

Molnár Anna

Menekült- és migrációs kérdés Olaszországban

Az Európai Unió tagállamai közül alighanem Olaszország az egyik olyan ország, amelynek a leghosszabb ideje kell szembenéznie az illegális és a kényszermigráció problémájával. A jelenlegi európai menekültválság kapcsán a szakemberek egy része éppen azt veti az európai politikusok szemére, hogy az EU felkészületlensége többek között éppen arra vezethető vissza, hogy a kontinens vezetői nem figyeltek és nem tanultak eléggé azokból a menekült- és migránskérdésből fakadó problémákból, amelyekkel Olaszországnak már az 1990-es évektől számolnia kellett.

Bevezetés

Az olasz társadalom és politika számára az egyik legtöbbet vitatott társadalmi kérdést és kihívást a migráció jelentős mértékű növekedése jelenti. A mediterrán térségben jelentkező konfliktusok következtében az elmúlt évtizedekben Olaszország nem csupán a legális, hanem az illegális bevándorlás egyik kiemelt célpontjává is vált. Az „arab tavasz” hatásként Észak-Afrikában és a Közel-Keleten (napjainkban Líbiában és Szíriában) kialakult válságócok és gyenge államiság következményeként egyre több ázsiai és afrikai illegális migráns érkezik a Földközi-tengeren keresztül.

Az Afrika partjaihoz közel fekvő Lampedusa szigete több mint egy évtizede az újabb és újabb menekülthullámok egyik kiemelt célpontjává vált. Annak ellenére, hogy 2013 októberében az „Európa kapujaként” is aposztrofált sziget közelében bekövetkezett, több mint 360 migráns életét követelő tragédia felhívta a figyelmet a térségből érkező kihívásoknak és következményeinek uniós és nemzeti szintű kezelésének hiányosságaira, a tagállamok közötti egyet nem értés, alapvetően a szolidaritás hiánya és a számos megválaszolatlan kérdés miatt mind a mai napig nem született megfelelő válasz a probléma orvoslására. Az egyre növekvő migrációs nyomás és a 2015 áprilisában sokadszorra megismétlődő és ekkor több mint 800 halálos áldozattal járó tengeri balesetek ismét az uniós menekült- és migrációs politika problémáira hívták fel a figyelmet. Az alábbi tanulmányban először azt a folyamatot ismertetem, ahogy Olaszország kibocsátó országból bevándorlási célországgá változott, majd ahogy az illegális migráció felerősödésével újabb és újabb kihívások megválaszolására kényszerült.

Kibocsátóból célország

Európa egyik legfiatalabb államát az egyesítést követően, 1861 és 1970 között körülbelül 30 millió olasz hagyta el, és az 1861-es népszámláláskor még csupán 89 000 külföldi élt Olaszországban. Az 1961-es népszámlálás után (62 780 külföldi) az országban legálisan tartózkodó külföldiek száma folyamatosan növekedett, hiszen az 1960-as éveket követő

olasz gazdasági csoda hatására munkavállalóként már egyre többen érkeztek Olaszországba, eleinte elsősorban a vendéglátóiparba. A külső migráció mellett az északi és déli területek közötti regionális gazdasági különbségekből adódóan az országra mindvégig jellemző volt a déli területekről az északiak felé irányuló jelentős belső migráció is. Az 1971-es népszámlás szerint 121 116, 1981-ben pedig már 210 937 külföldi élt Olaszországban. Az 1990-es évekre ez az adat 548 000-re, majd a 2001-es népszámlálás adatai szerint már 1 334 889-re nőtt. A kilencvenes évekig a legális bevándorlók többsége az Európai Közösségek tagállamaiból érkezett.¹

Az utóbbi néhány évtizedben drámaian felgyorsuló folyamat következtében az ország kivándorlóból célszág lett. Napjainkra nemcsak a bevándorlók száma, hanem az Olaszországba érkezők állampolgárság szerinti összetétele is radikálisan megváltozott. A korábban elsősorban Romániából, Marokkóból, Albániából, Kínából és a Fülöp-szigetektől származók mellett egyre többen Közép-Afrika, Közép-Ázsia, illetve a Közel-Kelet térségéből érkeznek. Míg 2008-ban a bevándorlók 53,6%-a Európából származott, addig ez az arány 2013-ra 30,5%-ra csökkent.²

A kilencvenes évektől kezdődött a bevándorlók arányának teljes népességhez viszonyított jelentős növekedése, és az 1971-es adatokhoz képest 2001-re már tízszeresére növekedett. 2007-ben 3,4 millió legális (17%-kal több, mint 2006-ban, a lakosság több mint 5 százaléka), illetve körülbelül 650 000 illegális bevándorló tekintette új otthonának Olaszországot. Mindemellett folyamatosan növekedett azon bevándorlók száma (2007-ben 20%-kal), akik elsősorban a különböző válságócok, a Balkán és Észak-Afrika felől érkeztek. A legális bevándorlók mellett azonban egyre több az illegális bevándorló is: míg 2007. január és szeptember között 14 200 illegális bevándorló, addig 2008 ugyanezen időszaka között 60 százalékkal több, már 23 600 regisztrált illegális bevándorló érkezett az országba. Az ISTAT adatai szerint 2011-ben 4 027 627, 2013-ban 4,4 millió, 2014. január 1-jén pedig 4 922 085 az EU-ból és harmadik országokból érkező külföldi élt Olaszországban.³

Az 1990-es évektől gyors ütemben növekvő bevándorlás háttérében egyrészt az olasz gazdaság növekedése, a hiányos törvényi szabályozás, a nemzetközi környezet változása, másrészt a megváltozott demográfiai folyamatok álltak. Az utóbbi évtizedekben ugyanis drámai mértékben csökkent a születések száma: míg 1961-ben az egy nőre jutó gyermekek száma 2,41 volt, addig 1980-ban ez az adat 1,60-ra, 2001-ben 1,25-re, majd 2013-ban 1,39-re esett vissza. A várható élettartam ugyanakkor Olaszországban az egyik leghosszabb az EU tagállamai között: a 2013-ban született nők esetében 84,6 év, a férfiak esetében pedig 79,8 év.⁴

A társadalom előregedése a munkaképes lakosság csökkenését vonta maga után. A globalizáció következtében a hagyományos olasz iparágakra nehezedő, elsősorban távol-keleti verseny következtében az olasz gazdaságnak egyre nagyobb szüksége van a bevándorlók olcsó munkaerejére. Nagy számban dolgoznak bevándorlók az olasz építő- és

1 *Popolazione 3. ISTAT*, 2014. 10. 03. 1. o.

