

**A TÖRVÉNY EREJÉVEL –
MIT TARTALMAZ AZ NGO-K
OLASZORSZÁGI MAGATARTÁSI
KÓDEXE?**

Migrációkutató Intézet

Gyorselemzések

Vargha Márk

2023/7

2022.03.02.

Gyorselemzések 2023/7

A TÖRVÉNY EREJÉVEL – MIT TARTALMAZ AZ NGO-K
OLASZORSZÁGI MAGATARTÁSI KÓDEXE?

2023. február 23-án az olasz parlament felsőháza, a Szenátus is elfogadta azt a törvényt, mely megerősíti az év első törvényerejű rendeletét. Nem lebecsülendő annak szimbolikája, hogy a kormány által a ciklus első teljes évében hozott jogi norma a földközi-tengeri mentőhajókat üzemeltető civil szervezetekre vonatkozó, már 2020-ban elfogadott magatartási szabályok szigorítását tartalmazta. Az Alkotmány szerint az ilyen rendeleteket az elfogadásuktól számított 60 napon belül kell törvénnyé alakítani, így formális kifogás nem merült fel az új szabály ellen, ugyanakkor tartalmi több is: bírálói szerint az alkotmányba és a nemzetközi jog egyes szabályaiba is ütközik. Annak ellenére, hogy Olaszországba a menedékkérők csupán körülbelül tizede érkezik mentőhajók segítségével, a lépésnek az érintett civil szervezetek politikai és jogi aktivizmusa okán hosszan tartó európai visszhangja lehet.

Az olasz jogforrások¹

Olaszországban a jogforrások rendszere csakúgy, mint minden jogállamban, hierarchikus. A hierarchia legfelső szintjén az alkotmány áll, alatta a parlamenti normák, ezek alatt a regionális törvények, valamint a közigazgatási aktusok találhatóak. A törvényhozás joga a parlamentet illeti meg. A törvényjavaslat a parlament elé kerül, melynek két kamarája van: képviselőház és szenátus. A törvény hatályba lépéséhez az szükséges, hogy a javaslat szövegét mindkét ház jóváhagyja. A két testület külön szavaz, a felmerülő módosításokat mindkét házban meg kell tárgyalni és egyenként kell róluk szavazni. A végeredmény tehát egyetlen, közös normaszöveg lesz.

A parlamenti normák nem lehetnek ellentétesek az alkotmánnyal és egymással. Három fajtájuk: (rendes) törvény, sürgősségi törvényerejű rendelet (*decreto di legge*), valamint felhatalmazás alapján hozott törvényerejű rendelet (*decreto legislativo*).

A sürgősségi törvényerejű rendelet létének indoka az, hogy egy törvény elfogadása gyakran nagyon hosszú időt, hónapokat vagy akár éveket is igénybe vehet, hiszen a törvényt a Háznak és a Szenátusnak azonos szöveggel kell elfogadnia. Gyakran előfordul azonban, hogy sürgős helyzeteket kell kezelni, amelyek rövid időn belül jogalkotási intézkedést igényelnek. Ezért létezik a törvényerejű rendelet: ezt a kormány adja ki szükség és sürgősség esetén. A sürgősségi törvényerejű rendeletet azonban 60 napon belül a parlamentnek törvényerőre

¹ CARBONARA 2017 alapján.

Gyorselemzések 2023/7

kell emelnie, ezt „átalakítási törvénynek” nevezik. Ha ez nem történik meg, a törvényerejű rendelet visszamenőleges hatállyal hatályát veszti. A gyakorlatban ez olyan, mintha soha nem is létezett volna.

Felhatalmazás alapján hozott törvényerejű rendeletet akkor ad ki a kormány, amikor a szabályozandó téma nagyon technikai jellegű, és a Parlament nem rendelkezik a szükséges kompetenciával, háttérismerettel ahhoz, hogy foglalkozzon velük. Ezért a parlament közvetlen felhatalmazásról szóló törvényt ad ki a kormánynak: ebben a törvényben határozzák meg a kiadandó jogalkotási rendelet kritériumait, korlátait (beleértve a határidőket is) és tárgyát. Ezt követően a kormány a felhatalmazó törvény rendelkezéseinek megfelelően alkotja meg a rendeletet.

A szóban forgó, 1/2023-as számú, a migrációs áramlások irányítására vonatkozó sürgős rendelkezésekről szóló törvényerejű rendelet sürgősségi kategóriájú, és az év első jogi aktusaként 2023. január 2-án született. Az előírt 60 napos határidőn belül, az 553. számú átalakító törvénnyel sikerült tehát törvénnyé erősíteni.

