FRA
EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

GYAKORLATI IRÁNYMUTATÁS

# Független nemzeti mechanizmusok létrehozása az alapjogok uniós külső határokon történő tiszteletben tartásának nyomon követésére

**Ez az általános iránymutatás segítséget nyújt az uniós tagállamok számára az alapjogok uniós külső határokon történő tiszteletben tartásának nyomon követésére szolgáló független nemzeti mechanizmusoknak az előszűrésről szóló rendeletre vonatkozó, 2020. szeptember 23-i európai bizottsági javaslattal összhangban történő létrehozásához. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége a Bizottság kérésére készítette el ezt az iránymutatást.**

Az alapjogok uniós külső határokon történő nyomon követésének szisztematikusnak és rendszeresnek kell lennie számos határigazgatási tevékenység tekintetében. E tevékenységek közé tartozik a határőrizet, a szárazföldi, tengeri és légi határokon történő őrizetbe vétel, valamint az áldozatkezelési mechanizmusok működtetése, többek között tömeges érkezések esetén is.

A nyomon követésnek meg kell vizsgálnia e tevékenységek végzésének módját. Meg kell vizsgálni például, hogy

- méltósággal bánnak-e az emberekkel a határon;
- különös figyelmet fordítanak-e a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyekre;
- megfelelőek-e az életkörülmények az érkezési befogadó létesítmények és az idegenrendészeti fogdákban;
- hozzáférnek-e az emberek hatékony bírósági jogorvoslathoz.

A nyomon követésnek meg kell továbbá vizsgálnia a vészhelyzeti tervek végrehajtásának alapjogokra gyakorolt hatásait abban az esetben, ha nagyszámú személy érkezik a határra.

Az Európai Bizottság **az előszűrésről szóló rendeletjavaslatot** terjesztett elő 2020. szeptember 23-án. Ez a javaslat független nyomonkövetési mechanizmus létrehozására kötelezi a tagállamokat. 2021. május 25-én a Bizottság felkérte az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét (FRA), hogy készítsen általános iránymutatást az előszűrésről szóló rendeletjavaslat 7. cikkének (2) bekezdése alapján. Ez a cikk hivatkozik arra a segítségre, amelyet az FRA-nak kell nyújtania a tagállamok számára az ilyen nemzeti nyomonkövetési rendszerek létrehozásához (lásd a következő szövegdobozt).

## Az előszűrésről szóló rendeletjavaslat, 7. cikk

## Az alapjogok nyomon követése

[...]

(2) Minden tagállam független nyomonkövetési mechanizmust hoz létre, hogy

- az előszűrés során biztosítsa az uniós és a nemzetközi jognak, többek között az Európai Unió Alapjogi Chartájának való megfelelést,
- adott esetben biztosítsa az érintett személy őrizetben tartására vonatkozó nemzeti szabályok betartását, különös tekintettel az őrizet okaira és időtartamára,
- biztosítsa, hogy hatékonyan és indokolatlan késedelem nélkül kezeljék azokat az állításokat, amelyek szerint az előszűréssel – többek között a menekültügyi eljáráshoz való hozzáféréssel és a *visszaküldés* tilalmának elvével – kapcsolatban nem tartották tiszteletben az alapjogokat.

A tagállamok megfelelő biztosítékokat vezetnek be a mechanizmus függetlenségének garantálására.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége általános iránymutatást ad ki a tagállamok számára e mechanizmus létrehozásáról és független működéséről. A tagállamok továbbá felkérhetik az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét, hogy támogassa őket nemzeti nyomonkövetési mechanizmusaik kidolgozásában, beleértve e mechanizmusok függetlenségének biztosítékait, valamint a nyomonkövetési módszertant és a megfelelő képzési rendszereket.

A tagállamok felkérhetik az érintett nemzeti, nemzetközi és nem kormányzati szervezeteket és testületeket, hogy vegyenek részt a nyomon követésben.

# I

# A HATÉKONY ÉS FÜGGETLEN NEMZETI HATÁRMEGFIGYELÉSI MECHANIZMUSOK ELEMEI ÉS AZOK MŰKÖDÉSE

A következőkben javasolt elemek iránymutatással szolgálnak az uniós tagállamok számára a független nemzeti határmegfigyelési mechanizmus létrehozásával kapcsolatos paraméterek és biztosítékok megvitatása során. Ezen elemek a hatékony mechanizmusok nyolc építőeleme köré csoportosulnak. Ezek a nem kötelező erejű ajánlások a határigazgatás nyomon követésének **az előszűrésről szóló rendeletjavaslatban** meghatározott nemzeti nyomonkövetési mechanizmusnál szélesebb körét fedik le. Azok a tömeges érkezések esetében történő nyomon követésre is kiterjednek. A jelen dokumentum I. melléklete meghatározza a határokon alkalmazandó alapjogi biztosítékokat, a II. melléklet pedig felsorolja azokat az anyagokat, amelyek segítik e normák megfelelő alkalmazását.

## 1 FÜGGETLENSÉG ÉS MŰKÖDÉSI AUTONÓMIA

Az alapjogokat a határokon nyomon követő nemzeti szerv teljes függetlenségét jogszabályban kell garantálni annak biztosítása érdekében, hogy a mechanizmus mentes lehessen minden jogtalan külső befolyásolástól.

A nemzeti határmegfigyelési mechanizmusoknak mentesnek kell lenniük a határigazgatásért és migrációkezelésért felelős hatóságokkal való intézményi összefonódástól.

A nemzeti határmegfigyelési mechanizmusok személyzetét átlátható – a köztisztviselők vagy a törvény által létrehozott független állami hatóságok személyzetének felvételére alkalmazottakhoz hasonló – eljárásokban kell felvenni. Különös hangsúlyt kell fektetni az összeférhetetlenség elkerülésére.

A mechanizmusnak – többek között szükséghelyzetekben is – működési autonómiával kell rendelkeznie, és hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy saját kezdeményezésére járjon el.

A mechanizmusnak – megbízatásának keretein belül – saját magának kell meghatároznia munkafolyamatait és -módszereit.

A mechanizmusnak biztosítania kell személyzetének biztonságát feladatai ellátása során. Ez magában foglalja olyan garanciák nemzeti jogban történő bevezetését, amelyek védik a személyzetet a mechanizmus megbízatásának keretein belül jóhiszeműen végzett szakmai tevékenységekért való jogi felelősségtől.

A mechanizmus működését objektív mutatók alapján rendszeresen értékelni kell a mechanizmus hatékonysága, eredményessége és függetlensége szempontjából. E folyamat kidolgozói inspirációt meríthetnek abból az **időszakos akkreditációs eljárásból**, amelyet a nemzeti emberi jogi intézmények alkalmaznak függetlenségük és eredményességük értékelésére.

A tagállamok az alábbi iránymutatásra támaszkodhatnak a nemzeti nyomonkövetési mechanizmusaik függetlenségével és működési autonómiájával kapcsolatos biztosítékok mérlegelése során: **az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) a nemzeti emberi jogi intézményekre vonatkozó párizsi alapelvei**; az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának **CM/Rec(2021)1 ajánlása** az autonómia, az összetétel, a multidiszciplináris jelleg és a megfelelő emberi és pénzügyi erőforrások tekintetében; valamint **a nemzeti megelőző mechanizmusokra vonatkozó iránymutatások**, amelyeket **az ENSZ Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsága** dolgozott ki referenciadokumentumként a nemzeti nyomonkövetési mechanizmusok függetlenségét és működési autonómiáját illetően.