2 *Dossier Statistico Immigrazione. Rapporto UNAR dalle discriminazioni ai diritti. Centro Studi e Ricerche IDOS*, 2014. 2. o.

3 *Popolazione 3. ISTAT*, 2014. 10. 03. 1. o.

4 *Popolazione 3. ISTAT*, 2014. 10. 03. 2. o.

textiliparban, illetve a mezőgazdaságban. Az ISTAT, az olasz statisztikai hivatal 2014. január 1-jei adatai szerint közel 5 millió bevándorló élt legálisan Olaszországban (a lakosság több mint 8 százaléka). Ebből összesen 3 874 726 fő az Európai Unión kívülről érkezett.⁵

A legális bevándorlók többsége a gazdasági szempontból fejlettebb Észak-Olaszországban, illetve az olasz nagyvárosokban él: 2014-ben Milánóban 17,38% a külföldiek aránya, ahol minden négy kiskorúból egy bevándorló gyermekének tekinthető, Bolognában 56 302 (14,65%), Rómában 2014-ben 353 785 bevándorló élt (12,36%). Az északi kisebb és közepes, jelentős iparral rendelkező városokban már egyes esetekben megközelíti vagy át is lépi a 20%-ot a bevándorlók aránya (Bresciában 18,21%, Arzignanóban 20,45%, Pioltellóban 24,89%).⁶ Ezekre a városokra jellemző, hogy a munkavállalók több mint harmadát is az ott élő külföldiek adják. 2013-ban a bevándorlók 34,6%-a Északnyugat-Olaszországban, 25,5%-uk északkeleten, 25,4%-uk Közép-Olaszországban, 10%-a délen, 4% pedig a szigeteken élt.⁷

Az országban legálisan tartózkodók száma évről évre változó arányú, nem regisztrált, illegális bevándorlóval egészült ki. Míg 1991-ben az Olaszországban élő külföldiek 47%-a illegálisan tartózkodott az országban, addig ez az arány – a többszöri amnesztiarendeltekkel együtt járó jogi rendezéseknek köszönhetően – 2013-ra 6%-ra csökkent. A vizsgált több mint két évtizedben arányuk folyamatosan változott, és 2002-re ismét jelentősen növekedett. A 2002-es Bossi–Finii-törvény ismét lehetővé tette, hogy körülbelül 700 ezer illegális migráns rendezhesse jogi státuszát, és így arányuk ismét 9%-ra csökkent, 2013-ban az IDOS kutatóközpont becslése szerint körülbelül 300 ezer illegális migráns tartózkodott az országban.⁸ 2014-től évente több mint 150 ezer illegális migráns érkezik az országba, többségük számára Olaszország csupán tranzitország, és az észak-európai országokat választják végleges célszárnak.

A bevándorlás törvényi szabályozása

Olaszország valójában csupán a 1990-es évektől vált a bevándorlás szempontjából valódi célszárnak, így addig nem volt megfelelő szabályozás. 1990-ben a Martelli-törvény már igyekezett jogi válaszokat adni az egyre érzékelhetőbben növekvő társadalmi kihívásra. Az évtized végén született törvények, a Turco–Napolitano- (1998), illetve a későbbi Bossi–Finii-törvény (2002) – elválasztva egymástól a menekültekkel kapcsolatos szabályozást az általánosabb migrációs-politikai kérdésektől – elsősorban a legális bevándorlást igyekeztek szabályozni. Így ezek önmagukban nem jelentettek megfelelő eszközt az illegális bevándorlás visszaszorítására. A schengeni megállapodással összhangban a Turco–Napolitano-törvény az átmeneti táborok (például Lampedusa szigetén) felállítása mellett növelte a kitoloncoltak számát.

⁵ I cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti. ISTAT, 2014. 08. 05.

⁶ Comuniverso: i 100 Comuni con più cittadini stranieri residenti (per popolazione). Elaborazione Ancitel su dati. Istat. 2014. 01. 01.

⁷ Dossier Statistico Immigrazione. Rapporto UNAR dalle discriminazioni ai diritti. Centro Studi e Ricerche IDOS, 2014. 2. o.

⁸ Irregolari in Italia? Oggi ai minimi storici. ISMO, 2013.

A 2001-től kormányzó Berlusconi-kormány egyre idegenellenesebb koalíciós partnere, az Északi Liga politikai programjának egyik kiemelt területe a migráció visszaszorítása volt. Ezzel összhangban a Bossi–Finii-törvény a korábbiaknál a kitoloncolások szempontjából még szigorúbb szabályozásokat vezetett be. A szigorítások mellett az új szabályozás fontos újítása a migrációs kvóták bevezetése és a jogi státusz tömeges rendezésének lehetősége volt. A 2002-es amnesztiarendelet következményeként körülbelül 700 ezer bevándorló rendezte jogi státuszát és élt a család egyesítés lehetőségével. Az egyre szigorodó szabályozások ellenére a következő években sem csökkent, sőt inkább növekedett az illegális bevándorlók száma.

A hagyományosan befogadó olasz társadalom ellenére a bevándorlók számának drasztikus növekedésével együtt a bevándorlás-ellenes célokat megfogalmazó pártok (például az Északi Liga) támogatottsága is növekedett. A 2000-es évek elején, az euróövezetbe történő csatlakozást követően úgy tűnt, hogy az eredetileg regionalizmust és mikronacionalizmust képviselő Északi Liga társadalmi támogatottsága jelentősen csökkent: 2001-ben és 2006-ban is rendkívül alacsony volt a rá szavazók aránya. A választói attitűdnek ezt a változását a Liga politikusai is érzékelték, és politikájukban egyre inkább a teljes nemzetet érintő kérdésekre (euroszepticismus, bevándorlás-ellenesség) helyezték a hangsúlyt. A 2008-as választások idején a radikális politikai céljainak köszönhetően az Északi Liga megduplázta szavazói támogatottságát.⁹ A fokozódó migrációs nyomás hatására a bevándorlás napjainkban is a politikai élet egyik központi kérdésévé vált. A főbb politikai pártok közül az Északi Liga kommunikációját jellemzi továbbra is elsősorban a bevándorlás-ellenes retorika.¹⁰ 2015-ös politikai programjában azonban nem tér el jelentős mértékben a többi párt céljaitól, elsősorban az EU nagyobb anyagi hozzájárulását, illetve a menekültek tagállamok közötti kvóták szerinti elosztását hangsúlyozza.¹¹

