

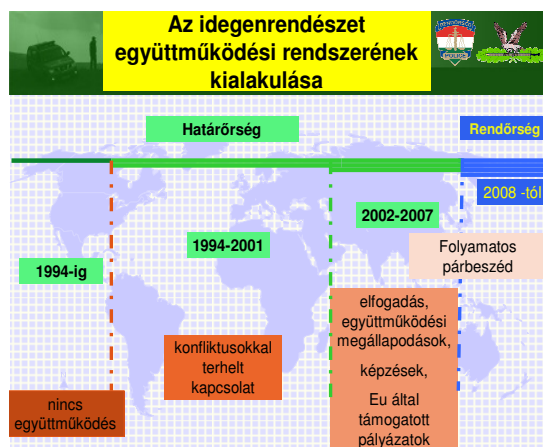
A NEMZETKÖZI ÉS NEM KORMÁNYZATI SZERVEZETEK ÉS A RENDŐRSÉG IDEGENRENDÉSZETI SZAKTERÜLETÉNEK EGYÜTTMŰKÖDÉSE

„A tisztánlátás az élet olyan ajándéka, amely gyakran megkésve érkezik.”
(Wass Albert)

A Határőrség Országos Parancsnoksága, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Közép-európai Regionális Képviselete és a Magyar Helsinki Bizottság között, a menedékkérőknek a Magyar Köztársaság területéhez és a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést támogató kölcsönös együttműködés és koordináció módozatairól szóló háromoldalú megállapodás (továbbiakban: Háromoldalú Megállapodás) aláírására 2006. december 28-án került sor. A Határőrség és Rendőrség integrációját követően a megállapodást a jogutódlás alapján a Rendőrség a korábban kialakult gyakorlat szerint, az abban foglaltaknak megfelelően 2008. január 1-jét követően is folyamatosan teljesíti.

A megállapodás Európa szerte élenjáró szabályozási rendszere, ebből adódóan óriási jelentősége, nem érzékelhető anélkül, hogy a létrejöttéig vezető utat ne mutatom be. A megállapodás aláírásáig vezető út közel húsz évig tartott és nem volt konfliktusoktól mentes. A totalitárius rendszerekben a közigazgatási hatóságok abszolút mértékben, a nem kormányzati szervezetek kizárásával gyakorolták jogköreiket az eljárásaik során, és semmiféle lehetőséget nem biztosítottak ezeknek a szervezeteknek, hogy az ügyfelek számára jogszabályokban biztosított jogok érvényesülését ellenőrizzék.

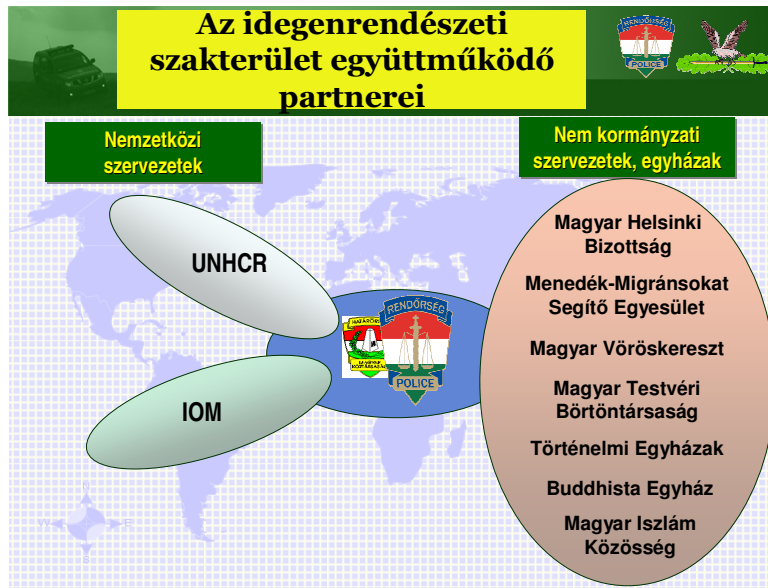
Meg kell azonban jegyezni, hogy az 1990-es évek közepéig nem is létezett olyan szervezet, amely képes lett volna a „civil kontrollt” hatékonyan gyakorolni az illegális migránsokkal szemben idegenrendészeti kényszert alkalmazó közigazgatási szervek felett. A Magyar Helsinki Bizottság 1989-ben megalakult, azonban folyamatos tevékenységét csak 1994-95. fordulóján kezdte meg.



