

BALLA JÓZSEF

A MEGBÍZHATÓ SZEMÉLYAZONOSÍTÁS, A BIZTONSÁGOS HATÁRFORGALOM-ELLENŐRZÉS GARANCIÁJA

A határforgalom-ellenőrzésének Európában – így Magyarországon is – közel ezeréves története van. Magyarország földrajzi helyzetéből adódóan a kelet-nyugati és az észak-déli irányú, nemzetközi kereskedelmi és turistavonalak csomópontjaiban helyezkedik el. Idegenforgalmi szempontból elmondhatjuk, hogy hazánk egyaránt fogadó (*pl. történelmi nevezetességek, természeti adottságok, kulturális rendezvények*) és kibocsátó ország. Ez egyben azt is jelenti, hogy hazánk középpontjában van az újkori népvándorlásnak, mely a gazdasági menekülteknek egyik útvonala is.

Itt húzódnak a csempészútvonalak, itt próbálják meg átlépni az államhatárokat a különösen veszélyes fegyver- és kábítószer csempészek, átutaznak terrorcselekmények potenciális elkövetői és az embercsempészek is.

A határok kialakulásával azonnal felmerült azok árjárhatóságának igénye is. Ezért a szomszédos, vagy különféle érdekszférákhoz tartozó országok csoportjai nemzetközi szerződésekben rögzítik a határ átlépésének szabályait, és belső jogszabályaikban is kihirdetik a megállapított jogokat és kötelezettségeket.

Ezen kötelezettségek között mindig megtalálható a jogszerű határátlépés helyének kijelölése **“határátkelőhely: a közúti, a vasúti határállomás, a nemzetközi forgalom számára megnyitott repülőtér és kikötő (kikötőhely) - ideiglenes határnyitás esetén egyéb helyszín - azon területe, ahol a határforgalomban a személyek, a járművek, okmányok és a szállítmányok ellenőrzése és az államhatáron való átléptetése történik.”**⁴³ az átlépés feltételeinek megteremtése és a jogellenes határátlépés megakadályozása. Ily módon a határforgalom-ellenőrzése „A Határőrségnek a határforgalom számára megnyitott határátkelőhelyen, vagy az ellenőrzésre kijelölt más helyen folytatott szolgálati tevékenysége, amely személyek, járművek és szállítmányok ellenőrzésére, jogszerű átléptetésére, továbbá az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozására és a hatáskörébe tartozó más jogsértő cselekményeknek a megelőzésére, felderítésére, megszakítására irányul”.⁴⁴ a nemzetközi jogban is elfogadott, kihirdetett törvényekben és egyéb szabályozókban foglalt jogok és kötelezettségek teljesítése.

Az ellenőrzés sohasem öncélú, az állam kinyilatkoztatott politikai és gazdasági céljait szolgálja. Az államhatáron átlépő személyeket, szállítmányokat minden állam saját biztonsági és gazdasági érdekeinek megfelelően ellenőrizteti. Magyarországon a határforgalom-ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények között a törvényesség és a kultúráltság mellett kiemelt jelentőséggel bír a biztonság fogalma.

⁴³ 1997. évi XXXII. tv. a határőrizetről és a Határőrségről

⁴⁴ 1997. évi XXXII. tv. a határőrizetről és a Határőrségről

„A határforgalom-ellenőrzés biztonságos, ha az ellenőrzési rendszer garantálja a biztonságra ható veszélyforrások időben történő felismerését, megakadályozza a nemzet és közbiztonságra veszélyes személyek, javak országba történő be- illetve kijutását, megelőzi és felderíti az államhatárt érintő jogsértő cselekményeket.”⁴⁵

A határforgalom-ellenőrzés és a biztonságpolitika között szoros kapcsolat van.

A biztonság fogalmát a Magyar Értelmező Kéziszótár *„veszélyektől mentes, zavartalan állapotként”* határozza meg.

