

# Alapvető jogok a szárazföldi határoknál: egyes európai uniós határátkelőhelyek megállapításai

## Összefoglalás



Az Európai Unió Alapjogi Chartája megállapítja a határforgalom-ellenőrzések során különösen fontos jogokat, amelyek közül a legfontosabb az emberi méltóság (1. cikk); a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalma (4. cikk); az emberi lényekkel való kereskedés tilalma (5. cikk); a szabadsághoz és biztonsághoz való jog (6. cikk); a menedéjhez és a védelem a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szemben (18. és 19. cikk); a megkülönböztetés tilalma (21. cikk); a gyermekek jogai (24. cikk); a megfelelő ügyintézéshez való jog (41. cikk); valamint a hatékony jogorvoslatihoz való jog (47. cikk).

Minden évben emberek milliói lépnek be szárazföldön az Európai Unió (EU) területére. A határon ellenőrzéseken kell átesniük. Először azon ország hatóságai ellenőrzik őket, ahonnan érkeznek, majd azon uniós tagállam hatóságai, ahova belépnek. Az ellenőrzés a személyekre és az árukra is kiterjed. Az FRA azt vizsgálta, tiszteletben tartják-e az alapvető jogokat a szárazföldi határátkelőhelyeken, amikor az uniós tagállamok ellenőrzik, hogy egy utas jogosult-e belépni a területükre.

Az EU Alapjogi Chartáján felül másodlagos uniós jogszabályok, különösen a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex, továbbá az EU menekültügyi vívmányai és más rendeletek és irányelvek is tartalmaznak az alapvető jogokra vonatkozó biztosítékokat a határellenőrzésekkel összefüggésben.

Az EU külső határainál a személyeken végzett határellenőrzések két szakaszra bonthatók: minden személyen elvégzik az **első körös ellenőrzést**, amelynek célja a belépési követelményeknek való megfelelés ellenőrzése. Főszabályként a személyek a saját gépjárműveikben maradhatnak az ellenőrzés során, kivéve, ha a körülmények másként kívánják

meg. A szárazföldi és a tengeri határokon a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 9. cikke külön sávok kialakítására ösztönöz, amelyeket uniós állampolgárok, az Európai Gazdasági Térség (EGT) állampolgárai és a svájci állampolgárok, illetve más országokból érkező utasok számára jelölnek ki. Ha alaposabb ellenőrzésre van szükség, az utast **második körös ellenőrzésnek** vetik alá, amire rendszerint külön szobában vagy irodában kerül sor. Az első vagy második körös ellenőrzést követően az utasokat vagy beengedik az országba, vagy beléptetésüket megtagadják, és visszaküldik őket abba az országba, ahonnan érkeztek.

Az uniós jogszabályok értelmében a harmadik országbeli állampolgárokat belépéskor alapos ellenőrzésnek kell alávetni, ahogyan ezt a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex leírja. Az uniós állampolgárok, az EGT-országok állampolgárai és a svájci állampolgárok esetében általában csak minimális ellenőrzést végeznek. Ugyanez vonatkozik családtagjaikra is – azok állampolgárságától függetlenül. Az FRA kutatása a meglévő eljárásokat és a jelenlegi gyakorlatot vizsgálta, hogy megállapítsa, az alapvető jogokra vonatkozó alkalmazandó normáknak megfelelően bánnak-e a harmadik országbeli állampolgárokkal.

Az elkészült teljes jelentés és ez az összefoglaló is a harmadik országok állampolgáraival az EU külső határainál alkalmazott bánásmóddal foglalkozó, az FRA 2010–2012. évi munkaprogramjában szereplő projekt részét képezi. A jelentés és az összefoglaló egy, az Európa déli tengeri határainál kialakult helyzetről szóló jelentést (2013. március) és egy másik, a nemzetközi repülőtereken alkalmazott határforgalom-ellenőrzésekről szóló

## Adatgyűjtés és az adatok származási helye

A jelentés a következő hat szárazföldi határátkelőhelyen végzett kutatás megállapításait vizsgálja (1. ábra):

- El Tarajal a spanyol-marokkói határon és a Ceuta-nál található kompikötő;
- Kapitan Andreevo/Kapikule a bolgár-török határon (Kapitan Andreevo);
- Kipi/Ipsala a görög-török határon (Kipi);
- Medyka/Shegyni a lengyel-ukrán határon (Medyka);
- Rösze/Horgoš a magyar-szerb határon (Rösze); és

- Vyšné Nemecké/Užhorod a szlovák-ukrán határon (Vyšné Nemecké).