A kapcsolat tényleges felvételére a nem kormányzati szervezetekkel 1994-ben a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény hatályba lépésével került sor. Nyilvánvaló, hogy a korábbi időszakban a civil kontroll gyakorlásának egyik alapvető eleme hiányzott, azaz az idegenjog területén nem volt olyan egyértelmű törvényi szintű szabályozás, amelynek az érvényesülését a közigazgatáson kívüli szervezetek számon kérhették volna. A teljes képhez hozzátartozik annak a lélektani környezetnek a megértése, amely szokatlan volt a hatóságok tagjai számára. Korábban elképzelhetetlen volt az, hogy egy közigazgatáson kívüli szervezet kérje számon a jogszabályok betartását, vagy adjon tanácsot a tekintetben, hogy a hatóság mit és hogyan csináljon. Az 1994-2001 közötti időszakban tényleges együttműködésről nem beszélhetünk, csupán a kormányzati és nem kormányzati oldal kapcsolatfelvételére került sor. A napi munkavégzés során elsősorban a Magyar Emberi Jogvédő Központ, Mahatma Gandhi Emberi Jogi Közhasznú Egyesület, Magyar Helsinki Bizottság képviselői kerültek kapcsolatba a Határőrség munkatársaival. Mindkét oldal igyekezett teljesíteni a küldetését, feladatát, a kommunikációra sokszor az egymás mellett elbeszélés, egymás kölcsönös meg nem értése volt a jellemző. A hatóság tagjai több esetben a korábbi szakmai örökségnek megfelelő pozícióból, sokszor lekezelően bántak a civil szervezetek tagjaival, akik csak a kritika és probléma felvetés eszközét ismerték a külföldiek jogainak képviselete és elhelyezési körülményeinek javítása tekintetében. A civil oldalról hiányoztak a jobb körülmények kialakítását célzó javaslatok és konkrét segítség, a Határőrség részéről nem állt rendelkezésre a külföldiek elhelyezését hathatósan javító anyagi forrás, a jogalkotás pedig képtelen volt követni a migrációban bekövetkező változásokat. A megoldási lehetőségek hiányában a feszültségek a résztvevők napi kapcsolatára koncentráálódtak. Teljes mértékben hiányzott egymás kölcsönös elismerése, tisztelete és egymás szerepének objektív megítélése. A tehetetlenség sokszor a nyilvánosság előtt részizgaszágokat tartalmazó sajtóhírekhez vezetett. A nem kormányzati szervezetek ebben az időben tevékenységüket a Határőrség központi és területi vezetőinek engedélyével gyakorolhatták. A civil szervezetek szinte minden alkalommal megkapták a lehetőséget arra, hogy a Határőrség Közösségi Szállásain elhelyezett illegális migránsokkal személyesen találkozzanak, de ennek módja, valamint a Határőrség és a nem kormányzati oldal jogai és kötelezettségei nem voltak szabályozva. A megoldás minden esetben a gyakorlati végrehajtókra hárult, amely hol így, hol úgy sikerült.

