

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

LAURYNĄ MAKŠTUTYTĖ

MIGRACIJOS POLITIKA: VOKIETIJOS IR VENGRIJOS ATVEJAI

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas:

Doc. Dr. V. Volovoj

VILNIUS,

2016

POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

IMIGRACIJOS POLITIKA: VOKIETIJOS IR VENGRIJOS ATVEJAI

Tarptautinės politikos ir diplomatijos magistro baigiamasis darbas
studijų programa 621L20015

Darbo vadovas:

Doc. Dr. V. Volovoj

2016-11-23

Atliko:

TPDmns5-1 gr. stud.

Lauryna Makštutytė

2016-11-23

VILNIUS, 2016

DARBE NAUDOTOS SANTRUMPOS

AA - Vokietijos užsienio reikalų ministerija (vok. K. - Auswartiges Amt)

BAMF - Vokietijos Federalinis migracijos ir pabėgėlių biuras (vok. K. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)

BMI - Vokietijos vidaus reikalų ministerija (vok k. - Bundesministerium des Innern)

BUSP - Bendroji Europos Sąjungos užsienio ir saugumo politika

EK - Europos Komisija

EP - Europos Parlamentas

ES - Europos Sąjunga

JT - Jungtinės Tautos

ESGP - Europos saugumo ir gynybos politika

UNHCR - Jungtinių Tautų pabėgėlių agentūra

PAVEIKSLŲ IR LENTELIŲ SĄRAŠAS

PAVEIKSLAI:

1. Neteisėtų Europos Sąjungos valstybių sienų kirtimo kryptys ir skaičiai 2015 m. gruodžio - sausio mėn.
2. Emigracijos ir imigracijos pokyčiai Vokietijoje nuo 1991 m.
3. Visuomenės nuomonė dėl visuomenės homogeniškumo pokyčių įtakos jų gyvenimo kokybei.
4. Europos Sąjungos valstybių gyventojų požiūris į musulmonus imigrantus (proc.).

LENTELĖS:

- 1 lentelė.* Viešoji nuomonė (proc.) dėl skirtingų pabėgėlių grupių priėmimo į Vokietiją.
- 2 lentelė.* Viešoji nuomonė (proc. remiantis skale 1-10) dėl pabėgėlių teisės gyventi Vokietijoje trukmės.
- 3 lentelė.* Vengrijos visuomenės požiūris į prašančius suteikti prieglobstį (proc.).
- 4 lentelė.* Pabėgėlių iš Italijos, Graikijos ir Vengrijos pasiskirstymo kvotos ES šalyse.

Turinys

Įvadas.....	1
1. Imigracijos politika: teorinė samprata ir problematika.....	4
1.1. Migracijos sampratų apibrėžimas	5
1.1.1. Migracijos sampratos problemiškas	5
1.1.2. Migracijos politikos konceptualizavimas	8
1.2. Realistinis požiūris	11
1.3. Ekonominė prieiga.....	14
1.3.1. Marksizmo pozicija	14
1.3.2. Liberalizmo pozicija	16
1.4. Konstruktyvistinė perspektyva	18
1.5. Institucionalizmo paradigma	22
2. Vokietijos ir Vengrijos migracijos politikų raida 2000 - 2016 m.....	23
2.1. Vokietijos migracijos politika 2000 - 2016 m.....	26
2.2.1. Valstybės interesai ir saugumas	27
2.2.2. Ekonominiai veiksniai ir darbo migracija	32
2.2.3. Nacionalinis identitetas ir visuomenės požiūris į migraciją	35
2.2.4. Viešasis administravimas ir institucijos.....	39
2.2. Vengrijos imigracijos politika 2000 - 2016 m.	42
2.2.1. Valstybės interesai ir saugumas	44
2.2.2. Ekonominiai veiksniai ir darbo migracija	46
2.2.3. Nacionalinis identitetas ir visuomenės požiūris į migraciją	47
2.2.4. Viešasis administravimas ir institucijos.....	50
2.3. Vokietijos ir Vengrijos imigracijos politikų panašumai ir skirtumai	53
3. Vokietijos ir Vengrijos imigracijos politikos Europos Sąjungos kontekste	57
Išvados.....	66
Literatūra	68
Anotacija lietuvių ir anglų kalbomis	74
Santrauka	76
Summary.....	77

Išvadas

Temos aktualumas. Veikiant globalizacijos procesams tarptautinė migracija keičia savo pobūdį ir struktūrą bei tampa vis intensyvesnė. Sparčiai vystantis procesams kultūrinėje, socialinėje, politinėje, ekonominėje srityse ir šių sferų veikiami pokyčiai valstybių sienų kontrolėje, tarptautinės darbo jėgos paklausos struktūroje, taip pat mokslo bei technologijų progresas, naujos komunikacijos ir transporto technologijos, karas ir sumaištis Artimuosiuose Rytuose bei Šiaurės Afrikoje, turėjo įtakos migracijos srautų judėjimui globaliu mastu.

Valstybės skiria vis didesnę dėmesį migracijos politikos formavimui siekdamos prisitaikyti prie globalizacijos skatinamų tarptautinės imigracijos procesų. Augantys imigrantų, prieglobsčio prašytojų srautai iš minėtų regionų Europos Sąjungos šalyse paskatino vis daugiau dėmesio skirti imigracijos klausimams bei imigracijos politikos formavimui. Vienas iš neatidėliotinų iššūkių - surasti būdą, kaip kontroliuoti didėjančią imigraciją. Nuo 2014 m. tūkstančiai pabėgėlių, siekdami pasitraukti iš karo ir karinių konfliktų paveiktų teritorijų, pajudėjo iš Artimųjų Rytų bei Šiaurės Afrikos regionų Europos link. Didžioji dalis jų į Europą pateko jūros keliu, dalis - atvyko sausuma, dažniausiai per Turkiją ir Albaniją. Daugiau nei 1 mln. tokio pobūdžio imigrantų atvyko į Europą 2015 m., 2016 m. kovo mėnesį buvo suskaičiuota dar beveik 136 tūkst. atvykusiųjų¹. Šis imigracijos į Europą procesas buvo pavadintas Europos migrantų krize ir yra laikomas viena didžiausių migracijos krizių Europoje po Antrojo Pasaulinio karo.

Reaguodamos į didėjančią migrantų iš trečiųjų šalių skaičių Europos Sąjungos valstybės ima peržvelgti suformuotas migracijos politikas, ieškoma priemonių, padėsiančių prisitaikyti prie sparčiai augančių imigracijos srautų. Vokietija ir Vengrija - dvi Europos Sąjungos valstybės, kurių imigracijos politikoms augantys prieglobsčio prašytojų srautai turėjo didelį poveikį. Nors 2015 m. didžiausias prašymų skaičius dėl prieglobsčio suteikimo registruotas Vokietijoje, Vengrija sulaukė didžiausio prašymų skaičiaus lyginant su šalies gyventojų skaičiumi².

Temos naujumas. Vokietija ir Vengrija - skirtingai reagavo į augančią imigraciją iš Artimųjų rytų ir Šiaurės Afrikos. Vokietija skatino Europos Sąjungos valstybes vykdyti „atvirų durų“ politiką, Vengrija atvirkščiai, siekė imigracijos kontrolės pasienio teritorijose griežtinimo bei imigrantų srauto į Europos Sąjungą ribojimo. Šie skirtingi požiūriai atsispindėjo abiejų šalių politinių lyderių retorikoje, veiksmuose bei skatino Europos Sąjungos valstybių požiūrio imigracijos klausimuose susiskaldymą. Imigracijos politikos klausimai Europos Sąjungoje iš antraeilių tapo vienais

¹ “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts.” *BBC News* March 4, 2016, žiūrėta 2016 11 14. <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

² Ten pat.

aktualiausių. Reikalinga surinkti naujausią informaciją bei statistinius duomenis ir išanalizuoti Europos migrantų krizės poveikį valstybių imigracijos politikos formavimui bei paaiškinti skirtingas Vokietijos ir Vengrijos imigracijos pozicijas imigracijos politikos klausimais.

Temos iširtumas. Imigracijos politikos aspektus nagrinėja ne vienas tarptautinių santykių, politikos mokslų, sociologijos, kitų socialinių mokslų analitikas. Pasitelkiant įvairius požiūrius darbe siekiama kuo plačiau išnagrinėti teorinę literatūrą, statistinius duomenis bei atliktus empirinius tyrimus. Teorinėje plotmėje imigracijos reiškiny, bei migracijos politikos samprata nagrinėta tokių autorių, kaip E. Meyers³, H. de Haas ir M. Czaika⁴, J. Money⁵, V. Platačiūtė, K. Žibas⁶ ir kt.

Problema. Nuo 2014 m. sparčiai augantys imigrantų iš Artimųjų bei Vidurio Rytų srautai iššaukė pokyčius Vokietijos ir Vengrijos imigracijos politikos formavime. Šiame darbe siekiama atskleisti kaip besikeičiančios migracijos tendencijos lemia tiriamų ES šalių - Vokietijos ir Vengrijos – migracijos politiką.

Tikslas. Išanalizuoti Vokietijos ir Vengrijos imigracijos politiką ir jos formavimo, reaguojant į augančius imigrantų iš Artimųjų bei Vidurio Rytų srautus, ypatumus.

Tyrimo objektas. Vokietijos ir Vengrijos migracijos politika.

Darbo uždaviniai:

1. Išnagrinėti imigracijos politiką analizuojančias teorijas bei apibūdinti imigracijos politikos sampratą, pagrindinius faktorius lemiančius imigracijos politikos formavimą ir imigracijos politikos reikšmę imigracijos srautų kontroliavimui.
2. Išanalizuoti Vokietijos ir Vengrijos imigracijos politikos raidą 2000 m. – 2016 m. ir Vokietijos ir Vengrijos migracijos politikų pokyčius 2014 m. - 2016 m., reaguojant į augančius imigrantų srautus iš Artimųjų Rytų ir Šiaurės Afrikos;
3. Pateikti Vokietijos ir Vengrijos imigracijos politikų lyginamąją analizę;
4. Išanalizuoti kaip skirtingos Vokietijos ir Vengrijos pozicijos dėl imigracijos politikos formavimo atsispindi Europos Sąjungos ir Europos Sąjungos valstybių imigracijos politikose.

Priklusomas kintamasis. Migracijos politika.

³Eytan Meyers, "Theories of International Immigration Policy - A Comparative Analysis," *International Migration Review* 34, no. 4 (2000): 1245 - 1282, žiūrėta 2016 11 14. <http://www.jstor.org/stable/27645462>.

⁴ Mathias Czaika and Hein de Haas, Working Papers 33: "The Effectiveness of Immigration Policies: a Conceptual Review of Empirical Evidence," *DEMIGproject paper* no. 3. Oxford University: International Migration institute (2011): 487-508, žiūrėta 2015 11 12.

<https://heindehaas.files.wordpress.com/2015/05/czaika-and-de-haas-2011-imi-wp33-the-effectiveness-of-immigration-policies-a-conceptual-review-of-empirical-evidence.pdf>.

⁵ Janet Money, "Comparative Immigration Policy," 2009, 1-32, žiūrėta 2016 11 http://www.isacomps.com/info/samples/comparativeimmigrationpolicy_sample.pdf.

⁶ Karolis Žibas ir Vilija Platačiūtė, „Lietuvos imigracijos politika ir trečiųjų šalių piliečių integracijos prielaidos," *Etnišumo studijos*, nr. 2 (2009): 149-161, žiūrėta 2015 11 12. http://www.ces.lt/wpcontent/uploads/2012/03/EtSt_%C5%BDibas_Plata%C4%8Di%C5%ABt%C4%97_2009.pdf.

Nepriklausomi kintamieji. Nacionaliniai interesai, ekonominiai faktoriai, nacionalinis identitetas, valstybių institucinė sandara.

Hipotezė. Atvira imigracijos politika Vokietijoje yra formuojama atsižvelgiant į valstybės kanclerės A. Merkel poziciją, kuri nevisada derinasi su šalies saugumo, tapatybiniais ir ekonominiais interesais. Uždara Vengrijos migracijos politika savo ruožtu yra priklausoma nuo premjero V. Orban nuomonės, kuri nevisada sutampa su visuomenės nuomone, bet yra orientuota į šalies „kietąją“ ir socioekonominių saugumą.

Tyrimo metodai. Analizuojant Vokietijos ir Vengrijos migracijos politikas naudojami šie tyrimo metodai:

1. aprašomasis - analitinis - naudojamas siekiant aprašyti migracijos politikos sampratą, bei jos formavimą lemiančius veiksnius.
2. dokumentų, duomenų analizė - naudojamas siekiant išanalizuoti Vokietijos ir Vengrijos įstatymus, statistinius duomenis, bei politinę publicistiką siekiant aprašyti vykdytą migracijos politiką Pietų partnerystės regiono atžvilgiu (ne Europos Sąjungos narių).
3. lyginamasis - siekiama lyginti Vokietijos ir Vengrijos vykdomas migracijos politikas.

Darbo struktūra. Darbo struktūrą sudaro įvadas, dėstymo dalys ir išvados. Pirmojoje darbo dalyje siekiama išanalizuoti tarptautinę migraciją aiškinančias teorijas bei išskirti šiuolaikinius imigracijos politikos formavimą pagrindžiančius teorinius aspektus; antrojoje dalyje, pasitelkiant įvairius šaltinius ir statistinių duomenų apžvalgas siekiama aprašyti Vokietijoje ir Vengrijoje įgyvendintas imigracijos politikas 2000 m. – 2016 m. laikotarpiu. Naudojant aprašytus teorinius modelius bei interpretuojant surinktus duomenis, palyginama imigracijos politikos modeliai; trečioje darbo dalyje, aprašoma imigracijos politika Europos Sąjungoje bei Vokietijos ir Vengrijos pozicijų įtaka imigracijos politikų formavimui Europos Sąjungos šalyse. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

1. Imigracijos politika: teorinė samprata ir problematika

Ilgą laiką buvo manyta, kad migracijos procesai buvo lemiami tik ekonomikos faktorių, tiksliau, rinkos jėgų. Todėl valstybės elgesys siekiant paveikti migraciją laikytas menkaverčiu. Tam tikras reguliavimas migrantų atžvilgiu egzistavo, o šalies atvirumas bei pasienio kontrolės reguliavimas prisidėjo prie šalių imigracijos kontrolės. XXI a. spartėjant globalizacijos procesams imigracijos politika įgavo naują reikšmę, nes į ją imta žiūrėti kaip į priemonę spręsti demografinės problemas šalyse bei būdą gerinti šalių ekonomiką. Dėl šios priežasties imigracijos politikos reikšmė augo. Pasak E. Leveckytės ir A. Junevičiaus, „migracijos klausimai yra viena dažniausiai gvildinamų temų visoje ES, nes pripažįstama, kad be imigracijos Europa paprasčiausiai neišgyvens“⁷. Kita vertus, nuo 2014 m. augantys migrantų srautai iš Šiaurės Afrikos ir Artimųjų Rytų skatina valstybes skirti daugiau dėmesio imigracijos politikai, formuojant pozicijas karo pabėgėlių atžvilgiu ir taip pat, kaip priemonei gerinti ir užtikrinti imigracijos kontrolę.

Ne vienas autorius analizavo migracijos poveikį priimančiosioms šalims bei jų visuomenėms. Vyksta nuolatinės diskusijos apie tai ar valstybės iš tikrųjų gali įgyvendinti veiksmingas viešąsias politikas imigracijos atžvilgiu, ar jos vis dėlto neturi galimybės kontroliuoti savo sienų, o valstybės suverenitetas gali būti ginčijamas. S. Nitzan teigimu, „išskyrus kai kurias išimtis, Vakarų šalys skiria didelę dalį resursų, siekdamas riboti migrantų, atvyksiančių į šalį, skaičių bei tipą“⁸. Šis siekis, kaip minėta, dažniausiai užtikrinamas per **sienų kontrolę**, kurių pagalba nepageidaujamiems asmenims neleidžiama atvykti į šalį ir **vidaus kontrolę**, kurios pagalba neturintys teisės būti šalyje yra atpažįstami ir užtikrinamas jų išvykimas iš šalies⁹.

Nepaisant ribojimų bei imigracijos politikos poveikio, šalys susiduria su imigracija bei augančiu atvyksiančiųjų skaičiumi. Gausiau imigruojantys šalyse formuoja savo bendruomenes. Lygindami statistinius duomenis 2006 m. Gil S. Epstein and S. Nitzan pastebėjo, kad nepriklausomai nuo to kokį poveikį imigracija turi priimančiosioms šalims, migrantų skaičius Vakarų šalyse išlieka labai aukštas¹⁰. Imigracija šalyse lieka viena iš dažniausiai minimų politinių ir socialinių iššūkių. Todėl didelis migrantų skaičius, augantis nedarbo lygis, ksenofobija bei visuomenės požiūris į migrantus, didina imigracijos politikos formavimo svarbą. Imigracijos politikos formavimas bei su tuo susiję iššūkiai dažnai ypač akcentuojami vykstant rinkimams.

⁷ Eglė Leveckytė ir Algis Junevičius, „Lietuvos migracijos politika trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu: patirtis ir tendencijos“, *Viešoji politika ir administravimas* 13, nr. 1 (2014): 1, žiūrėta 2015 12 08. www.vpa.ktu.lt/index.php/PPA/article/download/6758/3533.

⁸ Gil S. Epstein and Shmuel Nitzan, „The Struggle over Migration Policy.“ *Journal of Population Economics*, Vol. 19, no. 4 (2006): 703, žiūrėta 2016 11 14. <http://www.jstor.org/stable/pdf/20008041.pdf>.

⁹ Ten pat, 704.

¹⁰ Ten pat, 705.

Imigracijos politikos teoriją galima analizuoti per keletą skirtingų teorinių prieigų, o kiekviena jų paaiškina skirtingus migracijos politikos aspektus bei faktorius, kurie gali veikti imigracijos politikos formavimą. Šiame darbe imigracija bus analizuojama pasitelkiant keturias teorines prieigas - ekonominę prieigą (remiantis liberalizmo ir marksizmo teorijomis), realizmo, konstruktyvizmo ir institucionalizmo teorijas.

Kiekviena iš šių pozicijų papildo imigracijos politikos teoriją, padeda geriau suprasti skirtingus imigracijos politikos tipus. Pavyzdžiui, marksizmas ir liberalizmas padeda numatyti imigracijos politikos ir ekonominio ciklo tarpusavio ryšį. Dar tiksliau ekonominė prieiga padeda atskleisti migracijos politikos ypatumus darbo imigrantų ir nelegalios imigracijos atžvilgiu. Konstruktyvizmo prieiga didelį dėmesį skiria istorinei priimančiosios šalies patirčiai, susiformavusioms kultūrinėms normoms, socialiniams konfliktams, kurie turėjo įtakos praeities ir dabarties imigracijos politikų formavimuisi. Tai suteikia galimybę aiškiau suvokti imigracijos politikos poveikį, bei taikymo skirtumus skirtingoms etninėms grupėms. Institucionalizmo teorinė prieiga suteikia galimybę analizuoti imigracijos politikos procesą, daug dėmesio čia skiriama imigracijos politikoms pabėgėlių ir darbo imigrantų atžvilgiu. Realizmas padeda paaiškinti šalių elgesį imigraciją siejant su saugumo ir suvereniteto klausimais.

1.1.Migracijos sampratų apibrėžimas

Migracija nėra naujas procesas. Ji turėjo įtakos tautų formavimuisi, teritorijų apgyvendinimui, kitiems reikšmingiems pokyčiams žmonijos istorijoje. Dėl savo reikšmingumo įvairioms politikos, ekonomikos, sociologijos, taprtaupinių sanktykių teorijų analizuojamoms sritims migracija gali būti analizuojama ir apibrėžiama iš įvairių teorinės prieigos taškų. Imigracijos politika kaip tarptautinių santykių objektas pradėtas analizuoti neseniai. Ilgą laiką buvo manyta, kad valstybės veiksmai neturi tiesioginio poveikio migracijos procesams, tačiau valstybės įgyvendino įvairaus pobūdžio priemonės migracijai paveikti. Šiandien tarptautinė migracijos politika apima įvairius priemonių rinkinius su kurių pagalba valstybės skatina tam tikro pobūdžio migrantų atvykimą į valstybę arba atvirkščiai - imigracijos kontrolę.

1.1.1. Migracijos sampratos problemiškas

Siekiant suprasti imigracijos politikos esmę, pirmiausia reikia apibūdinti pačios migracijos sampratą. Oksfordo žodyne **migracija** apibrėžiama kaip “žmonių judėjimas į naują teritoriją ar šalį,

siekiant surasti darbą arba geresnes gyvenimo sąlygas”¹¹. A. Damulienė apibendrina migracijos apibrėžimą teigdamą, kad “visuose migracijos apibrėžimuose vyrauja du pagrindiniai kriterijai: **erdvės** dimensija (gyvenamosios vietos pakeitimas) ir **laiko** dimensija (persikėlimas tam tikram laikui)¹².

Migracija turėjo įtakos žmonijos istorijos pokyčiams, tautų formavimuisi, teritorijų apgyvendinimui, todėl tai nėra naujas procesas. Globalizacija pakeitė migracijos mastus, technologijų ypač komunikacijų pažanga išplėtė migracijos galimybes, padidėjo migracijos tipų įvairovė. Migracija tapo dinamišku ir daugialypiu procesu, analizuojamu įvairių sričių akademikų. Dėl to ir pati migracijos samprata varijuoją, priklausomai nuo to, kokiam kontekste - socialiniame, ekonominiame, politiniame ji yra apibrėžiama.

Migracijos reiškinį skirtingai interpretuoja ir šiame darbe pasirinkto teorinės prieigos. Pasak L. S. Talani, realizmo bei per ekonominę prizmę migracijos fenomeną analizuojančių teorijų - liberalizmo ir marksizmo - šalininkai aiškindami migracijos fenomeną, pirmiausia koncentruojasi į valstybės vaidmenį, ypač jos gebėjimą valdyti ir reguliuoti migraciją. Liberalistų atveju, nepaisant ekonominių ciklų, dėl įvairių interesų sąveikos ir viešosios nuomonės pokyčių imigrantų teisės tampa reikšmingos, o valstybė poveikis imigracijos kontrolei yra ribojamas įstatymų bei institucijų. Realistų požiūriu kiekviena valstybė turi ribotas galimybes priimti migrantus, o valstybė turi teisę ir pareigą vykdyti sienų bei migracijos kontrolę¹³. Institucinio požiūrio šalininkai analizuodami migracijos procesą orientuojasi į valstybės vidinę sąveiką, tiksliau, institucijų veiklą ir jų reikšmę. Todėl šiuo atveju migracija yra neatsiejama nuo valstybės vidaus institucijų veiklos ir poveikio¹⁴. Konstruktyvizmo teorijos šalininkai papildė migracijos proceso aiškinimą skirdami dėmesį subjektyviems faktoriams, tokiems kaip įsitikinimai, siekiai, požiūriai, savivoka, identitetas. L. S. Talani apibendrino penkis psicho-socialinius faktorius, aiškinančius migrantų elgesį¹⁵:

1. neigiamas gyvenimo aplinkybių suvokimas (vidinis nepasitenkinimas ir finansinės padėties sunkumai);
2. numatoma migracijos nauda;
3. leistini migracijos barjerai (religiniai, kultūriniai skirtumai, apmokamo darbo galimybės);
4. įvykiai, kurie skatina migraciją - motyvacija, asmenybės tipas ir tarpasmeniniai ryšiai;
5. pasitikėjimas savimi (savarankiškumas).

¹¹Oxford Dictionaries. Žiūrėta 2016 11 19. Prieiga internete: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-948_lt.htm.

¹² Aldona Damulienė, „Migracijos Problema Lietuvoje ir jos įtaka šalies ekonomikai“, *Business Systems and Economics*, Vol. 3, no. 1 (2013): 108, žiūrėta 2016 11 14. https://www.mruni.eu/upload/iblock/d73/009_damuliene.pdf.

¹³Leila Simona Talani, *European Political Economy: Issues and Theories*, (London: Ashgat,2014): 235.

¹⁴Eytan Meyers, “Theories of International Immigration Policy”, 1258.

¹⁵Galina Efremova, Alina Nesterova, Tatjana Suslova and Olga Pavlova, “Constructivist Approach to the Problem of Social Psychological Adaptation of Migrants,” *Asian Social Science*, Vol. 11, no. 1 (2015): 113, žiūrėta 2016 11 19. <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ass/article/view/42927>.

Migranto sąvoka taip pat yra plati ir gali apimti keletą skirtingų migrantų tipų, tokių kaip pabėgėliai, migrantai ir ekonominiai migrantai. Vis dėlto, remiantis Europos Parlamento (toliau - EP) apibendrinimu, net jei keliauja tuo pačiu būdu, dėl savo pobūdžio jie iš esmės skiriasi, pagal tarptautinę teisę yra vertinami skirtingai, jiems taikomi skirtingi įstatymai ir apsaugos lygiai¹⁶. EP taip pat konkretizuoja šių migrantų tipų sąvokas¹⁷:

- ekonominiai migrantai - migrantai, kurie pasirenka išsikelti siekdami pagerinti ateities perspektyvas sau ir savo šeimoms, jų pagrindinis persikėlimo motyvas yra ekonominė nauda;
- nelegalūs imigrantai - trečiosios šalies piliečiai, kurie neatitinka arba nebeatitinka atvykimo sąlygų, nustatytų Europos Sąjungos (toliau - ES) teisės aktuose, ar kitų atvykimo, buvimo ar gyvenimo toje valstybėje narėje sąlygų.
- pabėgėliai - 1951 m. Jungtinių Tautų (toliau - JT) Ženevos pabėgėlių konvencija apibrėžia pabėgėlius kaip žmones, bėgančius nuo konflikto ar persekiojimo. Pabėgėliai turi išsikelti, kad išgelbėtų savo gyvybę ar išsaugotų laisvę, ir jie neturi apsaugos savo valstybėje. Pabėgėlio statusą ir teisinę apsaugą suteikia kiekviena valstybė pagal nustatytas nacionalines procedūras. Prieglobsčio prašytojas: Asmuo, kuris kreipiasi prašydamas tarptautinės apsaugos dėl persekiojimo pavojaus gimtojoje šalyje (JT Ženevos pabėgėlių konvencijos 1 - as straipsnis (2)), tačiau kurio prašymas dar nėra patvirtintas. Patvirtinus prieglobsčio prašymą, toks asmuo tampa „pabėgėliu“.

Imigraciją veikia skirtingi, įvairaus pobūdžio veiksniai, tačiau akivaizdu, kad asmuo bus linkęs migruoti, jeigu migracijos nauda viršys kaštus. Migraciją lemia dvejopi veiksniai - išstumiantys iš vietovės, kurioje asmuo tuo metu gyvena ir pritraukiantys į vietovę, kuria asmuo ketina migruoti¹⁸. Šie veiksniai gali veikti visos šalies mastu ar bendruomenės, šeimos, ar individo lygmeniu. Pasak A. Damulienės stūmos ir traukos veiksniai gali būti¹⁹:

- Ekonominiai - atlyginimų dydis, ekonominis ne/augimas, nedarbas;
- Socialiniai - kultūriniai - migracijos „mada“, tradicijos, ne/tolerancija;
- Politiniai - politinė santvarka, rinkimų rezultatai;
- Psichologiniai - gebėjimas priimti asmeninius sprendimus;
- Saugumo - dėl karinių ar kitų konfliktų, politinių ar kitų represijų;
- Geografiniai - klimato sąlygos;

¹⁶Piotr Bakowski, Ivanov Detelin and Eva-Maria Aleksandrova Poptheva, „Europos Parlamento informacijos suvestinė: Migracijos iššūkiai“, Europos Parlamento suvestinė (2016): 2, žiūrėta 2016 11 14

http://www.europarl.lt/resource/static/files/failai_internetui/migracijos-issukiai_galimi-pabegeliu-krizes-sprendimai-2016-02-09.pdf.

¹⁷Ten pat, 2.

¹⁸Aldona Damulienė, „Migracijos Problema Lietuvoje ir jos įtaka šalies ekonomikai“, 3.

¹⁹Ten pat, 3.

- Populiacijos/demografiniai ir kt.

Įvairūs autoriai tyrė faktorius, kurie nulemia gyventojų poreikį migruoti į kitą šalį. S. Castle, analizuodamas imigracijos politikos poveikį priimančiosioms šalims apibendrina faktorių grupes, veikiančias migraciją²⁰:

- faktoriai, kylantys iš migracijos proceso socialinės dinamikos - migraciją veikiantys socialiniai faktoriai - tinklinė migracija, šeima ir bendruomenė, gyvenimo ciklo migracija, migracijos industrija, palanki politika, struktūrinė priklausomybė nuo migracijos, priklausomybė iš migranto pusės, struktūrinė darbo rinkos priklausomybė nuo migracijos, priklausomybė iš valstybės pusės;
- faktoriai, kaip globalizacijos, transnacionalizmo, bei Šiaurės - Pietų valstybių bendradarbiavimo padariniai - Šiaurės valstybių dominavimas prekybos, tarptautinio bendradarbiavimo ir užsienio reikalų srityse lemia migracijos srautų pokyčius;
- faktoriai, veikiami politinių sistemų - politinės sistemos, ypač liberaliosios demokratijos šalyse, yra sudėtingos ir kupinos prieštaravimų, todėl imigracijos politika yra veikiamą ir formuojama atsižvelgiant į įvairių interesų grupių poveikį ir reikalavimus.

Suvokiant migraciją kaip veiksmą, kurio metu asmuo juda iš vienos vietos į kitą, svarbu paminėti, kad tokiu atveju migracija gali būti trejopa - **emigracija, imigracija, reemigracija**. Nors pasak P. Schmitz, tiek „imigracijos“, tiek „emigracijos“ terminai nėra iki galo atsieti ir galimi kasdienėje kalboje vartoti pakaitomis, juos galima apibrėžti, atsižvelgiant į tyrėjo požiūrį²¹. Jei migracija aptariama iš priimančiosios visuomenės pozicijos - procesas laikomas imigracija. Nėra aiškaus terminų „imigracija“ ir „migracija“ skyrimo. Didžioji dalis autorių, analizuojančių imigracijos politikos aspektus, šių terminų neatskiria ir naudoja kaip sinonimus. Dėl šios priežasties šiame darbe „imigracijos“ ir „migracijos“ terminai bus vartojami kaip sinonimai.

1.1.2. Migracijos politikos konceptualizavimas

M. Czaika ir H. de Haas apibrėžia **tarptautinę migracijos politiką** kaip - “nacionalinių valstybių įgyvendinamus įstatymus, taisykles, priemones ir praktiką, siekiant lemti imigrantų srautų kiekį, kilmę ir vidaus sudėtį”²². Pagal poveikį galima išskirti keletą migracijos politikos rūšių. **Migracijos kiekio politika** siekiama riboti, didinti arba palaikyti panašaus dydžio imigrantų srautus. **Migracijos kilmės politika** siekiama pakeisti imigrantų iš atitinkamų šalių srautus, suteikiant

²⁰Stephen Castle, “The factors that make and unmake migration policies,” *International Migration Review* 38, Vol. 38, no. 3 (2004): 854. Žiūrėta 2015 11 12. <http://europe.praguesummerschools.org/files/europe/10europe.pdf>.

²¹ Leonore Loeb Adler and Uwe Peter Gielen, *Migration: Immigration and Emigration in International Perspective*. (United States of America: Greenwood Publishing Group, 2000), 21.

²² Mathias Czaika and Hein de Haas “The Effectiveness of Immigration Policies”, 492.

lengvesnes sąlygas vieną kilmę turintiems migrantams patekti į šalį, nei kitos kilmės imigrantams. **Migracijos sudėties politika** susijusi su tikslu padidinti arba sumažinti tam tikros kategorijos migrantų. Šios politikos gali persipinti.