A 2005-ben Párizs külvárosában zajló zavargások Európa-szerte, így Olaszországban is rávilágítottak arra a problémára, hogy a nyugat-európai országok önmagukban nem tudnak megfelelő választ adni a migráció révén ezekben az országokban is megjelenő iszlám fundamentalizmussal kapcsolatos kihívásokra. Olaszország ettől az időszaktól kezdve élte meg az iszlámról folytatott viták leghevesebb időszakát, melyet a kulturális konfliktusok témája határozott meg (például a mecsetek kérdése). A többségében katolikus olasz társadalom az utóbbi években tapasztalható laicizálódás ellenére sem készült fel a részben iszlám vallású bevándorlók társadalmi integrációjára. Az ezzel összefüggő problémák egyre gyakrabban jelennek meg a mindennapok és a politika konfliktusaiban. Annak ellenére, hogy a legális és illegális migráció, illetve az iszlám bevándorlók integrációjának kérdését mindenképpen fontos elválasztani egymástól, a politikai és társadalmi vitákban ezek gyakran keverednek egymással.

A 2000-es évektől Olaszországban is folyamatosan sűrűsödtek a többségi társadalom és a legális vagy illegális bevándorlók közötti feszültségek. 2009 januárjában több száz illegális bevándorló tört ki – tiltakozva a rossz körülmények és a kitoloncolások tervezett

9 Lásd részletesebben Molnár Anna: Az első köztársaság összeomlásától Silvio Berlusconi negyedik kormányáig. In: Molnár Anna: *Olaszország története a „második köztársaság” idején*. Budapest, 2011, Áron Kiadó.

10 Például Salvini ai sindaci: Nuovi immigrati? Sindaci, non accoglierli. *Corriere Della Sera*, 2015. 04. 14.

11 *Immigrazione: linee guida generali, Lega Nord. Dipartimento Federale Sicurezza e Immigrazione*, 2015.

felgyorsítása miatt – a Lampedusa szigetén működő olasz menekülttáborból. 2010 januárjában véres összetűzések voltak Rosanóban az afrikai munkások és a helyi lakosok között. 2010 márciusában pedig ötmillió bevándorló egy napos munkabeszüntetése igyekezett felhívni a figyelmet a bevándorlással kapcsolatos társadalmi problémák kezelésére, illetve a bevándorlók munkaerőpiacon és így a gazdaságban betöltött szerepére.¹²

Ebben az időszakban a személyes biztonsággal kapcsolatos kérdések az olasz belpolitikai viták egyik központi témájává váltak, és a migrációs folyamatok erősödésével párhuzamosan az olasz társadalom és politika (elsősorban az Északi Liga) egyre többször vont párhuzamot a közbiztonság romlása és a bevándorlók (elsősorban a Romániából érkezők) számának növekedése között. A 2008-as választások előtt az egyre növekvő biztonságigény is szerepet játszott az Északi Liga társadalmi támogatottságának növekedésében. A 2008-tól kormányzó jobbközép koalíció egyik kiemelt feladatának tekintette a polgárok biztonságának megerősítését. Elsősorban az Északi Liga hatására, 2009 júliusában az olasz parlament felső háza is elfogadta az úgynevezett biztonsági csomagot, amely többek között az illegális bevándorlással szembeni szigorúbb fellépést is tartalmazta. Az új jogszabályok bűncselekménynek minősítették az illegális bevándorlást.¹³

2011-ben az olasz parlamentben hosszas politikai viták kezdődtek a muzulmán nők burkaviselésének betiltásáról.¹⁴ A Berlusconi kormányának 2011-es bukását követő szakértői és a bal-, illetve jobbközép pártok koalíciójára épülő kormányok (Letta és Renzi) enyhítettek a korábbi szigorú szabályozáson. A hosszas parlamenti viták ellenére végül a burka viselését tiltó jogszabály sem született meg, az ezzel kapcsolatos belpolitikai viták 2015-ben, a franciaországi terrorcselekményeket követően lángoltak fel ismét.¹⁵

A bevándorlás szempontjából szimbolikus jelentőségű, hogy 2013 áprilisa és 2014 februárja között a Letta-kormány integrációs minisztere, Cécile Kyenge kongói származású, fekete bőrű, baloldali politikus volt. A miniszter a társadalmi integrációs feladatok ellátása mellett fontos céljának tekintette, hogy az olasz többségi társadalomban is tudatosítsa a bevándorlók munkaerőpiacon betöltött fontos szerepét. Az általa 2013-ban megrendelt felmérés szerint 2011-ben az Olaszországban élő bevándorlók munkavállalása következtében az állam bevétele 13,3 milliárd euró volt, ezzel egy időben az állami kiadások részükre 11,9 milliárd eurót jelentettek. A felmérés elsődleges célja volt rávilágítani arra a tényre, hogy a bevándorlók munkaerőpiacon betöltött szerepe hozzájárul a gazdaság növekedéséhez, hiszen a bevételek és kiadások mérlege pozitív volt (1,4 milliárd euró).¹⁶

Az illegális migrációnak és a menedékkérők számának növekedésével párhuzamosan, az 1990-es évek második felétől jött létre a partraszállástól a kérelmek elbírálásáig az illegális migránsok és köztük a menedékkérők befogadását szolgáló intézményrendszer: az Elsősegély- és Befogadóközpontok (*Centro di primo soccorso e accoglienza – CPSA*), a Befogadóközpontok (*Centro di accoglienza – CDA*), a Befogadóközpontok a Menedékkérőknek (*Centro di accoglienza per richiedenti asilo – CARA*) és az Azonosítási és

12 Gli immigrati si fermano per un giorno. Producono il 9,5% del Pil italiano. *Corriera Della Sera*, 2010. 03. 01.

13 Il Ddl sicurezza diventa legge. Il testo approvato con 157 voti favorevoli, 124 contrari e 3 astenuti. Introdotto il reato di immigrazione clandestina. *Corriera Della Sera*, 2009. 07. 02.

14 Divieto di indossare burqa e niqab. D.d.l. approvato in Commissione affari costituzionali. *Leggio Oggi*, 2011. 10. 28.

15 Ventura, Leonardo: Quelle proposte per vietare il velo bocciate dal Pd. *Il Tempo*, 2015. 01. 12.

16 Immigrazione, in Italia 5,1 milioni di stranieri: "Un beneficio da 1,4 miliardi". *Il Fatto Quotidiano*, 2013. 11. 13.