Azon kívül, hogy célszerű volt a határátkelőhelyeket több földrajzi területről kiválasztani, az is szempont volt, hogy a saját uniós tagállamokon belül nagyobb szárazföldi határátkelőhelyek legyenek, és azokon többféle kategóriába tartozó közlekedés is megjelenjen. Az 1. táblázat azt mutatja, hogy az elmúlt években hányan vettek igénybe az Unióba való belépéshez az ebben a jelentésben szereplő határátkelőhelyeket.

Ábra: Vizsgált határátkelőhelyek



Megjegyzés: A jelentés csak a határ EU felőli oldalán végzett határellenőrzésekkel foglalkozik.

Forrás: Frontex, 2014

1. táblázat: A határátkelőhelyeken belépő utasok száma

PPF	2011		2012		2013	
	Összesen	Harmadik országok állampolgárai	Összesen	Harmadik országok állampolgárai	Összesen	Harmadik országok állampolgárai
El Tarajal*	n.a.	n.a.	5 225 041	4 851 733	6 451 547	6 052 936
Kapitan Andreevo*	1 457 214	1 005 193	1 451 451	1 173 406	1 310 380	1 185 122
Kipi	726 986	277 824	745 848	318 527	852 639	389 011
Medyka	2 092 825	1 747 562	2 354 327	2 063 869	2 549 011	2 238 872
Röszeke	2 748 559	1 495 161	2 918 820	1 668 843	3 051 031	1 734 336
Vyšné Nemecké	538 117	328 863	556 004	353 407	571 554	392 627

Megjegyzés: \*Bulgária és Spanyolország esetében a „Harmadik országok állampolgárai” kategóriában feltüntetett adatok a többi uniós tagállamból és a schengeni társult országokból (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc) érkezőket is tartalmazzák.

n.a. = nincs adat

Forrás: FRA, a nemzeti határigazgatási szervek által megadott 2014-es adatok alapján

Az FRA-jelentés hat szárazföldi határátkelőhelyen végzett kutatás megállapításain alapul, mely határátkelőhelyek mindegyike az EU-ba vezető főutak mentén található. Egyik érintett határátkelőhely sem megosztott, azaz az uniós tagállami hatóságok és a szomszédos harmadik ország hatóságainak tisztviselői egyik helyen sem dolgoznak együtt.

A kutatást 2012-ben végezték, a kutatás során adatgyűjtést és külső megfigyelést alkalmaztak, valamint mennyiségi és minőségi interjúkat készítettek a következőkkel:

- határőrök, köztük 208 első vonalban dolgozó tiszt (158 férfi és 45 nő; öt válaszdó nem tünnette fel a nemét a kérdőíven) felmérése, valamint félig strukturált interjúk 30 közepes rangú tiszttel, elsősorban műszakvezetőkkel;
- félig strukturált interjúk 119 harmadik országbeli állampolgárral, akiket az első körös ellenőrzés során 579 utassal kitöltetett kérdőív alapján választottak ki; és
- félig strukturált interjúk 56 egyéb érdekelttel, köztük tudományos dolgozókkal, nem kormányzati szervek képviselőivel, újságírókkal, jogászokkal, a határátkelőhelyeken dolgozó alkalmazottakkal (pl. pincérekkel és takarítókkal), valamint egyes érdekes csoportokhoz tartozó személyekkel, pl. busz- és teherautósofőrökkel.

A kutatás megállapításait a hat határátkelőhely közötti méretbeli különbségek és az El Tarajalban fennálló jogrendszer figyelembevételével kell értelmezni (a Tetuánból származó marokóiakra, akik maradnak az enklávéban, a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex nem alkalmazandó). A megállapítások más szárazföldi határátkelőhelyekre automatikusan nem alkalmazhatók, bár számos szempont más határátkelőhelyek tekintetében is releváns lehet. Mivel a kutatás jelentős mértékben támaszkodik kvalitatív, félig strukturált interjúkra, a megállapítások személyes tapasztalatokat tükröznek, és a megkérdezettek nem feltétlenül ugyanazokat a kérdéseket vetik fel az összes határátkelőhelyen, és nem is ugyanolyan részletességgel számolnak be tapasztalataikról.

A mintaméret miatt, amely összességében kicsinek mondható, az utasokkal és az első vonalban dolgozó határőrökkel kitöltetett felmérések eredménye nem tekinthető reprezentatívnak. A jelentésben szereplő, a felmérés eredményeit bemutató táblázatok mindemellett pontos számszerűsített értékeket is tartalmaznak. Az eredmények rámutatnak az alapvető jogokkal kapcsolatos olyan kérdésekre, amelyek a határforgalom-ellenőrzések során érintik az utasokat, és ráirányítják a figyelmet arra, hogyan kell beépíteni az alapvető jogokkal kapcsolatos kötelezettségeket különböző operatív feladatokba.

jelentést (2014. november) egészíti ki (lásd a kereset tájékoztatót).