*Források: ENSZ,* **A nemzeti intézmények jogállására vonatkozó alapelvek (párizsi alapelvek)**, *elfogadta: az ENSZ Közgyűlésének 48/134. sz. határozata, 1993. december 20.; FRA,* **Erős és hatékony nemzeti emberi jogi intézmények – kihívások, ígéretes gyakorlatok és lehetőségek**, *2020. szeptember; az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (OHCHR) és Menekültügyi Főbiztosának Hivatala (UNHCR),* **Közös konzultáció az uniós migrációs és menekültügyi paktumban javasolt független nemzeti nyomonkövetési mechanizmusokról**, *2021. február 23.; Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI),* **Az ENNHRI véleménye az uniós migrációs és menekültügyi paktum szerinti, az emberi jogok határokon történő tiszteletben tartását figyelemmel kísérő független mechanizmusokról**, *2021. március; az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, a Miniszteri Bizottság* ***CM/Rec(2021)1 ajánlása*** *a tagállamoknak a hatékony, pluralista és független nemzeti emberi jogi intézmények kialakításáról és megerősítéséről, 2021. március 31.; a Kínzás, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetések Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottság,* **A CPT 30. általános jelentése**, *2021. május, 20. és 21. pont; Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ), Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala,* **Határrendészeti nyomon követés az EBESZ-régióban: Eszmecsere a határrendészeti gyakorlatok emberi jogi nyomon követésének szükségességéről és alapjáról**, *2021. május 5., 6. szakasz; Európai Parlament,* ***Állásfoglalás a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről***, *2019/2196(INI), 2021. július 8., 18. pont; UNHCR Görögország, OHCHR Európai Regionális Iroda és ENNHRI,* **Tízpontos útmutatás egy független és hatékony nemzeti határmegfigyelési mechanizmus Görögországban történő létrehozásához**, *2021. szeptember 9.*

# 2
# A MEGBÍZATÁS TEMATIKUS TERJEDELME

A mechanizmusnak széles körű tematikus megbízatással kell rendelkeznie: nyomon kell követnie az alapjogi biztosítékoknak – az élelem, ruházat, ideiglenes szállás és egészségügyi ellátás biztosítása szempontjából méltó életkörülményeket is ideértve – a **Schengeni határellenőrzési kódex** értelmében vett határforgalom-ellenőrzés és határőrizet során, valamint az újonnan érkezőknek az uniós külső határokon vagy azok közelében történő első nyilvántartásba vételekor történő tényleges végrehajtását.

A mechanizmusnak bármikor akadálytalan hozzáféréssel kell rendelkeznie valamennyi határvédelmi művelet megfigyeléséhez. Lehetővé kell tenni számára a távoli határőrizethez való hozzáférést, az őrizetbe vételek nyomon követését és az összes kijelölt őrizeti terület ellenőrzését.

Az állami hatóságoknak indokolatlan földrajzi vagy eljárási korlátozások nélkül elő kell segíteniük a mechanizmus működését.

*Források: ENSZ,* **A nemzeti intézmények jogállására vonatkozó alapelvek (párizsi alapelvek)***, elfogadta: az ENSZ Közgyűlésének 48/134. sz. határozata, 1993. december 20.; Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa et al.,* **Közös nyilatkozat: A retorika valóságba való átültetése: Az európai határokon létrehozandó új nyomonkövetési mechanizmusnak biztosítania kell az alapjogokat és az elszámoltathatóságot***, 2020. november 10.; OHCHR és UNHCR,* **Közös konzultáció az uniós migrációs és menekültügyi paktumban javasolt független nemzeti nyomonkövetési mechanizmusokról***, 2021. február 23.; ENNHRI,* **Az ENNHRI véleménye az uniós migrációs és menekültügyi paktum szerinti, az emberi jogok határokon történő tiszteletben tartását figyelemmel kísérő független mechanizmusokról***, 2021. március; EBESZ, Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala,* **Határrendészeti nyomon követés az EBESZ-régióban: Eszmecsere a határrendészeti gyakorlatok emberi jogi nyomon követésének szükségességéről és alapjáról***, 2021. május 5., 6. szakasz; UNHCR Görögország, OHCHR Európai Regionális Iroda és ENNHRI,* **Tízpontos útmutatás egy független és hatékony nemzeti határmegfigyelési mechanizmus Görögországban történő létrehozásához***, 2021. szeptember 9.*

# 3
# A NYOMONKÖVETÉSI MECHANIZMUS HATÁSKÖRE

A nyomonkövetési mechanizmusnak rendelkeznie kell az ahhoz szükséges kialakítással és hatáskörrel, hogy – alapjogi kockázatértékelés alapján – rendszeres és eseti, bejelentett és be nem jelentett látogatásokat tegyen.

A mechanizmusnak bármikor – még szükséghelyzetben és tömeges beáramlás esetén is – akadálytalan hozzáféréssel kell rendelkeznie minden olyan területhez, ahol a légi, szárazföldi és tengeri határokon határigazgatási intézkedésekre kerül sor, valamint a határokon vagy azok közelében a harmadik országbeli állampolgárok első fogadására és őrizetben tartására szolgáló valamennyi helyhez.

A mechanizmusnak rendelkeznie kell azzal a joggal és szükséges hatáskörrel, hogy hozzáférjen a megbízatása szempontjából releváns bármely dokumentumhoz, nyilvántartáshoz és feljegyzéshez, a fájlokat, videókat és elektronikus nyilvántartásokat is ideértve.

A mechanizmusnak rendelkeznie kell azzal a joggal, hogy az összes érintett személy biztonságát és védelmét szolgáló megfelelő óvintézkedések mellett megfigyelje a határőrizeti járőrözést és őrizetbe vételt („árnyékjárőrözés”).

A mechanizmusnak jogosultnak kell lennie arra, hogy közvetlenül kommunikáljon a nyomozó hatóságokkal, mind a belső fegyelmi szervekkel, mind az ügyészekkel, amennyiben jogsértésre derül fény a nyomon követés során.

A mechanizmusnak rendelkeznie kell azzal a joggal, hogy tevékenységeit bárhol és bármikor rögzítse (fénykép, video- és/vagy hangfelvétel útján) a magánéletet, a biztonságot és a védelmet szem előtt tartó megfelelő óvintézkedések mellett.

A mechanizmusnak rendelkeznie kell azzal a joggal, hogy az alapjogok megsértésével kapcsolatos panasztételi eljárások nyomon követése során minden érintett személyt meghallgasson. Ez magában foglalja a tanúknak és az állítólagos áldozatoknak a kapott információk és megkérdezett források bizalmas jellegének tiszteletben tartása mellett történő bizalmas meghallgatását.

A mechanizmusban részt vevő megfigyelőknek meg kell felelniük azon tagállam nemzeti jogszabályainak, ahol feladataikat végzik.

