

### A földközi-tengeri térségbeli migrációval kapcsolatos uniós megközelítés

Ez a tanulmány, amelyet az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya rendelt meg a LIBE bizottság kérésére, a földközi-tengeri migrációra vonatkozó uniós megközelítést vizsgálja, kitérve a menekültválságtól a Covid19-világjárványig terjedő különböző fejleményekre, értékelve ezek hatását az uniós menekültügyi, migrációs és külső határellenőrzési politika alakítására, végrehajtására és reformjára. A tanulmány tartalmazza a vonatkozó uniós jogszabályok jelenlegi helyzetének és végrehajtásának áttekintését, a földközi-tengeri térségben kialakult helyzet értékelését, valamint a külső dimenzió alapos vizsgálatát, amely a harmadik országokkal (Törökországgal, Líbiával és Nigerrel) való együttműködésre összpontosít, és magában foglal emberi jogi és menekültügyi megfontolásokat is, valamint az Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért és a törökországi menekülteket támogató eszköz keretében elkülönített források hatásainak elemzését. A fő cél az uniós és a nemzetközi jog helyes alkalmazásának vizsgálata, tekintettel az emberi jogok megsértésére, az indokolatlan bűncselekménnyé nyilvánításra és az EU-nak a Líbiában rekedt, illetve a Nigerben vagy Törökországban feltartóztatott, tengeri úton utazó migránsok elleni, atrocitással járó bűncselekményekben való bűnrészességére vonatkozó, egyre nagyobb számú állításra. Az uniós ügynökségek (a Frontex és az EASO) szerepét a tagállamok által elfogadott két- vagy többoldalú kezdeményezésekkel együtt értékeli, horizontális szempontként a szolidaritás elvét is beépítve.

A 2. fejezet a migrációra, a menekültügyre és a visszatérésre vonatkozó uniós jogszabályok jelenlegi állását elemzi, figyelmet fordítva a végrehajtás hiányosságaira és az eddig levont tanulságokra. Arra a következtetésre jut, hogy még nem alakultak ki valóban közös normák, különösen a menekültügy területén, ahol a tagállamok között továbbra is eltérések mutatkoznak a kérelmek feldolgozása és a befogadás anyagi körülményei tekintetében, ugyanakkor a menedékjog jogszerű belépési csatornáit sem harmonizálták. A legális migrációra vonatkozó uniós keret továbbra is hiányos, mivel a harmadik országbeli állampolgárok számos kategóriája kívül esik az uniós vívmányok hatályán. Az új migrációs és menekültügyi paktum több vitatott javaslatot is napirendre tűz. A legális migráció területén a nemzeti rendszerek továbbra is párhuzamosan működnek majd az uniós rendszerekkel, aláásva az egységességet és a jogbiztonságot, és a harmadik országbeli állampolgárok uniós szintű mobilitása továbbra is kimarad. Ami a menekültügyi politikát illeti, a dublini rendszer alapvető feltételei fennmaradnak, míg a határon folytatott tervezett eljárás azzal a kockázattal jár, hogy túlterheli az EU külső határain elhelyezkedő tagállamokat és akadályozza a védelemhez való hozzáférést.

A 3. fejezet átfogó képet nyújt az EU külső hatáiról, statisztikai és minőségi adatok segítségével értékeli a határátlépések és a menedékjog iránti kérelmek alakulását. Értékeli az uniós ügynökségek változó szerepét a közös végrehajtási gyakorlatok, a tagállamok közötti együttműködés összehangolása és az új nyomkövetési funkciók megjelenése tekintetében, figyelembe véve a szolidaritás elvének hatását és a Covid19 hatását az uniós és a tagállami válaszlépésekre. Arra a következtetésre jut, hogy annak ellenére, hogy 2015 óta jelentősen csökkent a menedékjog iránti kérelmek és az érkezések száma, a válságra adott válaszok és a válsággal kapcsolatos diskurzus továbbra is folytatódik. A szolidaritást továbbra is a szükséghelyzet vezérli, és strukturálisan nem épült be az EU közös politikáiba, míg az új paktumban szereplő bizottsági megközelítés nem tűnik alkalmasnak a jelenlegi feszültségek feloldására. A Frontex és az EASO hatásköreinek bővülése jelentős változásokhoz vezetett a menekültügyi és külső határellenőrzési intézkedések végrehajtási módjaiban, és olyan



kérdéseket vetett fel a függetlenség, a végrehajtási hatáskörök, az elszámoltathatóság és az alapvető jogok tiszteletben tartása tekintetében, amelyeket nem kezeltek megfelelően, és amelyeket a Covid19 tovább súlyosbított.