Valstybės imigracijos politikos modelį pasirenka atsižvelgdamos į kias priežastis. Toks pasirinkimas gali priklausyti nuo įvairių aspektų, tokių kaip valstybių ūkio vystymosi pusiausvyra, socialinio saugumo lygis, darbo rinkos balansas, etnokultūriniai interesai²³. Remiantis M. Jeršovu ir A. Sipavičiene, siekiant subalansuoti imigracijos politiką būtina atsižvelgti ir subalansuoti trejopo pobūdžio faktorius²⁴:

- demografinę situaciją, ją galima vertinti pagal gyventojų skaičiaus mažėjimo, senėjimo, mažėjančio gimstamumo, emigracijos rodiklius;
- ekonominę imigracijos naudą – įvertinti, kokie darbuotojai migrantai yra ekonomiškai naudingi ir prioritetą teikti tiems, kurie sukuria daugiausia pridėtinės vertės;
- politinį spaudimą - šis kintamasis taip pat yra susijęs su neigiama viešąją nuomone ir problemomis dėl imigrantų integracijos.

Migracijos politika apima platų klausimų spektrą, kaip pavyzdžiui, legalią ir nelegalią migraciją, laikiną ir pastovią migraciją, aukštos kvalifikacijos ir žemos kvalifikacijos darbuotojų migraciją, prieglobsčio prašytojų, pabėgėlių ir šeimos suvienijimo klausimus. Pasak J. Money, imigracijos politika dažniausiai susideda iš dviejų komponentų²⁵:

- imigrantų kontrolės;
- imigrantų integracijos.

Egzistuoja keletas prieigų, analizuojančių imigracijos kontrolės esmę: vieni skiria daug dėmesio ekonominėms imigracijos pasekmėms, kiti analizuoja pokyčius darbo rinkoje ir socialinės gerovės politikos formavime, treči daugiausia dėmesio skiria instituciniams metodams, kurie orientuoti į visuomenės nuomonės formavimą bei požiūrius, akcentuojančius valstybės nacionalinius interesus ir valstybės saugumą. Plačiau šiuos komponentus detalizavo K. Žibas ir V. Platačiūtė, teigdami, kad “imigracijos kontrolę sudaro - imigrantų atranka, jų priėmimo taisyklės, neteisėtos imigracijos kontrolė ir kt. [...], o imigrantų integracija, galima laikyti politinius sprendimus, reglamentuojančius imigrantams suteikiamas sąlygas - pvz. užimtumas ir būsto prieinamumas, galimybė siekti išsilavinimo ir kt.”²⁶.

²³ Mantas Jeršovas ir Audra Sipavičienė, „Darbo jėgos migracija: poreikis ir politika Lietuvoje. Europos migracijos tinklas,“ Tarptautinė migracijos organizacija. (Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras, 2010), 9, žiūrėta 2016 11 15. http://www.iom.lt/images/publikacijos/failai/1430206102_Darbo-jegos-migracija.pdf

²⁴Ten pat, 9.

²⁵Jeanette Money “Comparative Immigration Policy”, 2.

²⁶Karolis Žibas ir Vilija Platačiūtė „Lietuvos imigracijos politika ir trečiųjų šalių piliečių integracijos prielaidos“, 50.

Imigrantų integracijos politika - svarbi imigracijos politikos formavimo ir įgyvendinimo dalis. Galima identifikuoti įvairaus pobūdžio požiūrius į imigraciją ir atitinkamai integracijos modelius jų atžvilgiu. Europoje, didėjant imigracijos mastams, neretai taikoma „**asimiliacijos politika** – migrantai skatinami mokytis priimančiosios valstybės kalbos ir prisidėti, puoselėjant pagrindines nacionalines vertybes“²⁷. Vis dėlto, svarbu paminėti, kad imigrantų integracija - ilgas procesas, užtrunkantis ne vienerius metus, kurio veiksmingumui įvertinti reikalinga pažvelgti į vykusius procesus iš ilgalaikės perspektyvos. Kadangi šame darbe koncentruojamasi į imigracijos politikos pokyčius, atsižvelgiant į pastaraisiais metais vykstančią Europos migrantų krizę, darbe bus koncentruojamasi ties pokyčiais imigracijos politikoje imigrantų kontrolės atžvilgiu.

Diskusijose apie imigracijos politikos svarbą ir siekiant apibrėžti imigracijos politikos neveiksmingumo priežastis pasižymėjo autoriai S. Castle, M. Czaika ir Hein de Haas. Pasak M. Czaika imigracijos politika gali neveikti dėl šių priežasčių²⁸:

- Pernelyg didelis pasitikėjimas savo jėgomis - ne tik nepasiruošusios šalys patiria nesėkmę. Net ir sėkmingomis laikytos migracijos politikos gali neatitikti realios situacijos ir žlugti.
- Imigracijos politikos gali apimti per trumpą laikotarpį, planuojant remtis ribotomis, per siauromis žiniomis. Labai svarbu aprėpti visą migracijos procesą pradedant migranto judėjimu baigiant jo įsikūrimu, bendruomenės formavimu bei naujos migrantų kartos atsiradimu vėliau.
- Atsitiktinumo faktorius - imigracijos politiką gali paveikti nežinomi, nepamatuoti faktoriai, todėl būtina migracijos procesą analizuoti kaip ilgalaikį socialinį procesą su tik jam būdingais bruožais.

Pasak M. Czaika ir H. de Haas, galima išskirti tris imigracijos politikos spragas, kurios gali paaiškinti tariamą arba realų migracijos politikos žlugimą²⁹:

- diskurso spraga - neatitikimas tarp viešai formuojamų imigracijos politikos tikslų ir konkrečiai vykdomos migracijos politikos. Ribojančios arba „kietos“ diskursai apie imigraciją reiškiant susirūpinimą dėl susiklosčiusios padėties dažnai tarnauja politikų interesams ir nebūtinai reiškia, kad atsipinti realų diskursą.
- įgyvendinimo spraga - neatitikimas tarp užrašytos ir realiai įgyvendinamos migracijos politikos;
- veiksmingumo spraga - apibūdina mastą, kuriuo įgyvendinta politika turi gebėjimą paveikti migracijos srautus.

²⁷ Karolis Žibas ir Vilija Platačiūtė „Lietuvos imigracijos politika ir trečiųjų šalių piliečių integracijos prielaidos“, 154.

²⁸ Stephen Castle „The factors that make and unmake migration policies“, 853.

²⁹ Mathias Czaika and Hein de Haas „The Effectiveness of Immigration Policies“, 491.

Imigracijos politikos žlugimu galima laikyti atvejus, kuomet taikyta imigracijos politika nepasiekė savo tikslų.

Apibendrinant migracijos spampratos analizę paaiškėjo, kad migracijos teoriją galima analizuoti per keletą skirtingų teorinių prieigų, o kiekviena jų paaiškina skirtingus migracijos reiškinių aspektus bei faktorius. Migranto sąvoka taip pat yra plati ir gali apimti keletą skirtingų migrantų tipų tokių kaip - pabėgėliai, migrantai ir ekonominiai migrantai. Nors imigraciją veikia skirtingi, įvairaus pobūdžio veiksniai, tačiau akivaizdu, kad asmuo bus linkęs migruoti, jeigu migracijos nauda viršys kaštus.

Apibendrinant imigracijos politikos teorijos analizę, galima pastebėti, kad ilgą laiką imigracijos politika nebuvo laikoma esmine viešosios politikos sritimi, pasikliaujant ekonominių faktorių veiksmingumu migracijos srautams reguliuoti, šalys siekė reguliuoti imigraciją naudodamos vidinį ir išorinį reguliavimą. Migracija tapo dinamišku ir daugialypiu procesu, o imigracijos augimas valstybėse paskatino valstybes skirti daugiau dėmesio imigracijos politikos formavimui. Tarptautinė migracijos politika - nacionalinių valstybių įgyvendinami įstatymai, taisyklės, priemonės ir praktika, kurių pagalba valstybės siekia valdyti migrantų srautus, bei tipą, spręsti nelegalios imigracijos klausimus.

1.2. Realistinis požiūris

Ši teorinė prieiga yra viena dažniausiai naudojamų, tarptautinių santykių klausimams analizuoti. Realizmas vaizduoja tarptautinius santykius kaip kovos lauką dėl valdžios tarp sau naudos siekiančių valstybių. Apibendrinamas realizmo teorijų esmė R. G. Gilpin teigia, kad realizmas remiasi keturiomis pagrindinėmis prielaidomis. Pirma, valstybė yra pagrindinis arba svarbiausias veikėjas bei pagrindinis analizės vienetas. Antra, valstybė yra vertinama vientisas vienetas, kuris susiduria su išoriniu pasauliu kaip integruotas darinys. Trečia, valstybė iš esmės yra racionalus aktorius. Ir ketvirta, nacionalinio saugumo klausimai yra svarbiausi ir esminiai³⁰.

Realistai sutelkia dėmesį į esamų ar potencialių konfliktų tarp valstybių galimybę. Saugumo ir strateginiai klausimai neretai yra laikomi didžiosios politikos dalimi, o ekonominiai ir socialiniai klausimai yra vertinami kaip mažiau svarbūs ar esminiai. Nors kai kurie realistinio požiūrio šalininkai, tokie kaip R. Gilpin, pripažįsta ekonominių veiksnių svarbą tarptautinėje politikoje, vis dėlto šie veiksniai yra matomi politinės kovos tarp grupių ir tautų kontekste³¹.

³⁰Robert G. Gilpin, "The Richness of the Tradition of Political Realism," *International Organization*, Vol. 38, no. 2 (1984): 290, žiūrėta 2016 11 15. <http://n.ereserve.fiu.edu/010030727-1.pdf>.

³¹Ten pat, 291.

Analizuojant imigracijos politiką per realizmo prizmę ir akcentuojant konflikto grėsmės įtaką formuojant šią politiką reikia pripažinti, kad potencialūs konfliktai tarp valstybių, įskaitant karinius konfliktus, turėjo įtakos imigracijos politikoms. Viena vertus, jie prisidėjo prie apribojimų imigracijos politikoje didėjimo. Kita vertus, karas ir kiti konfliktai paskatino valstybes pripažinti ar net skatinti imigraciją. Pavyzdžiui, Šaltojo karo metu daugelis Vakarų demokratijų palankiai žiūrėjo į pabėgėlius iš komunistinių šalių, tokiu būdu siekdamas parodyti savo protestą Sovietų Sąjungos ideologijai.

Realizmo teorinės prieigos šalininkai didžiausią dėmesį skiria nacionaliniam saugumui ir kariniams konfliktams tyrinėti, todėl ilgą laiką imigracijos politika nebuvo populiari realizmo autorių analizės sritis. Tuo pačiu metu realizmas turėjo įtakos studijų apie užsienio politikos ir tarptautinės migracijos santykį. Buvo keliami klausimai kaip valstybės veiksmai ar neveikimas tarptautinės migracijos atžvilgiu lemia santykius tarp valstybių ir kokią įtaką santykiai tarp valstybių turi šių šalių atvykimo į šalį ir išvykimo iš jos taisyklėms. Dėmesys buvo skiriamas ir imigracijos politikos pabėgėlių atžvilgiu aiškinimui. E. Meyers teigia, kad per pastaruosius keturis dešimtmečius, užsienio politikos pasirinkimai vaidino svarbų vaidmenį nustatant, kuriems pabėgėliams bus leidžiama atvykti į valstybę, o kuriems - ne³².

Vienas svarbiausių veiksnių formuojant imigracijos politiką pasak realizmo šalininkų - **nacionaliniai valstybės interesai** ir **saugumas**. J. Money apibendrina jų svarbą cituodama A. M. Messina: „priimant politinius sprendimus dominuoja valstybė, bei jos politiniai ir makroekonominiai interesai, o ne didžiosios strategijos ar vidaus interesų grupių pozicija“. Šalies „politinė logika“ dominuoja priimant politinius sprendimus³³. Dėmesys vien tik vidaus politikai, vidaus veikėjams bei institucijoms yra kvestionuojami, laikant valstybę pagrindiniu politiniu veikėju, o imigracijos politiką - vienu iš nacionalinių interesų.

Tokie autoriai kaip M. Wiener ir C. Rudolph yra vieni iš autorių ankščiau pradėjusių imigraciją sieti su saugumu. C. Rudolph praplečia valstybės interesų apibrėžimą apimdamas tris dimensijas: karinės gynybos, ekonominio produktyvumo ir vidaus stabilumo arba visuomenės saugumo bei teigia, kad šalių didžiosios saugumo strategijos reaguoja į išorines grėsmes. Aukšto lygio tarptautinės grėsmės skatina valstybes teikti prioritetą karinės dimensijos saugumui ir siekti ekonominės gerovės, o migracijos politika tampa santykinai atvira. Išorinėms grėsmėms mažėjant,

³² Eytan Meyers, „Theories of International Immigration Policy“, 1266

³³ Jeanette Money „Comparative Immigration Policy“, 8.

socialinės gerovės klausimai vėl ima dominuoti valstybės darbotvarkėje, didžioji strategija modifikuojama, stiprinama sienų kontrolė, didesnis dėmesys skiriamas imigrantų integracijai³⁴.

J. Money apibendrina realizmo šalininkų požiūrį sprendžiant politinių pabėgėlių priėmimo klausimus. Dėl imigrantų bei jų vaikų socialinės integracijos sunkumų gali kilti tiek vidinės, tiek tarptautinės grėsmės. Priimant politinius sprendimus, nukreiptus tik į tarptautinių grėsmių sprendimą, ignoruojama esminė viešosios politikos dalis - imigrantų integracija³⁵. Taip pat saugumo klausimų akcentavimas dažniausiai pablogina, o ne pagerina imigrantų situaciją priimančiose valstybėse, o saugumo problemas vietoj išsprendimo - pagilina. Imigracijos, saugumo ir integracijos sintezė neretai yra pamirštama ar neįvertinama analizuojant imigrantų integracijos tyrimus vėliau.

Kritikų teigimu, realizmas nežymiai prisidėjo prie imigracijos politikos studijų, išskyrus imigracijos politiką pabėgėlių atžvilgiu. Taip yra dėl to, kad realizmas analizuoja saugumo aspektus, socialinius klausimus, įskaitant ir imigraciją, kaip mažiau svarbius paliekant nuošalyje. Vis dėlto, vėliau neorealistai ėmė skirti daugiau dėmesio imigracijos politikai nagrinėti, apibūdindami šią sritį kaip vertą dėmesio. Migrantai ir pabėgėliai buvo suvokiami kaip keliantys potencialias grėsmes valstybių ir režimų saugumui. Taip pat, realizmas valstybę apibrėžia kaip vientisą, racionalų veikėją. Toks požiūris negali padėti atsakyti daliai kritikų, daugiausiai ekonomistams, kodėl imigracijos politika yra neveiksminga arba iracionali. Lyginant su, pavyzdžiui, vidaus politikos teorine prieiga, kuri apibūdina imigracijos politiką kaip derybų tarp įvairių vidaus politikos veikėjų produktą ir gali paaiškinti kodėl valstybės vienu ar kitu atveju formuoja neveiksmingas viešąsias politikas. Ir trečia, realizmas sutelkia didžiąją dali dėmesio ties galia, kuri laikoma esminiu aspektu. Bet pasaulinės galios santykiai paprastai neturi tiesioginės įtakos nustatant imigracijos politiką, kuri yra laikoma valstybės suvereniteto bei vidaus politikos dalimi.

Realizmo teorinė prieiga yra tinkama pradedant diskutuoti apie imigracijos politiką. Skirtingai nei marksistinės teorijos, realizmas nepamiršta ir nesumenkina valstybės įtakos viešosios politikos formavimo procese. Valstybės siekia nacionalinių interesų, kai ima riboti darbo migraciją ir nuolatinę imigraciją ekonominių nuosmukių metu ar kai padidina darbo jėgos migracijos kvotas augant ekonomikai, teikia pirmenybę investuotojų ir aukštos kvalifikacijos darbo migrantams ir skatina imigraciją, bandant įveikti demografinių rodiklių pasikeitimus neigiama linkme. Realizmas taip pat prisideda prie imigracijos politikos pabėgėlių atžvilgiu analizės. Vis dėlto, dėl susitelkimo ties saugumo klausimais, socialinius klausimus paliekant nuošalyje imigracijos analizė vien per šią teorinę prieigą gali būti fragmentuota ir nevientisa.

³⁴ Christopher Rudolph, "Security and the Political Economy of International Migration," *American Political Science Review*, Vol. 97, no. 4 (2003): 611, žiūrėta 2016 11 20. <http://escholarship.org/uc/item/0hd2q0gt#page-9>.

³⁵ Jeanette Money "Comparative Immigration Policy", 8.

1.3. Ekonominė prieiga

Teorijos, orientuotos į saugumo analizę yra papildomos teorijų, teigiančių, kad savanoriškai imigraciją pasirinkę užsieniečiai paprastai taip pat yra ūkio subjektai, kurie gali turėti poveikį lėšų paskirstymui šalyje. Kadangi imigrantai dalyvauja priimančiosios šalies ekonominiame procese, dalis analitikų siekia apibrėžti imigracijos kontrolės politiką lemiančius veiksnius, atsižvelgiant į ekonomikos subjektų pageidavimus.

Skirtingų veikėjų požiūris priklauso nuo ekonominio poveikio, kurį daro migrantai skirtingoms priimančios šalies visuomenėje esančioms grupėms. Viena analizės perspektyva kyla iš marksistinės teorijos. Žvelgiant iš šios perspektyvos, migrantai sudaro darbo jėgos perteklių, kuris padeda drausminti vietos darbininkų klases ir įveikti kapitalistinės sistemos nuosmukius. Vis dėlto, darbo imigrantų paklausa nėra pastovi, ypač gerovės valstybėse, kuriose kapitalistai yra prižiūrimi ir kontroliuojami, o vietos darbininkai skatinami, ginami ir vertinami. Verslo įmonėms reikia darbo jėgos, kuri gali būti lengvai mobilizuota ir taip pat lengvai išformuota kai sąlygos tampa nepalankios. Kadangi pelno kaupimas nevyksta esant pastovioms sąlygoms, imigrantų darbo jėgą naudinga turėti tik tol kol ją patogiu naudoti.

1.3.1. Marksizmo pozicija

Marksizmo šalininkų teigimu imigracijos politiką formuoja ekonominiai faktoriai bei klasėmis paremtas politinis procesas³⁶. Jų požiūriu, kapitalistai importuoja darbo imigrantus norėdami sumažinti atlyginimų našta ir padidinti pelną. Imigrantai sudaro tam tikrą „atsarginį darbuotojų rezervą“, o pati imigracija yra kapitalistinio vystymosi ir tarptautinio darbo pasidalijimo dalis.

Pasak A. Silva, marksizmo prieigą sudaro keletas elementų. Pirmiausia laikomasi idėjos, kad darbo migracija yra struktūrinė kapitalizmo dalis ir yra naudinga valdančiajai kapitalistų klasei. Dėl šios priežasties kapitalistai skatina darbo migraciją tarp skirtingo ekonominio išsivystymo valstybių. Todėl manoma, kad darbo migracija su laiku augs. Antra, ekonominio ciklo ir darbo rinkos svyravimai turi įtakos imigracijai trumpuoju laikotarpiu. Vyriausybės deda pastangas sumažinti ar net sustabdyti imigracijos srautus ekonominio nuosmukio metu, siekiant išvengti nuosmukio virtimo kapitalizmo krize. Trečia, skirtingų kapitalizmo klasės segmentų požiūris į imigraciją priklauso nuo to ar jie turi kapitalo monopoliją, ar priklauso pramonės šakoms, turinčioms žemesnę pelno dalį.

³⁶ Eytan Meyers, "Theories of International Immigration Policy", 1250.

Monopolistams naudingiau kai imigracijos politika yra detalai reglamentuota, kol kiti kapitalistai įdarbina nelegalius imigrantus bei skatina imigraciją ir esant ekonomikos nuosmukiui. Nelegalius imigrantus galima išnaudoti platesniu mastu. Galiausiai, dauguma marksizmo šalininkų koncentruojasi ties kapitalistų siekiu skatinti arba riboti imigraciją nesuteikiant didesnės galios darbuotojų profsąjungoms. Kai kurie autoriai kritikuoja ir pačias profsąjungas dėl jų veiklos prieš darbo imigrantus teigdami, kad tokia veikla skaldo ir silpnina visą darbo klasę³⁷.

Pasak marksizmo šalininkų, imigracijos augimas ilgalaikėje perspektyvoje yra struktūrinė kapitalizmo dalis, todėl yra neišvengiamas. Vis dėlto E. Meyers pabrėžia, kad išsivysčiusios ekonomikos kontroliuoja darbo imigracijos lygius, įvesdamos tam tikrus ribojimus ir kvotas, o ekonomikos nuosmukio metu išsiųsdamos nepageidaujamus imigrantus iš šalies. Tokiu būdu siekiama apsisaugoti, kad nuosmukis nevirstų šalies kapitalizmo žlugimu. Skirtingai nuo klasikinių krizių tiesiogiai sukeltų dėl perprodukcijos, šiandienos krizės kyla daugiausia dėl infliacijos, kuri pati yra kapitalo pertekliaus ir finansinių veiksmų rezultatas. Bet kokių atveju krizės rezultatas yra perprodukcija, kuri veda į recesiją³⁸. Darbo imigracija yra priemonė reaguoti į kapitalizmo krizes dėl trijų priežasčių:

1. tai yra produktyvu;
2. paprasta riboti darbo imigraciją kilus recesijai, kai yra perprodukcijos pavojus;
3. dėl mažesnių sąnaudų sumažėja infliacijos augimas ekonomikos augimo laikotarpiu bei imigrantai padeda teigiamai veikti paklausos svyravimus recesijos periodu.

Imigrantų kaip darbo užmokesčio pajamas gaunančių asmenų (taigi vartotojų) pasitraukimas iš ekonomikos turi mažai įtakos bendram paklausos lygiui. Todėl gamybos pajėgumai gali būti sumažinti pasitelkiant nedidelius pokyčius ir beveik nepaveikiant pačios paklausos - taip gali būti užkirstas kelias ekonominiams svyravimams virsti kapitalizmo krize³⁹.

Analizuojant marksizmo teorijos prieigą imigracijos politikos atžvilgiu, svarbu paminėti pasaulio sistemų teoriją. Pasaulio sistemų teorijos šalininkai paaiškino tarptautinę migracijos ir pasaulio rinkos struktūros ryšį. Šis požiūris suteikia išsamų paaiškinimą apie migracijos tendencijas visame pasaulyje, tačiau skiria mažai dėmesio pačiai imigracijos politikai analizuoti. Pasaulio sistemų teorijos šalininkai, analizuojantys priimančiąsias valstybes, remiasi standartiniu marksizmo požiūriu.

³⁷Andrea Silva, "United States Immigration Policy: Three Theoretical Approaches," (2008): 75, žiūrėta 2016 11 15. <https://about.illinoisstate.edu/critique/Documents/fall2008/Andrea%20Silva%20Fall%202008.pdf>.

³⁸Eytan Meyers, "Theories of International Immigration Policy", 1251.

³⁹Ten pat, 1249.

Marksizmas yra kritikuojamas dėl kelių aspektų. Šiuos aspektus plačiau analizuoja E. Meyers straipsnyje „Theories of International Immigration Policy - A Comparative Analysis“⁴⁰. Pirma, kyla abejonių dėl migracijos augimo ilgalaikėje perspektyvoje, kaip kapitalizmo struktūrinės dalies. Nuo 1970 m. Vakarų Europos šalys sumažino darbo imigrantų įdarbinimo mastus ir neatnaujina iki šiol. Būtų galima teigti, kad Europa vis dar išgyvena ilgą recesiją, kuriai būdingas aukštas nedarbo lygis arba, kad nelegali migracija ir prieglobsčio prašytojai pakeitė tradicinę darbo jėgos migraciją į šias šalis. Bet tuomet nėra aišku kodėl kapitalistai būtų linkę atsisakyti tradicinės darbo jėgos migracijos, kuri jiems patogesnė atsižvelgiant į jų tariamą kontrolę valstybei.

Antra, marksizmo požiūris nepaaiškina imigracijos politikos skirtumų nevienodoms etninės kilmės grupėms. Pasak marksistų, valstybė skatina kuo įvairesnės rasės ir etninės sudėties imigrantų atvykimą, siekiant išplėsti darbo jėgos rezervą, supaprastinti darbo klasės formavimąsi ir sukelti rasinę įtampą tarp imigrantų ir vietinių darbininkų. Tačiau praktikoje imigracijos politika neretai diskriminuoja tam tikro rasės ar kilmės imigrantus kitoms suteikdama lengvesnes atvykimo ir įsikūrimo sąlygas. Pavyzdžiui, JAV, Australija ir Kanada siekė išvengti kinų ir japonų imigracijos XIX a., Didžioji Britanija ribojė spalvotųjų imigraciją šeštajame dešimtmetyje.

Trečia, marksizmo šalininkai skiria išskirtinį dėmesį ekonominiams motyvams, kurie negali paaiškinti imigracijos politikos pabėgėlių, kitų, ne darbo migrantų, kurie taip pat yra veikiami imigracijos politikos, atžvilgiu. Koncentravimasis ties ekonominiais motyvais, taip pat sunkina galimybę paaiškinti kaip imigracijos politiką veikia karai ir tam tikras tarptautinės ar vidaus politikos spaudimas. Pavyzdžiui, žiūrinti tik iš ekonominių aspektų sunku pasakyti kodėl įvairiose šalyse veikė apribojimai darbo imigrantams, nepaisant augančios darbo jėgos paklausos.

Darbdaviai gali būti ne vienintelė interesų grupė, siekianti paveikti politinius sprendimus. Kyla klausimas: kas gali nukentėti nuo ekonominės imigracijos? Profsąjungose gali būti priešinamasi dėl to kad tai gali pakenkti darbuotojų atlyginimams ir darbo sąlygoms. Tačiau imigracija darbo rinką gali veikti ir teigiamai. Jei dvigubos darbo rinkos hipotezė yra teisinga, imigrantų darbo jėga dažniausiai papildo darbo rinką, o ne konkuruoja su vietine darbo jėga.

1.3.2. Liberalizmo pozicija

Kita, liberalistinė, ekonominės prieigos analizės kryptis orientuojasi į vis labiau augantį darbo pasiūlos nelankstumą pažangiose pramoninėse šalyse, kylantį iš siekio vietos darbo jėgą padaryti atsparesnę rinkos pokyčiams ir darbdavių užgaidoms. Darbdaviai reaguoja į šią problemą samdydami darbuotojus, neapsaugotus darbo taisyklių ir garantijų ir taip sukurdami sukuriant segmentuotą,

⁴⁰ Ten pat, 1250.

antrinę darbo rinką. Imigrantai neretai tampa šios antrinės darbo rinkos dalimi ir užtikrina darbo pasiūlos lankstumą, užpildo vietos gyventojų apleistas darbo vietas.

Liberalizmo šalininkai teigia, kad tarptautinė ekonominė tarpusavio priklausomybė, transnacionalinės sąveikos, tarptautinių institucijų ir demokratijos plitimas gali skatinti bendradarbiavimą ir taikos plėtrą pasaulyje⁴¹. Skirtingai nuo realistų, liberalizmas reiškia, kad nevalstybiniai subjektai, tokie kaip tarptautinės organizacijos ir tarptautinės korporacijos taip pat yra svarbūs veikėjai tarptautiniuose santykiuose, o ekonominiai ir socialiniai klausimai yra ne mažiau reikšmingi nei kariniai. Kai kurios liberalizmo kryptys turėjo mažai įtakos imigracijos politikos studijoms, tačiau buvo kryptių, pavyzdžiui, institucinis neoliberalizmas ir globalizacijos teorija, turėjusių įtakos imigracijos politikos studijų plėtrai.

Remiantis neoliberaliu institucionalizmo modeliu, tarptautinės institucijos ir režimai padeda įveikti tarptautines dilemas pasitelkiant bendrus interesus ir palengvina bendradarbiavimą tarp šalių⁴². Tokiu tarptautinės organizacijos, siekiančios bendrų interesų ir valstybių sutarimo pavyzdžiu galima laikyti Europos Sąjungą, tarptautinio saugumo srityje - NATO. E. Meyers apibendrina liberalizmo teoretikų, nagrinėjusių liberalaus institucinio modelio imigracijos politikoje taikymą. Jis padarė išvadą, kad viršvalstybiniai organizmai ir tarptautiniai režimai paprastai turėjo mažą įtakos imigracijos politikoms atskirose šalyse, su daline Europos Sąjungos išimtimi. Didelės politinės sąnaudos, sunkumai padalijant iš imigracijos gaunamą naudą bei dideli atvykstančios darbo jėgos skaičiai, nereikalaujantys iš priimančiųjų šalių bendrauti su šalimis iš kurių emigruojama, lemia ribotą tarptautinių organizacijų ir režimų poveikį. Tačiau kliūčių šalinimas laisvam asmenų judėjimui Europos Sąjungoje ir bendradarbiavimo stiprinimas tarp jos valstybių narių bei dėmesio skyrimas imigracijos klausimams, leidžia plačiau taikyti šią teoriją imigracijos politikos studijose⁴³.

Mokslininkai, nagrinėjantys globalizacijos teorijas bei jos poveikį valstybei įrodinėjo, kad globalizacija tapo iššūkiu valstybės stabilumui ir suverenitetui, taip pat gebėjimui kontroliuoti ekonominius procesus, valstybės ir gerovės politiką. Tokie teiginiai turėjo įtakos tyrimams, pagrindžiantiems faktą, kad valstybės kontrolė imigracijos politikos atžvilgiu mažėja. S. Sassen analizuodama globalizacijos poveikį valstybei teigia, kad pats valstybės suverenitetas kinta, o teritoriškumas - vienas iš šiuolaikinės valstybės bruožų - yra neigiamai veikiamas ekonomikos globalizacijos. Autorė daro išvadą, kad įvairus spaudimas - įskaitant požiūrių į žmogaus teises kaitą, judėjimų už žmogaus teises atsiradimą, lobizmo įvairių etninių grupių atžvilgiu didėjimą, Europos Sąjungos institucijas, taip pat nenumatytos pasekmės dėl imigracijos ir kutų politikų ir ekonomikos

⁴¹ Eytan Meyers, "Theories of International Immigration Policy - A Comparative Analysis", 1268.

⁴² Ten pat, 1249.

⁴³ Ten pat, 1267.

internacionalizacija - apribojo valstybės suverenitetą ir sumažino šalies sprendimų priėmimo laisvę svarbiausiems imigracijos politikos klausimams spręsti⁴⁴.

Neretai esminiu pavyzdžiu šiose teorijose vėl minima Europos Sąjunga, įteisinusi laisvą darbo jėgos judėjimą bei paskatinusi žmogaus teisių režimo plėtrą valstybėse narėse, formuojant imigracijos politiką pabėgėlių atžvilgiu. Vis dėlto, ginčytinas globalistų požiūris dėl valstybės suvereniteto mažėjimo priimant migracijos politikos sprendimus. A. Silva padarė išvadą, kad valstybės sugebėjimas kontroliuoti imigraciją ne tik nesumažėjo, bet ir išaugo. Liberalios valstybės yra linkę priimti daugiau imigrantų ne dėl tarptautinio spaudimo, bet dėl spaudimo šalies viduje⁴⁵. Dar vienas šių teorijų trūkumas - didelis dėmesys ekonominiams ir socialiniams faktoriams, mažinant politinių veiksnių įtaką imigracijos politikos formavime.

