

# A migráció mint a kényszerítő diplomácia eszköze az Európai Unióban

## *Migration as a Tool of Coercive Diplomacy in the European Union*

---

Stepper Péter

[https://doi.org/10.47707/Kulugyi\\_Szemle.2026.1.3](https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2026.1.3)

**Összefoglaló:** A realista és a konstruktivista elméleti keretet is alkalmazó tanulmány az Európai Unióba irányuló migráción belül az állami politika szerepét, valamint a bevándorlásnak a kényszerítő diplomáciai eszközként és a hibrid hadviselés egyik formájaként való megjelenését vizsgálja. Törökország, Marokkó és Belarusz összehasonlító elemzésén keresztül feltárja, hogy az egyes, az EU-val szomszédos országok hogyan használják fel a migrációs nyomást a geopolitikai alkupozíciójuk erősítésére, és hogy azokra miért alakult ki eltérő uniós válasz. A hatalmi érdekek és az aszimmetrikus interdependencia logikája, valamint a migráció biztonságiasításának a narratívája együttesen magyarázza a konfliktusok dinamikáját. Ankara és Rabat esetében az EU jelentős pénzügyi és politikai engedményeket tett a „kapuórszerep” vállalásáért cserébe, míg a minszki rezsimnek az azok kényszerítésére tett kísérlete nem járt sikerrel. Az uniós jogalkotás terén fontos változás volt a Schengeni határellenőrzési kódex módosítása, az instrumentalizációs rendlettervezet kidolgozása (bár utóbb elvetették) és a *vis maior* helyzetekre vonatkozó rendelet elfogadása. Az elemzés következtetése, hogy a határigazgatási és a menekültügyi feladatoknak harmadik országokba történő részleges kiszervezése megerősítette a partnerállamok alkupozícióját és zsarolási potenciálját. Ez az aszimmetrikus függőségi viszony hozzájárult ahhoz a csapdahelyzethez, amely a belorusz határon kialakult mesterséges migrációs válságban csúcspontot ért el.

**Kulcsszavak:** a kényszerszmigráció instrumentalizálása, hibrid hadviselés, belorusz válság, uniós migrációs politika

**Abstract:** *This study combines realist and constructivist theoretical frameworks as well while examines the European Union's evolving perception of state-directed migration as a tool of coercive diplomacy and a form of hybrid warfare. Through a comparative analysis of Turkey, Morocco, and Belarus it explores how EU's*

*neighboring states have instrumentalized migratory pressure to strengthen their geopolitical bargaining positions, and why the EU's responses have differed across cases. Power asymmetries, strategic interests, and the securitization of migration as a narrative process shape political preferences and institutional outcomes. Ankara and Rabat demonstrate that the EU has granted significant financial and political concessions in exchange for a “gatekeeper” role but the Minsk regime's attempt to coerce the EU into concessions ultimately failed. The study also reviews the EU's legislative responses: the amendment of the Schengen Borders Code, the drafting of the proposed Instrumentalization Regulation (it was not adopted), and the 2024 regulation addressing situations of force majeure. It argues that the partial outsourcing of border control and asylum responsibilities to third countries has strengthened these partners' bargaining leverage and increased their potential for coercion. This structural interdependence created a political trap that culminated in the artificially generated migration crisis at the borders of Belarus.*

**Keywords:** *instrumentalization of forced migration, hybrid warfare, Belarus crisis, EU migration policy*

## Bevezetés

A migráció nyomásgyakorló eszközként történő alkalmazása nem új jelenség a nemzetközi kapcsolatok történetében.<sup>1</sup> Az államok különböző korszakokban és eltérő geopolitikai kontextusokban is éltek a stratégiával, és a határokon átnyúló népességmozgásokat a politikai céljaik szolgálatába állították. A 2021 előtti években az Európai Unió több, vele szomszédos állammal – mindenekelőtt Törökországgal és részben egyes észak-afrikai partnereivel – olyan együttműködési mechanizmusokat alakított ki, amelyek keretében az érintett harmadik országok pénzügyi és politikai ellentételezés fejében vállalták az Európába irányuló migrációs áramlások feltartóztatását. Ez a szakirodalomban gyakran az általuk betöltött „kapuőri” (*gatekeeper*) szerepként jelenik meg.

Azonban 2021 óta érzékelhetően átalakult a migráció instrumentálzásáról folytatott uniós politikai, jogalkotási és intézményi diskurzus, miután a belorusz–uniós határszakaszon kialakult helyzet új dimenziót adott a jelenség értelmezésének. Az EU keleti határán olyan migrációs nyomás jelent meg, amelyre az uniós döntéshozók nem pusztán kezelendő szakpolitikai kihívásként, hanem tudatosan generált, politikai célú nyomásgyakorlásként tekintettek. A minszki vezetés ugyanis – a korábbi „kapuőrmodellek” tapasztalatainak a felhasználásával – a geostratégiai elhelyezkedését kívánta politikai eszközzé alakítani, és a Közel-Keletről

menekülők vízumszerzésének a megkönnyítése, valamint a szervezett beutaztatásuk révén mesterségesen előidézett migrációs válsághelyzettel próbált nyomást gyakorolni az Európai Unióra és annak egyes tagállamaira.

