

Olaszország migrációs politikájának externalizációja: fókuszban az észak-afrikai országokkal történő együttműködés

Externalization of Italy's Migration Policy: Focus on Cooperation with North African Countries

Kmeczkó Sára

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2025.3.07

Összefoglaló: Az elmúlt évtizedben Olaszország migrációs politikája jelentős változáson ment keresztül, amelynek a központi elemeit a menekültügyi rendszerek harmadik országokba történő kiszervezése, valamint az észak-afrikai kapuórállamokkal kialakított együttműködések jelentik. A földrajzi közelség és a történelmi okok miatt Róma elsősorban Líbiával és Tunéziával, illetve Albániával alakított ki olyan együttműködést, amely jelentős mértékben mérsékli az Olaszországra nehezedő migrációs nyomást. Az ország egyúttal az uniós migrációs politika externalizációjának is az egyik legfontosabb szorgalmazója. A tanulmány áttekinti az olasz migrációs politikának a 2015 óta eltelt időszakban történt átalakulását, továbbá elemzi a harmadik országokkal kialakított migrációs együttműködések.

Kulcsszavak: Olaszország, Líbia, Tunézia, Albánia, migráció

Abstract: *Over the past decade, Italy's migration policy has undergone significant transformations, with central elements including the outsourcing of asylum procedures to third countries and the cooperation with gatekeeper countries in North Africa. Due to geographical proximity and historical ties, Italy has established such cooperation primarily with Libya, Tunisia, and Albania, which has significantly reduced the migration pressure on Italy. The country is also one of the most important advocates of the externalization of EU migration policy. The study aims to provide an overview of the transformation of Italy's migration policy since 2015, and analyzes its cooperation with third countries on migration.*

Keywords: *Italy, Libya, Tunisia, Albania, migration*

Bevezetés

A 2015-ös migrációs és menekültválság idején több mint egymillió menedékkérrő érkezett az Európai Unió területére. Az eltelt egy évtized tapasztalatai nyomán a migrációról szóló diskurzus jelentősen megváltozott. Felértékelődtek az EU külső határainál fekvő, fontos tranzitterületnek számító kapuórállamokkal kialakított együttműködések, továbbá felerősödtek a menekültügyi rendszerek harmadik országokba történő kiszervezésére irányuló törekvések. Olaszországnak az európai migrációs diskurzus alakításában játszott szerepe mind a két területen megkerülhetetlen. Róma a közös migrációs politika externalizációjának az egyik legfontosabb ösztönzője, valamint a saját menekültügyi eljárásait is igyekszik a vele szoros politikai és gazdasági kapcsolatokat fenntartó harmadik országokba kiszervezni. Ennek oka, hogy a dél-európai ország már régóta ki van téve az irreguláris migrációnak. Annak a mértéke azonban 2013 óta jelentősen megnőtt, ami megkívánta a már korábban megkötött externalizációs megállapodások új szintre emelését. Róma példáját mások is követték. Az uniós szinten is precedensértékű együttműködések célja az országra nehezedő migrációs teher számottevő csökkentése, valamint a túlterhelt menekültügyi rendszer részbeni tehermentesítése. Mindennek azonban súlyos ára van. Muammar Kaddáfi néhai líbiai diktátor már 2002-ben a következőképpen fogalmazott: „Egyik észak-afrikai állam sem kíván az Európai Unió védőbástyája lenni ellenszolgáltatás nélkül.”¹

A tanulmány áttekinti, hogy Olaszország migrációs politikája miképpen formálódott a 2015 óta eltelt időszakban. Ennek során megvizsgálja a bevándorláspolitikai törvényi szabályozásának a fejlődését és az olasz stratégiai érdekérvényesítés területének a fokozatos bővülését a növekvő migrációs kihívások tükrében. Továbbá elemzi a kapuórállamnak tekintett Líbiával és Tunéziával kialakított együttműködések, s közben rávilágít a mögöttük meghúzódó társadalmi és politikai okokra, valamint az együttműködések egymásra gyakorolt hatásaira. A tanulmány végül arra is kitér, hogy milyen formában valósult meg Olaszország menekültügyi eljárásainak az Albániába történt kiszervezése.

A bevándorlással kapcsolatos törvényi szabályozás fejlődésének áttekintése

A kezdetek (1986-tól 2002-ig)

Mivel Olaszország migrációs szempontból az 1990-es évek közepéig főként kibocsátó országnak számított, a migrációs politikájának a külső dimenziója kevésbé volt hangsúlyos.² Az ország első bevándorlási törvénye, a Foschi-törvény csupán 1986-ban született meg, és elsősorban a külföldi állampolgárok

olaszországi munkavállalásával kapcsolatos kérdésekre fókuszált.³ Az olasz állam és társadalom csupán az évtized második felétől kezdődően szembesült a bevándorlással összefüggő társadalmi folyamatokkal és problémákkal, ezért az Európai Közösség/Európai Unió tagállamaival ellentétben viszonylag későn, az 1990-es évek elején kezdte meg a határozott külső dimenzióval rendelkező bevándorlási törvények kidolgozását.⁴ Akkoriban az Olaszországban élő, de külföldön született lakosok száma 365 ezer volt, s az ország népességének mintegy 0,6 százalékát tették ki.⁵ A törvényalkotási folyamatra természetesen hatással voltak a schengeni övezet létrehozásából (1991) eredő jogi kötelezettségek. Az átfogó törvényi szabályozás kezdetének a határellenőrzést szigorító, az irregulárisan érkezők kiutasítását lehetővé tevő és a kizárólag munkaügyi célú beutazások maximális számát rendeleti úton korlátozó Martelli-törvény (1990) elfogadását tekinthetjük.⁶ A jogszabály gyakorlatba történő átültetésével kapcsolatos hiányosságokat orvosolta a Turco–Napolitano-törvény (1998), amely az átmeneti táborok létrehozása mellett a kitoloncolásokat is felgyorsította.⁷

Bár a jobbközép pártok – elsősorban a bevándorlásellenes Északi Liga – az évezred fordulóján helyi szinten már sikeresen tematizálták a migrációt, a bevándorlás és a közbiztonság hanyatlása közötti kapcsolat hangsúlyozása az országos politika szintjén kevésbé volt jellemző.⁸ A gyorsuló ütemben növekvő bevándorlás (a 2001-es népszámlálás adatai szerint már több mint 1,3 millió külföldön született ember élt Olaszország területén) és az országban jogosulatlanul tartózkodó külföldi állampolgárok számának a meredek emelkedése⁹ miatt azonban a helyzet megváltozott. A második Berlusconi-kormány (2001–2006) idején elfogadott Bossi–Fini-törvény (2002) szigorította a harmadik országokból érkezők munkavállalásának a feltételeit, megteremtette az Olaszországban irregulárisan tartózkodók azonnali kiutasításának a jogi lehetőségét, valamint az irreguláris migráció visszaszorítása érdekében lefektette a szomszédos országokkal való együttműködés törvényi kereteit. Továbbá az olasz haditengerészet számára létrehozta az irreguláris migránsokat szállító hajók feltartóztatásának, valamint az érkezők ujjlenyomata levételének a jogalapját, amely számos kritikát váltott ki a nemzetközi jogvédő szervezetek részéről.¹⁰ A szigorítások mellett azonban azt is lehetővé tette, hogy a következő évben közel 635 ezer Olaszországban irregulárisan tartózkodó migráns rendezze a jogi helyzetét.¹¹ Ez Európa legtöbb embert érintő amnesztiarendelele volt.¹²

A törvényi szabályozás további szigorodása és a migráció politikai tematizálása (2002–2013)

A bevándorlást érintő szigorítások a következő években is folytatódtak. Az egyik közös jellemzőjük, hogy a beutazások maximális számát – a korábbi gyakorlatot követve – rendeleti úton (*decreti flussi*) igyekeztek szabályozni. Ez a megoldás

azonban nem volt tekintettel az ország tényleges munkaerő-szükségletére, a nehézkes adminisztratív eljárások pedig vonzóbbá tették a (vendég)munkások feketén történő foglalkoztatását.¹³ A munkaadók szempontjából a harmadik országból érkező, alacsonyabb bérigényű külföldi állampolgárok ilyen jellegű alkalmazása pénzügyileg olyannyira kedvező volt, hogy a beáramlásuk jórészt az országon belüli (délről északra történő) munkaerőmigrációt is helyettesítette.¹⁴ Ezt a tendenciát támasztja alá az olasz Nemzeti Statisztikai Intézet (*Istituto Nazionale di Statistica*, Istat) felmérése is, amely szerint a külföldi állampolgárok 2010-re a teljes népesség 7 százalékát (körülbelül 4 millió 235 ezer fő) tették ki.¹⁵ A politikai elit a bevándorlási rendszerben tapasztalható strukturális problémák ellenére a mai napig sem reformálta meg érdemben az ország vonatkozó szabályait, ezért azok alapját továbbra is a 2002-ben elfogadott Bossi-Fini-törvény jelenti.¹⁶ A jogalap nélkül Olaszországban tartózkodók száma ezért évről évre nőtt, a helyzetük utólagos rendezését újra és újra tömeges amnesztiával oldották meg. Ennek a mértékét mutatja, hogy 2011-ig körülbelül 1,4 millió ember rendezte a jogi státuszát.¹⁷

