

**AZ ELSŐ „KISZERVEZÉS”? –
HAMAROSAN HATÁLYBA LÉPHET
AZ OLASZ–ALBÁN MIGRÁCIÓS
MEGÁLLAPODÁS**

Migrációkutató Intézet

**Gyorselemzések
Vargha Márk**

2024.01.31.

2024/2

Gyorselemzések 2024/2

AZ ELSŐ „KISZERVEZÉS”? – HAMAROSAN HATÁLYBA LÉPHET
AZ OLASZ–ALBÁN MIGRÁCIÓS MEGÁLLAPODÁS

Olaszország és Albánia miniszterelnökei mintaadó megállapodást kötöttek tavaly novemberben a közép-mediterrán útvonalon Olaszországot célba vevő irreguláris migráció menedzselése céljából. A paktumra már csak a római szenátoroknak kell rábólintaniuk, ami heteken belül megtörténhet, hiszen annak szövegét a jobboldali kormánypárti többség szilárdan támogatja. Ez az első olyan, a menekültügyi eljárásokat az EU határain kívülre „kiszervező” terv, mely – ha nem bukik el bírói fórum előtt – eljuthat a végrehajtás fázisába.

Olaszország: zöld lámpa a képviselőháztól

Január 24-én az olasz képviselőház 155 igen szavazattal, 115 nem ellenében és két tartózkodás mellett elfogadta az Olaszország és Albánia közötti, migránsokról szóló egyetértési megállapodás ratifikálásáról és végrehajtásáról szóló törvényjavaslatot.¹ A megállapodás, amelyet Róma és Tirana 2023. november 6-án írt alá a két ország közötti régi együttműködési szerződés alapján, két – Olaszország által irányított és ellenőrzött – migránsok elszállásolására szolgáló központ létesítését írja elő Albánia területén a menedékkérők kérelmeinek gyorsított elbírálása céljából. Az olasz katonai hajók által a tengeren kimentett migránsok egy részét tehát az Olaszország által biztonságosnak tartott, Európai Unió kívüli Albániába szállítják. A törvényjavaslatot hamarosan a szenátus tárgyalja.

Albánia: zöld lámpa az alkotmánybíróságtól

Az egyetértési megállapodás elfogadását Tirana 2023. december 13-án ideiglenesen felfüggesztette, amíg az ország alkotmánybírósága előzetes normakontrollként megállapítja, hogy az összhangban van-e az ország törvényeivel. A bíróság tavaly decemberben jelentette be a megállapodás végrehajtásához szükséges parlamenti eljárások felfüggesztését. A Rama és Meloni által aláírt jegyzőkönyv ellen a jobboldali az Albán Demokrata Párt és 28 másik, Sali Berisha volt jobbközép miniszterelnök mellé álló képviselő nyújtott be fellebbezést.² Az albán ellenzék érvelése szerint a megállapodás sérti az alkotmányt és a nemzetközi egyezményeket, amelyekhez Albánia

¹ FASSINI 2023.

² BERBERI 2023.

Gyorselemzések 2024/2

csatlakozott. A tiranai bírúk azonban január 29-én 5:4-es többséggel kimondták, hogy nem állapítható meg alkotmány sértés. A döntés szerint a paktum „nem állapít meg területi határokat, és nem változtatja meg az Albán Köztársaság területi integritását, ezért fizikai szempontból nem minősül területtel kapcsolatos megállapodásnak”, valamint, hogy „az emberi jogok és szabadságok tekintetében kettős joghatóság áll fenn, ami azt jelenti, hogy az olasz joghatóság a szóban forgó két területen nem zárja ki az albán joghatóságot.” Vagyis a megállapodás „nem teremt új alkotmányos jogokat és szabadságokat, valamint nem teremt további korlátozásokat a meglévő emberi jogokra és szabadságokra az albán jogrendszer által előírtakon túl.”

Mi a kontextus, azaz milyenek az olasz–albán kapcsolatok?

Olaszország és Albánia viszonya hagyományosan jó és ez napjainkban sincs másképp. A paktum tehát erős politikai és gazdasági alapokra épít.