*Források: Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa et al.,* **Közös nyilatkozat: A retorika valóságba való átültetése: Az európai határokon létrehozandó új nyomonkövetési mechanizmusnak biztosítania kell az alapjogokat és az elszámoltathatóságot**, *2020. november 10.; OHCHR és UNHCR,* **Közös konzultáció az uniós migrációs és menekültügyi paktumban javasolt független nemzeti nyomonkövetési mechanizmusokról**, *2021. február 23.; ENNHRI,* **Az ENNHRI véleménye az uniós migrációs és menekültügyi paktum szerinti, az emberi jogok határokon történő tiszteletben tartását figyelemmel kísérő független mechanizmusokról**, *2021. március; a Kínzás, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetések Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottság,* **A CPT 30. általános jelentése**, *2021. május, 21. pont; EBESZ, Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala,* **Határrendészeti nyomon követés az EBESZ-régióban: Eszmecsere a határrendészeti gyakorlatok emberi jogi nyomon követésének szükségességéről és alapjáról**, *2021. május 5., 6. szakasz; UNHCR Görögország, OHCHR Európai Regionális Iroda és ENNHRI,* **Tízpontos útmutatás egy független és hatékony nemzeti határmegfigyelési mechanizmus Görögországban történő létrehozásához**, *2021. szeptember 9.*

# 4
# A NYOMONKÖVETÉSI MECHANIZMUS SZAKÉRTELME

A mechanizmusnak megfelelő személyzettel kell rendelkeznie küldetéséhez. A határokon nyomonkövetési feladatokat ellátó személyzetnek megfelelő ismeretekkel és tapasztalattal kell rendelkeznie a nemzetközi, uniós és nemzeti jogban, valamint a vonatkozó ítélkezési gyakorlatban rögzített emberi jogi és alapjogi normák terén. A személyzetnek elméleti ismeretekkel és gyakorlati tapasztalattal is rendelkeznie kell az alapjogi nyomon követés terén, alapos ismeretekkel a nyomonkövetési elvekről, eljárásokról és technikákról. Emellett alapos ismeretekkel kell rendelkeznie a menekültügy, határigazgatás és visszaküldés terén, beleértve a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek különleges szükségleteit is. A személyzetnek gyakorlati tapasztalattal kell rendelkeznie az emberi jogok tiszteletben tartásának figyelemmel kísérése, az erőszak alkalmazása arányosságának értékelése és a bűnüldöző szervekkel való együttműködés terén is. Ezek az ismeretek és tapasztalatok fontos kiegészítő eszközök, amelyek – a megfigyelők megfelelő szintű biztonsági tanúsítványával párosulva – elősegítik a nyomonkövetési tevékenységek hatékony működését.

A mechanizmusnak multidiszciplináris megközelítést kell alkalmaznia azáltal, hogy a lehető legnagyobb mértékben bevon ügyvédeket, egészségügyi szakembereket, bűnügyi szakértőket, gyermekvédelmi szakembereket és tolmácsokat/kulturális közvetítőket a nyomonkövetési csoportokba. E csoportoknak sokszínűnek kell lenniük nemi szempontból és a hátteret illetően. Az egészségügyi szakembereknek tapasztalattal kell rendelkezniük a testi vagy lelki sérülések és a rossz bánásmód jeleinek értékelésében.

A mechanizmusnak rendszeres munkahelyi képzést kell biztosítania a személyzet számára.

A mechanizmusnak szorosan együtt kell működnie az emberi jogok tiszteletben tartását figyelemmel kísérő más mechanizmusokkal, az alapjogok területén tevékenykedő nem kormányzati szervezetekkel és civil társadalmi intézményekkel, valamint a tudományos és egyéb képzett szakértőkkel az információcsere és az ismeretek megosztása érdekében a mechanizmus függetlenségének veszélyeztetése nélkül.

*Források: ENNHRI,* **Az ENNHRI véleménye az uniós migrációs és menekültügyi paktum szerinti, az emberi jogok határokon történő tiszteletben tartását figyelemmel kísérő független mechanizmusokról***, 2021. március; a Kínzás, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetések Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottság,* **A CPT 30. általános jelentése***, 2021. május, 20. és 21. pont; UNHCR Görögország, OHCHR Európai Regionális Iroda és ENNHRI,* **Tízpontos útmutatás egy független és hatékony nemzeti határmegfigyelési mechanizmus Görögországban történő létrehozásához***, 2021. szeptember 9.*

# ↘5 FORRÁSOK ÉS FINANSZÍROZÁS

A nyomonkövetési mechanizmus finanszírozásának meg kell felelnie a függetlenség elvének. Ez más független hivatalos szervek – például az ombudsmani intézmények, esélyegyenlőségi szervek és emberi jogi intézmények – finanszírozásának modellezésével érhető el.

A mechanizmus finanszírozásának elegendőnek kell lennie nyomonkövetési feladataihoz, megfelelően képzett személyzet alkalmazásához és megfelelő berendezések beszerzéséhez az adminisztratív támogatás, a rendszeres képzési tevékenységek stb. mellett.

A mechanizmus számára lehetővé kell tenni, hogy tevékenységeinek finanszírozásához uniós forrásokhoz férjen hozzá. E források közé tartozik **a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszköz**, a **Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap**, valamint annak **szükséghelyzeti támogatási rendszere**, amelynek felelőse az Európai Bizottság Migrációügyi és Uniós Belügyi Főigazgatósága.

*Források: ENSZ,* **A nemzeti intézmények jogállására vonatkozó alapelvek (párizsi alapelvek)***, elfogadta: az ENSZ Közgyűlésének 48/134. sz. határozata, 1993. december 20.; FRA,* **Erős és hatékony nemzeti emberi jogi intézmények – kihívások, ígéretes gyakorlatok és lehetőségek***, 2020. szeptember; Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa et al.,* **Közös nyilatkozat: A retorika valóságba való átültetése: Az európai határokon létrehozandó új nyomonkövetési mechanizmusnak biztosítania kell az alapjogokat és az elszámoltathatóságot***, 2020. november 10.; OHCHR és UNHCR,* **Közös konzultáció az uniós migrációs és menekültügyi paktumban javasolt független nemzeti nyomonkövetési mechanizmusokról***, 2021. február 23.; ENNHRI,* **Az ENNHRI véleménye az uniós migrációs és menekültügyi paktum szerinti, az emberi jogok határokon történő tiszteletben tartását figyelemmel kísérő független mechanizmusokról***, 2021. március; a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszköznek az Integrált Határigazgatási Alap részeként történő létrehozásáról szóló, 2021. július 7-i* ***(EU) 2021/1148 európai parlamenti és tanácsi rendelet****, PE/57/2021/INIT, HL L 251., 2021.7.15., 1–47. o.; a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról szóló, 2021. július 7-i* ***(EU) 2021/1147 európai parlamenti és tanácsi rendelet****, PE/56/2021/INIT, HL L 251., 2021.7.15., 1–47. o.; az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, a Miniszteri Bizottság* ***CM/Rec(2021)1 ajánlása*** *a tagállamoknak a hatékony, pluralista és független nemzeti emberi jogi intézmények kialakításáról és megerősítéséről, 2021. március 31.; EBESZ, Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala,* **Határrendészeti nyomon követés az EBESZ-régióban: Eszmecsere a határrendészeti gyakorlatok emberi jogi nyomon követésének szükségességéről és alapjáról***, 2021. május 5., 6. szakasz; Európai Parlament,* ***Állásfoglalás a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről****, 2019/2196(INI), 2021. július 8., 18. pont; UNHCR Görögország, OHCHR Európai Regionális Iroda és ENNHRI,* **Tízpontos útmutatás egy független és hatékony nemzeti határmegfigyelési mechanizmus Görögországban történő létrehozásához***, 2021. szeptember 9.*