Az olasz parlament a kvótarendeletek mellett a Silvio Berlusconi vezette kormányok koalíciós partnere, az Északi Liga kezdeményezésére egy biztonsági csomagot is elfogadott (2008). A csomag a migrációra már egyértelműen biztonsági fenyegetésként hivatkozott, és rámutatott az irreguláris migráció volumenének az emelkedése, valamint a közbiztonság romlása és a szervezett bűnözés megerősödése közti (szoros) kapcsolatra. A jogszabály a jogosulatlan határátlépést bűncselekménynek nyilvánította, a kitoloncolás terén további könnyítéseket vezetett be, továbbá meghosszabbította az irregulárisan érkezők fogva tartásának a maximális idejét is.¹⁸

A biztonsági csomag elfogadása is jelezte, hogy a migráció akkorra már az olasz politikai közbeszéd egyik központi témájává vált. A bevándorlás növekvő mértékét bírálók három különböző érvre hivatkoztak: a bevándorlás biztonsági vonatkozásai mellett a gazdasági következményeket (pl. az olasz munkavállalók érdekeinek a csorbulása, az olasz állampolgárok körében a munkanélküliség növekedése, a bevándorlóknak is járó jóléti juttatásokkal kapcsolatos visszaélések) is hangsúlyozták, és idővel a kérdés kulturális aspektusai is előtérbe kerültek, mivel azt a növekvő üteme miatt olyan kulturális fenyegetésként azonosították, amely a nemzeti identitás megőrzését is veszélyeztetheti.¹⁹ Ráadásul a bevándorlók jelentős része muszlim volt, így a bevándorlást és az integrációs kérdéseket érintő viták az iszlám megítélésével kapcsolatos kulturális konfliktusokkal is összekapcsolódtak. Különös hangsúlyt kaptak a mecsetek építésével²⁰ és az arcot eltakaró ruhadarabokkal (a nikáb- és burkaviselést) kapcsolatos szabályozások mentén kialakuló viták.²¹

Az olasz stratégiai érdekérvényesítés területének bővülése: Olaszország figyelme Afrika felé fordul

Az Európai Unió tagállamaiba, így az Olaszországba irányuló irreguláris bevándorlás volumene már a Tunéziában 2010 végén kirobbant „arab tavaszt” követő időszakban megugrott. A válság szimbolikus kezdete a 2013 októberében, Lampedusa közelében történt hajószerencsétlenség volt, amelynek során 366 migráns veszítette életét.²² Ugyanabban az évben az olasz partokat közel 43 ezren érték el, 2014 és 2016 között a számuk már stabilan 150 és 180 ezer között mozgott.²³

Az olasz bevándorlási rendszert szabályozó törvények hatástalanoknak bizonyultak. A 2010-es évek közepétől a döntéshozók a migráció mértékét elsősorban olyan kétoldalú megállapodások révén próbálták mérsékelni, amelyeket az Európai Unió is támogatott. Az olasz stratégia sarokkövét így azok a bilaterális együttműködések képezik, amelyeket Olaszország a Földközi-tenger térségében található kibocsátó és tranzitállamokkal köt. Róma véleménye a Mediterráneum értelmezéséről a 2010-es évektől kezdődően jelentősen megváltozott. A következőkben ennek a folyamatát tekintjük át.

A köztársasági államforma 1946-os kikiáltását követően Olaszország kül- és biztonságpolitikája három, egymástól kölcsönösen függő pillér köré szerveződött. Míg az atlantizmus az Amerikai Egyesült Államokkal és a NATO-val kialakított jó viszony meglétét jelenti, addig az európaizmus részben az előbbinek a komplementereként működik, és az Európai Unió (valamint az elődszervezetei) mélyebb integrációján, illetve a tagállamokkal fenntartott szoros együttműködésen alapul. Az ország kül- és biztonságpolitikájának a harmadik pillére, a mediterránizmus a földrajzi közelségre, valamint a régió államaival fennálló történelmi és gazdasági kapcsolatokra alapozva teszi lehetővé az olasz befolyás, közvetve pedig az olasz regionális hatalmi státusz kiterjesztését a Földközi-tenger térségében. Az egymást gyorsan követő olasz kormányok – politikai hovatartozástól függetlenül – a Mediterráneumra hagyományosan az ország „hátsó udvaraként” tekintenek. Mivel a térség hosszú időn át nem szerepelt az EU és az USA prioritásai között, annak kapcsán a nyugati szövetségi rendszer(ek)ből fakadó korlátozások/fékek kisebb mértékben jelentkeztek, így a külpolitikai irányvonal szabadabban volt alakítható.²⁴ Ez lehetőséget adott Olaszországnak, hogy az Európai Unió által kialakított és az euro-mediterrán nagyrégió koncepciójára alapozott együttműködések (Euro-mediterrán Partnerség, az európai szomszédságpolitika, barcelonai folyamat: Unió a Mediterráneumért), illetve a Globális Stratégia (2016) jelentette kereteken²⁵ átlépve tudjon együttműködni a térség országaival.

A 2010-es évek közepétől az olasz kül- és biztonságpolitika stratégiai újrarendelésének keretében a mediterránizmus által lefedett terület keleti és déli

irányban, így a közel-keleti térséggel és a Szaharától délre fekvő országokkal is kibővült, s ezzel követte a regionális politikai és biztonsági helyzet átalakulását.²⁶ A Száhelben tapasztalható politikai instabilitás biztonsági vákuumot eredményezett, amelynek következtében a 2010-es évek közepén tömegek indultak onnan útnak Európa felé. Az Európai Unióra nehezedő migrációs nyomás szempontjából további problémát jelentett, hogy a szubszaharai térségből érkezőket az „arab tavasz” eseményeit követően meggyengült észak-afrikai államok – elsősorban Líbia és Tunézia – már nem voltak képesek feltartóztatni. Az észak-afrikai kapuórállamok jelentősége így tovább nőtt, a térségben aktív terrorista szervezetek térnyerése következtében felerősödött migrációs hullámok miatt pedig mára a Száhel is fontos helyet foglal el az olasz stratégiai gondolkodásban. A mediterránizmus mint stratégiai tervezés ezért egyre bővülő földrajzi területen érvényesül.

Olaszország Afrika felé fordulása a politikai hovatartozáson felül álló üggyé vált, így a jobboldali és a baloldali kormányok számára egyaránt kiemelt jelentőségű feladat. Fontos mérföldkő volt e tekintetben a Matteo Renzi vezette balközép olasz kormány (2014–2016) regnálása. Afrika szerepének a felértékelődése a védelmi minisztérium által készített és 2015-ben kiadott új fehér könyv célkitűzéseiben is tetten érhető volt. Az 1985-öst felváltó dokumentum ugyanis leszögezi, hogy a „kibővített Mediterráneum” az olasz stratégiai biztonsági és védelmi érdekek központi területe, ezért Róma fenntartja magának a jogot, hogy a nemzeti érdekeinek ott is érvényt szerezzen.²⁷ A jelenlét (*presenzialismo*)²⁸ olasz politikájával összhangban az ország fegyveres erői nagy létszámmal vesznek részt a NATO és az EU égisze alatt Líbiában és a szubszaharai országokban működő katonai missziókban egyaránt. A műveletek célja a terrorizmus visszaszorításán túl a térségből kiinduló és az olasz partok felé tartó migráció mértékének a csökkentése.²⁹

A Paolo Gentiloni (2016–2018), majd a Giuseppe Conte (2018–2019, 2019–2021) vezette kormányok idején Afrikának és azon belül a Száhelnek az olasz stratégiai gondolkodásban való növekvő jelentőségét jól mutatja, hogy Olaszország létrehozta az övezetben az első diplomáciai képviselőit, és ezzel párhuzamosan Csáddal, Nigerral és Burkina Fasóval védelmi megállapodást írt alá. E lépések a biztonsági helyzet javítása mellett az irreguláris migráció mérséklését is célozzák,³⁰ ami kiemeli, hogy a migráció jelenségének a kezelése Olaszország megerősödő Afrika-kapcsolatainak az egyik fontos dimenzióját jelenti. A migrációs trendek változásaira reflektál Róma humanitárius segélyezési és nemzetközi fejlesztési politikájának a földrajzi súlyozása is, amely a helyben nyújtott segítség alapelveinek az alkalmazásával próbálja mérsékelni az elvándorlás mértékét.³¹ Hasonló elvekre alapozva dolgozták ki a Giorgia Meloni által 2024 januárjában megrendezett Olaszország–Afrika-csúcstalálkozón bejelentett Mattei-tervet is, amely az észak-afrikai országok és a Száhel államainak a gazdasági, oktatási

és egészségügyi fejlesztését irányozza elő. A kezdeményezés a kibocsátó és a tranzitországoknak szánt, összesen 5,5 milliárd euró értékű támogatások révén a migráció kiváltói okait igyekszik megszüntetni, s így a várakozások szerint jelentősen mérsékelné az Afrikából Európa felé tartó migrációt.³²

