

Marsai Viktor<sup>1</sup>

## A „kapuőr államok” és Európa<sup>2</sup>

### Vezetői összefoglaló

- Az elmúlt években a nemzetközi migrációs diskurzusban egy új elem jelent meg, amely korábban jórészt ismeretlen téma volt: ez a „kapuőr” államok szerepe.
- Az EU és a tagállamok által működtetett kapuőr-megállapodások kapcsán világosan látszik, hogy kulcsszerepet játszanak az Európára irányuló irreguláris migráció csökkentésében: milliós tömegek torlódtak fel az EU-val szomszédos országokban, és ezen emberek egy jelentős része a felmérések szerint korlátozások híján tovább utazna Európa fele.
- Bár a kapuőr-megállapodások lehetőséget adnak a politikai nyomásgyakorlásra, figyelembe véve a számokat azt mondhatjuk, a kapuőr államok nélkül az EU-ba irányuló irreguláris határátlépések száma a jelenleginél nagyságrendekkel magasabb lenne.

Az elmúlt években a nemzetközi migrációs diskurzusban egy új elem jelent meg, amely korábban jórészt ismeretlen téma volt: ez a „kapuőr” államok szerepe. És miközben a migrációs tanulmányok számára ez lényegében szűz területnek számít, az elmúlt időszak politikai gyakorlatai azt mutatják, hogy függetlenül a tudomány állásától, a napi politikai folyamatokban a kapuőr államok kulcsszerepet játszanak az irreguláris migrációs válságok kezelésében – az Atlanti-óceán mindkét oldalán.

Jelen sorok írója csaknem egy fél évet töltött el a kapuőr államok szerepének, elméletének és gyakorlatának vizsgálatával, amelyből egy angol nyelvű tanulmány is született.<sup>3</sup> Ezen írás célja, hogy a kutatás eredményeit kivetítse a jelenlegi európai helyzetre, bemutatva, hogyan használták az EU és a tagállamok a kapuőr államok eszközrendszerét a 2013 óta tartó migrációs- és menekültválság kezelésében.

### *A kapuőr államok elmélete*

Az elmúlt évtizedben jelentősen növekedett az Európát célzó irreguláris migrációs nyomás: 2013 óta több mint 4 millió irreguláris határátlépést regisztráltak az Unió külső határain. Bár jelenlegi a beáramlás mértéke nem éri el a 2015-ös, csaknem 2 milliós számot, a koronavírus-járvány idején mért jelentős visszaesés (120 000 irreguláris határátlépés) óta ismét dinamikusabban növekedtek a számok, és 2016 óta 2022 volt a legrosszabb év 330 000 detektált határátlépéssel.<sup>4</sup> A helyzetet súlyosbítja, hogy a statisztikák szerint a bevándorlók többsége nem jogosult semmilyen nemzetközi védelemre: 2023 közepén a menedékkérők 44%-a részesült valamiféle nemzetközi védelemre.<sup>5</sup> Ugyanakkor a nemzetközi védelemre nem jogosult személyek alig ötödét sikerül – önkéntesen vagy kényszerrel –

<sup>1</sup> Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Nemzetközi Kapcsolatok és Diplomácia Tanszék

<sup>2</sup> Az elemzés a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott, OTKA K-21 K138160 azonosítójú „Egy lehetséges európai nagystratégia határai - az illegális migráció mint indikátor” című projekt keretében készült.

<sup>3</sup> Marsai Viktor, 2023: Gatekeeper Countries — Key to Stopping Illegal Immigration. Center for Immigration Studies, Report. <https://cis.org/Report/Gatekeeper-Countries-Key-Stopping-Illegal-Immigration> (Letöltve: 2023.11.15.)

<sup>4</sup> Frontex, 2023: EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29> (Letöltve: 2023.11.15.)

<sup>5</sup> EEAA, 2023: Latest Asylum Trends – August 2023. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum> (Letöltés ideje: 2023.11.15.)

repatriálni hazájába, illetve az országba, ahonnan az EU-ba érkeztek.<sup>6</sup> A kihívásokat mutatja, hogy 2022 végén 304 ezer ember tartózkodott Németországon, akiknek haza kellett volna térniük, mert nem volt joguk az ott tartózkodásra, de abban az évben csak 13 ezret sikerült közülük repatriálni.<sup>7</sup> Mindez rendkívül súlyos terhet ró a tagállamok szociális ellátórendszerére, mert az itt maradottak zömében akkor is részesülnek a juttatásokban, ha tartózkodásuknak nincs jogalapja. Nem véletlen, hogy az elmúlt években a legtöbb kormányzati szereplő amellel kezdett el érvelni, hogy csökkenteni kell az érkezésszámokat, és meg kell erősíteni az európai határok védelmét.