# 6
# JELENTÉSTÉTEL, ÁTLÁTHATÓSÁG ÉS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG

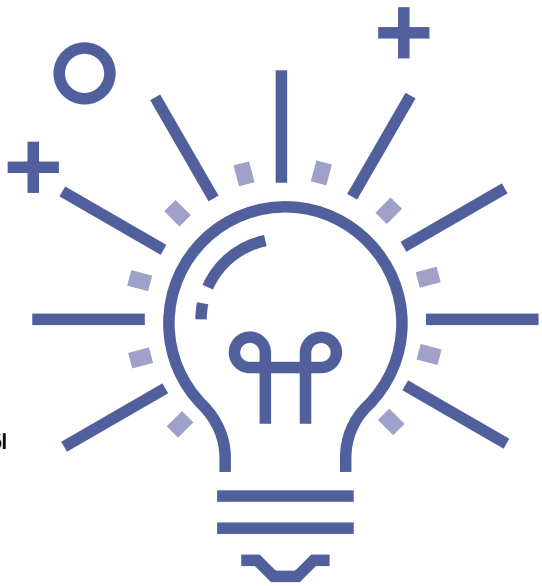
A mechanizmusnak nyilvánosan ismertetnie kell megállapításait és ajánlásait az illetékes állami hatóságokkal és a nemzeti parlamenttel.

A mechanizmusnak jelentést kell tennie az illetékes állami hatóságok által az ajánlásai nyomán hozott korrekciós intézkedésekről.

A mechanizmusnak évente nyilvános jelentést kell készítenie munkájáról.

A mechanizmus fő tevékenységeit rendszeresen értékelni kell (előzetesen) előrejelzések és (utólagosan) a tényleges eredmények alapján.

A mechanizmus általános teljesítményét a célkitűzéseihez viszonyított külső és független értékelésnek kell alávetni. Ezt az értékelést a szakmailag elismert normáknak megfelelően többévente kell elvégezni az átláthatóság növelése és a mechanizmus függetlenségének felülvizsgálatához való hozzájárulás, valamint a finanszírozással kapcsolatos döntések megalapozása érdekében.



*Források: OHCHR és UNHCR,* **Közös konzultáció az uniós migrációs és menekültügyi paktumban javasolt független nemzeti nyomonkövetési mechanizmusokról**, *2021. február 23.; ENNHRI,* **Az ENNHRI véleménye az uniós migrációs és menekültügyi paktum szerinti, az emberi jogok határokon történő tiszteletben tartását figyelemmel kísérő független mechanizmusokról**, *2021. március; EBESZ, Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala,* **Határrendészeti nyomon követés az EBESZ-régióban: Eszmecsere a határrendészeti gyakorlatok emberi jogi nyomon követésének szükségességéről és alapjáról**, *2021. május 5., 6. szakasz; UNHCR Görögország, OHCHR Európai Regionális Iroda és ENNHRI,* **Tízpontos útmutatás egy független és hatékony nemzeti határmegfigyelési mechanizmus Görögországban történő létrehozásához**, *2021. szeptember 9.*

# 7

# SZINERGIÁK MEGLÉVŐ NYOMONKÖVETÉSI MECHANIZMUSOKKAL

Munkájának megtervezése során a mechanizmusnak figyelembe kell vennie a harmadik felektől – többek között a törvény által létrehozott nemzeti emberi jogi szervektől, nem kormányzati szervezetektől, uniós szervezetektől és nemzetközi szervezetektől – származó információkat.

A mechanizmusnak az információmegosztás mellett biztosítania kell a koherenciát és a kiegészítő jelleget az emberi jogok tiszteletben tartását figyelemmel kísérő meglévő nemzeti, regionális és nemzetközi testületekkel a szinergiák maximalizálása és az alapjogok védelmének megerősítése érdekében.

A mechanizmusnak együttműködési rendszereket és munkakapcsolatokat kell létrehoznia és fenntartania az emberi jogok és alapjogok előmozdításáért és védelméért felelős nemzeti, regionális és nemzetközi szervekkel, különösen a **nemzeti emberi jogi intézményekkel** és az **ombudsmani intézményekkel**.

A mechanizmus feladatait és tevékenységeit úgy kell kialakítani, hogy azok a meglévő nemzeti (pl. nemzeti emberi jogi és ombudsmani intézmények, nemzeti megelőző mechanizmusok és a **visszatérési irányelv** alapján létrehozott kitoloncolást ellenőrző rendszerek), regionális (pl. Európa Tanács) és nemzetközi (pl. ENSZ) szintű nyomonkövetési megbízatásokra épüljenek.

A mechanizmusnak közölnie kell megállapításait a **schengeni értékelési és monitoringmechanizmussal** és az **(EU) 2019/1896 rendelet** alapján elvégzett sebezhetőségi értékelésekkel, valamint az összes releváns uniós alapra, különösen az uniós migrációs és határigazgatási alapokra vonatkozó feltételességi követelmények biztosításáért felelős nemzeti monitoringbizottságokkal.

A mechanizmus feladatainak és tevékenységeinek ki kell egészíteniük a Frontex – az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség – alapjogi tisztviselőjének az **(EU) 2019/1896 rendelet** szerinti tevékenységeit, ideértve egymás megállapításainak információforrásként való felhasználását is. Ennek elérése érdekében a nemzeti nyomonkövetési mechanizmusnak össze kell hangolnia nyomonkövetési tevékenységeit a Frontex műveleti terveivel, és információcserét kell folytatnia a szinergiák maximalizálása érdekében.