Ennél sokkal részletesebb meghatározást ad a Hadtudományi Lexikon, mely szerint *„a biztonság egyéneknek, csoportoknak, országoknak, szövetségi rendszereknek olyan állapota, helyzete (és annak tudati tükröződése), amelyben kizárható vagy megbízhatóan kezelhető az esetlegesen bekövetkező veszély, illetve adottak az ellene való eredményes védekezés feltételei”*.

A fogalom tartalmának vizsgálatából megállapíthatjuk tehát, hogy a biztonság nem más, mint az esetleges veszélyre való megfelelő reagálás képességére támaszkodó állapot. A nyolcvanas évek végéig a szocialista országokban a biztonságpolitika nem tartozott a széleskörűen használt fogalmak közé. Helyette gyakorlatilag a katonapolitika kifejezést alkalmazták, mintegy leszűkítve a biztonság problémakörét a katonai kérdésekre. A biztonság komplex értelmezése és vele együtt a biztonságpolitika fogalma a rendszerváltás után nyert igazán létjogosultságot Európa keleti felén is.

„A Magyar Köztársaság a biztonságot átfogó módon értelmezi, amely a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába foglalja a széles értelemben vett biztonság egyéb - gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi - dimenzióit is. A globális kihívások, a nemzetközi politikai-gazdasági kölcsönös függőség, a technológiai fejlődés világában az euroatlanti térség biztonsága oszthatatlan.

Magyarország biztonságára elsősorban az euroatlanti régió biztonságának alakulása és a térségében végbemenő politikai-társadalmi-gazdasági folyamatok gyakorolnak hatást, de az ország nem függetlenítheti magát a globális veszélyforrásoktól sem.

Növekvő kockázatot jelentenek az eltérő társadalmi fejlődésből fakadó, országok és csoportok közötti, átmeneti vagy tartós ellentétek, a gazdasági, pénzügyi és társadalmi válságok, az etnikai és vallási feszültségek, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, a demográfiai feszültségek, a tömeges migráció és a nagyfokú környezeti ártalmak.”⁴⁶

A Határőrségnek tehát a határátkelőhelyeken elsődleges feladata a veszélyforrások időben történő felismerése, a nemzet és közbiztonságra veszélyes személyek, javak országba történő be- illetve kijutásának megakadályozása, az államhatárt érintő jogsértő cselekményeket megelőzése és felderítése.

⁴⁵ A Határőrség Országos Parancsnokának 18/2004. (IV.22) OPK Parancsa Az Útlelvételkezelői Szabályzat kiadásáról

⁴⁶ 94/1998. (XII. 29.) országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

A rendszerváltás előtt a határforgalom-ellenőrzésére a „totális” ellenőrzés elve volt jellemző. Ezen időszakban szinte kizárólagos követelményként jelentkezett a biztonság érvényesítése. Ennek érdekében igen szigorú feltételekhez kötötték az utazáshoz szükséges okmányok kiadását, valamint az államhatár átlépése során mindenkit- és mindent tételesen-, minden részletre kiterjedően ellenőriztek és az adatokat rögzítették.

A rendszerváltást követően a határforgalom-ellenőrzésben is egy paradigmaváltás következett be, mely megfelel a Siófokon 1995. május 2.-3.-án megrendezett III. Nemzetközi Határrendészeti Konferencián résztvevő, 20 ország határrendészeti képviselői által elfogadott CHARTA-ban rögzítettekkel, melyek közül a biztonság szempontjából a két leglényegesebbet emelnénk ki:

- „- a határok összekötnek és nem elválasztanak, átjárhatóak és mégis biztonságosak;
- a határforgalom-ellenőrzés a lehető legkevésbé tartsa fel az utasforgalmat, egyúttal akadályozza meg a jogellenes cselekmények elkövetését;”

Napjainkban a határátkelőhelyeken az ellenőrzést végző állománynak a szelektív (*ellenőrzés alá vont személyek - kockázatelemzésen alapuló - elkülönítése állampolgárság szerint, pl. kedvezményezett, vízummentes, vízum kötelezett*) és differenciált (*ellenőrzés tartalmát, elemeit határozza meg, pl. minimum ellenőrzés vagy alap ellenőrzés*) ellenőrzés kereteiben kell biztosítaniuk azt, hogy az ellenőrzés csak a szükséges ideig tartsa fel a forgalmat, ne eredményezzen utasvárakoztatást és ezzel együtt fedje fel a jogsértő cselekményeket elkövető személyeket.