Migrációs együttműködés Olaszország és Líbia között

Együttműködés 2017 előtt

Az Olaszországba érkező migránsok többsége hagyományosan a líbiai partoktól indul el. Az országba tartó (irreguláris) migrációnak az 1990-es években tapasztalt növekedése miatt Róma már 1998-ban hozzálátott a két állam közötti migrációs együttműködés kialakításához,³³ amely a következő években gyorsan bővült. A két fél 2000-ben írta alá a terrorizmus, a szervezett bűnözés és az irreguláris migráció elleni közös fellépésről szóló szándéknyilatkozatot. A később több alkalommal megújított szerződés lehetővé tette a szorosabb rendőri együttműködést és a líbiai rendőrök olaszországi kiképzését. A tengeri határok közös ellenőrzése 2003-ban kezdődött meg, és az arra vonatkozó megállapodást a felek később szintén több alkalommal megújították. Az olaszok ennek keretében technikai és a kiképzéssel kapcsolatos támogatást (pl. műholdas kommunikációs rendszerrel felszerelt terepjárók, járőrhajók, ujjlenyomat-olvasók, hamisított okmányok felderítésére szolgáló eszközök, éjjellátó eszközök, távcsövek, terepjárók, mentőcsónakok) is nyújtottak a líbiai parti őrségnek.³⁴ Róma időközben megkezdte az irregulárisan érkezett líbiai állampolgárok repatriációját, és támogatást is nyújtott Líbiának az ott tartózkodó irreguláris migránsoknak a származási országukba történő önkéntes hazatérésében. Olaszország továbbá két líbiai befogadóközpont létrehozásában is segédkezett: az egyik Gharjánban, a másik Kufrában épült. A létesítményekben eredetileg irregulárisan érkezőket szállásoltak volna el,³⁵ de azokat később, a Berlusconi-kormány bukását (2006) követően Olaszország rendőri kiképzőközponttá, illetve egészségügyi ellátó központtá alakította át.³⁶

A migránsok harmadik országba történő kiszervezésének szempontjából kiemelkedően fontos a Berlusconi és Kaddáfi által 2008. augusztus 30-án kötött – és számos egyéb (pl. a tömegpusztító fegyverekkel kapcsolatos) kérdést is tárgyaló – barátsági szerződés. A privilegizált partnerségi kapcsolatot megteremtő dokumentum aláírásával Olaszország többek között vállalta, hogy a korábbi gyarmatosításért járó kompenzációként az olasz vállalatok a következő két év-tizedben összesen 5 milliárd eurót fektetnek be az észak-afrikai országban.³⁷ Ezért cserébe Líbia kész volt beleegyezni az irreguláris migráció elleni közös fellépésről szóló eljárásrend alkalmazásába. A felek kialakították a Földközi-tengeren feltartóztatott migránsok Líbiába történő visszaküldésének (*pushback*) a

keretrendszerét is. Roberto Maroni akkori olasz belügyminiszter az együttműködés sikerét látva úgy fogalmazott, hogy a kooperáció „egész Európa számára követendő példa”.³⁸ A közös műveletek kritikusai azonban úgy vélik, az Olaszország által hallgatólagosan elfogadott líbiai gyakorlat olyan mértékben nem veszi figyelembe a migránsok emberi jogait, hogy az nem a migrációs politika kiszervezését segíti elő, hanem egyenesen megfosztja a potenciális menekülteket a menedékkérelem benyújtásának és elbírálásának a lehetőségétől.³⁹

A 2017-ben kötött együttműködések

A GNA-val aláírt memorandum

A 2010 végén kirobbant „arab tavasz” nyomán jelentősen megnőtt az Európára nehezedő migrációs nyomás. Az eseménysorozat rávilágított az érintett államok súlyos politikai, gazdasági és társadalmi válságára,⁴⁰ a rákövetkező évek pedig azokat még inkább felerősítették. Az instabillá vált észak-afrikai országok már nem voltak képesek feltartóztatni a Szaharáról délre fekvő térségekből indulókat. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) adatai szerint 2011-ben 63 ezren érkeztek onnan Olaszországba. A többségük a tunéziai és a líbiai rezsim bukását követő hónapokban – 2011 első felében – jelent meg az olasz partoknál. A számuk 2013 után tartósan megemelkedett (1. ábra).

Az Olaszország és Líbia közötti migrációs együttműködés történetében 2017-ben új fejezet nyílt. A 2016 decemberében megalakult új balközép olasz kormányt Paolo Gentiloni vezette, aki belügyminiszternek azt a Marco Minniti nevezte ki, akinek oroszlánrésze lett az Olaszországba irányuló irreguláris migráció jelentős visszaszorításában. Bár Róma igyekezett jó kapcsolat ápolni az addigra szétszakadt Líbia keleti részét uraló Khalifa Haftár tábornokkal, a figyelmét elsősorban Líbia nyugati részére összpontosította.

Minniti vezetésével Olaszország 2017 februárjában megállapodást kötött a Líbia nyugati részét (Tripolitánia) uraló, ámde nemzetközileg is elismert, Fájez esz-Szerrádzs vezette Nemzeti Egységkormánnyal (*Government of National Accord*, GNA). A nyolc cikkelyből álló szándéknyilatkozat négy nagy területet fedett le, és a 2008-as bengázi nyilatkozat teljes körű alkalmazásával Olaszország jelentős fejlesztéspolitikai vállalások mellett kötelezte el magát. Ígéretet tett arra, hogy a megújuló energia, az egészségügy, a közlekedés és az infrastruktúra terén jelentős újjáépítési és fejlesztési támogatásban részesíti Líbia azon régióit, amelyekben a legtöbb migráns tartózkodik.

Az életszínvonal növelésével és a munkahelyek teremtése révén az érintett térségekben aktív csempészhalozatok tevékenységét kívánták visszaszorítani. Olaszország kiképzési és technikai segítséget is nyújtott a líbiai haditengerészet és parti őrség számára, hogy az észak-afrikai ország hatékonyabban

tudja feltartóztatni az Európába (elsősorban Olaszországba) tartó, többségében szubszaharai migránsokat. A támogatás az ország déli, Nigerral és Csáddal közös határai védelmének műholdas érzékelő rendszerrel történő megerősítésére is kiterjedt.

Olaszország támogatást nyújtott a líbiai területen működő befogadóközpontban tartózkodó migránsok egészségügyi ellátásának a javításához is, hogy megállítsák a fertőző és egyéb súlyos és krónikus betegségek gyors terjedését. Róma a Líbiában tevékenykedő nemzetközi szervezetek munkáját is támogatta annak érdekében, hogy az ott tartózkodó migránsoknak a származási országukba történő önkéntes visszatérése megvalósuljon.⁴¹

A megállapodás értelmében attól kezdve olasz részről mind a haditengerészet, mind a migránsokat mentő nem kormányzati szervezetek által üzemeltetett hajók fokozatosan eltávolodtak a líbiai partoktól. Ezzel egy időben a líbiai parti őrség saját keresési és mentési (*search and rescue*, SAR) zónát jelölt ki a líbiai felségvizeken, sőt még azon túl is. A tengeren a SAR-műveletek kiszervezése után feltartóztatott migránsok hajóit már nem az olasz partok felé irányították, hanem visszavitték őket Líbiába. Mivel akkoriban a líbiai parti őrség súlyos ember- és eszközhiánnyal küzdött, Olaszország és az Európai Unió is komoly technikai és kiképzési támogatást nyújtott a SAR-műveletek hatékony kivitelezéséhez.⁴² A megállapodásban foglaltakat a 2017 nyarán megalkotott magatartási kódex is segítette. A „Minniti-kódexnek” is nevezett szabályozás ugyanis kimondja, hogy csak az a mentőhajó szállíthat embereket az olasz partokhoz, amelynek a kapitánya aláírta a dokumentumot. Az NGO-k mentőhajói ezzel egyidejűleg vállalták, hogy a mentési tevékenységüket az olasz parti őrség irányítása alatt látják el, és nem mennek be a líbiai felségvizekre.⁴³

Az együttműködés árnyoldala, hogy az embercsempészetben is érdekelt fegyveres csoportok részéről a szubszaharai migránsokkal szemben alkalmazott brutális erőszak jelentős mértékben hozzájárult a líbiai társadalom fragmentációjához, mivel a megkínzott migránsok a helyi lakosságon bosszulták meg az őket ért sérelmeket.⁴⁴

A líbiai milíciákkal kialakított együttműködés

A líbiai féllal folytatott tárgyalásokat Marco Minniti a tripoli kormányon kívől más szereplőkre is kiterjesztette. Az olasz belügyminiszter 2017 nyarán több személyes megbeszélést is kezdeményezett a különféle líbiai törzsek és milíciák vezetőivel, valamint helyi elöljárókkal. A titkosszolgálati múlttal is rendelkező Minniti a megfelelő pénzügyi ösztönzők alkalmazásával elérte, hogy az embercsempészetben is érdekelt déli törzsek (az Aulád Szulejmán és a Tebu) kibéküljenek egymással, és felhagyjanak a migránsoknak a Fezzánból az északi partvidéki sáv felé irányításával. Ezt követően meggyőzte a miszrátai és a sabrátai milíciák (pl. a Dabbási milícia) vezetőit a déli törzsekkel kialakított együttműködés

támogatásával kapcsolatban.⁴⁵ Bár Olaszország következetesen tagadja a vádat, miszerint lefizette volna az embercsempészettel is foglalkozó líbiai törzset és milíciákat, a kooperáció csakis úgy valósulhatott meg, hogy a Rómától kapott pénzügyi támogatás kárpótolja őket azzal az összeggel, amitől elestek az embercsempészet feladása miatt.⁴⁶ A felek közötti együttműködés sikerében Minniti titkosszolgálati kapcsolatai mellett feltehetőleg a térség kulturális sajátosságai is szerepet játszottak: a belügyminiszter több ízben is megemlítette, hogy a líbiai tárgyalópartnerek szemében a saját szavahihetősége az után nőtt meg, hogy elmondta nekik, olyan térségből származik (Calabria), ahol „az üzletet és a szövetségeket vérrel pecsételik meg”.⁴⁷ A Minniti által „sivatagi diplomáciának” nevezett erőfeszítések révén tető alá hozott megállapodást a 2017-es júliusi csúcsértekezletén az EU Külügyi Tanácsa is támogatta.⁴⁸