Apibendrinant galima teigti, kad ekonominės prieigos šalininkai migrantus laiko ekonominiais subjektais, kurie gali turėti poveikį šalies lėšų ir gėrių paskirstymui priimančioje šalyje. Apskritai vertinant ekonominių imigrantų klausimą darbdaviai yra laikomi naudos iš imigrantų darbo jėgos gavėjais, nepriklausomai nuo to kokią naudą iš to gauna patys migrantai, nors ir pati imigrantų darbo jėgos paklausa gali skirtis priklausomai nuo darbo rinkos sąlygų. Pačių darbuotojų padėtis gali labai skirtis, priklausomai nuo oponuojančių ir remiančių imigraciją šalių pasiskirstymo. Marksizmas yra teorinė prieiga suteikianti galimybę tiksliai paaiškinti ir numatyti ekonominio ciklo ir imigracijos politikos santykį trumpojoje perspektyvoje, pasitelkus pasaulio sistemų teoriją galima numatyti ir pagrindines darbo imigrantų judėjimo kryptis. Liberalizmo teorijos, ypač globalizacijos teorija prisideda prie platesnių imigracijos priežasčių ir imigracijos politikų aiškinimo.

1.4. Konstruktyvistinė perspektyva

Šis požiūris remiasi prielaida, kad kiekvienos valstybės istorija, pilietybės koncepcijos ir tautybės koncepcijos, taip pat ginčai dėl nacionalinio identiteto, socialiniai konfliktai kylantys iš to padeda suformuoti imigracijos politiką. Lyginant su kitomis teorijomis, kurios analizuojamos šiame darbe, konstruktyvistinis požiūris mažai dėmesio skiria išoriniams veiksniams. Didelė dalis mokslininkų, analizuojančių nacionalinį identitetą bei jo poveikį viešosios politikos formavimui yra sociologijos arba politinės sociologijos krypčių atstovai. Analizuojant nacionalinį identitetą didelis dėmesys skiriamas valstybės istorijos tyrinėjimams, daugiausiai dėmesio tuo atveju skiriant vienos ar kelių šalių istorijos analizei. Pasak E. Meyers, nacionalinio identiteto prieigą daugeliu atveju galima

⁴⁴Saskia Sassen, "Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today," *Social Justice*, Vol. 23, no. 3 (1996):11, žiūrėta 2016 11 15. <http://press.princeton.edu/chapters/s8159.pdf>.

⁴⁵ Andrea Silva, "United States Immigration Policy", 65.

sieti su tarptautinių santykių konstruktyvizmo teorija, įskaitant idėjų ir identiteto aspektų tyrinėjimą, taip pat panašų apibūdinimą interesų ir valstybės savitumo, kaip konkrečių istorinių procesų produkto, atžvilgiu⁴⁶.

Imigracijos politikos analitikai dažnai **šalies identitetą** laiko vienu iš pagrindinių imigracijos politiką lemiančių veiksnių. Netgi šiuolaikinės visuomenės nėra linkusios suteikti neribotas galimybes į šalį atvykti visiems norintiems. Tokiam atsargumui didelę reikšmę turi manymas, kad esminės vertybės ir moralė, charakterizuojančios visuomenę gali būti susilpnintos atvykus individams bei grupėms, kurios tų vertybių iki šiol neišpažino.

Įvairių šalių visuomenės skirtingai toleruoja imigrantus. Didelę reikšmę turi ir tai, kokie imigrantai atvyksta į šalį, kadangi įvairios tautos teigiamai vertina skirtingas savybes, kurių pagalba atvykėliai turi daugiau ar mažiau galimybių būti priimti. Oksfordo Anglų kalbos žodyne pateikiamos dvi žodžio „identitetas“ reikšmės. Pirmiausia tai yra tapatybės sąvoka, kurios reikšmė - „tai tapatu tam“. Antra, ji yra atskirumo, išskirtinumo samprata, apibūdinanti nuoseklumą, pastovumą ir tęstinumą laike⁴⁷. Nacionalinis charakteris ar tapatybė gali būti apibrėžti per keletą faktorių:

- pagal valstybės gyventojų homogeniškumą;
- pagal pilietybės suvokimą;
- remiantis istoriniais faktoriais.

Vienas iš būdų apibūdinti šalies tapatybę yra įvertinti gyventojų homogeniškumą darant prielaidą, kad kuo labiau šalis yra etniškai homogeniška, tuo labiau tos šalies piliečiai užsieniečius sies su grėsmėmis. Taip pat tolerancijos kultūrų įvairovės laipsnis gali skirtis, atsižvelgiant į priimančios visuomenės charakterį. Etniškai homogeniška tauta su dominuojančia religija ir kuri dėl savo izoliuotumo geografinė, socialinė, ekonomine, politinė padėtimis su didesniais imigracijos srautais susidūrė netolimoje praeityje gali turėti siauresnes tolerancijos ribas, nei heterogeniška valstybė turinti ilgametę patirtį susiduriant su imigracijos kontrole bei imigrantų integracija. Palankesnę imigracijos politiką linkusios formuoti ir tos valstybės, kurių tapatybės yra formuojamos daugiau politiniais, nei etniniais kriterijais.

Nacionalinio identiteto prieigos šalininkai kelia klausimą dėl ekonomikos ir materialių veiksnių bei kultūrinių veiksnių svarbos ir įtakos imigracijos politikai. Ši prieiga pabrėžia, kad šiandienis požiūris į užsieniečius bei atvykstančius į šalį, taip pat ir valstybės politika pilietybės gavimo atžvilgiu yra veikiami istorinės patirties. Valstybės interesai, nepriklausomai nuo jų platumo ar ribotumo piliečių atžvilgiu nėra iš karto formuojami ekonominių, demografinių ar karinių sumetimų. Nors analitikai, sekantys į imigracijos politiką pažvelgti plačiau, neneigia trumpalaikio

⁴⁶ Eytan Meyers, „Theories of International Immigration Policy“, 1253.

⁴⁷ Oxford Dictionaries. Prieiga internete, žiūrėta 2016 11 21. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-948_lt.htm

ekonominių, demografinių ir saugumo veiksnių įtakos, vis dėlto sprendimai, kas yra valstybės interesas kyla iš savęs supratimo, kultūrinių normų, mąstymo bei diskusijų apie valstybingumą⁴⁸. Su laiku, veikiant pokyčiams kultūrinėje sąveikoje bei keliant klausimus apie imigracijos politiką, interesai gali kisti ir persiformuoti, tačiau šis procesas ilgai užtrunka.

Tapatybė gali būti istoriškai susiformavusi dėl tautos kolonijinės praeities, kur nacionalinė tapatybė aprėpia didesnes kolonijines ir postkolonializmo bendruomenes. Tautos per savo istoriją turėjusios kolonializmo patirties yra išvystę specialų ryšį su buvusių kolonijų bendruomenėmis. Dėl to priima didesnius imigrantų srautus iš buvusių kolonijų, nei būtų tikėtina. Tai reiškia, kad kolonijinė patirtis ir ideologijos dažnu atveju padeda formuoti liberalesnius sprendimus imigracijos klausimais. Taip konstruktyvistinis požiūris paaiškina imigracijos ir pilietybės politikų skirtumus tarp priimančiųjų šalių atsižvelgiant į jų skirtingas nacionalinės tapatybės koncepcijas bei kitas charakteristikas.

Galima išskirti tris pagrindinius šalių grupių skirstymus, atsižvelgiant į valstybių nacionalinės tapatybės koncepcijas⁴⁹:

1. Kolonijinės valstybės, turinčios liberalią imigracijos politiką ir etninės valstybės, atmetančios didelių mastu imigraciją. Skirtinga imigracijos patirtis suformuoja visuotinį požiūrį į migraciją ir etninį vientisumą ir turi įtakos migracijos politikoms skirtingose šalyse.
2. Homogeniškos arba heterogeniškos šalys. Tikėtina, kad etniškai vienalytės šalys yra mažiau linkę priimti etniškai nepanašias grupes. Tolerancijos kultūrų įvairovės laipsnis gali skirtis nuo priimančios visuomenės bendro charakterio. Labai homogeniška tauta su dominuojančia religija ir kultūra, ir kuri dėl jos izoliuotumo imigrantų srautų augimo sulaukė tik netolimoje praeityje, gali turėti mažesnę tolerancijos ribą atvykėliams nei labiau įvairialypė visuomenė, kurios tapatybė gali būti išugdyta politinių, o ne etninių kriterijų pagrindu.
3. Šalys, kurių pilietybė suteikiama pagal *jus sanguinis* principą ir tos šalys, kuriose pilietybė suteikiama pagal *jus soli* principą. Šis skirtumas susijęs su taisyklių, reglamentuojančių pilietybės suteikimą ir yra iš dalies susijęs su prieš tai buvusiomis kategorijomis. Remiantis šiuo požiūriu, pilietybės suteikimo principas padeda atspindėti valstybių interesus skirtingų etninių grupių atžvilgiu. Pavyzdžiui, Jungtinės Valstijos, kuriose vyrauja principas *jus soli* (pilietybė suteikiama pagal gimimo vietą) yra nevienalytė visuomenė priimanti didelio masto nuolatinę imigraciją. Priešingai, Japonijoje ir daugelyje Europos valstybių (pvz., Vokietijoje ir Šveicarijoje) vyrauja *jus sanguinis* principas (pilietybės suteikiama

⁴⁸ Rogers Brubaker, "Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging," *The Journal of Interdisciplinary History* 41, no. 1 (2010): 66, žiūrėta 2016 11 20. <http://www.jstor.org/stable/40785026>.

⁴⁹ Eytan Meyers, "Theories of International Immigration Policy", 1256.

atsižvelgiant į tėvystę), kuri iki šiol padėjo jiems išsaugoti savo etninį homogeniškumą ir turėjo įtakos jų sprendimui lengviau priimti laikinus darbo migrantus, nei nuolatinių nepanašios etninės kilmės imigrantų srautus.

J. Money teigimu, tapatybė gali būti apibrėžta remiantis sąvokomis apie pilietybę. Pagrindiniai pilietybės suteikimo principai, nustatyti pilietybės įstatymų, atskleidžia dominuojančią nacionalinę ideologiją, nes jie apibrėžia kas yra tauta, kas ją sudaro taip pat kuo skiriasi buvimas valstybės nariu ir tautos nariu. Jei pilietybė yra grindžiama bendra istorija ir tradicijomis, kalba, religija ar rasiniais ypatumais, tolerancija imigrantams dažniausiai yra žema⁵⁰.

Konstruktyvizmo teorinė prieiga susiduria su tam tikrais iššūkiais. Pagrindinis šios teorinės prieigos trūkumas yra jos nesugebėjimas paaiškinti kodėl įvairios šalys priima panašias imigracijos politikas tuo pačiu metu. Toks panašumas kenkia argumentui, kad imigracijos politiką kiekvienoje šalyje formuoja jos unikali istorija, socialiniai konfliktai ir nacionalinio identiteto suvokimas. Vienas iš būdų, leidžiantis paaiškinti, kodėl taip atsitinka - derinti nacionalinio identiteto metodą ir globalizacijos teoriją. Kitas paaiškinimas, atitinkantis nacionalinio identiteto požiūrį teigia, kad „priimančiosios šalys, išgyvenančios panašų tautos kūrimo proceso etapą, bus linkę įgyvendinti panašias imigracijos politikas“⁵¹.

Kitas nacionalinio identiteto požiūrio trūkumas yra jos neapibrėžtumas įvardijant socialinius konfliktus ir diskusijas, ugdančius nacionalinį identitetą. Sunku pasiekti bendrą sutarimą dėl to kurie istoriniai įvykiai yra esminiai, sukėlę socialinius konfliktus ir suformavę tam tikrą identiteto aspektą. Neaiškūs "socialinio konflikto" apibrėžimai, sudėtingas "socialinių konstrukto" apibudinimas neleidžia tiksliai ir objektyviai jų atpažinti. Tie patys socialiniai konfliktai yra dar vieno kritikuotino aspekto priežastis. Diskutuojama dėl polinkio matyti socialinius konfliktus kaip griežtesnės imigracijos kontrolės priežastį, nors gali būti ir priešingai. Tokių atvejų yra visame pasaulyje, taip pat ir Europoje. Vakarų 1968 m. Prahoje vykstant neramumams Europos šalys nebuvo linkusios riboti imigracijos, nepaisant akivaizdaus socialinio konflikto.

Apibendrinant, konstruktyvizmo teorinė prieiga suteikia galimybę įsigilinti į valstybių istoriją, kultūrą, bei kitus esminius ir unikalius aspektus, turinčius įtakos valstybių elgesiui ir imigracijos politikos formavimui. Vis dėlto pernelyg didelis dėmesys vidiniams aspektams, unikalumo akcentavimas, apibendrintos sąvokos kai neapibrėžtas socialinių konfliktų matavimas sunkina objektyvų šios teorinės prieigos taikymą.

⁵⁰ Janette Money, "Comparative Immigration Policy", 4.

⁵¹ Eytan Meyers, "Theories of International Immigration Policy", 1258.

1.5. Institucionalizmo paradigma

Institucinis požiūris - tai perspektyva, kuri vėl analizuoja valstybę kaip pagrindinį veikėją, bet taip pat orientuojasi į valstybės **vidinę sąveiką**, tiksliau **institucijų veiklą** ir **jų reikšmę**. Pasak institucionalistų, politinės institucijos gali būti savarankiškos: jos gali formuoti viešąją politiką pagal valstybės interesus ir likti nepaveikti visuomenės ar interesų grupių spaudimo. Ankstesnių kartų politiniai pasirinkimai lemia institucijų formavimą, šios institucijos formuoja tiek viešąsias politikas, tiek idėjas jaunesnėms kartoms.

Praktiškai šis požiūris apima keletą variantų, kurie skiriasi pagal autonomijos ir sanglaudos laipsnį priskiriamą valstybei. Kai kurie mokslininkai apibūdina valstybę kaip savarankišką, veikianti pagal savo interesus vienetą. Kiti teigia, kad įvairios valstybinės institucijos skatina tam tikrus visuomeninius interesus (pvz., Žemės ūkio departamentas bus linkęs rūpintis ūkininkų interesais). Mokslininkai taip pat skiriasi pagal savo požiūrį į valstybę, kaip į vientisą vienetą, dalis jų valstybę mato kaip biurokratinių institucijų, siekiančių įgyvendinti savo darbotvarkes, darinį. Institucionalistai valstybes skirsto į:

- „stiprias“, kuriose valstybės institucijos yra santykinai neveikiamos visuomenės spaudimo ir formuoja viešąją politiką pagal „nacionalinių interesus“;
- „silpnas“, kuriose visuomenės spaudimas sėkmingai skverbiasi į valstybės institucijas ir daro įtaką viešosios politikos formavimui.

Pavyzdžiui, Jungtinės Valstijos ir Didžioji Britanija yra „silpnos“ valstybės, o Japonija ir Prancūzija - „stiprios“. E. Meyers teigia, kad biurokratiškas požiūris į imigraciją Prancūzijoje prisidėjo prie imigracijos klausimo politizavimo, o JAV federalinė politinė sistema, partinės sistemos stabilumas ir pliuralistinis požiūris į teisės aktų priėmimą prisidėjo prie problemos suskaidymo ir nutolino ją nuo nacionalinės darbotvarkės didžiąją pokario laikotarpio dalį. Bet jis daro išvadą, kad, nepaisant šių skirtumų, abi šalys išlaikė gana liberalų požiūrį į imigraciją⁵².

Išsamios biurokratinės politikos formavimo analizės padeda įsigilinti į migracijos politikos formavimo procesą. Institucinis požiūris yra naudingas, siekiant atskleisti ir giliau išanalizuoti imigracijos politiką pabėgėlių ir darbo migrantų atžvilgiu, bei atskleisti požiūrius, kurie iš pirmo žvilgsnio gali likti nepastebimi. Tačiau yra keletas problemų, susijusių su institucinio požiūrio analize. Kritikuojamas valstybių skirstymas į „silpnas“ ir „stiprias“ aiškiai neapibrėžiant tiek vienos, tiek kitos esminių savybių, todėl tokio pobūdžio analizė gali tapti subjektyvi ir abejotina.

⁵² Eytan Meyers, „Theories of International Immigration Policy“, 1264.

Kyla klausimų ir dėl imigracijos politikos, pasitelkiant pati autonomiškiausią institucionalistų siūlomą požiūrį, kuomet sprendimai viešosios politikos klausimais priimami nepriklausomų institucijų. Neaiškų kokią poveikį sprendimams daro etninių grupių, nacionalistinių organizacijų, dešiniųjų partijų, kitų aktyvių interesų grupių spaudimas. Antra, institucinis požiūris orientuojasi ties politinėmis institucijomis, kurios įvairiose šalyse taip pat ir įvairiuose sektoriuose skiriasi. Todėl sunku paaiškinti tai, kad įvairios šalys priėmė panašias imigracijos politikas tuo pačiu metu. Ir trečia, dauguma institucionalistų analizuoja imigracijos politiką konkrečiose šalyse, o ne atlieka lyginamuosius tyrimus.

Institucionalizmo teorinė prieiga padeda atskleisti valstybių vidaus institucijų poveikį imigracijos politikos formavimo procese. Tiesa institucionalistai nesutaria dėl požiūrio į valstybę, kaip į vientisą vienetą, dalis jų valstybę mato kaip biurokratinių institucijų, siekiančių įgyvendinti savo darbotvarkes, darinį, o ne kaip savarankišką vienetą. Pagrindinis institucionalizmo trūkumas - savokų neapibrėžtumas, negalėjimas paaiškinti kitų, ne valstybinių institucijų ir organizacijų poveikio sprendimų formavimo procese.

* * *

Nors kiekviena teorija įnešė svarbų indėlį imigracijos politikos teorijos plėtroje, vis dėlto, visos jos yra ribotos, negalėdamos paaiškinti tam tikrų imigracijos politikos aspektų. Marksizmas negali paaiškinti nevienodo imigracijos politikos taikymo skirtingoms etninėms grupėms, taip pat galima diskutuoti su marksizmo ilgalaikėmis prognozėmis dėl nuoseklaus imigracijos augimo, kaip šalutinės kapitalizmo pasekmės. Konstruktivizmo ir institucionalizmo teorijos negali paaiškinti konkuruojančių imigracijos politikų skirtingose šalyse, neretai sudėtinga išmatuoti šių teorijų keliamus veiksnius. Liberalizmo teiginys, kad valstybės tu savarankiškumą priimti sprendimus dėl imigracijos klausimų - diskutuotinas. Galiausiai, analitikų teigimu, viršnacionalinės organizacijos bei tarptautiniai režimai turi nedidelį poveikį atskirų valstybių imigracijos politikoms, su daline Europos Sąjungos išimtimi. Realizmo paradigma per daug koncentruojasi į saugumo problematiką. Būtent dėl šių trūkumų ir imigracijos politikos kompleksiskumo, siekiant visapusiškai išanalizuoti šalies migracijos politiką, prasminga naudoti visas keturias magistro baigiamajame darbe aptartas teorines prieigas.

2. Vokietijos ir Vengrijos migracijos politikų raida 2000 - 2016 m.

Migracijos politikos klausimais ilgą laiką Vokietijos ir Vengrijos pozicijos buvo panašios. Didžiąją dalį migracijos politikos abi valstybės formavo, atsižvelgdamos į ES politiką. 2004 m.

Vengrijai įstojus į Europos Sąjungą imigracijos politikos klausimai buvo derinami formuojant ES bendrąją politiką. Neretai valstybių teisinė bazė šiais klausimais buvo derinama su ES teisine baze. Abi valstybės dėl ekonominių, politinių, geografinių priežasčių turi ilgametę patirtį migracijos srityje, suformuotas migracijos politikas, pritaikytas dideliems imigrantų srautams atvykti į valstybes ir veikiančias prieglobsčio teikimo sistemas.

Pasikeitus geopolitinei padėčiai keliose iš Europos kaimyninių valstybių, prieglobsčio prašytojų skaičius į Europos valstybes augo nuo 2008 m., o 2014 m. - 2016 m. laikotarpiu pasiekė rekordinius mastus. Nuo 2014 m. tūkstančiai pabėgėlių iš Artimųjų Rytų bei Šiaurės Afrikos pajudėjo Europos link, siekdami pasitraukti iš karo ir karinių konfliktų paveiktų teritorijų. Didžioji dalis jų į Europą pateko jūros kelių, dalis - atvyko sausuma, dažniausiai per Turkiją ir Albaniją. Daugiau nei 1 mln. tokio pobūdžio imigrantų atvyko į Europą 2015 m., 2016 m. kovo mėnesį buvo suskaičiuota dar beveik 136 tūkst. atvykusiųjų. Eurostato duomenimis, pabėgėliai dažniausiai atvyksta iš Sirijos, Afganistano, Irako, Kosovo, Albanijos, Pakistano, kitų Afrikos, Artimųjų Rytų valstybių⁵³. Su didžiausiais imigrantų srautais susiduria valstybės, prie ES išorinių sienų - Italija, Graikija, Vengrija, imigrantams atitinkamai atvykstant Centrinės Viduržemio jūros, Pietų Balkanų, Rytinės Viduržemio jūros, Vakarų Balkanų keliais (1 pav.) .

1 pav. Neteisėtų Europos Sąjungos valstybių sienų kirtimo kryptys ir skaičiai 2015 m. gruodžio - sausio mėn.

⁵³ "Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts." *BBC News* March 4, 2016, žiūrėta 2016 11 14. <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.



Šaltinis: Pateikta remiantis šaltiniu: “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts.” *BBC News* March 4, 2016. Žiūrėta 2016 11 14.
<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

Masinė migracijos į Europą banga sukėlė diskusijas imigracijos klausimais Europos Sąjungoje, išsiskyrė valstybių narių nuomonės dėl to, kaip reikėtų tvarkytis su augančiu migrantų skaičiumi. Šis nuo 2014 m. trunkantis migracijos procesas vadinamas Europos migrantų krize. Nors 2015 m. didžiausias skaičius prašymų dėl prieglobsčio suteikimo registruotas Vokietijoje, Vengrija sulaukė didžiausio prašymų skaičiaus lyginant su šalies gyventojų skaičiumi. Beveik 1, 8 tūkst. pabėgėlių teko 100 tūkst. Vengrijos gyventojų. Europos Sąjungos vidurkis tuo metu buvo 260 pabėgėlių/100 tūkst. gyventojų⁵⁴. Šios dvi valstybės yra vienos iš daugiausiai pabėgėlių prašymų dėl prieglobsčio suteikimo sulaukiančių valstybių ES.

Vokietijos ir Vengrijos atsakas į migrantų krizę skiriasi, šios abi valstybės atstovauja skirtingas pozicijas migracijos politikos atžvilgiu. Vokietija vykdo atvirą migracijos politiką, skatindama Europos valstybes vienyti, sprendžiant Europos migracijos krizės problemas. Vengrija - siekia migracijos kontrolės griežtinimo. Šioje magistro baigiamojo darbo dalyje bus tiriamos Vokietijos ir Vengrijos migracijos politikos 2010 m. - 2016 m., siekiant atskleisti abiejų valstybių pozicijas migracijos klausimais prieš prasidedant Europos Migrantų krizei ir jai prasidėjus bei

⁵⁴ “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts.” *BBC News* March 4, 2016, žiūrėta 2016 11 14.
<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

atskleisti pagrindinius abiejų valstybių pozicijų dėl imigracijos politikos klausimų panašumus ir skirtumus.

2.1. Vokietijos migracijos politika 2000 - 2016 m.

Federalinė Vokietijos Respublika yra Centrinėje Europoje, valstybė ribojasi su Lenkija ir Čekijos Respublika rytuose, Šveicarija ir Austrija pietuose, Olandija, Belgija, Liuksemburgu ir Prancūzija vakaruose ir Danija, Šiaurės ir Baltijos jūromis šiaurėje. Vokietija yra Vakarų Europoje labiausiai apgyvendinta šalis (iš viso 82 mln. gyventojų), vidutinis gyventojų tankumas - 228 gyventojų viename kv./km.⁵⁵. Po Šaltojo karo pabaigos ir Vokietijos suvienijimo 1990 m., šalies kaimynystės išlieka rami.

Dešimtmečius Vokietijos politikų pozicija ir visuomenės dialogas atspindėjo suvokimą, kad Vokietija nėra imigracijos šalis, nors ilgą šį valstybė yra viena iš dažniausių imigracijos krypčių. Po Antrojo Pasaulinio karo Vokietijos ekonomikai sparčiai augant darbo imigrantai iš Pietų Europos valstybių ėmė keltis į valstybę ieškodami įsidarbinimo galimybių. Darbo jėgos poreikis buvo užpildomas panaudojant laikinuosius imigrantus, tuo laikotarpiu vadintus “darbuotojais - svečiais” (angl. *guestworkers*). Milijonai vadinamųjų “darbuotojų - svečių”, daugiausia nekvalifikuotų darbininkų iš Italijos, Turkijos, Ispanijos, Graikijos atvyko į šalį ekonominio pakilimo metais tarp 1955 m. ir 1970 m. Imigracijos srautas stabiliai didėjo per šį laikotarpį ir išaugo iki 1 mln. atvykusiųjų 1970 m.⁵⁶. Didelė dalis šių imigrantų atvykdavo į Vokietiją laikinai, o šalies visuomenė susiformavo nuomonę apie imigraciją, kaip apie laikiną procesą.

Dėl šios priežasties ilgą laiką imigrantų integracijos klausimai nebuvo laikomi prioritetiniais, o pati Vokietija neskubėjo priimti imigracijos valstybės statuso. Didžiąją XX a. dalį ir vokiečių politikai imigrantus laikė laikiniais svečiais, ir aiškiai nurodė, kad Vokietija nebuvo imigracijos šalis. Migrantai buvo apibūdinami kaip priemonė užpildyti trumpalaikius darbo jėgos trūkumus ar kaip lankytojai, ieškantys laikino prieglobsčio iki kol režimai jų valstybėje pasikeis ir/ar nebeliks grėsmės grįžti į savo valstybes. Bet kokiu atveju, pragmatikas mąstymas apie imigrantų ir jų vaikų ilgalaikį poveikį valstybe nebuvo plačiai gvildenamas.

Migracijos politika Vokietijoje buvo tobulinama ir plėtojama nuosekliai. Daugiausiai pasikeitimų migracijos politikos reglamentavime vyko nuo 2000 m. pradžios. Per tą laikotarpį Vokietija transformavosi ir po truputį ėmė pripažinti priimančiosios valstybės statusą, priimdama

⁵⁵ “The World Fact Book: Germany,” *Central Intelligence Agency*, žiūrėta 2016 11 15. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>.

⁵⁶ Victoria Rietig and Andreas Müller, “The New Reality: Germany Adapts to Its Role as a Major Migrant Magnet,” *Migration Policy Institute* August 16, 2016. Žiūrėta 2016 11 15. <http://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet>.

tesės aktus, reglamentuojančius įvairius migracijos politikos aspektus, imigrantų integraciją ir kvalifikuotų darbo migrantų įdarbinimą. Pirmiausia buvo liberalizuotas pilietybės įstatymas, išplečiantis pilietybės suteikimo galimybes, po kelerių metų priimti teisės aktai detalizuojantys imigrantų įsikūrimą, integraciją. 2009 m. ES įteisino mėlynąją kortą (angl. Blue card) ir supaprastino kvalifikuotų darbo imigrantų iš trečiųjų šalių įsidarbinimą ES. Vokietiją įteisino šiuos pasikeitimus 2012 m. Tuo pačiu metu Vokietija suderino savo teisinę bazę su ES direktyvomis prieglobsčio suteikimo klausimais.

Iš dalies kaip atsakas į liberalizuotus migracijos ir prieglobsčio įstatymus ir iš dalies dėl augančių konfliktų Europos Sąjungos kaimynystėje, migracija į Vokietiją išaugo. Daugiau nei 1 mln. migrantų ir prieglobsčio prašytojų atvyko į Vokietiją kasmet nuo 2012 m., o 2014 m. pasiekė 1,5 mln.⁵⁷. Auganti migracija 2015 m. vėl paskatino diskusiją dėl migracijos politikos Vokietijoje. Diskusijos sutelktos į keturis svarbiausius uždavinius: prieglobsčio prašytojų srautus, imigrantų integracijos, naštos pasidalijimo tarp ES valstybių narių, santykio tarp migracijos ir visuomenės saugumo⁵⁸. Augančios visuomenės spaudimas ir viešos diskusijos, lėmė ir diskusijas dėl naujų migracijos ir prieglobsčio įstatymų kūrimo ir migracijos politikos tobulinimo 2015 m. - 2016 m.

Vokietijos elgesys, transformacija ir raida migracijos politikos srityje plačiau bus nagrinėjama, pasitelkiant teorinėje dalyje išanalizuotas keturias teorines prieigas (realizmo, ekonominę, konstruktyvizmo ir institucionalizmo), pagal kurias buvo iškelti keturi aspektai migracijos politikai nagrinėti - valstybės interesai ir saugumas, ekonominiai veiksniai ir darbo migracija, nacionalinis identitetas ir visuomenės požiūris į migraciją, valstybės institucijos ir viešasis administravimas.

2.2.1. Valstybės interesai ir saugumas

Per pastarąjį dešimtmetį, Vokietija siekia didinti savo įtaką ir užimti lyderės poziciją vadovaujant ES ekonominiuose ir politiniuose reikaluose. Vokietija aktyviai reagavo į tris pagrindinius užsienio politikos iššūkius 2015 m. vykusius Europoje - karinius konfliktus Ukrainoje, euro krizę Graikijoje ir Europos migrantų krizę - ir aktyviai pasisakė už Europos bendradarbiavimą dalinantis atsakomybę. Sprendimai ir atsakas į kiekvieną iš šių krizių buvo formuojama dalyvaujant Vokietijos lyderiams ir atsižvelgiant į jų pasirinkimus ir veiksmus arba tų veiksmų trūkumą. Europos

⁵⁷ Joseph Janning and Almut Moller, *Leading from the Centre: Germany's new role in Europe* (London: European Council of Foreign Relations, 2016): 5, žiūrėta 2016 11 17.
http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_183_-_GERMAN_LEADERSHIP2.pdf

⁵⁸ Ten pat, 4.

užsienio ryšių tarybos metinėje ataskaitoje, kuri reitinguoja šalis pagal jų įtaką Europos užsienio politikos formavime, Vokietiją pirmoje vietoje nurodė tiek 2015 m., tiek ir 2016 m.⁵⁹.

Vokietijos, interesai dominuoti Europoje atsispindi ir politinio elito retorikoje. Miuncheno saugumo konferencijoje, vykusioje 2014 m. pradžioje, Vokietijos Federacijos Prezidentas Joachim Gauck įspėjo, kad Vokietija keičiasi ir tampa „tarptautinio saugumo ir tvarkos užtikrintoja“⁶⁰. Atsižvelgiant į ribotas Amerikos galimybes, sakė jis, Vokietija bet kokių atveju turi prisiimti vis daugiau atsakomybės už savo ir savo partnerių saugumą. „Apgaudinėtume save“, sakė J. Gauck, „jei manytume, kad Vokietija yra izoliuota sala, kurios šio amžiaus netikėtumai nepasieks“. Keletas kitų šalių turi tokius glaudžius ryšius su pasauliu kaip Vokietija, todėl valstybė yra ypač pažeidžiama bet kokių „sistemos sutrikimų“. Dėl šios priežasties „neveiksmo pasekmės gali būti lygiai tokios pat rimtos, jei ne blogesnės, nei tos, kurios kiltų imantis aktyvių veiksmų“⁶¹.