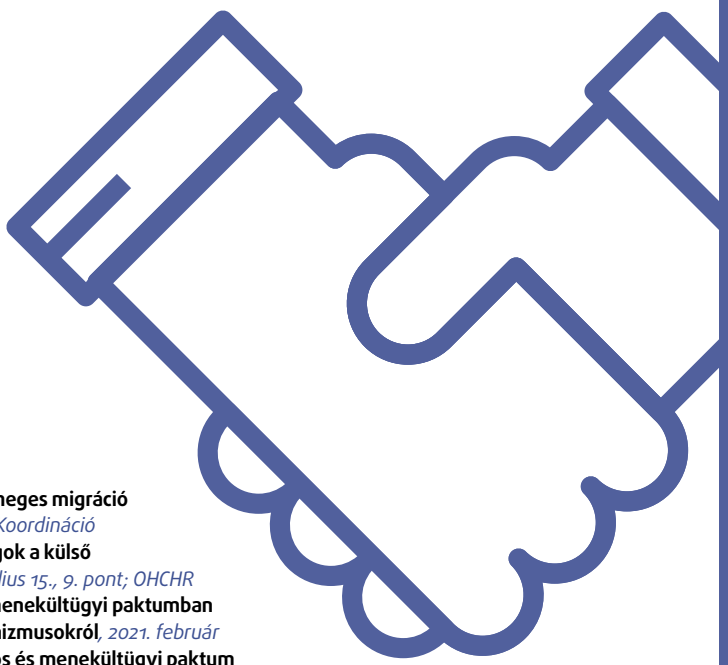
*Források: Institut de Droit International,* **Tömeges migráció – végleges határozat***, 2017. szeptember 9., 20. cikk („Koordináció és együttműködés"); OHCHR és UNHCR,* **Közös konzultáció az uniós migrációs és menekültügyi paktumban javasolt független nemzeti nyomonkövetési mechanizmusokról***, 2021. február 23.; ENNHRI,* **Az ENNHRI véleménye az uniós migrációs és menekültügyi paktum szerinti, az emberi jogok határokon történő tiszteletben tartását figyelemmel kísérő független mechanizmusokról***, 2021. március; az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, a Miniszteri Bizottság* ***CM/Rec(2021)1 ajánlása*** *a tagállamoknak a hatékony, pluralista és független nemzeti emberi jogi intézmények kialakításáról és megerősítéséről, 2021. március 31.; EBESZ, Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala,* **Határrendészeti nyomon követés az EBESZ-régióban: Eszmecsere a határrendészeti gyakorlatok emberi jogi nyomon követésének szükségességéről és alapjáról***, 2021. május 5., 6. szakasz;* **A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, 11. cikk***; Európai Parlament,* ***Állásfoglalás a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről****, 2019/2196(INI), 2021. július 8., 18. pont; UNHCR Görögország, OHCHR Európai Regionális Iroda és ENNHRI,* **Tízpontos útmutatás egy független és hatékony nemzeti határmegfigyelési mechanizmus Görögországban történő létrehozásához***, 2021. szeptember 9.*

# 8

# EGYÜTTMŰKÖDÉS A NEMZETI HATÁRVÉDELMI ÉS MIGRÁCIÓS HATÓSÁGOKKAL

A nemzeti nyomonkövetési mechanizmust létrehozó jogszabályoknak hivatkozniuk kell a nemzeti határigazgatási és migrációkezelési hatóságok azon kötelezettségére, hogy adott esetben együtt kell működniük a mechanizmussal többek között az **(EU) 2019/1896 rendelet** 3. cikke (1) bekezdésének e) pontja által előírt rendszeres információcsere révén.

A nemzeti jogszabályoknak hangsúlyozniuk kell, hogy a határigazgatásért és migrációkezelésért felelős nemzeti szervek – konstruktív és szívélyes munkakapcsolat részeként – kötelesek együttműködni a nyomonkövetési mechanizmussal és tiszteletben tartani annak megbízatását, valamint tájékozódni a nyomonkövetési szerv által kiadott minden útmutatásról.



*Források: Institut de Droit International,* **Tömeges migráció – végleges határozat***, 2017. szeptember 9., 20. cikk („Koordináció és együttműködés"); FRA,* **Határellenőrzés és alapjogok a külső szárazföldi határokon – gyakorlati útmutató***, 2020. július 15., 9. pont; OHCHR és UNHCR,* **Közös konzultáció az uniós migrációs és menekültügyi paktumban javasolt független nemzeti nyomonkövetési mechanizmusokról***, 2021. február 23.; ENNHRI,* **Az ENNHRI véleménye az uniós migrációs és menekültügyi paktum szerinti, az emberi jogok határokon történő tiszteletben tartását figyelemmel kísérő független mechanizmusokról***, 2021. március; UNHCR Görögország, OHCHR Európai Regionális Iroda és ENNHRI,* **Tízpontos útmutatás egy független és hatékony nemzeti határmegfigyelési mechanizmus Görögországban történő létrehozásához***, 2021. szeptember 9.*

# II
# SZAKPOLITIKAI HÁTTÉR ÉS CÉLKITŰZÉSEK

Az alapjogok nyomon követése az alapjogok védelmének egyik alapvető eszköze. Ez a folyamat különböző tevékenységekből áll, amelyek célja az alapjogok határokon történő tiszteletben tartásával kapcsolatos információk gyűjtése, ellenőrzése és elemzése annak megállapítása érdekében, hogy az állami szereplők által követett határigazgatási eljárások megfelelnek-e a nemzetközi és az uniós jognak, beleértve az Európai Unió Alapjogi Chartáját is.

A nemzetközi, regionális és nemzeti szervek rendszeresen ellenőrzik az emberi jogok tiszteletben tartását. A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága és az ENSZ menekültügyi főbiztosa (UNHCR) például különleges védelmi megbízatással rendelkezik: a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága a fegyveres konfliktusokkal összefüggésben, az UNHCR pedig a menekültek védelme tekintetében **a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény és annak 1967. évi jegyzőkönyve** alapján. Emellett az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (OHCHR) jelentős szerepet tölt be az emberi jogok tiszteletben tartásának figyelemmel kísérésében, különösen helyszíni jelenléte révén. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának különleges eljárásai hasonló szerepet játszanak.

**A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezményéhez csatolt, 2002. évi fakultatív jegyzőkönyv (OPCAT)**, valamint **a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló 1987. évi európai egyezmény** egyaránt nyomonkövetési szerveket hozott létre, korlátlan hozzáférési jogokat biztosítva számukra az emberek, helyek és vonatkozó dokumentumok tekintetében. A fent említett egyetemes és regionális szervek rendszeres ellenőrző látogatásokat tesznek a szabadságelvonás helyszínein, többek között a határokon: az ENSZ Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsága (SPT), a Kínzás, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetések Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottság (CPT), valamint a részes államok által az OPCAT keretében létrehozott nemzeti megelőző mechanizmusok.

Az Európai Bizottság ösztönzi határmegfigyelési mechanizmusoknak a nemzeti jog alapján történő létrehozását, jóllehet az uniós jog még nem ír elő ilyen kötelezettséget. Az Európai Bizottság felkérte az FRA-t ezen iránymutatás elkészítésére annak érdekében, hogy segítséget nyújtson azon tagállamoknak, amelyek ilyen mechanizmusok létrehozását mérlegelik nemzeti szinten még az előszűrésről szóló rendelet elfogadása előtt és attól függetlenül. A határmegfigyelés még időszerűbb az ukrajnai háború elől menekülők tömeges érkezésével összefüggésben.

Az alapjogok hatékony és független határmegfigyelési rendszere megelőző jellegű, mivel csökkenti az alapjogok megsértésének kockázatát. Fokozza továbbá az alapjogi jogsértések áldozatainak védelmét azáltal, hogy megerősíti a már meglévő alapjogi biztosítékok alkalmazását, és szükség esetén szakértői tanácsadást nyújt. Ugyanakkor objektív, bizonyítékokon alapuló és elfogulatlan elemzéssel és jelentéstétellel támogathatja a hatóságokkal szemben megfogalmazott állítások belföldi kivizsgálását. Ez javítja az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot, és ezáltal növeli a hatóságokba vetett bizalmat.