A Határőrség kiemelt feladata abban rejlik a Magyar Köztársaság és most már az Európai Unió biztonságában is, hogy a határőr találkozik először a nem magyar állampolgárokkal az államhatárokon. A Magyar Köztársaság területére történő beutazás egyik feltétele az, hogy a külföldi állampolgár rendelkezzen eredeti úti okmánnyal, melynek egyik kritériuma, hogy az okmány felhasználója azonos azzal, aki részére azt kiállították. Ezen kritérium valóságosságának ellenőrzési módja a személyazonosítás.

A személyazonosítás napjainkban egyre nagyobb jelentőséggel bír, mivel az államhatár engedély nélkül történő átlépését megkísérlő személyek egyre nagyobb része választja a közokirat-hamisításhoz tartozó személycsere módszerét. A jogsértő cselekményt elkövető személyek részéről a személycsere jelentősége abban rejlik, hogy azt a tényt, körülményt próbálják saját javukra fordítani, hogy megtévesztésig hasonlítanak - a más személy részére kiállított - az úti okmány eredeti tulajdonosára.

Ennek a „hamisítási” módszernek a felfedése nagyon sok esetben igen nagy terhet ró a határrendészekre, mert a tartami hamisításokkal ellentétben itt az úti okmány eredeti és érvényes, külső beavatkozásoktól mentes.

Kevésnek bizonyul az, hogy a határrendész megfelelő elméleti ismeretekkel és gyakorlati tapasztalattal rendelkezik az okmányok védelmi rendszeréről, biztonsági elemeiről, a lehetséges hamisítási jellegzetességekről.

A felfedés sikerét a magas színvonalon végrehajtott személyazonosítás biztosíthatja. A személyazonosítás célja tehát nem más, mint annak megállapítása, hogy az okmányt felmutató személy azonos-e azzal, aki részére azt kiállították. A személyazonosítás végrehajtása alapvetően az eltérések és azonosságok keresésén alapuló gondolati tevékenység, melynek az eredménye egy szubjektív döntés. Ezen szubjektív döntésből adódóan nem lehet eléggé hangsúlyozni a végrehajtó állomány személyazonosító készségének fejlesztését. Ezzel biztosítható az, hogy ne csak egy színes bőrű által, fehér bőrű személy részére kiállított okmány személycseréjét tudják a kollégáin felfedni, hanem kellő magabiztossággal azonosítsák például az ázsiai és afrikai kontinens országainak állampolgárait is.

A Nemzetközi Polgári Légügyi Hatóság (ICAO) kezdeményezésének köszönhetően létrejöttek géppel olvasható adatokat tartalmazó, egységes forma szerint felépülő adathordozó oldalú útlevelek. A gépi leolvasásra alkalmas okmányoknak köszönhetően a legtöbb határátkelőhelyen megteremtődtek ennek technikai feltételei, minimalizálva ezzel az adatbázisokban történő manuális kereséssel járó tévedés veszélyeit.

Az Amerikai Egyesült Államokat 2001. szeptember 11-én ért terrortámadások megváltoztatták és átértelmezésre kényszerítették a fejlett országokban a „biztonság” fogalmát.