A NATO-ba való belépése, azaz 2009. április 1-je után, Albánia külpolitikájának elsődleges célja az Európai Unióba való integráció. 2014 júniusa óta az ország EU-tagjelölt, az Európai Tanács 2020. március 25-én fogadta el a csatlakozási tárgyalások megnyitására szóló következtetéseket Albániával (és Észak-Macedóniával), majd május 12-én az Európai Bizottság tanúsította, hogy Albánia megfelelt az Európai Tanács által meghatározott összes feltételnek. 2022. július 19-én végül kormányközi konferenciát tartottak, hivatalosan is megnyitva a csatlakozási tárgyalásokat. 2022. szeptember 7-8-án, az EU-csatlakozási tárgyalások megnyitását követően, Sergio Mattarella, az olasz köztársasági elnök hivatalos látogatást tett Tiranában (és Szkopjében), ahol találkozott Bajram Begaj köztársasági elnökkel, Edi Rama miniszterelnökkel és Lindita Nikolla parlamenti elnökkel, valamint a tiranai főpolgármesterrel, Erion Veliajjal. Az albán köztársasági elnök 2023. május 26-27-én viszonzta a látogatást.

A legfrissebb adatok szerint körülbelül 1 680 olasz állampolgár él és dolgozik Albániában. Általánosságban elmondható, hogy az albániai statisztikai intézet adatai szerint 13 609 külföldi állampolgárt regisztráltak albániai tartózkodási engedéllyel, az állampolgárság szerinti sorrendben az olaszok második helyen állnak. Jóval meghaladja ezt az Olaszországban huzamos ideje tartózkodó albánok száma, akik több, mint 396 ezren vannak (2022. januári adatok), ezzel Olaszország második legnagyobb uniós kívüli külföldi közösségét adják. Az olasz a második legelterjedtebb nyelv Albániában, az angol után pedig a második legnépszerűbb tanult nyelv; több mint 10 000 fiatal tanulja első idegen nyelvként, és további 50 000 második nyelvként. 2018. május

Gyorselemzések 2024/2

29-én megnyitották Tiranában a világon első Dante Központot az olasz nyelv és kultúra népszerűsítésére. Az olasz nyelv széles körű elterjedése fontos szerepet játszik a kétoldalú kapcsolatokban, pozitív gazdasági következményekkel. Olaszország Albánia első számú kereskedelmi partnere.³

Az albán jegybank adatai szerint az olasz befektetések állománya 2022-ben a teljes évben a 11,34 milliárd euróval külföldi befektetésekből 1,2 milliárd eurót tett ki. Olaszország ezzel Svájc (1,89 milliárd euró), Hollandia (1,86 milliárd euró) és Kanada (1,45 milliárd euró) után a 4. helyen állt, megelőzve Törökországot (844 millió euró). 2023 első negyedévében Olaszország 43 millió euróval már a második helyen állt (az első Hollandia 62 millió euróval), az előző év azonos időszakához képest 43%-os növekedéssel.⁴

Az ISTAT legfrissebb adatai alapján az olasz vállalkozások Albániában 2022-ben a külföldi vállalkozások 43,6%-át teszik ki, 2 875-en vannak (2019-ben 2 675-en voltak, ez tehát 7,5%-os növekedés). Több mint 75%-uk szolgáltatási területen működik (beleértve számos egyéni tanácsadó vállalkozást is). Közepes és nagy ipari csoportok jelentek meg főként az energia, építőipar, élelmiszeripar és pénzügyi szektorokban. A textil-, ruházati- és cipőipar viszont a gyártás legfőbb foglalkoztatási forrását jelenti. 2020. november 16-án megkezdődtek a Transz-Adriai Gázvezeték (TAP) kereskedelmi műveletei, amely az azeri Shah Deniz II gázmező kincseit szállítja Olaszországba. Ez az ország legjelentősebb infrastrukturális projektje, amelyben számos olasz vállalat is részt vett.⁵

Mit tartalmaz a megállapodás?

