

Marosi Zsuzsanna

A spanyolországi bevándorlás és kormányzati kezelése a 21. században

A 20. század utolsó évtizedéig migránsokat kibocsátó országnak számító Spanyolországban a tömeges bevándorlás viszonylag új fejlemény. A spanyol kormányzati politika a bel- és külgazdasági, a kül- és fejlesztéspolitikai, a honvédelmi, a határvédelmi vagy az idegenrendészeti területeket egyaránt érintő strukturális jelenségnek tekinti a bevándorlást. Az egymást követő kormányok tevékenysége során konszenzus mutatkozik abban, hogy a legális bevándorlók társadalmi-gazdasági integrációját elsődleges célkitűzésként kezelik. Az illegális migráció elleni fellépés eszközei közül kiemelkedik a rendészeti-határőrizeti együttműködés a legfőbb tranzit- és kibocsátó államokkal, valamint a fejlesztéspolitikai intézményrendszerének kiépítése és megerősítése.

Bevezetés

Történelmi okok következtében Spanyolországban a bevándorlási politikának nincsenek hagyományai. Spanyolország 20. századi történelme során migránsokat kibocsátó ország volt. Az országba irányuló tömeges bevándorlás a 20. század végének új jelensége, ami a 21. század első évtizedeiben számos széles körű kormányzati intézkedést követel meg. Az elsősorban kelet-európai, latin-amerikai és észak-afrikai bevándorlók létszámának nagymértékű növekedése két fő okra vezethető vissza. Spanyolország gyors demokratikus átalakulása az 1990-as évektől jelentős gazdasági növekedést eredményezett, a munkaerő-kereslet kielégítésére a helyi erőforrások kevésnek bizonyultak. Másrészt a megengedő bevándorláspolitikai nem csupán vonzotta az illegális migránsokat, hanem a könnyített állampolgárság és a vele járó széles körű jogok megadása formálisan el is ismerte őket. Ehhez jöttek még az Észak-Európából érkező, jelentős részben nyugdíjas korosztályú bevándorlók.¹

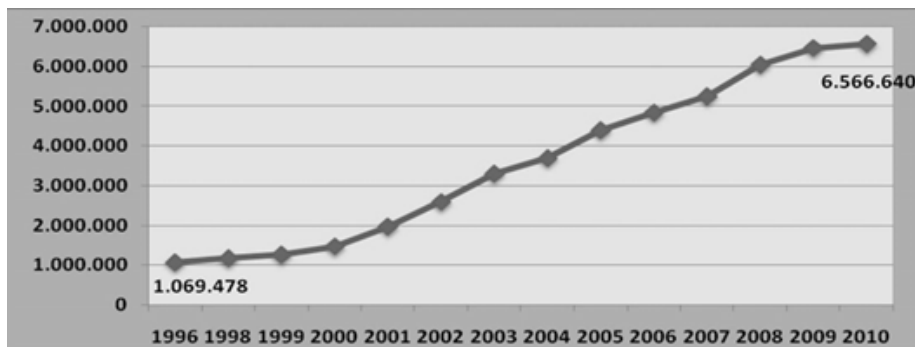
A Spanyolországba irányuló migráció jellemzői, a bevándorlók összetétele

Az 1990-es évek közepén a Spanyolországba külföldről érkezettek száma 1 millió fő körül volt, a teljes népesség 2,5 %-át tették ki. 2008-ra a spanyol népesség 11,3%-a már külföldi állampolgár volt.²

1 Mullor, Mauricio Rojas: *España después de la gran inmigración. Balance y perspectivas*. Fundación Ciudadanía y Valores. Simposio Internacional de Inmigración y Globalización, 2011. 2. o.

2 A spanyol Országos Statisztikai Hivatal (*Instituto Nacional de Estadística – INE*) honlapján közzétett adatok (*Demografía y población* és *Encuesta Nacional de Inmigrantes*).

A Spanyolországban élő külföldi állampolgárok száma 1996-tól 2010-ig



Forrás: Mullor, Mauricio Rojas: *España después de la gran inmigración. Balance y perspectivas*. Fundación Ciudadanía y Valores. Simposio Internacional de Inmigración y Globalización, 2011. 3. o.

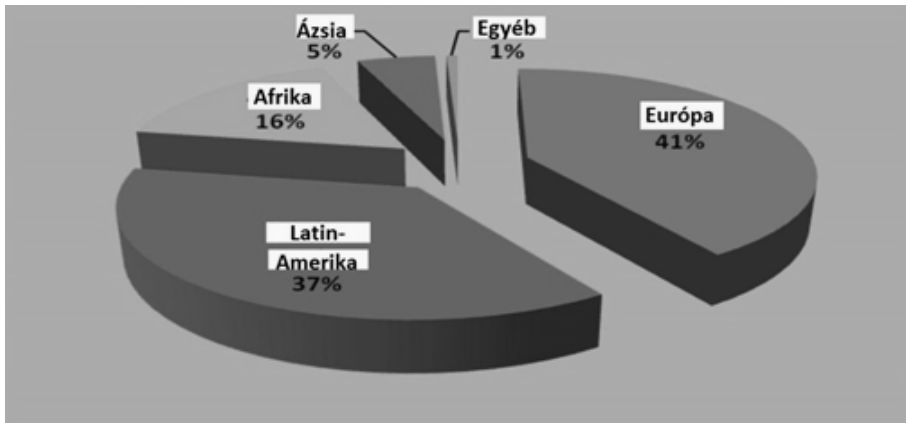
A 2015. évi adatok szerint Spanyolországban a lakosság létszáma 46,6 millió fő. A legális státuszú bevándorlók száma 4,7 millió, ami a lakosság 10,1%-a. Ebből csaknem 2 millióan uniós országok állampolgárai. Az afrikai országokból érkezett legális és illegális státuszú bevándorlók összlétszámát 1,1 millió körülre becsülik, a Latin-Amerikából bevándoroltaké 2,3 millió, míg az Európai Unió kívüli európai országokból 310 ezer fő (ebből Ukrajnából 88 ezer, Oroszországból 83 ezer). A legnagyobb létszámú bevándorló közösségek 2015-ben a román (750 ezer), a marokkói (750 ezer), a brit (280 ezer), a kínai (190 ezer) az olasz (180 ezer), valamint az ecuadori (176 ezer). 2015-ben az afrikai országokból illegálisan spanyol területre lépett személyek száma 860 ezer fő (ebből marokkói 60 ezer, algériai 54 ezer, szenegáli 55 ezer, nigériai 33 ezer, mali 20 ezer, ghánai 16 ezer, gambiai 14 ezer, egyenlítői-guineai 10 ezer). Az ugyancsak törvénytelenül Spanyolországban tartózkodó latin-amerikaiak száma 1,1 millió fő.³