Ez az FRA-összefoglaló a hivatalos szárazföldi határátkelőhelyeken történő ellenőrzésekkel összefüggő,

az alapvető jogokkal kapcsolatos kihívásokat írja le. Nem foglalkozik a szárazföldi határt illegálisan, nem határátkelőhelyen – például erdőben vagy mezőn keresztül, az ún. zöldhatáron át – átlépő személyek helyzetével. Illegális határátlépésre

vagy határátlépési kísérletre az esetek többségében a zöldhatárokon kerül sor. A „*Megoldáskeresés egy alapjogi szükséghelyzetre: a görög szárazföldi határt illegálisan átlépő személyek helyzete*” című 2011-es FRA-jelentés jól mutatja a szabadságtól való megfosztással, a menedéjoghoz való hozzáféréssel és a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartásával kapcsolatos súlyos problémákat, amelyekkel a zöldhatárt illegálisan átlépő személyek szembe kerülhetnek. Míg a zöldhatáron való illegális határátlépést követően elfogott személyek alapjogi helyzetét számos nemzetközi szervezet és nem kormányzati szervezet elemezte, a szakirodalom kevésbé foglalkozik az alapvető jogok tiszteletben tartásával a legális határátkelőhelyeken történő határforgalom-ellenőrzések során.

Ez az FRA-kutatás sem foglalkozik a vámtisztviselők által végzett áruellenőrzéssel, valamint a higiéniai vagy közegészségügyi okokból végzett ellenőrzésekkel. Mivel a vámellenőrzések is érinthetik az utasok alapvető jogait, a jövőben egy kutatás keretében ezt is vizsgálni kellene.

A kutatás megállapításainak célja az uniós és tagállami szintű gyakorló szakemberek és politikai döntéshozók tájékoztatása a szárazföldi határátkelőhelyeken esetlegesen felmerülő, az alapvető jogokkal kapcsolatos problémákról. Az említettek ismereteinek bővítése révén a kutatás célja, hogy fokozza az alapvető jogok tiszteletben tartását az EU külső határainál.

## A legfontosabb megállapítások és bizonyítékokon alapuló javaslatok

Alapjogi szempontból a szárazföldi határátkelőhelyeken fennálló helyzet kevesebb figyelmet kap, mint az Európa déli tengeri határain és a zöldhatáron kialakult szituáció, ahol a migránsok élete veszélyben forog, és ahonnan emberi jogi aktivisták rendszeresen jelentik a visszaküldés tilalmának elvét sértő eseteket.

Bár a helyszíni kutatás tanúsága szerint a határforgalom-ellenőrzéseket összességében rutinszerűen végzik, és ezekre incidens nélkül kerül sor, valójában számos panasz merül fel az utasok alapvető jogaival összefüggésben. Ezek a panaszok a tiszteletlen bánásmódtól kezdve a gyermekek lehetséges bántalmazástól való védelmének, illetve a védelemre szoruló személyek azonosításának hiányáig terjednek. Ezekre a problémákra nem szabad legyinteni. Először is, az utasokkal való kapcsolatfelvétel terén bevált ígéretes gyakorlatokat terjeszteni, sőt adott esetben bővíteni kell, és az eljárásokat úgy kell kialakítani, hogy teljes mértékben megfeleljenek az alapvető jogoknak. Másodsor, az ellentéteket valamennyi szereplő összehangolt törekvése útján kezelni kell.

Uniós szinten ez azt jelenti, hogy a határigazgatás terén a tagállamok támogatására irányuló uniós fellépéseknek – legyen szó operatív támogatásról, felügyeleti feladatok ellátásáról vagy finanszírozás biztosításáról – minden esetben alapcélként elő kell mozdítani az alapvető jogok tiszteletben tartását. Mindez ahhoz is hozzájárul, hogy egyetértés alakuljon ki a határőrök között arról, hogy a napi munkájuk szempontjából mit jelentenek az alapvető jogok.

### A Frontex szerepének erősítése

A Frontex, a határigazgatás terén a tagállamok támogatására létrehozott uniós ügynökség fontos szerepet játszik az említett egyetértés kialakításában. Továbbképzéseivel, iránymutatások nyújtásával és bevált gyakorlatok megosztásával, valamint a tagállamoknak kínált operatív támogatással tudja ösztönözni azokat a gyakorlatokat, amelyek fokozottabban előmozdítják az utasok alapvető jogait, és háttérbe szorítja azokat, amelyek növelik az alapvető jogok megsértésének kockázatát. A Frontex számos olyan eszközt kifejlesztett, amelyek a határőrök napi munkája során előmozdítják az alapvető jogokat; eddig azonban nem volt olyan dokumentum, amely a szárazföldi határátkelőhelyeken felmerülő konkrét kérdésekben iránymutatásként szolgálna.