Az együttműködésekért kritikák

A líbiai kormánnyal és a milíciákkal kötött megállapodással kapcsolatban az olasz közvélemény és a nemzetközi emberi jogi szervezetek is kemény kritikát fogalmaztak meg. A GNA-val aláírt szándéknyilatkozat 5. cikkelyében a felek vállalták, hogy a dokumentum értelmezése és alkalmazása tekintetében eleget tesznek mindazon nemzetközi kötelezettségeknek és emberi jogi megállapodásnak, amelyeknek a részesei.⁴⁹ Az egyezmény azonban nem tesz különbséget a Líbiában tartózkodó menekültek és migránsok között, és arra sem tér ki, hogy a helyi hatóságok miként járhatnak el a líbiai felségvizeken feltartóztatott migránsokkal szemben. Olaszország szempontjából ennek akkor van jelentősége, ha a megállítottak között olyan személyek is lehetnek, akik jogosultak a menekültstátuszra. A szándéknyilatkozatban a feltartóztatott migránsok önkéntes hazatérése csupán opcióként szerepelt, így a dokumentum nem zárta ki a visszaküldés (*refoulement*) alkalmazását, ám ezzel Olaszország nemzetközi jogot sértett volna.⁵⁰

További probléma, hogy bár Líbia számos olyan regionális egyezményt is aláírt, amelyek az emberi jogok tiszteletben tartásának a szükségét hangsúlyozzák,⁵¹ a menekültügy szempontjából a legfontosabb nemzetközi dokumentumnak számító 1951-es genfi menekültügyi egyezményt és annak a kiegészítő jegyzőkönyveit nem. Mivel nem ismeri el a menedéjog intézményét, az érvényes vízum hiányában a területére belépőkre automatikusan irreguláris migránsként tekintenek. A kritikusok szerint a dokumentum arra sem tér ki, hogy az olasz támogatásban részesülő líbiai hatóságok eljárását milyen független ellenőrzési mechanizmus ellenőrizné.⁵² Ez pedig lehetővé teszi az észak-afrikai országban az embertelen körülmények további fennmaradását. Az ENSZ genfi székhelyű Emberi Jogi Főbiztosi Hivatala (*Office of the High Commissioner for Human Rights*, OHCHR) egyik tényfeltáró missziójának a 2023 márciusában közzétett jelentése

úgy fogalmaz, hogy a Líbiából kiinduló és az Európai Unió irányába tartó irreguláris migráció visszaszorítása érdekében az EU műveletei (pl. a líbiai integrált határigazgatást segítő misszió és az IRINI), valamint az Olaszország által nyújtott támogatás elősegíti a líbiai biztonsági erőkhöz és a kötelékükbe betagozódó milíciákhoz köthető emberiesség elleni bűntetteket. A jelentés szerint a líbiai hatóságok részéről előfordult már önkényes fogva tartás, rabszolgatartás, kínzás, nemi erőszak és gyilkosság elkövetése is.⁵³

Az említettekhez hasonló kritikák kapcsán merült fel többször is a migráció egyik legfontosabb líbiai kilépőpontjának számító Závija parti őrségének a vezetője, Abdul Rahmán Miládnak a neve. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa által is tárgyalta egyik jelentés szerint a személye kapcsolatba hozható számos emberiesség elleni bűntettel, mivel részt vett migránsokat szállító hajók elsüllyesztésében. Ennek ellenére a Bidzsaként is emlegetett férfi rendszeresen ott lehetett a Marco Minnival folytatott tárgyalásokon, és a médiában több olyan fotó is napvilágot látott, amelyek arra utalnak, hogy a 2023-ban likvidált Bidzsa az olasz parti őrség római központjában is megfordult. A férfit 2018-tól kezdődően az ENSZ Szankciós Bizottsága és az Egyesült Államok is embercsempészként azonosította.⁵⁴ A Líbiában tartózkodó migránsokkal szembeni hatósági erőszak kapcsán azonban érdemes hangsúlyozni, hogy az nem a memorandum 2017-es aláírásával kezdődtek, hiszen a helyi biztonsági erők által alkalmazott gyakorlat (pl. tömeges kitoloncolás és erőszak alkalmazása) már az 1970-es években is súlyos vádak érték.⁵⁵

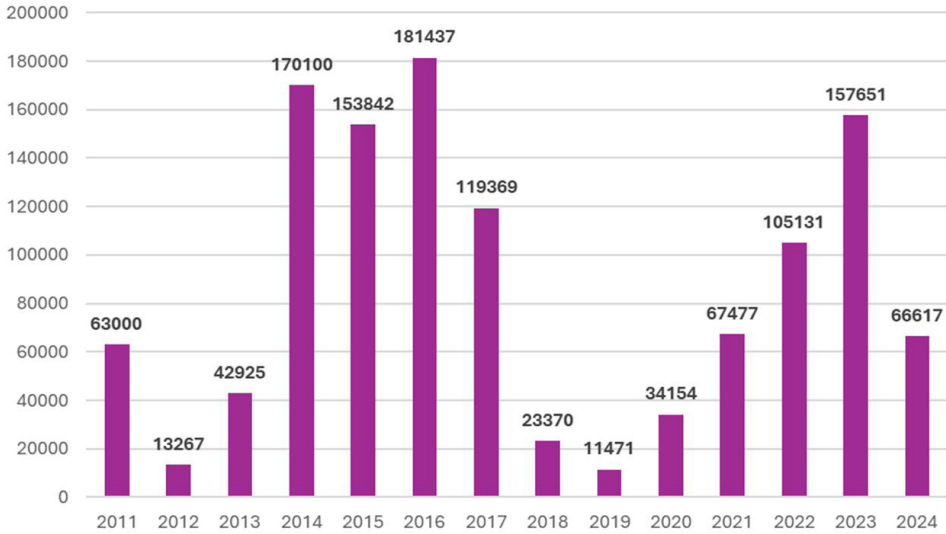
A Líbiával kialakított együttműködések eredményei

A bírálatok ellenére a két fél együttműködései három területen is fontos eredményeket hoztak: csökkentették a Fezzánból Tripolitániába érkező migránsok volumenét, megakadályozták az útra kelések nagy részét, valamint nagymértékben emelkedett a tengeren elfogott migránsok száma is. E három tényezőnek köszönhetően a Marco Minniti vezetésével kötött megállapodások hozzájárultak az Olaszországra nehezedő migrációs nyomás jelentős mérsékléséhez. Míg 2016-ban több mint 181 ezer migráns érkezett az olasz partokhoz, addig 2017-ben a számuk 119 ezerre mérséklődött. A csökkenés a következő években tovább folytatódott: 2018-ban 23 ezren, 2019-ben pedig 11 ezren érkeztek (1. ábra).

Míg az olasz hatóságok által 2016-ban és 2017-ben regisztráltak 90–91 százaléka Líbiából érkezett, az arányuk azt követően jelentősen csökkent: 2018-ban 56, 2019-ben pedig 36 százalék volt. Bár a számuk 2020 óta újra emelkedik, sosem közelítette meg a korábbi 90 százalékos arányt (2. ábra). Ez a változás a közép-mediterrán útvonal átalakulásához vezetett: míg a migránsok korábban a líbiai kikötőkből indulva keltek át Európa felé, a jelentős részük attól kezdve a szomszédos Tunéziából és Marokkóból indul útnak. Ez a változás a két ország migrációs tranzitország jellegét erősítette meg.

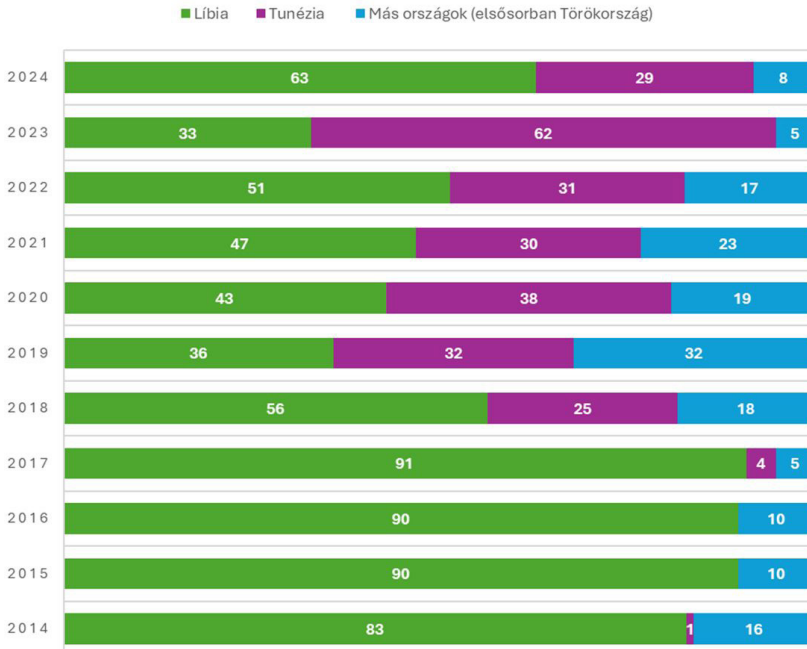
1. ábra⁵⁶

Az Olaszországba érkezettek számának változása 2011 és 2024 között



2. ábra⁵⁷

A vízre szállás helye országok szerint (százalék, kerekített adatok)



