

**BALLA JÓZSEF:**  
**A BIOMETRIA MEGJELENÉSE A SZABADSÁG, A BIZTONSÁG ÉS A JOG  
SZOLGÁLATÁBAN**

**A szabadság, a biztonság és a jog térsége**

*„A szabadság, biztonság és a jog olyan kulcsfontosságú értékek, amelyek szerves részét képezik az európai társadalmi modellnek. Ezek az európai integráció sarkalatos pontjai. A szabadság, a biztonság és a jog térségének mindenekelőtt egy olyan egységes területnek kell lennie, amelyben az alapvető jogok érvényesülése biztosított, és ahol az Alapjogi Chartában foglalt emberi jogok és emberi méltóság és más jogokat tisztelet övez, és ez egy alapvető érték. Például, ezeknek a szabadságjogoknak a gyakorlását és a polgárok személyiségi jogait a nemzeti határokon túl is meg kell őrizni, elsősorban a személyiségi adatok védelme útján; a különlegesen rászoruló embereknek segínyt kell biztosítani és a polgároknak lehetővé kell tenni, hogy bizonyos jogaikat teljes körűen gyakorolják, akár az Unión kívül is.”<sup>1</sup>*

Az országok és államok közötti szabad mozgás gyakorlati megvalósulásának testet öltése Európa területén már az 1950-es évekre visszavezethető, amikor 1954. március 22-én az Északi Tanács tagállamai (Dánia, Norvégia, Svédország, Finnország, Izland) egységes munkaerőpiacot hoztak létre, illetve az egységes Északi Útlevel Unió révén megszüntették a közös határaikon a határellenőrzést, vagyis nem folytattak sem határőrizeti, sem határforgalom-ellenőrzési tevékenységet.

A benelux államok, valamint Franciaország, Olaszország és a Német Szövetségi Köztársaság 1957. március 25-én a Római Szerződés aláírásával létrehozták az Európai Gazdasági Közösséget. A szerződő felek alapvető célja az volt, hogy megteremtsék az alapjait egy közös piac létrehozásának, ahol kölcsönösen biztosítják a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását. A közös piac megalakításának első lépésének tekinthetjük az 1958-ban létrehozott Benelux Gazdasági Uniót (Belgium, Luxemburg, Hollandia), amely alapján - az Északi Útlevel Unióhoz hasonlóan - 1960-ban szintén megszüntették közös határaikon a határellenőrzést. Ehhez a kezdeményezéshez azonban hosszú időn keresztül nem csatlakozott az Európai Gazdasági Közösség másik három tagállama. Az eltérő álláspontok közeledésére/közelítésére több kezdeményezés is volt, de a legjelentősebbnek az Európai

---

<sup>1</sup> Jaroslav Rapcan-Michaela Rapcanova: Az Európai Unió állampolgársága és a szabadság, biztonság és jog térségének összefüggései, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI., Pécs 2010, HU ISSN 1589-1674, - p.1.

Tanács 1984. júniusi csúcstalálkozóját tekinthetjük, ahol nyilatkozatban rögzítették a szabad mozgás lehetőségét is.

*„Az Európai Tanács a Fontainebleau-i Nyilatkozatban megfogalmazta az utas- és áruforgalom határellenőrzésének és vámellenőrzésének eltörlését a belső határokon. Ugyanakkor az Európai Tanács egy ad hoc bizottságot hozott létre a „Polgárok Európája” névvel (Adonino-bizottság). Ez a bizottság egyrészt egy útlevélunió lehetőségét vizsgálta meg, amelynek célja az volt, hogy az EK-útlevelek birtokosai szabadon mozoghassanak, egészen a belső határon történő személyellenőrzés fokozatos megszüntetéséig. Másrészt feltérképezte azt, hogy a tagállamok polgárainak közösségi polgárként milyen jogokat lehetne biztosítani.”<sup>2</sup>*

A Német Szövetségi Köztársaság és Franciaország az 1984. július 13-án aláírt Saarbrückeni Egyezményben megállapodtak abban, hogy közös határukon fokozatosan felszámolják az ellenőrzést. Valójában ez az időpont a schengeni térség kialakulásának kezdete. Még ebben az évben jelezték csatlakozási szándékukat a benelux államok is az egyezményhez.

Az öt állam képviselője 1985. június 14-én Luxemburgban, Schengen városában aláírta a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló Schengeni Megállapodást, amely elvi szinten rögzítette a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetése érdekében bevezetendő rövid, illetve hosszú távú célkitűzéseket és intézkedéseket.

*„Ez a Megállapodás keret jellegű, tartalma rövid, mindössze két címből áll. Az első cím a rövid távú intézkedéseket tartalmazza. A rövid távú intézkedések valójában azok az ellenőrzési könnyítések, amelyeket 1985. június 25-től kezdve a szerződő államok fokozatosan bevezettek a közös határaikon.*

*A második cím a hosszabb távon bevezetendő úgynevezett kompenzációs intézkedéseket öleli fel, amelyek lehetővé teszik, hogy az ellenőrzést a belső határokon teljesen meg lehessen szüntetni. A kiegyenlítő (kompenzációs) intézkedések lényege, hogy a személyforgalomban az ellenőrzést a közös határokon teljesen megszüntetik, és a külső határokra telepítik át. Ennek érdekében előzetesen összehangolják a tilalmakra és a szigorításokra vonatkozó jogszabályokat – különösen a kábítószeres, fegyveres, és robbanóanyagok, a szállodai*

---

<sup>2</sup> Fejes Zsuzsanna-Sallai János-Soós Edit-Tóth Judit (szerk.)-Vájlók László: Schengentre hangolva Európai Műhelytanulmányok, 2007. 113. szám. - p. 4.