A közbeszédben elterjedt „migrációs fegyver” kifejezést e tanulmányban nem a megszokott értelemben használom, hanem a migráció államilag irányított vagy támogatott instrumentalizálására utalok vele. A fogalom alatt azt a stratégiát értem, amikor egy állam szándékosan migrációs nyomást generál, felerősíti vagy manipulálja azért, hogy egy másik államtól politikai, gazdasági vagy diplomáciai engedményeket kényszerítsen ki. Az ilyen típusú nyomásgyakorlás célja lehet az ottani politikai instabilitás előidézése, a társadalmi megosztottság fokozása, a költségvetési és az igazgatási erőforrások lekötése, illetve a saját külpolitikai alkupozíció javítása. A migráció instrumentalizálása a kényszerítő diplomácia egyik sajátos formájaként értelmezhető, amely a klasszikus katonai vagy gazdasági eszközökhöz képest alacsonyabb közvetlen költséggel, ugyanakkor jelentős politikai hatással járhat.

Ahogy már említettem, a jelenség történetileg nem példa nélküli, a nemzetközi kapcsolatok szakirodalma több évtizede azonosít olyan eseteket, amelyekben a népességmozgások tudatos befolyásolása külpolitikai eszközként jelent meg. A 2021 utáni uniós reakció azonban fordulópontot jelez. A migráció által vezérelt diplomáciai kényszerítés az intézményi reformok és a biztonságpolitikai diskurzus középpontjába került.

A tanulmányban arra a kérdésre keresem a választ, hogy miért éppen 2021-ben következett be ez a narratív és intézményi elmozdulás az Európai Unióban, noha a migráció instrumentalizálása korábban is tapasztalható volt a szomszédságában, és milyen eszközök lehetnek hatékonyak a jelenséggel szemben, továbbá bemutatom az uniós reformjavaslatok megfogalmazásához vezető politikai, geopolitikai és diskurzív tényezőket. E célt három esettanulmánynak – Törökország, Marokkó és Belarusz példájának – az összehasonlító elemzése segíti, amelyek eltérő kontextusban, de hasonló logika mentén illusztrálják, hogy milyen módokon alkalmazzák a migrációt külpolitikai eszközként az Európai Unió szomszédságában.

## **A migráció instrumentalizálásáról zajló európai uniós viták**

2021 óta egyre hangsúlyosabban jelenik meg a migráció instrumentalizálásának a kérdése az Európai Unió politikai napirendjén. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a 2021 decemberében kiadott közleményében a jelenséget olyan helyzetként definiálta, amelyben egy harmadik ország politikai célból szándékosan migránsokat juttat az EU külső

határára annak érdekében, hogy destabilizálja azt vagy az egyes tagállamait. A meghatározás a szándékosságot és az állami közreműködést hangsúlyozta, s ezzel elhatárolta azt a spontán vagy a strukturális migrációs folyamatoktól. December 14-én a Bizottság egy olyan jogalkotási csomagot terjesztett elő, amely két fő elemből állt: egyrészt a Schengeni határellenőrzési kódex módosításából, másrészt egy új, kifejezetten az instrumentalizálás eseteire reagáló rendelettervezetből.<sup>2</sup> Míg a schengeni szabályok pontosítása viszonylag széles körű támogatást élvezett, az ún. instrumentalizációs rendelet komoly politikai vitákat váltott ki.<sup>3</sup> A cseh soros elnökség alatt, 2022. december 8-án beterjesztett kompromisszumos javaslat nem szerzett elegendő támogatást az Európai Unió Tanácsában (a továbbiakban: Tanács). Végül az instrumentalizációval kapcsolatos szabályok egy részét a válsághelyzeti és *vis maior* kivételekről szóló szabályozás keretében, a 2024/1359. számú rendeletben<sup>4</sup> fogadták el az új migrációs és menekültügyi paktum részeként. Bár a rendelet korábban hatályba lépett, az alkalmazását csak 2026. július 1-jén kezdték meg. A kritikusok szerint a szabályozást túlságosan a belorusz esetre szabták, miközben a migráció instrumentalizálása strukturálisan összetettebb jelenség. Mások attól tartottak, hogy a rendelet új, széles mérlegelési mozgásteret biztosít azoknak a tagállamoknak, amelyek eleve restriktív migrációs politikát folytatnak.<sup>5</sup>

A példaként említett államok közül Törökország és Marokkó korábban is élt már a migrációs nyomásgyakorlás lehetőségével. 2020-ban Ankara ideiglenesen felfüggesztette a 2016-os EU–Törökország-megállapodás végrehajtását, és több tízezer embert engedett a görög határhoz.<sup>6</sup> Marokkó pedig 2021-ben, a Spanyolországgal fennállt diplomáciai feszültség idején tette lehetővé több ezer személy számára az országhoz tartozó észak-afrikai város, Ceuta elérését.<sup>7</sup> Az újdonságot az év végén az jelentette, hogy az Európai Unió intézményi szinten, külön kategóriaként kezdett el foglalkozni a migráció instrumentalizálásával. Ursula von der Leyen több alkalommal is „hibrid fegyverként” hivatkozott<sup>8</sup> a migráció ilyen típusú alkalmazására, és az Európai Unió Stratégiai Iránytűje<sup>9</sup> szintén biztonsági kihívásként azonosította azt.