Vokietijos atsakas Europos migrantų krizės atžvilgiu taip pat buvo tvirtas. 2015 m. rugpjūtį Vokietija paskelbė, jog priims visus pabėgėlius iš Sirijos, nepriklausomai nuo valstybės į kuria pabėgėliai atvyko pirmiausia, t.y. nesilaikant Dublino susitarimų. remiantis Dubline sutarta sistema, pabėgėliai turėtų siekti prieglobsčio pirmoje Europos Sąjungos valstybėje, kurią pasiekė bėgdami iš Sirijos. Dublino III reglamentas, nustato, kad pirmoji valstybė narė, į kurią atvyko prieglobsčio prašytojas, atsako už jo tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą. Tai reiškia, kad prieglobsčio prašytojas, kuris persikelia į kitą valstybę narę, turi būti grąžintas į valstybę narę prie ES išorės sienų (išskyrus atvejus, kai tos valstybės narės prieglobsčio sistemoje yra sisteminių trūkumų)⁶². Užtikrindamos Dublino taisyklių įgyvendinimą, ES valstybės narės, esančios prie išorinių sienų, atsako už prieglobsčio prašymus. Nors tuo pačiu metu valstybės susiduria su dideliu nelegalios imigracijos spaudimu. Remiantis Europos Parlamento ataskaita, Vokietija nėra linkusi siųsti prieglobsčio prašytojų į valstybę narę, į kurią pirmiausiai atvyko migrantas. Tokį elgesį valstybė grindžia galimai blogesnėmis kitose šalyse taikomomis priėmimo sąlygomis⁶³. Tokio pobūdžio Vokietijos elgesys paverčia Dublino reglamento išimtį taisykle ir taip praktiškai sustabdo visą Dublino sistemos veikimą.

⁵⁹ Ten pat, 5.

⁶⁰ Mathiew Borrowa and Oliver Gnad, “Germany Is a Great Power—It Should Act Like One,” *The National Interest* March 10, 2016, žiūrėta 2016 11 17. <http://nationalinterest.org/feature/germany-world-power%E2%80%94it-should-act-one-15455?page=2>.

⁶¹ Ten pat.

⁶² Piotr Bakowski, Ivanov Detelin and Eva-Maria Aleksandrova Poptheva, „Europos Parlamento informacijos suvestinė: Migracijos iššūkiai“, Europos Parlamento suvestinė (2016): 4, žiūrėta 2016 11 14. http://www.europarl.lt/resource/static/files/failai_internetui/migracijos-issukiai_galimi-pabegeliu-krizes-sprendimai-2016-02-09.pdf.

⁶³ Ten pat, 5.

Reaguodama į sparčiai augančius migracijos srautus, Vokietijos kanclerė A. Merkel pasisakė už aktyvius veiksmus, sprendžiant migrantų krizę. Vokietijos kanclerė kalbėjo apie „atvirų durų politiką“, reaguojant į augantį prašymų dėl prieglobsčio suteikimo prašymų skaičių. Valstybė padidino migrantų kvotas ir užsibrėžė priimti 800 tūkst. pabėgėlių per 2015 m., vėliau po 500 tūkst. kasmet⁶⁴. Tokį Vokietijos sprendimą galima pagrįsti keliomis priežastimis.

Pirma, Vokietijos pavyzdys pabėgėlių politikos atžvilgiu galėjo pagerinti šalies derybinę poziciją, sprendžiant ES reikalus. Viena vertus, Vokietijai galėjo pavykti įtikinti kitas ES valstybes nares prisijungti prie bendros ES prieglobsčio politikos režimo, kita vertus, kilus kitų valstybių pasipriešinimui, Vokietija galėjo tikėtis turėti pranašumą ateities deryboms sprendžiant Europos Sąjungos klausimus. Nepriklausomai nuo klausimų darbotvarkėje srities, Vokietija gali remtis savo atsidavimu, sprendžiant Europos politikos klausimus. Tai suteikia galimybę padidinti Vokietijos galią sprendžiant kitus Europos reikalus. Kitaip tariant, Vokietija turėjo galimybę didinti savo įtaką, rodydama savo galybę tvarkytis su tarptautiniais iššūkiais ir rodydama teigiamą pavyzdį kitoms ES valstybėms.

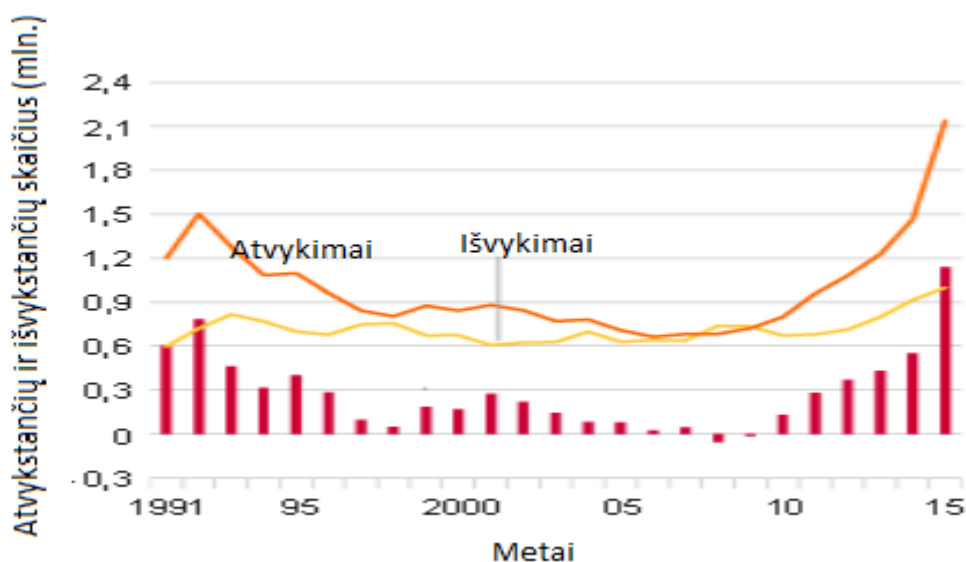
Antra, šį veiksmą galima laikyti Vokietijos siekiu užsitikrinti gerą viešųjų ryšių padėtį. Šalies įvaizdis reaguojant į paskutinius tarptautinius įvykius Ukrainoje ir taip pat kitus karinius konfliktus pasaulyje, smuko. Įtakos įvaizdžiui turėjo Eurozonos krizė. Federacinė Vokietijos Respublika buvo vaizduojama kaip hegemonas, nustatantis taupymo priemones pietinėse šalyse, pavyzdžiui, Graikijoje. Tokia kritika taptų mažiau tvari, jei Vokietija būtų vaizduojama kaip šalis, siekianti palengvinti įtampą ES, tuo pat metu skatindama humaniškumo ir žmogaus teisių apsaugos vertybes pabėgėlių, atvykstančių į Europą atžvilgiu.

Analizuojant vidaus politikos situaciją ir Vokietijos motyvus galima teigti, jot tai buvo proga šalies rinkėjams parodyti politinio elito įtaką ir administracinių struktūrų organizuotumą. Jeigu Vokietijos siūloma imigracijos politika būtų sėkminga, tai suteiktų galimybę šalies elektoratui parodyti sugebėjimą tvarkytis su tarptautinėmis krizėmis. Apie 800 tūkst. Pabėgėlių priėmimas reikalauja iš valstybės ženkliai padidinti administracinius gebėjimus trumpuoju periodu, įskaitant įvairias susijusias administracines, teisėsaugos ir infrastruktūros paslaugas. Tai reikalauja iš politikų susitelkimo ištekliams ir vyriausybės galiai mobilizuoti. Jei vyriausybei tai pavyktų, tai dar labiau padidintų rinkėjų paramą prisidėjusių politinių partijų atžvilgiu. Kitaip tariant, sėkmingai susitvarkius su pabėgėlių padėtimi, valdančiosios centro dešiniųjų Krikščionių demokratų - Krikščionių Socialinės Sąjungos populiarumas išaugtų lyginant su opozicinėmis partijomis.

⁶⁴ Timo Lochocki, "Germany's Asylum Policy: Moral Duty Meets National Interests," *The German Marshall Fund for United States* September 4, 2015, žiūrėta 2016 11 17.
<http://www.gmfus.org/blog/2015/09/04/germany%E2%80%99s-asylum-policy-moral-duty-meets-national-interests>.

Vis dėlto, vadinamoji „atvirų durų“ politika vertinama nevienareikšmiškai ir lėmė kelias neigiamas pasekmes. Po Vokietijos „atvirų durų“ politikos paskelbimo imigracijos srautai į Vokietiją išaugo. Remiantis Vokietijos statistikos departamento Destatis duomenimis, lyginant 2014 - uosius ir 2015 - uosius metus imigracija į šalį išaugo apie 49 procentus. 2015 metais į Vokietijoje suskaičiuotas 2,14 mln. imigrantų, atvykusių per metus. 46 procentai jų buvo iš kitų Europos Sąjungos šalių, 13 procentų atvyko iš valstybių nepriklausančių ES, apie 30 proc. registruotų imigrantų buvo iš Azijos, daugiausiai iš Sirijos, Afganistano ir Irako, 5 proc. atvyko iš Afrikos žemyno⁶⁵. Vokietijos Vidaus reikalų ministro teigimu, 1,1 mln. Imigrantų kirto Vokietijos sieną, siekdami prieglobsčio 2015 metais, bet paraiškas dėl prieglobsčio suteikimo pateikė mažiau nei pusė - apie 47 tūkst. imigrantų (2 pav.)⁶⁶.

2 pav. Emigracijos ir imigracijos pokyčiai Vokietijoje nuo 1991 m.



⁶⁵Vokietijos statistikos departamentas. Žiūrėta 2016 11 17.

https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2016/07/PE16_246_12421.html;jsessionid=40B65CD2E2C2503A3AEE1FAE180C97A4.cae1h

⁶⁶“Refugees lead to record German immigration: statistics Office,” *Reuters* July 14, 2016, žiūrėta 2016 11 17. <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-idUSKCN0ZU1ZD>.

Šaltinis: Pareikta remiantis Vokietijos statistikos departamentas - Distatis. Žiūrėta 2016 11 17. https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2016/07/PE16_246_12421.html;jsessionid=40B65CD2E2C2503A3AEE1FAE180C97A4.cae1h

Vokietija sulaukė didžiulių srautų pabėgėlių iš Sirijos, Irako, Pakistano ir Afganistano. Toks Vokietijos pasirinkimas sulaukė protestų šalyje ir reikalavimų, jog šalis turi užtikrinti, kad prieglobsčio sulauktų tik pabėgėliai iš Sirijos. Vis dėlto į šiuos reikalavimus atsižvelgta nebuvo. O A. Merkel nuosekliai laikosi „atvirų durų“ politikos. Didelio pasipriešinimo šalyje sulaukė ir Vokietijos siekis didinti imigrantų priėmimo kvotas nuo 2015 m. Tokia kvota, kokią Vokietija nustatė 2015 m., yra keturis kartus didesnė, lyginant su pabėgėlių atvykusių 2014 m. skaičiumi ir šešis kartus didesnė, nei priimtųjų skaičius Prancūzijoje ir Didžiojoje Britanijoje kartu sudėjus⁶⁷. Migrantų krizė paskatino ksenofobiją ir politinio populizmo populiarėjimą. Dešiniųjų pažiūrų nacionalistų partijų veikla suaktyvėjo bei įgauna didesnę įtaką ir Rytų Europos valstybėse.

Daugeliui vokiečių migrantų krizė kelia neigiamas asociacijas, nes baiminamasi kontrolės praradimo. Imigrantai atvyksta dideliais srautais, Vokietijai viešai kalbant apie palankias priėmimo sąlygas valstybė tapo vienu didžiausiu imigrantų traukos centų. Seksualinio pobūdžio išpuoliai ir smurtas Kelne ir kituose miestuose Naujųjų metų išvakarėse pakenkė Vokietijos vyriausybės įvaizdžiui ir sukėlė abejones dėl policijos sugebėjimo užtikrinti viešąją tvarką⁶⁸. Šie įvykiai kelia abejonių dėl Vokietijos sugebėjimo užtikrinti imigrantų integraciją. Tokie įvykiai kaip, migranto, kuris pasikėsino į policijos nuovadą Paryžiuje 2016 m. pradžioje, o anksčiau tą patį mėnesį buvo keturis kartus registruotas Vokietijoje su skirtingomis tapatybėmis, kaip prieglobsčio prašytojas - rodo ir pabėgėlių administravimo sistemos trūkumus⁶⁹. Vokietijos Vyriausybėje darosi sudėtinga nesusieti diskusijų dėl terorizmo su prieglobsčio suteikimo klausimais.

Dabartinė A. Merkel poziciją sunkina Vokietijos padėtį tiek šalies viduje, tiek tarptautinėje erdvėje. Sudėtinga suvaldyti pabėgėlių srautą, vis dėlto Vokietijos, tiksliau Vokietijos kanclerės A. Merkel retorikoje atsispindi požiūris, kad pabėgėlių srautas būtų buvęs suvaldytas, jei Europos Sąjungos šalys dirbtų pasidalindamos atsakomybę bei veikdamos kartu. Vokietija ir Švedija šiuo metu yra aktyviausios atvirų durų politikos šalininkės. Tačiau Vokietijos pozicija migrantų krizės atveju neužtikrina saugumo, skaldo valstybę iš vidaus ir menkina Vokietijos įtaką. Dabartinė padėtis rodo, kad je Europai nepavyks stabilizuoti padėties migrantų krizės atžvilgiu, politinis spaudimas ir

⁶⁷ Timo Lochocki, "Germany's Asylum Policy: Moral Duty Meets National Interests," *The German Marshall Fund for United States* September 4, 2015, žiūrėta 2016 11 17.

<http://www.gmfus.org/blog/2015/09/04/germany%E2%80%99s-asylum-policy-moral-duty-meets-national-interests>.

⁶⁸ Daniela Schwarzer, "Will Germany Turn on Merkel Over Immigration?" *Newsweek* January 18, 2016, žiūrėta 2016 11 17. <http://europe.newsweek.com/issue-immigration-determine-germany-turns-merkel-416365?rm=eu>.

⁶⁹ Daniela Schwarzer, "Will Germany Turn on Merkel Over Immigration?" *Newsweek* January 18, 2016, žiūrėta 2016 11 17. <http://europe.newsweek.com/issue-immigration-determine-germany-turns-merkel-416365?rm=eu>.

administracinių pajėgumų ribotumas arba privers A. Merkel keisti požiūrį, siekiant imigracijos kontrolės ir pasienio kontrolės griežtinimo arba Vokietijos kanclerės populiarumas ir įtaka mažės.

2.1.2. Ekonominiai veiksniai ir darbo migracija

Vokietija, kaip ir kitos išsivysčiusios Vakarų šalys susiduria su vis daugiau demografinių problemų. Tai daugiausia žemi gimstamumo rodikliai, mažas mirtingumas ir ilgėjanti gyvenimo trukmė. Natūralu, kad gyventojų senėjimas, lemia, jog dirbantieji vis sunkiau geba išlaikyti senėjančią visuomenę. Imigrantai dažnai laikomi vienu iš šios problemos sprendimo variantų. Nors daugelis imigrantų gyvena Vokietijoje dešimtmečius, kaip buvo minėta, imigracijos politiką, ypač integracijos klausimais, Vokietija ėmė vystyti apie 2000 m., t.y. maždaug prieš 10 metų.

Po Antrojo Pasaulinio karo viena iš valstybės greito ekonominio augimo priežasčių buvo mažesnių kaštų reikalaujanti darbo jėga - laikinieji imigrantai atvykdavę dirbti į šalies pramonės sektorių. Bet per pastaruosius 70 metų, imigrantų sudėtis Vokietijoje pasikeitė. Po Antrojo Pasaulinio karo, ekonomikos atsigavimo ir atkūrimo laikotarpiu, Vokietijos vyriausybė priėmė imigracijos politiką, orientuotą pritraukti darbo imigrantų. Tuo metu didelė dalis imigrantų atvyko iš Turkijos. Didžioji dalis Vokietijos ekonominių migrantų - nuo 1950 m. ir 1960 m. buvo atvykusieji dirbti (minėtieji "darbuotojai-svečiai") fizinius darbus ir užpildyti darbo jėgos trūkumą įvairiose pramonės ir kitose srityse, kuriose tokio pobūdžio darbuotojų labiausia trūko.

Šiandien turkų kilmės imigrantai vis dar sudaro vieną didžiausių grupių imigrantų⁷⁰. 2000 m. viduryje, Europos Sąjunga išsiplėtė ir apėmė daugiau Rytų Europos valstybių, padidinant imigrantų skaičių iš buvusio sovietinio bloko valstybių. Šiuo metu, beveik 7 iš 10 imigrantų Vokietijoje atvyko iš kitų ES valstybių narių. Lenkijos, Rumunijos ir Bulgarijos piliečiai atstovauja didžiausias imigrantų grupes. Nuo euro zonos krizės pradžios, vis daugiau darbo imigrantų atvyksta iš Graikijos, Italijos, Portugalijos ir Ispanijos⁷¹. Vis dėlto, Nors tokia laikinųjų darbuotojų politika iš pradžių pasiteisino ir padėjo Vokietijai sparčiau vystyti ekonomiką su sunkumais Vokietija susidūrė kai darbo rinkos poreikiai pasikeitė. Palaipsniui išnykstant darbo vietoms gamybos srityje šie laikini darbuotojai atsidūrė kitoje darbo rinkos pusėje - tapo bedarbiais.

Vyriausybė taip pat susiduria su sunkumais pritraukiant kvalifikuotus imigrantus ir kvalifikuotus darbuotojus, kuriems nereikia universitetinio išsilavinimo. Naujausi tyrimai rodo, kad Vokietijos kompanijos susiduria su kvalifikuotų darbuotojų trūkumu ir ateityje jų reikės daugiau nei aukštos kvalifikacijos darbuotojų. Nepaisant aplinkybių, kurios rodo, kad dabartinė sistema

⁷⁰ "Immigration Offers Germany Coasts and Benefits," *Stratfor* January 1, 2015, žiūrėta 2016 11 17. <https://www.stratfor.com/sample/analysis/immigration-offers-germany-costs-and-benefits>.

⁷¹ Ten pat.

palengvina procesą gauti leidimą gyventi pareiškėjams, turintiems universitetinius laipsnius. Tuo pačiu metu, žemos kvalifikacijos darbuotojų įsisavinimas kelia problemų⁷². Per ateinančius mėnesius ir metus, Vokietijos valdžios institucijos, sieks įteisinti papildomus apribojimus ir kontrolę ES piliečiams, kurie kreipiasi dėl valstybės išmokų. Europos Sąjungos lygmenyje Vokietija yra linkusi remti projektus, siekiančius išvengti imigrantų piktnaudžiavimo dėl socialinių išmokų turtingiausiose Europos šalyse. Vokietija taip pat taiko priemones, siekiančias riboti imigrantų iš Rytų ES valstybių narių srautus.

Be to, kaip minėta anksčiau, nuo 2008 m. Vokietija taip pat susiduria su prieglobsčio prašytojų daugėjimu. Artimuosiuose Rytuose kilusios krizės, ypač Sirijoje ir Irake, skurdas Šiaurės Afrikoje lėmė didelę imigrantų, prašančių prieglobsčio Europoje bangą. Vokietija yra daugiausia paraiškų dėl prieglobsčio suteikimo patenkinanti valstybė ES, nors daugiausiai paraiškų gaunanti valstybė yra Švedija⁷³. Eurostato duomenimis, prieglobsčio paraiškų Vokietijoje skaičius išaugo 40 procentų palyginti su 2014 metų antruoju ketvirčiu, o vidutinis imigrantų augimas Europos Sąjungoje buvo apie 22 proc.⁷⁴.

Geografinis imigrantų pasiskirstymas rodo, kad 25 m. po susijungimo, tarp buvusių Rytų ir Vakarų Vokietijos regionų egzistuoja skirtumų. Vakarų regionuose, pavyzdžiui, Hesene ir Baden-Württemberge, užsieniečių skaičius yra didesnis už nacionalinį vidurkį. Priešingai, buvusiuose komunistiniuose regionuose, tokiuose kaip Saksonija ir Tiūringija, užsieniečių skaičius yra gerokai žemesnis. Pagrindinė priežastis - Vakarų Vokietija pasižymi didesniu ekonominiu išsivystymu ir mažesniu nedarbo lygiu, nei regionai Rytų Vokietijoje⁷⁵. Toks imigrantų pasiskirstymas rodo dominuojančius jų interesus - ne saugumo, o ekonominius.

Tarptautinio Valiutos Fondo tyrimas atkreipia dėmesį į galimą postūmį Europos ekonomikai, naudojantis pabėgėlių, atvykstančių į žemyną, darbo jėgą⁷⁶. Tačiau toje pačioje ataskaitoje analizuojamos Turkijos patirtys, rodančios proceso sudėtingumą dėl didelių išlaidų imigrantų integracijos užtikrinimui. Turkija būdama Sirijos kaimynė nuo 2011 m. kovo sulaukė apie pusės viso pabėgėlių srauto, remiantis JT statistika - maždaug 2 mln. imigrantų. Tai atitinka apie 2,5 proc.

⁷² Ten pat.

⁷³ "Migration and Migrant Population Statistics," *Eurostat* May, 2016, žiūrėta 2016 11 20. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

⁷⁴ Ten pat.

⁷⁵ "Immigration Offers Germany Coasts and Benefits," *Stratfor* January 1, 2015, žiūrėta 2016 11 17. <https://www.stratfor.com/sample/analysis/immigration-offers-germany-costs-and-benefits>.

⁷⁶ ShekharAiyar, Bergljot Barkbu and Nicoletta Battini and others, *The Rugee Surge in Europe: Economic Challenges*, (IMFSTAAF Discussion Note, 2016): 15, žiūrėta 2016 11 20. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>

pačios Turkijos gyventojų populiacijos. Maždaug 8 mlrd. dolerių Turkija skyrė būsto šiems pabėgėliams statymui ir suteikimui⁷⁷.

Sudėtinga kalbėti apie pabėgėlių, kaip darbo migrantų ir darbo jėgos panaudojimą valstybėje. Migrantų krizės metu į Vokietiją atvykusių migrantų galimybėms įsitvirtinti kelia sunkumų įsidarbinimo galimybių realumas. Oficialūs duomenys rodo, mažesnę tikimybę imigrantams įsidarbinti Vokietijoje nei patiems vokiečiams⁷⁸. Užimtumo lygis yra ypač žemas imigrantėms moterims: tik pusė jų yra oficialiai įdarbintos. Nedarbo lygis tarp darbuotojų imigrantų yra beveik dvigubai didesnis, nei tarp ne imigrantų. Galiausiai imigrantai, kurie dirba, yra labiau linkę patekti į mažai apmokamas darbo vietas, pavyzdžiui, dirbant ne pilnu darbo etatu.

Situacija yra dar sunkesnė prieglobsčio prašytojams. Vokietijos teisė leidžia žmonėms, kurie kreipiasi dėl prieglobsčio įsidarbinti išgyvenus Vokietijoje metus, bet tik su imigracijos biuro patvirtinimu. Prieš išduodant leidimą dirbti, Federalinė įdarbinimo agentūra turi nuspręsti, ar Vokietijos darbuotojai taip pat turėjo teisę gauti tą patį darbą. Turint nedideles arba jokių vokiečių kalbos žinių, verčia daug prieglobsčio prašytojų likti bedarbiais arba dirbti mažai apmokamą darbą⁷⁹.

Remianti Stratfor analize, siekiant sušvelninti demografinių pokyčių poveikį, Vokietija greičiausiai sieks sušvelninti aukštos kvalifikacijos ir pusiau kvalifikuotų imigrantų įsidarbinimą šalyje, ypač tose srityse, kuriose pasireiškia kvalifikuotų darbuotojų trūkumas. Tačiau, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija neseniai perspėjo, kad nors Vokietijos imigracijos sistema tapo lankstesnė, daugelis įmonių stokoja patirties samdant užsieniečius, ir daugelis iš šių bendrovių laiko dabartines taisykles pernelyg sudėtingomis. Tai ypač sudėtingos Vokietijos mažosioms ir vidutinės įmonės, kurios sudaro Vokietijos ekonomikos pagrindą⁸⁰.

Atsižvelgiant į šiuos duomenis galima pastebėti, jog Vokietija turi ilgametę patirtį naudotis darbo imigracijos teikiama is privalumais, ne vieną dešimtmetį valstybės ekonomikos augimas buvo paremtas pigesnės imigrantų darbo jėgos panaudojimu pramonės sektoriuje. Vis dėlto, pasikeitus ekonominėms sąlygoms darbo imigrantų paklausa Vokietijoje mažėjo, o galimybės prieglobstį gavusiems pabėgėliams įsidarbinti valstybėje - ribotos. Pabėgėlių įdarbinimo vidutinio dydžio ir mažose įmonėse sudėtingas ir nepatogus, daugumai tokio pobūdžio imigrantų suteikiamos galimybės dirbti nepilnu etatu, mažai apmokamose pareigose.

⁷⁷ Steve Goldstein, "Here's the real economic impact refugees make on Europe's economy," MarketWatch January 22, 2016, žiūrėta 2016 11 21.

<http://www.marketwatch.com/story/what-the-turkish-german-experience-says-about-the-economic-impact-from-refugees-2016-01-21>.

⁷⁸ Ten pat.

⁷⁹ "Immigration Offers Germany Costs and Benefits," Stratfor January 1, 2015, žiūrėta 2016 11 17. <https://www.stratfor.com/sample/analysis/immigration-offers-germany-costs-and-benefits>.

⁸⁰ "Immigration Offers Germany Costs and Benefits," Stratfor January 1, 2015, žiūrėta 2016 11 17. <https://www.stratfor.com/sample/analysis/immigration-offers-germany-costs-and-benefits>.

2.1.3. Nacionalinis identitetas ir visuomenės požiūris į migraciją

Vokietija, jau keturis dešimtmečius yra priimančioji valstybė migrantams iš įvairių valstybių, daugiausiai siekiančių atvykti dėl ekonominių priežasčių. Tačiau vyriausybė pradėjo aktyviai reaguoti į ilgalaikio poveikio imigracijos pasekmes maždaug prieš dešimtmetį. Tai iš dalies lėmė, Vokietijos požiūris į imigraciją, kaip į laikinas reiškinį. Nuo 1990 m. vokiečių požiūris pasikeitė. Valstybė ėmė pripažinti priimančios šalies tapatybę ir ėmė siekti valdyti imigracijos poveikį visuomenei. Imigracijos politika su laiku taip pat keitėsi atsižvelgiant į susistabilizavusius imigracijos srautus. Šis perėjimas paskatino Vokietijos vyriausybės suvokimą, kad imigracijos politika turi skatinti integraciją tarp imigrantų, kurie gyvena šalyje daug metų. Imigrantai ir jų palikuonys 2009 m. duomenimis sudarė beveik penktadalį Vokietijos gyventojų, buvo tikimasi, kad skaičiai ateityje didės⁸¹.

Ilgą laiką vokiečių požiūris į imigracijos politiką, bei atvykstančiuosius į šalį išliko stabilus. 2009 m. analizuodamas visuomenės požiūrį imigracijos klausimais O. S. Abali apibendrino per 20 metų atliktas visuomenės apklausas ir pateikė keletą pasikartojančių visuomenės nuomonės aspektų⁸²:

- Imigracijos ribojimas bei reguliavimas buvo laikomi svarbiu iššūkiu, ypač tais laikotarpiais, kai imigracija ženkliai išaugdavo. Vokietijos gyventojų populiacija nuosekliai pasisakė už imigracijos kontrolės didinimą.
- Vokiečių populiacija tiki, jog imigrantai turi užsitarnauti galimybę gauti Vokietijos pilietybę.
- Bendras vokiečių požiūris į imigrantų integraciją yra prieštaringas. 2009 m. 62 proc. vokiečių manė, kad imigrantai nėra tinkamai integravęsi į šalies visuomenę, vis dėlto tuo metu imigracijos politika nebuvo laikoma prioritetine viešosios politikos sritimi, lyginant su, pavyzdžiui, nedarbo lygio ar kitų ekonominių problemų sprendimu.
- Analizuojant santykį tarp vokiečių ir imigrantų populiacijų pastebėta, kad tarpusavio ryšiai (ypač vakarų Vokietijoje) pagerėjo, vis dėlto tai nepadėjo pagerinti vokiečių požiūrio imigrantų atžvilgiu. Priešingai, tai sustiprino vokiečių nuomonę dėl bendruomenių kultūrinių skirtumų.
- Analizuojant viešąją nuomonę, buvo galima pastebėti, jog vokiečiai jaučią skirtingą socialinės atskirties laipsnį su skirtingomis imigrantų bendruomenėmis. Turkų bendruomenės buvo išskiriamos kaip vienos labiausiai kultūriškai skirtingų bendruomenių.

⁸¹ Abali, Oya S, "German Public Opinion on Immigration and Integration," (Washington, DC: Migration Policy institute, 2009): 3, žiūrėta 2016 11 20.

<http://www.migrationpolicy.org/research/german-public-opinion-immigration-and-integration>.

⁸²Ten pat, 3.

- Nuomonė, kad Vokietijoje yra apsistoję per daug imigrantų išlieka viena populiariausių, nepaisant to, kad taip galvojančių sumažėjo nuo 79 proc. 1980-aisiais iki 53 proc. 2008 -aisiais metais.
- Vokiečių visuomenė skeptiškai žiūrėjo į musulmonų imigrantų integracijos galimybes. Du trečdaliai apklaustųjų manė, jog imigruojantys iš musulmoniškų šalių sugebės priimti vokiškas vertybes.

Kalbant apie pilietybės suteikimą valstybėje, Iki 2000 m. vokiečių pilietybė buvo pagrįsta *jus sanguinis* principu. Asmuo turėjo teisę įgyti Vokietijos pilietybę, nepriklausomai nuo gimimo vietos, jei vienas iš tėvų buvo šalies pilietis. 1999 m. priimtas Pilietybės įstatymas pakeitė ankstesnius teisės aktus ir sugriežtino reikalavimus asmenims, kurie gali kreiptis dėl pilietybės. Pagal dabartinius įstatymus, siekiant gauti Vokietijos pilietybę, asmuo turi⁸³:

1. būti išgyvenęs Vokietijoje 8 metus;
2. gauti nuolatinį leidimą gyventi;
3. dirbti;
4. laikytis Vokietijos įstatymų ir neturėti teistumo;
5. išlaikyti natūralizacijos testą.

Pilietybės įstatymas apėmė ir daugiau reikalavimų dėl saugumo priemonių, kuriomis siekiama sumažinti musulmonų kilmės imigrantų skaičių valstybėje, bei apsunkinti jiems natūralizacijos galimybes.

Kilus migrantų krizei 2014 m. Vokietijos vyriausybė buvo viena aktyviausių siekiant spręsti šios krizės keliamus iššūkius bei užtikrinti humanitarškumo ir žmogaus teisių apsaugos principus. Kaip buvo minėta ankščiau Vokietija aktyviai reagavo ir užsibrėžė priimti kelis kartus didesnes imigrantų kvotas lyginant su kitomis didžiosiomis Europos Sąjungoms valstybėmis kartu sudėjus. Vis dėlto, Vokietijos visuomenės reakcija neatitiko Vyriausybės pozicijos, visuomenės nuomonė migrantų krizės bei imigrantų iš Šiaurės Afrikos ir Artimųjų Rytų atžvilgiu yra nevienareikšmiška.

Nuo 2016 m. pradžios Vokietijos socioekonominių tyrimų centras (angl. Research data center of SOEP) kiekvieną mėnesį atliko visuomenės apklausas, siekiant išsiaiškinti vokiečių požiūrį, lūkesčius ir baimes susijusias su imigracijos bei imigracijos politikos klausimais. Remiantis šių apklausų duomenimis, daugumos vokiečių lūkesčiai imigrantų atžvilgiu buvo daugiau neigiami, nei teigiami⁸⁴. Remiantis 2016 m. apklausomis didžioji dalis respondentų - 81 proc. palaikė pabėgėlių ir

⁸³Germany nationality act. Prieiga internete, žiūrėta 2016 11 20.

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/EN/Staatsangehoerigkeitsgesetz_englisch.pdf?__blob=publicationFile.