A 21. század első évtizedében a külföldiek száma – elsősorban az építőipar munkaerő-kereslete következtében – 920 ezerről (2000) 5,7 millió főre (2011) nőtt, de a gazdasági válság hatására az évezred második évtizedben folyamatosan csökken (2014-ben az előző évhez képest 170 ezer fővel). Jelentős változás mutatkozik a spanyolországi bevándorlók származási országaiban. 1998-ban az EU-15 országaiból érkezett az összes bevándorló 41,3%-a, 2010-re az arányuk 19,8%-ra csökkent. Ezzel egy időben 6,6%-ról 20,9%-ra nőtt az EU-15-ök körébe nem tartozó közép- és kelet-európai országokból érkezők aránya. 1998-ban az öt meghatározó kibocsátó ország közt volt Marokkó (190 ezer), Franciaország (140 ezer), Németország (115 ezer), Nagy-Britannia (87 ezer) és Argentína (61 ezer). 2010-ben ugyanez a lista így alakult: Románia (790 ezer), Marokkó (750 ezer), Ecuador (480 ezer), Nagy-Britannia (390 ezer) és Kolumbia (370 ezer). A növekedési arányok mértékére jellemző, hogy 2001 és 2005 között a Spanyolországban letelepült latin-amerikaiak létszáma 250%-kal nőtt, míg 2000 és 2011 közt az ecuadoriak száma 90-szeresére, a románok száma 255-szörösére nőtt.⁴

³ A spanyol Országos Statisztikai Hivatal honlapjának adatai alapján.

⁴ Mullor, Mauricio Rojas: i. m. 4–5. o.

A spanyolországi bevándorlók származása földrészek szerint 2010-ben



Forrás: Mullor, Mauricio Rojas: *España después de la gran inmigración. Balance y perspectivas. Fundación Ciudadanía y Valores. Simposio Internacional de Inmigración y Globalización, 2011. 5. o.*

A felsorolt adatokból és a fenti ábrából látható, hogy a latin-amerikai országokból érkezett – többségükben legális – bevándorlók száma meghaladja az afrikai vagy kelet-európai migránsokét. Eredményes spanyol érdekvégyesítés alapján a latin-amerikai országok állampolgárai – Ecuador, a Dominikai Köztársaság, Bolívia és Kuba kivételével – 3 hónapnál rövidebb tartózkodásra vízummentességet élveznek a schengeni térségben.⁵ A hispano-amerikai országok spanyol felmenőkkel rendelkező állampolgárai kedvezményes honosítási eljárásban részesülnek egyéves spanyolországi tartózkodást követően – ezzel elsősorban az Argentínából, Uruguayból és Kubából érkezők tudnak élni. A térség többi országából érkezők két éves helyben élési igazolásával kérelmezhetnek 5 évre, majd annak lejártával határozatlan időre szóló tartózkodási engedélyt.⁶

Az 1990–2015 közti időszakban illegálisan Spanyolországba érkezett külföldiek számát 5 millió fő körülire becsülik. 1990 és 2005 között több alkalommal hirdettek könnyített honosítást a többségükben Ecuadorból és Marokkóból származó illegális munkavállalóknak.⁷ 1991-ben 110 ezer illegális bevándorló kívánta legálissá tenni tartózkodását és munkavállalását, 50%-uk azonban három év múlva ismét illegális státuszba került. 1996-ban, 2000-ben és 2001-ben újabb legalizációs programokat hirdettek meg annak érdekében, hogy a korábbi évek túlzottan szigorú, ráadásul nem hatékony befogadási politikáját ellensúlyozzák. A törvényesítési eljárások során az illegálisan érkezettek állandó tartózkodási és határozott idejű munkavállalási engedélyt szerezhettek, amennyiben nem folyt ellenük bünyügyi eljárás.⁸ A kitoloncolás gyakorlata ebben az időszakban visszaszorult. 2005-ben

5 A spanyol külügyminisztérium konzuli szolgálata információs honlapjának a vízumköteles országokról *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación – Lista de países a cuyos nacionales se exige visado*, 2015. 05. 28.

6 Aparicio, Sonia: *Como conseguir papeles. El Mundo*, 2005. február (2015. 09. 01.).

7 Gratius, Susanne: *El factor hispano: los efectos de la inmigración latinoamericana a EEUU y España*. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo No. 49 (2005), 18. o.

8 Ortega-Perez, Nieves: *España: Hacia una nueva política migratoria*. Migration Information Source, 2003, oldalszám nélkül.

700 ezer – az ecuadoriak és marokkóiak mellett nagy számban román és kolumbiai állampolgár – is szerzett a munkaszerződése hatályban maradásáig érvényes tartózkodási engedélyt, mivel a megelőző egy évben rendelkezett spanyolországi munkahellyel.

A 2008. évi gazdasági válság kezdetéig a legális bevándorlók, illetve a könnyített honosítások során törvényesített illegális munkavállalók nem jelentettek különösebb társadalmi vagy politikai problémát Spanyolország számára.⁹ A válság következtében megnövekedett munkanélküliség 2010-től a bevándorlási szabályozás szigorodását eredményezte.