Egyes elemzők<sup>10</sup> ugyanakkor arra figyelmeztetnek, hogy a jelenség biztonságiasítása – vagyis az egzisztenciális fenyegetésként történő kezeletése – elfedheti a strukturális okokat. A migráció instrumentalizálása ugyanis gyakran abból fakad, hogy a harmadik országok más gazdasági, politikai vagy katonai eszköz hiányában a migrációra egy alacsony költségű, mégis hatékony nyomásgyakorlási stratégiaként tekintenek. A geostratégiai helyzetükből fakadóan viszont képesek összekapcsolni (*linkage*) a migráció kezelését más politikai kérdésekkel, ami növeli a kölcsönös egymásra utaltságot, azaz az interdependenciát.<sup>11</sup>

Ebben az értelemben az EU maga is hozzájárult a zsarolási potenciáljuk kialakulásához azzal, hogy a migráció kezelését 2015 után egyre inkább harmadik országokkal kötött – gyakran informális – megállapodások keretében externalizálta. A jogilag kötelező erővel nem bíró<sup>12</sup> politikai nyilatkozatok és kétoldalú visszafogadási egyezmények növelték a partnerországok alkupozícióját, és lehetőséget teremtettek számukra a migrációnak más ügyekhez kapcsolására. Ennek ellenére sokan sikeresnek ítélték az akkori megállapodásokat, mert a tagállamok és az uniós intézmények képesek voltak a partnerekkel valamilyen szintű bizalmon alapuló kapcsolatot kiépíteni. A nemzetközi jogot látványosan megsértő Aljakszandr Lukasenkában viszont 2021 után már nem bíztak, és az agresszív lépéseire nehezen találtak megfelelő választ. 2021 december 1-jén az EUMSZ 78(3) § alapján vészhelyzeti intézkedéseket vezettek be Lettországon, Litvániában és Lengyelországban. Az először hozott, még *ad hoc* döntés után két héttel benyújtottak egy jogszabálytervezetet is – ám mindenféle előzetes hatástanulmány és felmérés nélkül. A célja az volt, hogy rendszerszintű választ adjanak az instrumentalizálás problémájára; az egyik eleme az instrumentalizációs rendelet, a másik pedig a schengeni határvédelemi szabályok reformja volt.<sup>13</sup>

## **A Schengeni határellenőrzési kódex és az instrumentalizációs rendelet tervezete**

A Schengeni határellenőrzési kódex módosítása terén viszonylag könnyű volt a tagállamoknak közös megegyezésre jutniuk. A szabályozás pontosította a migráció instrumentalizálásának a fogalmát, és az állami szereplők tevékenysége mellett kiterjesztette azt a nem államiakéra is, amennyiben azok tudatosan destabilizációs céllal járnak el. Ugyanakkor egyértelművé tette, hogy az embercsempészek vagy a humanitárius szervezetek tevékenysége önmagában nem minősül instrumentalizációnak, ha annak nem az EU destabilizálása a célja.

Az instrumentalizációs rendelet tervezete<sup>14</sup> lehetővé tette volna, hogy az érintett tagállamok ideiglenes derogációt, azaz átmeneti mentességet kérjenek az uniós menekültügyi szabályok egyes elemei alól. A javaslat szerint például a Tanács végrehajtási döntése alapján a tagállamok tranzitónákban koncentrálhatták volna a menedékkérelmek benyújtóit, és gyorsított határeljárás keretében, legfeljebb 12 héten belül dönthettek volna a kérvényekről. Ez idő alatt a kérelmezőt jogi fikció alapján úgy kezelték volna, mintha nem lépett volna be az EU területére.<sup>15</sup>

A kritikusai szerint ez a konstrukció kiüresíthette volna a közös európai menekültügyi rendszer garanciális elemeit, különösen a dublini

szabályok alkalmazása és a hatékony jogorvoslathoz való jog kapcsán. Bár a tervezet kifejezetten hivatkozott a *non-refoulement*, tehát az azok kiutasítását tiltó elvnek a tiszteletben tartására, akik esetében a kiindulási országban valószínűsíthetően üldözés, kínzás vagy megalázás várna,<sup>16</sup> felmerült a kérdés, hogy a gyorsított és határhoz kötött eljárások megnyílnak biztosítanak tényleges védelmet a visszaküldés tilalmával szemben. Egyes tagállamokat – így Magyarországot – már korábban elítélte az Európai Bíróság a tranzitónák alkalmazása miatt,<sup>17</sup> mivel azokat jogtalan menekültügyi őrizetnek minősítette.<sup>18</sup>

A reform lehetővé tette volna, hogy a korábbi jogalkalmazási gyakorlatnál jóval szigorúbban mérlegeteljék a menedékkérők helyzetét. A politikai viták során több tagállam – köztük Németország és Franciaország – attól tartott, hogy a rendelet tovább bonyolítja az amúgy is töredezett szabályozási környezetet, és rendszerszintű reform helyett kivételalapú megoldást fog kínálni.

## Stratégiai dilemmák

A belorusz válság során hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a migránsok jelentős része nem volt tisztában azzal, hogy milyen körülmények várják őket a határon. Az érintett származási országok – például Irak – kormányával folytatott együttműködés, valamint a tájékoztató kampányok viszont hozzájárultak a migrációs nyomás csökkentéséhez. A tapasztalat azt mutatta, hogy az „utánpótlás” megszakítása – vagyis a menekülők és a migránsok elindulásának a megelőzése – hatékonyabb lehet, mint a kizárólag a határvédelem jelentette válasz.

Ugyanakkor több tagállam gyakorlatát – például az azonnali visszaküldést vagy a menedékkérelmek benyújtásának az ideiglenes felfüggesztését – emberi jogi kritikák érték. A szigorúbb határvédelem csökkentette ugyan az átlépések számát, de reputációs és jogállamisági vitákat generált, amelyek az EU-n belül is feszültségeket okoztak.

Az egyik legkomolyabb nézeteltérés arról alakult ki, hogy a migráció instrumentalizálását hibrid fenyegetésként vagy kényszerítő diplomáciaként célszerű-e kezelni. Ha kizárólag biztonsági fenyegetésként jelenik meg, az beszűkítheti a diplomáciai mozgásteret, és megnehezítheti a kapcsolatok normalizálását azokkal az államokkal, amelyek egyben a megoldás kulcsszereplői is.

