

## Prístup EÚ k migrácii v Stredozemí<sup>1</sup>

V tejto štúdii, ktorú na žiadosť výboru LIBE zadala tematická sekcia Európskeho parlamentu pre práva občanov a ústavné veci, sa skúma prístup EÚ k migrácii v Stredozemí, ktorý zahŕňa vývoj od utečeneckej krízy po pandémiu COVID-19, pričom sa posudzuje vplyv týchto udalostí na navrhovanie, vykonávanie a reformu politiky EÚ v oblasti azylu, migrácie a kontroly vonkajších hraníc. Súčasťou štúdie je preskúmanie súčasného stavu príslušných právnych predpisov EÚ a ich vykonávania, posúdenie situácie v Stredozemí a dôkladné preskúmanie vonkajšieho rozmeru so zameraním na spoluprácu s tretími krajinami (Turecko, Líbya a Niger), čo zahŕňa aspekty ľudských práv a utečeneckého práva a analýzu dôsledkov prideľovania finančných prostriedkov v rámci trustového fondu pre Afriku a nástroja pre utečencov v Turecku. Hlavným cieľom je otestovať správne uplatňovanie práva EÚ a medzinárodného práva so zreteľom na čoraz častejšie obvinenia z porušovania ľudských práv, neoprávnenej kriminalizácie a spolupáchateľstva EÚ pri masových krutostiach namierených proti migrantom na mori, ktorí uviazli v Líbyi alebo sú zablokovaní v Nigeri a Turecku. Úloha agentúr EÚ (Frontex a EASO) sa takisto posudzuje spolu s dvojstrannými alebo viacstrannými iniciatívami, ktoré prijali členské štátu a ktoré zahŕňajú zásadu solidarity ako horizontálny predmet záujmu.

V kapitole 2 sa analyzuje súčasný stav právnych predpisov EÚ v oblasti migrácie, azylu a návratu, pričom sa pozornosť venuje nedostatkom vo vykonávaní a doteraz získaným ponaučeniam. Dospelo sa v nej k záveru, že skutočne spoločné normy ešte treba stanoviť, najmä v oblasti azylu, kde pretrvávajú rozdiely, pokiaľ ide o spracúvanie žiadostí a materiálne podmienky prijímania v jednotlivých členských štátoch, zatiaľ čo legálne spôsoby vstupu pre žiadateľov o azyl ešte nie sú harmonizované. Rámec EÚ pre legálnu migráciu je takisto aj naďalej neúplný, keďže mnohé kategórie pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, nepatria do rozsahu pôsobnosti *acquis* EÚ. Nový pakt o migrácii a azyle zaraďuje do agendy niekoľko kontroverzných návrhov. V oblasti legálnej migrácie budú vnútrosťátné systémy naďalej fungovať súbežne so systémami EÚ, čím sa oslabuje jednotnosť a právna istota, a mobilita štátnych príslušníkov tretej krajiny v rámci EÚ zostáva do značnej miery nezaistená. Pokiaľ ide o azyllovú politiku, zachovávajú sa základné zásady dublinského systému, zatiaľ čo v prípade plánovaného konania na hraniciach hrozí nadmerné zaťaženie členských štátov na vonkajších hraniciach EÚ a bránenie v prístupe k ochrane.

Kapitola 3 poskytuje celkový obraz o vonkajších hraniciach EÚ a hodnotí trendy týkajúce sa prekračovania hraníc a žiadostí o azyl prostredníctvom štatistických a kvalitatívnych údajov. Posudzuje sa v nej vyvíjajúca sa úloha agentúr EÚ, pokiaľ ide o spoločné postupy vykonávania, koordináciu spolupráce členských štátov a vznik nových monitorovacích funkcií s ohľadom na vplyv zásady solidarity a účinok pandémie COVID-19 na reakcie EÚ a členských štátov. Dospelo sa v nej k záveru, že napriek tomu, že počet žiadostí o azyl a príchodov od roku 2015 výrazne klesá, reakcie na krízu a diskusie o kríze pretrvávajú. Solidarita je aj naďalej založená na núdzových situáciách a nie je štrukturálne zakotvená v spoločných politikách EÚ, zatiaľ čo sa zdá, že prístup Komisie rámci v nového paktu nebude môcť vyriešiť súčasné napätia. Rozširujúce sa právomoci agentúry Frontex a EASO viedli k významným zmenám v spôsoboch vykonávania opatrení v oblasti azylu a kontroly vonkajších hraníc,

<sup>1</sup> Úplné znenie štúdie v anglickom jazyku: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621934/IPOL\\_STU\(2020\)621934\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621934/IPOL_STU(2020)621934_EN.pdf)



čo vyvoláva otázky týkajúce sa nezávislosti, výkonných právomocí, zodpovednosti a dodržiavania základných práv, ktoré sa primerane neriešia a ktoré sa v dôsledku pandémie COVID-19 ešte zvýraznili.