A spanyol kormányzat bevándorlási politikája

A spanyol bevándorlási politikát – más dél-európai országokhoz hasonlóan – folyamatos reformok alakítják. Ciklikus módon ismétlődnek azok az időszakok, amikor a politikában végrehajtott módosítások következtében megnőtt az illegális bevándorlók száma, akiket 2005-ig öt alkalommal részesítettek „amnesztiában”, ami rövid és középtávon ismét az illegális migránsok számának növekedéséhez vezetett az újabb törvényesítéssel kapcsolatos várakozások miatt.¹⁰

Az 1985-ben hozott első idegenrendészeti törvényt (*Ley de Extranjería*)¹¹ Spanyolország európai uniós csatlakozása tette szükségessé. A törvény rendelkezései a külföldiek számára erősen korlátozóak voltak, és a rendészeti megközelítést helyezték előtérbe. A bevándorlás jelenségét ideiglenesnek tekintették, és elsősorban a már az országban lévő migránsokra koncentráltak, akikre főként a munkaügyi szabályozást igyekeztek kiterjeszteni. Munkavállalásra jogosító vízumot követeltek meg a bevándorlóktól, tartózkodási engedélyt pedig csak munkaszerződéssel rendelkezőknek adtak ki, s az engedélyek megújítását nagyon megnehezítették. A törvény rendelkezései alapján a bevándorlók könnyen illegális státuszba kerülhettek. A határőrizet és az idegenrendészet szabályozását a schengeni egyezmény 1991. évi aláírását (és 1993. évi ratifikációját) követően közelítették az európai normákhoz a külföldiekről szóló törvény 1996-ban életbe lépő módosításával. Ekkor rendelkeztek az oktatáshoz vagy a jogi tanácsadáshoz való jogról és a kiskorú bevándorlók védelméről. A módosítás bevezette az állandó tartózkodási engedély intézményét, és ide illesztették be a családegyesítés lehetőségét is.¹²

Az 1990-es évek közepétől a spanyol törvényalkotás a munkaerőpiacot és a belpolitikát is érintő jelenségnek tekinti a bevándorlást. A Spanyolországba érkező külföldi munkavállalók számát igyekszik összhangba hozni a spanyol gazdaság és munkaerőpiac szükségleteivel. Ennek érdekében 1993–1995 között, 1997–1999 között, majd 2002-ben a tartományok és a termelőágazatok szintjére lebontott kontingensrendszert vezettek be a bevándorló munkaerő legoptimálisabb foglalkoztatása, illetve a rövid és középtávú munkaerőhiány leküzdése érdekében.¹³ 2002 előtt a kvótarendszer a legálisan Spanyolországba érkező munkaerőt irá-

9 Janovics Anna: *Migráció az Európai Unióba*. Budapesti Gazdasági Főiskola, 2009. 40. o.

10 López Sala, Ana María: La política española de inmigración en los dos últimos decadas. In *RIS monográfico n° 1. La inmigración en España: perspectivas innovadoras*. Revista Internacional de Sociología, 2011, 262. o.

11 *Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros* (A külföldiek jogairól és szabadságairól szóló organikus törvény). Madrid, 1985.

12 Ortega-Perez, Nieves: i. m.

13 López Sala, Ana María: i. m. 12. o.

nyitotta a munkaerőhiánnyal küzdő gazdasági szektorokba, majd az illegális bevándorlók a helyzetük törvényessé tételét célzó eszközként kezdték használni: Spanyolországban nem dokumentált migránsok jelentkeztek a betöltetlen álláshelyekre. 2002-ben a kvótarendszert megreformálták, és éves kvótákat állapítottak meg a külföldről érkező munkaerőnek.¹⁴

2000-ben a konzervatív Aznar-kormány új törvényt fogadott el a külföldiekről. A törvény és első két módosítása¹⁵ liberalizációs szemléletváltást jeleztek a spanyol politikában. Megteremtették az összhangot a közös európai bevándorlási és menekültügyi politika kidolgozását célzó, 1999 májusában hatályba lépett amszterdami szerződés rendelkezéseivel, illetve a tamperei (1999) és a sevillai (2002) csúcstalálkozókon született döntésekkel. A 2000. évi törvény a státuszától függetlenül minden bevándorló számára biztosítja a jogot az egészségügyi ellátáshoz és a közoktatáshoz, valamint a legálisan érkezettek számára kétéves spanyolországi tartózkodást és gazdasági tevékenység igazolását követően lehetővé tette a letelepedési ügyintézés megkezdését.¹⁶ A törvény a világos integrációs célok megfogalmazása mellett a politikai és szociális jogokat kiterjesztette a nem EU-tagállamokból érkező külföldiekre is. A 8/2000 számú módosításhoz kiadott értelmező rendelkezések a munkavállalási és tartózkodási engedélyek, valamint a vízumkiadás rendjének megújítását tűzték ki célul. A törvénycsomag a fentiek mellett megnyitotta az utat az illegális migránsokat kibocsátó főbb országokkal kötendő együttműködési megállapodások előtt.

Az Ecuadorral, Kolumbiával, Marokkóval, a Dominikai Köztársasággal, Lengyelországgal és Romániával az ebben az időszakban kötött kétoldalú megállapodások a spanyol munkaerőpiacra lépés adminisztratív feltételeit rögzítették, így a legális munkavállalást segítették elő. Nigériával ugyanebben az időszakban visszafogadási megállapodást kötött a spanyol kormány.¹⁷

A külföldiekről szóló 2000. évi törvény volt a kiindulási pontja a bevándorlással kapcsolatos összes politikai intézkedést összefogó első általános és integrált kormányzati akciótervnek, az úgynevezett *Greco* programnak,¹⁸ melyet a 2001–2004. közti időszakra állítottak össze. A spanyol Belügyminisztériumban a 2000. évi törvény alapján felállított külföldiekkel és bevándorlással foglalkozó igazgatóság felügyelte a programot, négy fő területre összpontosítva: a Spanyolország számára kívánatos bevándorlás globális, koordinált megközelítése; a külföldiek és családtagjaik aktív hozzájárulása a spanyol gazdasági növekedéshez; a bevándorlók fogadásának szabályozása, szem előtt tartva békés együttélésüket a spanyol társadalommal; befogadási rendszer működtetése a menekültek és hontalan személyek számára. A *Greco* program kiemelkedő szerepet biztosított a tartományok és autonóm közösségek kormányzata számára a bevándorlók integrálásában, helyi integrációs politikák kidolgozására ösztönözve őket.¹⁹

14 Ortega-Perez, Nieves: i. m.

15 *4/2000 Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social* (A 4/2000 számú, a külföldiek jogairól, szabadságairól és társadalmi integrációjáról szóló organikus törvény). Madrid, 2000. és *La ley orgánica 8/2000, 11/2003, 14/2003*(módosításai). Madrid, 2000 és 2003.