Az ismertetett két megállapodás eredményeit mutatja, hogy azok mintául szolgáltak a Málta és a Haftár tábornok által irányított Líbiai Nemzeti Hadsereg közötti migrációs együttműködés kialakításához. A Tripolitániában tevékenykedő milíciákhoz hasonlóan ugyanis a Kireneikában aktív csoportok is érdekeltek a Líbián keresztül folyó embercsempészetben. A földrajzi közelség miatt a migránsok egy része a máltai partok felé indul el. A szigetország ezért olasz mintára együttműködést ajánlott a Tárík ben Zejád (TBZ) nevű milíciának, amelyre Kelet-Líbia kvázi hivatalos parti őrségeként tekint. A TBZ-nek folyósított pénzügyi támogatással érdekeltté tette azt a Málta felé irányuló migráció megfékezésében, amelyhez a máltai haditengerészet technikai segítséget is nyújt, mert a kelet-líbiai kikötőkből induló hajók pontos helyrajzi koordinátáit megosztja a milíciával.⁵⁸

Együttműködés 2017 után

Bár a Líbiával kialakított együttműködéseket kísérő vitákban mindvégig hangsúlyosak voltak a migránsok emberi jogi helyzetével kapcsolatos kérdések, magára a jelenségre az olasz politikai pártok jelentős része olyan súlyos biztonsági fenyegetésként tekintett, amely megkövetelte a Líbiával és az ottani milíciákkal való kooperáció fenntartását. A migrációt több politikai párt a terrorizmushoz kötötte, valamint az olasz gazdaságra és társadalomra, továbbá az ország etnikai és kulturális egységére nézve is veszélyes folyamatként érzékelte.⁵⁹ Ezért a 2017-ben aláírt memorandumot annak a 2019-es felülvizsgálatakor a második Conte-kormány (2019–2021) néhány apróbb elemmel kiegészítette,⁶⁰ és azt a két fél a bírálókat ellenére 2020-ban és 2022-ben is megújította.⁶¹ A Líbiával fennálló migrációs együttműködés tekintetében tehát a Gentiloni- és a Conte-kormányok között folytonosság állt fenn, bár az első Conte-kabinet belügyminisztere, Matteo Salvini szerepe Minnitiénél sokkal kevésbé volt hangsúlyos. Ennek oka alighanem az, hogy a GNA-val és a líbiai milíciákkal való együttműködést alapvetően az olasz titkosszolgálatok alakítják a mai napig.⁶²

A migrációra is kiterjedő együttműködés Mario Draghi szakértői kormánya idején (2021–2022) is folytatódott Líbiával, bár a belügyek terén fenntartották a második Conte-kormány idején megkezdett enyhítéseket.

A 2022-es előrehozott választásokon győztes Giorgia Meloni vezetésével megalakult koalíció azonban visszatért azoknak a migrációval kapcsolatos szigorú törvényeknek az alkalmazásához, amelyeket Matteo Salvini belügyminisztersége (2018–2019) idején fogadtak el. Meloni meggyőződése szerint az Európai Unió migrációs politikája nem tudja megakadályozni a tömeges és jogellenes határátlépéseket. Ezért túl azon, hogy a kormánya fontosnak tartja a közös migrációs politikának az olasz érdekek mentén történő kidolgozását, újból a partnerországokkal fenntartott kapcsolatok elmélyítésére helyezi

a hangsúlyt.⁶³ A megválasztása óta több alkalommal is tárgyalásokat folytatott a líbiai vezetőkkel az észak-afrikai országból útnak indulók számának a mérsékléséről, valamint a líbiai határbiztonság megerősítéséről. Legutóbb 2024 tavaszán tanácskozott a Líbia keleti, illetve nyugati felét ellenőrzés alatt tartó vezetőkkel. A megbeszélések központi témáját – a gazdaságfejlesztés és az újjáépítés mellett – az irreguláris migráció elleni harc keretében kialakított együttműködés elmélyítésének a lehetséges irányai és eszközei jelentették. Olaszország Líbiát is meghívta a 2024 nyarán meghirdetett „római folyamatba”, amely – a Mattei-tervhez hasonlóan – a migráció kiváltó okait kívánja megszüntetni az észak-afrikai és a közel-keleti térségben, valamint a programba bevont államok összehangolt migrációs stratégiát igyekeznek kialakítani.⁶⁴

Együttműködés Tunéziával

Az együttműködés kezdetei

Líbiához hasonlóan Tunézia is hagyományosan migrációs kibocsátó országnak számít. A schengeni egyezmény elfogadásából következően szigorúbb európai vízumpolitika miatt az 1990-es évek második felében megnőtt az észak-afrikai országból Európa felé irányuló irreguláris migráció mértéke. Tunézia és más térségbeli országok lakosai mellett az ezredforduló óta a Szaharától délre eső területek polgárai is egyre nagyobb számban érkeztek az országba, s indultak tovább Európa felé.⁶⁵ Az embercsempészetben jellemzően az elmaradottabb déli tartományokban kiépült hálózatok voltak aktívak, és korábban az észak-afrikai térségben és a Száhelben zajló üzemanyag-, kábítószer- és fegyvercsempészet volt a „fő profiljuk”.⁶⁶

Mivel a földrajzi közelség miatt a Tunéziában hajóra szállt migránsok túlnyomó része az olasz partok felé tartott, Olaszországnak elemi érdeke fűződött a hatékony migrációs együttműködés kialakításához. Megfelelő pénzügyi ösztönzőkkel Zein-el-Ábidín Ben Ali elnököt is érdekeltté tette az Európai Unió területére irányuló irreguláris migráció megfékezésében, ezáltal pedig az EU külső határainak a védelmében. A Tunéziával való együttműködés kezdete szintén az 1990-es évek végére tehető, s annak keretében számos megállapodást írtak alá a tunéziai állampolgárok visszafogadásával kapcsolatban is. A két ország egyezsége jutott a határok közös ellenőrzésének a kérdésében is.⁶⁷ A hatékonyabb tunéziai határbiztonság érdekében az olasz fél jelentős technikai és kiképzési támogatást nyújt a helyi biztonsági erőknek. Róma részéről már 1998-ban felvetődött annak a gondolata, hogy Tunézia területén olyan gyűjtőközpontokat hoznának létre, ahová – az eredeti tervek szerint – az Olaszországból kiutasított migránsokat szállítanák. Ben Ali kormánya azonban attól tartott, hogy ezáltal az olaszok túlságosan nagy befolyásra tennének szert, ezért elutasította

az elképzelést.⁶⁸ Az együttműködés hatékonysága szempontjából pozitív változást hozott az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) 2004-es létrehozása. Tunézia ugyanabban az évben törvényi úton is büntethetővé tette az embercsempészetet, ami lehetőséget adott a területén (is) működő embercsempész-hálózatok elleni szigorúbb fellépésre.⁶⁹

A 2023-as megállapodás

Az olasz–tunéziai migrációs együttműködés – a tuniszi rezsim bukását kísérő káosz miatt 2011-et leszámítva – egészen 2020-ig hatékonynak bizonyult. A Covid19-járvány és az ukrajnai háború nyomán felerősödött politikai, gazdasági és társadalmi problémák hatására a tunéziai állampolgárok elvándorlási hajlandósága jelentősen megnőtt. A Száhelben zajló puccsok következtében kialakult biztonsági vákuum, valamint a 2017-ben megkötött olasz–líbiai megállapodások folytán átalakult észak-afrikai migrációs útvonalakon történő továbbhaladás érdekében tömegesen jelentek meg Tunéziában a szubszaharai migránsok. A feltartóztatásuk komoly problémát jelentett a tunéziai parti őrség számára, így az észak-afrikai ország már nem volt képes hatékonyan ellátni a kapuőri szerepét. Az UNHCR adatai szerint 2017 és 2023 között jelentősen megnőtt az olasz partokhoz Tunéziából érkezett migránsok aránya (2. ábra) – a számuk 2020 és 2023 között több mint 176 ezer volt.⁷⁰ Ezzel az ország vált az Európába irányuló migráció egyik fő kiindulási pontjává.

A Tunéziából érkezett migránsok számának növekedése miatt az Európai Unió 2023 júliusában öt területet érintő stratégiai megállapodást⁷¹ kötött az észak-afrikai országgal, s a folyamat kezdeményezője Olaszország volt. A Tuniszban aláírt paktum szerint az EU összesen egymilliárd euró értékben nyújt támogatást Tunéziának a következő területeken: makrogazdasági stabilitás, gazdaság és kereskedelem, zöldenergia-átállás, emberek közötti kapcsolatok, valamint a migráció és a mobilitás. Azonban az Olaszországra nehezedő migrációs nyomás mérséklése érdekében – azaz a tunéziai határbiztonság megerősítésére és az embercsempész-hálózatok elleni fokozott fellépésre – az EU csupán egy szerény összeget, mindössze 105 millió eurót különített el. Bár Tunézia vállalta, hogy visszafogadja az érvényes vízum nélkül Olaszországban tartózkodó állampolgárait, azt továbbra is elutasítja, hogy ugyanezt megtegye a szubszaharai térségből származók esetében is. Ennek oka, hogy Tunézia a területén tartózkodó, mára több tízezres lélekszámú szubszaharai migráns csoportokat nemzetbiztonsági veszélynek tekinti,⁷² ezért maga is az európai partnereitől és a nemzetközi szervezetektől számít az önkéntes hazatérésük megszervezésében való segítségre.