Kitoloncolási Központok (*Centro di identificazione ed espulsione – CIE*).¹⁷ 2002-től a Bossi–Finii-törvényt követően kiépült a többszintű kormányzás elveivel összhangban az úgynevezett másodlagos rendszer, a Belügyminisztérium koordinációja alatt a helyi hatóságok hálózatára épülő Menedékkérők és Menekültek Védelmi Rendszere (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR*), amely a befogadással és társadalmi integrációval együtt járó feladatok ellátását segítő projekteket a Menekültpolitikai és Szolgáltatási Nemzeti Alap (*Fondo Nazionale per le Politiche ed i Servizi dell’Asilo*) finanszírozásával uniós és hazai forrásokból valósítja meg.¹⁸

Olaszországban a menekültek számára kialakított intézményrendszert, a rendelkezésre álló uniós és állami források felhasználását és az ellátás minőségét számos bírálat érte az ellátás nem megfelelő színvonala és az ezeket a szervezeteket is átszövő korrupció miatt. 2014 novemberében az olasz parlament alsóháza egy parlamenti vizsgálóbizottság felállításáról döntött, amelynek feladata az egyes intézményekben (CDA, CARA, CIE) az életkörülményeknek, illetve az alapvető jogok esetleges megsértésének kivizsgálása volt.¹⁹

Illegális migráció a Földközi-tengeren át

Olaszországban nem új keletű probléma a Földközi-tenger térségéből érkező, időről időre felerősödő migráció kezelésének kérdése. Ahogy az alábbi ábra is mutatja, már korábban is tízezrek igyekeztek ezen a rendkívül veszélyes útvonalon az Európai Unióba jutni. Számuk azonban elsősorban az észak-afrikai térség politikai stabilitásától, illetve a medence déli és északi országai közötti együttműködéstől függően folyamatosan változott. Az „arab tavasz” eseményeit megelőzően ez a szám 2008-ban, a Líbia és Olaszország között kötött úgynevezett bengázi szerződés aláírásának évében érte el a csúcspontot, és hatálybalépését követően látványosan csökkent.²⁰

Az olasz partokon partra szállók és a halálos áldozatok száma

Év	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014. 10. 01-ig
Partra- szállók	23 719	14 331	13 635	22 939	22 016	20 455	36 951	9 573	4 406	62 692	13 267	42 925	138 795
Halálos áldozat- ok	236	413	206	437	302	556	1247	425	20	1822	281	669	1977

Forrás: I sommersi e i salvati. *Medici Per I Diritti Umani*, 2014. 11. 11. 6. o.

17 Centri pr l’immigrazione. *Ministero Dell’ Interno*, 2015. 07. 28.

18 Sistema di accoglienza sul territorio. *Ministero Dell’ Interno*, 2015. 05. 13.

19 Lughini, Roberta: A new Commission will investigate how migrants are received. *Welfare Society Territory*, 2014. 11. 18.

20 Molnár Anna: Olaszország és Líbia kapcsolata a 2011-es polgárháború tükrében. *Kül-Világ*, 2011. 4. sz. 1–26. o.

Annak ellenére, hogy a Giuliano Amato vezette balközép kormány már 2000. december 13-án Rómában a terrorizmus, a szervezett bűnözés és az illegális bevándorlás megfékezéséről szóló megállapodást írt alá Líbiával, még kevés kézzelfogható változás volt tapasztalható.²¹ A migrációs hullámok visszaszorítása szempontjából hatékony, de a különböző nemzetközi emberi jogi szervezetek által sokat bírált és elítélt megoldást a két ország közötti barátsági, partnerségi és együttműködési úgynevezett bengázi szerződés és az azt kiegészítő megállapodások jelentettek.²² A szerződés hat új, az olaszok által biztosított, vegyes legénységű járőrhajó felállítására is ígéretet tett 2009. május 15-től. Az illegális migráció visszaszorítása érdekében megegyeztek arról is, hogy Líbia szárazföldi partszakaszán olasz és európai uniós forrásból egy műholdas megfigyelő rendszert építenek ki.²³

A két fél közötti megállapodást az olasz parlament 2009 februárjában ratifikálta, majd a migráció visszaszorítása és az illegális migránsok kitoloncolása érdekében kötött kétoldalú szerződésekkel egészítették ki azt. Az Olaszország és Líbia közötti bengázi szerződést és annak következményeit kezdetektől számos bíráló érte.²⁴ Ezen bírálatok ellenére Berlusconi többször megvédte Kadhafit, és kijelentette: „Aki Kadhafit bírálja, az leragadt a múltban. Amikor két nép barátságban találkozik egymással, az mindkettőjük számára hasznos. Olaszország e megállapodásnak hála tudta megoldani az Afrikából Európába irányuló illegális bevándorlás problémáját.”²⁵

Míg 2008-ban még 36 951-en érkeztek Olaszországba a Földközi-tengeren keresztül, addig a Líbiával kötött együttműködést követően, 2010-ben már csak 4406-an, az „arab tavasz” után 2011-ben viszont ismét 62 692 illegális bevándorló érkezett ezen az útvonalon az országba. Az „arab tavasz” következtében – kezdetben elsősorban Tunéziából – egyre növekvő illegális migrációs nyomás miatt 2011. február 12-én az olasz kormány vészhelyzetet jelentett be.²⁶ A bejelentést követően Olaszország segítséget kért az EU határőrizeti ügynökségtől, a Frontextől a migránsok tömeges beáramlása miatt kialakult helyzet kezelése érdekében. Olasz kérésre a Frontex 2011 áprilisában elindította a Hermes 2011 közös műveletet, ami a járőrözést és az elsősorban Lampedusa szigetére érkező illegális migránsok azonosítását segítette.²⁷

Az új kihívás kezdetektől a schengeni rendszer fenntartását is veszélyeztette, és a migrációs nyomás növekedésével párhuzamosan több politikus is a schengeni belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását javasolta. 2011-ben, a kérdés sajátos olasz rendezése miatt Olaszország és Franciaország között alakult ki nézeteltérés. Az olasz hatóságok ugyanis a schengeni övezet többi országába szabad bejutást lehetővé tevő ideiglenes

21 Ronzitti, Natalino: *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*. Servizio Affari Internazionali, 2009. január.

22 Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamaahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008. *Gazzetta Ufficiale*, 2009. 02. 18.

23 Ronzitti, Natalino: *Luci e ombre del Trattato tra Italia e Libia*. *Affari Internazionali*, 2009. 02. 08.

24 *Attacco al peschereccio "Ariete"*, Amnesty: *sospendere e rivedere gli accordi tra Italia e Libia*. *Ricostruire Insieme*, 2010. 09. 18.