*bejelentések tekintetében – és megakadályozzák az olyan államok polgárainak jogellenes bevándorlását, amelyek nem tagjai az Európai Közösségeknek.”<sup>3</sup>*

A Schengeni Megállapodás csak a célokat fogalmazta meg, így a részletes szabályokat az 1990. június 19-én aláírt és 1995-ben hatályba lépett Schengeni Végrehajtási Egyezmény (a továbbiakban: SVE) tartalmazta.

### **Bel- és igazságügyi együttműködés**

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés 1993. november 1-jén lépett hatályba (1992. február 7-én fogadták el), amely kiemelt feladatként kezelte a bel- és igazságügyi együttműködést. A szerződés felépítését tekintve három pillért határozott meg, melyek közül a harmadik pillér az, amely a tagállamok közötti bel- és igazságügyi együttműködés kérdéseinek összehangolását hivatott garantálni, de gyakorlati megvalósulása kevésbé volt hatékony.

A hatékonyság fokozásának érdekében szükségessé vált a harmadik pillér átfogó reformja, amelyre az 1997. október 2-án elfogadott és 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés vált hivatottá. Hatálybalépésétől számított öt éven belül központi célkitűzésként határozta meg „a szabadság, a biztonság és a jog térségének” megteremtését, amely közvetlenül kihat az uniós állampolgárok mindennapi életére. Az Amszterdami Szerződés többek között beemelte a Schengeni Egyezmények joganyagait is az EU keretei közé. Míg a Maastrichti Szerződés együtt kezelte a bel- és igazságügyi politikát, addig az Amszterdami Szerződés részben az első, részben a harmadik pillérben kezelte azokat, és hatásköri szempontból az első pillér alá tartozó politikák a megosztott hatáskörű politikák közé tartoztak, mivel többek között a közrend és a közbiztonság fenntartása továbbra is tagállami hatáskörben maradt.

Az 1999. október 15-16-án Tamperében megtartott Európai Tanács ülésén az Amszterdami Szerződésben rögzített célkitűzések végrehajtása érdekében egy 2004-ig szóló, öt éves

---

<sup>3</sup> Szabó József: Az Európai Ideától a Schengeni Egyezményen át, Magyarország teljes jogú Schengeni csatlakozásáig vezető út - benne hazánk határrendészeti szerepvállalása, Határrendészeti Tanulmányok V. Évfolyam 1. szám, 2008/1, Budapest, 2008. ISSN: 1786-2345, - p. 25.

jogalkotási programot fogadtak el, amely konkrét határidőkhöz kötötten tartalmazta a végrehajtandó feladatokat.

*„A tamperei következtetések értelmében a szabadság, a biztonság és a jog térsége – a bel- és igazságügyi politikákon túlmutatva – az alábbi rész-politikákat foglalja magában:*

- *személyek szabad mozgása;*
- *vízum;*
- *az EU külső határai;*
- *schengeni térség;*
- *bevándorlás;*
- *menekültügy;*
- *igazságügyi együttműködés polgári ügyekben;*
- *EU-állampolgárság;*
- *alapvető jogok;*
- *rasszizmus és idegengyűlölet;*
- *rendőri és vámegyüttműködés;*
- *bűnmegelőzés;*
- *a szervezett bűnözés elleni közdelem;*
- *külkapcsolatok;*
- *az EU-bővítés a bel- és igazságügyi együttműködés szempontjából”.*<sup>4</sup>

A tamperei csúcsra mérföldkőként tekinthetünk abból a szempontból is, hogy gyakorlatilag itt kerül először definiálásra, hogy a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtése milyen területeken kíván intézkedéseket.<sup>5</sup> Megállapíthatjuk, hogy részben a külső határok ellenőrzésével, az okmánybiztonság növelésével (vízum is) biztosítható a schengeni térségen belüli szabad mozgás lehetősége is.

Az Európa Tanács 2001. december 15-i laekeni ülésén mintegy félidős mérleget vont a tamperei jogalkotási programról, és megállapította, hogy az előrelépés jelentősen elmarad a kitűzött céloktól, amely a közösségi akarat hiányára is visszavezethető. Továbbra is

---

<sup>4</sup> Tóth Árpádné dr. Masika Edit: A szabadság, biztonság, jog európai térségének reformja az európai alkotmányozás tükrében, Európai Műhelytanulmányok 2004., Miniszterelnöki Hivatal, ISSN 17861306, ISBN 963 9284 90 4, - p. 7.

<sup>5</sup> Sem a Maastrichti Szerződés, sem az Amszterdami Szerződés nem definiálta, hogy mit is kell konkrétan érteni a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtésén.

dominálnak a nemzeti érdekek, és a közösségi célkitűzések megvalósítása másodlagos szerepet kap.

A bel- és igazságügyi együttműködés terén 1993-tól, a Maastrichti Szerződés hatálybalépésétől meglévő közös tenni akarás hiányában fennálló deficitben jelentős változást eredményezett a 2001. szeptember 11-én az Amerikai Egyesült Államokat ért terrorcselekmény. A tagállamok részéről megnőtt a cselekvési készség aziránt, hogy közösen lépjenek fel a hasonló események megelőzése érdekében, és valóban képességnövelő hatást érjenek el a nemzetközi összefogás területén. Az együttműködés hiánya azonban még 2004-ben is valós kockázati tényező, amit az ötéves program értékelése is negatív kritikaként említ.