Az ezredforduló környékén bekövetkezett vezető- és az azt követő szemléletváltások, hazánk EU tagságának előkészítése, a hatóságok anyagi lehetőségeinek változása, az uniós támogatások megjelenése, a hazai jogszabályi környezet változása (az illegális migránsok személyes szabadságát korlátozó intézkedések szigorítása és egyértelmű szabályozása) lehetővé tették a nagyobb mértékű hatósági nyitást a nem kormányzati szervezetek irányába. Jelentős változások következtek be a nem kormányzati oldalon is. Megjelentek a civil szféra működését támogató kormányzati támogatások. A nem kormányzati oldal anyagi lehetőségeinek bővülése lehetővé tette, hogy érdemben tegyenek is valamit az illegális migránsok ellátása, körülményeik és jogvédelmük javítása, valamint a velük való jobb bánásmód elősegítése érdekében. A támogatásokból finanszírozott, a hatóság tagjai részére szervezett számos képzés közelebb hozta egymáshoz a két oldalt. Mindez az eltérő szerepek megismerése, egymás szerepének elfogadása a tényleges együttműködés jelentőségének felismeréséhez, és ahhoz az igényhez vezetett, hogy az együttműködés meghatározott, szabályozott keretek között kerüljön végrehajtásra. A

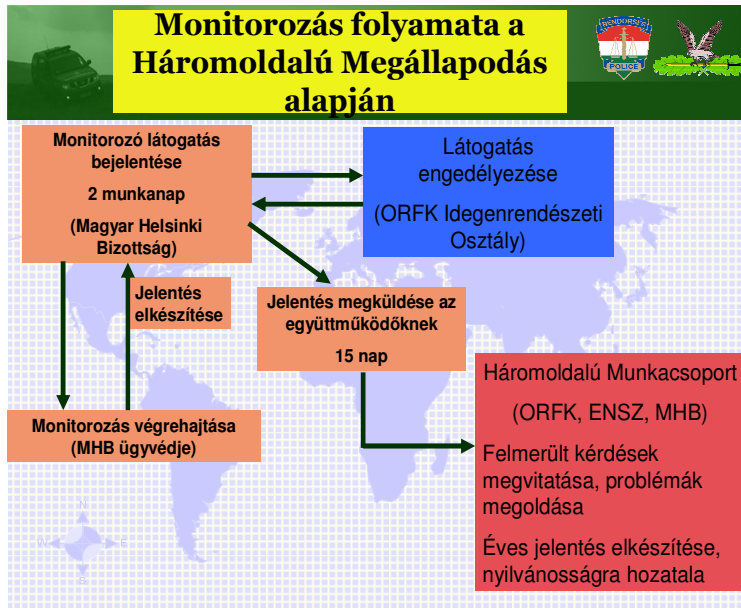
Határország az idegenrendészeti területen együttműködő partnerekkel a jogokat és kötelezettségeket egyértelműen szabályozó megállapodásokat kötött.



Nem kisebbítve a más, nem kormányzati szervezetekkel folytatott együttműködések jelentőségét, de a hazai és nemzetközi szinten is élenjáró eredményeket a Háromoldalú Megállapodás létrehozása és működtetése során értük el, ezért a továbbiakban ennek részleteit indokolt bemutatni.

A Háromoldalú Megállapodás értelmében az ENSZ Regionális Képviselő és – az ő megbízásából és nevében civil szervezatként eljáró – Magyar Helsinki Bizottság megfigyeli a Rendőrség által elfogott személyekkel szemben folytatott idegenrendészeti eljárásokat, valamint monitorozza, hogy a Rendőrség betartja-e a visszaküldés tilalmát (non-refoulement), azaz nem küld-e vissza harmadik országbeli állampolgárokat olyan országba, ahol sérelem érheti őket.

A monitorozást végző ügyvéd az érintett harmadik országbeli állampolgárok írásos hozzájárulásával betekinthesz iratanyagaikba és a biztonsági követelmények figyelembe vételével interjúkat, audio-, video-, és fényképfelvételeket készíthet. A jelen nem lévő ügyfelek iratairól személyazonosításra alkalmatlan módon az eljáró hatóság fénymásolatot biztosít a monitorozó személy részére annak megállapítása céljából, hogy a személy a védelemre szoruló körhöz tartozik-e és módjában állt-e a védelmet igénybe venni. A látogatásokról a monitorozó személy jelentést készít, melyet a Magyar Helsinki Bizottság a megállapodás értelmében 15 napon belül megküld az együttműködő feleknek.