#### Az FRA véleménye

*A Frontex által a tagállamoknak nyújtott operatív támogatás fontos első lépés lehet annak irányába, hogy segítsék a határátkelőhelyeken dolgozó személyzetet számos, e jelentésben leírt probléma kezelésében. E jelentés megállapításaira, valamint a határátkelőhelyeken dolgozó határőrök tapasztalataira építve a Frontexet arra ösztönözzük, hogy készítsen konkrét iránymutatást a szárazföldi határátkelőhelyek számára, amely arra nézve is javaslatokat tartalmaz, hogy hogyan kell kezelni az utasok alapvető jogait érintő problémákat. Az FRA készen áll arra, hogy támogasson egy ilyen kezdeményezést.*

## Az alapvető jogok fokozottabb tiszteletben tartása a schengeni értékelés révén

A schengeni értékelési rendszer a határátkelőhelyeken az alapvető jogok megvédésének egy másik fontos eszköze. Ezt az értékelési és monitoringmechanizmust azért hozták létre, hogy ellenőrizzék a schengeni vívmányok alkalmazását a schengeni térséghez tartozó uniós tagállamokban és a schengeni társult országokban. A 2013-ban az 1053/2013/EU rendelettel módosított schengeni igazgatási rendszer jobban a középpontba állítja az alapvető jogokat. Előírja, hogy az értékelések során különös figyelmet kell fordítani az alapvető jogokra ((14) preambulumbekzdés). Az értékeléseket az Európai Bizottságtól, a releváns uniós ügynökségektől és a tagállamokból érkező szakértők végzik többéves program szerint, bár előre be nem jelentett látogatások is előfordulhatnak. Az értékelések a schengeni vívmányok minden vonatkozására kiterjedhetnek, de központi elemük a határigazgatás.

### Az FRA véleménye

*A schengeni értékelésekben részt vevő valamennyi szereplőnek hozzá kellene járulnia ahhoz, hogy az alapvető jogokat integrálják az értékelési folyamatba. Az Európai Bizottságot, amelyet a schengeni értékelések elvégzésével bíztak meg, és a Frontextet, amelynek feladata az ezeket az értékeléseket elvégző szakértők felkészítése, arra bátorítják, hogy továbbra is teljes mértékben használja ki a szaktudást, amelyet az FRA – megbízatásával összhangban, továbbá erőforrásainak keretein belül – nyújtani tud.*

A határon a személyt – a forgalom nagyságától vagy az utasok viselkedésétől függetlenül – úgy kell ellenőrizni, hogy tiszteletben tartsák emberi méltóságát. A helyszíni kutatás tanúsága szerint, bár a legtöbb esetben az ellenőrzést tisztelettel végzik, valamennyi vizsgált határátkelőhelyen – igaz, különböző mértékben – előfordult tiszteletlenség, vagy az, hogy nem szépen szóltak az utasokhoz. A nyelvi akadályok is megnehezíthetik az utasokkal való hatékony kommunikációt – különösen egyes határátkelőhelyeken. A tolmácsolásról általában eseti alapon gondoskodnak a határátkelőhelyeken. A legtöbb határőr kollégák segítségére hagyatkozik, sőt az is előfordul, hogy más határátlépők segítségét veszi igénybe, ami adott esetben félrefordításhoz vagy az ellenőrzött személy magánéletébe történő beavatkozáshoz vezethet.

*„Nem beszélek valami jól arabul, mondjuk úgy, hogy elboldogulok [...]. Több műszak van a muzulmán rendőrségnél, úgyhogy ez nagyon hasznos. Azután [...] sokszor megkérjük a takarítónőket, hogy segítsenek [...]. A legrosszabb esetben pedig megkérjük a határra érkező egyik utast, az egyik muzulmán spanyolt, aki átmegy a határon – már sokszor segítséget kértünk tőlük [...], túlságosan gyakran is teszünk így. Az ideális az volna, ha lenne itt egy tolmács. [...] Vannak tolmácsok a központi rendőrszôn, úgyhogy fel tudjuk hívni az ottani tolmácsot: „Hé, légy szíves, mondd meg ennek az embernek ezt és ezt.”*

(Műszakvezető, El Tarajal)

Néhány határátkelőhely különleges eljárásokat dolgozott ki a kiszolgáltatott személyek ellenőrzésére (például a mozgáskorlátozott utasoktól nem kívánják meg, hogy szálljanak le a buszról, amin utaznak). Másutt nincsenek külön eljárások, a kiszolgáltatottak kezelését az egyes határőrök érzékenységére bízzák. Amikor az emberek a különböző ellenőrzések közötti időben váratlanul váratlanul, ami órákat is jelenthet, nem minden határátkelőhelyen van víz, alapvető élelmiszerek és mellékhelyiség.