25 Herczeg Szonja: *Berlusconi védelmébe vette Kadhafit*. *Népszabadság*, 2010. 08. 31.

26 *Piano per l'accoglienza dei migranti in attuazione dell'accordo Stato Regioni Enti Locali del 6 aprile 2011*. *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, 2011. 04. 12.

27 *Frontex 2011. évi általános jelentés*. *Frontex*, 2011. 17. o.

tartózkodási engedélyt adtak a Tunéziából érkező menekülteknek.²⁸ Napjainkban pedig az Európai Unió egyre több tagállamában elsősorban szélsőjobboldali pártok (például a francia Nemzeti Front vagy az olaszországi Északi Liga) vallják az európai integrációs folyamat egyik legfontosabb vívmánya, a belső határok leépítése visszaállításának szükségességét.²⁹

Olaszország sajátos lépésének elsődleges célja már 2011-ben is az volt, hogy az uniós tagállamok és az EU döntéshozóinak figyelmét a migrációs probléma felé fordítsa, és felhívja a figyelmet az uniós eszközök hatékonyságának és a tagállami szolidaritás növelésének szükségességére. Az Észak-Afrikában zajló események ugyanis kezdetektől rávilágítottak az uniós migrációs politika gyengeségeire, és hozzájárultak az uniós migrációs és menekültügyi politika átgondolásához, az uniós pénzalapok átszervezéséhez³⁰ és az európai szomszédságpolitika déli dimenziójának újragondolásához. Ezzel párhuzamosan felgyorsult az Európai Menekültügyi Rendszer kiépítését segítő uniós jogszabályok elfogadásának folyamata (például a Dublin III rendelet) is.

A térség stabilitását felborító „arab tavasz” eseményei Tunéziából indultak, így kezdetben innen érkeztek az első jelentősebb migrációs hullámok is. A tunéziai politikai helyzet rendeződésével egy időben az olasz kormány az illegális migráció visszaszorítása érdekében igyekezett a két ország közötti kapcsolatot megerősíteni. 2011. április 5-én megállapodás jött létre az olasz és a tunéziai belügyminiszter, Roberto Maroni és Habib Esszid³¹ között annak érdekében, hogy megerősítsék az illegális bevándorlás ellenőrzését, és megkönnyítsék az illegális bevándorlók visszafogadását.³²

Jean-Pierre Cassarino véleménye szerint a Tunéziával és más észak-afrikai államokkal kötött, az illegális migráció kezelésével kapcsolatos szerződések az észak-afrikai és az európai államok számára is kedvezőek voltak. Az utóbbiak számára elsősorban az EU-ba áramló illegális migráció visszaszorítása miatt, az előzőek számára pedig nemzetközi hitelességük és ezáltal a rezsim legitimitációjának növekedése miatt volt szükség. Az utóbbi tíz évben megkötött számos szerződés mögött természetesen a mindkét fél számára fontos gazdasági érdekek is álltak.³³

A 2011-es líbiai események következtében kialakult új migrációs hullámok visszaszorítására emberi jogi szempontból több megkérdőjelezhető megoldási javaslat is született. Ezek közül kiemelendő, hogy az Északi Liga politikusa, Roberto Maroni belügyminiszter az akkori NATO-blokádnak az erre a célra történő felhasználását is – végül eredménytelenül – javasolta.³⁴ 2011 júniusában Franco Frattini külügyminiszter és a líbiai Ideiglenes Nemzeti Tanács megállapodást írt alá a migráció közös kezeléséről.³⁵ Ezzel párhuzamosan

28 Nascimbene, Bruno – Di Pascale, Alessia: „Emergenza immigrazione. Italia fuori dall’Ue?” *Affari Internazionali*, 2011. 04. 13.

29 *Immigrazione, Maroni: „Bloccare le partenze”*. Bagnasco: „Non alimentare paura”. *La Repubblica*, 2015. 06. 11.

30 Az addigi hat helyett 2014-től már csak két uniós pénzalap: a Menekültügyi és Bevándorlási Alap és a Belső Biztonsági Alap.

31 Napjainkban Tunézia miniszterelnöke.

32 Cassarino, Jean-Pierre: *Immigrazione. Accordo Italia-Tunisia, per che fare?* *Affari Internazionali*, 2011. 04. 07.

33 Uo.

34 *Nato blocchi gli immigrati dalla Libia. Maroni: L’Alleanza Atlantica dovrebbe fare il blocco navale anche per le uscite dalla Libia.* *Il Corriere della Sera*, 2011. 06. 11.

35 *Immigrazione: Frattini firma un accordo con il Cnt libico.* *Ministero Esteri*, 2011. 06. 17.

2011-től megkezdődött a líbiai politikai helyzet nemzetközi segítséggel történő, mindedig eredménytelen stabilizálásának folyamata. Az illegális migráció kezelése érdekében 2013-ban indult az Európai Unió líbiai integrált határigazgatást segítő missziója (EUBAM Líbia). A mindedig gyakorlatilag igen kevés eredményt felmutató misszió központja a líbiai politikai és biztonsági helyzet romlását követően, 2014 augusztusában Tripoliszból ideiglenesen Tuniszba költözött, majd októberben a benne résztvevők számát 17 főre csökkentették.³⁶

A 2013–2014-es időszaktól kezdve jelentősen változott az illegálisan a Földközi-tengeren át érkezők etnikai hovatartozása. Míg korábban elsősorban gazdasági migránsnak tekinthető illegális migránsok érkeztek, ezt követően főként a háborúval és fegyveres konfliktusokkal sújtott válságövezetektől (Eritrea, Szíria, Mali, Szudán, Szomália) – elsősorban Líbián keresztül – igyekeztek Olaszországban jutni. 2014-ben a legtöbb menedékkérelmet benyújtó is elsősorban Afrikából érkezett.