Ákárcsak az Olaszország és Líbia közötti migrációs együttműködést, a Tunéziával kialakított kooperációt is számos súlyos kritika érte. A bírálók szerint az

Európai Unió a megállapodás aláírásával szemet hunyt a tunéziai hatóságoknak a szubszaharai migránsokkal szembeni erőszakos fellépése fölött. A sajtó munkatársai 2023 óta tudósítják a világot arról, hogy a tunéziai biztonsági erők a tengeren vagy a szárazföldön feltartóztatott migránsokat az Algériával vagy Líbiával határos sivatagi területre szállítják, és ott élelem és ivóvíz nélkül magukra hagyják őket.⁷³ Egy 2025 januárjában közzétett jelentés szerint a helyi biztonsági erőket nem csupán erőszak alkalmazásával, hanem emberkereskedelemmel is vádolják. A jelentés készítői szerint a tunéziai-líbiai határvidékre szállított szubszaharai migránsok egy részét a líbiai milíciáknak adják el.⁷⁴

Bár a Tunézia és az EU közötti feszültségek miatt Kaisz Szaíd elnök nemet mondott a partnerségi megállapodásban foglalt pénzügyi és gazdasági támogatásra, és *ab ovo* elutasította azt az elképzelést, hogy hazája Európa külső határainak a védelmezője legyen, a megállapodás eredményeként mégis jelentős haladás történt az észak-afrikai ország területéről Olaszország felé irányuló migráció visszaszorításában, amely a 2023-as adatokhoz képest 83 százalékkal esett vissza, és az érkezők száma a húszezret sem érte el, miközben az olasz területen partot érők közel 30 százalékát ők tették ki.⁷⁵ Mindez arra enged következtetni, hogy a színtalpak mögött az Európai Unió és különösen Olaszország jól működő migrációs együttműködést tart fenn Tunéziával, vagyis a szükséges pénzügyi ösztönzők rendelkezésre bocsátásával képesek elérni, hogy az országra az Európai Unió külső határainak (az egyik) védelmezőjeként tekinthessünk.

Együttműködés Albániával

Az utóbbi években több európai ország is kísérletet tett a migrációs politikája részét képező cselekményeknek és felelősségi viszonyoknak a határain túli kiszervezésére. A dán menekültügyi rendszerre nehezedő nyomás csökkentése érdekében Dánia 2021-től kísérletet tett arra, hogy Ruandába szervezze ki a területére érkezők menedékkérelmének az elbírálását. Bár a tervet végül 2023-ban elvetették, Koppenhága nem tett le róla, hiszen a hasonló célt kitűző uniós javaslatokat támogatja.⁷⁶ A dán migrációs politika egyúttal a gettók felszámolását célzó program⁷⁷ felgyorsítására is nagy hangsúlyt helyez.

Koppenhága példáját London is követte, amikor 2022 áprilisában megállapodott Kigalival a menedékkérelmek elbírálásának az oda történő kiszervezéséről. Az egyezmény szerint az irregulárisan az Egyesült Királyságba érkezőket Ruandába küldnék, ahol a menedékkérelmük feldolgozása történne. A brit kormány tervei szerint a kelet-afrikai országgal kialakított együttműködés elriasztotta volna a migránsokat a La Manche-csatornán történő átkeléstől, s azzal az embercsempész-hálózatokat is meggyengítette volna. Különböző jogi akadályok miatt azonban a tervet azóta sem tudták végrehajtani.⁷⁸

Giorgia Meloni 2023 novemberében hasonló elgondolás mentén kötött megállapodást Edi Rama albán miniszterelnökkel, amelynek értelmében az olasz hajók által kimentett migránsokat a személyazonosságuk meghatározása és az esetleges menedékkérelmük elbírálása idejére Albániában létrehozandó befogadóközpontokba szállítják. Az erős politikai és gazdasági alapokra épülő memorandum aláírását követően az olasz miniszterelnök úgy fogalmazott, hogy a megállapodás az EU valamennyi tagállama számára mintaként szolgálhat a menekültügyi eljárásoknak az uniós határokon kívülre történő szervezésében. A kezdeményezéssel kapcsolatban az Európai Bizottság megállapította, hogy az kívül esik az uniós jog joghatóságán, így nem emelt kifogást ellene. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa, Dunja Mijatović viszont emberi jogi visszaságokra hivatkozva súlyos aggodalmakat fogalmazott meg.⁷⁹

A megállapodás szerint Olaszország a saját menekültügyi elhelyezési modelljét Albániába exportálja, ahol a gyorsított eljárásokat olasz hatóságok folytatják le, az olasz jogszabályoknak megfelelően. Olaszország a saját felségvizein kimentett migránsokat a saját költségén szállítja az Albánia területén kialakítandó befogadóközpontokba, és az onnan történő elszállításuk költségei is az olasz felet terhelik. A tengerparti Shëngjin és Gjadër közelébe tervezett központok, illetve a szükséges egészségügyi létesítmények építésének és működtetésének a költségeit is Róma vállalja. Az egyes helyszíneken egyidejűleg tartózkodó migránsok száma nem haladhatja meg a háromezret, és éves szinten maximum 39 ezer menedékkérelmet bírálhatnak el a hatóságok.⁸⁰

Bár az albániai központok mérsékelt kapacitása miatt az együttműködés nem jelentett volna végérvényes megoldást az Olaszországra nehezedő migrációs nyomás szempontjából, a kormány mégis nagy reményeket fűzött a tervhez. A kezdeményezés ráadásul uniós szinten is figyelemre méltó lett volna, hiszen ez lett volna az első, a végrehajtás fázisába is elérkező olyan megállapodás, amellyel egy uniós tagállam harmadik országba szervezné ki a menedékkérelmek elbírálását. Hiszen, ahogy arról már szó volt, az Egyesült Királyság mellett Dánia Ruanda-terve sem valósult meg, és Tunéziát sem sikerült megnyerni a területén kialakítandó gyűjtőközpontokkal kapcsolatban.

Az olasz–albán megállapodás eredeti formában történő végrehajtását azonban olasz bírósági döntések miatt el kellett vetni, ugyanis több ízben is kimondták, hogy az Albániába szállított migránsok közül azok, akiknek elutasítják a menedékkérelmét, nem küldhetők vissza a származási országukba, mert azok nem tekinthetők biztonságosnak.⁸¹ A kormány a kialakult patthelyzetet végül 2025 márciusában azzal oldotta fel, hogy az albániai létesítményeket rendeleti úton hazatelepítési központokká nyilvánította. Az olasz hatóságok így már csak azokat a személyeket szállítják a két létesítménybe, akiknek a menedékkérelmét elutasították, és miután minden jogorvoslati lehetőséget kimerítettek, a kitoloncolásukra várnak.⁸² A migránsok első csoportját áprilisban szállították Albániába.⁸³

Konklúzió

Az Észak-Afrikában 2010 végén megkezdődött „arab tavasz” eseményei és a Száhel-övezetben kialakult politikai instabilitás megkövetelte az olasz kül- és biztonságpolitika átalakítását. Az olasz érdekvédelem területeinek a déli irányba történő bővülése mellett felértékelődött az észak-afrikai országok szerepe is, mert az ottani rezsimváltások következményei jelentős, délről észak felé irányuló migrációs hullámot katalizáltak. Az olasz partok felé irányuló migráció volumenének a mérséklése céljából Róma az 1990-es években kötött, migrációs vetülettel is bíró együttműködéseinek az elmélyítésébe kezdett a térség államaival.

Ez a törekvése elsősorban Líbiával és Tunéziával eredményezett szoros, az Olaszországra nehezedő migrációs nyomás csökkentése szempontjából fontos együttműködést, azonban azok miatt Róma mellett az Európai Unió is súlyos kritikák kereszttüzébe került. Ugyanis a két ország esetében politikai és diplomáciai nyomásgyakorlással, valamint gazdasági-pénzügyi ösztönzők felajánlásával olyan államokkal alakítottak ki migrációs kérdéseket is érintő együttműködést, amelyeknek a hatóságai sok esetben az emberi jogokat súlyosan sértő módszereket alkalmaznak a saját állampolgáraikkal és a területükön tartózkodó migránsokkal szemben egyaránt. Mivel azonban napjainkban a legtöbb olasz politikai párt biztonsági kérdésként tekint a migrációra, a kapuórállamokkal fenntartott együttműködések szükségességét illetően konszenzus alakult ki. Azok jelentőségének a részét képezi, hogy Olaszországnak lehetősége nyílik, hogy olyan országokra támaszkodva csökkentse a partjaihoz érkezők számát, amelyek sokkal keményebb eszközöket alkalmaznak a migránsok feltartóztatására. Az Európa felé tartó migráció megakadályozása azonban a kapuórállamokra is súlyos terhet helyez, az európai és olasz migrációs politika kiszervezését pedig a helyi társadalmak is elutasítják.

