavállalás lehetősége az EU-n belül, (2) nem bevándorlási, hanem integrációs kérdésként merült fel a török származású német állampolgárok helyzete, különösen a második-harmadik generációs bevándorlóké, (3) a Balkán térségéből, elsősorban Szerbiából és Koszovóból

folyamatosan emelkedett a Németország felé indulók száma (utóbbi országból végül sikerült szinte teljesen megszüntetni a migrációt), (4) a közel-keleti helyzet egyre erősebben éreztette hatását, egyre többen menekültek az Iszlám Állam elől Szíriából és Irakból. Már 2013 és 2014 között összességében több mint 100 ezerrel nőtt a regisztrált bevándorlók száma, az utóbbi év első hat hónapjában közel 670 ezren érkeztek Németországba, emellett pedig az azonosított illegális bevándorlók száma 75 százalékkal növekedett.

A német kormánypolitika aktivitása látványosan megnőtt, miután 2015 tavaszán sorozatossá váltak a hajókatasztrófák a Földközi-tengeren. Németország javaslatai ekkor az Európa felé irányuló migráció kockázatainak csökkentésére irányultak, ami az embercsempészek elleni fellépés erősítését jelentette.

A német belpolitikában túlsúlyban vannak a menekülteket és a bevándorlókat támogató érvek. A háborús országokból érkező menekültekkel kapcsolatban a német politikusok, kormány és ellenzék egyaránt humanitárius állásponton vannak (ebben a később lendületét veszített Pegida sem kivétel), a bevándorlással kapcsolatban pedig alapvetően demográfiai-munkaerőpiaci érveket hangoztatnak, de ebben már jelentős az eltérés a pártok között. Abban konszenzus van, hogy Németországnak bevándorlókra van szüksége, mert az öregedő társadalom és a munkaerőpiac számára egyaránt fontos és hasznos, ha képzett munkaerő érkezik az országba. Ennek érdekében a kormánypárti szociáldemokrata SPD, az ellenzéki Zöldek és a baloldal (*Die Linke*) akár módosítanának a bevándorlási szabályokon, amit hangsúlyosan támogatnak a német munkaadók szervezetei is.

Gyakran visszatérő javaslat, hogy kanadai mintára pontrendszert kellene bevezetni, ami a németországi igényeknek megfelelően értékelné a bevándorlókat, és tenné lehetővé letelepedésüket. A kereszténydemokrata koalíciós partner CDU, és annak vezetője, Angela Merkel kancellár a hosszabb távú kérdésekkel kapcsolatban kerülte, hogy végleges álláspontot kelljen megfogalmazni, miközben a CDU testvérpártja, a bajor CSU élesen ellenzi a bevándorlás könnyítését. Bármiféle könnyítést ellenez ugyanakkor az AfD (Alternative für Deutschland), amely az év elején kereste a kapcsolatot a Pegida vezetőivel is, de az esetleges együttműködést a jobboldali pártban kialakult törés, amely részben éppen a xenofóbia és a nacionalizmus kapcsán jött létre, egyelőre korlátozza az előbbi szervezet mozgásterét.

Ausztria

A bevándorlás nem 2015-ben jelentkezett problémaként Ausztriában. Migrációs szempontból – Németországhoz hasonlóan – Ausztriában egyszerre okozott kihívást a kelet-európai, valamint a közel-keleti bevándorlás. Nyárra Ausztriában is összekapcsolódott egymással a menekültválság és a bevándorlás kérdése, ami társadalmi szinten integrációs problémaként, politikai szinten pedig a pártrendszert befolyásoló tényezőként jelent meg.

Az osztrák hatóságok már 2014-ben jelentős növekedést mutattak ki a bevándorlási adatokkal kapcsolatban, 2015-ben pedig folyamatosan módosítani kellett az éves előrejelzéseket, így

nyáron már évi 80 ezer menedékkérővel számoltak, július végére pedig az egy főre eső menedékkérelmek száma Ausztriában volt a legmagasabb.

A felmérések szerint az osztrák közvélemény megosztottsága erősödött 2015-ben a migráció kapcsán. Már egy év eleji felmérés azt mutatta ki, hogy megkérdezettek éppen több mint fele szerint az iszlám fenyegeti az osztrák társadalmat, a megkérdezettek kétharmada szerint ugyanakkor az ausztriai iszlám közösség elhatárolódik az Iszlám Államtól és a terrorizmustól, összességében pedig integrációs problémaként érzékelik jelenlétüket. A hatóságok ezzel párhuzamosan a rasszista motivációjú erőszakos cselekmények kismértékű növekedéséről számoltak be.