Az Olaszországban menedékkérelmet benyújtók öt legjelentősebb származási országa 2014-ben

Nigéria	10 135
Mali	9 790
Gambia	8 575
Pakisztán	7 150
Szenegál	4 675
Más ország	24 300

Forrás: *Five main citizenships of non-EU asylum applicants. European Commission, 2014*

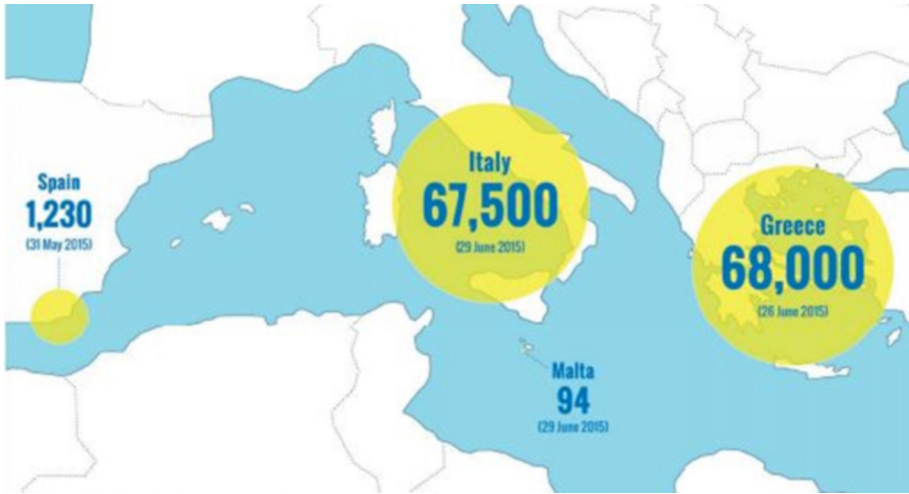
2014-ben az ENSZ Menekültügyi Hivatalának jelentése szerint 219 ezer illegális migráns vagy menedékkérő közül 170 ezren az olasz partokra, 43 500-an pedig a görög területekre érkeztek. 2015 első felében az ezt az utat választók száma már elérte a 137 ezret, ezen belül azonban Görögország felé jelentős eltolódás figyelhető meg (68 ezer).³⁷ Az ENSZ Menekültügyi Hivatala által „leghalálosabbnak” nevezett úton történő átkeléskor 2014-ben 3419 fő veszítette életét.³⁸

36 Common Security and Defence Policy. EU Integrated Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya). EEAS, 2015. 01. 01.

37 The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees. UNHCR, 2015. 07. 01.

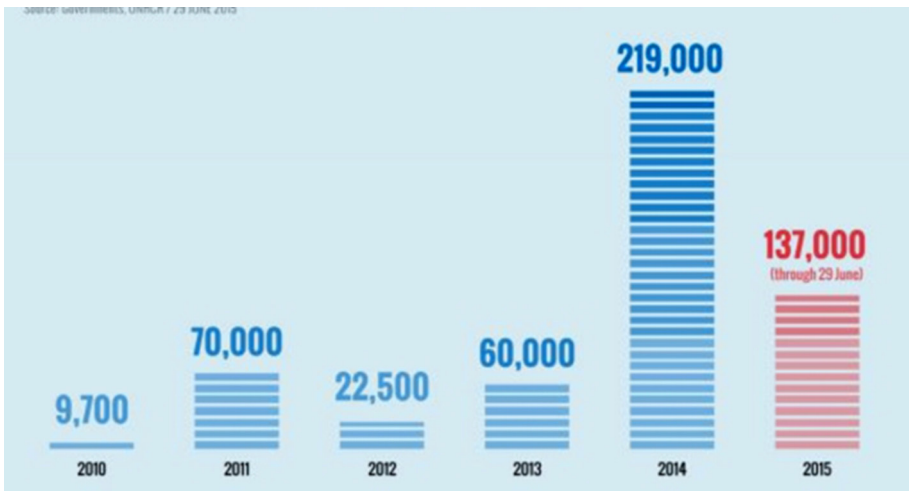
38 Papavero, Giorgia: Sbarchi, richiedenti asilo e presenze irregolari. *Fondazione ISMU*, 2015. 02. 2. o.

A mediterrán útvonalakon érkezők száma az egyes országokban



Forrás: The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees.
UNHCR, 2015. 07. 01. 3. o.

A mediterrán tengeri útvonalakon átkelők száma



Forrás: The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees.
UNHCR, 2015. 07. 01. 5. o.

Olasz és uniós válaszok

A menekültáradat mind az olasz, mind az európai uniós migrációs és menekültügyi politikát újragondolásra készítette. Az olasz politika számára kezdetektől nyilvánvaló, hogy az egyre súlyosbodó helyzetben az uniós és nemzeti szintű megoldások elválaszthatatlanok egymástól, Olaszország önmagában nem adhat hatékony választ a probléma orvoslására.

Líbiában a 2011-es NATO-intervenciót és Kadhafi bukását követően nem sikerült stabilizálni a belpolitikai helyzetet, és miután 2014 nyarán egy erős központi kormány hiányából fakadóan ismét romlott a biztonsági helyzet, számolni lehetett a Líbia felől, a Földközi-tengeren érkező illegális migránsok számának újbóli növekedésével. A líbiai biztonsági helyzet romlásával párhuzamosan az illegális migrációs hullámok újból felerősödtek.

2013 októberében, a Lampedusa partjainál bekövetkezett tragédiában 368-an veszítettek életüket. Annak ellenére, hogy ezen az útvonalon már korábban is ezrek haltak meg, a szörnyű tragédia a közvéleményt és a politikusokat egyaránt sokkolta. Mindezzel párhuzamosan megerősödött az a nézet, hogy Olaszország – az európai szolidaritás hiányában – gyakorlatilag magára maradt a rá nehezedő probléma megoldásában.

Az olasz kormány hamarosan döntést hozott a Mare Nostrum humanitárius-katonai misszió indításáról az útjuk során bajba került menekültek kimentése érdekében. A 2013 októberétől induló misszió kettős feladata az életmentés és az illegális emberkereskedelemben részt vevők ellen igazságszolgáltatási eljárás indítása volt. A havonta körülbelül 9 millió euró költségvetésű misszióban a légi és tengeri katonai erők, a carabinieri, a pénzügyőrség, a rendőrség és a parti őrség tagjai, összesen körülbelül 1500 fő vett részt.³⁹

2014 első felében a soros olasz európai uniós elnökség egyik kulcsprioritása az egyre nagyobb társadalmi kihívást jelentő illegális migrációs nyomás uniós szintű kezelésének támogatása volt.⁴⁰ Ebből a szempontból az elnökség egyik legfontosabb eredményét a Frontex Triton elnevezésű közös műveletének indítása jelentette.⁴¹ A helyzet fokozatos romlásával egyidejűleg az olasz kormány többször is kérte, hogy az olasz mentőakciót az európai szintű szolidaritást kifejező uniós művelet váltsa fel. Annak ellenére, hogy a korábbi uniós belügyi és menekültpolitikai biztos, Cecilia Malmström többször is hangsúlyozta, hogy az EU-nak nincsenek eszközei az olasz művelet leváltására, a határozott olasz lobbitevékenységnek köszönhetően végül 2014 novemberétől döntés született a Frontex Triton közös műveletének indításáról.⁴²