A kapuórállamokkal kialakított együttműködések mellett Olaszország az utóbbi időkben a menekültügyi rendszere viszonylagos tehermentesítése céljából arra is törekedett, hogy az eljárások egy részét harmadik országba szervezze ki. Bár az Albániával megkötött, majd módosított megállapodás önmagában nem oldja meg az olasz hatóságok problémáit, de az elrettentő hatása miatt az olasz partokhoz érkezők számának a csökkenését vetíti előre. Az egyezmény az Európai Unió migrációs politikájának az externalizációja szempontjából is jelentős mérföldkőnek tekinthető. Az Európai Bizottság ugyanis márciusban bejelentette egy közös visszatérési rendszer kialakítását, s ebben a vonatkozásban az olasz–albán megállapodás követendő példává válhat.

Jegyzetek

- 1 Tsourapas, Gerasimos: „Migration Diplomacy in the Global South: Cooperation, Coercion and Issue Linage in Gaddafi’s Libya”, *Third World Quarterly*, 38., no. 10. (2017): 2376.
- 2 A hangsúlyok eltolódásához vezető egyik korai esemény 1991. augusztus 8-án történt, amikor a Vlorá teherhajó fedélzetén húsz ezer albán állampolgár érkezett Bari kikötőjébe, akik az albán szocialista rendszer széthullásának a végnapjaiban a jobb élet reményében vágtak neki az útnak. Kabashi, Gezim: „»They Are Humans«: Albania Memorializes Dramatic Exodus to Italy”, *Balkan Insight*, <https://balkaninsight.com/2021/08/12/they-are-humans-albania-memorializes-dramatic-exodus-to-italy/> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 3 *Bundeszentrale für politische Bildung*, „Migraton: Country Profile: Italy”, https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Country%20profile_Italy_2012.pdf (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 4 Molnár Anna: „A menekült- és migrációs kérdés nemzeti és uniós szintű politikai aspektusai Olaszországban” in *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*, szerk. Tóth Péter (Budapest: Dialóg Campus, 2017), 191. o.
- 5 Tjønn, Mathias Hatleskog és Jumbert, Maria Gabrielsen: „Migration across the Mediterranean: Shaping Italy–Libya Relations over Time” in *Migrations in the Mediterranean*, szerk. Zapata-Barrero, Ricard és Awad, Ibrahim (Cham: Springer, 2024), 55. o.
- 6 *Bundeszentrale für politische Bildung*, „Migraton”.
- 7 Colombo, Monica: „Discourse and Politics of Migration in Italy: The Production and Reproduction of Ethnic Dominance and Exclusion”, *Journal of Language and Politics*, 12., no. 2. (2012): 162.; *Bundeszentrale für politische Bildung*, „Migraton”.
- 8 Colombo, Asher és Sciortino, Giuseppe: „The Bossi–Fini Law: Explicit Fanaticism, Implicit Moderation, and Poisoned Fruits”, *Italian Politics*, 18., no. 1. (2003): 167–168.
- 9 Molnár Anna: „Menekült- és migrációs kérdés Olaszországban”, *Nemzet és Biztonság*, 8., no. 3. (2015): 5.
- 10 Colombo és Sciortino: „The Bossi–Fini Law”, 167–168. o.
- 11 Dennison, James és Geddes, Andrews: „The Centre no Longer Holds: the Lega, Matteo Salvini and the Remaking of Italian Immigration Politics”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48., no. 2. (2022): 447.; *Bundeszentrale für politische Bildung*, „Migraton”.
- 12 *Bundeszentrale für politische Bildung*, „Migraton”.
- 13 Echeverría, Gabriel és Finotelli, Claudia: „Much Ado about Nothing? Giorgia Meloni’s Government and Immigration”, *Contemporary Italian Politics*, 16., no. 2. (2024): 235–236.
- 14 Colombo: „Discourse and Politics of Migration in Italy”, 160–161. o.
- 15 *Istat*, „The Foreign Population Resident in Italy: On 1 January 2010”, <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2011/01/popolazione-straniera-residente.pdf> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 16 Echeverría és Finotelli: „Much Ado about Nothing?”, 236. o.
- 17 Dennison és Geddes: „The Centre no Longer Holds”, 447. o.
- 18 Uo., 447–448. o.
- 19 Colombo: „Discourse and Politics of Migration in Italy”, 165–167. o.
- 20 Brockhoven, Frederike: „Knocking on the Door”, *St Antony’s International Review*, 16., no. 2. (2021): 291–292.
- 21 Molnár: „Menekült- és migrációs kérdés Olaszországban”, 7. o.

- 22 Nelson, Zed: „Lampedusa Boat Tragedy: A Survivor’s Story”, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2014/mar/22/lampedusa-boat-tragedy-migrants-africa> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 23 UNHCR, „Italy Sea Arrivals Dashboard – December 2016”, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/53356> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 24 Takács Lili: „Biztonságiasítás az olasz politikai kommunikációban: A Líbia-diskurzus vizsgálata 2011 és 2021 között”, *Politikatudományi Szemle*, 33., no. 1. (2023): 7–8.
- 25 N. Rózsa Erzsébet: „Észak-Afrika: a Maghreb, azaz »a hely, ahol a nap lenyugszik«” in *Átalakuló világrend: az unipoláris pillanat vége?*, szerk. Vörös Zoltán és Tarrósy István (Budapest: Ludovika, 2025), 267–271. o.
- 26 Rosina, Matilde és Fontana, Iole: „The External Dimension of Italian Migration Policy in the Wider Mediterranean”, *Mediterranean Politics*, <https://doi.org/10.1080/13629395.2024.2355033> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 27 Ceccorulli, Michaela és Coticchia, Fabrizio: „»I’ll Take Two.« Migration, Terrorism, and the Italian Military Engagement in Niger and Libya”, *Journal of Modern Italian Studies*, 25., no. 2. (2020): 174–175.; Váradi Gréta Vanessza és Göblyös Bence: „A magyar és olasz fegyveres erők jelenléte nemzetközi missziókban és műveletekben”, *Hadtudományi Szemle*, 14., no. 1. (2021): 88.
- 28 Göblyös Bence: „The Main Characteristics of Contemporary Italian Defence Spendings and Their Motives”, *National Security Review*, no. 2. (2024): 96.
- 29 Ceccorulli és Coticchia: „»I’ll Take Two«”, 177–181. o.
- 30 Palleschi, Carlo: „Strategic Choices in the Sahel: A Vademecum for Italy”, *LUISS* (2024): 7–8.; Ceccorulli, Michaela, Coticchia, Fabrizio és Gianfreda, Stella: „The Government of Change? Migration and Defence Policy under Giuseppe Conte’s First Cabinet”, *Contemporary Italian Politics*, 15., no. 4. (2023): 438.
- 31 Dömös Mariann: „Bevándorláspolitikai, külpolitikai dimenziók és fejlesztési együttműködések: Olaszország”, *Máltai Tanulmányok*, 6., no. 2. (2024): 60–67.
- 32 Fattibene, Daniele és Manservigi, Stefano: „The Mattei Plan for Africa: A Turning Point for Italy’s Development Cooperation Policy?”, *IAI Commentaries*, 24., no. 10. (2024).
- 33 Tjønn és Jumbert: „Migration across the Mediterranean”, 60–61. o.
- 34 Cuttitta, Paolo: „Readmission in the Relations between Italy and North African Mediterranean Countries” in *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, szerk. Cassarino, Jean-Pierre (Washington, DC: Middle East Institute, 2010), 43–45. o.
- 35 Klepp, Silja: „Italy and Its Libyan Co-operation Programme: Pioneer of the European Union’s Refugee Policy?”, in *Unbalanced Reciprocities*, 80–81. o.
- 36 Cuttitta: „Readmission in the Relations”, 44. o.
- 37 Ronzitti, Natalino: „The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya: New Prospects for Cooperation in the Mediterranean?”, *Bulletin of Italian Politics*, 1., no. 1. (2009): 127–129.
- 38 Tjønn és Jumbert: „Migration across the Mediterranean”, 61. o.
- 39 Klepp: „Italy and Its Libyan Co-operation Programme”, 86. o.
- 40 N. Rózsa Erzsébet: A sokszínű Közel-Kelet (Budapest: Osiris, 2025), 115–131. o.
- 41 ASGI, „Italy–Libya Agreement: The Memorandum Text”, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 42 Zambiasi, Diego és Albarosa, Emanuele: „Externalizing Rescue Operations at Sea: The Migration Deal between Italy and Libya”, *Journal of Economic Geography*, 25., no. 1. (2025): 45–46.