*„A Tampere óta elért eredmények mérlegének az elemzése, valamint a következő időszak prioritásaira vonatkozó első elképzelések azt mutatják, hogy az Unió külső fellépésében nagyobb hangsúlyt kell kapniuk a jövőben a bel-és igazságügyi vonatkozásoknak, valamint jobban össze kell hangolni az Unió közös külső fellépését.”<sup>6</sup>*

A Tamperei Program hozzájárult a határellenőrzés harmonizációjának előkészítéséhez.

### **A Hágai Program, mint a biometrikus személyazonosítás mérföldköve**

A Tamperei Jogalkotási Program folytatásaként az Európai Tanács 2004. november 5-i ülésén elfogadta a Hágai Programot<sup>7</sup>, amely az úgynevezett második cselekvési programként hivatott kifejezésre juttatni a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítését, amely a polgárok alapvető érdekeit és igényeit szolgálja. A Program a 2004-2009. közötti időintervallumra határozta meg a kitűzött cél megvalósításához követendő lépéseket. Mind a három részterületre konkrét iránymutatásokat adott, de most csak a szabadság erősítésének lehetőségeit érintem, amit komplex módon kell értelmezni.

Ez a Program a biometria alkalmazását a migrációs hullám kezelésének egyik eszközeként határozza meg.

---

<sup>6</sup> A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek, A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások, Brüsszel, 2.6.2004, COM(2004)401 végleges

<sup>7</sup> Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, (2005/C 53/01)

Ez az első olyan dokumentum, amely a közösségi fellépések során a személyazonosítás meghatározásánál számol a biometrikus személyazonosítás lehetőségével és alkalmazásával. Teszi ezt oly módon, hogy a különböző azonosítási eljárások egységes alkalmazását is igyekszik a személyazonosítás szolgálatába állítani, mint a Schengeni Információs Rendszert<sup>8</sup> (SIS II), a Vízuminformációs Rendszert<sup>9</sup> (VIS) és az Eurodac Rendszert<sup>10</sup>. Mind a három rendszerben különböző céllal kerülnek rögzítésre ujjnyomatok, közös ismértük azonban, hogy mindhárom esetben a személyazonosság kétséget kizáró megállapítását szolgálják.

*„Az Európai Tanács felkéri a Tanácsot, a Bizottságot és a tagállamokat, hogy folytassák azon törekvéseiket, amelyek a biometrikus azonosítók úti okmányokba, vízumokba, tartózkodási engedélyekbe, uniós polgárok útlevelébe és információs rendszerekbe történő haladéktalan beillesztését célozzák, és készüljenek fel a nemzeti személyazonosító igazolványok minimumszabályainak kidolgozására, az ICAO-szabványokat is figyelembe véve.”<sup>11</sup>*

Ezt a felkérést fordulópontnak tekinthetjük a tagállamok által kiállított okmányok formai és tartalmi követelményeinek egységesítésében, valamint a gyakorlati megvalósításban is.

A Hágai Program végrehajtására az Európai Tanács Cselekvési Tervet<sup>12</sup> fogadott el, amely 2006-tól tartja megvalósíthatónak a biometrikus azonosítók széles körű használatát az úti okmányokban, a vízumokban, a tartózkodási engedélyekben, az EU állampolgárainak útlevelében és az információs rendszerekben.

A biometrikus adatok személyazonosság megállapításában betöltött szerepét támasztja alá az a tény is, hogy a Hágai Program megvalósítása ebből a szempontból sikeres volt, amit bizonyít az Európai Bizottság 2009-ben kiadott közleménye<sup>13</sup> is. A Bizottság megállapította,

---

<sup>8</sup> Az Európai Parlament és Tanács 1987/2006/EK Rendelete (2006. december 20.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SISII) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról

Letöltés: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:381:0004:0023:HU:PDF>,

<sup>9</sup> A Tanács Határozata (2004. június 8.) a Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) (2004/512/EK),

Letöltve: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0512:HU:HTML>,

<sup>10</sup> A Tanács 2725/2000/EK Rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjnyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról, L316/L

<sup>11</sup> Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, (2005/C 53/01), 1.7.2. pontja

<sup>12</sup> A Tanács és a Bizottság cselekvési terve az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése megerősítéséről szóló hágai program végrehajtásáról, (2005/C 198/01)

<sup>13</sup> A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A jog érvényesülése, a szabadság és a biztonság Európában 2005 óta: A Hágai Program és Cselekvési Terv értékelése, Brüsszel, 10.6.2009, COM(2009) 263 végleges

hogy a tagállamok 2006-ban bevezették a biometrikus adatokat tartalmazó útleveleket. A jogi keretek kialakítását követően megkezdődött a Schengeni Információs Rendszer (SIS) és a Vízuminformációs Rendszer (VIS) második generációjának kidolgozása, amelyek fokozottan támaszkodnak az új technológiákra, különösen a biometrikus azonosításra, és ezzel egyszerre járulnak hozzá a schengeni övezet biztonságának növeléséhez és az adatvédelmi követelmények maradéktalan tiszteletben tartásához.

A Bizottság ezen megállapításával egyértelművé tette, hogy a biometrikus elemek alkalmazásának a schengeni övezetre nézve biztonságnövelő hatása van.

Azt, hogy a biztonságnövelő hatást hogyan lehet a közösség szempontjából az egyes tagállamok által végzett ellenőrzések, személyazonosítások során biztosítani, mindig az alkalmazott ellenőrzési mechanizmusok határozzák meg.