A határvédelem azonban nem a schengeni határoknál kezdődik: az elmúlt években világosan látszott, hogy bár a fizikai határzár, a fokozott hatósági jelenlét, illetve a jogi keretrendszer szigorítása jelentősen csökkenti az érkezésszámokat, ez önmagában kevés a válság kezeléséhez. Kulcskérdés ugyanis, hogy mekkora tömegek érik el az Unió területét: több ezres, tízezres csoportok feltartóztatása ugyanis – ahogy arra 2015 is rámutatott – lényegében megoldhatatlan kihívás, és csak drasztikus intézkedésekkel orvosolható. Éppen ezért már nagyon korán, az 1990-es évek elején felmerült egy eszköz, ami segítette a helyzet kezelését: ez pedig az úgynevezett „kapuőr” államokkal való együttműködés volt.

Kapuőr államoknak nevezzük azokat az országokat, amelyek az Unió külső határainál helyezkednek el, és jelentős mértékű irreguláris tranzitforgalom halad rajtuk keresztül. A földrajzi közelség ez esetben rugalmasan értendő: míg például Törökország határos az EU-val, Egyiptomot a Földközi-tenger választja el tőle, Niger pedig még délebbre található. Mégis, az elmúlt években az Unió és a tagállamok mindegyikükkel kötöttek kapuőr-megállapodásokat, vagy – Egyiptom esetében – más ösztönzőkkel segítették őket a bevándorlással kapcsolatos problémák kezelésében. Mint a későbbiekben látni fogjuk, ez összességében több százezer, ha nem millió ember továbbjutását akadályozta meg Európa fele.

A kapuőr államok szerepét elméletileg leginkább a migrációs és menekültválság externalizációjához érdemes kötni. Ennek lényege, hogy az EU és a tagállamok a probléma megoldását „kiszervezik” más szereplőknek. Ebbe a sorba illeszkedik az – egyelőre végre nem hajtott – dán megállapodás Ruandával a menedékkérők Afrikába történő szállításáról és a menekültügyi eljárás ottani lefolytatásáról.<sup>8</sup> A másik elem, amire érdemes felhívunk a figyelmet, a jelenség biztonságiasítása: nevezetesen, hogy a humanitárius szempontok mellett az irreguláris bevándorlásról szóló diskurzusban egyre többször jelennek meg azok a szempontok, amelyek komoly biztonsági kihívást is látnak az ellenőrizetlen bevándorlásban. Mind a válság externalizációját, mind biztonságiasítását érték kritikák, amelyek szerint az sérti a bevándorlók alapvető jogait.<sup>9</sup> Ugyanakkor egyre több szakértő mutat rá azokra a gazdasági, társadalmi és biztonsági kihívásokra is, amelyek együtt járnak az irreguláris migrációval – gondoljunk csak George Borjas<sup>10</sup> vagy Johan Lundberg<sup>11</sup> munkásságára. Ráadásul – ahogy azt korábban említettük – az európai politikai diskurzusban egyértelműen megfigyelhető az eltolódás az irreguláris migrációval kapcsolatos kritikusabb hangok – ezzel együtt pedig a kapuőr államokkal való fokozottabb együttműködés – felé.

<sup>6</sup> European Commission, 2023: A humane and effective return and readmission policy. [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/humane-and-effective-return-and-readmission-policy\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/humane-and-effective-return-and-readmission-policy_en) (Letöltés ideje: 2023.11.15.)

<sup>7</sup> Infomigrants, 2023: Germany fails to carry out two in three deportations. <https://www.infomigrants.net/en/post/47299/germany-fails-to-carry-out-two-in-three-deportations> (Letöltés ideje: 2023.11.15.)

<sup>8</sup> UIM, 2021: Joint Statement on Bilateral Cooperation. <https://uim.dk/media/11242/faelles-erklaering.pdf> (Letöltés ideje: 2023.11.15.)

<sup>9</sup> Thomas Spijkerboer, 2018: “The Global Mobility Infrastructure: Reconceptualising the Externalisation of Migration Control”, *European Journal of Migration and Law* 20 (2018) 452–469, 2018, p. 453

<sup>10</sup> George Borjas, 2014: *Immigration Economics*. Harvard University Press.

<sup>11</sup> Johan Lundberg, 2021: Swedish clans, criminal networks and the failure of postmodern theory. *Limen*, 2021/1, 4-21.