A leghatékonyabb lehetőség egy olyan független nemzeti határmegfigyelési mechanizmus létrehozása, amely egyértelmű jogalappal rendelkezik a nemzeti jogban. Egy ilyen mechanizmus emellett támogathatja a releváns nemzetközi és uniós mechanizmusok munkáját azáltal, hogy lehetővé teszi számukra, hogy figyelembe vegyék a nemzeti helyzet sajátosságait, és építsenek az emberi jogok tiszteletben tartását figyelemmel kísérő más nemzeti testületek munkájára.

Az alapjogok tiszteletben tartásának nyomon követése különösen fontos az olyan helyeken folytatott állami tevékenységek esetében, amelyekhez a nyilvánosság korlátozottan vagy egyáltalán nem fér hozzá, mint például az EU szárazföldi és tengeri határai. Az elmúlt években az egyre összetettebb kihívások kezelése érdekében jelentős mértékű fejlesztésen estek át az EU külső határain a határellenőrzési eszközök, kapacitás, erőforrások és infrastruktúra (a fizikai akadályokat is ideértve). E fejlesztések némelyike azonban alapjogi kihívásokat idézett elő. Ez az alapjogok hatékonyabb nyomon követését teszi szükségessé olyan megerősített mechanizmusok révén, amelyek képesek nyomon követni a következő alapjogok tiszteletben tartását a külső határokon:

- az élethez való jog (az Európai Unió Alapjogi Chartájának [a továbbiakban: Charta] 1. cikke);
- a *visszaküldés* tilalmának elve (a Charta 19. cikkének (2) bekezdése);
- a kollektív kiutasítás tilalma (a Charta 19. cikkének (1) bekezdése);
- a rossz bánásmód tilalma (a Charta 4. cikke), amely megfelelő életkörülmények biztosítását és az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést követel meg;
- a hatékony bírósági jogorvoslathoz való hozzáférés (a Charta 47. cikke).

A hatékony nyomonkövetési mechanizmusok olyan környezet kialakításához járulhatnak hozzá az EU külső határain, amelyben az emberek hatékonyan gyakorolhatják alapjogaikat és férhetnek hozzá a menekültügyi eljárásokhoz, a védelem egyéb formáihoz (pl. ideiglenes védelem), a bírósági jogorvoslathoz és a panasztételi mechanizmusokhoz. Az ilyen mechanizmusok hatékonyan járulhatnak hozzá a nemzeti határigazgatási hatóságok és egyéb hatóságok intézkedéseivel kapcsolatos elszámoltathatósági kérdések megválaszolásához is (pl. tömeges érkezések miatt a vészhelyzeti tervek működésbe hozása esetén).

A nemzeti nyomonkövetési mechanizmusoknak a releváns állami tevékenységek hiányosságainak és az esetleges strukturális hiányosságoknak a kezelésére irányuló ajánlásait a határigazgatási tevékenységek rendszeres, például éves alapjogi hatásvizsgálatával kell nyomon követni. Ez idővel javíthatja e tevékenységeket.

# I. MELLÉKLET
## AZ EU KÜLSŐ HATÁRAIN ALKALMAZANDÓ ALAPJOGI KERET

## AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI CHARTÁJA

**Az Európai Unió Alapjogi Chartája**, amely ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint az EU alapító szerződései, az alapjogok határokon történő nyomon követésének alapvető eszköze az elsődleges uniós jogban. A Charta valamennyi uniós intézményre, ügynökségre és szervre, valamint az uniós tagállamokra alkalmazandó, amennyiben az Unió jogát hajtják végre (a Charta 51. cikkének (1) bekezdése). A Charta tagállamokra való alkalmazhatósága releváns a határigazgatás szempontjából, mivel a tagállamok felelősek a külső határok ellenőrzéséért (kérés esetén a Frontex támogatásával). A tagállamok e feladatuk ellátása során valamennyi tagállam és az Unió **közös érdekében** járnak el. Az FRA ***„Az Európai Unió Alapjogi Chartájának nemzeti szinten történő alkalmazása a jogalkotásban és a döntéshozatalban – Útmutató"*** című jelentése (2018. október) további iránymutatást nyújt a Charta alkalmazásához.

A Charta a határellenőrzés szempontjából releváns jogokat és elveket határoz meg. Ezek közé tartozik különösen az emberi méltóság (1. cikk), az élethez való jog (2. cikk), a személyi sérthetetlenséghez való jog (3. 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 magán- és a családi élethez való jog (7. cikk), a személyes adatok védelme (8. cikk), a tulajdonhoz való jog (17. cikk), a menedékjog és a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szembeni védelem (18. és 19. cikk), a megkülönböztetés tilalma (21. cikk), a gyermekek jogai (24. cikk), a megfelelő ügyintézéshez való jog (41. cikk – az uniós jog általános elveként kötelező a tagállamokra nézve), valamint a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jog (47. cikk). E jogok némelyike – mint például az élethez való jog, a kínzás és a rossz bánásmód egyéb formáinak tilalma, valamint a *visszaküldés* tilalma – még szükséghelyzetekben sem korlátozható.

## AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYE

Azokat a Chartában foglalt jogokat, amelyeket tartalmaz **az emberi jogok európai egyezménye** (EJEE), a Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében ugyanúgy kell értelmezni, mint az EJEE-ben foglalt egyenértékű jogokat. Ez azt jelenti, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélkezési gyakorlatát megfelelően figyelembe kell venni a Chartában és az EJEE-ben egyaránt rögzített jogok jelentésének és tartalmának meghatározásakor. Ez a helyzet a Chartában foglalt számos, fent említett jog esetében.

# NEMZETKÖZI JOGI ESZKÖZÖK

Azon területeken, amelyekre az uniós jog nem terjed ki, a tagállamoknak továbbra is tiszteletben kell tartaniuk az EJEE, valamint az egyéb olyan **regionális** és **nemzetközi emberi jogi jogszabályok** és **menekültjogi eszközök** által védett jogokat, amelyeknek részes felei. Ezen – egyetemes és regionális – eszközök áttekintését és az uniós tagállamok általi megerősítését illetően lásd az FRA-nak, az EJEB-nek és az Európa Tanácsnak ***a menekültügyre, határokra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról szóló kézikönyvét*** (2020. december), 2–4. melléklet.

Az ENSZ és az Európa Tanács keretében különböző (jogilag nem kötelező erejű) ajánlások, eszközök és normák kidolgozására került sor jogilag kötelező erejű eszközök alapján. Ezek közül négy különösen hasznos lehet a határokon végzett nyomonkövetési munka szempontjából:

- ***az erőszak és a lőfegyverek bűnüldöző szervek általi használatáról szóló ENSZ-alapelvek*** (1990),
- OHCHR, ***a nemzetközi határokon az emberi jogokkal kapcsolatban javasolt alapelvek és iránymutatások*** (2014),
- OHCHR, ***a kevésbé halálos fegyverek bűnüldözésben való használatáról szóló iránymutatás*** (2020),
- a Kínzás, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetések Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottság **idegenrendészeti őrizetre vonatkozó normái**.