16 López Sala, Ana María: i. m. 10. o. Jelenleg a hosszú távú, a spanyol állampolgársághoz hasonló jogokat biztosító tartózkodási engedély öt év előzetes helyben – vagy más EU-tagállamban – tartózkodás után igényelhető.

17 Ortega-Perez, Nieves: i. m.

18 Rövidítés a terv teljes spanyol nyelvű megnevezésének kezdőbetűiből: *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España*.

19 Ortega-Perez, Nieves: i. m.

A külföldiekről szóló törvény 2009. évi módosítása²⁰ a bevándorlás elleni korlátozókat erősíti meg, illetve vezet be újabb ilyen jellegű elemeket. Ezek hátterében részben a gazdasági és pénzügyi válság Spanyolországot ért kedvezőtlen hatásai állnak, így a módosítás megnehezíti például a legális bevándorlás adminisztratív eljárásait, csökkenti a munkavállalási engedélyek érvényességi idejét, és nehezebbé teszi a családegyesítést.²¹

Az illegális bevándorlás elleni fellépés²²

2001. szeptember 11-e más európai országokhoz hasonlóan a spanyol bevándorlási politikában is mélyreható változásokat, a migráció és a biztonság kérdésének újbóli összekapcsolását eredményezte. A külföldiekről szóló törvény 2003-ban életbe lépett, már említett második módosítása megszigorította a határőrizetet, szabályozta a vízumkiadást és keményebb fellépést helyezett kilátásba az illegális bevándorlókkal szemben. Ezzel egy időben a büntető törvénykönyv szigorította az embercsempészetért vagy az illegális határátlépésért kiszabható büntetéseket.²³

Az ellenőrzés erősítését tükrözi az Integrált Külső Őrizeti Rendszer (*Sistema Integrado de Vigilancia Exterior*) telepítése 1999-től a Gibraltári-szorosban és a Kanári-szigeteken,²⁴ a Ceuta és Melilla észak-afrikai városállamok körül létesített határvédelmi kerítések (1995-től, illetve 1998-tól), és az embercsempészek elleni szankciók szigorítása. A 2004-ben hivatalba lépett szocialista kormányzat ezt a megközelítést az illegális migránsok kibocsátásában vagy átutazásában érintett afrikai országokkal kötött visszafogadási egyezményekkel egészítette ki. A szigorítások mellett a Spanyolországban letelepedett bevándorlók integrációja változatlan célkitűzés maradt.²⁵

Rendvédelmi és határőrizeti szempontból az illegális migráció az 1990-es évek végétől került a figyelem központjába: ekkor vált Spanyolország az afrikai kontinensről az Európai Unióba érkező illegális bevándorlók egyik belépési pontjává és célországgá. Az első időszakban a bevándorlók 88%-a szárazföldi vagy légi úton érkezett. A Latin-Amerikából, Afrikából vagy Európa más országaiból a „hamis” turisták érvényes úti okmánnyal léptek be, majd később – okmányuk, vízumuk lejártát követően – váltak illegális bevándorlóvá.²⁶ Folyamattá vált az EU közvetlen szárazföldi határát jelentő, az afrikai kontinensen fekvő két spa-

20 A spanyol Állami Hivatalos Közlönyben megjelent törvénymódosítás – *Boletín Oficial del Estado – Última actualización, publicada el 12/12/2009, en vigor a partir del 13/12/2009.*

21 López Sala, Ana María: i. m. 7. o.

22 A tanulmány e fejezete néhány részletében visszatükrözi Nász Adrienn: *Spanyol gyakorlat az irreguláris migráció elleni küzdelem terén (határellenőrzés szigorítása)* című, 1048/MAD/2015 számú diplomáciai jelentésének megállapításait. A Külgazdasági és Külügyminisztérium hivatalos tájékoztatása szerint az anyag 2015. november 18-án levéltárban még nem kutatható, ezért javaslatuk szerint a jelentés elsődleges – jelen tanulmányban is felhasznált – forrásait a 26., 31., 40., 45., 46., 48., 51., 52. és 53. számú jegyzetekben közlöm.

23 Gratius, Susanne: i. m. 17–18. o.

24 Az Integrált Külső Őrizeti Rendszer érzékelőállomásai a spanyol tengerpartok mentén infravörös és videókamerákkal, radarokkal végzik kisméretű hajók (motorcsónakok és halászhajók) észlelését és azonosítását, még a nyílt vízen. Az állomások a begyűjtött, valós idejű adatokat egy központi irányítási és ellenőrzési rendszernek továbbítják, amely dönt a szükséges intézkedésekről. Bővebben: *Medidas Prácticas para la Reducción de la Inmigración Irregular* (Gyakorlati intézkedések az illegális migráció visszaszorítása érdekében), 2011. december. 25. o.