### **Egységes formátumú útlevel az európai Unióban**

*„Az okmányhamisítás elleni védelem az EU bevándorlási politikájának fontos eleme, ezért a határátlépésre, tartózkodásra jogosító okmányok körében az EU egységes, kötelező és részleteiben meghatározott formai és biztonsági követelményeket ír elő a tagállamok részére. A védelmi elemek fejlesztése uniós szinten történik.”<sup>14</sup>*

Az egységes formai és tartalmi követelményeknek megfelelő úti okmány igénye az Európai Unió vonatkozásában szinte a Montanunió<sup>15</sup> megalakulásáig vezethető vissza. Az egységes okmány hozzájárulhat a szabad mozgás jogának gyakorlásához, valamint az okmányelemek egységesítése révén biztosíthatja a tagországoknak az azonos elveken és gyakorlati eljárásokon alapuló ellenőrzési mechanizmusainak kialakítását. A szabad mozgás jogát élvező személyek szempontjából fontos követelmény, hogy az okmányaik ellenőrzése csak a szükséges időt vegye igénybe, és lehetőség szerint az ellenőrzés helyszínén kerüljön végrehajtásra. Ebből a szempontból szükséges az, hogy vizsgáló eszközök nélkül, vagy egyszerű eszközökkel (mint például egy kézi nagyító) és módszerekkel is megállapítható

---

<sup>14</sup> Dr. Boda József dandártábornok, főigazgató ajánlásával: 15 éves a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Budapest 2011., - p. 22.

<sup>15</sup> Az 1951-ben [Franciaország](#), [NSZK](#), [Olaszország](#), [Belgium](#), [Luxemburg](#) és [Hollandia](#) által alapított Európai Szén- és Acélközösség

legyen az, hogy az okmányban nem végeztek semmilyen külső beavatkozást, azt az arra jogosult hatóság állította ki, megfelel a kiállító hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek, valamint felhasználója azonos azzal, aki részére az okmányt kiállították. Az okmánynak biztosítani kell tehát az azonosíthatóságok és a hamisítások elleni védelmet is.

Az egységes úti okmány az egy közösséghez tartozást is hivatott szimbolizálni, ezzel is hozzájárulva a közösségi szellem identitásának erősítéséhez.

Az egységesítés szempontjából meghatározó jelentőséggel bír a Párizsban, 1974. december 9-10-én megtartott kormányfői találkozó, ahol a résztvevők azzal a kéréssel fordultak az Európai Tanácshoz, hogy vizsgálja meg egy Útlevel Unió létrehozásának és egy egységes útlevel bevezetésének a lehetőségét. Az Európai Tanács a felkérésnek eleget téve, közel egy éves szakmai egyeztetés és előkészítő munkát követően, a Rómában 1975. december 3-4-én megtartott ülésén egyetértését fejezte ki az egységes tervezésű útlevel bevezetésével kapcsolatban. Döntésüket attól a céltól vezérelve hozták meg, hogy az egységes okmány kibocsátása hozzájárul a tagállamok állampolgárai szabad mozgásának gyakorlásához. A kormányfők 1974-es kérését követően hét év elteltével született meg az Európai Tanács állásfoglalása<sup>16</sup>, amelyben javasolja a tagállamoknak, hogy legkésőbb 1985. január 1-jétől kezdjék meg kibocsátani az egységes úti okmányt. Az állásfoglalás részletesen meghatározta többek között az okmány megjelenésére vonatkozó követelményeket (mint például: a színe, a fedőlapon feltüntetendő szöveg, oldalak száma), valamint a tartalmi követelményeket (mint például: hol és milyen személyes adatokat kell feltüntetni, mely oldalak milyen hivatalos bejegyzések rögzítésére szolgálnak).

Az ajánlással kapcsolatosan joggal adhatunk hangot azon hiányérzetünknek, hogy az okmány azonosíthatósága és hamisítása elleni védelem szempontjából nem került meghatározásra egyetlen egy minimum biztonsági követelmény sem arra vonatkozóan, hogy a hordozó anyagnak milyen biztonsági elemekkel kell rendelkeznie (mint például: biztonsági papír, vízjel, jelzőrostok), vagy milyen nyomtatási eljárásokat kell alkalmazni (mint például: sík nyomtatás, magas nyomtatás, metszet-mély nyomtatás).

---

<sup>16</sup> Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States of the European Communities, meeting within the Council of 23 June 1981, *Official Journal C 241*, 19/09/1981 P. 0001 - 0007



Az egységes okmány kiállítása a tagállamok valamennyi útleveleire vonatkozik, viszont speciális esetekben lehetőséget ad arra, hogy egyes útlevelek esetén (mint például: diplomata útlevél, szolgálati útlevél) más formátum kerüljön alkalmazásra. Fontos megjegyeznünk azt is, hogy az egységes útlevél létrehozásának felvetése és nem kötelező érvényű kiállítása (mivel a tagállamok azt csak megkísérlik) között 11 év telik el, amely jelentős biztonsági deficitet hordoz magában.

Az egységes útlevél biztonsági védelmére vonatkozóan az Európai Tanács 1982-ben kiegészítő állásfoglalást<sup>17</sup> fogad el, mivel az 1981. június 23-i állásfoglalás megvalósításáért felelős munkacsoport arra a következtetésre jutott, hogy az egységes okmány követelményrendszere nem biztosítja az okmányvédelmet. Ennek a székértői megállapításnak köszönhető, hogy az ajánlás kiegészítésre került az alábbi okmány biztonsági védelem lehetőségével:

- nyomtatott, hamisítványellenes minta beépítése az útlevél oldalába;
- az útlevél sorozatszámának perforálása az összes oldalon és a hátsó fedőlapon keresztül;
- nemcsak a sorozatszám, hanem egy nyilvántartási szám is rávezethető az útlevelekre;
- az oldalakba vízjel is beépíthető;
- rétegelhető a hagyományos azonosító oldal és más oldal is.