# A HATÁRIGAZGATÁSRA VONATKOZÓ UNIÓS JOG

A határigazgatással kapcsolatos uniós fellépés általános keretét **az Európai Unió működéséről szóló szerződés** V. címe (A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség) határozza meg. Konkrétabban, a Szerződés V. címének 2. fejezete meghatározza a határokkal, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos uniós politikák keretét. A külső határokra alkalmazandó fő másodlagos uniós jogi eszköz a Schengeni határellenőrzési kódex (**(EU) 2016/399 rendelet**). E kódex szabályozza a határellenőrzést a schengeni térség határain és az EU más külső határain. A kódex nem alkalmazandó az Írország és az Egyesült Királyság közötti szárazföldi határra, amely a két ország közötti **közös utazási területre** vonatkozó rendelkezések hatálya alá tartozik (ezt főszabály szerint **nem érinti** az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése).

A Schengeni határellenőrzési kódex és a határellenőrzést szabályozó egyéb uniós jogi eszközök alapjogvédelmi záradékokat tartalmaznak. E záradékok hangsúlyozzák, hogy tiszteletben kell tartani a Chartában rögzített alapjogokat, amelyek gyakran forognak kockán a határigazgatásban.

Az 1. táblázat bemutatja, hogy a releváns uniós jogszabályok hogyan alkalmazandók a határellenőrzésekre. Az Írország és az Egyesült Királyság közötti szárazföldi határtól eltekintve az uniós jogi rendelkezések többsége egyaránt vonatkozik az EU külső határaira és a schengeni térség határaira is. Az alapjogokat a külső határokon nyomon követő személyeknek alaposan ismerniük kell az uniós jog azon releváns eszközeit, amelyek hatással lehetnek munkájukra, és tudniuk kell, hogy azok alkalmazandók-e az adott területre vagy helyszínre.

**1. táblázat: A külső határokon történő ellenőrzések szempontjából releváns uniós jogi eszközök**

| Uniós jogi eszköz | Tárgy (válogatott) | Nem alkalmazandó (tagállamokra) |
|---|---|---|
| (EU) 2016/399 **Schengeni határellenőrzési kódex** | Szabályozza a határforgalom-ellenőrzést és a határőrizetet (határellenőrzés) | Ciprus (az Akrotiri és Dhekelia felségterületének brit tengerentúli területével közös határ) és Írország |
| **Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló** (EU) 2019/1896 **rendelet** | Az európai integrált határigazgatás biztosítása érdekében létrehozza a Frontexet is magában foglaló Európai Határ- és Parti Őrséget, és szabályozza a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és a Frontex közötti információcsere keretét | Írország |
| **A tengeri határokról szóló** 656/2014/EU **rendelet** | Szabályozza a Frontex által koordinált tengeri műveleteket, beleértve a partra szállítás szabályait, valamint a kutatásra és mentésre vonatkozó rendelkezéseket | Írország |
| **A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény**, 1990. június 19. | Szabályozza a szabad mozgás lehetővé tétele érdekében teendő intézkedéseket (a szöveget nagy mértékben módosították későbbi uniós jogi eszközök) | Írország |
| **A menekültügyi eljárásokról szóló** 2013/32/EU **irányelv** | A menedékjog iránti kérelmek azonosítására és benyújtására vonatkozó kötelezettség (6. és 8. cikk) | Dánia és Írország |
| **Az emberkereskedelem elleni** 2011/36/EU **irányelv** | Az emberkereskedelem feltételezett áldozatainak azonosítására vonatkozó kötelezettség (11. cikk) | Írország |
| 2008/115/EK **visszatérési irányelv** | A tartózkodási engedéllyel nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó kiutasítási határozat meghozatalára vonatkozó kötelezettség | Írország |
| 2002/90/EK **segítségnyújtási irányelv** és a kapcsolódó 2002/946/IB **kerethatározat** | A migránscsempészekkel szembeni szankciók kiszabására vonatkozó kötelezettség | Írország |
| 603/2013/EU **Eurodac-rendelet** | A menedékkérők és irreguláris migránsok adatainak – többek között biometrikus adatainak – kezelésére vonatkozó kötelezettség | – |
| **A határregisztrációs rendszerről szóló** (EU) 2017/2226 **rendelet** | 2022-től megköveteli valamennyi, rövid távú tartózkodás céljából érkező harmadik országbeli állampolgár belépésének és kilépésének elektronikus rögzítését | Ciprus, Horvátország és Írország<br>részleges alkalmazás Bulgáriában és Romániában (pl. biometrikus adatok kezelése nélkül) |
| **A Schengeni Információs Rendszerre vonatkozó** (EU) 2018/1862, (EU) 2018/1861 **és** (EU) 2018/1860 **rendelet** | A jogi eszközök előírják annak ellenőrzését, hogy vannak-e harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó figyelmeztető jelzések, és bizonyos esetekben (pl. beutazási tilalom esetén) figyelmeztető jelzések rögzítését | Ciprus, Horvátország és Írország<br>Bulgária és Románia figyelembe veheti a rendeleteket, de nem ad ki saját figyelmeztető jelzéseket a rendszerben |
| 767/2008/EK **vízuminformációs rendszer** | Előírja a vízumbirtokosok ellenőrzését belépéskor és szükség esetén kilépéskor | Ciprus, Horvátország és Írország |

*Megjegyzések: A „Tárgy" oszlopban szereplő szöveg nem átfogó jellegű. Az a jelen iránymutatás szempontjából releváns,válogatott tárgyköröket tartalmaz. A táblázat nem tartalmaz az ezen eszközök francia és holland tengerentúli területekre való alkalmazhatóságára vonatkozó információt.*

*Forrás: FRA, 2022.*

A visszatérési irányelv (**2008/115/EK irányelv**) külső határokon való alkalmazhatósága kivétel tárgyát képezi. Az irányelv szabályozza az abban az esetben követendő eljárást, amikor egy uniós tagállam olyan rendezetlen jogállású migránst fog el, aki nem nyújt be menedékjog iránti kérelmet. A 2. cikk (2) bekezdésének a) pontja lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy ne alkalmazzák az irányelv több rendelkezését azokra a személyekre, akiket az illetékes hatóságok az EU külső határainak illegális átlépése kapcsán fognak el vagy tartóztatnak fel. Ez a kívülmaradási záradék nem alkalmazható a belső határokon, még ha visszaállították is ott a határellenőrzést.[1] Amint azt a 2. táblázat mutatja, az uniós külső szárazföldi határral rendelkező tagállamok többsége élt ezzel a kívülmaradási záradékkal. A 4. cikk (4) bekezdése alapján továbbra is kötik őket azonban az irányelv bizonyos rendelkezései és biztosítékai, többek között a *visszaküldés* tilalma.