Nagyon kevés utas nyújt be panaszt a határőrök velem szemben alkalmazott bánásmódjával kapcsolatban. Bár elméletileg a határőrök nem helyenvaló viselkedése miatt minden határátkelőhelyen panasszal élhetnek, nem könnyű tájékoztatást kapni a panaszokról. A bírósági eljárásokat leszámítva a panasztételi mechanizmusokat általában a határigazgatással megbízott hatóság kezeli, ami kérdéseket vet fel a mechanizmusok objektivitásával és pártatlanságával kapcsolatban.

## Emberséges bánásmód

A személyek határátkelőhelyeken való ellenőrzése két szakaszra bontható. Először mindenki első körös ellenőrzésen esik át, amelynek során ellenőrzik a beutazási feltételek meglétét. Ha alaposabb ellenőrzésre van szükség, az utast második körös ellenőrzésnek vetik alá, amire rendszerint külön szobában vagy irodában kerül sor. A kutatás tanúsága szerint a határforgalom-ellenőrzést a legtöbb esetben rutinszerűen végzik, és ezek incidens nélkül lezajlanak. Emellett azonban számos probléma merül fel az utasok alapvető jogaival összefüggésben.

#### Az FRA véleménye

A tagállamoknak – azzal, hogy képzési lehetőségeket és ösztönzőket biztosítanak a személyzet számára – továbbra is elő kellene segíteniük az alap- és haladó szintű idegennyelvtudás meglétét. Hangsúlyt kellene fektetni azokra a nyelvekre, amelyeket a határőrök a leginkább használnak a munkájuk során – különösen az angolra és az adott helyen a szomszédos országok nyelvére –, különösen akkor, ha a szóban forgó nyelvek teljesen eltérnek a határőrök anyanyelvétől. A Frontex által segített repülőtéri angol nyelvű eszközt a szárazföldi határátkelőhelyeken való felhasználásra is alkalmassá kellene tenni, és széles körben kellene terjeszteni.

Azon tagállamoknak, amelyek még nem rendelkeznek a szóban forgó eszközzel, meg kellene fontolniuk, hogy fenntartható rendszert hozzanak létre a hatékony tolmácsolásra pl. telefonon keresztül vagy videokonferencia formájában, hogy lehetővé tegyék a kommunikációt azokkal az utasokkal is, akik kevésbé elterjedt nyelvet beszélnek, és elkerüljék az alkalmi nyelvi megoldásokat, amelyek indokolatlan kockázatokkal járnak. Ezenfelül a megfelelő informatikai eszközök használatának lehetőségét is meg lehetne vizsgálni, amelyek áthidaló megoldásként szolgálhatnának a tolmácsolás hiányára.

A tagállamoknak hatékony fegyelmi és egyéb intézkedéseket kellene hozniuk a tiszteletlen magatartás súlyos formáinak kezelésére. Biztosítaniuk kellene, hogy az utasokkal való tiszteletteljes és professzionális magatartás témakörében minden határőr rendszeres továbbképzésben részesüljön. A képzésnek hangsúlyoznia kellene, mennyire fontos minden helyzetben nyugodtnak és hivatalosnak maradni, és figyelmet kellene fordítani a kulturális és nyelvi különbségekre az utasokkal való kommunikáció során. Az egyes határátkelőhelyeken rendszeresen eligazítást kellene tartani ezekről a kérdésekről.

A tagállamoknak szabályzatokat kellene bevezetniük annak biztosítása céljából, hogy a határforgalom-ellenőrzések vegyék figyelembe a kiszolgált utasok, köztük a mozgáskorlátozottak különleges igényeit.

A tagállamoknak utasítaniuk kellene a határőröket, hogy az alapos ellenőrzésen áteső személyeket minden esetben tájékoztassák arról, hogy a határőrség részéről megnyilvánuló nem helyénvaló bánásmód ellen panaszt tehetnek, és ilyen esetben hatékony panasztételi mechanizmusoknak kellene működniük.