Bár a német példa nyomán Ausztriában is szerveződtek Pegida-demonstrációk, de részben az ellentüntetők messze nagyobb száma, részben az Szabadságpárt (FPÖ) erősödése miatt a bevándorlás-ellenes politika a pártrendszeren belül erősödött fel. Az FPÖ látványosan erősödött a 2015-ös helyi választásokon, Stájerországban és Burgenlandban egyértelműen a bevándorlás kérdése növelte a párt támogatottságát (utóbbi helyen végül a szociáldemokratákkal kötöttek koalíciót), miközben a néppárt és a szociáldemokraták is gyengültek, utóbbiak pozíciója pedig az őszi bécsi önkormányzati választáson is megrendülhet.

Az osztrák kormány a Földközi-tengeren történ katasztrófák után vált aktívabbá. A kormány menekülttáborok felállításáról döntött, ami ugyanakkor a tartományok ellenkezését éppúgy kiváltotta, mint a tervezett sátoztáborok a segélyszervezetek kritikáját. Európai szinten Ausztria Németországgal együtt határozottan kiállt a kvótarendszer bevezetése mellett, miközben élesen bírálta Magyarország intézkedéseit. Ausztria kezdeti lépéseket tett az integráció erősítéséért, amiről ugyanakkor a kormánykoalícióban sem alakult ki konszenzus, de döntés született arról, hogy az ország részt vesz az szerb-magyar határ megerősítésében.

Európai Unió

Az Európai Unió intézményeinek számára a 2015-ös év egyik legnagyobb kihívását az illegális bevándorlás és a menekültek kérdése jelenti. Az egyik legfontosabb dilemma arról szól, hogy hogyan lehet az európai értékeket kifejező szolidaritási, humanitárius szempontokat úgy érvényesíteni, hogy a gazdasági fenntarthatósági és biztonsági szempontok is szem előtt maradjanak. A másik súlyos problémát az illegális bevándorlás egyenlőtlen eloszlása jelentette: az illegális bevándorlók és menedékkérők nagy többsége az EU néhány front- és célországában összpontosul.

Az EU-s folyamatok dinamikájának fontos forrásai voltak a nagyobb visszhangot kiváltó események. Az év elején a figyelem elsősorban a földközi-tengeri helyzetre irányult, ahol az olaszok által működtetett Mare Nostrum műveletet felváltó EU-s Triton tengeri mentőmisszió 2014 végén indult. A Triton kisebb mértékű volt, mint elődje és kisebb területen is végezte a mentőakciókat. A földközi-tengeri tragédiák következményeként egyrészt a humanitárius intézkedések kaptak nagyobb hangsúlyt, amelyek a Triton művelet jelentős mértékű

kiterjesztését célozták, másrészt a menekülthullám visszaszorítása fogalmazódott meg – a probléma forrására fókuszálva.

Miután nyilvánvalóvá vált, hogy a dublini rendszer a megnövekedett migrációs nyomást nem képes kezelni, május 13-án az Európai Bizottság előállt a menekültügyi stratégiai javaslataival. Ennek célja a menekültügy egységes uniós kezelése, valamint az elégtelen jogszabályok korrigálása. A javaslatcsomag legfontosabb eleme a krízishelyzetre reagáló, de hosszú távon is alkalmazni javasolt országkvótákon alapuló áttelepítési program. Ennek értelmében az EU-s országok kötelesek befogadni bizonyos számú menekültet, amely számot több szempontot is figyelembe véve számol ki a Bizottság. A rendszernek köszönhetően a más országban illegálisan tartózkodó menekültet a kijelölt országba lehet visszaküldeni, így a frontországok is mentesülnek attól, hogy minden regisztrált menekültet hozzájuk küldhessenek vissza.

A megoldási javaslatot a nagy migrációs nyomásnak kitett Olaszország és Németország erősen támogatta, az országok jelentős része azonban elutasította. A szolidaritás szükségességével a tagállamok jelentős része egyetértett, azonban csak önkéntes módon fogadták el, így az egységes és hosszútávon is alkalmazható stratégiát elutasították. Ennek megfelelően a június 26-i EU-csúcson az állam- és kormányfők elfogadták az EB által javasolt áttelepítési programban érintett menekültek számát, azonban felosztásukat önkéntes felajánlások alapján kívánják végrehajtani. Ezzel a hosszútávon is alkalmazható közös, egységes menekültügyi stratégia kialakítása eredménytelennek bizonyult.

Az Európai Bizottság a fentiekben jelzett dilemmák között a humanitárius szempontokat részesíti előnyben, valamint a krízis közös, egységes uniós kezelését. Ebben legfőbb támogatói a front- és a célországok, különösen Olaszország és Németország. A tagállamok többsége azonban elsősorban tagállami válaszokban gondolkodik, a szükséges együttműködés és szolidaritás elégséges szintjének biztosítása mellett.