Mi hangzott el a javaslat vitájában?²

A vitában a kormány nevében Nicola Molteni belügyi államtitkár (Liga) szólalt fel, aki ezt a pozíciót már korábban is betöltötte. Rámutatott, hogy bár a migrációs jelenség strukturális jellegű és globális válaszokat igényel, az elmúlt években közös európai politika hiányában a nemzeti kormányok önállóan hoztak törvényeket (Orlando-Minniti, Salvini, Lamorgese-rendeletek). A jelenlegi kormány a kizsákmányolást, marginalizálódást, tisztességtelen bérversenyt és a helyi hatóságokra háruló társadalmi feszültségeket generáló illegális bevándorlás ellen kíván fellépni, és a legális bevándorlást humanitárius csatornákon, áramlási rendeleteken és harmadik országokkal kötött prémiumkvótákon keresztül kívánja fokozni. Az illegális bevándorlás elleni küzdelem megköveteli a kötelező és a támogatott visszatérésre vonatkozó megállapodásokat: Európa ma már érzékenyebb és elkötelezettebb ebben a kérdésben. A szolidaritás és az emberi jogok tiszteletben tartása terén Olaszország nem vesz leckét: az egyetlen európai ország, amely humanitárius folyosókat nyit és a pénzügyőrség a parti őrséggel együtt tengeri mentést végez. Az áramlások irányítása és a tengeri mentés az állam ügye, nem pedig külföldi magánszervezeteké, és a jelenlegi kormány nem szándékozik biankó felhatalmazást adni ezeknek a szervezeteknek e tevékenységek végzésére. Emlékeztetett arra, hogy 2017-ben a baloldali kormány belügyminisztere volt az, aki kiadta a nemkormányzati szervezetekre vonatkozó magatartási kódexet. A tengeri mentési tevékenységeknek a nemzetközi egyezményeknek való megfelelés érdekében rendszerszintűnek és az

² SENATO 2023.

Gyorselemzések 2023/7

illetékes állami hatóságokkal összehangoltnak kell lenniük, máskülönben az illegális bevándorlást vonzó tényezőknek kell azokat tekinteni.

Andrea Giorgis (Demokrata Párt) módosító indítványát, miszerint a törvényt egyáltalán ne fogadják el, a többi módosító indítvány többségével együtt a Szenátus elutasította. Az ellenzéki vezérszónokok, mint Giuseppe De Cristofaro („vegyes” frakció), Julia Unterberger (Dél-Tiroli Néppárt), Ivan Scalfarotto (Akció – Élő Olaszország), Ettore Antonio Licheri (M5S) és Antonio Nicita (Demokrata Párt) a következő érveket hozták fel a vitában:

1. a törvényerejű rendelet ellentétes az alkotmánnyal, az erkölcsi elvekkel és a tengeri mentésről szóló nemzetközi szerződésekkel, és elszigeteli az országot;
2. az intézkedés címe félrevezető, mivel a rendelet nem a migrációs áramlásokat szabályozza, hanem a tengeri mentés akadályozását és a nem kormányzati szervezetek kriminalizálását célozza, abban a téves feltételezésben, hogy azok az illegális bevándorlást támogatják;
3. a megközelítés propagandisztikus és egy marginális szempontra összpontosít;
4. a rendelet hatástalan; a migrációs jelenség az éghajlatváltozás következtében növekedni fog, és az illegális bevándorlás megakadályozása érdekében európai szintű együttműködésre van szükség;
5. Olaszország demográfiai csökkenése negatív hatással lesz a nyugdíjrendszerre és a munkaerő-kínálatra, ezt pedig bevándorlás nélkül nem lehet kezelni.

A kormánypárt képviselőjében Antonio De Poli (Kereszténydemokraták), Maurizio Gasparri (Hajrá Olaszország), Paolo Tosato (Liga) és Marco Lisei (Olasz Testvérek) szenátorok támogató szavazatuk indoklásaként kifejtették, hogy a cél a migráció, mint jelenség szabályozása, nem pedig elszenvetése, s az illegális bevándorlás visszaszorítása. Szerintük az ellenzékiek egy olyan intézkedést instrumentalizáltak, amely egyértelmű szabályokat állapít meg, a bevándorlók védelme érdekében is, és a parti őrség által követett szabályokat kiterjeszti a nem kormányzati szervezetek hajóira is. Az olasz hatóságok, s nem a magánszemélyek feladata az, hogy döntsenek a legbiztonságosabb kikötési pontról, azért is, hogy ne súlyosbítsák a lampedusai hotspotban a helyzetet. Ők is utaltak arra, hogy a demokrata Minniti miniszter volt az első, aki elfogadta a nem kormányzati szervezetekre vonatkozó kódexet, később pedig Conte miniszterelnök is meg volt győződve a nem kormányzati szervezetek tevékenységének szabályozásának szükségességéről. Az alkotmányellenességre vonatkozó megjegyzéseket alaptalannak nevezeték, s szerintük sikerült az emberi jogok európai biztosának aggályaira is választ adni. Matteo Piantedosi belügyminiszter pedig kifejtette, hogy a rendelet nem akadályozza meg a mentéseket, hanem az emberkereskedőkkel való együttműködés ellen lép fel, amelyet a haditengerészet által végzett elfogások, valamint egy parlamenti vizsgálat is dokumentál.