V kapitole 4 sa skúmajú pátracie a záchranné kapacity v Stredozemí vrátane spoločných operácií *Poseidon* a *Themis* a misií EUNAVFORMED *Sophia* a *IRINI*. Vymedzujú sa v nej povinnosti pátrania a záchrany podľa medzinárodného práva a rovnocenných ustanovení práva EÚ a posudzuje sa rozsah, v akom možno pátranie a záchrana charakterizovať ako stimulačný faktor neregulárnej migrácie, pričom sa dospelo k záveru, že neexistuje dôkaz o takomto účinku. Berú sa do úvahy povinnosti poskytovať pomoc a zabezpečovať vylodenie na „bezpečnom mieste“, pričom sa stanovuje, že v tejto súvislosti sa musia zvážiť záväzky v oblasti ľudských práv. Skúmajú sa aj obvinenia z porušovania ľudských práv, pričom sa pozornosť venuje osobitnému príspevku aktérov EÚ a určuje sa nezlučiteľnosť ich opatrení s príslušnými normami. Napokon sa hodnotí uskutočniteľnosť možností mechanizmu vylodenia, ktorý splňa požiadavky práva EÚ a medzinárodného práva, pričom sa vykonáva podrobná analýza návrhov v rámci nového paktu a odhaľujú nedostatky plánu Komisie, pri ktorom hrozí štrukturalizácia súčasných nesprávnych postupov namiesto zavedenia reakcie v oblasti pátrania a záchrany, ktorá by bola integrovaná na úrovni EÚ.

V kapitole 5 sa vyšetruje kriminalizácia humanitárnej pomoci neregulárnym migrantom, najmä migrantom, ktorí sa dopravili na lodiach. V kapitole sa aktualizujú predchádzajúce štúdie o tejto otázke, pričom sa hodnotí vývoj a zvažuje spoločenský vplyv kriminalizácie na záchranárov, na zachraňané osoby a na širokú verejnosť. Prijíma sa tu široké chápanie situácie vrátane prípadov trestných postihov, ako aj iných reštriktívnych opatrení, ktoré obmedzujú schopnosť organizácií občianskej spoločnosti vykonávať záchrannu. Kapitola ukazuje, že toto je aj nadálej dôležitou politickou otázkou, s ktorou Komisia nie je schopná či ochotná skoncovať. Odhaľujú sa tu nedostatky usmernení Komisie k smernici o napomáhaní spolu s ťažkoťami, s ktorými sa stretávajú mimovládne organizácie pôsobiace v oblasti pátrania a záchrany pri svojich každodenných činnostiach, čo poukazuje na potrebu legislatívnej reformy a účinného mechanizmu monitorovania a nápravy, ktorý by chránil organizácie občianskej spoločnosti ako obrancov ľudských práv.

Kapitola 6 sa zaoberá vonkajším rozmerom politiky v oblasti migrácie a hraníc, a konkrétnie spoluprácou s tretími krajinami, ktorá zohráva v novom pakte klúčovú úlohu. Posudzuje sa v nej zastrešujúci rámec, mapujú priority a hlavné stratégie EÚ, ako aj ich dôsledky. Dôraz sa kladie na vplyv existujúcich a rozvíjajúcich sa foriem spolupráce vrátane finančnej podpory na ľudské práva. V kapitole sa dospelo k záveru, že neformálne, právne nezáväzné nástroje narúšajú vymáhatelnosť právnych záväzkov, znižujú demokratickú zodpovednosť a vo všeobecnosti oslabujú právny štát, najmä právo na účinnú súdnu ochranu a dobrú správu vecí verejných, ako aj zásadu inštitucionálnej rovnováhy, čo oslabuje právomoci Európskeho parlamentu a jeho rozpočtovú autoritu. Analýza sa zakladá na troch prípadových štúdiách: vyhlásenie EÚ a Turecka; spolupráca s Libyou; a spolupráca EÚ s Nigerom, ktorá odhaľuje prevládajúci dôraz na boj proti neregulárnej migrácii. V tejto súvislosti sa nevenuje dostatočná pozornosť ľudským právam (článok 205 ZFEÚ a článok 51 Charty základných práv) a cieľom rozvojovej politiky (článok 208 ZFEÚ) a humanitárnej pomoci (článok 214 ZFEÚ), čo ohrozenie súdržnosť zahraničnej politiky a vedie k nedôvere zo strany vonkajších partnerov a v konečnom dôsledku znižuje schopnosť EÚ riešiť základné príčiny neregulárnej migrácie.