A megállapodás 14 cikkből és két mellékletből áll. Az 1. cikk tartalmazza a jegyzőkönyvben használt fogalom meghatározásokat; a 2. cikk a jegyzőkönyv célját fejteti ki; a 3. cikk az 1. mellékletben meghatározott területek használatára vonatkozik; a területeken épített struktúrákat a 4. és 5. cikk tartalmazza. A 6. cikk a területek biztonságának fenntartásával kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik; a 7. cikk az olasz személyzetre vonatkozik; a 8. cikk későbbi megállapodásokra hagyja az olaszok albán területre való bejutásának szabályozását és az olasz fél által használt eszközökkel és a migránsok áthelyezésével kapcsolatos szabályokat; a 9. cikk rendelkezéseket tartalmaz az

³ DOSSIER 2023.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Gyorselemzések 2024/2

olaszországi tartózkodás időtartamára vonatkozóan; a díjakat és költségeket a 10. cikk és a kapcsolódó 2. melléklet szabályozza; a 11. cikk felsorolja az olasz fél kötelezettségeit a migránsok felé a jegyzőkönyv felmondása esetén; a 12. cikk a kártérítésre vonatkozik; a 13. cikk szabályozza a hatálybalépését és hatályának tartamát, végül a 14. cikk rendelkezik a jegyzőkönyv értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos vitás kérdések békés rendezéséről.⁶

A megállapodás célja (2. cikk) a felek közötti kétoldalú együttműködésnek a harmadik országokból érkező migrációs áramlások nemzetközi és európai joggal összhangban történő kezelése.

A 3. cikk értelmében az albán fél elismeri az olasz fél jogát az 1. mellékletben foglalt területek használatára, amelyeket a megállapodás időtartamára térítésmentesen biztosít. A „területek” az állam tulajdonában lévő, meghatározott ingatlanok, úgymint

- a beléptetési eljárásokhoz szükséges létesítmények építésére kijelölt terület (1. melléklet, A) pont);
- az a terület, amelyet a nemzetközi védelem elismerése és a hazatelepítés feltételeinek értékelésére szolgáló létesítmények építésére szánnak (1. melléklet, B) pont). Az 1. melléklet topográfiai dokumentációval is meghatározza az albán fél által az olasz félnek koncesszióba adott területeket. Ezek A) a Shengjin kikötőjénél található terület és B) egy terület a szárazföld belsejében, Gjadër település közelében.

Ezek a területeken az olasz fél a 4. cikk alapján létrehozhatja az 1. mellékletben feltüntetett létesítményeket. Ezeket a létesítményeket az olasz fél illetékes hatóságai működtetik, a vonatkozó olasz és európai jogszabályokkal összhangban. A hatóságok és az említett létesítményekben elhelyezett migránsok között felmerülő vitás kérdések kizárólag olasz joghatóság alá tartoznak. A 4. cikk azt is meghatározza, hogy az albán területen egyidejűleg tartózkodó migránsok száma nem haladhatja meg a háromezret, vagyis egy évben összesen 39 ezer menedékkérő ügyét tudják így menedzselni.

Az illetékes albán hatóságok engedélyezik a migránsok beutazását és az ott tartózkodását. Albánia területén az ilyen létesítményekben kizárólag az olasz és az európai jogszabályokban előírt határátlépési vagy hazatoloncolási eljárások lefolytatása céljából tartózkodhatnak migránsok, az ehhez feltétlenül szükséges ideig. Abban az esetben, ha a létesítményekben való tartózkodás joga bármilyen okból megszűnik, az olasz fél haladéktalanul elszállítja a migránsokat az albán területről.

⁶ Ibid.

Gyorselemzések 2024/2

A létesítményekbe és a létesítményekből történő ki- és beszállításokat az illetékes olasz hatóságok végzik. A migránsoknak a felségvizekre és az olaszországi területre történő belépése kizárólag az illetékes olasz hatóságok szervezésében és járműveivel történik. Az albán területre való megérkezést követően az egyes országok illetékes hatóságai külön-külön végzik el a saját területükön előírt feladatokat a nemzeti jogszabályokkal és a megállapodással összhangban.