Az 1981-es ajánlás módosítására még három alkalommal került sor. Az 1986-os<sup>18</sup> és 1995-ös<sup>19</sup> módosítás alapvetően csak szín, illetve szövegmódosításokat tartalmaz. Okmánybiztonsági szempontból meghatározó jelentőségűnek tekinthető a 2000-ben<sup>20</sup> megjelent módosítás, amely minimum biztonsági követelményeket állapít meg az egységes okmányokra vonatkozóan.

---

<sup>17</sup> Supplementary Resolution to the Resolution adopted on 23 June 1981 concerning the adoption of a passport of uniform pattern, of the Representatives of the Governments of the Member States of the European Communities, meeting within the Council on 30 June 1982, *Official Journal C 179*, 16/07/1982 P. 0001 -0002

<sup>18</sup> Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 14 July 1986 supplementary to the resolutions of 23 June 1981 and 30 June 1982 concerning the introduction of a passport of uniform pattern *Official Journal C 185*, 24/07/1986 P. 0001 - 0001

<sup>19</sup> Resolution of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 10 July 1995 supplementary to the resolutions of 23 June 1981, 30 June 1982 and 14 July 1986 concerning the introduction of a passport of uniform pattern *Official Journal C 200*, 04/08/1995 P. 0001 - 0001

<sup>20</sup> Resolution of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 17 October 2000 supplementary to the resolutions of 23 June 1981, 30 June 1982, 14 July 1986 and 10 July 1995 as regards the security characteristics of passports and other travel documents (2000/C 310/01

Az egységes útlevelek kiállítása a tagállamok állampolgárai részére jelentős eltéréseket mutatott a gyakorlatban. Azt egyetlen tagállam sem vitatta, hogy szükség van az okmányok hamisítás elleni védelmére, de az anyagi források több esetben gátat szabtak/szabnak a kor technológiai fejlettségével összhangban lévő és az okmányhamisítók hamisítási képességeinek „ellenálló” útlevelek elkészítésének.

### **A kemény jog elve, az egységes okmány kötelező kiállítása**

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 forgalomban lévő utazásra jogosító okmányokat relatíve könnyű hamisítani, majd a hamisított okmányokkal könnyen be lehet utazni az Amerikai Egyesült Államokba. A biztonság szempontjából másik jelentős megállapításként szerepelt, hogy az alkalmazott vízum adatbázisok korszerűtlenek, nem felelnek meg a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harc feltételeinek.

Mindezek hatására az Amerikai Egyesült Államokban törvényileg szabályozták, hogy 2004 júliusától csak azon országok állampolgárai utazhatnak be vízummentesen, amelyek bevezetik az elektronikus adattárolású és biometrikus elemeket is tartalmazó útlevelet. Az US Visa Waiver Programme (a továbbiakban: Vízummentességi Program<sup>21</sup>) keretében meghozott szigorító intézkedések során minden mást háttérbe szorítva egyértelműen a nemzetbiztonsági érdekek kerültek előtérbe.

A Vízummentességi Program megszorításai alól az Európai Unió tagállamai sem voltak kivételek, így a megadott határidőre szükségessé vált az új útlevelek kifejlesztése és bevezetése. A tagállamok korábbi okmánykiállítási gyakorlatától eltérően konkrét, egységes és határozott fellépésre volt szükség.

---

<sup>21</sup> 2004-ben bevezetett Vízummentességi Program célja az volt, hogy megakadályozzák a hamis személyazonosságot használó vagy gyanús emberek beutazását. A személyazonosság megállapításához az ujjnyomatot használták.

A biometrikus adatoknak úti okmányokban a személyazonosság megállapítása érdekében történő rögzítésére még nem létezett nemzetközi szabályozás. Nemzetközi szinten a biometrikus elemek alapján történő személyazonosítás általános standardjainak a megállapítását a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (International Civil Aviation Organization, a továbbiakban: ICAO) végezte. Az ICAO alapító okmánya<sup>22</sup> alapján nem rendelkezik felhatalmazással arra, hogy kötelező érvényű előírásokat határozzon meg tagállamai számára. Ennek ellenére már több mint 50 éve vállal vezető szerepet az úti okmányok egységes elvek alapján történő megjelenésének és megszemélyesítésének megállapításában és alkalmazandó, legjobb gyakorlatként történő ajánlásában.<sup>23</sup> Mivel szinte minden ICAO részes állam elfogadja az ajánlásokat, ezért a nem részes tagállamokat is arra ösztönzi, hogy kövessék azok megvalósítását, ezért azt mondhatjuk, hogy szinte kizárólagos befolyással bír ezen a területen.

Az ICAO kiemelt figyelmet fordított az okmányok egyszerű és gyors ellenőrzésének végrehajtása érdekében lehetséges eljárások vizsgálatára, mivel az eltérő adattartalommal rendelkező és az adattári ellenőrzésekhez manuálisan rögzítendő adatok jelentős időráfordítást követelnek az ellenőrzést végző személytől és nagyfokú hibázási arányt eredményezhetnek. Ennek az ellenőrzési problémának a megszüntetésére kezdte az ICAO az úti okmányok kitöltési szabályainak egységesítését, amelynek eredményeként kialakította a gépi olvadási zónát (Machine Readable Zone, a továbbiakban: MRZ) az úti okmányok adathordozó oldalán, és meghatározta a kötelező felépítésének szabályrendszerét is.<sup>24</sup> Ezt az eljárásrendet kialakította a vízumoknál és a tartózkodási engedélyeknél is.