Egyes szakértők – köztük Lucas Rasche<sup>19</sup> – amellet érvelnek, hogy bár a migráció eszközként történő alkalmazása elfogadhatatlan, az EU hosszú távú érdeke mégis a tárgyalási csatornák fenntartása. Ehhez világos célokra, következetes eszköztárra és olyan partnerségi logikára van szükség,

amely nem pusztán a migráció kiszervezésére épül, hanem hosszabb távú fejlesztési és kereskedelempolitikai együttműködésre is.

A tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy a migráció instrumentalizálása nem kizárólag jogi vagy határigazgatási kérdés, hanem a külpolitika és a stratégiai kommunikáció része is. Az EU előtt álló kihívás az, hogy miként tudja visszaszerezni a határigazgatás feletti kontrollt úgy, hogy közben ne erősítse azt a narratívát, amely a migrációt kizárólag fenyegetésként jeleníti meg, és ezzel – paradox módon – növeli a külső szereplők alkupozícióját.

Habár az Európai Unió válaszlépései jelentős politikai feszültséget, és jogi ellentmondásokat generáltak, azokat háttérbe szorította a migrációról kialakított új értelmezési keret, az instrumentalizáció, amelynek a megértéséhez több elméleti módszer is rendelkezésre áll, s azokat tekintem át a következőkben.

## **A migráció instrumentalizálása realista és konstruktivista megközelítésben**

A migráció instrumentalizálása olyan jelenség, amely a nemzetközi kapcsolatok realista és konstruktivista elméleti kereteiben egyaránt értelmezhető. A jelen tanulmány abból a feltevésből indul ki, hogy a migráció államilag irányított vagy támogatott „felhasználása” egyszerre hatalmi eszköz és diszkurzív konstrukció. Az előbbi abban az értelemben, hogy az államok a stratégiai céljaik elérése érdekében alkalmazzák, és az utóbbi, mivel a jelentése, a súlya és a politikai következményei az adott közösség értelmezési kereteitől függenek.

### *A migráció mint realista kényszerítő eszköz*

A realista megközelítés szerint a nemzetközi rendszer anarchikus, az államok elsődleges célja a túlélés és a viszonylagos hatalmi pozíciójuk megőrzése vagy növelése. Ebben a keretben a migráció nem pusztán humanitárius jelenség, hanem az államok közötti alkufolyamatokban potenciálisan alkalmazható eszköz is. A népességmozgások befolyásolása alkalmas lehet politikai, gazdasági vagy diplomáciai engedmények kikényszerítésére, illetve a célország belpolitikai stabilitásának a gyengítésére.

E gondolat már a hidegháborús szakirodalomban is megjelent. Gil Loescher munkái<sup>20</sup> arra mutattak rá, hogy a menekültpolitika nem választható el a nagyhatalmi érdekektől, és a menekültügyi intézményrendszer fejlődését is a globális politikai környezet alakította. Ez a megállapítás akkoriban különösen is igaz volt. A Szovjetunió nemzetközi megítélését

rendkívüli mértékben rontotta az a tény, hogy az emberek tömegével menekültek el a keleti blokkból, és kértek menekültstátuszt a nyugati országokban. Ez a helyzet arra ösztönözte az Amerikai Egyesült Államokat, hogy komoly anyagi támogatással segítse az ENSZ-keretben megvalósuló menekültügyi rezsim létrejöttét.

A migráció tudatos, kényszerítő eszközként való alkalmazásának azonban a legrészletesebb empirikus kutatása Kelly M. Greenhill nevéhez fűződik.<sup>21</sup> A meghatározása szerint a migráció által vezérelt kényszerítés olyan, szándékosan előidézett vagy befolyásolt határon átnyúló mozgás, amelynek a célja politikai, katonai vagy gazdasági koncessziók kikényszerítése a célországból.<sup>22</sup> Az empirikus vizsgálatai azt mutatták, hogy az ilyen stratégiák nem kivételesek, és meglehetősen magas sikerességi aránnyal működhetnek.<sup>23</sup>

E perspektívából a Törökország, Marokkó és Belarusz által alkalmazott migrációs nyomásgyakorlás a kényszerítő diplomácia sajátos formájaként értelmezhető.<sup>24</sup> A „kapuőrszerep” – vagyis az Európai Unióba irányuló migráció kontrollja – alkupozíciót teremt számukra, amelyet politikai és gazdasági előnyök megszerzésére használhatnak fel. A realista logika alapján tehát a migráció instrumentalizálása racionális stratégia lehet, különösen akkor, ha a költségei alacsonyak, a reputációs következményei pedig korlátozottak.

Ugyanakkor a három vizsgálandó eset eltérő kimenetele arra utal, hogy a pusztán hatalmi és strukturális tényezőkre épülő magyarázat nem elegendő. A belorusz válság nem vezetett olyan típusú intézményesített együttműködéshez, mint az történt Törökország és Marokkó kapcsán, noha a minszki stratégiai logika az első ránézésre hasonló volt. Ennek a különbségnek a megértéséhez szükséges a konstruktivista dimenzió bevonása.