25 López Sala, Ana María: i. m. 10–11. o.

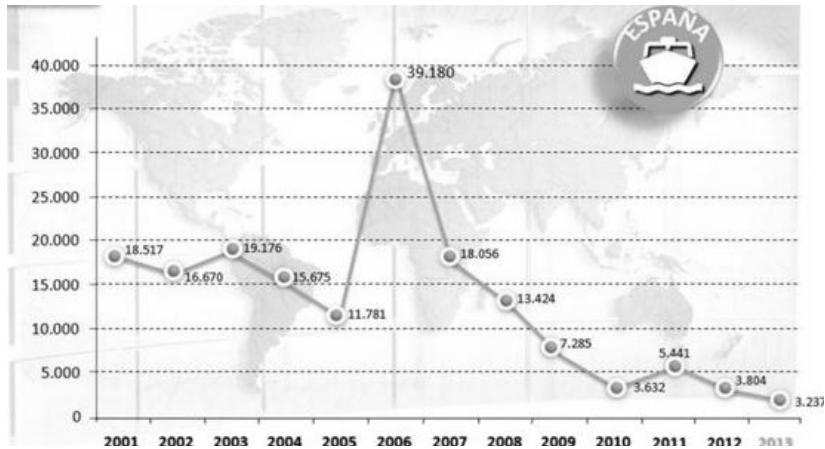
26 Uo. 18–19. o.

nyol enklávéra, Ceuta és Melilla városra, valamint az Észak- illetve Nyugat-Afrikából tengeri úton megközelíthető Baleár-, illetve Kanári-szigetekre nehezedő migrációs nyomás.²⁷

Ceuta és Melilla először 2006 elejéig volt az Afrikából kiinduló illegális migráció elsődleges célpontja. Abban az időszakban a bevándorlók az észak-afrikai országokból, Marokkóból és Algériából érkeztek Spanyolországba. Az enklávék védelmének megerősítését követően a tengeri útvonal áthelyeződött a Gibraltári-szorosra, illetve Mauritániába és Szenegálba, és onnan tengeri úton a Kanári-szigetek irányába. Fokozatosan bővült az afrikai kibocsátó és tranzitországok köre: a nyugat-afrikai migrációs útvonalat elsősorban Mali, Mauritánia és Bissau-Guinea állampolgárai veszik igénybe.

Az egyes afrikai országokkal akkor már fennálló visszafogadási egyezmények ellenére 2006 nyarán 25 ezer illegális bevándorló érkezett a Kanári-szigetekre. Az Afrikából tengeri úton spanyol területre igyekvők tragédiáinak hatására 2006 után a spanyol hatóságok az illegális migráció kezelésének legfontosabb eszközévé a határvédelmet és -ellenőrzést tették.

A tengeri útvonalakon Spanyolországba illegális bevándorlókat szállító hajók száma 2001–2013 között



Forrás: A spanyol belügyminisztérium honlapján közzétett időszakos jelentés a 2013. évi illegális migrációra vonatkozóan – *Balance 2013. Lucha contra la inmigración irregular*, 6. o.

Az elsősorban a Szaharától délre eső területekről kiinduló és a nyugat- és észak-afrikai spanyol területeket érintő illegális migráció közös ellenőrzése érdekében a spanyol diplomácia is jelentős erőfeszítéseket tett, amely a 2006. évi, Rabatban megrendezett euro-afrikai migrációs és fejlesztési konferenciában²⁸ csúcsozott ki. A konferenciát lezáró rabati nyilatkozat és cselekvési terv célja, hogy bevonja a kibocsátó, tranzit- és célszágokat az Európai Unió területére tartó illegális migráció kezelésébe, valamint a törvényes bevándorlás, a fejlesztési együttműködés és a személyek szabad mozgásának összekapcsolásába.²⁹

27 Janovics Anna: i. m. 42. o.

28 A konferencián 27 afrikai, 30 európai ország, valamint az Európai Bizottság képviselői vettek részt, megfigyelőként pedig jelen volt az ENSZ menekültügyi főbiztosa.

29 Sorroza Blanco, Alicia: *La Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del <espíritu de Rabat>*. Real Instituto Elcano, ARI N° 93 (2006), 6–7. o

Az afrikai országokból származó illegális bevándorlók létszáma és aránya Spanyolországban a mai napig alacsonynak tekinthető,³⁰ ugyanakkor tömegesnek érzékelt megjelenésük erős társadalmi és politikai visszhangot keltett. Részen ezt a nyomást tükrözik a nemzetközi együttműködési és fejlesztési célokat megfogalmazó afrikai stratégiai és cselekvési tervek.³¹ Ezek földrajzi prioritásokat határoznak meg a spanyol külpolitika számára, melyek gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokon alapulnak (Angola, Mozambik, Dél-Afrika és Nigéria esetében), a történelmi viszony (Egyenlítői-Guinea), illetve a migráció szempontjából fontosak (Szenegál, Mali és Mauritánia). Az afrikai tervek stratégiai célkitűzései között szerepel a Spanyolországba irányuló illegális bevándorlást kibocsátó és tranzitországokkal kapcsolatos spanyol érdekérvényesítés.³² A dokumentumokkal a spanyol kormányzat illegális migráció elleni eszköztárába bekerült az illegális bevándorlók visszafogadásáért „cserébe” a legális munkaerő fogadásának és fejlesztési támogatás nyújtásának gyakorlata.

A 2006–2008 közötti időszakban a nyugat-afrikai országok számára nyújtott kétoldalú támogatások több mint 5%-át, körülbelül 5 millió eurót a spanyol határvédelmi politika által szabott feltételekhez kötötték, és a támogatási összegeket a Belügyminisztérium kezelte. A kétoldalú fejlesztési támogatások csaknem 80%-át a nyugat-afrikai országokkal folytatott rendvédelmi együttműködésre, többek között a visszafordított bevándorlók számára befogadó állomások létrehozására és fenntartására különítették el.³³

2006 őszétől a spanyol kormányok az illegális migráció elleni fellépés részeként igyekeznek fokozottan érvényt szerezni az EU és az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni térségbeli (ACP) országok közötti cotonoui megállapodás³⁴ migrációról szóló 13. cikkének. Ezek mellett 2006–2008 között észak- és nyugat-afrikai országokkal tizenkét „új generációs”, migrációs témájú együttműködési keretegyezményt kötöttek, melyek az illegális bevándorlás elleni intézkedések mellett többek között az együttműködő országok állami tisztviselőivel a spanyol munkaerő-piaci feltételeknek megfelelő munkaszerződést, vagy a migrációs és a fejlesztési politikák összekötésének lehetőségét is magukba foglalják – összhangban az Európai Unió hasonló erőfeszítéseivel.³⁵

30 2015-ben körülbelül 1,1 millió fő, a teljes bevándorló lakosság egyötöde. Még a kiemelkedő illegális migrációs mutatókkal rendelkező 1998–2007 közti időszakban is 10% alatt maradt az illegálisan érkező afrikaiak aránya.