Ne feledkezzünk meg azonban arról sem, hogy 1982-ben az ICAO javaslatára egészítette ki az Európai Tanács az 1981-ben hozott állásfoglalását az egységes úti okmány biztonsági védelmi lehetőségeivel kapcsolatban.

Az Amerikai Egyesült Államok által az úti okmányokban rögzítendő biometrikus elemek alkalmazásának „kényszere” összhangban van a Hágai Programban - és annak végrehajtására

---

<sup>22</sup> Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet. 1944. december 7-én alakult meg [Chicagóban](#), a Nemzetközi Polgári Repülésről szóló, 52 állam által aláírt Egyezményvel (Chicagói Egyezmény).

Letöltés: <http://www.icao.int>,

<sup>23</sup> Machine Readable Travel Documents (MRTDs): History, Interoperability, and Implementation Version: Release 1, Status: Draft 1.4, Date: March 23, 2007

<sup>24</sup> International Civil Aviation Organization: Machine Readable Travel Documents Part I, Machine Readable Passports, Volume 1, Passports with Machine Readable Data Stored in Optical Character Recognition Format 2006.

elfogadott Cselekvési Tervben rögzített - a biometrikus elemek úti okmányokban történő alkalmazásával (legkésőbb 2006-tól).

Az ICAO ajánlására 2003-ban megállapításra kerültek a gépi azonosításra alkalmas okmányok új standardjai, és meghatározták a biometrikus azonosítás módszereit.<sup>25</sup>

A biometrikus azonosítók közül elsődleges azonosítóként az arcot jelölte meg. Ennek ellenőrzésére a kapcsolat nélküli (kontaktmentes) chipen tárolt nagyfelbontású, digitalizált kép alapján van lehetőség. Másodlagos azonosítónak az ujjnyomat alapján történő azonosításra tett javaslatot, amely szintén az elektronikus chipen kerül tárolásra. A biometrikus azonosítás harmadik lehetőségeként említést tesz még az írisz alapján történő azonosításra is. Az említett biometrikus azonosítók tárolása minden esetben az elektronikus chipen történik, amelynek következtében egységes központi adatbázis kialakítására nem kerül sor. Az ICAO szerint ezzel biztosítható, hogy valamennyi országban megtörténhessen az azonosítás, és az államok közötti azonosítási átjárhatóság is megvalósulhasson.

### **A biometrikus adatok megjelenése az útleveleiben és az úti okmányokban**

A Tanács 2004. december 13-án kelt 2252/2004/EK Rendeletében<sup>26</sup> szabályozta először részletesen a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokat. A Rendelet megalkotását hármas cél vezérelte:

- az útlevelek biztonságosabbá tétele a harmonizált biztonsági jellemzőkre vonatkozó standardok kötelező érvényű meghatározása révén;
- megbízható, közvetlen kapcsolat biztosítása az útlevelel és annak tulajdonosa közt a biometrikus azonosítók bevezetése révén,
- annak megvalósítása, hogy az uniós állampolgárok megfeleljenek az Amerikai Egyesült Államok Vízummentességi Programjában meghatározott követelményeknek.

A Rendelet elsődleges biometrikus azonosítóként határozta meg az arcképet, másodlagos azonosítóként pedig az ujjnyomatot. Mind a két elem alkalmazása eltérő időponttól kötelező. Az ujjnyomat kötelező alkalmazását heves, eltérő tartalmú „javaslatháború” előzte meg a

---

<sup>25</sup> International Civil Aviation Organization: Machine Readable Travel Documents Part I, Machine Readable Passports, Volume 2, Specifications for Electronically Enabled Passports with Biometric Identification Capability 2006.

<sup>26</sup> A Tanács 2252/2004/EK Rendelete (2004. december 13) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról L 385/1 Letöltve:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:385:0001:0006:HU:PDF>,

Bizottság, az Európai Parlament és a Bel- és Igazságügyi Tanács részéről. „A Tanács végül a Bel- és Igazságügyi Tanács 2004. október 25-26-i ülésén kiadott tervezete alapján fogadta el 2004. december 13-án a 2252/2004/EK Rendeletet, amelyben nem vette figyelembe a Parlament javaslatait és módosításra vonatkozó kéréseit. A Rendeletet a biometrikus azonosítók alkalmazásának „alaprendeleteként” tarthatjuk számon a közösségi jogban. Preambulumában deklarált célja, hogy a biometrikus azonosítók révén „az okmány és annak valódi birtokosa között megbízható kapcsolat jöjjön létre”, vagyis kiküszöbölje az okmányok csalárd felhasználását. Adatvédelmi indokkal rögzíti, hogy valamennyi tagállamnak egyetlen szervet kell kijelölnie az útlevelek és más úti okmányok előállítására, utal továbbá arra, hogy az útlevelekkel és úti okmányokkal összefüggésben felmerülő adatkezelésre a 95/46/EK<sup>27</sup> irányelv szabályait kell alkalmazni. Az arányosság követelményének való megfelelés érdekében a rendelet leszögezi, hogy a benne foglalt rendelkezések által alkalmazott jogkorlátozások nem lépik át a Schengeni Megállapodás végrehajtásához szükséges mértéket.”<sup>28</sup>

A Rendelet a megbízható személyazonosítás és a megfelelő okmányvédelmi eljárások szempontjából két területre osztható fel.