### *A kapuőr államok a gyakorlatban*

Az európai szereplők és a harmadik országok közti együttműködés annak érdekében, hogy az utóbbiakat elérő irreguláris migránsok – és esetenként a partnerországok saját állampolgárai – ne lépjenek az Unió területére, nem új keletű, visszanyúlik egészen az 1990-es évekig. Még az EU születése előtt, 1992-ben írta alá Rabat és Madrid azt a megállapodást, amelynek értelmében az észak-afrikai ország visszavette azon harmadik országokbeli személyeket, akik a területén keresztül léptek be illegálisan Spanyolországba,<sup>12</sup> ami elsősorban a Földközi-tenger déli partján levő spanyol enklávákra vonatkozott. A következő évtizedekben számos ilyen, elsősorban bilaterális megállapodás született, ami jelentősen csökkentette, illetve kordában tartotta az érkezésszámokat.

Az első megállapodás, amely a 2013 óta tartó migrációs válság során uniós szintre emelte a kapuőr országokkal való együttműködés gyakorlatát, a Törökország és az EU közti közös nyilatkozat volt 2016 márciusában.<sup>13</sup> Bár a nyugat-balkáni útvonalon már ezt megelőzően jelentősen estek az érkezésszámok, a két fél együttműködésének eredményeképpen csaknem 4 millió szíriai menekült maradt Kis-Ázsiában. Ezzel párhuzamosan az elmúlt hét évben az Unió csaknem 10 milliárd EUR támogatásban részesítette részben Törökországot, részben az ott élő menekülteket.<sup>14</sup> Bár ez az összeg nem elhanyagolható, ha figyelembe vesszük, milyen költségei lennének Európában akár csak egymillió menekült ellátásának (eljárási költségek, ellátás, integrációs kiadások), a fentebbi összeg – hat évre levetítve – annak töredéke.

Még nagyobb számokkal találkoztunk Egyiptom estében. A Nílus-parti ország 2021 végére 9 millió menekültnek és migránsnak adott otthont,<sup>15</sup> akik egy része szívesen továbbutazott volna Európa fele.<sup>16</sup> Ugyanakkor Kairó egy 2016 őszi hajókatasztrófa után, amelyben több száz illegális bevándorló vesztette életét, lezárta tengeri határait, jelentősen csökkentve az Európára háruló nyomást. Nem véletlen, hogy Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke is kulcsszereplőnek nevezte Egyiptomot, és az Unió támogatásáról biztosította Kairót az ott élő menekültek ellátásában.<sup>17</sup>

Hasonló kapuőr-megállapodással próbálkozott az EU Tunéziával is. Ennek keretében az Unió pénzügyi támogatást és kedvezményes hitelt nyújtott volna az észak-afrikai országnak, ahonnan az irreguláris migránsok rekordszámban vágtak neki a közép-mediterrán útvonalnak 2022 során.<sup>18</sup> A Tunisz és az EU közti

<sup>12</sup> The Right Sangle, 2013: The 1992 Spain – Morocco readmission agreement in English and Spanish. <https://therightsangle.wordpress.com/2013/12/19/the-1992-spanish-morocco-readmission-agreement-in-english/> (Letöltés ideje: 2023.11.15.)

<sup>13</sup> European Commission, 2016: EU-Turkey statement, 18 March 2016 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_7655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7655) (Letöltés ideje: 2023.11.15.)

<sup>14</sup> European Commission, 2022: EU adopts new programmes in support to refugees and border management in Türkiye worth over €1.2 billion. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_7655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7655) (Letöltés ideje: 2023.11.15.)

<sup>15</sup> Egypt received 9 M refugees over past years: Chief of committee for combating and preventing illegal migration. <https://www.egypttoday.com/Article/1/121238/Egypt-received-9-M-refugees-over-past-years-Chief-of> (Letöltés ideje: 2022.11.15.)

<sup>16</sup> Interjúk Egyiptomban, 2023. október.

<sup>17</sup> Von der Leyen pushes aid deal with Egypt in bid to stem migration to Europe. <https://www.politico.eu/article/eu-von-der-leyen-endorses-migration-aid-deal-egypt-israel-hamas/> (Letöltés ideje: 2023.11.14.)

<sup>18</sup> Tasnim Abderrahim: Tunisia: Increased fragility fuels migration surge. [globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/06/Tasnim-Abderrahim-Tunisia-Increased-fragility-fuels-migration-surge-GI-TOC-July-2023.pdf](https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/06/Tasnim-Abderrahim-Tunisia-Increased-fragility-fuels-migration-surge-GI-TOC-July-2023.pdf) (Letöltés ideje: 2023.11.12.)

megállapodás megvalósítása azonban olyan nehézkesen haladt, hogy 2023 őszén Tunézia végül felmondta azt.<sup>19</sup> Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az együttműködés teljes mértékben megszűnt volna a felek között.