Az együttműködő felek Háromoldalú Munkacsoportot hoztak létre, melynek elnökét a Rendőrség, titkárát a Regionális Képviselőlet adja, tagjai pedig a három szervezet képviselői. Ez a munkacsoport felügyeli a megállapodás alkalmazását és elemzi a monitorozás tapasztalatait. A Munkacsoport eseti jelleggel látogatásokat tesz a monitorozás szempontjából releváns helyeken.

Az együttműködő felek vállalták, hogy közös oktatási tevékenységet valósítanak meg a megállapodás alapját képező tárgykörben. A projekt keretében 2008-ban több képzésre került sor mind végrehajtói, mind vezetői szinten, és a Magyar Helsinki Bizottság 2009-ben további képzéseket szervezett ENSZ finanszírozással, illetve az Európai Visszatérési Alapból erre a célra nyert pályázat alapján.

A Magyar Helsinki Bizottság a monitorozó tevékenységet 2007. márciusában kezdte meg. A Háromoldalú Megállapodás értelmében minden olyan helyiségbe beléphetnek a monitorok, ahol védelemre szoruló személy tartózkodhat (idegenrendészeti előállító helyiségek, őrzött szállások, stb.), azonban látogatások gyakorlatilag csak az Európai Unió külső határain, a Ferihegy Nemzetközi Repülőtéren, az ukrán és a szerb határszakaszon lévő határrendészeti kirendeltségek és őrzött szállások tekintetében voltak. 2007-ben a Budapesti Határőr Igazgatóságon 17, a Kiskunhalasi Határőr Igazgatóságon 15, a Nyírbátori Határőr Igazgatóságon 9 alkalommal, 2008-ban a Repülőtéri Rendőr Igazgatóságon 19, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányságon 11 alkalommal, 2009. I. félévében a Repülőtéri Rendőr Igazgatóságon 12, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányságon 12, a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányságon 4, a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányságon 5 alkalommal volt monitorozó látogatás. A Csongrád és a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányságon a monitorozást ellátó ügyvéd halála miatt 2008-ban nem volt látogatás.

A Háromoldalú Megállapodásban foglaltak végrehajtásáról évente jelentés készül, a 2007-es év tapasztalatait összesítő jelentés valamennyi együttműködő szervezet honlapján megtalálható (www.police.hu, www.unhcr-budapest.org, www.helsinki.hu).

A Háromoldalú Megállapodás végrehajtása a nemzetközi sikerek mellett konkrét gyakorlati előnyökkel is jár a Rendőrség számára.