### *Konstruktivista szekurizáció (biztonságiasítás) és narratívaépítés*

A konstruktivista megközelítés nem összeegyeztethetetlen a realista magyarázatokkal, képes kiegészíteni azokat.<sup>25</sup> A szekurizációs elmélet arra irányítja a figyelmet, hogy a migráció biztonsági fenyegetésként történő értelmezése nem objektív adottság, hanem társadalmilag konstruált folyamat.<sup>26</sup>

A konstruktivista logika szerint egy jelenség akkor válik biztonsági kérdéssé, ha a politikai szereplők egzisztenciális fenyegetésként keretezik azt, és e keretezés általában elfogadottá válik. A migráció tehát nem önmagában „fenyegetés”, hanem akkor válik azzá, amikor a diskurzusban ilyen jelentést kap.<sup>27</sup> A szekurizáció nem csupán egy retorikai aktus, de

intézményi és gyakorlati következményekkel is jár. A rendkívüli jogrend kihirdetése, a határigazgatási intézkedések szigorítása vagy a gyorsított menekültügyi eljárások mind olyan lépések, amelyek megerősítik a biztonsági keretezést.<sup>28</sup> A migráció instrumentalizálásának az értelmezése tehát attól is függ, hogy az adott esetet a döntéshozók „diplomáciai nyomásgyakorlásként” vagy „hibrid fenyegetésként” azonosítják-e.

A török és a marokkói esetben a diskurzus jellemzően a migrációs együttműködés és az uniós jogállamisági eljárás, a kondicionalitás keretében maradt. A migráció kontrollja tárgyalási alapot jelentett, amelyhez pénzügyi támogatások, kereskedelmi kedvezmények és politikai engedmények kapcsolódtak. A belorusz esetben viszont a narratíva gyorsan elmozdult a „hibrid hadviselés” irányába, és a jelenséget nem tárgyalási eszközként, hanem ellenséges cselekményként azonosították, s ez a különbségtétel alapvetően befolyásolta az uniós válasz természetét.

E tanulmányban a 2015 és 2022 közötti időszak történéseit olyan integrált elméleti keretben vizsgálom, amely a realista és a konstruktivista megközelítést egymást kiegészítő nézőpontként kezeli. Realista abban az értelemben, hogy azt feltételezi, a migráció instrumentalizálása mögött stratégiai hatalmi megfontolások állnak, és a belorusz konfliktus egyik kiváltó oka a rezsim meggyengült geopolitikai pozíciója volt. Konstruktivista ugyanakkor abban az értelemben, hogy a migrációról szóló diskurzus átalakulását elemzi, és azt vizsgálja, hogy miként járult hozzá a narratív keretezés az eltérő politikai reakciókhoz.

A realista–konstruktivista szintézis arra világít rá, hogy a migráció biztonságosítása önmagában nem zárja ki a diplomáciai megoldást. A döntő különbséget az jelenti, hogy a jelenséget a felek tárgyalási alapként vagy ellenséges, hibrid támadásként értékelik-e. Míg az előbbi esetben a kényszerítő diplomácia a politikai alku része marad, az utóbbiban a konfliktus logikája dominál, ami szűkíti a kompromisszum lehetőségét.

E keret tehát lehetővé teszi annak a megértését, hogy a migráció instrumentalizálása a vizsgált három esetben miért vezetett eltérő uniós jogalkotási és politikai reakciókhoz. A strukturális hatalmi tényezők és a diszkurzív keretezés együttes vizsgálata így árnyaltabb magyarázatot kínál, mint bármelyik megközelítés önmagában.

Az elmélet teszteléséhez három rövid esettanulmányt mutatok be, amelyek jól példázzák a narratívákban (konstruktivista értelmezés), és a hatalmi helyzetben (realista értelmezés) mutatkozó eltéréseket Törökország, Marokkó és végül Belarusz vonatkozásában.

## **Törökország: kapuórszerep és intézményesített együttműködés**

A 2015–2016-os migrációs válság nyomán az Európai Unió és Törökország között olyan politikai megállapodás jött létre, amely a migráció kezelését a külső dimenzióba helyezte át. A 2016-ban létrehozott Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz keretében az EU összesen 6 milliárd eurót biztosított Ankara számára.<sup>29</sup> A konstrukció lényege az volt, hogy a támogatás fejében Törökország vállalta az akkoriban a területén tartózkodott – döntően a szíriai polgárháború elől menekült – több millió kényszervándor ellátását és az Európába irányuló továbbutazásuk korlátozását.

A megállapodás hátterében az állt, hogy 2015-ben több mint 885 ezer<sup>30</sup> irreguláris határátlépést regisztráltak az Európai Unió területén, és az EU elsődleges célja az volt, hogy ösztönözze mindazoknak a Törökországban maradását, akik oda érkeztek vagy már ott tartózkodtak. Ankara számára pedig a „kapuórszerep” vállalása egyértelmű alkupozíciót jelentett, s a migrációs nyomás kontrollja fejében nemcsak pénzügyi, de politikai támogatáshoz is jutott.<sup>31</sup> A források felhasználása szigorúan meghatározott keretek között történt. A támogatás jelentős részét humanitárius segítségnyújtásra (alapvető szükségletek, egészségügy, oktatás, adminisztratív kapacitás), valamint fejlesztési programokra fordították. Az oktatás kiemelt területet jelentett, mivel a török földön maradt szíriaiak jelentős része kiskorú volt, akiknek az integrációja hosszú távú társadalmi stabilitási kérdést jelentett.

A migrációs együttműködés Ankara számára nagyobb külpolitikai mozgásteret is biztosított. Bár az EU több alkalommal is kritikát fogalmazott meg Törökország regionális katonai lépéseivel – például a szíriai beavatkozással – kapcsolatban, az uniós álláspont attól kezdődően nem minden esetben öltött egységes, szankciókkal alátámasztott formát. A migrációs megállapodás közvetett módon a bírálatokat mérséklő tényezőként működött a kétoldalú kapcsolatokban.