⁸⁴Jürgen Gerhards, Silke Hans, and Jürgen Schupp, "German public opinion on admitting refugees," (Berlin: DIW Economic Bulletin, 2016): 243, žiūrėta 2016 11 20.

bėgančių nuo karo neramumų priėmimą dėl to, kad pritaria tarptautinės teisės aktų laukimusi. Tačiau ta pati respondentų dauguma mano, kad Europos migrantų krizės metu atvykę prieglobsčio prašytojai turėtų būti išsiųsti atgal į gimtąsias šalis šiems kariniams konfliktams ir neramumams pasibaigus. Tik 28 proc. apklaustųjų palaiko pabėgėlių, pastoviai gyvenančių Vokietijoje pasilikimą šalyje neribotam ar visam laikui⁸⁵. Kitaip tariant visuomenės požiūris į imigraciją, ne kaip į pastovų, o laikiną procesą išlieka pastovus.

Skirtingai vokiečiai vertina ir įvairias imigrantų grupes atvykstančias į šalį. Palankiausiai vertinamos bėgančių nuo karo negandų, krikščionybę išpažįstančių migrantų atvykimas. Daugiausiai prieštarų nuomonių pasireiškia musulmonų bei darbo imigrantų atžvilgiu. Piliečiai daugiausia palaiko nuoseklų nacionalinių bei tarptautinių teisės normų įgyvendinimą. Dauguma respondentų yra įsitikinę, kad žmonės, kurie ieško prieglobsčio Vokietijoje dėl ginkluoto konflikto savo kilmės šalyje turėtų gauti papildomą apsaugą. Visuomenės parama pabėgėlių apsaugos klausimu, kaip buvo minėta buvo bent 81 proc. ir yra labai aukšta lyginant su visais kitais motyvais dėl prieglobsčio suteikimo (1 lentelė).

1 lentelė. Viešoji nuomonė (proc.) dėl skirtingų pabėgėlių grupių priėmimo į Vokietiją

Prašymų dėl prieglobsčio suteikimo priežastys	Nepitaria priėmimui	Nėra apsisprendę	Pitaria priėmimui
Pabėgėlių apsauga (remiantis ES teisės aktais)	10	8	81
Politinis persekiojimas dėl:			
Veiklos žmogaus teisių srityje	14	12	72
Darbo profesinėse sąjungose	31	20	49
Religijos (Krikščionybė)	14	14	72
Religijos (Islamas)	31	18	51
Etninės kilmės	21	15	64
Seksualinės orientacijos ²¹	27	16	57

Šaltinis: Sudaryta darbo autoriaus, remiantis Gerhards, Jurgen, Silke Hans and Jurgen Schump. "German public opinion on admitting refugee." *DIW Economic Bulletin* no. 21(2016): 243-250. Žiūrėta 2016 11 19.

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.534664.de/diw_econ_bull_2016-21-1.pdf.

Vokietijos piliečių argumentacija, atsižvelgiant į politinį persekiojimą patiriančius asmenis siejasi su valstybėje galiojančių teisės aktų įgyvendinimu. Požiūris į prieglobsčio suteikimo laikinumą taip pat siejasi su Vokietijoje įteisinta prieglobsčio suteikimo sistema. Pabėgėlio statusas skiriamas pagal 1951 m. priimtos Pabėgėlių konvencijos 16 str. - prieglobstį gavusiems asmenims iš pradžių suteikiamas leidimas gyventi šalyje 3 metus. Reaguodami į teisės aktuose numatytas normas, 55 proc., t.y. dauguma respondentų mano, kad situacijai pagerėjus imigrantų kilmės šalyse, pabėgėliai iš tiesų turėtų būti repatrijuoti. 28 proc. respondentų mano, kad prieglobstį gavusiems asmenims turėtų būti suteikta teisė pasilikti. Vienas iš šešių respondentų yra neapsisprendęs šiuo klausimu. Apie pusę šių neapsisprendusių respondentų yra linkę labiau palaikyti imigrantų repatriaciją tuo atveju, jei kilmės šalyje padėtis pagerėtų (2 lentelė).

2 lentelė. Viešoji nuomonė (proc. remiantis skale 1-10) dėl pabėgėlių teisės gyventi Vokietijoje trukmės.

	Nuomonė dėl pabėgėlių atžvilgiu			Bendras rezultatas
	Pritaria	Nėra apsisprendę	Nepritaria	
<i>Praėjus keletui metų ir pasikeitus politinei situacijai kilmės valstybėse, asmenys, kuriems buvo suteiktas pabėgėlio statusas:</i>				
Turėtų repatrijuoti (pasirinktas intervalas nuo 1 iki 5):	82	65	45	55
Neutrali nuomonė (6)	10	18	19	17
Turėtų teisę pasilikti Vokietijoje (pasirinktas intervalas nuo 7 iki 10)	9	17	35	28

Šaltinis: Sudaryta darbo autoriaus, remiantis Gerhards, Jurgen, Silke Hans and Jurgen Schump. "German public opinion on admitting refugee." *DIW Economic Bulletin* no. 21(2016): 243-250. Žiūrėta 2016 11 19.

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.534664.de/diw_econ_bull_2016-21-1.pdf.

2016 m. atliktų visuomenės analizės tyrimų rezultatai rodo, kad vokiečių požiūris dėl pabėgėlių priėmimo į šalį sutampa su galiojančiuose teisės aktuose nurodytais principais. Tai apima tiek klausimus susijusius su žmogaus teisės į apsaugą užtikrinimu bei požiūrį į prieglobsčio ir teisės gyventi šalyje suteikimą, kaip į laikiną procesą⁸⁶. Vokietijos piliečių reakcija ir demonstracijos prieš A. Merkel vykdomą „atvirų durų“ imigrantams iš Sirijos politiką patvirtina gyventojų požiūrį į pabėgėlių prieglobstį kaip į laikiną procesą, tuo pat metu siekiant užtikrinti imigracijos kontrolę darbo migrantų atžvilgiu. Tačiau visi - tiek politikai, tiek piliečiai supranta kelis esminius dalykus.

Visų pirma, nuo karo ir priespaudos bėgantiems žmonėms, kurie rizikuoja savo gyvybe, reikia padėti ir suteikti laikiną prieglobstį. Čia žodis „laikinas“ ir yra esminis. Tai reiškia tikėjimą, kad neramumams Sirijoje nurimus šie žmonės galės sugrįžti į šalis iš kurių atvyko. Vis dėl to, galima daryti prielaidą ir kad didžioji dauguma sirų į tėvynę grįžti neplanuoja ir liks Vokietijoje. Tokią prielaidą jau galima daryti ir dabar, nes tarp karo pabėgėlių didelę dalį atvykusiųjų sudaro ekonominiai migrantai, kurie migruoja dėl geresnių darbo sąlygų ir ekonominių perspektyvų Europoje ir Vokietijoje. Taip pat pagal turimus užsieniečių integravimosi rezultatus galima teigti, kad geriausiai į priimančiųjų valstybių visuomenės integruojasi europiečiai imigrantai. Imigrantams iš Azijos ir Afrikos dėl kultūrinių, religinių, socialinių skirtumų yra itin sunku tą padaryti. Tad manytina, kad toks pat sunkus integravimosi procesas laukia ir Sirijos pabėgėlių.

2.1.4. Viešasis administravimas ir institucijos

Keletas pagrindinių faktų apie Vokietijos imigracijos politiką gali padėti suprasti institucinės struktūros ir Vokietijos politinių - administracinių institucijų veikimo principus. Administracinių institucijų lyderiai taip pat valstybės tarnautojai susiduria su įvairiais reikalavimais iš visuomenės, politinių lyderių. Krizių atveju visuomenės nuomonė, politinis spaudimas gali įveikti kasdienes administracines praktikas, rutinas ir kasdienybę, vis dėlto šis poveikis priklauso ir nuo šio teoriniame pagrindime minėto valstybės administracijos „stiprumo“. „Stipriomis“ valstybėmis laikomos tokios, kuriose valstybės institucijos yra santykinai neveikiamos visuomenės spaudimo ir formuoja viešąją politiką pagal nacionalinių interesus.

Vokietijos atvejui yra būdingi palyginti silpną parlamentinę kontrolę jaučiantys ministrai, ir stiprią vidinę hierarchiją turinti politinė - administracinė sistema. Parlamentinė ministrų kontrolė Vokietijoje yra silpna, ministras turi stiprias pozicijas valdžios hierarchijoje. Tuo pačiu metu valstybės tarnautojai pasižymi dideliu lojalumu administracinės sistemos vadovui. Tai reiškia, kad atskaitomybė klausimas Vokietijos atveju yra sprendžiami už „uždarytų durų“, pačioje administracijoje

⁸⁶ Jürgen Gerhards, Silke Hans, and Jürgen Schupp, “German public opinion on admitting refugees”, 247.

per ilgus vidinius ir „tylius“ ginčus⁸⁷. Dėl tokios tvirtos ministrų pozicijos krizių atveju sudėtinga pasiekti konsensusą esminiais klausimais ypač tuo atveju, kai tam tikra politika yra primetama.

Vokietijos Federalinė Vykdomoji valdžia yra susipynęs ir sudėtingas kompetencijų tarp įvairių ministerijų ir specializuotų agentūrų tinklas. Imigracijos politika dėl savo kompleksiskumo reikalauja ir kitų ministerijų įsitraukimo. Svarbias funkcijas čia atlieka Finansų ministerija, Ūkio ministerija. O dvi ministerijos, atlieka kartinį vaidmenį imigracijos politikoje - Užsienio reikalų ministerija (vok. K. - Auswärtiges Amt - AA), kuri suteikia vizas trečiųjų šalių piliečiams ir Vidaus reikalų ministerija (Bundesministerium des Innern - BMI), kuri yra atsakinga už Vokietijos imigracijos politiką, yra vieni svarbiausių veikėjų vykdomojoje imigracijos politikoje.

Vidaus reikalų ministerija - BMI vaidina svarbiausią vaidmenį imigracijos politikos koordinavimo srityje. Ši institucija yra atsakinga už vykdomosios politikos, susijusios su imigracijos politika, formavimu. Pagrindinis ministerijos vaidmuo sprendimų priėmimo procese, remiantis ministerijų principais (Pagrindinio įstatymo 65 straipsnis) leidžia jų tarnautojams veikti kaip beveik neginčijamiems specialistams, jų konkrečių politikos klausimais. BMI, turi atskirą valdybą su 13 skyriais, susijusius su migracijos klausimais sprendimu⁸⁸. Kitas svarbus aktorius dėl imigracijos yra Užsienio reikalų ministerija - AA. Su savo misijomis užsienyje (ambasadose ir konsulatuose), ji yra viena iš didžiausių ministerijų ir yra atsakinga už vizų suteikimą ne - ES valstybių narių piliečiams. Be to, AA reguliuoja asmenų, kurie nori Vokietijoje pasilikti tam tikram laikotarpiui, įrašus⁸⁹. Ambasados veikia kaip pirminės imigracijos reguliavimo institucijos ir yra tiesiogiai integruotos į ministerijos hierarchiją. Todėl Užsienio reikalų ministras yra atsakinga už 229 Vokietijos misijas užsienyje.

Remiantis institucionalizmo teorijomis valstybių vykdomosios institucijos dėl savo specifikos turi turėti laisvės formuoti nešališką viešąją politiką, tiesiogiai neveikiamos įvairių interesų grupių jos turi galimybes užtikrinti, jog sprendimai bus priimami objektyviai. Vokietija, kaip buvo minėta pasižymi nepriklausoma valstybės tarnyba, o tam tikroje srityje dirbantys valstybės tarnautojai laikomi savo srities ekspertais. Vis dėlto, nepaisant Vokietijos ministrų pasisakymų dėl Europos migracijos krizės administravimo bei abejonių dėl Vokietijos galimybių savarankiškai susitvarkyti su didžiąją prieglobsčio prašytojų dalimi, valstybės aukščiausi vadovai laikosi tvirtos pozicijos dėl „atvirų durų“ politikos.

⁸⁷Johannes Reichsdorfer, Tom Christensen and Karsten Vrangbaek, “Accountability of immigration administration: comparing crises in Norway, Denmark and Germany,” *International Review of Administrative Sciences* Vol. 79, no. 2 (2013): 283, žiūrėta 2016 11 20. <http://ras.sagepub.com/content/79/2/271.full.pdf+html>.

⁸⁸Ten pat, 282.

⁸⁹Johannes Reichsdorfer, Tom Christensen and Karsten Vrangbaek, “Accountability of immigration administration: comparing crises in Norway, Denmark and Germany”, 282.

Nors Vokietija pastaraisiais metais vykdė atvirą imigracijos politiką ne vienas valstybės ministras viešojoje erdvėje išsakė griežtesnę poziciją migracijos politikos atžvilgiu, ne visada sutiko su šalies politinių lyderių pozicija. Vykdomojoje valdžioje buvo galima pastebėti nevienareikšmiškas pozicijas dėl kanclerės A. Merkel pozicijos imigracijos atžvilgiu. Susisiekimo ministras Alexander Dobrindt 2016 m. balandį sukritikavo „atvirų durų“ politiką ir skatino prisidėti prie sienų stiprinimo, siekiant labiau kontroliuoti migrantų srautus⁹⁰. Finansų ministras W. Shaube, kuris ne vienerius metus buvo vienas stipriausių A. Merkel politikos remėjų, taip pat reiškia susirūpinimą dėl dabartinės padėties. Finansų ministerijos duomenimis, išlaidos imigracijos politikos įgyvendinimui 2017 m. išaugs mažiausiai 2,5 mln. eurų. Bendros išlaidos kils nuo 316,9 mln. eurų 2016 metais iki 349,3 mln. eurų 2020 metais⁹¹.

Praėjus vienam mėnesiui po sprendimo taikyti „atvirų durų“ politiką Vokietijos Vidaus reikalų ministerija paskelbė, kad negali susitvarkyti su migracijos srautu. Buvo bandoma sugriežtinti pabėgėlių priėmimo taisyklės, vis dėlto, šį tikslą pasiekti sunku dėl politinių ir administracinių priežasčių. Pranešdamas apie griežtinamą sienų kontrolę, Vokietijos vidaus reikalų ministras Thomas de Maiziere kalbėjo, kad „Vokietija prisiima savo atsakomybę, tačiau imigracijos našta turi būti padalyta visiems“⁹². Oficiali Vokietijos pozicija išlieka ta pati: migrantų krizė yra Europos Sąjungos problema, kurios savarankiškai viena Europos Sąjungos valstybė spręsti neturėtų, tačiau šie pasisakymai netiesiogiai atspindi ministrų susirūpinimą dėl Vokietijos gebėjimų administruoti su migracijos krize susijusius iššūkius šalyje.

Iššūkius susitvarkyti su imigracijos srautais bei prieglobsčio sistemos administravimo iššūkius geriausiai atspindi Vokietijos Federalinio migracijos ir pabėgėlių biuro (vok. k. - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - BAMF) veikla. BAMF yra atsakingas už prieglobsčio procedūros valdymą, integracijos skatinimą, migracijos tyrimus, pabėgėlių priėmimo ir jų savanoriško grįžimo į kilmės valstybės valdymą⁹³. BAMF 2015 metais išreiškė susirūpinimą dėl augančių imigrantų skaičiaus, abejones dėl administracinių pajėgumų susitvarkyti su gaunamų paraiškų skaičiumi⁹⁴. Ši

⁹⁰ Nick Gutteridge, “End this migrant madness now, Merkel!” Fuming German MP demands Police are sent to border,” *Sunday Express* April 4, 2016 žiūrėta 2016 11 20.

<http://www.express.co.uk/news/world/658173/EU-migrant-crisis-Angela-Merkel-Germany-refugees-police-border>

⁹¹ Ten pat.

⁹² “Migration crisis tests Germany’s interior minister de Maizière,” *Financial Times* September 21, 2015, žiūrėta 2016 11 20. <https://www.ft.com/content/91aacc58-6076-11e5-a28b-50226830d644>.

⁹³ Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) official website. Prieiga internete, žiūrėta 2016 11 20. <http://www.ifa.de/en/culture-and-foreign-policy/organisations/organisations/federal-office-for-migration-and-refugees-bamf.html>.

⁹⁴ “Migration, Asylum and Refugees in Germany: Understanding the Data,” *International Organization for Migration* January 22, 2016, žiūrėta 2016 11 20.

<http://www.iom.int/news/migration-asylum-and-refugees-germany-understanding-data>.

institucija Vokietijos žiniasklaidoje buvo vadinama Vokietijos “neveiksmo imigracijos atžvilgiu” pavyzdžiu.

Tiesa, 2016 m. BAMF vadovo F. J. Weise teigimu, lyginant su 2014 m. laikotarpiu BAMF pagerino savo veiklą: darbuotojų skaičius nuo 2,3 tūkst. 2015 metų pradžioje padidėjo iki 8 tūkst. buvo atidaryta dešimtys naujų biurų. Institucijos administravimo kokybė taip pat pagerėjo: iki 2016-ųjų rugpjūčio BAMF priėmė per 330 tūkst. sprendimų dėl pabėgėlių (146 proc. daugiau nei tuo pačiu laikotarpiu pernai). Tiesa, sprendimo laukiančių pareiškimų pagausėjo daugiau kaip puse milijono. Kitaip negu planavo, BAMF nesugebės jų išnagrinėti iki metų pabaigos. Agentūros darbuotojai aiškina, kad tokį vėlavimą lemia senesni sudėtingi atvejai. Dėl jų procesas ir dabar vidutiniškai trunka ilgiau nei pusmetį⁹⁵.

Vokietijos institucijų gebėjimas susitvarkyti su imigracijos prašymų srautais ir atvykusiais prašyti prieglobsčio yra nevienareikšmiškas. Nors viešai valstybė tvirtai laikosi pozicijos, kad prieglobstis turėtų būti suteiktas visiems to prašantiems, ne vienos ministerijos vadovas išreiškė susirūpinimą Vokietijos gebėjimu savarankiškai susitvarkyti su iššūkiu ir pabrėžė visos Europos įsitraukimo svarbą. Tiesiogiai su Migracijos krize susiduriantis BAMF atspindi dabartinius valstybės administracinius gebėjimus bei rodo, kad šie gebėjimai nėra pakankami susitvarkyti su neribojamais imigracijos srautais.

* * *

Pastarųjų metų Vokietijos veiksmai imigracijos politikos formavimo atžvilgiu atskleidė šalies interesus dominuoti ES krizių sprendimuose, gerinti avo įvaizdį tarptautinėje erdvėje ir vidaus politikoje. Tačiau tokia pozicija neužtikrina saugumo ir skaldo valstybę iš vidaus. Pabėgėliai galėtų tapti išeitimi Vokietijos ekonominiams iššūkiams spręsti, tačiau mažosios ir vidutinės Vokietijos įmonės nėra linkusios įdarbinti imigrantų dėl proceso sudėtingumo. Pati Vokietijos visuomenė pasisako už teisės aktų įgyvendinimą, žmogaus teisių užtikrinimą ir pagalbą pabėgėliams. Tačiau visuomenė skeptiškai žiūri į musulmonų integracijos galimybes ir laiko prieglobsčio suteikimą laikinu procesu. Nuo 2014m. valstybės institucijos reiškia susirūpinimą dėl migrantų krizės kaštų ir keliamų iššūkių administruojant prieglobsčio suteikimo procesą. Galima daryti išvadą, kad šalies politikų ir visuomenės tarpe nėra sutarimo dėl A. Merkel propaguojamos „atvirų durų“ politikos, kuri taip pat nesiderina su Vokietijos saugumo, tapatybiniais ir ekonominiais interesais.

2.2. Vengrijos imigracijos politika 2000 - 2016 m.

⁹⁵ “Vokietija po metų pabėgėliams užplūdus.” *Lietuvos Žinios* Rugsėjo 07, 2016. Žiūrėta 2016 11 20. <http://lzinios.lt/lzinios/Pasaulis/vokietija-po-metu-pabegeliams-uzpludus/228944>.

Vengrija – valstybė vidurio Europoje, besiribojanti su Austrija, Slovakija, Ukraina, Rumunija, Serbija, Kroatija ir Slovėnija. Šiuolaikinės Vengrija yra etniškai labai homogeniška šalis, kurioje užsienio šalių piliečiai sudaro mažiau nei 2% gyventojų. 2015 m. Vengrijoje gyveno 9,8 mln. gyventojų. 2011 m. gyventojų surašymas rodo, kad maždaug 700 tūkst. asmenų, laikė save kitų etninių grupių dalimi arba naudojo gimtąją kalbą, o ne vengrų⁹⁶. Trečiųjų šalių piliečių, kurie gyvena Vengrijoje skaičius yra gana mažas, o imigracija iš ne ES valstybių - minimali.

Pasak Nacionalinės statistikos tarnybos, 2014 m. ilgą laiką Vengrijoje gyvenančių užsieniečių skaičius buvo 140 tūkst. Didžiausią trečiųjų šalių piliečių grupę sudarė kinų (12,7 tūkst.) ir ukrainiečių (8,3 tūkst.) tautybės imigrantai. JAV ir Serbijos piliečių skaičius siekė tarp 3 - 4 tūkst. 4 tūkst. imigrantų buvo iš Afrikos žemyno, o 500 užsieniečių buvo iš Australijos ir Okeanijos. Dauguma imigrantų buvo ES piliečiai, iš kurių rumunų (31 tūkst.), vokiečių (18 tūkst.) ir slovakų (8 tūkst.) tautybės imigrantai suformavo didžiausią grupes⁹⁷.

Kaip dauguma kitų Europos šalių per savo istoriją Vengrija buvo ir siunčiančiąja ir priimančiąja šalimi bėgantiems nuo karo ir kitokio pobūdžio neramumų. Vienas iš ryškių atvejų Vengrijos istorijoje - nepavykusi revoliucija 1956 m., kuri paskatino didelius vengrų srautus emigruoti, siekiant saugumo ir geresnių gyvenimo sąlygų. Buvo laikotarpių, kai Vengrija pati suteikė politinį prieglobstį – priimdama lenkų pabėgėlius Antrojo Pasaulinio karo metu ar graikų pabėgėlius, vykstant neramumams Šaltojo karo laikotarpiu.

Vis dėlto istoriškai Vengrija visuomet buvo tranzitinė valstybė pabėgėliams, vykstantiems į Vakarų šalis ir migracijos politika šiuo klausimu nebuvo laikoma viena esminių sričių šalies suverenitetui užtikrinti. Vykstant karui Jugoslavijoje, Vengrija suteikė prieglobstį tūkstančiams karo pabėgėlių⁹⁸. Nors dauguma bėgančiųjų šalyje apsistojo laikinai ir nesukėlė didelės finansinės naštos, Vengrija turėjo sukurti funkcionuojančią prieglobsčio priėmimo sistemą, apimant institucijas, personalą taip pat ir teisinę bazę. Svarbu paminėti, kad šaliai siekiant tapti Europos Sąjungos dalimi ir įgyvendinti reikiamus stojimo kriterijus, ji buvo suderinta su Europos Sąjungos teisine baze bei Amsterdamo sutartimi, kuri tuo metu reglamentavo Bendrąją Europos Prieglobsčio Suteikimo Sistemą.

Nuo įstojimo į Europos Sąjungą Vengrija buvo laikoma maža valstybe, siekiančia integralumo. Europos migrantų krizės kontekste Vengrijos poziciją ryškiai išsiskyrė iš kitų ES valstybių. Vengrijos vyriausybė, 2010 m. suformuota FIDESZ ir krikščionių demokratų liaudies

⁹⁶ Navy Boldizar, "Hungary's hypocritical migration policy," *The Green Political Foundation* May 29, 2015, žiūrėta 2016 11 20. <https://www.boell.de/en/2015/05/29/hungarys-hypocritical-migration-policy>.

⁹⁷ Ten pat.

⁹⁸ Gabor Veto, "National interests in the European asylum policy - Hungary in the European migrant crisis: Persistent Objector or Agenda-setter?" (Budapest: Hungarian Academy of Sciences, 2016): 5, žiūrėta 2016 11 20. <http://uaces.org/documents/papers/1640/veto.pdf>.

(toliau - KDNP) partijų, prieštaravo daugumai ES valstybių, sprendžiant karo pabėgėlių ir prieglobsčio prašytojų iš Šiaurės Afrikos ir Artimųjų Rytų priėmimo klausimus. Vengrija atstovavo pozicijai, skatinančiai nacionalinį saugumą ir stabilumo užtikrinimą, ignoruodama žmogaus teisių problemas bei humanitariškas vertybes. Išsakydama tokią poziciją, Vengrijos vyriausybė metė iššūkį Vokietijai, kuri dominuoja krizės valdymo procese, ir ragina Europos Sąjungos valstybes nares iš naujo įvertinti Europos prieglobsčio politikos gaires.

Vengrijos elgesys, transformacija ir raida migracijos politikos srityje plačiau bus nagrinėjama, pasitelkiant teorinėje dalyje išanalizuotas keturias teorines prieigas (realizmo, ekonominę, konstruktyvizmo ir institucionalizmo), pagal kurias buvo iškelti keturi aspektai imigracijos politikai nagrinėti - valstybės interesai ir saugumas, ekonominiai veiksniai ir darbo imigracija, nacionalinis identitetas ir visuomenės požiūris į imigraciją, valstybės institucijos ir viešasis administravimas.

2.2.1. Valstybės interesai ir saugumas

Nuo įstojimo į ES 2004 m. Vengrijos požiūris į imigracijos politikos formavimą akcentuojant nacionalinius interesus ir saugumą kito. Stodama į ES Vengrija modifikavo savo nacionalinę saugumo strategiją. Viena iš priežasčių buvo – siekimas pritaikyti strategiją šalies veikimui Europos Sąjungos kontekste. Svarbiausiu interesu šioje strategijoje nurodytas – Bendrosios užsienio ir saugumo politikos (toliau - BUSP) efektyvumo didinimas ir bendros Europos saugumo ir gynybos politikos (toliau - ESGP) stiprinimas. Tuo pačiu buvo akcentuojama tolesnio Europos Sąjungos integracijos proceso svarba, lygių teisių ir solidarumo principo užtikrinimas tarp valstybių narių⁹⁹. Šioje strategijoje narystė Europos Sąjungoje buvo pabrėžiama kaip vienas svarbiausių Vengrijos pranašumų. Iš šių tikslų akivaizdu, jog Vengrija siekė tapti Europos Sąjungos dalimi, o nacionaliniai šalies saugumo interesai buvo glaudžiai siejami ir derinami su Europos Sąjungos interesais.

Tokio požiūrio Vengrija laikėsi ilgą laiką. Svarbu paminėti, jog Vengrija įstojo į Europos Sąjungą neturėdama galimybės visiškai nedalyvauti bendroje ES Prieglobsčio suteikimo politikoje, skirtingai nuo Didžiosios Britanijos, Airijos ir Danijos¹⁰⁰. Vis dėlto, tuo metu vienas iš svarbiausių Vengrijos siekių buvo kuo greičiau tapti Šengeno zonos dalimi, bei užtikrinti savo piliečiams laisvo judėjimo ES teisę. Tuometinėje perspektyvoje migracijos politika ir su migracija susiję klausimai atrodė ne tokie aktualūs.

Vengrija buvo viena iš valstybių labai greitai susidūrusi su 2014 m. prasidėjusia migrantų krize. 2014 m. pabaigoje dešimtys tūkstančių Kosovo piliečių nelegaliai kirtu Vengrijos – Serbijos

⁹⁹ Mickael Baun and Dan Marek. *The New Member States and the European Union – Foreign Policy and Europeanization*, (London: Routledge, 2013): 42.

¹⁰⁰ Ten pat, 43.

sieną, tikėdamiesi pasiekti Vakarų valstybes, pirmiausia Vokietiją ir įgiję pabėgėlio statusą įsikurti Vakarų šalyse. Didžioji dauguma šių prašymų nebuvo patvirtinti. Nors prieglobsčio prašytojai iš kitų valstybių dideliais srautais kirto Vengrijos kaip tranzitinės šalies sieną, migrantų iš Kosovo skaičius mažėjo, o valstybės prieglobsčio priėmimo sistemai pavyko atlaikyti didelius imigrantų srautus.

Imigracijos krizės pradžioje Vengrija nepalaikė Vokietijos „atvirų durų“ politikos taip pat nesutiko su Vokietijos raginimu pasidalinti atsakomybę, sprendžiant Europos migrantų krizę, ir priimti tam tikrą prieglobsčio prašytojų kvotą savo šalyje. Tačiau nepaisydama neigiamo visuomenės požiūrio ir pasipriešinimo, Vengrija laikėsi ES valstybių susitarimų ir Dubline sutartų taisyklių dėl prieglobsčio suteikimo. Vengrija siekė užtikrinti, kad prieglobsčio siekiantys imigrantai, kirtę Vengrijos sieną būtų užregistruoti šalyje ir neleido šiems kirsti Vengrijos sienos bei judėti Vokietijos ir kitų vakarų valstybių link. Šie veiksmai sulaukė imigrantų nepasitenkinimo. Vokietijos pozicija priimti pabėgėlius iš Sirijos ir suteikti prieglobstį nepriklausomai nuo pirminės atvykimo valstybės Europoje, rugsėjo 4 dieną lėmė masinį Budapešto Keleti stotyje buvusių pabėgėlių žygį link Austrijos sienos¹⁰¹. Šis įvykis vienas pirmųjų atspindėjo prieglobsčio prašytojų masiškumą ir tapo lūžiu kai Vengrijos vyriausybė nustojo stabdyti pabėgėlių keliavimą link Vakarų bei ėmė aktyviai siekti griežtinti imigracijos kontrolę.

Šiuo metu, nacionalinio saugumo klausimas yra vienas iš esminių Vengrijos retorikoje dėl migrantų krizės klausimų sprendimo. Po teroristų atakos Prancūzijoje 2015 metais Charlie Hebdo redakcijoje šalies Ministras Pirmininkas V. Orban išreiškė susirūpinimą dėl musulmonų kilmės emigrantų atvykimo į Europos Sąjungą¹⁰². Nors V. Orban pozicija buvo ne kartą kritikuojama tarptautiniu mastu, terorizmo bei ISIS atakų grėsmė Europos Sąjungoje išaugo grupuotei paskelbus apie narių atvykimą į Europą siekiant pabėgėlių statuso ir planuojant vykdyti terorizmo atakas. Svarbu paminėti, jog dalis teroro akto išpuolio Prancūzijoje, Paryžiuje 2015 metais atvyko keliaudami Balkanų keliu, kuris eina per Vengrijos teritoriją¹⁰³.

Dabartinė Vengrijos imigracijos politika atspindi valstybės siekį sumažinti prieglobsčio prašytojų galimybes gauti prieglobstį bei riboti jų patekimą į Europos Sąjungą. Tokį elgesį galima paaiškinti siekiu valstybės saugumą laikyti didesniu prioritetu, nei žmogaus teisių užtikrinimą, suteikiant prieglobstį ir pagalbą bėgantiems iš karinių konfliktų paveiktų zonų. Remiantis J. Money, valstybė negali atsisakyti savo suvereniteto ir atverti savo sienų visiems, kadangi tai keltų grėsmę

¹⁰¹ Laura Smith-Spark, "European migrant crisis: A country-by-country glance" CNN September 5, 2015, žiūrėta 2016 11 20. <http://edition.cnn.com/2015/09/04/europe/migrant-crisis-country-by-country/>

¹⁰² Csaba Toth, "Orban: Liberal immigration policies are to blame for Charlie Hebdo attack," Budapest Beacon January 9, 2016, žiūrėta 2016 11 21. <http://budapestbeacon.com/public-policy/orban-liberal-immigration-policies-are-to-blame-for-charlie-hebdo-attack/17781>.