A terrortámadások okainak elemzése során rávilágítottak arra a tényre, hogy a jelenlegi okmányokat relatíve könnyű hamisítani, majd a hamisított okmányokkal könnyen be lehet utazni az USA-ba. További megállapításként szerepelt, hogy a jelenlegi vízumadatbázisok korszerűtlenek, nem felelnek meg a terrorizmus és a szervezet bűnözés elleni harc feltételeinek.

Mindezek hatására az Amerikai Egyesült Államokban törvényileg szabályozták hogy 2004. júliusától csak azon országok állampolgárai utazhatnak be vízummentesen az USA-ba, amelyek bevezetik az elektronikus adattárolású és biometrikus adatokat is tartalmazó útlevelet. Az **US Visa Waiver Programme (VWP)** keretében meghozott szigorító intézkedések során egyértelműen a nemzetbiztonsági érdekek kerültek előtérbe, minden mást háttérbe szorítva.

Az US Visa Waiver Programme (VWP) megszorításai alól az Európai Unió országai sem kivételek, így a megadott határidőre szükségessé vált az új útlevelek kifejlesztése. Az elektronikus adatrögzítésű, biometrikus adatokat is tartalmazó útlevelek kifejlesztése, egységesítése során szintén az a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet - az ICAO – vállalta az úttörő szerepet és határozta meg a követendő irányokat. Az Európai Unió illetékes Szervei hosszadalmas előkészítő munka után megalkották az elektronikus adatrögzítésű, biometriai jellemzőket is tartalmazó útlevelekkel kapcsolatos előírásokat, amelyeket aztán a 2252/2004/EK számú EK tanácsi rendeletben határoztak meg követendő példaként a tagországok számára.

A 2252/2004/EK rendelet 1. cikkének (2) bekezdése kötelező jelleggel előírja, hogy az uniós polgárok útlevele biometrikus jellemzőként digitális arcképet és ujjlenyomatokat tartalmaz. A rendelet 6. cikke értelmében és az Európai Bizottság 2005. február 28-i C (2005) 409 számú határozatával összhangban a tagállamoknak állampolgáraik útlevelébe a digitális arcképet 2006. augusztus 28-ig kellett bevezetniük, az ujjlenyomatokat pedig 2008. február 28-ig. Az úti okmányokba a biometrikus azonosítókat annak érdekében kell beépíteni, hogy az útlevel, valamint az úti okmány és annak valódi birtokosa között megbízható kapcsolat jöjjön létre, továbbá a biometrikus azonosító alkalmazásával megakadályozható, megnehezíthető legyen az útlevelek, úti okmányok hamisítása is (elsősorban a fényképcserék kiszűrése válhat biztonságosabbá és gyorsabbá).

Az első tagállamok 2005. őszén vezették be az RFID (rádióhullámos azonosító) chipen tárolt digitális arcképet tartalmazó, úgynevezett e-útlevelet. Azon tagállamok, amelyek személyazonosító igazolványokat is kibocsátanak, mérlegelik biometrikus jellemzők felvételét azokba is. A biometrikus jellemzők útlevelekbe történő felvétele messzemenő következményekkel jár az útlevelek birtokosaira nézve. Ezért nem lehet megtenni a magánéletre gyakorolt hatás megfelelő értékelése nélkül. Ezidáig az útlevelek és egyéb úti okmányok bizonyos biometrikus jellemzők leírását tartalmazták, úgymint fénykép, a nemre, magasságra vagy a szemszínre vonatkozó adatok. A 2252/2004/EK tanácsi rendelet alkalmazását követően az uniós polgároknak biometrikus adataikat digitális formában kell rendelkezésre bocsátaniuk. A rendeletben meghatározottakat a tagállamok az általuk kiállított útlevelekre és úti okmányokra kell, hogy alkalmazzák. Nem alkalmazhatóak a rendeletben meghatározottak a tagállamok által a saját állampolgáraik részére kiállított személyazonosító igazolványokra és a tizenkét hónap, vagy annál rövidebb érvényességi időre kiállított ideiglenes útlevelekre.