Ha a jelenséget Greenhillnek a migráció vezérelte kényszerítésről szóló keretében értelmezzük, akkor megállapítható, hogy Ankara a deklarált célját, a területén tartózkodó mintegy négymillió menekült ellátásához szükséges nemzetközi pénzügyi támogatás megszerzését elérte. Emellett a migrációs alkupozíció hozzájárult ahhoz, hogy Törökország nagyobb diplomáciai mozgásteret élvezzen más, számára prioritást jelentő biztonságpolitikai kérdésekben is.

## Marokkó: migráció és területi-politikai alku

Ahogy arról már volt szó, az EU a migrációs politika terén hosszabb ideje a kihívás kezelésének az externalizálására törekszik, vagyis arra, hogy a migráció kontrollját részben harmadik országokkal kötött együttműködések révén biztosítsa. Törökországhoz hasonlóan Marokkó is fontos szereplővé vált ebben a rendszerben, különösen a középső és a nyugat-mediterrán útvonal megerősödését követően.

Marokkó sajátos helyzetben van: egyszerre kibocsátó, tranzit- és célszág, amely a 2010-es években a migrációs politikáját fokozatosan a nemzetközi normákhoz közelítette. 2013 után liberalizációs lépéseket foganatosított, több, korábban irreguláris bevándorlói státuszban ott tartózkodott személy legalizálása is megtörtént, és újraindult a menekültügyi intézményi működés. Ugyanakkor a gyakorlatban időről időre súlyos jogsértésekről is beszámoltak, különösen a hatóságoknak az embercsempész-hálózatok elleni fellépése idején.

Emellett egy évtizedek óta fennálló konfliktus terheli a kapcsolatait Spanyolországgal és a térség más államaival, amelynek az oka egyrészt a spanyol fennhatóság alatt álló két észak-afrikai enklávé, másrészt a Nyugat-Szahara státusza. Mivel Ceuta és Melilla földrajzilag Afrikában található, de Spanyolországhoz tartozik, aki oda belép, az az EU területére jut be.<sup>32</sup>

2021-ben a marokkói–spanyol kapcsolatok különösen is megromlottak, miután Spanyolország humanitárius okokra történő hivatkozással befogadta a Polisario Front vezetőjét, Brahim Ghalit. Válaszul a marokkói hatóságok több ezer migráns számára lehetővé tették, hogy elérjék Ceuta térségét. A lépés világosan jelezte, hogy Rabat kész a migrációs nyomás ideiglenes növelésével is politikai üzenetet küldeni Madridnak.<sup>33</sup> A válság szerencsére rövid ideig maradt fenn: Spanyolország és az EU pénzügyi és politikai támogatással reagált Marokkó határigazgatási erőfeszítéseire, és 2022-ben új migrációs partnerség kezdődött az irreguláris migráció és az embercsempészet elleni küzdelem terén. Továbbá Pedro Sánchez spanyol miniszterelnök részéről jelentős diplomáciai gesztusnak számított, hogy kijelentette, a Nyugat-Szahara autonóm státuszának a marokkói fennhatóság alatt megvalósuló rendezését támogatja.<sup>34</sup>

Greenhill elméletének fényében a marokkói eset is azt mutatja, hogy a migráció korlátozott, célzott instrumentalizálása elősegítheti politikai engedmények elérését, különösen akkor, ha az együttműködés fenntartása mindkét fél számára érdek.

## **Belarusz: szekurizáció, szankciók és a „hibrid fenyegetés” narratívája**

A 2021-es belorusz válság markánsan eltért a fenti két esettől. A minszki rezsim szervezett módon könnyítette meg a közel-keleti és afrikai állampolgárok beutazását, akik azt követően a lengyel, litván és lett határszakaszokon próbáltak belépni az EU területére.<sup>35</sup> A vízumkönnyítések, a légi összeköttetések sűrítése és az állami közreműködés egyértelműen arra utalt, hogy a migrációs nyomás tudatosan generált eszközzé vált. A válság közvetlen előzménye a 2020-as belorusz elnökválasztás és az azt követő uniós szankciós politika volt. Az EU a választási visszaélések és a politikai elnyomás miatt korlátozó intézkedéseket vezetett be, majd a Ryanair-incidenst – a gép hamis bombafenyegetéssel leszállásra kényszerítését és ellenzéki újságíró elfogását – követően további szankciókat alkalmazott.<sup>36</sup> A migráció instrumentálizálása e kontextusban az uniós nyomásgyakorlásra adott válaszként értelmezhető.

A Frontex adatai szerint az Európai Unió keleti határán korábban alacsony volt az irreguláris átlépések száma, 2021-ben azonban jelentős növekedés következett be. A belorusz vezetés számára a stratégia eleinte a szankciók ellensúlyozásának egy alacsony költségű eszközének tűnhetett. A kimenetel azonban eltért a török és a marokkói esettől. Ennek az egyik oka a diszkurzív keretezés volt. Míg Törökország és Marokkó viszonylatában a migráció a diplomáciai alkufolyamat részét képezte, addig a belorusz lépéseket az EU, de különösen a három balti állam és Lengyelország „hibrid fenyegetésként” azonosította. Ez a narratíva kizárta a pragmatikus együttműködés lehetőségét, és a konfliktust biztonságpolitikai dimenzióba emelte. A helyzetet tovább súlyosbította, hogy 2022-ben Oroszország nyílt támadást indított Ukrajna ellen, amelyben Minszk támogató szerepet vállalt. E fejlemény gyakorlatilag ellehetetlenítette az EU és Belarusz közötti enyhülést, és végleg megszilárdította a konfrontatív keretezést.

Az esettanulmányok összevetéséből kiderül, hogy a migráció instrumentálizálásának a sikeressége nem kizárólag a generált nyomás mértékétől függ, hanem attól is, hogy az adott helyzetet miként értelmezzük, interpretáljuk: tárgyalási eszközként vagy ellenséges, hibrid cselekményként. Ez a különbség magyarázza, hogy a strukturálisan hasonló stratégiák miért vezettek eltérő politikai eredményekhez az Európai Unió szomszédságában.

