

ÉBERHARDT GÁBOR

A személyazonosítás jelentősége a migrációelméletben

Bevezetés

Az Európát érintő nyugat-balkáni és mediterrán irreguláris bevándorlási hullám érkezőivel kapcsolatos közvetlen és közvetett hatásokon túl további kihívásokat okoz a keleti irányból érkező vándorok fogadása is. A Földön ezekben az években olyan tömeges, kényszermigrációt kiváltó események történtek (például a szíriai háború, az afganisztáni folyamatok, a rohingyák üldözése, a jemeni és kongói extrém erőszakos cselekmények, a venezuelai gazdasági válság, a klimatikus változások okozta humán migráció Mozambikban, a Fülöp-szigeteken, a COVID-19 hatásai), amelyek következtében emberek ezrei, milliói keltek útra, hagyták el megélhetési helyüket időszakosan vagy akár véglegesen. Napjainkban a nemzetközi migrációban érintett személyek becsült száma globálisan körülbelül 272 millió ember, amelynek kétharmada munkaerőt jelentő bevándorló. Ez a szám továbbra is a világ népességének kis hányada, mindazonáltal a nemzetközi migránsok becsült száma és aránya már meghaladja azokat az előrejelzéseket, amelyek a 2050-es évre készültek, és 2,6%, illetve 230 millió ember vándorlását prognosztizálták.¹

A humán migráció, mint a XXI. század népvándorlásaként is azonosítható, globális összetársadalmi jelenség számos országban, nemzetben kiváltotta a „*harag korát*”.² A nemzetállamok társadalmi a szélsőséges események szélsőséges hatásaira szélsőségesen reagáltak. A kialakult helyzetek

¹ International Migration 2019 Highlights. UN, New-York, ST/ESA/SER.A/439.

Forrás: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa-pd/files/files/documents/2020/Jan/un_2019_internationalmigration_highlights.pdf
Letöltés ideje: 2020.07.14.

² Mishra, Pankaj: Age of Anger: A History of the Present – Farrar. Straus and Giroux. New York, 2017.

egyfajta kezelésére az ENSZ és tagállamai nemzetközi szinten koordinált ajánlásokat fogadtak el (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, and the Global Compact on Refugees)³ az állami szereplőkön túl az NGO-s⁴ és civil segítők aktív együttműködését elfogadva, amelyek erősíthetik a humán migráció hatékony, egységes elveken nyugvó kezelését.

Az emberi vándorlás pozitív hatásainak szupranacionális súlyozását célzó globális és kontinentális ajánlások helyett a teljes értékű integrációt támogató intézményesített liberalizációval szemben a jobboldali szélsőségséget megjelenítő extrém elutasításig alakultak ki migrációt követő társadalmi hatások. Az ilyen elutasítások mögött jellemzően beazonosítható a félelem egyik meghatározó oka, hogy a lényegében ismeretlen személyazonossággal érkezők a tranzit és fogadó országok lakossága számára összetett biztonsági kockázatot jelenthetnek.⁵ Amennyiben ezt a társadalmi félelmet generáló biztonsági kockázatot sikerül rendészeti eszközökkel eredményesen kezelni, úgy az csökkenteni fogja a belső feszültségeket, hatékonyabbá teheti a menekültügyi védőernyő hatását, elfedheti az államhártárt védő jogi falak repedéseit.

A hiteles személyazonosság rendészeti jelentősége

A személyazonosítás (cselekvés) és a személyazonosság megállapításának (eredmény) fogalma ugyan tartalmaz hasonló elemeket, de tárgyát és célját

³ UN The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration.

Forrás: <https://www.iom.int/global-compact-migration>

Letöltés ideje: 2020.09.14.

⁴ Az ENSZ által nyilvántartott Non-Governmental Organizations.

Forrás: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/conference-of-states-parties-to-the-convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-2/list-of-non-governmental-organization-accredited-to-the-conference-of-states-parties.html>

Letöltés ideje: 2020.09.11.

⁵ Hautzinger Zoltán: Félelem az idegentől. In: Finszter Géza – Kóhalmi László – Végh Zsuzsanna: Egy jobb világot hátrahagyni. Tanulmányok Korinek László tiszteletére. PTE ÁJK. Pécs, 2016. 310. o.

tekintve érdemi eltérések írhatók le bennük. A feladatrendszer a legitim államhatalmat képviselő rendészeti funkciók egyik elemét képezi. Fő célja, hogy adott jogalkalmazási eljárásban a sértett, az elkövető és egyéb szereplők azonosíthatósága kétséget kizáróan biztosított legyen a jogok és kötelezettségek, következmények vonatkozásában.