**2. táblázat: A visszatérési irányelv kívülmaradási záradékának alkalmazása a külső határokkal kapcsolatos esetekben**

| | |
|---|---|
| Külső szárazföldi határokkal rendelkező uniós tagállamok, amelyek éltek a visszatérési irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontjában foglalt kívülmaradási záradékkal | Bulgária, Franciaország, Görögország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Spanyolország és Szlovénia |
| Külső szárazföldi határokkal rendelkező uniós tagállamok, amelyek nem éltek a visszatérési irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontjában foglalt kívülmaradási záradékkal | Észtország, Finnország és Szlovákia |

*Forrás: FRA, 2022. (az FRA nemzeti összekötő tisztviselőitől származó információk alapján).*

Az uniós tagállamok vízumügyi, határigazgatási, menekültügyi és bevándorlási hatóságai egyre inkább támaszkodnak az információtechnológiára az egyes személyeket érintő döntéseik meghozatalakor. Az EU hat nagyméretű informatikai rendszert hozott létre, nem számítva az Europol adatbázisait. Ezek az informatikai rendszerek támogatják a migráció és a menekültügy kezelését, valamint a határigazgatást, fokozzák a tagállamok közötti igazságügyi együttműködést, és hozzájárulnak az EU belső biztonságának megerősítéséhez. **A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökség** (eu-LISA) felelős a nagyméretű uniós informatikai rendszerek fejlesztéséért és üzemeltetési igazgatásáért. Biztosítja az e rendszereket használó nemzeti hatóságok közötti folyamatos és zavartalan adatcserét.

Az alapjogok határokon történő nyomon követése során észszerű szintű ismeretekre van szükség a releváns uniós informatikai rendszerekről és arról, hogy azok hogyan támogatják a határigazgatást. Az ilyen adatbázisok használata hatással lehet a személyes adatok védelméhez való jogra, a magánélet tiszteletben tartásához való jogra, a menedékjogra, a gyermekek jogaira, a megfelelő ügyintézéshez való jogra, a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jogra stb. Az FRA-nak, az EJEB-nek és az Európa Tanácsnak ***a menekültügyre, határokra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról szóló kézikönyvének (2020. december)*** 2. fejezete további információkat tartalmaz ezen uniós adatbázisokról és – különösen adatvédelmi szempontból – azok alapjogokra gyakorolt hatásairól.

[1] Lásd: az Európai Unió Bíróságának 2019. március 19-i ítélete, ***Préfet des Pyrénées-Orientales kontra Abdelaziz Arib***, C-444/17.

# II. MELLÉKLET
## FRA-IRÁNYMUTATÁS ÉS A HATÁROKON ALKALMAZANDÓ EURÓPAI NORMÁKRA VONATKOZÓ EGYÉB ANYAGOK

Az FRA, az EJEB és az Európa Tanács közzétette ***a menekültügyre, határokra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról szóló kézikönyv (2020. december)*** harmadik kiadását. Az aktualizált kézikönyv a menekültügy, a határok és a bevándorlás területén a két európai jogrendszerből – az EU és az Európa Tanács jogrendszeréből – eredő releváns jogszabályokat vizsgálja (lásd különösen az 1., 2., 7. és 10. fejezetet). A kézikönyv az uniós tagállamokban és az Európa Tanács tagállamaiban dolgozó gyakorló jogi szakembereknek, bíráknak, ügyészeknek, bevándorlási tisztviselőknek és nem kormányzati szervezeteknek szól.

Az FRA és az Európa Tanács összefoglalta **a migránsokra, menedékkérőkre és menekültekre vonatkozó, az EU külső határain alkalmazandó legfontosabb európai jogi biztosítékokat** (2020. március), valamint **a jogorvoslati lehetőségekre, a panasztételi mechanizmusokra és a határokon folytatott hatékony nyomozásokra vonatkozó európai normákat** (2021. július). Meg kell jegyezni, hogy az Európa Tanács releváns eszközei valamennyi határra vonatkoznak (nem csak az EU külső határaira). Mindkét dokumentum elérhető francia nyelven is.

Az FRA **gyakorlati útmutatót (mit szabad és mit nem szabad tenni)** készített a határőrök és az illetékes hatóságok személyzetének egyéb tagjai számára arról, hogy napi munkájuk során hogyan kell tiszteletben tartani az alapjogokat az EU külső szárazföldi határain (2020. július). Az EU valamennyi hivatalos nyelvén rendelkezésre áll, hogy mit szabad és mit nem szabad tenni. A tervek szerint az említett útmutatónak a különböző szintű határigazgatási hatóságok személyzete képzésének szerves részévé kell válnia. Ezen útmutató számos pontja egyaránt vonatkozik a szárazföldi, tengeri és légi határokra, bár az útmutató az EU külső szárazföldi határaira és a schengeni térségen kívüli uniós tagállamokkal közös szárazföldi határokra összpontosít. Ez a gyakorlati útmutató a független nemzeti mechanizmusok megfigyelőinek is segítséget nyújthat azáltal, hogy gyors áttekintést nyújt a külső szárazföldi határok ellenőrzésével kapcsolatos főbb alapjogi biztosítékokról és uniós jogi normákról.

Az FRA ***„Érkezési befogadó létesítmények a külső határokon: megfontolandó***

***alapjogi kérdések”*** című feljegyzése felvázolja, hogy miként lehet segíteni az EU külső határain elfogott vagy feltartóztatott harmadik országbeli állampolgárok méltóságteljes tartózkodásának biztosítását. A feljegyzés 12 pontot határoz meg az ilyen határokon található érkezési befogadó létesítményeknek a védelemre kiemelt figyelmet fordító és az alapjogokat tiszteletben tartó tervezése és kialakítása tekintetében. Ezek az FRA külső határokon végzett munkáján – többek között adatgyűjtésen és kutatási tevékenységeken – alapulnak. A feljegyzés általános célja, hogy segítsen megelőzni olyan befogadó létesítmények kialakítását és létrehozását, amelyek nem biztosítanak méltó körülményeket a migránsok és menekültek számára.

Az FRA és az Eurodac felügyeletével megbízott koordinációs csoport kidolgozott és közzétett egy **szóróanyagot a bevándorlóknak és menedékkérőknek az Eurodacban történő ujjnyomatvételről való hatékonyabb tájékoztatása érdekében**. A szóróanyag segítséget nyújt a hatóságok számára abban, hogy eleget tegyenek az érintettek arról való egyértelmű tájékoztatására vonatkozó kötelezettségüknek, hogy miért kerül sor ujjnyomatvételre, és hogy mi történik az Eurodacban tárolt biometrikus adataikkal. A nemzeti adatvédelmi hatóságok lefordították a szóróanyagot az EU legtöbb hivatalos nyelvére.

Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (jelenleg az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége) és a Frontex **a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférésre vonatkozó gyakorlati eszközöket** dolgozott ki, hogy támogassa a gyakorló szakembereket a rászorulók menedékjoghoz való hozzáférésének elősegítésében. Erre egy példa az alábbi poszter.

*Forrás: Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal és Frontex, „Hozzáférés a menekültügyi eljáráshoz”, elérhető: „**Gyakorlati eszközök az első vonalban dolgozó tisztviselők részére**”, 2016.*

**FRA – AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉGE**
**Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Bécs – Ausztria**
**Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699**

**fra.europa.eu**
facebook.com/fundamentalrights
twitter.com/EURightsAgency
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

© Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2023
Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2023

Print ISBN 978-92-9461-985-3 doi:10.2811/99936 TK-08-22-079-HU-C
PDF ISBN 978-92-9461-986-0 doi:10.2811/997 TK-08-22-079-HU-N

Az Európai Unió Kiadóhivatala