¹⁰³ Ten pat.

valstybės saugumui ir stabilumui¹⁰⁴. Panaši retorika atspindi ir V. Orban pozicijoje migracijos krizės atžvilgiu. Diskutuojant dėl prieglobsčio suteikimo bei žmogaus teisių užtikrinimo svarbos, būtina neužmiršti, valstybės suvereniteto ir saugumo užtikrinimo reikalingumo.

2.2.2. Ekonominiai veiksniai ir darbo migracija

Būdama maža valstybė Vengrija nėra dažna kryptis darbo imigrantams, dažniau tai tipinė tranzitinė valstybė tiems, kurie siekia patekti į Vakarų valstybes, dažniausiai ES nares. Imigrantai į šią šalį dažniausiai atvyksta iš kaimyninių valstybių ir dažnai yra etniniai vengrai, puikiai mokantys vengrų kalbą. Dėl šių priežasčių imigracija nebuvo reikšminga problema, lemianti socialinius konfliktus ar procesas skatinęs ekonominį augimą. Remiantis ES duomenimis, Vengrija nėra sukūrusi programų orientuotų į darbo migracijos klausimus. Valstybė neturi ir nacionalinės strategijos dėl darbo migracijos, bet Vengrijos 2009 m. - 2014 m. strategijoje yra apibrėžti tam tikri su darbo imigracija susiję aspektai.

Vengrijos piliečių darbo jėgos migracija po įstojimo į Europos Sąjungą išaugo, to pasekmė - Vengrijai pamažu ima trūkti darbuotojų tam tikrose ekonomikos sektoriuose. Todėl siekiant užpildyti trūkumą šalis turės ieškoti būdų kaip pritraukti imigrantus iš kitų valstybių. Pagal konsultacinės agentūros „Manpower Group“, daugiau nei 50 proc. Vengrijos įmonių susiduria su sunkumais užpildant darbo vietas, ypač informacinių technologijų ir sveikatos priežiūros srityje. Šalis taip pat trūksta kvalifikuotų darbininkų pramonės srityje¹⁰⁵.

Nors pastaruoju metu minima retai, Vengrijos migracijos strategija, priimta 2013 m. pabrėžia, kad valstybėje turėtų egzistuoti nacionalinės darbo rinkos apsauga. Tačiau taip pat, minėtoje strategijoje yra nustatytas tikslas pritraukti išsilavinusius imigrantus.

Teoriškai prieglobsčio prašytojai šiuo metų masiškai atvykstantys į ES, galėtų tapti darbo migrantais ir padėti Vengrijai užpildyti trūkstamas spragas darbo rinkoje. Pasak Vengrijos policijos, maždaug 392 tūkst. prieglobsčio prašytojų atvyko į Vengriją 2015 m., ir dažniausiai praleido keletą dienų prieš išvykstant. Lyginant su prieglobsčio prašytojų skaičiumi, patenkintų prašymų skaičius keliasdešimt kartų mažesnis. Per metus, 146 žmonėms buvo suteiktas pabėgėlio statusas ir 356 asmenys gavo papildomą apsaugą Vengrijoje, o daugiau nei 152 tūkst. asmenų procedūros buvo nutrauktos dėl pareiškėjų dingimo - akivaizdu, jog didžioji šių migrantų dalis išvyko labiau išsivysčiusių valstybių link. Duomenų registravimo metu apie 37 tūkst. atvejų vis dar buvo

¹⁰⁴ Jeanette Money “Comparative Immigration Policy”, 8.

¹⁰⁵ “Migration, Asylum and Refugees in Germany: Understanding the Data,” *International Organization for Migration* January 22, 2016, žiūrėta 2016 11 20.

<http://www.iom.int/news/migration-asylum-and-refugees-germany-understanding-data>.

sprendžiami, nuo 2015 m. gruodžio 31 d. (dauguma jų vėliau taip pat nutraukti)¹⁰⁶. Remiantis prieglobsčio prašytojų elgesiu galima daryti išvadą, jog šio imigrantai ieško palankių ekonominių sąlygų įsidarbinti Europos valstybėse.

Vis dėlto, sprendžiant iš teisinės bazės, reglamentuojančios darbo imigracijos esminius aspektus, bei Vengrijos patirties trūkumo plėtojant darbo imigrantų iš trečiųjų šalių potencialą akivaizdu, jog tokio pobūdžio imigrantams įsidarbinimo galimybės nėra palankios. Padėti sunkina ir Vengrijos politinio elito skeptiškas požiūris imigrantų kvotų iš Artimųjų Rytų bei Šiaurės Afrikos, ypač išpažįstančių kitą tikėjimą, priėmimą į valstybę. Vengrijos Ministro Pirmininko teigimu vieno migranto išlaikymas Vengrijos vyriausybei kainuotų apie 380 svarų per mėnesį, t.y. dvigubai daugiau, nei minimalus darbo užmokestis, kurį šiuo metu gali gauti vengrai¹⁰⁷. Toks požiūris į migrantus taip pat gali mažinti ir pačių atvykstančiųjų motyvaciją ieškoti išdarbinimo galimybių ir pasilikti šalyje.

2.2.3. Nacionalinis identitetas ir visuomenės požiūris į migraciją

V. Orban neretai mini, kad atstovauja Vengrijos viešajai nuomonei ir siekia imigracijos politikos griežtinimo daugiausiai dėl to, jog to nori ir pati Vengrijos visuomenė. Vengrijos atveju, neretai viešojoje erdvėje teigiama, kad ribojanti politika nelegalių migrantų atžvilgiu yra daugiausiai pagrįsta visuomenės interesų pagrindu. V. Orban keletą kartų savo viešuose pasisakymuose pabrėžė, kad Vengrija - yra atvira ir draugiška šalis - tačiau nesiels priimti neriboto skaičiaus prieglobsčio prašytojų iš įvairių kultūrų, nes tai keltų grėsmę Vengrijos vertybių - pilietybės, krikščionybės ir laisvės - išlikimui¹⁰⁸.

Vis dėlto, pirmiausia atsižvelgdama į saugumo problemas Vengrija ėmė kelti klausimus apie imigracijos politikos svarbą ir atnaujinimus. Atsižvelgdami į neigiamą visuomenės požiūrį imigracijos atžvilgiu, 2015 m. šalies vyriausybė organizavo viešą diskusiją imigracijos klausimams aptarti ir spręsti. 2015 m. gegužį Vyriausybė piliečiams išsiuntė klausimyną. Jo tikslas - kiekvieno suaugusio piliečio paklausti nuomonės dėl migracijos klausimų. Ši akcija vadinama „nacionaline konsultacija“¹⁰⁹. Šias konsultacijas lydėjo kita kampanija, kuri pabrėžė Vengrijos nacionalinių interesų svarbą. Remiantis šiomis konsultacijomis buvo formuojama Vyriausybės pozicija, svarbu

¹⁰⁶ Gabor Veto, "National interests in the European asylum policy - Hungary in the European migrant crisis", 9.

¹⁰⁷ Agnes Kegl, "‘No connection with reality’ EU blasted over £211K fine for EACH migrant Hungary refuses," *Sunday Express* July 12, 2016, žiūrėta 2016 11 20.

<http://www.express.co.uk/news/world/688682/Hungary-PM-Viktor-Orban-Brussels-European-Union-migrants-referendum-mandatory-quotas>.

¹⁰⁸ "Refugees threaten Europe's Christian roots, says Hungary's Orban." *Reuters* September 3, 2016, žiūrėta 2016 11 20. <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-orban-idUSKCN0R30J220150903>.

¹⁰⁹ Navy Boldizar, "Hungary's hypocritical migration policy," *The Green Political Foundation* May 29, 2015, žiūrėta 2016 11 20. <https://www.boell.de/en/2015/05/29/hungarys-hypocritical-migration-policy>.

paminėti jog 1 iš 10 vengrų dalyvavo diskusijose ir išsakė savo nuomonę¹¹⁰. Vis dėlto, ši nacionalinė apklausa vertintina nevienareikšmiškai.

Ši iniciatyva sulaukė profesionalių imigracijos studijų srities mokslininkų pasipriešinimo, nes klausimai painioja prieglobsčio teikimo ir teisėtos migracijos sampratas. Klausimynas papildytas laišku, kuriame teigiama „ekonominiai migrantai kerta sieną nelegaliai ir apsimeta pabėgėliais, iš tiesų jie siekia darbo ir socialinės paslaugų“. Klausimyne migracija susieta su terorizmu, teigiant, kad „ES migracijos politika neapsaugo nuo terorizmo pavojaus, todėl reikalingas naujas požiūris“, ir klausiant, ar atsakovas sutinka. Vieno iš klausimų pavyzdys: „Ar jūs sutinkate su Vengrijos vyriausybe, kur teigia, kad Vengrijos šeimos ir vaikai gimiantys ateityje turėtų būti remiami pirmiau, nei imigrantai“¹¹¹. Kaip atsakas į šį klausimyną - keturiasdešimt migracijos teoriją tyrinėję mokslininkai, pasirašė protesto laišką teigdami, kad šie klausimai „neturi jokio profesinio ar moralinio pagrindo“¹¹².

2015 m. rugsėjį vykdyta tyrimų agentūros Publicus apklausa rodo, kad Vengrijos vyriausybė nesugebėjo įtikinti gyventojus apie užtvaro tarp Vengrijos ir Serbijos naudingumą. 56% apklaustieji teigė, kad tvora buvo visiškai nenaudinga, 22% manė, kad tai buvo gana nenaudingas sprendimas. 2015 m. liepą paklausti ar būdami Vengrijos vyriausybės vietoje būtų pasirinkę priimti sprendimą statyti užtvaram, 56% būtų tokio sprendimo nerėmę, 34% palaikė Vyriausybės sprendimą. Rugsėjį užtvaro statymo fakto nepalaikė mažiau respondentų - 50%, o Vyriausybę palaikančiųjų skaičius išaugo iki 40%. Kitaip tariant, nors didžioji dalis respondentų mano, kad užtvaram tarp Vengrijos ir Serbijos neužtikrino savo funkcijos iki galo, jos reikalingumą palaiko vis daugiau apklaustųjų. Publicus taip pat buvo analizavo respondentų požiūrį į pabėgėlius (3 lentelė).

3 lentelė. *Vengrijos visuomenės požiūris į prašančius suteikti prieglobstį (proc.).*

	Pritaria teiginiui	Nepritaria teiginiui
Vengrijos piliečių pareiga padėti pabėgėliams	64	30
Su pabėgėliais turėtų būti elgiamasi humaniškiau	52	38

¹¹⁰ Gabor Veto, "National interests in the European asylum policy - Hungary in the European migrant crisis", 7.

¹¹¹ Navy Boldizar, "Hungary's hypocritical migration policy," *The Green Political Foundation* May 29, 2015, žiūrėta 2016 11 20. <https://www.boell.de/en/2015/05/29/hungarys-hypocritical-migration-policy>.

¹¹² Migration, Asylum and Refugees in Germany: Understanding the Data," *International Organization for Migration* January 22, 2016, žiūrėta 2016 11 20.

<http://www.iom.int/news/migration-asylum-and-refugees-germany-understanding-data>.

Vengrija, pagal savo galimybes, turėtų priimti pabėgėlių	37	55
Per daug pabėgėlių atvyksta į Europa, o ES nesugebės susitvarkyti su jų srautu	87	9
Jei reikės, Vengrijos piliečiai turi ginti savo sienas pasitelkiant jėgą	41	42

Šaltinis: Sudaryta darbo autoriaus, remiantis: „Migration Issues in Hungary“ International Organisation for Migration. Žiūrėta 2016 11 19. <http://www.iom.hu/migration-issues-hungary>.

Apklaustos rezultatai rodo, jog vengrai pasisako už pagalbą pabėgėliams, tačiau nėra linkę prisiimti atsakomybės padėti tokio pobūdžio imigrantams savo šalyje.

Svarbu paminėti ir 2016 m. Vengrijos vyriausybės organizuoto referendumo rezultatus. 2016 m. spalio mėnesį Vengrijoje buvo organizuojamas referendumas dėl pabėgėlių priėmimo ir ES bendrosios pabėgėlių politikos įgyvendinimo. Remiantis ES siūlymu, Vengrija turėtų priimti 1294 prieglobsčio prašytojus¹¹³. Tačiau Vengrija ginčija šį nurodymą Europos Teisingumo Teisme ir atsisako jį vykdyti¹¹⁴. Organizuotame referendume buvo pateikiamas klausimas: „Ar norėtumėte, kad Europos Sąjunga turėtų teisę privaloma tvarka perkelti asmenis, kurie nėra Vengrijos piliečiai, į Vengriją be Nacionalinės asamblėjos (parlamento) pritarimo?“. Virš 98 proc. Balsavusiųjų atsakė neigiamai ir remdami vyriausybės poziciją dėl pabėgėlių kvotų įgyvendinimo.¹¹⁵. Tiesa svarbu paminėti ir tai, jog dalyvavimo aktyvumas referendume buvo tik 44 proc., todėl pritrūkus rinkėjų referendumas laikomas neįvykusiu.

Remiantis visuomenės apklausomis ir referendumo rezultatais, galima daryti išvada, jog vengrų nuomonė imigrantų atžvilgiu nėra vienareikšmiška. Nors didelė dalis respondentų linkę pasisakyti teigiamai dėl pagalbos bėgantiems iš karo ir karinių konfliktų paliestų regionų Artimuosiuose Rytuose, vis dėlto Vengrijos gyventojai nėra linkę prisiimti atsakomybės už pagalbą pabėgėliams. Tai galima paaiškinti ir ilgamete tranzitinės valstybės patirtimi: ilgą laiką susidūrusi su

¹¹³„Pabėgėlių krizė. Europos Komisija veikia ryžtingai,“ *Europos Komisija* Rugsėjo 9, 2015, žiūrėta 2016 11 19. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_lt.htm.

¹¹⁴„Pritrūkus rinkėjų, Vengrijos referendumas dėl pabėgėlių laikomas neįvykusiu,“ *Delfi* Spalio 2, 2016, žiūrėta 2016 11 20. <http://www.delfi.lt/news/daily/world/pritrukus-rinkeju-vengrijos-referendumas-del-pabegeliu-laikomas-neivykusiu.d?id=72451900>

¹¹⁵Ten pat.

imigracija, kaip su laikinu procesu, Vengrijos visuomenė nėra linkusi Vengrijos laikyti priimančiąja valstybe.

2.2.4. Viešasis administravimas ir institucijos

Vienas įtakingiausių šiandienos Vengrijos politikų - vykdomosios valdžios vadovas, Vengrijos Ministras Pirmininkas - V. Orban. Vengrija - parlamentinė respublika, o valstybės Ministras Pirmininkas - vyriausybės vadovas, užtikrinantis valstybės politinę kryptį. Pastaraisiais metais, sprendžiant migracijos politikos klausimus Vengrijos Vyriausybė aktyviai dalyvavo tiek vidaus politikoje, skatindama įstatymų pasikeitimus ir visuomenės įsitraukimą į problemą, tiek tarptautinėje politikoje, aktyviai diskutuodama ES lygmenyje dėl imigracijos politikos problemų sprendimo, bei imigracijos kontrolės ES griežtinimo.

Vengrija neturėjo bendro dokumento dėl migracijos politikos ir migrantų integracijos, iki 2013 metų. Atsižvelgiant į ES Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo atsiradimą, bei kitus ES reglamentavimo pokyčius prieglobsčio teikimo srityje, Vengrijos vyriausybė pradėjo ruošti naują migracijos strategiją, ir 2013 m. dokumentas buvo patvirtintas. Šis dokumentas rengtas nuolatinės migracijos kontekste bei orientavosi į su šiuo procesu susijusius ekonominius aspektus. Migracijos politika buvo siejama su ekonominių tikslų įgyvendinimu bei akcentavo išsilavinusių imigrantų pritraukimo svarbą dėl ekonominių ir demografinių priežasčių. Po sąrašo priemonių, kurios galėtų padėti pritraukti investuotojus, mažos ir didelės kvalifikacijos darbuotojus, taip pat studentus ir mokslininkus, minima, kad tokia atvira imigracijos politika pagerins Vengrijos įvaizdį¹¹⁶.

Iš dalies pakeistas Pilietybės įstatymas nustatantis supaprastintą natūralizacijos tvarką vengrų kilmės asmenims įsigaliojo 2011 m. Remiantis šiuo įstatymu suteikiama galimybė gauti pilną pilietybę visiems asmenims, kurie gali įrodyti etninę vengrų kilmę ir/arba kai vienas iš protėvių gyveno Vengrijos teritorijose. 2010 m. Iš viso apie 6 tūkst. asmenų gavo Vengrijos pilietybę, o nuo 2011 m. sausio iki 2012 m. kovo buvo pateikti 230 tūkst. natūralizacijos prašymų ir 130 tūkst. žmonių - daugiausia iš Rumunijos - buvo suteikta Vengrijos pilietybė¹¹⁷.

Trečiųjų šalių piliečiams prieiga prie pilietybės sudėtingesnė, o suteikimo tvarka - ilga ir griežta. Formaliai jie gali įgyti pilietybę per 8 metus. Gavus leidimą nuolat gyventi šalyje, įstatymas taip pat reikalauja ne mažiau kaip 3 metų išgyventi šalyje, todėl visas procesas paprastai trunka iki 11

¹¹⁶ Navy Boldizar, "Hungary's hypocritical migration policy," *The Green Political Foundation* May 29, 2015, žiūrėta 2016 11 20. <https://www.boell.de/en/2015/05/29/hungarys-hypocritical-migration-policy>.

¹¹⁷ Ilona Moricz, "An overview of the migration policies and trends - Hungary," *MigrationOnline* February 13, 2011, žiūrėta 2016 11 20. <http://migrationonline.cz/en/an-overview-of-the-migration-policies-and-trends-hungary><http://migrationonline.cz/en/an-overview-of-the-migration-policies-and-trends-hungary>

metų. Susituokus su Vengrijos piliečiais būtina išgyventi 3 metus santuokoje ir dar 3 metus būti išgyvenus šalyje¹¹⁸. Paprastų pareiškėjų atveju problema yra ta, kad prašymai gali būti atmesti be motyvų ir jie neturi teisės šio atmetimo apskūsti. Administracinė procedūra susideda iš vieno lygio, dėl kurio yra tik vienas skundas teismui. Tai sumažina galimybę ištaisyti bet kokią valdžios klaidų tikimybę¹¹⁹.

Kritikuojama ir Vengrijos prieglobsčio priėmimo sistema. Neigiamų atsiliepimų dėl šios sistemos padaugėjo nuo 2010 m. Tais metais Vengrijoje įgyvendinti teisiniai pokyčiai Prieglobsčio Akte ir Akte dėl užsieniečių atvykimo ir įsikūrimo šalyje, kurių metu buvo pakeista nelydimų nepilnamečių priėmimo sistema¹²⁰. Tokie nepilnamečiai buvo įkurdinami vaikų apsaugos centruose, įrengtuose prie pabėgėlių priėmimo centrų. Remiantis Jungtinių tautų pabėgėlių agentūros (toliau - UNHCR) 2012 m. ataskaita, Vengrija buvo viena iš trijų ES šalių (su Graikija ir Malta) kur dauguma sulaikytų prieglobsčio prašytojų, neteisėtai kirtusių sieną, būdavo suimami¹²¹. 2012 m. lapkričio 20 d. Vengrijoje įvyko protestas, jo metu daugiau nei šimtas pabėgėlių vykdė demonstracijas Budapešte reikalaudami valstybinių institucijų užtikrinti jų teises į būstą, sveikatos priežiūrą, mokymąsi Vengrų kalbos ir priimti integracijos politiką panašią kaip ir kitose ES šalyse¹²². Kaip tarptautinės ir vidaus kritikos rezultatas, Prieglobsčio aktas buvo iš dalies pakeistas, apribojant aplinkybes, kuriomis prieglobsčio prašytojai gali būti sulaikomi. Iš dalies pakeistas jis įsigaliojo 2013 metų sausio 1 d.

Vyriausybės teigimu, Vengrijos prieglobsčio suteikimo sistemai pavyko susitvarkyti, registruojant imigrantus bei laikantis nustatytos tvarkos. Vis dėlto, motyvuodamas didėjančiu imigrantų skaičiumi bei bijodamas, kad nepavyks su jais susitvarkyti 2015 m. V. Orban paskelbė apie Vengrijos ketinimą statyti užtvarus ties Vengrijos – Serbijos siena. Nors šis ketinimas sulaukė plačios valstybės vadovų, tarptautinių organizacijų bei žiniasklaidos kritikos – šis užtvaras baigtas statyti tų pačių metų rugpjūčio mėnesį. 2015 m. rugsėjo 15 dieną baigus užtvaro statymo darbus, dauguma kelių kirsti Vengrijos – Serbijos sieną buvo uždaryti. Tą pačią dieną buvo priimti ir teisės aktai, reglamentuojantys migracijos politiką, daugiausia prieglobsčio priėmimo srityje, siekiant sugriežtinti

¹¹⁸ “How to become Hungarian national.” *JustLanded*, žiūrėta 2016 11 20.

<https://www.justlanded.com/english/Hungary/Hungary-Guide/Visas-Permits/Citizenship>.

¹¹⁹ Ilona Moricz, “An overview of the migration policies and trends - Hungary,” *MigrationOnline* February 13, 2011, žiūrėta 2016 11 20.

<http://migrationonline.cz/en/an-overview-of-the-migration-policies-and-trends-hungary><http://migrationonline.cz/en/an-overview-of-the-migration-policies-and-trends-hungary>

¹²⁰ Ten pat.

¹²¹ Ten pat.

¹²² Ilona Moricz, “An overview of the migration policies and trends - Hungary,” *MigrationOnline* February 13, 2011, žiūrėta 2016 11 20.

<http://migrationonline.cz/en/an-overview-of-the-migration-policies-and-trends-hungary><http://migrationonline.cz/en/an-overview-of-the-migration-policies-and-trends-hungary>

migrantų patekimą į Vengrijos teritoriją, ribojant galimybes patekti į šalį bei nustatant, jog visi bandantys gadinti dviejų valstybių sieną skiriančią užtvartą, bus deportuojami iš šalies¹²³.

Vienas iš kitų instrumentų, padedantis Vengrijai sumažinti imigrantų srautą – Serbijos kaip saugios valstybės, galinčios priimti pabėgėlius statusas. Remiantis ES Prieglobsčio suteikimo direktyva, kiekviena valstybė narė turi galimybę nurodyti valstybių, saugių suteikti prieglobstį bėgantiems, sąrašą¹²⁴. Nors prieglobsčio prašytojų paraiškos šalyje yra svarstomos, ši priemonė valstybėms suteikia pakankamai laisvės atmesti paraiškas išvengiant žmogaus teisių pažeidimų bei humanitarizmo principo nesilaikymo.

Šiuo metu galiojanti Vengrijos migracijos politika turi tris pagrindines funkcijas¹²⁵:

1. ji palaiko laisvą judėjimą ES viduje ir yra priėmusi Šengeno teisės aktus;
2. įgyvendina griežtą ir nepalankią politiką trečiųjų šalių ir ne vengrų kilmės piliečiams;
3. remia etninių vengrų gyvenančių kaimyninėse šalyse, imigraciją.

Nepaisant šių pakeitimų Vengrija vis dar siekia derinti teisės aktus su JT Ženevos konvencija ir Bendrąja ES prieglobsčio suteikimo politika. Teoriškai, remiantis šiais tarptautiniais teisės aktais visi prašantieji prieglobsčio turi teisę siekti tarptautinę apsaugą suteikiančios procedūros, dauguma garantijų susijusių su šia teise turi būti suteikiamos, tačiau valstybė neprivalo patenkinti prieglobsčio prašymų. Tokiu būdu Vengrija turi teisę sumažinti prieglobsčio prašytojų priėmimo į valstybę skaičių, laikantis visų teisinių standartų.

* * *

Būdama viena iš tranzitinių valstybių imigrantams iš Artimųjų Rytų ir Šiaurės Afrikos, Vengrija anksti susidūrė su migracijos krizės problemomis. Nacionalinio saugumo klausimas yra vienas iš esminių Vengrijos voriausybės retorikoje. Atsisakydama priimti imigrantų kvotą pagal ES susitarimus, Vengrija nuo pat migrantų krizės pradžios reiškė susirūpinimą dėl musulmonų kilmės imigrantų atvykimo į ES. Nors Vengrijai susiduria su darbo jėgos trūkumu, pabėgėlių, kaip darbo migrantų, integracija Vengrijoje sunkiai įgyvendinama dėl valstybės ir visuomenės pozicijos. Nors Vengrijos visuomenė palankiai žiūri į pagalbą bėgantiems iš karinių konfliktų veikiamų regionų, ji nėra pasirengusi susidurti su ilgalaikės imigracijos pasekmėmis. Vengrijos visuomenėje nėra galutinio sutarimo dėl šalies imigracinės politikos, bet kritiška premjero V. Orban pozicija, akcentuojanti valstybės „kietąją“ ir socioekonominę saugumą lemia jos uždarumą.

¹²³ Gabor Veto, “National interests in the European asylum policy - Hungary in the European migrant crisis” 8.

¹²⁴ Gabor Veto, “National interests in the European asylum policy - Hungary in the European migrant crisis” 9.

¹²⁵ Navy Boldizar, “Hungary’s hypocritical migration policy,” *The Green Political Foundation* May 29, 2015, žiūrėta 2016 11 20. <https://www.boell.de/en/2015/05/29/hungarys-hypocritical-migration-policy>.

2.3. Vokietijos ir Vengrijos imigracijos politikų panašumai ir skirtumai

Prasidėjus imigrantų krizei Vokietijos ir Vengrijos politinių lyderių pozicijos dėl imigracijos politikos, konkrečiai imigracijos kontrolės klausimais išsiskyrė. Tačiau išanalizavus abiejų valstybių migracijos politikas pagal keturis teorinėje dalyje apibendrintus aspektus - valstybės interesus ir saugumą, ekonominius veiksnius ir darbo imigraciją, nacionalinį identitetą ir visuomenės požiūrį į imigraciją bei valstybės institucijas ir viešąjį administravimą - galima pastebėti keletą apibendrintų imigracijos politikų panašumų ir skirtumų.

Nacionaliniai interesai ir saugumas. Analizuojant imigracijos politikos reikšmę nacionalinių interesų ir saugumo atžvilgiu Vokietijos ir Vengrijos situacijos skiriasi. Nors abi valstybės saugumo klausimus laiko svarbiais, tik Vengrijos retorikoje saugumo klausimas yra esminis formuojant imigracijos politiką, ypač pabėgėlių atžvilgiu. Vokietijos politinių lyderių retorikoje, pirmiausia atsispindi žmogaus teisių apsaugos ir tarptautinių teisės aktų, užtikrinančių žmogaus apsaugą laikymasis. Svarbus šiuo atveju ir lyderystės aspektas. Vokietija siekia tapti sprendimų iniciatore ir lydere ES lygmenyje.

Per pastarąjį dešimtmetį, Vokietija siekia didinti savo įtaką ir užimti lyderės poziciją ES ekonominiuose ir politiniuose reikaluose. Tai atsispindi aktyviuose Vokietijos veiksmuose, siekiant spręsti pastarųjų metų krizes Eurozonoje, išsakant savo poziciją ir siekiant skatinti ES kaimynystės šalyse vykstančių konfliktų sprendimą, įskaitant ir Europos valstybių skatinimą įsitraukti į migrantų krizės keliamų problemų sprendimą. Vokietijos, interesai dominuoti Europoje atsispindi ir politinio elito retorikoje.

Reaguodama į sparčiai augančius migracijos srautus, Vokietijos kanclerė A. Merkel pasisakė už aktyvius veiksmus, sprendžiant Europos migrantų krizę. Vokietijos atsakas Europos migrantų krizės atžvilgiu taip pat buvo tvirtas. 2015 m. rugpjūtį Vokietija paskelbė, jog priims visus pabėgėlius iš Sirijos, nepriklausomai nuo valstybės, į kuria pabėgėliai atvyko pirmiausia. Valstybės veiksmai atskleidė pasitikėjimą savo pajėgumais, sėkminga „atvirų durų“ politika turėjo užtikrinti stipresnes derybines pozicijas ES mastu, gerinti valstybės įvaizdį tiek tarptautinėje erdvėje, tiek vidaus politikoje.

Vis dėlto, po „atvirų durų“ politikos paskelbimo Vokietija sulaukė didžiulių srautų pabėgėlių iš Sirijos, Irako, Pakistano ir Afganistano. Vokietijos pasirinkimas taip pat sukėlė protestus šalyje ir reikalavimus, jog šalis turi užtikrinti, kad prieglobsčio sulauktų tik pabėgėliai iš Sirijos. Šiuo metu Vokietijos nesugebėjimas susitvarkyti migrantų krizės atveju neužtikrina saugumo, skaldo valstybę iš vidaus ir menkina Vokietijos įvaizdį. Dabartinė padėtis rodo, kad politinis spaudimas ir

administracinių pajėgumų ribotumas turėtų skatinti A. Merkel keisti požiūrį, siekiant imigracijos kontrolės ir pasienio kontrolės griežtinimo.

Priešingai Vokietijai, Vengrija nuo įstojimo į ES savo tarptautinę poziciją derino su ES pozicija, bei ES BUSP. Vengrija, būdama viena iš tranzitinių valstybių, Vakarų Balkanų keliu į Europą atvykstantiems imigrantams, labai anksti susidūrė su didžiuliais migrantų srautais. Europos migrantų krizė taip pat paskatino išreikšti kitokį požiūrį imigracijos politikos atžvilgiu. Šios valstybės reakcija į migrantų krizę buvo visiškai skirtinga, nei Vokietijos. Esminiais tapo saugumo ir imigracijos kontrolės klausimai. Migracijos krizės pradžioje Vengrija nepalaikė Vokietijos „atvirų durų“ politikos taip pat nesutiko su Vokietijos raginimu pasidalinti atsakomybę sprendžiant Europos migrantų krizę ir priimti tam tikrą prieglobsčio prašytojų kvotą savo šalyje. Nors V. Orban pozicija buvo ne kartą kritikuojama tarptautiniu mastu, Vengrijos Ministras pirmininkas laikosi pozicijos, kad terorizmo bei ISIS atakų grėsmė Europos Sąjungoje išaugo grupuotei paskelbus apie narių atvykimą į Europą siekiant pabėgėlių statuso ir planuojant vykdyti terorizmo atakas. Dalis teroro akto išpuolio Prancūzijoje, Paryžiuje 2015 metais atvyko keliaudami būtent Balkanų keliu, kuris eina per Vengrijos teritoriją.

Lyginant šių valstybių reakciją į pasikeitusias imigracijos tendencijas, svarbu pastebėti, kad maža valstybė laikyta Vengrija dėl savo kritiškos pozicijos atviros imigracijos politikos atžvilgiu didina savo įtaką ES, visų pirma laikydamasi savo nacionalinių interesų valstybės saugumo užtikrinimo atžvilgiu ir tuo pat metu prieštaraudama Vokietijos pozicijai. Vokietija siekia įtakos didinimo ES, primesti blokui savo politiką. Vengrija visų pirma laikydamasi savo nacionalinių interesų valstybės saugumo užtikrinimo atžvilgiu, tuo pat metu stiprina savo galią ES prieštaraudama Vokietijos pozicijai.

Ekonominiai veiksniai ir darbo imigracija. Teoriškai į Europą atvykstantys prieglobsčio prašytojai galėtų tapti darbo migrantais ir papildyti tiek vienos, tiek kitos valstybės darbo rinkas. Abi valstybės išreiškė poreikį dėl išsilavinusių darbuotojų taip pat darbuotojų, turinčių kvalifikaciją įvairiuose pramonės sektoriuose. Naujausi tyrimai rodo, kad Vokietijos kompanijos susiduria su kvalifikuotų darbuotojų trūkumu, nepaisant aplinkybių, kurios rodo, kad dabartinė sistema palengvina procesą gauti leidimą gyventi pareiškėjams, turintiems universitetinius laipsnius. Vengrija taip pat susiduria su kvalifikuotos darbo jėgos iššūkiais - daugiau nei 50 proc. Vengrijos įmonių susiduria su sunkumais užpildyti darbo vietas informacinių technologijų ir sveikatos priežiūros srityje.