Az Albán Köztársaság területén lévő létesítmények építésének és működtetésének költségét teljes egészében az olasz fél viseli. Az olasz fél hozza létre az egészségügyi létesítményeket is, a szükséges szolgáltatások biztosítása érdekében. Amennyiben megállapítást nyer, hogy a migránsok fertőző betegségeket hordoznak, az olasz fél illetékes hatóságai fogantatosítják a karanténra vonatkozó szabályokat a saját egészségügyi protokolljaikkal összhangban. Olyan egészségügyi szükségletek felmerülése esetén, amelyeket az olasz hatóságok nem tudnak kielégíteni a létesítményeken belül, az albán hatóságok együttműködnek az olasz hatóságokkal az orvosi ellátás biztosítása érdekében.

Az Albán Köztársaság területén csakis a fogvatartás ideje alatt tartózkodhatnak a migránsok. Az olasz hatóságok a lefolytatott eljárások végén az olasz jogszabályoknak megfelelően, saját költségükön elszállítják a migránsokat Albánia területéről.

A védelemhez való jog biztosítása érdekében a felek lehetővé teszik a bejárást az ügyvédek és segítők, valamint az Európai Unió nemzetközi szervezetei és ügynökségei és a nemzetközi szervezetek számára.

Születés vagy haláleset esetén a migránsok az olasz jogszabályok hatálya alá tartoznak. Különösen haláleset esetén az albán fél az olasz fél rendelkezésére bocsátja a halottasházi létesítményt, az olasz fél pedig a holttestet a halálessettől számított tizenöt napon belül elszállítja Albánia területéről.

A megállapodás a felek által egy későbbi jegyzékváltás során megállapított időpontban lép hatályba. A megállapodás öt évig marad hatályban, és hallgatólagosan további öt évvel meghosszabbodik, kivéve, ha valamelyik fél legalább hat hónappal a lejárat előtt jelzi, hogy nem kívánja megújítani a jegyzőkönyvet.

A megállapodást bármelyik fél, legkorábban egy évvel a hatálybalépését követően, hat hónapos felmondási idővel írásban felmondhatja. A felmondó nyilatkozatban annak okairól a másik felet tájékoztatni kell.

Gyorselemzések 2024/2

Mit gondolnak a civil szervezetek a megállapodásról?

A nem kormányzati szervezetek általános véleménye szerint a paktum „támadás a menedéjog ellen.” Az Orvosok Határok Nélkül szerint egyenesen kudarc és növeli a szenvedést. A cél – magyarázza az orvosok humanitárius egyesülete – „már nem csupán az, hogy elrettentsenek a kiutazástól, hanem az, hogy aktívan megakadályozzák, hogy a menekülő és a tengeren megmentett emberek gyorsan és biztonságosan eljussanak Európa területére, megkerülve ezzel a nemzetközi jog és az európai egyezmények által szentesített védelmi és mentési kötelezettségeket.” Szerintük „az olasz földre való bejutás ellehetetlenítése, a menedékkérelmek extraterritoriális kezelése, a gyorsított határeljárások alkalmazása és a személyek harmadik országban történő fogva tartása a mai felfogás szerint a menedéjog ellen indított új támadást, az orvosok támadását jelenti. Ezek a kezdeményezések nem tesznek mást, mint fokozzák az elszigetelés és az elrettentés politikáját, amely hosszú távon hatástalannak bizonyult, de alkalmas arra, hogy fokozza emberek ezreinek szenvedését és kétségbeesését.”

Az Amnesty International szerint az Olaszország és Albánia közötti megállapodás része annak a nemzetközi tendenciának, mely során kiszervezik a határellenőrzést és a menedékkérelmek feldolgozását. A szervezet szerint a megállapodás végrehajtása hátrányosan hatna számos emberi jog révényesülésére, többek között a tengeren kimentett személyek élethez és testi épséghez való, valamint az Albániába átszállított személyek személyes szabadsághoz és menedéjogához való jogára.