V kapitole 7 sú zhrnuté zistenia a uvádzajú sa 45 odporúčaní, pokiaľ ide o: (1) súčasný stav; (2) prebiehajúce rokovania; (3) budúce iniciatívy; (4) súdne spory; a (5) kontrolu rozpočtu. Všeobecným odporúčaním je, aby bol Európsky parlament obozretný, pokiaľ ide o to, ako sa uplatňujú, vykonávajú a reformujú právne predpisy a politiky EÚ v oblasti azylu, migrácie a hraníc, aby sa zabezpečilo dodržiavanie povinností vyplývajúcich z primárneho práva (najmä základných práv), aby sa rešpektovala inštitucionálna rovnováha a rozdelenie právomocí, aby sa zaviedli postačujúce mechanizmy monitorovania a zodpovednosti (vyhľadzujúc osobitnú úlohu Parlamentu) a aby sa zaistilo, že ani COVID-19, ani spolupráca s tretími krajinami nebude slúžiť na elimináciu základnej ochrany. V tejto súvislosti je potrebné zrevidovať návrhy nového paktu, aby sa dosiahol úplný súlad so základnými právami a so zásadou solidarity; malo by sa zaviesť nezávislé monitorovanie

pátracích a záchranných činností/obštrukčných činností v Stredozemnom mori, ako aj ich kriminalizácia; je potrebné zaviesť trvalé a dostatočné kapacity EÚ/členských štátov v oblasti pátrania a záchrany, ktoré by dopĺňali úsilie v oblasti súkromnej dopravy a úsilie pod vedením mimovládnych organizácií; humanitárna pomoc si vyžaduje úplnú a jednoznačnú dekriminalizáciu; všetky vonkajšie opatrenia EÚ, ktoré majú vplyv na migráciu, vrátane financovania, by sa mali priať na základe „komplexného systému dodržiavania predpisov“, ktorý sa vzťahuje na celý cyklus formulovania, vykonávania a revízie a ktorý zahŕňa posúdenie rizika, monitorovanie, podávanie správ, hodnotenie a doložky o pozastavení týkajúce sa ľudských práv, pričom sa vylúči podmienenosť založená na riadení migrácie; Parlament by mal v plnej miere využívať svoje rozpočtové právomoci a právomoci v oblasti súdnych sporov s cieľom zabezpečiť súlad s príslušnými normami.

**Vyhľásenie o odmietnutí zodpovednosti a autorské práva** Za stanoviská vyjadrené v tomto dokumente nesie výlučnú zodpovednosť ich autor a nemusia vždy predstavovať oficiálne stanovisko Európskeho parlamentu. Reprodukcia a preklad na nekomerčné účely sú povolené, ak sa uvedie zdroj a Európsky parlament je o tom vopred informovaný a dostane kopiu. © Európska únia., jún 2021  
Titulný obrázok použitý na základe licencie od spoločnosti Adobe Stock.com

**Externí autori:** Violeta MORENO-LAX, Jennifer ALLSOPP, Evangelia (Lilian) TSOURDI ; Philippe DE BRUYCKER, Andreina DE LEO

**Zodpovedný výskumný riadiaci pracovník:** Marion SCHMID-DRÜNER  
Kontakt: [poldp-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldp-citizens@europarl.europa.eu)

**Redakčný asistent:** Monika Laura LAZARUK

Tento dokument je dostupný na internete na adrese: [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)

PE 694.413

Tlač ISBN 978-92-846-8284-3| doi: 10.2861/058524| QA-09-21-240-SK-C  
PDF ISBN 978-92-846-8282-9| doi: 10.2861/874985| QA-09-21-240-SK-N