Bár a Triton műveletnek nem volt feladata az addigi olasz erőfeszítések felváltása, a Mare Nostrum 2014. december végén befejezte működését. Az annál jóval kisebb hatókörű és költségvetésű művelet indításakor már világos volt, hogy az nem lesz képes hatékonyan ellátni a feladatát. 2015 elejétől az olasz kormány többször is kérte az Európai Bizottságtól a Triton művelet költségvetésének növelését,⁴³ a benne részt vevő tagállamok ellenállása miatt ez azonban az első komolyabb tragédiáig még váratott magára. Több tagállam, így például az Egyesült Királyság kezdetben ellenezte a tengeri mentőakciót, mert az bátoríthatja a veszélyes tengeri útvonalat választó migránsokat és menekülteket.

A korábbinál jóval kisebb hatókörű (30 tengeri mérföld) és költségvetésű (havonta 2,9 millió eurós) misszióban 21 ország vett részt. Annak ellenére, hogy az uniós misszió man-

39 *Mare Nostrum. Marina Militare.*

40 *Programma della Presidenza italiana del Consiglio dell'unione europea. 1 Luglio - 31 Dicembre. 2014 Europa un Nuovo Inizio.* 2014. 12. o.

41 *Il Semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'UE. 1 Luglio - 31 Dicembre 2014. Sintesi dei Risultati,* 2014. 11. o.

42 *Presidenza: immigrazione, bilancio non è solo Triton. EurActiv,* 2014. 12. 29.

43 *Az Európai Bizottság támogatja Olaszországot a Lampedusára nehezedő migrációs nyomás kezelésében. Brüsszel. Európai Bizottság,* 2015. 02. 19.

dátuma közvetlenül nem tartalmazta az életmentést, csupán a határellenőrzés támogatására vonatkozott, a közös művelet tagjai kezdetektől részt vettek a bajba jutott migránsok mentésében is.⁴⁴

A helyzet romlásával egyidejűleg Olaszország többször is a többi EU-tagállamot és magát az uniós intézményeket is, hogy magára hagyták a probléma kezelésében. Erre válaszul az Európai Bizottság egyik sajtónyilatkozatában hangsúlyozta: „A migrációs és menekültügyi politika keretében számos intézkedés született Olaszország támogatása céljából. A 2013-as lampedusai tragédia után egyedülálló nagyságrendű további sürgősségi finanszírozást mozgósítottak. A Bizottság 30 millió eurós sürgősségi támogatási csomagot nyújtott Olaszországnak (ebből 10 millió eurót az Európai Menekültügyi Alap [ERFG sürgősségi intézkedései keretében, 7,9 millió eurót a Földközi-tenger középső térségére irányuló Frontex közös műveletek megerősítésére, valamint 12 millió eurót a Külső Határok Alap [EBF] és az Európai Visszatérési Alap [RF] sürgősségi fellépései keretében). A támogatási csomag célja egyrészt az elszállásolási kapacitás és a menedékjog iránti kérelmek megvizsgálására vonatkozó hatósági kapacitások bővítése, másrészt a tengerfelügyelet és a tengeri mentési műveletek előmozdítása. Az olasz hatóságok a legfrissebb fejleményekre való tekintettel egyelőre nem nyújtottak be további sürgősségi finanszírozás iránti kérelmet.

A Bizottság tevékenysége azonban korántsem merül ki a veszélyhelyzetek kezelésében. 2007 és 2013 között Olaszország 478,7 millió euró összegű alapjuttatást kapott az Uniótól a migráció területéhez kapcsolódó négy korábbi alapból (Európai Menekültügyi Alap, a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap [EIF], Európai Visszatérési Alap és Külső Határok Alap). Ezen túlmenően a 2014–2020 közötti időszakra további forrásokat irányoztak elő: több mint 310 millió eurót a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapból, illetve több mint 212 millió eurót a Belső Biztonsági Alapból. Olaszország ezzel a migráció terén nyújtott uniós támogatások első számú kedvezményezettje.”⁴⁵

Az uniós elnökség idején külügyi tárcát vezető Federica Mogherini a hatékony olasz érdekérvényesítésnek köszönhetően 2014. novemberétől az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselői tisztségét is betölti. Mogherini főképviselőként kiemelt prioritásnak tekintve nagy hangsúlyt fektet a menekült- és migrációs hullámok uniós szintű kezelésének ösztönzésére.

A Mare Nostrumnál kisebb költségvetésű és hatókörű Triton közös műveletnek már kezdetektől komoly nehézségekkel kellett szembenéznie. Miután a 2015 áprilisában újból megismétlődő tragédia több mint 800 ember halálával végződött, az EU és tagállamai figyelmét ismét a migrációs politika hiányosságai felé fordította. 2015 áprilisában a kérdés megtárgyalására és hatékonyabb uniós válaszok kidolgozása érdekében Donald Tusk, az EiT elnöke a kül- és belügyminiszterek részvételével szervezett, úgynevezett jumbo Külügyi Tanácsot hívott össze, ahol az első számú prioritást az emberi életek megmentését segítő uniós intézkedések előkészítése kapta.⁴⁶ Matteo Renzi kormányfő célja az volt, hogy

44 How does Frontex joint operation Triton support search and rescue operations? European Commission.

45 Az Európai Bizottság támogatja Olaszországot a Lampedusára nehezedő migrációs nyomás kezelésében. Brüsszel. *Európai Bizottság*, 2015. 02. 19. 2. o.