A Bevándorlási Jogászok Egyesülete (Asgi) szerint a jegyzőkönyv bizonytalanságokat hagy és törvénytelen szabályokat ír elő, amelyek valójában ellentétesek az olasz alkotmánnyal. A kritikus pontok közül többet is megemlít: „A kormány vagy a fegyveres erők számára rendes törvény vagy nemzetközi megállapodás útján felhatalmazást adni arra, hogy egy már olasz területen tartózkodó személyt (olasz és/vagy katonai hajók) átvegyenek, és ahelyett, hogy mentési műveleteket hajtanának végre, harmadik országba szállítsák, megakadályozva a területre való belépését, a külföldiek egyfajta kitoloncolását eredményezi, amelyet az európai és nemzetközi szabályok tiltanak, és amely teljesen idegen az alkotmányos szabályok szellemétől és betűjétől.”⁷

⁷ BERBERI 2024 ÉS CAMILLI 2024.

Gyorselemzések 2024/2

Mit gondolnak a jogászok a megállapodásról?

A képviselőház külügyi bizottsága a szavazás előtt, január 8. és 11. között több neves jogi szakértőt meghallgatott. Közülük egyedül Mario Savino, a Tusciai Egyetem közigazgatási jogász professzora minősítette aggályok nélkülinek a tervezetet.

Satvinder Juss, a londoni King's College jogászprofesszora szerint 28 nap rövid idő egy menedékkérelem elbírálásához Albániában, amely egyébként még mindig kibocsájtó ország, azaz ahonnan sokan távoznak, többek között azért, hogy az üldöztetés bizonyos formái elől meneküljenek. Juss felidézi a Ruanda és az Egyesült Királyság közötti megállapodás rögzített útját is, melyből arra következtet, hogy „nem elég azt mondani, hogy Olaszország felügyeli az egész mechanizmust, vagy hogy az uniós jog garantálja annak legitimitását, hiszen Albánia nem tagország, és ezért nem alkalmazza az uniós jogot.” Juss szerint Albániában fennáll az emberi jogok megsértésének kockázata, és a kormány által adott biztosítékok nem elegendők.

Alfonso Celotto, a Roma Tre Egyetem alkotmányjogász professzora szerint „az Albániával kötött megállapodás a védelem korlátozásának és a megkülönböztetésnek a veszélyét hordozza magában. Az Albániába kerülő migráns más elbánásban részesülhet, mint az Olaszországba érkező.” Ez ellentétes lenne az alkotmánnyal, a nemzetközi és az európai joggal. Az egyetemi tanár szerint „van néhány tisztázatlan pont a megállapodásban, például, hogy mennyi az őrizetbe vétel ideje Albániában? Hol lehet fellebbezni az intézkedések ellen? Albániában vagy Olaszországban?”

Chiara Favilli, a Firenzei Egyetem európai uniós jogászprofesszora szerint van precedens: Franciaország 2017-ben javasolta, hogy Európán kívüli területeken építsenek ki migránsok számára partraszállási központokat, ezt azonban az Európai Bizottság 2018-ban megvalósíthatatlannak ítélte. Favilli szerint „lehetetlen az uniós államokban biztosított azonos védelmi normák garantálása, különösen a menekültügy terén. A nyílt tengeren lévő olasz katonai hajó az olasz állam területének minősül, de nem biztos, hogy alkalmas a menedékkérelmek elbírálására. A hajó kapitánya azonban köteles tiszteletben tartani a visszaküldés tilalmának elvét és a nemzetközi jogot, ezért az általa kimentetteket olyan biztonságosnak ítélt országba kell vinnie, ahol nem kockáztatják azok jogainak megsértését.”⁸

⁸ CAMILLI 2024.

Gyorselemzések 2024/2

Összegzés

1. Európában a menekültügyi eljárások efféle kiszervezésére a Meloni-kormány terve tűnik az első reálisan kivitelezhető próbálkozásnak. Más, hasonló tervek egyelőre kudarcot vallottak vagy a végrehajtásuk megtorpant: az EU–Tunézia, az Egyesült Királyság–Ruanda, a Dánia–Ruanda és a Görögország–Albánia kooperáció sem jutott el a végrehajtás stádiumába.