31 *Plan de Acción para África 2006-2008*. Cucid.ulpgc.es, és *Plan África 2009-2012*. Casafrica.es, 2015.05.01.

32 2008-ban, amikor katonai puccsal távolították el Mauritánia első demokratikusan választott elnökét, Spanyolország – nemzeti érdekeire hivatkozva – az Európai Unió, az ENSZ és az Egyesült Államok részéről fenntartásokkal kezelt új kormánnyal is kiegyezett a biztonsági együttműködés fenntartásáért.

33 Ángel Lombardo, Miguel – María Rodríguez Pinzón, Erika: *La política española de cooperación al desarrollo hacia África. Recomendaciones para afrontar los retos pendientes*. Fundación Alternativas, OPEX Documento de Trabajo N° 68 (2012), 39. o.

34 Partnerségi megállapodás (2000/483/EK). Cotonou, 2000. 06. 23.

35 Ángel Lombardo, Miguel – María Rodríguez Pinzón, Erika: i. m. 37. o.

Migrációs egyezmények a spanyol kormány és egyes afrikai országok közt

	Visszafogadási egyezmény	Megállapodás munkavállalási célú bevándorlásról	Migrációs együttműködési keret-egyezmény	Tengeri közös határőrizeti megállapodás	Kísérővel rendelkező kiskorúak migrációját megakadályozó egyezmény
Marokkó	1992				
Algéria	2002				
Mauritánia	2003	2007			
Zöld-foki Köztársaság			2007	2008	
Gambia			2006		
Bissau-Guinea	2003		2008		
Guineai Köztársaság			2006		
Mali			2007		
Niger			2008		
Nigéria	2001				
Szenegál					2006

Források: Ángel Lombardo, Miguel – María Rodríguez Pinzón, Erika: i. m. 38. o. és a spanyol Munkaügyi Minisztérium online nyilvánosságra hozott adatai – *Ministerio de Empleo y Seguridad Social – Portal de Inmigración, Convenios de Readmisión*

Az Európai Bizottság 2006-ban indította el az Atlanti-óceán területére a *Seahorse* programot a nyugat-afrikai országok és az onnan kiinduló illegális migráció által közvetlenül érintett Spanyolország és Portugália közti rendőri együttműködés előmozdítására. A program alapján alakították ki a *Seahorse Network* kommunikációs hálózatot, majd a *Seahorse* együttműködési központok létrehozásával bővítették a részt vevő afrikai országok körét. Az együttműködés regionális koordinációs központja és tengeri ellenőrzési központja egyaránt Spanyolországban működik. A tengeren közlekedő járművekről valós idejű információkat megosztó hálózat működésének tapasztalatai alapján Spanyolország 2013-ban kezdeményezte a földközi-tengeri *Seahorse* program létrehozását a térségbeli európai és afrikai országok részvételével. Az Afrikából kiinduló illegális migráció elleni fellépésben spanyol szempontból az egyik legjelentősebb sikernek az minősül, hogy sikerült az Európai Uniót és intézményeit bevonni a határvédelmi feladatokba, valamint pénzügyi hozzájárulást biztosítani a spanyol erőfeszítésekhez.³⁶

A határvédelmi intézkedések mellett a kibocsátó és tranzitországokkal kialakított együttműködést a spanyol kormányok hatékony eszköznek tekintik a bevándorlás távoltartásában a spanyol – s így az uniós – határoktól. Az afrikai országokkal folytatott határvédelmi és rendvédelmi együttműködés sikerének kulcsa a személyes bizalmon alapuló kommunikáci-

36 Arteaga, Félix (ed.): *España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel*. Real Instituto Elcano, Informe N° 18 (2014). 84–85 o.

ős csatornák kiépítése volt a spanyol konzulátusokra és nagykövetségekre³⁷ kiküldött, a belügyminisztérium állományába tartozó rendőr- vagy csendőratások és tanácsosok révén.³⁸

A migráció ellenőrzésével kapcsolatos feladatokban is szerepet kap a spanyolországi légi és tengeri közlekedésben 2007-től alkalmazott előzetes utasinformációs adatrendszer (*Advance Passenger Information System*), amely a jegyvásárláshoz használt úti okmányok alapján még az utazás megkezdése előtt továbbítja az illetékes hatóságokhoz az utazók azonosítására alkalmas személyi és állampolgársági adatokat,³⁹ valamint 2010-től az elektronikus és biometrikus azonosítókkal ellátott úti okmányok ellenőrzésére három spanyolországi nemzetközi repülőtéren bevezetett automatizált határellenőrzés (*Automated Border Control*).⁴⁰

2011 őszétől, az úgynevezett „arab tavasz” Afrikát és a Közel-Keletet érintő következményeiből eredően ismét megnövekedett a migrációs nyomás a Földközi-tenger keleti medencéjébe irányuló útvonal végpontjaira, Ceuta és Melilla autonóm városokra. A Marokkóból szárazföldön, illetve tengeren bejutni igyekvő illegális migránsok közt 2013–2014 folyamán több mint tízszeresére emelkedett a Szíriából érkezők száma (273-ról 3305-re), akikkel a spanyol hatósági statisztikák (potenciális) menekült státuszúakként, nem pedig illegálisan érkezőkként számolnak. A megkísérelt és a sikeres illegális belépések növekedésének ellensúlyozására a spanyol kormány 2014-ben elrendelte az észak-afrikai autonóm városok határvédelmi kerítéseinek megerősítését. A Kanári-szigeteken ugyanebben az időszakban nem érzékelhető a migráció növekedése. 2014-ben a Spanyolországba érkezett illegális bevándorlók összlétszáma 12 500 fő volt.⁴¹