Tačiau dar iki Europos migrantų krizės Vokietija susidūrė su ekonominėmis bei integracijos problemomis: nekvalifikuoti imigrantai, kokių tikėtina yra didžioji dauguma prieglobsčio prašytojų, buvo laikomi Vokietijos socialinės sistemos išnaudotojais. ES lygmenyje Vokietija yra linkusi remti

projektus, siekiančius išvengti imigrantų piktnaudžiavimo dėl socialinių išmokų turtingiausiose Europos šalyse. Todėl ir oficialūs duomenys rodo mažesnę tikimybę imigrantams įsidarbinti Vokietijoje nei patiems vokiečiams.

Pabėgėlių kaip darbo jėgos įsisavinimas Vokietijoje ir Vengrijoje nėra iki galo realus. Darbo paieškos procesas ir reglamentavimas sunkina pabėgėlių įsidarbinimo galimybes, daugelis Vokietijos įmonių stokoja patirties samdant užsieniečius, ir daugelis iš šių bendrovių laiko dabartines taisykles pernelyg sudėtingomis. Vengrijoje situacija panaši. Sprendžiant iš teisinės bazės, reglamentuojančios darbo imigracijos esminius aspektus, bei Vengrijos patirties trūkumą plėtojant darbo imigrantų iš trečiųjų šalių potencialą akivaizdu, jog tokio pobūdžio imigrantams įsidarbinimo galimybės nėra palankios.

Nacionalinis identitetas ir visuomenės požiūris į imigraciją. Tiek vienos, tiek kitos valstybės visuomenės teigiamai žiūri į žmogaus teisių užtikrinimą ir pagalbą tiems, kuriems reikia teisinės apsaugos. Vis dėlto, nei Vokietijos, nei Vengrijos visuomenės nėra psichologiškai pasiruošusios taikytis su ilgalaikėmis imigracijos pasekmėmis, o prieglobsčio suteikimas bėgantiems iš karo paveiktų regionų laikomas trumpalaikiu procesu.

Didžiąją XX a. dalį ir vokiečių politikai imigrantus laikė laikiniais svečiais, ir aiškiai nurodė, kad Vokietija nebuvo imigracijos šalis. Migrantai buvo apibūdinami kaip priemonė užpildyti trumpalaikius darbo jėgos trūkumus ar kaip lankytojai, ieškantys laikino prieglobsčio iki kol režimai jų valstybėje pasikeis ir ar nebeliks grėsmės grįžti į savo valstybes. Remiantis apklausomis, siekiančiomis atskleisti vokiečių nuomonę dėl Europos migrantų krizės sprendimo, Vokietijos visuomenė palaiko teisės aktų laikymąsi bei remiantis šiuo principu - pabėgėlių priėmimą į šalį. Vis dėlto suvokia imigraciją kaip laikiną procesą, bei pasisako už priėmimo taisyklių griežtinimą. Skirtingai vokiečiai vertina ir įvairias imigrantų grupes atvykstančias į šalį. Palankiausiai vertinamos bėgančių nuo karo negandų, krikščionybę išpažįstančių migrantų atvykimas.

Vokietijos piliečių argumentacija, atsižvelgiant į politinį persekiojimą patiriančius asmenis siejasi su valstybėje galiojančių teisės aktų įgyvendinimu. Požiūris į prieglobsčio suteikimo laikinumą taip pat siejasi su Vokietijoje įteisinta prieglobsčio suteikimo sistema. Vengrijos piliečių požiūris į prieglobsčio suteikimą gali būti paaiškintas tranzitinės valstybės patirtimi. Ilgą laiką buvusi tik tarpine stotele, keliaujantiems link labiau ekonomiškai išsivysčiusių Europos valstybių Vengrija sugebėjo išlikti migracijos šalimi su nedidele nuolatine užsieniečių dalimi ir nedideliais migracijos administravimo kaštais.

Dabartinė imigracijos situacija Europoje abejose valstybėse paskatino protestus. Tiesa, Vengrijos Vyriausybė palaiko nuolatinį dialogą dėl imigracijos situacijos. Valstybė organizavo nacionalines apklausas, referendumą, siekdama aiškiai nustatyti visuomenės nuomonę dėl Dubline

nustatytų kvotų laikymosi. Nors šie procesai Vengrijos akademikų ir tarptautinės visuomenės buvo kritikuojami kaip politizuoti, didelė dalis vengrų išsakė savo nuomonę, dauguma jų palaiko Vyriausybės poziciją dėl griežtesnės imigracijos kontrolės vykdymo.

Vokietijoje situacija kitokia. Po paskelbimo dėl atviros imigracijos politikos ir visų atvykstančių į šalį pabėgėlių priėmimo, nepriklausomai nuo jų pirminės šalies, Vokietijoje vyko protestai. Vokiečiai laikosi pozicijos, jog prieglobstis turi būti suteiktas tik tiems, kuriems jis būtinas. Tačiau, kanclerės A. Merkel pozicija nesikeičia - ji toliau tvirtai laikosi „atvirų durų“ imigracijos politikos taip skatindama masinę pabėgėlių imigraciją į šalį.

Valstybės institucijos ir viešasis administravimas. Nors abiejų šalių administracijos, dėl istorinių aplinkybių turi išvystytas prieglobsčio priėmimo sistemas, tačiau nė viena nesugebėjo susitvarkyti su masine imigracija iš Šiaurės Afrikos ir Artimųjų Rytų. Didelių ekonominių išlaidų reikalaujančios prieglobsčio administravimo sistemos nesuvaldo masinės imigracijos, o abiejų valstybių Vyriausybės išreiškė susirūpinimą dėl galimybės išlaikyti visus atvykstančius imigrantus. Esminis skirtumas tarp Vokietijos ir Vengrijos sistemų - vieningumas ir pritarimas priimamiems sprendimams.

Remiantis institucionalizmo teorijomis valstybių vykdomosios institucijos dėl savo specifikos turi turėti laisvės formuoti nešališką viešąją politiką, tiesiogiai neveikiamos įvairių interesų grupių jos turi galimybes užtikrinti, jog sprendimai bus priimami objektyviai. Vokietija, kaip buvo minėta pasižymi nepriklausoma valstybės tarnyba, o tam tikroje srityje dirbantys valstybės tarnautojai laikomi savo srities ekspertais. Vis dėlto, nepaisant Vokietijos ministrų pasisakymų dėl Europos migracijos krizės administravimo, bei abejonių dėl Vokietijos galimybių savarankiškai susitvarkyti su didžiąją prieglobsčio prašytojų dalimi, valstybės aukščiausieji vadovai laikosi tvirtos pozicijos dėl „atvirų durų“ politikos.

Vykdomojoje valdžioje buvo galima pastebėti nevienareikšmiškas pozicijas dėl kanclerės A. Merkel pozicijos imigracijos atžvilgiu. Susisiekimo ministras Alexander Dobrindt 2016 m. balandį sukritikavo „atvirų durų“ politiką ir skatino prisidėti prie sienų stiprinimo, siekiant labiau kontroliuoti migrantų srautus¹²⁶. Finansų ministras W. Shaube, reiškė susirūpinimą dėl Vokietijos ekonominių pajėgumų ir ekonominių kaštų prieglobsčio suteikimo sistemai administruoti. Praėjus vienam mėnesiui po sprendimo taikyti „atvirų durų“ politiką ir Vokietijos Vidaus reikalų ministerija paskelbė, kad negali susitvarkyti su migracijos srautu. Vokietijos Federalinio migracijos ir pabėgėlių biuras,

¹²⁶ Nick Gutteridge, "End this migrant madness now, Merkel!" Fuming German MP demands Police are sent to border," *Sunday Express* April 4, 2016, žiūrėta 2016 11 20. <http://www.express.co.uk/news/world/658173/EU-migrant-crisis-Angela-Merkel-Germany-refugees-police-border>.

atsakingas už prieglobsčio procedūros valdymą, Vokietijos žiniasklaidoje buvo vadinama Vokietijos „neveiksmo imigracijos atžvilgiu“ pavyzdžiu.

Vienas aktyviausiai ES prieš atvirą imigracijos politiką pabėgėliams pasisakančių politinių lyderių - V. Orban - būdamas Vengrijos Ministru pirmininku užtikrino aktyvų Vyriausybės įsitraukimą imigracijos klausimų sprendime. Vyriausybė skatino įstatymų pasikeitimus, visuomenės įsitraukimą, aktyviai diskutavo ES lygmenyje dėl imigracijos politikos problemų sprendimo, bei imigracijos kontrolės ES griežtinimo. Vengrijos Vyriausybės teigimu, prieglobsčio suteikimo sistemai pavyko susitvarkyti, registruojant imigrantus bei laikantis nustatytos tvarkos. 2015 m. Vyriausybės iniciatyva taip pat buvo pastatytas užtvaras tarp Vengrijos - Serbijos sienos, kurio tikslas buvo padėti riboti pabėgėlių imigraciją Balkanų keliu.

Apibendrinant Vokietijos ir Vengrijos imigracijos politikų lyginimą, galima kontatuoti, kad Vokietijos imigracijos politika, nors buvo vykdoma nuosekliai, ilgai diskutuojant dėl tinkamo jos formavimo, šiuo metu nėra nuosekli ir iki galo sustyguota saugumo, ekonomine, visuomenės palaikymo prasme, tam įtakos turėjo A. Merkel pozicija imigracijos klausimų sprendimo atžvilgiu. Skirtingai nuo Vokietijos, Vengrija, V. Orban iniciatyva imigracijos politiką nuolat derino su viešąja nuomone, vykdydama apklausas bei organizuodama referendumą ir ji išlieka orientuota į valstybės interesų užtikrinimą saugumo ir kitose srityse.

3. Vokietijos ir Vengrijos imigracijos politikos Europos Sąjungos kontekste

Bendroji Europos prieglobsčio sistema buvo sukurta 2013 metais. Lisabonos sutartis reglamentuoja prieglobsčio suteikimo taisykles ir suteikia pagrindą valstybėms narėms kurti bendrą sistemą, apimančią vienodą prieglobsčio statusą trečiųjų šalių piliečiams. Vis dėlto, Bendroji prieglobsčio sistema nenustatė visoje Europos Sąjungoje galiojančio prieglobsčio statuso. Ji išdalija atsakomybę už prieglobsčio prašymų administravimą tarp atskirų valstybių narių ir įpareigoja valstybes narę teikti pabėgėlių apsaugą, tuo atveju, kai sprendimas patenkinti imigranto prašymą yra teigiamas¹²⁷.

Pastaraisiais metais ES ėmėsi aktyvių veiksmų Europos migracijos krizei spręsti. 2015 m. rugsėjį Europos Komisija (toliau - EK) apibendrinė išsamų pasiūlymų rinkinį, padėsiantį spręsti Europos Sąjungos valstybes nares ir kaimynines šalis ištikusią pabėgėlių krizę bei šalinti pagrindines priežastis, kurios skatina migruoti ir ieškoti prieglobsčio Europos valstybėse. Šis rinkinys papildo gegužės mėnesį priimtą EK pasiūlymą perkelti 40 tūkst. asmenų, kuriems akivaizdžiai reikia

¹²⁷Piotr Bakowski, Ivanov Detelin and Eva-Maria Aleksandrova Poptheva, „Europos Parlamento informacijos suvestinė: Migracijos iššūkiai“, 4.

tarptautinės apsaugos, iš viso buvo siūloma perkelti 160 tūkst. pabėgėlių¹²⁸. EK planas apėmė šiuos pasiūlymus¹²⁹:

- skubiai perkelti 120 tūkst. pabėgėlių iš Graikijos, Vengrijos ir Italijos - perkelti asmenis, kuriems akivaizdžiai reikia tarptautinės apsaugos, iš Italijos (15,6 tūkst.), Graikijos (50,4 tūkst.) ir Vengrijos (54 tūkst.). Perkėlimas turėjo būti atliekamas pagal privalomą paskirstymo schemą, vadovaujantis objektyviais ir išmatuojamais kriterijais (gyventojų skaičius – 40 proc., BVP – 40 proc., vidutinis iki šiol gautų prieglobsčio prašymų skaičius –10 proc., nedarbo lygis –10 proc.);
- Laikinoji solidarumo išlyga. Jei dėl pagrįstų ir objektyvių priežasčių, pavyzdžiui, gaivalinės nelaimės, valstybė narė kurį laiką negalės visiškai ar iš dalies dalyvauti įgyvendinant sprendimą dėl perkėlimo, ji privalės prisidėti finansiniu įnašu į ES biudžetą, sudarančiu 0,002 proc. šalies BVP.
- ES bendras saugių kilmės šalių sąrašas. EK į saugių kilmės šalių sąrašą įtraukė Albaniją, Bosniją ir Hercegoviną, Buvusiąją Jugoslavijos Respubliką Makedoniją, Kosovą, Juodkalniją, Serbiją ir Turkiją.
- Veiksmingesnė grąžinimo politika.
- Komunikatas dėl viešojo pirkimo taisyklių taikymo teikiant paramą pabėgėliams.
- Komunikatas dėl atsako į pabėgėlių krizės išorės aspektus.
- Afrikos patikos fondas. Šiandien Europos Komisija, skyrusi 1,8 mlrd. EUR ES lėšų, įsteigė Skubiosios pagalbos patikos fondą stabilumui didinti ir pagrindinėms neteisėtoms migracijos priežastims Afrikoje šalinti.

Nuo pat Europos migrantų krizės pradžios Vokietija kėlė diskusijas ir buvo viena aktyviausių veikiant Europos Sąjungos lygmenyje dėl atsakomybės prisiėmimo ir pasidalijimo, siekiant padėti bėgantiems iš karinių konfliktų paveiktų zonų Artimuosiuose Rytuose ir Šiaurės Afrikoje. Bet susitarimas tarp visų 28 ES valstybių narių tapo sunkiai siekiamas. Nuo 2008 m. ėmusi augti ir nuo 2015 m. piką pasiekusi prieglobsčio prašytojų imigracija į Europos šalis suskaldė ES valstybės. Priešpriešos buvo ryškios tarp Šiaurės ir Pietų, Vakarų ir Rytų Europos. Centrinės ir Rytų Europos valstybės atsisakė laikytis susitarimų dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo kvotų. Vengrijos Ministras Pirmininkas V. Orban iki šiol atmeta pabėgėlių prieglobsčio kvotas, sakydamas, kad gyventojai turi teisę į laisvą judėjimą, o ES sunkina galimybę sustabdyti migrantų judėjimą ir užtikrinti kvotų įgyvendinimą¹³⁰.

¹²⁸ „Pabėgėlių krizė. Europos Komisija veikia ryžtingai,“ *Europos Komisija* Rugsėjo 9, 2015, žiūrėta 2016 11 19. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_lt.htm.

¹²⁹ Ten pat.

¹³⁰ „Pabėgėlių krizė. Europos Komisija veikia ryžtingai,“ *Europos Komisija* Rugsėjo 9, 2015, žiūrėta 2016 11 19. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_lt.htm.

Tiesa, tik prasidėjus politinėms diskusijoms ES lygmenyje dėl Europos migrantų krizės sprendimo dauguma ES valstybių narių net ir iki galo nepritardamos „atvirų durų“ politikai imigracijos iššūkiams spręsti, siekė užtikrinti žmogaus teisių apsaugą, prisiėmė atsakomybę bei pasidalino prieglobsčio prašytojų priėmimo kvotas, taip mažindamos imigracijos administravimo našta Graikijoje, Italijoje ir Vengrijoje (4 lentelė).

4 lentelė. Pabėgėlių iš Italijos, Graikijos ir Vengrijos pasiskirstymo kvotos ES šalyse

	<i>Iš Italijos</i>	<i>Iš Graikijos</i>	<i>Iš Vengrijos</i>	<i>Iš viso</i>
Austrija	473	1529	1638	3640
Belgija	593	1917	2054	4564
Bulgarija	208	672	720	1600
Kroatija	138	447	479	1064
Kipras	36	115	123	274
Čekija	387	1251	1340	2978
Estija	48	157	168	373
Suomija	312	1007	1079	2398
Prancūzija	3124	10093	10814	24031
Vokietija	4088	13206	14149	31443
Latvija	68	221	237	526
Lietuva	101	328	351	780
Liuksemburgas	57	185	198	440
Malta	17	56	60	133
Nyderlandai	938	3030	3246	7214
Lenkija	1207	3901	4179	9287
Portugalija	400	1291	1383	3074
Rumunija	604	1951	2091	4646
Slovakija	195	631	676	1502
Ispanija	1941	6271	6719	14931
Švedija	581	1877	2011	4469
Iš viso	15600	50400	54000	120000

Šaltinis: pateikta remiantis šaltiniu: „Pabėgėlių krizė. Europos Komisija veikia ryžtingai.“ *Europos Komisija* Rugsėjo 9, 2015. Žiūrėta 2016 11 19.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_lt.htm.

Vengrijos Vyriausybės elgesys ir politinė pozicija tarptautiniu mastu buvo kritikuojama tiek ES, tiek valstybių narių politinių lyderių, žmogaus teisių organizacijų, žiniasklaidos. V. Orban nuolat prieštaravo Vokietijos pozicijai imigracijos politikos klausimais, nesutikdamas su humanitariniais pagrindais paremta prieglobsčio suteikimo sistema bei Europos Sąjungos valstybių narių bendradarbiavimu, sprendžiant prieglobsčio prašytojų priėmimo klausimus. V. Orban siekė Vengrijos požiūrio dominavimo, sprendžiant imigracijos politikos klausimus, pirmiausia ieškant būdų riboti migrantų patekimą į Europos Sąjungą bei griežtinant jų priėmimo tvarką. Vis dėlto, Vengrijos vyriausybės veiksmai neigiamai paveikė santykius su šalimis kaimynėmis – Serbija ir Kroatija, taip pat su tarptautinėmis partnerėmis – Vokietija ir Austrija. Vengrijos veiksmus neigiamai vertina Europos Komisija ir Europos Parlamentas.

Einant antrieiems metams nuo igrantų krizės pradžios, ES valstybių visuomenių nuomonės tiek imigrantų iš Afrikos ir Artimųjų Rytų, tiek musulmonų atžvilgiu griežtėja, o šių valstybių vyriausybės keičia savo retoriką pabėgėlių priėmimo atžvilgiu. Terorizmo atakos ir prieštaringas prieglobsčio prašytojų Europoje elgesys lemia pokyčius tiek Europos Sąjungos visuomenių nuomonėje, tiek valstybių vadovų retorikoje. Pew Research, JAV socialinių tyrimų bendrovės duomenimis, Europos valstybių gyventojų nuomonės dėl migracijos klausimų - nėra palankios¹³¹. Tarp labiausiai skeptiškų valstybių minimos Vengrija, Lenkija ir Graikija laikosi skeptiško požiūrio musulmonų atžvilgiu, šiose šalyse auga dešiniųjų partijų, taip pat pasisakančių prieš musulmonų imigrantų atvykimą į valstybes, įtaka.

Reaguodama į besikeičiančias nuotaikas ES valstybėse narėse Vokietijos kanclerė vis tiek nekeičia savo nuomonės atviros imigracijos politikos įgyvendinimo atžvilgiu. Atvirkščiai A. Merkel viešose kalbose išsakė diskutuotiną nuomonę, kad Vokietija buvo vienintelė ES šalis galinti neatidėliotinai suteikti pagalbą: Vokietija pasižymi stipria ekonomika (buvo remiamasi požiūriu, kad valstybės darbo rinka gali lengvai įsisavinti pabėgėlius), palankią žiniasklaidos aplinką bei organizuotų dešiniųjų populistinių judėjimų neturėjimu. Tokią Vokietijos kanclerės poziciją galima paaiškinti Vokietijos siekiu prisiimti sau liberalaus politinio hegemono vaidmenį. Vokietijos noras veikti kaip laikino "apsaugos suteikėjo" atspindi norą išvengti humanitarinės katastrofos ES, bei laimėti laiko rasti būdų ir išspręsti migrantų krizei¹³².

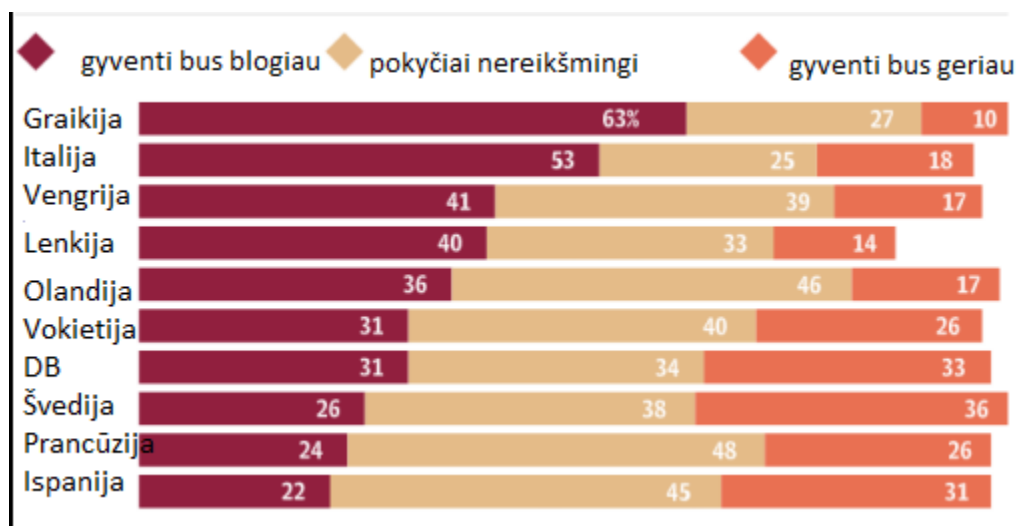
Pew Research duomenimis, korespondentai įvairiose Europos šalyse buvo klausiami, ar kultūrinė įvairovė galėtų padaryti šalį "geresne vieta gyventi". Tilk apie 33 proc. britų palaikė šį požiūrį, taip atspindėdami nuotaikas visoje ES, kur daugiau nei 70 proc. gyventojų iš 10 ES šalių, kalbėdami apie multikultūriškumu paremtą imigracijos politiką, manė, kad didėjantis imigrantų iš įvairių kultūrų skaičius lemtų blogesnes gyvenimo sąlygas, arba niekas nepasikeistų į gerą (3 pav.)¹³³.

3 pav. Visuomenės nuomonė dėl visuomenės homogeniškumo pokyčių įtakos jų gyvenimo kokybei

¹³¹ Peter Foster, "Anti-Muslim sentiment on rise in Europe due to migration and Isil as continent rejects multi-cultural society," *Telegraph* July 12, 2016, žiūrėta 2016 11 20. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/12/europe-rejects-multi-cultural-society-says-survey/>.

¹³² Bennen Thorsten "Europes loney liberal Hegemon." *Politico* February 3. 2016, žiūrėta 2016 11 20. <http://www.politico.eu/article/merkel-shock-refugee-crisis-germany-policy-europe>.

¹³³ Peter Foster, "Anti-Muslim sentiment on rise in Europe due to migration and Isil as continent rejects multi-cultural society," *Telegraph* July 12, 2016, žiūrėta 2016 11 20. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/12/europe-rejects-multi-cultural-society-says-survey/>.

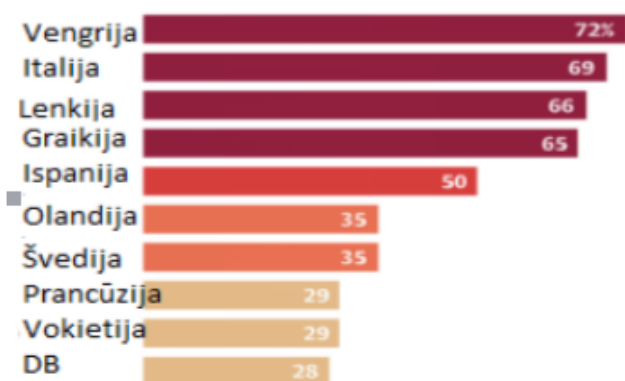


Šaltinis: pateikta remiantis šaltiniu: Foster, Peter. "Anti-Muslim sentiment on rise in Europe due to migration and Isil as continent rejects multi-cultural society." *The Telegraph* July 12, 2016. Žiūrėta 2016 11 19.

<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/12/europe-rejects-multi-cultural-society-says-survey/>.

Praėjus metams, nuo Islamo Valstybės (toliau - ISIS) teroristinių atakų Paryžiuje ir Briuselyje, aštuoniose iš 10 apklaustų Europos valstybių, daugiau nei 50 procentų apklaustųjų manė, kad pabėgėliai padidino terorizmo tikimybę jų šalyje. Tyrimas atskleidė nemusulmonų europiečių baimes, kad musulmonų gyventojų bendruomenės jų šalyse gali jausti simpatijas ISIS pozicijai ir veiksams. Ir santykinai daugiau "tolerantiškose šalyse", - Vokietijoje, Nyderlanduose, Jungtinėje Karalystėje ir Švedijoje - tik šiek tiek mažiau nei pusė respondentų manė, kad labai mažai musulmonų palaiko ISIS veiksmus, o dauguma tiki, kad bent dalis musulmonų prijaus teroristų veiksams Europoje ir karinių konfliktų kėčiamuose regionuose (4 pav.)¹³⁴.

4 pav. Europos Sąjungos valstybių gyventojų požiūris į musulmonus imigrantus (proc.)



¹³⁴Peter Foster, "Anti-Muslim sentiment on rise in Europe due to migration and Isil as continent rejects multi-cultural society," *Telegraph* July 12, 2016, žiūrėta 2016 11 20. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/12/europe-rejects-multi-cultural-society-says-survey/>.

Šaltinis: pateikita remiantis šaltiniu: Foster, Peter. "Anti-Muslim sentiment on rise in Europe due to migration and Isil as continent rejects multi-cultural society." *The Telegraph* July 12, 2016. Žiūrėta 2016 11 19.

<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/12/europe-rejects-multi-cultural-society-says-survey/>.

Lietuva kaip ir kitos Rytų ir Vidurio Europos valstybės išsakė skeptišką nuomonę dėl prieglobsčio suteikimo kvotų. Remiantis EK siūlymais Lietuva turi pajėgumų priimti 1105 imigrantus¹³⁵. EK taip pat yra nustačiusi tam tikras pinigines sumas šalims, priimsiančioms migrantus, tam, kad jos statytų priėmimo centrus, integruotų imigrantus, gerintų valstybės sienos priežiūrą. Tiesa, atsižvelgiant į problemos apimtį, šios pinigų sumos yra simbolinės. Lietuvai pagal EK siūlymus yra nuspręsta skirti 17,2 mln. Eurų¹³⁶. Analizuojant Lietuvos poziciją Europos migrantų krizės atžvilgiu galima pastebėti keletą aspektų. Nepaisant EK rekomendacijų ir skirtos paramos, Lietuvos politinių lyderių pozicija pabėgėlių priėmimo atžvilgiu - nevienareikšmiška.

Lietuvos Respublikos Prezidentės D. Grybauskaitės teigimu EK nustatytos kvotos atitinka Lietuvos galimybes. „Tai yra optimalus skaičius, kurį Lietuva per dvejus metus yra pajėgi priimti“, teigia šalies vadovė žiniasklaidos atstovams¹³⁷. Prezidentės pozicijoje taip pat atsispindėjo Vokietijos pozicijos dėl imigracijos politikos ES palaikymas. Jos teigimu, Lietuva turėtų parodyti solidarumą ES skatinamai imigracijos politikai, ir atjausti nuo karo bėgančius žmones. D. Grybauskaitė savo retorikoje taip pat akcentuoja finansinę naudą ir karinę pagalbą, kuri buvo suteikta Lietuvai iš Europos Sąjungos. Šiuo metu Vyriausybės užduotis - ruošti priemones pabėgėlių integracijai Lietuvos visuomenėje. O tuo pačiu metu Europos Sąjungai būtina turėti patvirtinti planą, kaip spręsti pabėgėlių klausimą, kol dar jie neatvyko į Europą. Prezidentės teigimu, diskusijos dėl krizių sprendimo, išorinių sienų apsaugos, specialaus pagalbos fondo sukūrimo bei aiškių taisyklių, nustatančių, kas gali tikėtis pabėgėlio statuso, tampa vis svarbesnės¹³⁸.

Lietuvos Vyriausybės pozicija panaši į Lietuvos Prezidentės. Vyriausybės Pranešime Lietuvos Respublikos Ministras pirmininkas A. Butkevičius teigia, jog „Lietuva supranta visą Europą užgulusios problemos mastą, todėl turi būti solidari su kitomis Bendrijos valstybėmis. Nelegalios migracijos iššūkį vertiname labai rimtai, mes suprantame problemos mastą, todėl turime likti solidarūs ir šią problemą spręsti išvien su kitomis Europos Sąjungos valstybėmis - narėmis“¹³⁹. Užsienio reikalų ministras L. Linkevičius taip pat viešojoje erdvėje išsakė nuomonę, kad

¹³⁵ „Europos Komisijos planas pabėgėlių krizei Europos Sąjungoje spręsti,“ *Užsienio Aktualijos* nr. 27, (Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo Parlamentinių Tyrimų Departamentas, 2015): 3, žiūrėta 2016 11 20. http://lsdpvilnius.lt/wp-content/uploads/2015/09/AU-15_27-Europos-Komisijos-si%C5%ABlymas-migrant%C5%B3-krizei-spr%C4%99sti1.pdf.

¹³⁶ Ten pat, 5.

¹³⁷ Ten pat, 4.

¹³⁸ „Europos Komisijos planas pabėgėlių krizei Europos Sąjungoje spręsti,“ *Užsienio Aktualijos* nr. 27 (2016): 5.

¹³⁹ Ten pat, 6.

EK pasiūlymai dėl rekomenduojamo pabėgėlių skaičiaus, formulės, pagal kurią buvo paskirstytos pabėgėlių kvotų yra teisingi ir turi būti įgyvendinami¹⁴⁰.

Vis dėlto, Lietuvos parlamentinių partijų lyderiai skirtingai vertina EK pateiktą siūlymą Lietuvai per dvejus metus priimti 1105 pabėgėlius. Socialdemokratų, Liberalų sąjūdžio ir konservatorių lyderiai pritaria, kad Lietuva turi solidariai prisidėti sprendžiant migracijos krizę Europoje, tačiau Lietuvos lenkų rinkimų akcijos, Tvarkos ir teisingumo ir Darbo partijos pirmininkai į Europos Komisijos kvotas žiūri kritiškai¹⁴¹. Lietuvos Respublikos Seimo pirmininkė L. Grauzinienė taip pat teigė, kad „Lietuva šiuo metu nėra pasirengusi priimti didelio pabėgėlių srauto“, ir siūlė „atskirti karo pabėgėlius nuo ekonominių migrantų“¹⁴². Seimo pirmininkė taip pat laikosi pozicijos, kad pirmiausiai dėl imigrantų priėmimo kvotų sprendimą turi priimti Lietuvos Respublikos Seimas¹⁴³.

Visuomenės nuomonė Lietuvoje tokia pat kritiška, kaip ir parlamentinių partijų lyderių, taip pat panaši į Vengrijos visuomenės skeptišką mąstymą. Tyrimų bendrovės „Spinter tyrimai“ 2015 m. spalio mėn. atliktos apklausos duomenimis - 61,3 proc. visuomenės visiškai nepitaria principiniam Lietuvos sprendimui priimti pabėgėlius¹⁴⁴. Maža to, net 72,7 proc. apklaustųjų mano, kad pabėgėlių priėmimas bus nenaudingas Lietuvai. 67,6 proc. respondentų blogai vertina ir visą ES politiką pabėgėlių klausimu¹⁴⁵.