1. A Rendőrség minden hazai és külföldi nem kormányzati szervezet irányába deklarálja, hogy az intézkedés alá vont harmadik országbeli állampolgárok számára biztosítja a menedék jogát, a menekült eljáráshoz való hozzáférés lehetőségét. A Rendőrség (az adatvédelmi előírásokra is figyelemmel) nyitott az idegenrendészeti eljárásának és menekültügyi tevékenységének bemutatására, az eljárások bármely szakaszában a nyilvánosság számára be tudja mutatni, hogy a nemzetközi egyezményekben és jogszabályokban foglaltaknak megfelelően jár el, nincs takargatni valója, amelyet korábban a civil szervezetek gyakran megkérdőjeleztek.
2. A monitorozás révén folyamatos az információ áramlás az idegenrendészeti hatáskörök gyakorlati alkalmazásáról, amely gyors reagálási lehetőséget biztosít a nem megfelelő gyakorlat megszüntetése, valamint a problémák megoldása érdekében.
3. A Háromoldalú Megállapodás során kapott információk kizárólag szakmai egyeztetést követően kerülhetnek nyilvánosságra. Amennyiben konkrét esetek megítélése során eltérő vélemények alakulnak ki, akkor a nyilvánosságra hozatal kizárólag a mindkét fél által csatolt állásponttal lehetséges. (A Megállapodást megelőzően a Határőrség sok esetben csak utólag tudott reagálni a megjelent sajtóközleményekre, amelynek már nem volt tényleges közvélemény formáló hatása).
4. A monitorozás során készített jelentésekből a Rendőrség folyamatosan információt kap az állomány képzettségéről, a jogszabályokban foglaltak gyakorlati végrehajtásáról. Mindezt külső szervezet biztosítja az ORFK idegenrendészet számára, amely más szemszögből világítja meg a Rendőrség idegenrendészeti és menekültügyi tevékenységét, mint amelyet a Rendőrség bármely belső ellenőrzéssel el tud érni. A mai gazdasági környezetben a Rendőrség számára nem elhanyagolható előny, hogy ezekhez az információkhoz költségmentesen jut hozzá.
5. A monitorozásról készített jelentések alapján az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Közép-európai Regionális Képviselete és a Magyar Helsinki Bizottság munkatársainak szakmai koordinálásával és a Rendőrség idegenrendészeti szakembereinek közreműködésével lehetőség nyílik az állomány nemzetközi és hazai emberi jogi normákon alapuló ismeretének célirányos bővítésére.
6. Működik a civil kontroll. A havonta több alkalommal végrehajtott monitorozó látogatások éberren tartják a végrehajtott állományt. Az idegenrendészeti eljárásban érvényesülő bírói és ügyészi kontroll, valamint a belső ellenőrzések mellett a kirendeltségeknek és az érintett főkapitányságok idegenrendészeti területen dolgozó állományának folyamatosan számot kell adnia a tevékenységéről. Ennek pozitív hatása van a jogszabály ismeret folyamatos karbantartására.
7. A Megállapodás megkötésekor egyedülálló volt Európában. Ilyen részletes és egyértelmű szabályozás nem létezett nem kormányzati szervezet és kormányzati szerv között. Az ENSZ képviselő, a Magyar Helsinki Bizottság és az

idegenrendészeti terület munkatársai nemzetközi fórumokon hirdetik a közös tevékenység sikerét. Ennek eredményeként Európa több országában is a Megállapodás szolgált civil és hatósági együttműködés szabályozásának alapjául. Hasonló megállapodások jöttek létre Szlovéniában, Szlovákiában, Romániában, illetve előkészületben vannak és aláírásra várnak Bulgáriában és Lengyelországban. Az Egyesült Királyságban és Angolában ugyancsak hasonló együttműködés kialakításán dolgoznak.

Hosszú utat járt be a hatósági és a civil oldal is, amíg az idegenrendészeti együttműködést érintően megszerezte azt a kulturális és szociális érettséget, amely elsősorban a másik fél elfogadását jelenti. Ez az érettség az együttműködési megállapodásokban, és talán ami ennél is fontosabb, a rendszeres párbeszédben, a problémák megoldásának kölcsönös keresésében, a feladatok minél jobb színvonalú megoldásában csúcsosodik ki. A jelenlegi helyzet sok-sok kompromisszum árán volt elérhető és meggyőződésem, hogy az egymásra épülő lépcsőfokok nem voltak átléphetők, azokat törvényszerűen végig kellett járni. A Határőrségen, majd a Rendőrségen belüli rendkívül gyors fiatalodási folyamat miatt már csak kevesen látjuk, hogy az együttműködési rendszer kialakítása során honnan is indultuk. Ennek az ismeretnek a hiányában azonban nem érhető, és nem értékelhető megfelelően a jelenlegi helyzet. Az együttműködés kialakulásának bemutatásával, a jövőbeli feladatok, továbblépési lehetőségek meghatározásával, a civil kontroll jelentőségének hangsúlyozásával remélhetőleg helyes úton tudjuk tartani a következő idegenrendészeti generációt is.