Bár látszólag nem fekszik az Unió közvetlen szomszédságában, az EU Nigerrel is kötött egy kapuőr-megállapodást 2016 során. A megállapodás eredményeképpen jelentősen csökkent az illegális tranzitforgalom az országban: míg 2016 során legalább 300 000 ember kelt át Nigeren, 2017 első hát hónapjában ez 60 000-re csökkent, ami csaknem 60%-os visszaesés.<sup>20</sup> Nem véletlen, hogy számos szereplő tekint aggodalommal a 2023 júliusi niamey-i puccsra, attól tartva, hogy az új kormányzat alatt csökkenhet a nigéri illegális útvonalak ellenőrzése.

Végül, de nem utolsó sorban érdemes megemlítenünk Marokkó szerepét is. A maghrebi ország a nyugat-afrikai útvonal legfontosabb kapuőre, és az elmúlt években komoly együttműködést alakított ki az Unióval, hogy megakadályozza az irreguláris bevándorlók eljutását Európába. Ennek keretében az EU több mint kétmilliárd euró támogatásban részesítette Rabatot, nem csak migrációs területeken.<sup>21</sup> Cserébe Marokkó éves szinten több tízezer ember átjutását akadályozza meg Spanyolországba: csak 2022 első három hónapjában 14 746 átkelőt állítottak meg a helyi hatóságok.<sup>22</sup>

A fentebb felsorolt megállapodások mellett az EU és a tagállamok hasonlókat kötöttek például Líbiával, Szerbiával, Szenegállal és más országokkal.

Ugyanakkor kétségtelen tény, hogy mindez zsarolási potenciál is a kapuőr államok kezében: 2021 közepén csaknem 8 000 illegális bevándorló kelt át Ceutába, miután a marokkói hatóságok megszüntették az ellenőrzést. A lépés oka az volt, hogy a Polisario Front vezetőjét Spanyolországban kezelték orvosi problémákkal.<sup>23</sup> 2020 februárjában pedig Törökország nyitotta meg ideiglenesen a határait Európa fele politikai nyomásgyakorlás céljából.<sup>24</sup>

## Összegzés

Az EU és a tagállamok által működtetett kapuőr-megállapodások kapcsán világosan látszik, hogy bár azokra viszonylag kevés tudományos érdeklődés irányul, kulcsszerepet játszanak az Európára irányuló irreguláris migráció csökkentésében. Amint azt bemutattuk, milliós tömegek torlódtak fel az EU-val szomszédos országokban, és ezen emberek egy része egészen biztosan továbbutazna Európa fele, ha tehetné: az IOM 2016-os líbiai kutatása azt mutatta, hogy az ott feltorlódtott külföldiek legalább 30%-a szeretne eljutni Olaszországba, Németországba vagy Franciaországba – márpedig ekkor csaknem egymillió migráns élt az országban.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Tunisia hands back €60M of EU funding as migrant deal tensions soar. <https://www.politico.eu/article/tunisia-hands-back-60-m-eu-funding-migration-deal/> (Letöltés ideje: 2023.11.13.)

<sup>20</sup> Niger smugglers take migrants on deadlier Saharan routes: U.N., <https://www.reuters.com/article/us-niger-migrants-idUSKBN1AO25O> (Letöltés ideje: 2023.11.10.)

<sup>21</sup> EU Migration Support in Morocco. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-03/EU\\_support\\_migration\\_morocco.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-03/EU_support_migration_morocco.pdf) (Letöltés ideje: 2023.11.13.)

<sup>22</sup> Morocco arrests 300 migrants trying to cross border into Spain. <https://www.aa.com.tr/en/europe/morocco-arrests-300-migrants-trying-to-cross-border-into-spain/2730990> (Letöltés ideje: 2023.11.10.)

<sup>23</sup> Morocco says 18 migrants died during mass crossing into Spanish enclave. <https://www.reuters.com/world/africa/hundreds-migrants-storm-spains-melilla-enclave-2022-06-24/> (Letöltés ideje: 2023.11.10.)

<sup>24</sup> Turkey opens borders with Europe as tensions rise with Syria and Russia. <https://www.euronews.com/2020/02/29/turkey-opens-borders-europe-tensions-rise-syria-russia-n1145811> (Letöltés ideje: 2023.11.13.)

<sup>25</sup> Most Migrants in Libya Intend to Stay, Not Heading for Europe. <https://www.iom.int/news/most-migrants-libya-intend-stay-not-heading-europe> (Letöltés ideje: 2023.11.13.)

---

A kapuúr megállapodások természetesen nem tökéletesek. Ahogy fentebb bemutattuk, több szereplő, például Törökország és Marokkó is felhasználta azokat, hogy politikai nyomást gyakoroljon az EU-ra. Mégis, figyelembe véve a számokat, azt mondhatjuk, a kapuúr államok nélkül az irreguláris határátlépések száma az EU külső határain a jelenleginél nagyságrendekkel nagyobb lenne. Így Európának tovább kell dolgoznia a megállapodások fenntartásán, és újabbak kötésén.