A határátkelőhelyeken működő tagállami hatóságoknak rendszeresen ellenőrizniük kellene, hogy az utasok alapvető szükségleteit kielégítik-e. Hiányosságok esetén módosítaniuk kellene eljárásaikat és a határátkelőhely infrastruktúráját annak érdekében, hogy az utasok könnyen hozzáférhessenek a vízhez, a mosdóhelyiségekhez, a sürgősségi egészségügyi ellátáshoz, és – a határon való hosszabb tartózkodás esetén – megfelelő ételmiszerhez.

## Eljárási biztosítékok az ellenőrzések alatt: az utasok tájékoztatása

Gyakran előfordul, hogy azok az utasok, akiket kiválasztanak alaposabb – második körös – ellenőrzésre, nem kapnak tájékoztatást a részletes ellenőrzés céljáról és az eljárás mibenlétéről. Bár a vizsgált határátkelőhely közül négy helyen kidolgoztak brosúrákat erre a célra, a helyszíni látogatások során az derült ki, hogy az egyik határátkelőhelyen ezeket nem osztják szét. Azon személyeket, akiknek a beléptetését megtagadták, a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexhez – azaz a határellenőrzéseket szabályozó uniós jogi aktszhoz – csatolt formanyomtatványon tájékoztatják a döntésről, de nem feltétlenül olyan nyelven, amelyet az utas el tud olvasni. Általában nem adnak tájékoztatást a jogi segítségnyújtás lehetőségeiről, ami rendkívüli módon megnehezíti a beléptetés megtagadása elleni fellebbezést, mielőtt még visszaküldenék az utast.

#### Az FRA véleménye

A tagállamoknak biztosítaniuk kellene, hogy a második körös ellenőrzésen átesett személyek, akiknek beléptetését az adott határátkelőhelyen megtagadták, megkapják a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 7. cikkének (5) bekezdésében és 13. cikkének (2) bekezdésében előírt tájékoztatást. Proaktív intézkedésekkel kellene tájékoztatást adni arról, hogy a beléptetés megtagadása elleni panasztétellel kapcsolatban az utas hol kaphat jogi tanácsot, azaz ügyvédek listáját kellene a rendelkezésükre bocsátani vagy jól látható helyre kitenni.

## A gyermekekkel való bánásmód az ellenőrzés során

A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex előírja, hogy a határőrök fordítsanak különös figyelmet a gyermekekre – függetlenül attól, hogy a gyermek felnőtt kíséretében utazik-e vagy anélkül. Idetartozik

a gyermeket kísérő személyek által gyakorolt szülői felügyelet ellenőrzése, illetve a szülői beleegyezés meglétének ellenőrzése, ha a gyermek egyedül utazik. A kísérővel utazó gyermekek szerepe inkább passzív a határforgalom-ellenőrzések során; a határőr gyakorlatilag csak a kísérő felnőttel lép kapcsolatba, ami csökkenti a veszélyben lévő, például elrabolt gyermekek azonosításának lehetőségét. Kísérő és okmányok nélkül utazó gyermekek ritkán bukkannak fel a szárazföldi határátkelőhelyeken. Ha mégis, az eljárási lépésekre, köztük az életkor megállapítására szolgáló vizsgálatokra gyakran úgy kerül sor, hogy ideiglenes gyám vagy törvényes képviselő nincs jelen. Nem minden határátkelőhelyen dolgozó tisztviselő részesül speciális gyermekvédelmi képzésben, bár sokan szívesen részt vennének ilyen továbbképzésen.

#### Az FRA véleménye

A határőröknek meg kellene fontolniuk, hogy az első körös ellenőrzés során proaktívan megszólítsák a gyermekeket, hogy azonosíthatóak az erőszakkal fenyegetett vagy visszaélésnek kitétt – például megszüketett – gyermekeket. Bővíteni kellene a határőrök gyermekvédelmi ismereteit – például a Frontex „Veszélyeztetett gyermekek kézikönyve” c. kiadványának szisztematikus terjesztésével, amely a veszélyben lévő gyermekek azonosítását segítő eszköz; a kiadványt a szárazföldi határokhöz lehetne igazítani. Továbbképzési lehetőséget kell biztosítani, lehetőség szerint a gyermekvédelemre szakosodott szervezetekkel együttműködve.

## A menedékjoghoz való hozzáférés

A szárazföldi határátkelőhelyeken a menedékjog iránti kérelmek száma rendkívül alacsony, bár Lengyelországban a 2014-es ukrajnai zavargásokat követően ez változott. Általában azonban okmányokkal nem rendelkező, távolról érkező személyek nehezen érik el az európai uniós határt; alapesetben nem engedik át őket a szomszédos harmadik ország ellenőrzési pontján. A legtöbb esetben nincs látható tájékoztatás a menedékjogról. Lengyelország kivételével a határőrök csak korlátozott tapasztalatokkal rendelkeznek a menedékjog iránti kérelmekkel kapcsolatban. Az első körös ellenőrzésnél általában nem törekednek különösebben a nemzetközi védelmet kérő személyek azonosítására. Az ilyen ügygel csak akkor foglalkoznak, ha az adott személy kifejezetten kijelenti, hogy védelmet kér.