## Következtetések

A bemutatott esetekből levonható tanulság, hogy miközben a migrációnak az Európai Unióval szembeni kényszerítő diplomácia eszközeként történő alkalmazása azonos stratégiai logikára épül, addig a kimenetelle jelentősen eltérhet. A tanulmány egyik fontos megállapítása, hogy az instrumentalizáció sikeressége nem pusztán az azt alkalmazó állam erőforrásaitól vagy földrajzi pozíciójától függ. Legalább olyan meghatározó tényező a diskurzus keretezése, a tagállamok percepcióinak a konvergenciája, valamint az uniós intézményi reakció gyorsasága és koherenciája.

A török és a marokkói eset – igaz, eltérő mértékben – alátámasztja Greenhill empirikus megállapítását, miszerint a migráció által vezérelt, alacsony költségű kényszerítés többnyire eredményes lehet. Mindkét partnerállam pénzügyi és politikai engedményekhez jutott, miközben az EU külső határainak a védelmében formálisan is vállalta a „kapuőrszerpet”. A kölcsönös – bár aszimmetrikus – érdekviszony lehetővé tette a pragmatikus alku fenntartását.

Belarusz viszont hiába próbálkozott hasonló eszköztárral, az országgal kapcsolatban az eredmény gyökeresen eltérő lett. A konstruktivista megközelítés segít megérteni, hogy a „hibrid támadás” és a „biztonsági fenyegetés” narratívája miként alakította át a tagállami preferenciákat: az engedmények lehetősége helyett a szabályozás szigorítása és az intézményi védekezés került előtérbe. A belorusz rezsim korábbi nemzetközi jogsértései, az uniós szankciós előzmények, valamint az orosz–ukrán háborúban tanúsított fehérorosz magatartás hozzájárult ahhoz, hogy Minszk kikerüljön a „pragmatikus partner” kategóriájából. Az EU az ország részéről nem a tárgyalási alap keresését, hanem a normatív és az identitáspolitikai határvonal átlépését érzékelte, s ennek következményeként a konkrét válsághelyzet általános érvényű szabályozási reformot indított el az uniós migrációs politikában. A változások a 2024/1359. rendeletben és a Schengeni határellenőrzési kódex módosításában öltöttek testet, amelyek válsághelyzeti és *vis maior* kivételek bevezetésével intézményesítették az instrumentalizációra adott válasz lehetőségét.

Elméleti szempontból a vizsgálat azt támasztja alá, hogy a realista és a konstruktivista megközelítések nem kizárják, hanem kiegészítik egymást: a realista rávilágít az érdekvezérelt alku- és kényszerítési stratégiák logikájára, míg a konstruktivista megmutatja, miként formálja a diskurzus és az identitás a politikai mozgásteret. A migráció biztonságiasítása önmagában nem teszi lehetetlenné a tárgyalást: a török és a marokkói példa alapján kijelenthető, hogy a „kapuőrmodell” fenntartható lehet, amennyiben létezik a felek között egy minimális normatív kompatibilitás

és kölcsönös érzékenységre. Amennyiben azonban a jelenséget „hibrid háborúként” keretezik, a bizalom gyors eróziója intézményi szigorítás-hoz vezet.

Az EU-nak a migrációt externalizáló stratégiája rövid távon tehermentesítheti a belső rendszert, hosszabb távon azonban növeli a zsarolhatóságot. Minél inkább informális, egyoldalú ösztönzőkre épülnek a partnerségek, annál nagyobb mozgástér nyílik a harmadik országok számára a „*linkage politics*” alkalmazására, vagyis arra, hogy a migránsoknak az ott-tartását a más jellegű politikai vagy gazdasági követeléseikhez kapcsolják. A 2024-ben elfogadott válságrendelet e tekintetben inkább tüneti kezelésnek tekinthető: intézményesíti a rendkívüli helyzetek megoldását, de nem csökkenti az interdependenciából fakadó strukturális feszültségeket.

Összességében a vizsgálat arra a paradoxonra világít rá, hogy miközben az EU a biztonság megerősítésére törekszik, a migráció externalizációjával egyúttal a saját stratégiai kiszolgáltatottságát is növelheti. A fenntarthatóbb megoldás nem kizárólag az *ad hoc* válságkezelésben, hanem a partnerségi keretek újragondolásában, a kiegyensúlyozottabb ösztönző struktúrák kialakításában és a belső szabályozás nagyobb koherenciájában rejlik.

## Jegyzetek

- 1 Greenhill, Kelly: *Weapons of Mass Migration* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010).
- 2 European Union: „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Addressing Situations of Instrumentalisation in the Field of Migration and Asylum”, *EUR-Lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021PC0890> (a letöltés ideje: 2025. május 5.).
- 3 *European Council on Refugees and Exiles*, „ECRE Reaction: No Majority for Instrumentalisation Regulation”, <https://ecre.org/ecre-reaction-no-majority-for-instrumentalisation-regulation/> (a letöltés ideje 2025. május 5.).
- 4 European Union: „Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 Addressing Situations of Crisis and Force Majeure in the Field of Migration and Asylum and Amending Regulation (EU) 2021/1147”, *EUR-Lex*, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj/eng> (a letöltés ideje: 2025. május 5.).
- 5 Goldner Lang, Iris: „Instrumentalisation of Migrants: It Is Necessary to Act, but How?”, <https://eumigrationlawblog.eu/instrumentalisation-of-migrants-it-is-necessary-to-act-but-how/> (a letöltés ideje: 2025 május 5.).
- 6 Ergin, Ayşe Dicle: „What Happened at the Greece–Turkey Border in Early 2020?”,

- Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/what-happened-at-the-greece-turkey-border-in-early-2020/> (a letöltés ideje: 2026. március 11.).
- 7 Reuters, „Spain Vows to Restore Order after Thousands Swim into Ceuta from Morocco”, <https://www.reuters.com/world/europe/spain-deploys-army-ceuta-patrol-border-with-morocco-after-migrants-break-2021-05-18/> (a letöltés ideje: 2026. március 11.).
  - 8 *European Commission*, „Von der Leyen on Belarus: The EU Has the Will, the Unity and the Resolve to Face This Crisis”, [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ac\\_21\\_6254](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ac_21_6254) (a letöltés ideje: 2026. március 11.).
  - 9 *European Union External Action*, „A Strategic Compass for Security and Defence”, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf) (a letöltés ideje: 2026. március 11.).
  - 10 Rasche, Lucas: „The Instrumentalisation of Migration – How Should the EU Respond”, *Hertie School of Jacques Delors Centre*, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/the-instrumentalisation-of-migration> (a letöltés ideje: 2026. március 11.).
  - 11 Keohane, Robert O. és Nye, Joseph S.: *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston, MA: Little, Brown and Company, 1977).
  - 12 Stepper Péter és Palik Júlia: „Törökország és az Európai Unió közös akcióterve” in *Újhold: a török külpolitika útkeresése a 21. század elején*, szerk. Baranyi Tamás Péter és Szálkai Kinga (Budapest: AJTK, 2016), 86–104. o.
  - 13 Rasche: „The Instrumentalisation of Migration”.
  - 14 European Union: „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Addressing Situations of Instrumentalisation in the Field of Migration and Asylum”, *EUR-Lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX-T/?uri=celex:52021PC0890> (a letöltés ideje: 2025. május 5.).
  - 15 Schmalz, Dana: Die Fiktion der Nichteinreise ist ein Instrument der Entrechtung, *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/die-fiktion-der-nichteinreise-ist-ein-instrument-der-entrechtung/> (a letöltés ideje: 2026. március 11.).
  - 16 European Union: „Proposal for a Regulation”.
  - 17 *European Council on Refugees and Exiles*, „Hungary: Abolishment of Transit Zone Following CJEU Ruling”, <https://ecre.org/hungary-abolishment-of-transit-zone-following-cjeu-ruling/> (a letöltés ideje: 2022. május 5.).
  - 18 Stepper Péter: „The Challenges for Common European Asylum Policy – The Practice of Detention in Hungary”, *Biztpol Affairs*, 2., no. 2. (2014): 29–49. Elektronikusan elérhető: [https://epa.oszk.hu/02400/02475/00003/pdf/EPA02475\\_BiztpolAffairs\\_2014\\_02\\_029-049.pdf](https://epa.oszk.hu/02400/02475/00003/pdf/EPA02475_BiztpolAffairs_2014_02_029-049.pdf).
  - 19 Rasche: „The Instrumentalisation of Migration”.
  - 20 Loescher, Gil és Monahan, Laila: *Refugees and International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1990); Loescher, Gil és Scanlan, John A.: *Calculated Kindness Refugees and America’s Half-Open Door 1945–Present* (New York, NY: Simon & Schuster, 1998); Loescher, Gil: *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis* (Oxford: Oxford University Press, 1996).
  - 21 Greenhill: *Weapons of Mass Migration*.
  - 22 Uo., 13. o.

- 23 Uo., 11–20. o.
- 24 Sie Dhian Ho, Monika és Wijnkoop, Myrthe: „The Instrumentalization of Migration: A Geopolitical Perspective and Toolbox”, *Clingendael*, [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-12/Report\\_The\\_instrumentalization\\_of\\_migration.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-12/Report_The_instrumentalization_of_migration.pdf) (a letöltés ideje: 2025. május 5.).
- 25 Barkin, Samuel J.: *Realist Constructivism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).
- 26 Bourbeau, Philippe: *The Securitization of Migration* (Milton Park, Abingdon-on-Thames: Taylor & Francis, 2011).
- 27 Adler, Emanuel: „Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”, *European Journal of International Relations*, no. 3. (1997): 319–363.
- 28 Balzacq, Thierry, Leonard, Sarah és Růžička, Jan: „Securitization Revisited: Theory and Cases”, *International Relations*, no. 4. (2016): 494–531.
- 29 Pénzváltó Nikolett: „Az Európai Unió Törökországi Menekülteket Támogató Eszköze – Hogyan hasznosult a folyósított összeg?”, *Horizont*, no. 11. (2021).
- 30 Uo.
- 31 Pénzváltó Nikolett: „Ostromlóból kapuőr? Betekintés Magyarország és Törökország kapcsolatába”, *Horizont*, no. 15. (2022).
- 32 Kmeczkó Sára: „Az Európai Unió migrációs politikájának további externalizációja – az észak-afrikai országok megerősített kapuőr szerepe”, *Horizont*, no. 11. (2023).
- 33 Tárik Meszár és Tóth Klaudia: „Marokkó Európa védőbástyája – az arab ország szerepe a nyugat-mediterrán térség migrációs rendszerében”, *Horizont*, no. 8. (2023).
- 34 Uo.
- 35 Urbán Ferenc: „Hibrid migráció Belarusból az Európai Unióba”, *Magyar Rendészet*, no. 2. (2022): 263. Elektronikusan elérhető: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/6004/5112>.
- 36 Urbán: „Hibrid migráció Belarusból”, 265. o.