A 4. fejezet a földközi-tengeri felkutatási és mentési (SAR) képességeket vizsgálja, beleértve a *Poszeidón* és *Thémisz* közös műveleteket, valamint az EUNAVFOR MED *Sophia* és *IRINI* misszióit. A nemzetközi jog és az uniós jog egyenértékű rendelkezései alapján határozza meg a kutatás-mentési kötelezettségeket, és értékeli, hogy a kutatás-mentés milyen mértékben minősíthető az irreguláris migráció ösztönző tényezőjének, és arra a következtetésre jut, hogy nincs bizonyíték ilyen hatásra. Figyelembe veszi a segítségnyújtással és a „biztonságos helyen” történő partra szállítás biztosításával kapcsolatos kötelezettségeket, és megállapítja, hogy ebben az összefüggésben figyelembe kell venni az emberi jogi kötelezettségeket. Az emberi jogi jogsértésekre vonatkozó állításokat is megvizsgálja, figyelmet fordítva az uniós szereplők konkrét hozzájárulására, és megállapítja, hogy fellépéseik összeegyeztethetetlenek a vonatkozó normákkal. Végezetül értékeli az uniós és a nemzetközi jog követelményeinek megfelelő partraszállási mechanizmus lehetőségeinek megvalósíthatóságát, részletesen elemzi az új paktum szerinti javaslatokat, és feltárja a Bizottság tervének hiányosságait, amelyek a jelenlegi szabálytalanságok strukturálissá válásának kockázatával járnak, ahelyett, hogy uniós szinten integrált kutatás-mentési reagálást vonnának maguk után.

Az 5. fejezet az irreguláris migránsoknak, különösen a „hajós migránsoknak” nyújtott humanitárius segítségnyújtás bűncselekménnyé nyilvánítását vizsgálja. A fejezet aktualizálja a témával kapcsolatos korábbi tanulmányokat, számba veszi a fejleményeket, és megvizsgálja a bűncselekménnyé nyilvánításnak a mentőkre, a mentettekre és a szélesebb nyilvánosságra gyakorolt társadalmi hatását. Széles körű értelmezést fogad el, beleértve a büntetőjogi szankciók eseteit, valamint egyéb korlátozó intézkedéseket, amelyek korlátozzák a civil társadalmi szervezetek mentési képességeit. A fejezet szerint ez továbbra is fontos politikai probléma, amelyet a Bizottság képtelen vagy nem hajlandó megszüntetni. A Bizottság segítségnyújtási irányelvről szóló iránymutatásának hiányosságai a kutatás-mentést végző nem kormányzati szervezetek által a mindennapi tevékenységeik során tapasztalt nehézségek mellett feltárják a jogalkotási reform, valamint a civil társadalmi szervezeteket mint emberijog-védőket védő hatékony nyomon követési és jogorvoslati mechanizmus szükségességét.

A 6. fejezet a migrációs és határpolitika külső dimenziójával, és különösen a harmadik országokkal folytatott együttműködéssel foglalkozik, amely kulcsfontosságú szerepet játszik az új paktumban. Értékeli az átfogó keretet, feltérképezve az EU prioritásait és fő stratégiáit, valamint azok következményeit. A hangsúly a meglévő és a kialakulóban lévő együttműködési formák – többek között a pénzügyi támogatás – emberi jogi hatásán van. A fejezet arra a következtetésre jut, hogy az informális, puha jogi eszközök aláássák a jogi kötelezettségek végrehajthatóságát, gyengítik a demokratikus elszámoltathatóságot, és általában aláássák a jogállamiságot, különösen a hatékony bírói jogvédelemhez és a megfelelő ügyintézéshez való jogot, valamint az intézményi egyensúly elvét, aláásva ezzel az Európai Parlament és költségvetési hatósága hatásköreit. Az elemzés három esettanulmányon alapul: az EU–Törökország nyilatkozaton; a Líbiával való együttműködésen; valamint az EU Nigerrel való együttműködésén, amely túlnyomó részben az irreguláris migráció elleni küzdelemre összpontosít. Emiatt nem fordítanak fordít kellő figyelmet az emberi jogokra (az EUMSZ 205. cikke és az Alapjogi Charta 51. cikke), valamint a fejlesztési politika (az EUMSZ 208. cikke) és a humanitárius segítségnyújtás (az EUMSZ 214. cikke) célkitűzéseire, ami veszélyezteti a külpolitikai koherenciát és a külső partnerek bizalmatlanságát idézi elő, végső soron pedig csökkenti az EU azon képességét, hogy kezelje az irreguláris migráció kiváltó okait.