„A potenciális menedékkérők esetében – hacsak nem jelentik ki, hogy védelmet kérnek – a határőrnek nem feladata, hogy az adott személyt potenciális menedékkérőnek minősítse [...]”

(Műszakvezető, Röske)

#### Az FRA véleménye

A határátkelőhelyeken a tagállamoknak jól látható helyre, több nyelven ki kell függeszteniük a nemzetközi védelemmel kapcsolatos tájékoztatást. Ez különösen azokon a határátkelőhelyeken fontos, ahova a kockázatelemzések szerint menedékkérők érkehetnek, és minden határátkelőhelyen tájékoztatót kell elhelyezni valamennyi olyan személy számára, akit második körös ellenőrzésnek vetnek alá. Amennyiben arra utaló jelek vannak, hogy egy utas nemzetközi védelemre szorul, a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv (2013/32/EU irányelv) 8. cikke szerint a határőröknek tájékoztatást kell adniuk az adott személy számára a menedékjogról.

Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalnak (EASO) és a Frontexnek eszközöket kellene kidolgoznia arra, hogy támogassák a határőröket a nemzetközi védelemre szoruló utasok azonosításában. Az ilyen eszközöknek a tagállamok – és világméretben az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) – gyakorlati tapasztalataira kell építenie, amit össze kellene kapcsolni ezzel a folyamattal.

## Az emberkereskedelem feltételezett áldozatainak azonosítása

Az emberkereskedelem potenciális áldozatait igen nehéz azonosítani a határátkelőhelyeken. Az uniós szinten kifejlesztett eszközöket, amelyek segítik a határőröket az emberkereskedelem jeleinek felismerésében, az első vonalban dolgozó határőrök továbbra is igen kevésbé ismerik, sőt az emberkereskedelem áldozatainak azonosítását is csupán mellékes feladatnak tartják. Az első körös ellenőrzésnél általában nem törekednek különösebben az emberkereskedelem potenciális áldozatainak azonosítására. Az ilyen ügygel csak akkor foglalkoznak, ha az adott személy kifejezetten kijelenti, hogy emberkereskedelem áldozata.

„A hét év alatt, mióta itt vagyok, egyetlen emberkereskedelmi ügyünk sem volt.”

(Műszakvezető, Kipi)

Az FRA véleménye

*A tagállamoknak biztosítaniuk kellene az emberkereskedelem áldozatainak azonosítására a határőrök számára európai és nemzetközi szinten kifejlesztett eszközök proaktív terjesztését, és elő kellene mozdítaniuk ezen eszközök szisztematikus használatát.*

*A Frontexnek biztosítania kellene, hogy a határőrök szisztematikusabban használják a Frontex emberkereskedelem elleni anyagait. A határátkelőhelyeken az első vonalban dolgozó tisztviselőket kellene megcélozniuk, és különösen azokat, akik részt vesznek a Frontex által koordinált műveletekben.*

*Az Europol által összehangolt Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyeggettség Ellen elnevezésű projekt (Empact) lehetőség arra, hogy bővítsék az emberkereskedelem feltételezett áldozatainak nemzeti szintű azonosítására és védelmére irányuló tagállami kapacitásokat. A tagállamokat arra ösztönzik, hogy teljes mértékben használják ki a projekt által az áldozatok azonosítása tekintetében a határátkelőhelyek kapacitásbővítésére kínált lehetőséget. Megismertethetik például a legújabb trendeket a határátkelőhely személyzetével, és visszajelzést adhatnak a határátkelőhelyen korábban történt fellépések eredményességéről.*

Egyes határátkelőhelyeken vannak zárható szobák, ahol az utasok fogva tarthatók, ha büntetőeljárás indul ellenük, vagy ha a nem befogadható személyeket nem tudják azonnal átadni a szomszédos országnak, ahonnan jöttek. Az ilyen idegenrendészeti létesítmények általában csak az alapvető dolgokkal felszereltek, többnapos tartózkodásra nem alkalmasak, bár néhány órára jogszerűen tarthatók benne fogva utasok. Azokat a személyeket, akiket ennél hosszabb ideig kell fogva tartani, más létesítménybe szállítják.