46 Revised indicative programme - Foreign Affairs Council meeting, 20/04/2015. *European Council*, 2015. 04. 17.

végre a többi tagállam is valós szolidaritási hajlandóságot mutasson a mediterrán térséggel kapcsolatos migrációs probléma kezelése érdekében.⁴⁷ Az ezt követő április 23-ai rendkívüli csúcson nem csupán jóváhagyta, hanem túl is lépett az Európai Bizottság javaslatain, így több intézkedés mellett megháromszorozták a Triton közös művelet költségvetését, és felkérték Federica Mogherini főképviselőt, hogy a nemzetközi jognak megfelelően kezdje meg egy esetleges KBVP-művelet előkészítését.⁴⁸

Az olasz kormány a menekültáradat növekedésével egyidejűleg többször is felvetette az uniós szabályozás (dublini rendelet) felülvizsgálatának szükségességét, ugyanis a tagállamok közötti valós szolidaritás hiányából fakadóan és a jelenlegi szabályok szerint jóval nagyobb teher nehezedik a schengeni övezet határán fekvő tranzitállamokra.⁴⁹ Az elmúlt időszakban kidolgozott és elfogadott uniós szabályozás felülvizsgálata azonban nem történhet meg egyik napról a másikra, és jelenleg kevés esély is van rá, így Olaszország továbbra is elsősorban az úgynevezett menekültkvóták tagállamok közötti elfogadásában érdekelt. A dublini rendszer felülvizsgálata a teljes schengeni rendszer áttekintését is magával vonhatná, ami az integrációs folyamat egyik legfontosabb vívmányát kérdőjelezhetné meg. Ezzel Matteo Renzi kormányfő is tisztában van, így egy nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy alapvetően az európai megoldások kidolgozását tartja fontosnak.⁵⁰

Az olasz kormány, és elsősorban a kormányfő, illetve Angelino Alfano olasz belügyminiszter kezdetektől támogatták az ENSZ és az EU felhatalmazásával a szomáliai partoknál megvalósult katonai művelethez (Atalanta) hasonló, az emberkereskedelmet folytató bűnszervezetek elleni katonai beavatkozás elindítását, és így az illegális migránsokat szállító hajók még a kikötőkben történő elsüllyesztését (például drónokkal).⁵¹ A tervezett művelet kezdetektől számos nemzetközi jogi, humanitárius és politikai kérdést vetett fel. Az uniós döntéshozatali mechanizmusokhoz képest viszonylag gyorsan, 2015. április 20-án döntést született az EUNAVFOR Med⁵² művelet indításáról, majd a Tanács május 18-án jóváhagyta a válságkezelési koncepciót, és június 22-én részlegesen kezdetét vette a művelet első szakasza.⁵³ A szükséges ENSZ-felhatalmazás hiánya mellett az egyik legnagyobb probléma, hogy Líbiában legitim egységkormány hiányában továbbra is két, egymással rivalizáló kormány működik, így kevés esély van a művelet további szakaszainak elindítására.

Az EB javaslata alapján a kül- és belügyminiszterek április 20-i luxembourgi ülésükön támogatták az EB 10 pontos cselekvési tervét, ami többek között tartalmazta a tengeri határőrizet és mentés (Triton és Poseidon) költségvetésének megduplázását, a csempészhajók megsemmisítésének lehetőségét, az uniós hatóságok közötti együttműködés lehető-

47 Strage migranti, Renzi chiede Consiglio Europeo straordinario: L'Italia lavora in solitudine. *La Repubblica*, 2015. 04. 19.

48 Az Európai Tanács rendkívüli ülése. *Európai Tanács*, 2015. 04. 23.

49 Italia Disputa sui migranti a Ventimiglia Immigrazione, Francia: mai sospeso Schengen. Ue: stiamo verificando Mentre la Francia assicura di non aver chiuso la frontiera, il premier Renzi lancia una sfida Ue per rivedere il trattato di Dublino. *Rai News*, 2015. 06. 15.

50 Italia può fare da sola. Ma l'Ue no? Migranti, Renzi: „Si a rimpatri per evitare nuovi muri”. Sulla Grexit: „Molti la vogliono. *Rai News*, 2015. 06. 24.

51 Migranti, Renzi: Interventi mirati contro schiavisti. *La Repubblica*, 2015. 04. 20.

52 EUNAVFOR MED. *EEAS*.

53 Council establishes EU naval operation to disrupt human smugglers in the Mediterranean. *Council of the EU*, 2015. 05. 18.

ségét és menekültügyi összekötő tisztek kihelyezését a kulcsországokba.⁵⁴ Amellett, hogy az emberkereskedőkkel szembeni fellépés számos kételyt és nemzetközi jogi problémát vet fel, a Matteo Renzi vezette olasz koalíciós kormány azzal is tisztában van, hogy Olaszország önmagában nem képes megállítani a tengeren érkező menekültáradatot, így elsősorban a többi tagállam szolidaritásának erősítésében és az uniós szintű migrációs és menekültügyi politika megerősítésében érdekelt.

Következtetések

A 2011-es NATO-intervenció hatására összeomlott a Kadhafi-rendszer, majd a néhány éves sikertelen államépítést követően kialakult gyengeállamiság következményeként napjainkban szinte megállíthatatlannak tűnik a Líbián keresztül Olaszországba és azon túl az Európai Unió északi tagállamaiba igyekvő illegális migránsok, köztük nemzetközi védelemre szoruló személyek tömege. Annak ellenére, hogy óriási kockázatnak teszik ki az életüket mindazok, akik a tengeren keresztül, Olaszország felé lélekvesztőkön elindulnak, számuk folyamatosan növekszik. Az olasz, majd uniós összefogásnak és segítségnyújtásnak (Mare Nostrum, majd Triton) köszönhetően ezen az útvonalon 2014-ben 170 ezer, 2015 elejétől ez év júniusáig körülbelül 50 ezer fő sikeresen tudott átkelni. Nem véletlen, hogy számos nemzetközi és uniós csúcstalálkozón (például a 2015. júniusi Európai Tanácson, illetve a németországi G7-csúcson) az egyik kiemelt téma az Európai Unióra nehezedő migrációs hullám kezelése, lehetőség szerint megállítása, és ennek érdekében a líbiai bizonytalan politikai helyzet rendezése és egy erős központi kormány létrejöttének támogatása volt. A beláthatatlan ideig elhúzódó szíriai polgárháború és az Iszlám Állam nevű terrorista szervezet terjeszkedése következtében napjainkban a Földközi-tenger keleti része felől érkező szíriai bevándorlók száma is folyamatosan növekszik.

A helyzet fokozatos romlásával egyidejűleg a 2014 első felében az EU Tanács elnökségét betöltő olasz kormány egyik elsőrendű prioritása a mediterrán térségre nehezedő migrációs nyomás uniós szintű kezelése, illetve az EU többi tagállama közötti szolidaritás szükségességének hangsúlyozása volt. Az egyre súlyosbodó migrációs és menekült-hullámok egyértelművé tették, hogy az uniós és olasz intézkedések elválaszthatatlanok egymástól, Olaszország egyértelműen az uniós szintű migrációs és menekültügyi politika fejlesztésében érdekelt.

54 Press release Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration. *European Commission*, 2015. 04. 20.