Egyrészt részletesen meghatározza az útlevelek és úti okmányok minimum biztonsági követelményeit. Teszi ezt úgy, hogy egyes esetekben választási lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy a „felkínált” eljárások közül melyiket részesítik előnyben, illetve melyik biztonsági elemet alkalmazzák. A biztonsági elemek egységes, minimum - és a huszonegyedik század technológiai fejlettségének megfelelő - meghatározása jelentős lépésnek mondható az 1974-től szorgalmazott egységes okmány kiállításában.

A másik terület, amit kötelezővé tesz a Rendelet, nem más, mint a biometrikus adatok alkalmazása. Ezen a területen már nincs választási lehetősége a tagállamoknak, mivel a Rendelet kihirdetését megelőzően az ujjnyomattal kapcsolatban lezajlott szakmai vitákat

---

<sup>27</sup> Az Európai Parlament és Tanács 95/46/EK Irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, (HL L 281, 23.11.1995, o. 31)

Letöltve:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1995L0046:20031120> :HU: PDF,  
<sup>28</sup> Drinóczi Tímea– Kocsis Miklós–Zeller Judit: A személyes adatok védelme és a biometrikus azonosító szerepe a szupranacionális azonosítás tükrében, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX., Pécs 2008.,HU ISSN 1589-1674, - p. 9.

követően taxatívén meghatározásra került elsődleges azonosítóként az arckép és a másodlagos biometrikus adatként az ujjnyomat<sup>29</sup> alkalmazása.

Jogosan merülhet fel bennünk az a kérdés, hogy miért van szükség a minimum biztonsági követelmények meghatározására, ha az okmányban rögzítésre kerülnek a biometrikus azonosítók, amelyeknek megfelelően védettnek kell lenniük a hamisítás ellen, és azonosítás esetén biztosítják az okmány tulajdonosának és az okmány kiállítójának azonosságát. A válasz viszonylag egyszerű, mégis összetett, ugyanis a minimum biztonsági elemek meghatározásának célja - azon kívül, hogy egységes megjelenést, formátumot adnak az okmányoknak - az, hogy biztosítsák az okmány hamisítás elleni védelmét. A minimum biztonsági követelmények az alábbi okmányelemekre terjednek ki:

- az okmány alapanyagára;
- a személyazonosító adatokat tartalmazó oldalra;
- az alkalmazott nyomtatástechnikára;
- a másolás elleni védelemre;
- a kiállítási technikára.

Megállapítható, hogy az okmány minden egyes alkotóelemére kiterjedő biztonsági követelmények kerültek meghatározásra. A kérdésünkre a választ egyrésztől az adja meg, hogy a rendelet előírásai a tagállamok állampolgárai részére kiállított, tizenkét hónapnál hosszabb érvényességi idejű útlevélek és úti okmányok esetében alkalmazandó kötelezően. Másrésztől azok a személyek, akik az okmányok tulajdonosaivá/használóivá válnak, a schengeni külső határok átlépése során úgynevezett minimum ellenőrzés alá esnek, így okmányaik ellenőrzését gyors és egyszerű módszerekkel kell végrehajtani. Ehhez az ellenőrzési metodikához szükséges az, hogy az okmányok biztonsági elemeinek eredetisége akár technikai eszközök alkalmazása nélkül is megállapítható legyen. A biometrikus adatok alkalmazása tehát nem helyettesíti, hanem kiegészíti az okmányelemek hagyományos vizsgálatán alapuló ellenőrzését. Abban az esetben, ha az okmány eredetiségével vagy az ellenőrzés alá vont személy személyazonosságával kapcsolatban gyanúok merül fel, akkor a biometrikus adatok ellenőrzése helyben biztosít lehetőséget annak igazolására vagy kizárására.

---

<sup>29</sup> A bal és a jobb mutatóujj sima lenyomata. Abban az esetben, ha az ujjnyomatok minősége nem megfelelő és/vagy a mutatóujj sérült, a középsőujj, a gyűrűsujj vagy a hüvelykujj megfelelő minőségű sima lenyomatát kell rögzíteni.

A kötelező kiállítási határidőkkel kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy nem a Rendelet kihirdetésétől, hanem a rendelet felhatalmazása alapján megállapítandó műszaki előírások meghatározásának időpontjától számítva kell legkésőbb 18 hónappal az arckép tekintetében és 36 hónap elteltével pedig az ujjnyomat tekintetében alkalmazni az előírásokat.

Az arckép szerepeltetésére vonatkozó műszaki előírások megállapítását a Bizottság 2005. február 28-i határozatában, míg a levett ujjnyomatok tárolására és védelmére vonatkozó műszaki előírások megállapítását a 2006. június 28-i határozatában fogadta el. Ebből következően az arckép integrálását legkésőbb 2006. augusztus 28-ig, míg az ujjnyomatot 2009. június 28-ig kellett a tagállamoknak teljesíteniük.

A Rendelet hatálybalépését követően a műszaki előírások megállapítása során egyre több gyakorlati kivitelezéssel kapcsolatos nehézség adódott, főleg az ujjnyomat rögzítésével kapcsolatosan. A Rendelet elfogadásakor nem álltak rendelkezésre olyan gyakorlati tapasztalatok, amelyek megfelelő szakmai háttérrel biztosítottak volna ahhoz, hogy a Bizottság valóban felelősségteljes döntést tudjon hozni.

Joggal feltételezhetjük azt, hogy nem voltak alaptalanok az Európai Parlamentben és a Tanácsban felvetett szakmai érvelések. Nem álltak rendelkezésre információk arról sem, hogy az elektronikus chipet hogyan és az okmányon belül hol lehet rögzíteni, mivel ezzel még korábban nem próbálkoztak (alapvetően kártya formátumú okmányokkal kísérleteztek), csak feltételezték, hogy a technológia fejlettségi szintje biztosítja a gyakorlati kivitelezést.