Pabėgėlių ir prieglobsčio suteikimo klausimus analizavo ir apklausą vykdė ir Mykolo Romerio universitetas. Tiesa, šios apklausos duomenys – kitokie. Į klausimą: „ar pritartumėte, kad Lietuva, kaip ir kitos ES valstybės, dalyvautų pagalbos programoje, skirtoje perkelti į Lietuvą ir suteikti pagalbą dėl karo, persekiojimo, žmogaus teisių pažeidimų iš savo šalies pabėgusiems žmonėms?“ 51 proc. Respondentų atsakė teigiamai, 23 proc. – neigiamai, o 26 proc. Teigė neturintys nuomonės¹⁴⁶. Tokius atsakymų skirtumus galima paaiškinti lietuvių pritarimu žmogaus teisių užtikrinimui ir noru padėti bėgantiems iš karo paveiktų zonų, tačiau tuo pat metu vengimu prisiimti atsakomybę dėl ilgalaikių migracijos keliamų pokyčių. Tokią nuomonę išreiškia ir vokietijos bei

¹⁴⁰ „Europos Komisijos planas pabėgėlių krizei Europos Sąjungoje spręsti“, *Užsienio Aktualijos* nr. 27 (2016), 6.

¹⁴¹ „Lenkų rinkimų akcija, „tvarkiečiai“ ir „darbiečiai“ kritikuoją pabėgėlių skirstymą kvotomis“, *Delfi* Rugsėjo 9, 2015, žiūrėta 2016 11 20.

<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/lenku-rinkimu-akcija-tvarkieciai-ir-darbieciai-kritikuoja-pabegeliu-skirstyma-kvotomis.d?id=68957310>.

¹⁴² Ten pat.

¹⁴³ „L. Grauzinienė: dabar tikrai ne laikas naikinti Migracijos departamentą“, *Kauno diena* Rugsėjo 9, 2015, žiūrėta 2016 11 20.

<http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/politika/1-grauziniene-dabar-tikrai-ne-laikas-naikinti-migracijos-departamenta-709449>.

¹⁴⁴ „Tyrimas: lietuvių nuomonė apie pabėgėlius – radikali“, *Psichika* Lapkričio 18, 2015, žiūrėta 2016 11 20. <http://psichika.eu/blog/tyrimas-lietuviu-nuomone-apie-pabegelius-radikali/>.

¹⁴⁵ Ten pat.

¹⁴⁶ Ten pat.

Vengrijos visuomenės, tikėtina, kad panašų požiūrį atspindi ir kitų ES valstybių visuomenių apklausos.

Nuo 2014 m. imigracijos politikos klausimai aktualūs tapo visoms ES valstybėms. Pabėgėliai iš Artimųjų Rytų ir Šiaurės Afrikos valstybių, masiškai atvykstantys į Europą paskatino valstybes diskutuoti ne tik apie žmogaus teisių apsaugos, pagalbos suteikimo, bet ir saugumo, nacionalinių interesų, suvereniteto klausimus. Nors daugelyje ES valstybių visuomenės palaiko žmogaus teisių apsaugos idėją, jos nėra pasirengusios sekti Vokietijos pavyzdžiu ir masiškai priimti pabėgėlius. Tam įtakos turi ir ilgą laiką laikinu procesu laikytas prieglobsčio suteikimas kaip, ir neprioritetiniais laikyti imigracijos politikos klausimai. Nors viena iš ES lyderių laikoma Vokietija skatina valstybes bendrai priimti Europos migracijos krizės sprendimo atsakomybę, ES valstybės pirmiausia yra linkusios akcentuoti imigracijos kontrolės klausimus, tokiu būdu labiau remdamos Vengrijos poziciją.

Išvados

Magistriniame darbe atlikta analizė leidžia padaryti keletą išvadų:

1. Migracija yra įvairialypė ir todėl moksliskai probleminė sąvoka, kuria prasminga analizuoti taikant ir derinant skirtingas teorines prieigas.
2. Ilgą laiką buvo manyta, jog migracijos procesai buvo lemiami tik ekonomikos faktorių, konkrečiau, rinkos jėgų. XXI a. spartėjant globalizacijos procesams imigracijos politika įgavo naują reikšmę, į ją imta žiūrėti kaip į priemonę spręsti demografines problemas šalyse bei būdą gerinti šalių ekonomiką, todėl imigracijos politikos reikšmė augo. Tarptautinė migracijos politika tai nacionalinių valstybių įgyvendinama praktika, siekiant daryti poveikį migracijos procesams valstybėje. Tarptautinė migracijos politikos formavimui daro įtaką nacionalinių interesų ir saugumo faktoriai, ekonominiai veiksniai, nacionalinis identitetas, valstybių viešojo administravimo institucijų veikla.
3. Vokietijos imigracijos politika, nors buvo formuota nuosekliai, ilgai diskutuojant dėl tinkamo formavimo, šiuo metu nėra nuosekli ir iki galo sustyguota saugumo, ekonomine, visuomenės palaikymo prasme. Vokietijos kanclerė A. Merkel gan tvirtai laikosi „atvirų durų“ politikos, kurią skeptiškai vertina dalis Vyriausybės, verslo įmonės, šalies visuomenė. Skirtingai nuo Vokietijos, Vengrija, premjero V. Orban iniciatyva, imigracijos politiką nuolat derino su viešąja nuomone, vykdydama apklausas bei organizuodama referendumą ir ji išliko orientuota į valstybės interesų užtikrinimą.
4. Europos migracijos krizė išryškino skirtingas Vokietijos ir Vengrijos lyderių pozicijas visuomenės nuomonės imigracijos politikos formavimo atžvilgiu. Nors abiejų valstybių visuomenės išreiškė palaikymą dėl pagalbos pabėgėliams suteikimo, vis dėlto tiek viena, tiek kita skeptiškai žiūri į nekontroliuojamą imigracijos politiką. Vokietijos vadovybė, siekdama parodyti galią ir gebėjimą tvarkytis su krizėmis Europoje neatspindi socialinės pozicijos ir laikosi atviros imigracijos politikos. Tuo tarpu, aukščiausio Vengrijos politikai siekia viešų diskusijų imigracijos klausimais ir bando atstovauti visuomenės nuomonei, formuodami valstybės imigracijos politiką. Todėl galima teigti, kad darbe kelta hipotezė iš esmės pasitvirtino.
5. Bendroji Europos prieglobsčio sistema, sukurta 2013 m. ji nenustatė visoje Europos Sąjungoje galiojančio prieglobsčio statuso, o paskirstė atsakomybę už prieglobsčio prašymų apdorojimą tarp atskirų valstybių narių. Vokietija skatino ES valstybes vykdyti atvirų durų politiką, Vengrija atvirkščiai, siekė imigracijos kontrolės pasienio teritorijose griežtinimo bei migrantų srauto į ES ribojimo. Šie skirtingi požiūriai atsispindėjo abiejų šalių vadovų retorikoje ir skatino ES

valstybių pozicijų imigracijos klausimuose susiskaldymą. ES šalių visuomenių nuomonės tiek imigrantų iš Afrikos ir Artimųjų Rytų, tiek musulmonų atžvilgiu griežtėja, o jų valstybių vyriausybės keičia savo retoriką griežtinimo kryptimi. Tarp labiausiai skeptiškų valstybių minimos Vengrija, Lenkija ir Graikija, atviriausios pabėgėliams šiuo metu yra Vokietija ir Švedija.

Rekomendacijos:

1. Migracijos politikos klausimus analizuoja įvairių sričių akademikai, migracijos politikos ir migracijos samprata varijuoja, priklausomai nuo to, kokiame kontekste ji yra apibrėžiama. Siekiant analizės vientisumo, teorinėje plotmėje rektų konstruoti vientisą migracijos sampratos, migracijos politikos sampratos analizės prieigą.
2. Vokietijoje įgyvendinamą „atvirų durų“ politiką skeptiškai vertina dalis Vokietijos vyriausybės, verslo įmonės, šalies visuomenė. Siekiant mažinti įtampą Vokietija turėtų koreguoti savo poziciją imigracijos politikos atžvilgiu ir atsižvelgti į visuomenės nuomonę.
3. Vengrijos politikai siekia viešų diskusijų imigracijos klausimais ir bando atstovauti visuomenės nuomonei, tačiau dėl populistinės pozicijos valstybė blogina savo padėtį tarptautinėje erdvėje. Vengrijos Vyriausybė turėtų siekti kompleksiskai vertinti migracijos krizės keliamus iššūkius ir vengti populizmo pateikiant savo poziciją vidaus politikoje ir tarptautinėje erdvėje.
4. Europos migracijos krizė išryškino skirtingas ES valstybių narių pozicijas imigracijos politikos formavimo ir migrantų krizės sprendimo atžvilgiu. Europos Sąjunga turėtų atsižvelgti į skirtingas valstybių narių pozicijas ir siekti efektyvios migracijos politikos, įskaitant imigracijos kontrolės ir prevencijos klausimus.

Literatūra

Tyrinėjimai:

1. Abali, Oya S. "German Public Opinion on Immigration and Integration." Washington, DC: Migration Policy institute, 2009. Žiūrėta 2016 11 20.
<http://www.migrationpolicy.org/research/german-public-opinion-immigration-and-integration>.
2. Adler, Leonore Loeb and Uwe Peter Gielen. Migration: Immigration and Emigration in International Perspective. United States of America: Greenwood Publishing Group, 2003.
3. Aiyar, Shekhar, Bergljot Barkbu and Nicoletta Battini and others. "The Rugee Surge in Europe: Economic Challenges". IMFSTAAF Discution Note, 2016. Žiūrėta 2016 11 20.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>.
4. Bakowski, Piotr, Ivanov Detelin and Eva-Maria Aleksandrova Poptheva. „Europos Parlamento informacijos suvestinė: Migracijos iššūkiai.“ Europos Parlamento suvestinė (2016): 1-12. Žiūrėta 2016 11 14.
http://www.europarl.lt/resource/static/files/failai_internetui/migracijos-issukiai_galimi-pabegeliu-krizes-sprendimai-2016-02-09.pdf.
5. Baun, Mickael and Dan Marek. *The New Member States and the European Union– Foreign Policy and Europeanization*. London: Routledge, 2013.
6. Brubaker, Rogers. "Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging." *The Journal of Interdisciplinary History* 41, no. 1 (2010): 61-78. <http://www.jstor.org/stable/40785026>.
7. Castle, Stephen. "The factors that make and unmake migration policies." *International Migration Review* 38, Vol. 38, no. 3 (2004): 852 – 884. Žiūrėta 2015 11 12.
<http://europe.praguesummerschools.org/files/europe/10europe.pdf>.
8. Czaika, Mathias and Hein de Haas. Working Papers 33: „The Effectiveness of Immigration Policies: a Conceptual Review of Empirical Evidence.“ DEMIGproject paper no. 3. Oxford University: International Migration institute (2011): 487-508. Žiūrėta 2015 11 12.
<https://heindehaas.files.wordpress.com/2015/05/czaika-and-de-haas-2011-imi-wp33-the-effectiveness-of-immigration-policies-a-conceptual-review-of-empirical-evidence.pdf>.
9. Damulienė, Aldona. "Migracijos Problema Lietuvoje ir jos įtaka šalies ekonomikai." *Business Systems and Economics*, Vol. 3, no. 1 (2013): 106-118. Žiūrėta 2016 11 14.
https://www.mruni.eu/upload/iblock/d73/009_damuliene.pdf.
10. Efremova, Galina, Alina Nesterova, Tatjana Suslova and Olga Pavlova. "Constructivist Approach to the Problem of Social Psychological Adaptation of Migrants." *Asian Social Science*,

- Vol. 11, no. 1 (2015): 112-118. Žiūrėta 2016 11 19.
<http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ass/article/view/42927>.
11. Epstein, Gil S. and Shmuel Nitzan. "The Struggle over Migration Policy." *Journal of Population Economics*, Vol. 19, no. 4 (2006): 703-723. Žiūrėta 2016 11 14.
<http://www.jstor.org.staitykla.mruni.eu/stable/pdf/20008041.pdf>.
 12. Europos Komisija. „*Apie Europos Sąjungos politiką: Migracija ir prieglobstis*.“ Liuksemburgas: Europos Sąjungos Leidinių biuras, 2013. Žiūrėta 2015 12 08.
<http://www.policija.lt/get.php?f.19889>.
 13. „Europos Komisijos planas pabėgėlių krizei Europos Sąjungoje spręsti.“ Užsienio Aktualijos nr. 27. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo Parlamentinių Tyrimų Departamentas, 2015. Žiūrėta 2016 11 20.
http://lsdpvilnius.lt/wp-content/uploads/2015/09/AU-15_27-Europos-Komisijos-si%C5%ABlymas-migrant%C5%B3-krizei-spr%C4%99sti1.pdf.
 14. Gerhards, Jurgen, Silke Hans, and Jurgen Schupp. "German public opinion on admitting refugees." Berlin: DIW Economic Bulletin, 2016. Žiūrėta 2016 11 20.
https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.534664.de/diw_econ_bull_2016-21-1.pdf.
 15. Gilpin, Robert. G. "The Richness of the Tradition of Political Realism." *International Organization*, Vol. 38, no. 2 (1984): 287-304. Žiūrėta 2016 11 15.
<http://n.ereserve.fiu.edu/010030727-1.pdf>.
 16. Janning, Joseph and Almut Moller. "*Leading from the Centre: Germany's new role in Europe*". London: European Council of Foreign Relations, 2016: 1-12. Žiūrėta 2016 11 17.
http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_183_-_GERMAN_LEADERSHIP2.pdf.
 17. Jeršovas, Mantas ir Audra Sipavičienė. „Darbo jėgos migracija: poreikis ir politika Lietuvoje.“ Europos migracijos tinklas. Tarptautinė migracijos organizacija. Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras, 2010. Žiūrėta 2016 11 15.
http://www.iom.lt/images/publikacijos/failai/1430206102_Darbo-jegos-migracija.pdf.
 18. Leveckytė, Ėglė ir Algis Junevičius. „Lietuvos migracijos politika trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu: patirtis ir tendencijos.“ *Viešojoji politika ir administravimas* 13, nr. 1 (2014): 149-162. Žiūrėta 2015 12 08. www.vpa.ktu.lt/index.php/PPA/article/download/6758/3533.
 19. Messina, Anthony M. *The Logics and Politics of Post-WWII Migration to Western Europe*. New York: Cambridge University Press, 2007.

20. Meyers, Eytan. "Theories of International Immigration Policy - A Comparative Analysis." *International Migration Review* 34, no. 4 (2000): 1245 - 1282. Žiūrėta 2016 11 14. <http://www.jstor.org/stable/27645462>.
21. Money, Janet. "Comparative Immigration Policy.", (2009): 1-32. Žiūrėta 2016 11 http://www.isacomps.com/info/samples/comparativeimmigrationpolicy_sample.pdf.
22. Reichsdorfer, Johannes, Tom Christensen and Karsten Vrangbaek. "Accountability of immigration administration: comparing crises in Norway, Denmark and Germany." *International Review of Administrative Sciences* Vol. 79, no. 2 (2013): 271–291. Žiūrėta 2016 11 20. <http://ras.sagepub.com/content/79/2/271.full.pdf+html>.
23. Rudolph, Christopher. "Security and the Political Economy of International Migration." *American Political Science Review*, Vol. 97, no. 4 (2003): 603-620. Žiūrėta 2015 11 20. <http://escholarship.org/uc/item/0hd2q0gt#page-9>.
24. Sassen, Saskia. "Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today." *Social Justice*, Vol. 23no. 3 (1996):9-20. Žiūrėta 2016 11 15. Fall. <http://press.princeton.edu/chapters/s8159.pdf>.
25. Silva, Andrea. "United States Immigration Policy: Three Theoretical Approaches." (2008): 63-87. Žiūrėta 2016 11 15. <https://about.illinoisstate.edu/critique/Documents/fall2008/Andrea%20Silva%20Fall%202008.pdf>.
26. Talani, Leila Simona. *European Political Economy: Issues and Theories*. London: Ashgat, 2014.
27. Veto, Gabor. "National interests in the European asylum policy - Hungary in the European migrant crisis: Persistent Objector or Agenda-setter?" Budapest: Hungarian Academy of Sciences, 2016. Žiūrėta 2016 11 20. <http://uaces.org/documents/papers/1640/veto.pdf>.
28. Žibas Karolis ir Vilija Platačiūtė. „Lietuvos imigracijos politika ir trečiųjų šalių piliečių integracijos prielaidos.“ *Etniškumo studijos*, nr. 2 (2009): 149-161. Žiūrėta 2015 11 12. http://www.ces.lt/wpcontent/uploads/2012/03/EtSt_%C5%BDibas_Plata%C4%8Di%C5%ABt%C4%97_2009.pdf.

Šaltiniai:

29. Central Intelligence Agency. "The World Fact Book. Germany." Žiūrėta 2016 11 15. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>.
30. Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) official website. Prieiga internete. Žiūrėta 2016 11 20. <http://www.ifa.de/en/culture-and-foreign-policy/organisations/organisations/federal-office-for-migration-and-refugees-bamf.html>.

31. Germany nationality act. Prieiga internete, žiūrėta 2016 11 20.
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/EN/Staatsangehoerigkeitsgesetz_englisch.pdf?__blob=publicationFile.
32. Oxford Dictionaries. Prieiga internete: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-948_lt.htm.
33. "Migration and Migrant Population Statistics." *Eurostat* May, 2016. Žiūrėta 2016 11 20.
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.
34. Vokietijos statistikos departamentas. Distatis. Žiūrėta 2016 11 17.
https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2016/07/PE16_246_12421.html;jsessionid=40B65CD2E2C2503A3AEE1FAE180C97A4.cae1h.

Politinė publicistika:

35. Boldizar, Navy. "Hungary's hypocritical migration policy." *The Green Political Foundation* May 29, 2015. Žiūrėta 2016 11 20.
<https://www.boell.de/en/2015/05/29/hungarys-hypocritical-migration-policy>.
36. Borrowa, Mathew and Oliver Gnad. "Germany Is a Great Power—It Should Act Like One." *The National Interest* March 10, 2016. Žiūrėta 2016 11 17.
<http://nationalinterest.org/feature/germany-world-power%E2%80%94it-should-act-one-15455?page=2>.
37. Csaba, Toth. "Orbán: Liberal immigration policies are to blame for Charlie Hebdo attack." *The Budapest Beacon* January 5, 2015. Žiūrėta 2016 11 20.
<http://budapestbeacon.com/public-policy/orban-liberal-immigration-policies-are-to-blame-for-charlie-hebdo-attack/17781>.
38. Foster, Peter. "Anti-Muslim sentiment on rise in Europe due to migration and Isis as continent rejects multi-cultural society." *Telegraph* July 12, 2016. Žiūrėta 2016 11 20.
<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/12/europe-rejects-multi-cultural-society-says-survey/>
39. Goldstein, Steve. "Here's the real economic impact refugees make on Europe's economy." *MarketWatch* January 22, 2016, žiūrėta 2016 11 21.
<http://www.marketwatch.com/story/what-the-turkish-german-experience-says-about-the-economic-impact-from-refugees-2016-01-21>.
40. Gutteridge, Nick. "'End this migrant madness now, Merkel!' Fuming German MP demands Police are sent to border" *Sunday Express* April 4, 2016. Žiūrėta 2016 11 20.
<http://www.express.co.uk/news/world/658173/EU-migrant-crisis-Angela-Merkel-Germany-refugees-police-border>.

41. "How to become Hungarian national." *JustLanded*, Žiūrėta 2016 11 20.
<https://www.justlanded.com/english/Hungary/Hungary-Guide/Visas-Permits/Citizenship>.
42. "Immigration Offers Germany Coasts and Benefits." *Stratfor* January 1, 2015. Žiūrėta 2016 11 17.
<https://www.stratfor.com/sample/analysis/immigration-offers-germany-costs-and-benefits>.
43. Kegl, Agnes. "'No connection with reality' EU blasted over £211K fine for EACH migrant Hungary refuses." *Sunday Express* July 12, 2016. Žiūrėta 2016 11 20.
<http://www.express.co.uk/news/world/688682/Hungary-PM-Viktor-Orban-Brussels-European-Union-migrants-referendum-mandatory-quotas>.
44. „Lenkų rinkimų akcija, „tvarkiečiai“ ir „darbiečiai“ kritikuojapabėgėlių skirstymą kvotomis.“ *Delfi* Rugsėjo 9, 2015. Žiūrėta 2016 11 20.
<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/lenku-rinkimu-akcija-tvarkieciai-ir-darbieciai-kritikuoja-pabegeliu-skirstyma-kvotomis.d?id=68957310>.
45. „L. Graužinienė: dabar tikrai ne laikas naikinti Migracijos departamentą.“ *Kauno diena* Rugsėjo 9, 2015. Žiūrėta 2016 11 20.
<http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/politika/l-grauziniene-dabar-tikrai-ne-laikas-naikinti-migracijos-departamenta-709449>.
46. Lochocki, Timo. "Germany's Asylum Policy: Moral Duty Meets National Interests." *The German Marshall Fund for United States* September 4, 2015. Žiūrėta 2016 11 17.
<http://www.gmfus.org/blog/2015/09/04/germany%E2%80%99s-asylum-policy-moral-duty-meets-national-interests>.
47. "Migration crisis tests Germany's interior minister de Maizière." *Financial Times* September 21, 2015. Žiūrėta 2016 11 20. <https://www.ft.com/content/91aecc58-6076-11e5-a28b-50226830d64>.
48. "Migration, Asylum and Refugees in Germany: Understanding the Data." *International Organization for Migration* January 22, 2016. Žiūrėta 2016 11 20.
<http://www.iom.int/news/migration-asylum-and-refugees-germany-understanding-data>.
49. "Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts." *BBC News* March 4, 2016. Žiūrėta 2016 11 14. <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.
50. Moricz, Ilona. "An overview of the migration policies and trends - Hungary." *MigrationOnline* February 13, 2011. Žiūrėta 2016 11 20.
<http://migrationonline.cz/en/an-overview-of-the-migration-policies-and-trends-hungary>
<http://migrationonline.cz/en/an-overview-of-the-migration-policies-and-trends-hungary>.
51. „Pritrūkus rinkėjų, Vengrijos referendumas dėl pabėgėlių laikomas neįvykusi“, *Delfi* Spalio 2, 2016. Žiūrėta 2016 11 20.

<http://www.delfi.lt/news/daily/world/pritriskus-rinkeju-vengrijos-referendumas-del-pabegeliu-laikomas-neivykusi.d?id=72451900>.

52. „Pabėgėlių krizė. Europos Komisija veikia ryžtingai.“ *Europos Komisija* Rugsėjo 9, 2015. Žiūrėta 2016 11 19. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_lt.htm.
53. "Refugees lead to record German immigration: statistics Office." *Reuters* July 14, 2016. Žiūrėta 2016 11 17. <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-idUSKCN0ZU1ZD>.
54. "Refugees threaten Europe's Christian roots, says Hungary's Orban." *Reuters* September 3, 2016. Žiūrėta 2016 11 20. <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-orban-idUSKCN0R30J220150903>.
55. Rietig, Victoria and Andreas Müller. "The New Reality: Germany Adapts to Its Role as a Major Migrant Magnet." *Migration Policy Institute* August 16. Žiūrėta 2016 11 15. 2016 <http://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet>
56. Smith-Spark, Laura. "European migrant crisis: A country-by-country glance." *CNN* September 5, 2015. Žiūrėta 2016 11 20. <http://edition.cnn.com/2015/09/04/europe/migrant-crisis-country-by-country/>.
57. Schwarzer, Daniela. "Will Germany Turn on Merkel Over Immigration?" *Newsweek* January 18, 2016. Žiūrėta 2016 11 17. <http://europe.newsweek.com/issue-immigration-determine-germany-turns-merkel-416365?rm=eu>.
58. Thorsten, Bennen. "Europe's loney liberal Hegemon." *Politico* Februar 3. 2016. Žiūrėta 2016 11 20. <http://www.politico.eu/article/merkel-shock-refugee-crisis-germany-policy-europe/>.
59. „Tyrimas: lietuvių nuomonė apie pabėgėlius – radikali.“ *Psichika* Lapkričio 18, 2015. Žiūrėta 2016 11 20. <http://psichika.eu/blog/tyrimas-lietuviu-nuomone-apie-pabegelius-radikali/>.
60. Toth Csaba, "Orban: Liberal immigration policies are to blame for Charlie Hebdo attack," *BudapestBaeacon* January 9, 2016. Žiūrėta 2016 11 21. <http://budapestbeacon.com/public-policy/orban-liberal-immigration-policies-are-to-blame-for-charlie-hebdo-attack/17781>.
61. "Vokietija po metų pabėgėliams užplūdus." *Lietuvos Žinios* Rugsėjo 07, 2016. Žiūrėta 2016 11 20. <http://lzinios.lt/lzinios/Pasaulis/vokietija-po-metu-pabegeliams-uzpludus/228944>

Anotacija lietuvių ir anglų kalbomis

Makštutytė L. Migracijos politika: Vokietijos ir Vengrijos atvejai/ Tarptautinės politikos ir diplomatijos magistro studijų baigiamasis darbas. Vadovas Doc. Dr. V. Volovoj. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, Politikos mokslų institutas, 2016. - p. 88.

Magistro baigiamajame analizuota atskleisti kaip besikeičiančios migracijos tendencijos lemia tiriamų ES šalių - Vokietijos ir Vengrijos – migracijos politiką. Pirmojoje darbo dalyje išanalizuotos tarptautinę migraciją aiškinančios teorijos ir išskirti šiuolaikinius imigracijos politikos formavimą pagrindžiantys teoriniai aspektai. Antrojoje dalyje aprašytos ir palygintos Vokietijoje ir Vengrijoje įgyvendintos imigracijos politikos 2000 m. – 2016 m. laikotarpiu. Trečioje darbo dalyje, aprašyta imigracijos politika Europos Sąjungoje bei Vokietijos ir Vengrijos pozicijų įtaka imigracijos politikų formavimui Europos Sąjungos šalyse.

Reikšminiai žodžiai: Migracija, migracijos politika, migracijos kontrolė, Europos migracijos krizė.

Makšutytė L. Migration policy: cases of Germany and Hungary/ International politics and diplomacy master's degree thesis. Head of theme project: Doc. Dr. V. Volovoj. – Vilnius: Mykolas Romeris university, Faculty of Politics and management, Institute of Political Sciences, 2016. - p. 80.

This Thesis seeks to reveal how migration trends lead changes on German and Hungarian migration policies. In the first part international migration theories are explaining and highlighting contemporary immigration policy making in support of the theoretical aspects. Second part of thesis describes and compares implemented immigration policy in Germany and Hungary during 2000 - 2016 period. Third part of the paper describes how German and Hungarian positions on immigration influence in immigration policy-making in the European Union and other European Union countries.

Key words: migration, migration policy, migration control, migration crisis.

Makštutytė L. Migracijos politika: Vokietijos ir Vengrijos atvejai/ Tarptautinės politikos ir diplomatijos magistro studijų baigiamasis darbas. Vadovas Doc. Dr. V. Volovoj. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, Politikos mokslų institutas, 2016. - p. 80.

Santrauka

Kariniai konfliktai Artimuosiuose Rytuose bei Šiaurės Afrikoje, turėjo įtakos migracijos srautų judėjimui globaliu mastu. Augantys imigrantų, prieglobsčio prašytojų srautai iš minėtų regionų Europos Sąjungos šalyse paskatino vis daugiau dėmesio skirti imigracijos klausimams bei imigracijos politikos formavimui. Vienas iš neatidėliotinų iššūkių - surasti būdą, kaip kontroliuoti didėjančią imigraciją. Nuo 2014 m. tūkstančiai pabėgėlių, siekdami pasitraukti iš karo ir karinių konfliktų paveiktų teritorijų, pajudėjo iš Artimųjų Rytų bei Šiaurės Afrikos regionų Europos link. Vokietija ir Vengrija - dvi Europos Sąjungos valstybės, kurių imigracijos politikoms augantys prieglobsčio prašytojų srautai turėjo didelį poveikį. Nors 2015 m. didžiausias prašymų skaičius dėl prieglobsčio suteikimo registruotas Vokietijoje, Vengrija sulaukė didžiausio prašymų skaičiaus lyginant su šalies gyventojų skaičiumi. Reaguodamos į didėjančią migraciją valstybės ieškojo priemonių, padėsiančių prisitaikyti prie sparčiai augančių imigracijos srautų. Magistro baigiamajame darbe buvo siekiama išanalizuoti Vokietijos ir Vengrijos imigracijos politiką ir jos formavimo, reaguojant į augančius imigrantų iš Artimųjų bei Vidurio Rytų srautus, ypatumus.

Magistro baigiamojo darbo uždaviniai:

1. Išnagrinėti imigracijos politiką analizuojančias teorijas bei apibūdinti imigracijos politikos sampratą, pagrindinius faktorius lemiančius imigracijos politikos formavimą ir imigracijos politikos reikšmę imigracijos srautų kontroliavimui.
2. Išanalizuoti Vokietijos ir Vengrijos imigracijos politikos raidą 2000 m. – 2016 m. ir Vokietijos ir Vengrijos migracijos politikų pokyčius 2014 m. - 2016 m., reaguojant į augančius imigrantų srautus iš Artimųjų Rytų ir Šiaurės Afrikos;
3. Pateikti Vokietijos ir Vengrijos imigracijos politikų lyginamąją analizę;
4. Išanalizuoti kaip skirtingos Vokietijos ir Vengrijos pozicijos dėl imigracijos politikos formavimo atspindi Europos Sąjungos ir Europos Sąjungos valstybių imigracijos politikose.

Magistro baigiamajame darbe atskleista, Europos migracijos krizė išryškino skirtingas Vokietijos ir Vengrijos lyderių pozicijas visuomenės nuomonės imigracijos politikos formavimo atžvilgiu.

Reikšminiai žodžiai: Migracija, migracijos politika, migracijos kontrolė, Europos migracijos krizė.

Makštutytė L. Migration policy: cases of Germany and Hungary/ International politics and diplomacy master's degree thesis. Head of theme project: Doc. Dr. V. Volovoj. – Vilnius: Mykolas Romeris university, Faculty of Politics and management, Institute of Political Sciences, 2016. - p. 80.

Summary

Military conflicts in the Middle East and North Africa, have had an impact on migratory movements on a global scale. Growing numbers of immigrants and asylum seekers led European Union countries to give more attention to the issues of immigration and immigration policy-making. One of the most urgent challenges in past few years is to find a way to control the growing immigration. Since 2014 thousands of refugees moved from the Middle East and North African regions to Europe, in order to withdraw from the war and military conflict affected areas. Germany and Hungary - two European Union countries where growing flows of asylum seekers have had a significant impact on immigration policies. Although in 2015 the largest number of applications for asylum registered in Germany, Hungary has reached the maximum number of applications compared with country's population. In response to the growing migration both countries sought measures to adapt to the rapidly growing immigration flows. Germany and Hungary - have reacted differently to growing immigration numbers. The goal of this master thesis was to analyze the German and Hungarian immigration policy and its formation in response to the growing demands of immigrants flow from the Middle East and Central Africa.

Master's thesis tasks:

1. Examine immigration policy analyzing theories and describe the concept of immigration policy, main factors influencing immigration policy in terms of controlling immigration flows.
2. Analyze German and Hungarian immigration policy development from 2000 to 2016
3. Analyze German and Hungarian migration policy changes from 2014 to 2016 in response to the growing flow of immigrants from the Middle East and North Africa
4. Analyze how German and Hungarian positions on immigration policy are reflected in European Union and the European Union Member States .

Master's thesis revealed that migrant crisis in European Union revealed significant differences in German and Hungarian positions for migration policy making.

Key words: migration, migration policy, migration control, migration crisis.

El. Paštas: lauryna.makstutyte@gmail.com