2. Az olasz fél a saját menekültügyi elhelyezési modelljét exportálja Albániába: a shengjini helyszín hotspotra és elsődleges befogadóközponttra hasonlít majd, a gjadëri pedig egy repatriálási központra (CPR-re). Ahhoz, hogy a jobboldali kormány ezt meg tudja valósítani, három tényező szükséges volt: példátlan egység a kormánypártok között a terv támogatását illetően, kölcsönös bizalmon alapuló kiváló kapcsolatok Albániával, valamint a partnernek juttatott források elégségessége – a hírek szerint az első évben ezek összege 16,5 millió eurót tesz ki.

3. Bár a paktum jelentős lépés az Olaszországra nehezedő migrációs nyomás enyhítésének folyamatában, hiba lenne csodát várni tőle: ha már tavaly hatályos lett volna, a mintegy 158 ezer irregulárisan érkezett migránsnak csak körülbelül negyedét tudták volna az Adriai-tengeren át Shengjinbe szállítani. Ez ugyan nem kevés, de jól mutatja, hogy egyetlen országgal való szoros kooperáció biztosan nem oldja meg azt a problémahalmazt, amely a közép-mediterrán útvonalon Olaszország szembenéz.

4. A tervnek, az NGO-k kritikáit olvasva, nemzetközi és európai uniós jogi próbatételeket is ki kell majd állnia Brüsszelben, Luxemburgban és Strasbourg-ban. A paktumról hosszú kritikai elemzést jegyző Sergio Carrera, Giuseppe Campesi és Davide Colombi, a brüsszeli székhelyű CEPS kutatói is ezt vetítik előre: „A menekültügyi, határőrizeti és kiutasítási eljárásokról szóló olasz jogszabályok mindezen területeken végrehajtják és követik az uniós jogszabályokat. A tagállamok többé nem jogosultak szabadon olyan kétoldalú megállapodásokat kötni harmadik országokkal, amelyek érintik és kockáztatják az ezeken a jogterületeken alkalmazandó EU-s jogi normákat, mivel ez közvetlenül ellentétes ezen államok Szerződésben⁹ foglalt kötelezettségeivel. Az uniós jog hatálya alá tartozó tagállami feladatok nem érnek véget az államok területén.”¹⁰

⁹ A Lisszaboni Szerződésről van szó.

¹⁰ CARRERA–CAMPESE–COLOMBI 2023.

Gyorselemzések 2024/2

Felhasznált irodalom

BERBERI, Leonard (2024): *Migranti, patto Italia-Albania: sì dalla Corte costituzionale albanese all'accordo*. Corriere della Sera, 2024.01.29. Forrás: https://www.corriere.it/politica/24_gennaio_29/migranti-patto-italia-albania-si-corte-costituzionale-albanese-all-accordo-5dd1bba2-beaa-11ee-8159-e88a7ef5abf7.shtml Letöltés ideje: 2024.01.30.

CAMILI, Annalisa (2024): *Cosa prevede l'accordo con l'Albania sui migranti*. Internazionale, 2024.01.24. Forrás: <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2024/01/24/accordo-italia-albania-migranti-cosa-prevede> Letöltés ideje: 2024.01.30.

CARRERA, Sergio – CAMPESI, Giuseppe – COLOMBI, Davide (2023): *The 2023 Italy-Albania protocol on extraterritorial migration management*. CEPS, 2023.12.07. Forrás: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-2023-italy-albania-protocol-on-extraterritorial-migration-management/> Letöltés ideje: 2024.01.30.

DOSSIER (2023): *Ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno*. Senato della Repubblica, Servizio Studi, Dossier no. 202., 2023.12.23. Forrás: <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AC0200.pdf> Letöltés ideje: 2024.01.30.

FASSINI, Daniela (2024): *Il fatto. Italia-Albania, sì della Camera all'intesa sui migranti*. Cosa prevede. Avvenire, 2024.01.24. Forrás: <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/italia-albania-si-della-camera-all-intesa-sui-migranti> Letöltés ideje: 2024.01.30.

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, 2024

© Migrációkutató Intézet, 2024

Sorszám: 2024/2