Gyorselemzések 2023/7

Mit tartalmaz a kódex?

A Földközi-tengeren külföldi hajótörést szenvedetteket mentő, norvég zászló alatt közlekedő Ocean Viking ügye után döntött arról a néhány hónapja alakult Meloni-kormány, hogy a korábbi belügyminiszterről elnevezett Lamorgese-rendeletet (130/2020. számú törvényerejű rendelet, melyet később a 173/2020. számú törvénnyé alakítottak) módosítja. A Lamorgese-rendelet lehetővé tette, hogy a belügyminiszter a védelmi miniszterrel és az infrastrukturális miniszterrel egyetértésben, a miniszterelnökkel való konzultáció után, a közrend és közbiztonság érdekében korlátozza vagy megtiltsa a hajók áthaladását, illetve megállását az olasz felségvizeken.

A 2023-as új szabályozás úgy szigorítja a 2020-as régít, hogy hat feltételhez köti a miniszteri tiltás alóli mentesülést. Ezek a következők:

1. A mentési tevékenységet rendszeresen végző hajónak rendelkeznie kell a lobogó szerinti állam által kiadott engedélyekkel és a biztonságos hajózáshoz szükséges műszaki-nautikai alkalmassági követelményekkel.
2. A kimentett személyeket haladéktalanul tájékoztatni kell a nemzetközi védelem iránti kérelem lehetőségéről, és össze kell gyűjteni az adataikat.
3. A partra szállás kikötőjének kijelölését az eseményt követően haladéktalanul kérni kell.
4. Az illetékes hatóságok által kijelölt partra szállási kikötőt a mentési művelet befejezéséhez haladéktalanul el kell érni.
5. A mentési művelet részletes rekonstruálásához szükséges információkat meg kell adni a tengeri vagy rendőri hatóságoknak.
6. A tengeri kutatás és mentés nem járulhat hozzá veszélyes helyzet kialakulásához a fedélzeten, és nem akadályozhatja meg a kikötő időben történő elérését.

Az új jogszabály sorai között az a cél sejlik fel, hogy a migránsok és így a menedékkérelmek számát csökkentsék. Azzal ugyanis, hogy előírják, hogy a kijelölt kikötőbe késedelem nélkül kell behajózni és azzal, hogy a mentés módja nem akadályozhatja a kikötő időben való elérését, egyrészt azt kívánják elérni, hogy az első mentési művelet után ne kerüljön sor újabbra, másrészt egy hajóról egy másikra ne történjen személyek áthelyezése annak érdekében, hogy a hajó azonnal útnak indulhasson újabb tengeri mentések végrehajtására.

Milyen aggályok merültek fel az új szabályokkal kapcsolatban?³

Az egyik fő kritika szerint az új rendelkezések a nemzetközi jogi normák, köztük mindenekelőtt az ENSZ 1994-ben aláírt Tengerjogi Egyezményének⁴ 98. cikkében foglalt kötelező mentési kötelezettség és a nemzetközi

³ DI OCCHIPINTI 2023 és OPENPOLIS 2023 alapján.

⁴ EGYEZMÉNY 1994.

Gyorselemzések 2023/7

szokásjog megsértése miatt az Alkotmány 10. és 117. cikkébe ütköznek. Az új jogszabály ugyanis azt eredményezné, hogy az elsősegélyt nyújtó és a kijelölt kikötőbe tartó hajó kapitánya köteles lenne tartózkodni a további segítségnyújtástól egy új veszélyes helyzet esetén. Márpedig az említett 98. cikk világosan fogalmaz:

„Segítségnyújtási kötelezettség

(1) Minden állam kötelezi a lobogója alatt közlekedő hajó kapitányát, hogy a hajó, a személyzet vagy az utasok súlyos veszélyeztetése nélkül lehetséges mértékben:

- a) nyújtson segítséget valamennyi, az eltűnés veszélyében levő, tengerben talált személynek;
- b) a lehető legnagyobb sebességgel siessen a végszükségben lévő személyek megmentésére, ha arról értesült, hogy azok segítségre szorulnak, amennyiben ezen cselekvést észszerűen várhatják el tőle;
- c) összeütközés után nyújtson segítséget a másik hajónak, személyzetének és utasainak, és ha lehetséges, tájékoztassa a másik hajót saját hajójának nevééről, lajstromozási kikötőjéről és a legközelebbi kikötőről, amit érinteni fog.”