Az FRA véleménye

*Amennyiben a határátkelőhelyen van elzárás céljára szolgáló helyiség, a tagállamoknak emberi körülményeket kellene ott biztosítaniuk, és alkalmassá kellene tenniük ezeket a helyiségeket az alapvető igények kielégítésére. Gondoskodniuk kellene arról, hogy a fogvatartottak hozzájussanak élelemhez, vízhez és mellékhelyiséghez, továbbá az éjszakára is bent tartott személyek számára pihenési lehetőséget is kellene biztosítaniuk. A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személyeket a bevándorlási okokból fogva tartottaktól elkülönítve kell elhelyezni.*

## Szabadságtól való megfosztás a szárazföldi határoknál

A szárazföldi határátkelőhelyeken a nem befogadható személyeket vagy megkérik, hogy térjenek vissza a szomszédos országba, vagy a határőrök visszakísérik őket. Ha átmenetileg őrizetbe kell venni őket, az őrizet általában csak rövid ideig – rendszerint 24 óránál nem tovább – tart. Ha a határátkelőhelyen az utast megfosztják szabadságától, ennek fő oka a feltételezett bűnelkövetés, bár bevándorlási vagy közegészségügyi okokból is lehetséges a fogva tartás.





Az EU-ba irányuló szárazföldi határátkelőhelyeken fennálló helyzet kevesebb figyelmet kap, mint Európa déli tengeri határai, ahol a migránsok élete veszélyben forog. Bár az FRA kutatásának tanúsága szerint a harmadik országbeli állampolgárok szárazföldi határforgalmának ellenőrzését összességében rutinszerűen végzik, és ezekre incidens nélkül kerül sor, számos probléma felmerül az utasok alapvető jogaival összefüggésben. Ezek a tiszteletlen bánásmódtól a védelemre szoruló személyek azonosításának elmaradásáig terjednek. Ezekre a problémákra nem szabad legyinteni. Ezen összefoglaló és a hozzá tartozó teljes jelentés – az FRA két hasonló jelentésével együtt, amelyek az EU légi és déli tengeri határaitól szólnak – célja, hogy tájékoztassa az uniós és a tagállami gyakorló szakembereket és politikai döntéshozókat a szárazföldi határokon felmerülő, az alapvető jogokkal kapcsolatos kihívásokról. Az ismeretek bővítése ahhoz is hozzájárul, hogy egyetértés alakuljon ki a határőrök között arról, hogy a napi munkájuk szempontjából mit jelentenek az alapvető jogok, végső soron pedig jobban tisztelgetben tartásuk az alapvető jogokat az EU külső határainál.

## További információk:

A szárazföldi határoknál végzett határforgalom-ellenőrzésekről szóló teljes FRA-jelentés – **Alapvető jogok a szárazföldi határoknál: egyes európai uniós határátkelőhelyek megállapításai** (2014): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing-points> (angol nyelven).

A repülőtereken végzett határforgalom-ellenőrzésekről szóló teljes FRA-jelentés – **Alapvető jogok a repülőtereken: határforgalom-ellenőrzések az Európai Unióban található öt nemzetközi repülőtéren** (2014): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european> (angol nyelven).

A repülőtereken végzett határforgalom-ellenőrzésekről szóló jelentés összefoglalása – **Alapvető jogok a repülőtereken: határforgalom-ellenőrzések az Európai Unióban található öt nemzetközi repülőtéren: összefoglalás** (2014): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/summary-fundamental-rights-eu-international-airports> (angol és francia nyelven).

A tengeri határokról szóló teljes jelentés – **Alapvető jogok Európa déli tengeri határainál** (2013): <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (angol nyelven).

A tengeri határokról szóló jelentés összefoglalása – **Alapvető jogok Európa déli tengeri határainál: összefoglalás** (2013): <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (angol, francia, görög, német, olasz és spanyol nyelven).

Jelentés az uniós szolidaritásról és a Frontexről – **Uniós szolidaritás és Frontex: kihívások az alapvető jogokkal kapcsolatban** (2013): <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-solidarity-and-frontex-fundamental-rights-challenges> (angol nyelven).

Lásd még:

- FRA-EJEB: **Kézikönyv a menekültügyre, határookra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról** (2013): <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (uniós nyelveken elérhető);
- FRA: **Az emberi jogokhoz kapcsolódó sürgős kérdés kezelése – a görög szárazföldi határt szabálytalan módon átlépő személyek helyzete** (2011): <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border> (angol nyelven).

Az FRA menekültügygel, határokkal és migrációval kapcsolatos tevékenységének áttekintése: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.



Kiadóhivatal

© Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2015  
Fotó: © Frontex

## FRA – AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉGE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Bécs – Ausztria  
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Print: ISBN 978-92-9239-856-9, doi:10.2811/488432  
PDF: ISBN 978-92-9239-863-7, doi:10.2811/90917