Másik jelentős hiányossága volt a Rendeletnek, hogy nem tett kivételt az ujjnyomat adási kötelezettség alól, nem vette figyelembe, hogy az életkori sajátosságokból adódóan vannak olyan korcsoportok, akiktől nem lehet értékelhető ujjnyomatot venni, illetve vannak olyan személyek, akik a foglalkozásuk miatt (ujjaik folyamatos súrlódásnak, kopásnak vannak kitéve, mint például: fizikai munkások, autófényező, kőműves, stb.) nem képesek azonosításra alkalmas ujjnyomatot adni.

A harmadik szempont, amivel nem számoltak 2004-ben az, hogy miként történjen azon okmányok esetén a biometrikus elemek rögzítése, amelyekkel többen is utazhatnak, például a szülő útlevelében szerepel a gyerek/gyerekek.

A felvetett hiányosságok megszüntetésére az Európai Parlament és a Tanács 2009. május 28-án kiadta a 444/2009/EK Rendeletet<sup>30</sup>, amelyben az alábbi lényeges módosítások kerültek rögzítésre:

- az okmányokat egyedi okmányként kell kiállítani, egy személy egy okmány;
- a 12 életévüket be nem töltött gyermekek mentesülnek az ujjnyomat adási kötelezettség alól „*azok a tagállamok, amelyeknek 2009. június 26. előtt elfogadott nemzeti joga 12 évnél alacsonyabb korhatárt állapít meg, egy átmeneti időszakban, azaz 2009. június 26-át követő négy évig alkalmazhatják ezt a korhatárt. A korhatár azonban még az átmeneti időszakban sem lehet 6 évnél alacsonyabb*”;<sup>31</sup>
- azok a személyek, akiknél az ujjnyomatvétele fizikailag lehetetlen, mentesülnek a kötelezettség alól;
- azokat a személyeket, akiknél átmenetileg nem lehetséges az ujjnyomat vétele, maximum egy évig érvényes ideiglenes útlevelel kell ellátni.

A módosítás lehetőséget biztosít bizonyos objektív tényezők esetén arra, hogy nem kötelező ujjnyomat vétele. Ezzel együtt azt mondhatjuk, hogy a Tanács még mindig nem érezte a helyzet súlyát, és igyekezett a legegyszerűbb módon meghatározni álláspontját. Az eljárással kapcsolatos ellenérveket az Európai Adatvédelmi Biztos fogalmazza meg talán a legkézzelfoghatóbban, amikor azt mondja, hogy „*még mindig elégtelennek tartja ezeket a mentességeket, mivel ezek nem képesek kezelni a biometrikus rendszerek belső tökéletlenségeiből fakadó valamennyi lehetséges és releváns kérdést, konkrétan a gyermekekkel és az idős személyekkel kapcsolatosakat.*”<sup>32</sup>

*Az „egy személy – egy útlevelel” elvét csak a vonatkozó korhatárnál idősebb gyermekekre szabad alkalmazni.*”<sup>33</sup>

Figyelemmel kell lenni arra a tényre is, hogy az „*egy személy-egy okmány*” rendelkezés bevezetésével mindenkinek külön-külön útlevelel kell rendelkeznie. A biometrikus adatok alkalmazásával lehetőség nyílik az okmány tulajdonosa és az okmány közötti közvetlen

---

<sup>30</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 444/2009/EK Rendelete (2009. május 28.) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról.

<sup>31</sup> u. o.

<sup>32</sup> Az Európai Adatvédelmi Biztos Véleménye a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról, (2008/C 200/01)

<sup>33</sup> u. o.



kapcsolat megállapítására, kivéve a gyerekkereskedelem miatt leginkább érintett személyeket, nevezetesen a 6 év alatti gyerekeket. Ezen gyerekek esetenként a szüleik útlevelében szerepeltek és a szüleikkel együtt utazhattak. Az elv bevezetése nem biztosítja a gyerekkereskedelem visszaszorítását, mivel nem jelent megoldást arra az esetre, ha egy családi útlevélbe nem az arra jogosult hatóság jegyezte be a gyereket, „*elrabolták*” a szüleitől, és megkísérelték átlépni vele az államhatárt. Amennyiben az ujjnyomat adási kötelezettség alsó korhatárát be nem töltő személyek is önálló útlevéllel rendelkeznek, akkor még nagyobb veszélynek vannak kitéve a gyerekkereskedelem „*áldozatai*”, mivel biometrikus személyazonosítás végrehajtására nincs lehetőség, illetve az igazoltatás és a határfogalom-ellenőrzése során nem, vagy csak nagyon nehezen bizonyítható a gyermek és a felnőtt kísérő közötti (szülő-gyerek) kapcsolat.

Ezen logikai okfejtés következtében sokkal nagyobb biztonságot jelent a gyerekkereskedelem megelőzése és visszaszorítása terén, ha az „*egy személy-egy okmány*” elv csak az ujjnyomat adási kötelezettség alsó korhatárától válik kötelező érvényűvé. Az ujjnyomat adási kötelezettség alsó korhatáráig a szülők útlevelébe bejegyzett gyerekek lényegesen kisebb mértékben vannak kitéve annak, hogy a gyerekkereskedelem áldozataivá váljanak. Megfontolandó, hogy a gyerekek védelme érdekében a jövőben egy más okmánykiállítási eljárást alakítsanak ki az arra jogosult hatóságok.