A másik fő kritika tárgya az, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmeket a fedélzeten kell kitölteni. Itt a zavart az okozza, hogy a hajó fedélzetén nem az olasz, hanem a lobogó szerinti állam joga érvényesül, és a lobogó szerinti állam joga más hatóságokat is felruházhat a nemzetközi védelem iránti kérelmek kitöltésének hatáskörével. E tekintetben érdemes megemlíteni az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagykamara által a Hirsi Jamaa és mások kontra Olaszország ügyben 2012 februárjában hozott ítéletet is, amely megerősítette, hogy minden egyes kimentett személy egyéni helyzetét meg kell vizsgálni, továbbá problémásnak találta, hogy a hajók személyzete nem rendelkezik az egyéni meghallgatások lefolytatásához szükséges képzéssel, és nem segítik őket tolmácsok és jogi tanácsadók.⁵

Összegzés

A Meloni-kormány irreguláris migrációval szembeni küzdelme a törvény elfogadásával újabb állomásához érkezett. Kiemelendő, hogy az NGO-hajókkal szembeni fellépéshez az ellenzéki pártok közül egyet sem sikerült a parlamenti vitában a maguk oldalára állítani a kormánypártoknak, a bevándorlással kapcsolatos kormányzati lépések továbbra is megosztják az olasz politikai elitet. Szinte teljesen bizonyos, hogy akár az új szabályokat ellenző politikusok, akár az érintett, mentőhajókat üzemeltető civil szervezetek, akár az emberi jogvédő szervezetek az Alkotmánybírósághoz fordulnak, vagy nemzetközi bírói fórumok előtt indítanak pereket annak érdekében, hogy visszaálljanak a 2020-as regulák. A legfontosabb azonban, hogy bár nagy médiavisszhangot

⁵ EJEB 2012. 185. cikk.

Gyorselemzések 2023/7

kap Magyarországon és Európában, a civil mentőhajók keresési és mentési tevékenységével kapcsolatos ügyek a tengeren át történő bevándorlás elleni harcnak csupán mellékhadszínterei. Míg 2019-ben az Olaszországba érkezett migránsok ötöde volt mentőhajó utasa, a következő három évben nagyjából csupán tizede.⁶

⁶ OPENPOLIS 2023.

Gyorselemzések 2023/7

Felhasznált források

CARBONARA, Emanuele (2017): *Legge, decreto legge, decreto legislativo: differenze*. La legge per tutti, 2017.02.01. Forrás: https://www.lalleggepertutti.it/149097_legge-decreto-legge-decreto-legislativo-differenze (Megtekintve: 2023.03.01.)

EGYEZMÉNY (1994): *Az Egyesült Nemzetek Tengerjogi Egyezménye és az Annak XI. része végrehajtásáról szóló megállapodás*. Forrás: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:21998A0623\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:21998A0623(01)&from=HU) (Megtekintve: 2023.03.01.)

EJEB (2012): *Az Emberi Jogok Európai Bírósága Nagykamarájának ítélete a Hirsi Jamaa és mások kontra Olaszország ügyben*. Strasbourg, 2012.02.23. Forrás: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%22227765/09%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-109231%22%5D%7D> (Megtekintve: 2023.03.01.)

DI OCCHIPINTI, Sara (2023): *Codice di condotta delle ONG, il primo decreto legge del nuovo anno*. Altalex, 2023.01.16. Forrás: <https://www.altalex.com/documents/news/2023/01/16/codice-condotta-ong-primo-decreto-legge-nuovo-anno> (Megtekintve: 2023.03.01.)

OPENPOLIS (2023): *Le Ong e la propaganda sulla pelle dei migranti*. 2023.02.23. Forrás: <https://www.openpolis.it/le-ong-e-la-propaganda-sulla-pelle-dei-migranti/> (Megtekintve: 2023.03.01.)

SENATO (2023): *Giovedì 23 febbraio 2023. Összefoglaló a Szenátus ülésnapjáról*. Forrás: https://www.senato.it/3818?seduta_assemblea=25197# (Megtekintve: 2023.03.01.)

A Migrációkutató Intézet elektronikus kiadványsorozata



Kiadó: **Migrációkutató Intézet**

A kiadó elérhetősége: H-1518 Budapest, Pf. 155.

Tel.: +36 1 372 0191

E-mail: info@migraciokutato.hu

© Vargha Márk, 2023

© Migrációkutató Intézet, 2023

Sorszám: 2023/7