A 2013-ban életbe lépett spanyol Nemzeti Biztonsági Stratégia az afrikai és ázsiai országok instabilitásából eredő bevándorlást az úgynevezett egyéb kockázatok és fenyegetések közé sorolja. Az illegális migrációra vonatkozóan az előrejelzést, az ellenőrzést és a megfelelő keretek közt tartást jelöli meg elsődleges célkitűzésként. Ezek eszközeinek tekinti az uniós határőrizeti és határvédelmi intézkedéseket, az együttműködést a kibocsátó országokkal, az embercsempészet és a szervezett bűnözés elleni fellépést, a diszkrimináció elleni küzdelmet, a bevándorlók integrációjának elősegítését, valamint az állami hatóságok és a nem kormányzati szervezetek közti együttműködést. Annak ellenére, hogy a bevándorlást kockázatként és fenyegetésként azonosítja, a stratégia a katonai jellegű válaszlendát nem jelöli meg elsődleges opcióként.⁴²

37 Algériába, Mauritániába, Maliba, Nigériába, Gambiába, Líbiába, Szenegálba, Bissau-Guineába, Guineába, Ghánába, Kamerunba, Marokkóba, Egyiptomba, Nigerbe és Tunéziába helyeztek ki belügyi attasét. Mauritániában és Szenegálban állandó csendőrségi kontingenst tartanak bevetésben. A marokkói és a spanyol csendőrség közös parti őrszolgálatokkal akadályozza meg az illegális migránsok kilépését az észak-afrikai országokból. Az algériai parti őrséggel hamarosan információcseréről szóló megállapodást írnak alá a spanyol hatóságok.

38 Arteaga, Félix: i. m. 83–84. o.

39 *Medidas Prácticas para la Reducción de la Inmigración Irregular* (Gyakorlati intézkedések az illegális migráció visszaszorítása érdekében) 2011. december. 28. o.

40 A spanyol rendőrség online sajtóközleményei – *Policía Nacional – El sistema ABC System*) és (*El Aeropuerto de Málaga comienza a utilizar el sistema biométrico de Indra*).

41 2013-ban 4200, míg 2014-ben 7500 fő volt a két enklávába bejutott illegális migránsok száma, azaz egy év alatt 77%-kal emelkedett. Ennél jelentősebben, 350%-kal nőtt 2014-ben a megelőző évhez képest a belépési kísérletek száma (körülbelül 19 000). 2015 októberéig az előző év októberéhez képest 39%-kal csökkent a két autonóm városba bejutók száma, míg Spanyolország teljes területén az illegálisan érkezők száma 18%-kal nőtt. Az adatok forrása: A spanyol belügyminisztérium honlapján közzétett időszakos jelentés a 2014. évi illegális migrációra vonatkozóan – *Balance 2014. Lucha contra la inmigración irregular*, 2015. május. 9–10. o., és *Los intentos de entrada irregular en Ceuta y Melilla bajan un 39%*. *El Diario de Sevilla*, 2015. 10. 10.

42 Jiménez Olmos, Javier: *Los flujos migratorios en la Strategia de Seguridad Nacional de 2013*. Paz y Seguridad Internacional, 2014. 03. 23.

Spanyolország pénzügyi támogatást nyújt a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) programja keretében a szubszaharai (kiemelten kameruni, szenegáli) és latin-amerikai bevándorlók önkéntes hazatéréséhez. A programban résztvevők ingyenes repülőjegyet, szükség esetén úti okmányokat kapnak a visszatéréshez a származási országukba, valamint fejenként 450 euró hazatérési támogatást, igény esetén pedig 1000–3000 euró közti összeget és 20 órás ingyenes képzést kisvállalkozás beindítására hazájukban.⁴³ A spanyol költségvetés az Európai Unió 2014–2020 közötti időszakra létrehozott Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap forrásainak felhasználásával 2015-re 2 millió eurós önkéntes visszatérési programot finanszíroz.⁴⁴

A Marokkó és a két spanyol autonóm város határát illegálisan átlépők visszafordításának fennálló – és széles körben bírált – gyakorlatát törvényesíti a külföldiekről szóló törvény 2015. évi módosítása (az állampolgárok biztonságáról szóló törvény⁴⁵ részeként); ennek alapján az idegenrendészeti eljárás megtagadható azoktól a személyektől, akik a határvédelmet biztosító kerítéssorokon kelnek át.⁴⁶ Az enklávék határán a menedékjog iránti kérelmüket a 2015-ben megnyitott nemzetközi védelmi hivatalokban anélkül nyújtják be az érintettek, hogy Spanyolország európai területére lépnének.⁴⁷ A menedékkérelmet benyújtókat az elbírálás időszakára átmeneti befogadóközpontokban helyezik el.⁴⁸

A határőrizet erősítésével egyidejűleg továbbra is spanyol prioritás marad az együttműködés az illegális migránsokat kibocsátó afrikai országok fegyveres erőivel, rendvédelmi hatóságaival, melynek egyik célja, hogy az érintett országok illetékes szerveit képessé tegyék az embercsempészet elleni hatékony fellépésre. 2008-tól 2015-ig azonban a nyugat-afrikai országokbeli rendvédelmi együttműködéshez és visszatérítési politikához rendelt fejlesztési segélyek költségvetése hozzávetőleg 70%-kal csökkent. A 2013–2016 közötti időszakra szóló Afrika Tervből pedig a migrációval kapcsolatba hozható összes külpolitikai eszköz hiányzik.⁴⁹

Egyes afrikai országok és a mediterrán térség stabilitásának biztosítására Spanyolország részt vesz az Európai Unió mali és szomáliai fegyveres erőket kiképző műveletében (EUTM Mali, EUTM Somalia) és közép-afrikai köztársasági katonai tanácsadó műveletében (EUMAM RCA); az Afrika szarván és az Indiai-óceán nyugati parkvidékén elhelyezkedő országokat segítő Nestor tengeri képességbővítő missziójában (EUCAP Nestor); az Indiai-óceánon a kalózkodás visszaszorítását célzó Atalanta haditengerészeti műveletben (EU ATALANTA).⁵⁰

43 Az IOM spanyolországi szervezetének honlapja az önkéntes visszatérési programokról – *Programa de retorno voluntario productivo a África y Latinoamérica*.