A 7. fejezet összefoglalja a megállapításokat és 45 ajánlást fogalmaz meg az alábbiakkal kapcsolatban: (1) a jelenlegi helyzet; (2) a folyamatban lévő tárgyalások; (3) jövőbeli kezdeményezések; (4) peres ügyek és (5) költségvetési ellenőrzés. Az általános ajánlás szerint az Európai Parlamentnek ügyelnie kell arra, hogy miként alkalmazzák, hajtják végre és reformálják meg az uniós menekültügyi, migrációs és határjogot és politikát, hogy

biztosítsa az elsődleges jogi kötelezettségek (különösen az alapvető jogok) betartását, az intézményi egyensúly és a hatáskörök megosztásának tiszteletben tartását, a megfelelő nyomon követési és elszámoltathatósági mechanizmusok bevezetését (a Parlament különleges szerepének fenntartása mellett), valamint azt, hogy sem a Covid19, sem a harmadik országokkal folytatott együttműködés ne szolgálja az alapvető védelem megszüntetését. Ennek fényében az új paktumra vonatkozó javaslatokat felül kell vizsgálni a következők érdekében: az alapvető jogokkal és a szolidaritás elvével való teljes összhang; a földközi-tengeri térségben folytatott kutatás-mentési/akadályozó tevékenységek, valamint azok bűncselekménnyé nyilvánításának független nyomon követése; állandó és elegendő uniós/tagállami kutatási és mentési kapacitást mozgósítása a magánhajózás és a nem kormányzati szervezetek által irányított erőfeszítések kiegészítése érdekében; a humanitárius segítségnyújtás teljes mértékű és egyértelmű dekriminalizálása; a migrációra hatást gyakorló valamennyi uniós külső fellépés – beleértve a finanszírozást is – egy „átfogó megfelelési rendszernek” megfelelő elfogadása, amely rendszer kiterjed a teljes megfogalmazás-végrehajtás-felülvizsgálat ciklusára, és amely magában foglalja a kockázatértékelést, a nyomon követést, a jelentéstételt, az értékelést és emberi jogi felfüggesztési záradékokat, és kizárja a migrációkezelésre vonatkozó feltételrendszert; továbbá a Parlamentnek teljes mértékben ki kell használnia költségvetési és jogi eljárások indítására vonatkozó hatáskörét a vonatkozó normáknak való megfelelés biztosítása érdekében.

**Felelősségkizáró nyilatkozat és szerzői jog** A jelen dokumentumban megfogalmazott véleményért a szerzők tartoznak kizárólagos felelősséggel, és az nem feltétlenül tükrözi az Európai Parlament hivatalos álláspontját. A dokumentum nem üzleti célú sokszorosítása és fordítása a forrás megadása és az Európai Parlament előzetes értesítése mellett megengedett, és a sokszorosított vagy lefordított dokumentum egy példányát a Parlament számára meg kell küldeni. © Európai Unió . 2021. június  
Az Adobe Stock.com licence alapján használt borítókép

Külső szerzők: Violeta MORENO-LAX, Jennifer ALLSOPP, Evangelia (Lilian) TSOURDI ; Philippe DE BRUYCKER, Andreina DE LEO

Felelős kutatási tisztviselő: Marion SCHMID-DRÜNER

Szerkesztőasszisztens: Monika Laura LAZARUK:

Elérhetőség: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

A dokumentum a következő címen érhető el: [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)

PE 651.849

Nyomtatott változat  
PDF

ISBN 978-92-846-8283-6 | doi: 10.2861/043 | QA-09-21-240-HU-C  
ISBN 978-92-846-8295-9 | doi: 10.2861/604677 | QA-09-21-240-HU-N