- 43 Kalas Vivien: „Olaszország migrációs politikája a 2014-es válság után”, *Külgügyi Szemle*, 20., no. 2. (2021): 105. o.
- 44 Marsai Viktor: „Líbia és a migráció – tartós megoldás vagy pillanatnyi könnyebbség?”, *Migrációkutató Intézet*, https://migraciokutato.hu/2017/12/13/libia-es-a-migracio-tartos-megoldas-vagy-pillanatnyi-konyebbseg/#_ftn13 (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 45 Tjønn és Jumbert: „Migration across the Mediterranean”, 59. o.
- 46 Vari, Elisa: „Italy–Libya Memorandum of Understanding: Italy’s International Obligations”, *Hastings International and Comparative Law Review*, 43., no. 1. (2020): 119–120.
- 47 Paravicini, Giulia: „Italy’s »Minister of Fear«”, *Politico*, <https://www.politico.eu/article/marco-minniti-italy-minister-of-fear/> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 48 *European Council*, „Main Results of the Foreign Affairs Council on Libya”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/17/libya/> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 49 ASGI, „Italy–Libya Agreement”.
- 50 Vari: „Italy–Libya Memorandum of Understanding”, 114., 127–132. o.
- 51 Ronzitti: „The Treaty on Friendship”, 130. o.
- 52 Toaldo, Mattia: „The EU Deal with Libya on Migration: a Question of Fairness and Effectiveness”, *ECFR*, https://ecfr.eu/article/commentary_the_eu_deal_with_libya_on_migration_a_question_of_fairness_a/ (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 53 *OHCHR*, „Libya: Urgent Action Needed to Remedy Deteriorating Human Rights Situation, UN Fact-Finding Mission Warns in Final Report”, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/libya-urgent-action-needed-remedy-deteriorating-human-rights-situation-un> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 54 Maccanico, Yasha: „Analysis: Anti-Migration Cooperation between the EU, Italy and Libya: Some Truths”, *Statewatch*, <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-356-some-truths-about-libya.pdf> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 55 Tsoupras: „Migration Diplomacy in the Global South”, 2371–2376. o.
- 56 Forrás: *UNHCR*, „Europe Sea Arrivals”, <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals?id=83>; *UNHCR*, „Europe Sea Arrivals: Italy”, <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals/location/24521>; *UNHCR*, „Italy Sea Arrivals Dashboard – December 2016”; *UNHCR*, „Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights’ Compilation Report: Universal Periodic Review: Italy”, https://upr-info.org/sites/default/files/documents/2014-10/unhcr_upr20_ita_e_main.pdf (a letöltések ideje: 2025. április 23.) alapján saját szerkesztés.
- 57 *UNHCR*, „Update #4 Italy – Sea Arrivals (December 2015)”, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/46819>; *UNHCR*, „Italy Sea arrivals Dashboard – December 2016”; *UNHCR*, „Italy Sea Arrivals Dashboard – December 2017”, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/61547>; *UNHCR*, „Italy Sea Arrivals Dashboard – December 2018”, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/67555>; *UNHCR*, „Italy Sea Arrivals Dashboard – December 2019”, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/73536>; *UNHCR*, „Italy Sea Arrivals Dashboard – December 2020”, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/84531>; *UNHCR*, „Italy Sea Arrivals Dashboard, December 2021”, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/90906>; *UNHCR*, „Italy Sea Arrivals Dashboard, December 2022”, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/98376>; *UNHCR*, „Italy Sea Arrivals Dashboard, December 2023”, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/107239>; *UNHCR*, „Italy Sea Arrivals Dashboard, December 2024”, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/115663> (a letöltések ideje: 2025. április 23.) alapján saját szerkesztés.

- 58 Alnajjar, Mohannad Alkhalil, Bassiki, Mohammad, Deeb, Bashar, Van Dijken, Klaas, Epp, Alexander, Jullien, Maud, Lüdke, Steffen, Sapoch, Jack, Statius, Tomas és Verschwele, Lina: „How a Brutal Militia Became Europe’s New Henchmen”, *Spiegel*, <https://www.spiegel.de/international/europe/more-like-kidnapping-a-brutal-libyan-militia-helps-europe-keep-migrants-at-bay-a-0c68d2b5-37bd-4267-b98c-8279a059e2bc> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 59 Griffini, Marianna és Rosina, Matilde: „An Ideological Divide? Political Parties’ Discourse in Italy’s Migration Cooperation with Libya and Albania”, *The International Spectator*, 60., no. 1. (2024): 124–126.
- 60 Kalas: „Olaszország migrációs politikája”, 108. o.
- 61 Zambiasi és Albarosa: „Externalizing Rescue Operations at Sea”, 42. o.
- 62 Ceccorulli, Coticchia és Gianfreda: „The Government of Change?”, 443. o.
- 63 Echeverría és Finotelli: „Much Ado about Nothing?”, 240–243. o.
- 64 Peretti, Alessia: „Giorgia Meloni se rend en Libye pour renforcer la coopération en matière d’immigration”, *Euractive*, <https://www.euractiv.fr/section/immigration/news/giorgia-meloni-se-rend-en-libye-pour-renforcer-la-cooperation-en-matiere-dimmigration/> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 65 Triandafyllidou, Anna és Maroukis, Thanos: *Migrant Smuggling: Irregular Migration from Asia and Africa to Europe* (London: Palgrave Macmillan, 2012), 33. o.
- 66 Herbert, Matt: „States and Smugglers: The Ties That Bind and How They Fray”, *Konrad Adenauer Stiftung*, <https://www.kas.de/documents/282499/282548/MDS+17+Transnational+Organized+Crime+and+Political+Actors+in+the+Maghreb+and+Sahel.pdf/9e2145e6-4935-3278-174b-746c91fd18c8?version=1.1&t=1548758044198> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 67 Cuttitta: „Readmission in the Relations”, 32–34. o.
- 68 Uo., 43. o.
- 69 Natter, Katharina: „Ad-Hocratic Immigration Governance: How States Secure Their Power over Immigration through Intentional Ambiguity”, *Territory, Politics, Governance*, 11., no. 4. (2023): 683.
- 70 UNHCR, „Italy Sea Arrivals Dashboard – December 2020”; UNHCR, „Italy Sea Arrivals Dashboard, December 2021”; UNHCR, „Italy Sea Arrivals Dashboard, December 2022”; UNHCR, „Italy Sea Arrivals Dashboard, December 2023”.
- 71 *European Commission*, „Memorandum of Understanding on a Strategic and Global Partnership between the European Union and Tunisia”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887 (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 72 Blaise, Lilia: „En Tunisie, le président Kais Saïed s’en prend aux migrants subsahariens”, *Le Monde*, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/02/22/en-tunisie-le-president-kais-saied-s-en-prend-s-en-prend-aux-migrants-subsahariens_6162908_3212.html (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 73 RFI, „Tunisie: dans le désert, les migrants subsahariens refoulés errent dans des conditions terribles”, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20230727-tunisie-dans-le-d%C3%A9sert-les-migrants-subsahariens-refoul%C3%A9s-errent-dans-des-conditions-terribles> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 74 Researchers X: „State Trafficking: Expulsion and Sale of Migrants from Tunisia to Libya”, *Border Forensics*, <https://www.borderforensics.org/news/statetraffickingreport/> (a letöltés ideje: 2025. szeptember 1.), 16–51. o.
- 75 UNHCR, „Italy Sea Arrivals Dashboard, December 2024”.

- 76 Hivert, Anne-Françoise: „Immigration: Denmark again Contemplates Outsourcing Asylum Procedures to Third Countries”, *Le Monde*, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/05/07/immigration-denmark-again-contemplates-outsourcing-asylum-procedures-to-third-countries_6670681_4.html (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 77 Kovács Emese: „Viszlát gettók? – Párhuzamos társadalmak és politikai válaszok Dániában”, *Migrációkutató Intézet*, https://migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2021/03/20210323_HORIZONT_2021_8_kovacs_emese_vizlat_gettok_parhuzamos_tarsadalmak_es_politikai_valaszok_daniaban.pdf (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 78 Hui, Sylvia: „UK’s Scrapped Rwanda Migrant Plan a »Shocking Waste« of \$904 Million in Public Funds, Minister Says”, *Associated Press*, <https://apnews.com/article/britain-uk-rwanda-plan-migrants-390ab706c755a1aa74fd6abed1230bc9> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 79 Carrera, Sergio, Campesi, Giuseppe és Colombi, Davide: „The 2023 Italy–Albania Protocol on Extraterritorial Migration Management: The Worst Practice in Migration and Asylum Policies”, *CEPS*, <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/12/ASILE-Report-Italy-Albania-MoU-Extraterritorial-Migration-Management.pdf>, (a letöltés ideje: 2025. szeptember 1.), 1–6. o.
- 80 Vargha Márk: „Az első kiszervezés? – Hamarosan hatályba léphet az olasz–albán migrációs megállapodás”, *Migrációkutató Intézet*, https://migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2024/01/20240131_MKI_GYORSELEMZES_2024_2_vargha_mark_az_elso_kiszervezes_hamarosan_hatalyba_lep_az_olasz_alban_migracios_megallapodas.pdf (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 81 Zampano, Giado: „A Court in Italy Rejects the Outsourced Detention of the First Migrants Sent to Albania”, *Associated Press*, <https://apnews.com/article/italy-albania-migrants-centers-court-detention-migration-scheme-eu-rights-2f8b07669ef331e135407034b2d13415> (a letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 82 *Euronews*, „Italy Approves New Decree to Use Albania Migration Centres as Repatriation Hubs”, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/29/italy-approves-new-decree-to-use-albania-migration-centres-as-repatriation-hubs> (letöltés ideje: 2025. április 23.).
- 83 Siviero, Tommi és Sinoruka, Fjori: „Italy Sends More Migrants to Albania after Change of Plan”, *Balkan Insight*, <https://balkaninsight.com/2025/04/11/italy-sends-more-migrants-to-albania-after-change-of-plan/> (letöltés ideje: 2025. április 23.).