44 A spanyol Munkaügyi Minisztérium közleménye a 2015. évi önkéntes visszatérési programok támogatásáról – *Subvenciones para programas de retorno voluntario*.

45 4/2015. *Ley Organica de Seguridad Ciudadana*. Madrid, 2015.

46 4/2015. *Ley Organica de Seguridad Ciudadana*. Madrid, 2015. Tizedik, kiegészítő intézkedés a 4/2000 sz. organikus törvényhez Ceuta és Melilla vonatkozásában – *Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla*.

47 A spanyol belügyminisztérium online sajtóközleménye az ideiglenes befogadóállomásokról – *El Ministerio del Interior creará oficinas de asilo y protección internacional en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla*, 2014. 11. 05.

48 A spanyol Munkaügyi Minisztérium online útmutatója az átmeneti befogadóközpontokról – *Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes*.

49 Arteaga, Félix: 22. o.

50 EUTM Mali: 122 fő, EUTM Somalia: 13 fő, EUMAM RCA: 114 fő, EUCAP Nestor: 3 tengerügyi szakértelemmel rendelkező személy, EU ATALANTA: 128 fő. A spanyol haditengerészet 1 hadihajóval és 65 fővel részt vesz emellett a NATO *Active Endeavour* terrorellenes műveletében a Földközi-tengeren. Az adatok forrása: a spanyol Védelmi Minisztérium adatai a katonai missziókról – *Misiones internacionales activas*.

A kétoldalú együttműködések keretében 2015-ben a Zöldfoki-szigetekre egy 21 fős haditengerészeti harci egységet küldött kiképzési feladatokra. A Guineai-öböl országainak biztonságához egy járórhajó térségbeli állomásoztatásával járul hozzá. A Frontex tevékenységének támogatása során a spanyol hatóságok folyamatosan részt vesznek az uniós határőrizeti szervezet illegális migráció visszaszorítását célzó közös tengeri műveleteiben az Atlanti-óceánon és a Földközi-tengeren (például Indalo, Hera, Hermes, Poseidon). A Földközi-tenger medencéjének központi területét érintő illegális migráció megfékezésére a Frontex által koordinált Triton-műveletben spanyol részről a csendőrség egy hajóval és egy felderítő-repülőgéppel van jelen.⁵¹

Spanyolország a 2015 során az uniós, illetve a schengeni határokon kialakult migrációs helyzet kezelésére közös, illetve globális pénzügyi és cselekvési együttműködést támogat. A Földközi-tengeren Afrikából az uniós tagországaira irányuló migrációs nyomás kapcsán spanyol részről osztják azt a véleményt, hogy minden lehetséges eszközzel biztosítani kell az észak-afrikai országok stabilitásának fennmaradását (Marokkó, Algéria), illetve visszaállítását (Líbia, Egyiptom).⁵² Elengedhetetlennek tartják a migránsokat kibocsátó és tranzitországokban az életszínvonal emelésére irányuló kétoldalú és uniós fejlesztési programokat,⁵³ valamint az érintett országok fegyveres területeinek, rendvédelmi és határőrizeti szerveinek képessé tételét az illegális migráció elleni fellépésre.⁵⁴ A jelenlegi spanyol kormányzat is fenntartja azt a korábban kialakított álláspontot, hogy az Európai Unió gazdasági növekedésének ütemét, a munkaerő-piaci igényeket, a demográfiai előrejelzéseket és az unión kívülre irányuló fejlesztési együttműködések irányát is figyelembe véve újra kell gondolni a törvényes bevándorlásra vonatkozó európai politikákat.⁵⁵

Az uniós országokban menedékkérelmet beadók tagországok közti elosztását célzó kötelező kvótarendszert Spanyolország elfogadta, de elengedhetetlennek ítéli a különbégtételt a gazdasági bevándorlók és a politikai menekültek között, valamint a biztonságos származási országok körének meghatározását.⁵⁶ A menekültekre az EU-ban 2015 során két részletben megállapított, két évre érvényes szükséghelyzeti áthelyezési kvóta (Spanyolországra vonatkozóan összesen 16 231 fő, főként Szíriából, Irakból és Eritreából származók) mellett a hatóságok még körülbelül ugyanennyi, többségében szíriai menedékkérő érkezésével számolnak 2015-re.⁵⁷ A menekültek országon belüli befogadási rendszerének kialakítására 2015 szeptemberében tárcaközi bizottságot hoztak létre, mivel a bevándorlási politika rövid és középtávú kihívásainak megoldását hangsúlyozottan állami szinten szándékoznak tartani, megakadályozandó, hogy a tartományok és autonóm közösségek kormányai saját elképzeléseik és politikai céljaik szerint kezeljék ezeket.⁵⁸

51 Hernández, Víctor: Adiestramiento para la estabilidad. *Revista Española de Defensa*, No 317. 2015. május, 12. o.

52 Ruíz, Rosa: Muerte en el mar, el gran reto de Europa. *Revista Española de Defensa*, No 317. 2015. május, 46. o.

53 „La crisis de los refugiados agrieta a la Unión.” *El País*, 2015.szeptember 11.

54 Villarejo, Esteban: España refuerza su presencia militar en África contra la inmigración ilegal. *ABC*, 2015. 05. 04.

55 La Construcción de una Política Europea de Inmigración. In *Un Proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea*. Fundació CIDOB és Circulo de Economía. 2009. október, 53–50. o.

56 Fernández Díaz pide „diferenciar” a los refugiados de los inmigrantes que saltan la valla. *El Diario*, 2015. 09. 9.

57 Labayle, Henri: *Strange fruit: the European asylum policy*. 2015. 09. 13.

58 Casquero, Javier – González, Miguel: La presión ciudadana obliga a los Estados a ceder con los refugiados. *El País*, 2015. 19. 04.