A személyazonosítás rendészeti alkalmazása jogszabályi felhatalmazás alapján, az államhatalmi szervezetek és azok tagjainak jogszerű intézkedése során végrehajtott, célhoz kötött ellenőrzési tevékenysége. Azzal az értelmezéssel részben értek egyet, amely szerint a rendészeti célú személyazonosításnak az ellenőrzés helyszínén, az ellenőrzés folyamatába építetten, azonnali választ kell adnia az azonosságra vagy eltérésre.⁶

A rendészeti célú személyazonosítás a honos állampolgár és a külföldi esetében – a személyazonosság kriminalisztikai megállapításától eltérően⁷ – feltételezi annak személyes jelenlétét. Ennek során vizuális és adattári ellenőrzés, kommunikációs kontroll alkalmazásával az ellenőrzést végrehajtó tisztviselő vizsgálja (szabad szemmel, technikai eszközzel) az ellenőrzésre átadott okmány tulajdonosának és az azt átadónak az azonosságát. Arra viszont nincs semmilyen garancia, hogy az ellenőrzött a személyazonosságát igazoló, hiteles közokirattal rendelkezik, vagy azt a helyszínén az ellenőrzést végrehajtnak át tudja, át akarja adni.⁸ A honos állampolgárt

⁶ Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonság növelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására. Dialóg Campus. Budapest, 2019. 77–85. o.

⁷ A kriminalisztikai személyazonosítás az azonosítás elméletén alapulva többnyire a múltban lejátszódó eseménnyel ok-okozati összefüggésbe került konkrét személy megállapításával foglalkozik. Vö. Hautzinger Zoltán: Gondolatok a kriminalisztika elméleti rendszeréről. Jura 2019/1. szám. 91. o.

⁸ A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) Belügyminiszteri rendelet „25. § (1) Az igazoltatás során a rendőr elkéri az igazoltatott személyazonosító igazolványát vagy egyéb, a személyazonosságot hitelt érdemlően igazoló okmányát. Ha az okmány valódisága vagy az igazoltatott személyazonossága kétséges, a rendőr ellenőrző kérdéseket tehet fel, felszólítja az igazoltatott személyt adatainak bemondására, a bemondott adatokat az okmánnyal összehasonlítja. Az intézkedés során minden esetben ellenőrizni kell az igazoltatott személy és a bemutatott okmány adatait a Schengeni Információs Rendszerben (SIS), a körözési nyilvántartási rendszerben, valamint – szükség szerint – a személyi adat- és lakcím-nyilvántartásban vagy az okmány-nyilvántartásban.

ilyen kötelezettség Magyarországon nem is terheli, a nem külföldiek esetében ugyanakkor a vonatkozó törvények kötelezően rendelkeznek a személyazonosságot és jogszerű tartózkodást igazoló közokiratok személyi őrizetben történő kezelésére, annak ellenőrzésre történő átadási kényszerére. Amennyiben a rendészeti igazoltatás alanya nem tudja vagy nem akarja hitelt érdemlő módon a személyazonosságát (és a tartózkodásának jogszerűségét) igazolni, úgy előállításra kerülhet.⁹

Fentiek szerint a rendészeti személyazonosítás alanya honos állampolgár esetében más módon is igazolhatja személyazonosságát, az előállítás

(2) Az igazoltatás során meg kell állapítani az igazoltatott személyazonosságát, és – akinél ez a további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják – az igazoltató lapon rögzíteni kell az igazoltatottnak a Rendőrségről szóló törvény 29. § (8) bekezdése szerinti személyazonosító adatait, az igazolványának sorozatát és számát, valamint az igazoltatás helyét, idejét és okát.

27. § (1) A feltartóztatás a rendőrnek az a tevékenysége, amelynek során azt a személyt, aki a személyazonosságának igazolását megtagadja, továbbá azt, akitől felvilágosítást kér, az intézkedés helyszínének elhagyásában korlátozza, vagy a további intézkedés megtételéig a helyszín elhagyásában megakadályozza.

(2) A feltartóztatást meg kell szüntetni, ha az intézkedés célját elérte, és további intézkedésre nincs szükség.

(5) Az igazolás megtagadása vagy a személyi adatok hitelességének hiánya miatt megkezdett előállítás végrehajtását mellőzni kell, ha az intézkedés alá vont személy az előállítás közben megfelelően igazolja magát, vagy személyazonosságát a rendőr megállapította, és ellene büncselekmény megalapozott gyanúja nem merült fel, kivéve, ha vele szemben kényszerítő eszköz alkalmazására került sor.

(6) Az előállítás akkor is mellőzhető, ha az igazoltatott személy személyazonossága más, egyszerűbb módon tisztázható.”

⁹ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 3. § szerint: „Harmadik országbeli állampolgárnak kell tekinteni: a) az ellenkező bizonyításig azt a személyt, aki állampolgársága igazolására harmadik ország által kiállított érvényes úti okmányt használ fel, vagy b) azt a személyt, aki nem valószínűsíti, hogy külön törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezik.”

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 3. § (1) „Az EGT-állampolgár érvényes úti okmánnyal vagy személyazonosító igazolvánnyal, továbbá nemzetközi szerződés által meghatározott körben lejárt érvényességű úti okmánnyal, lejárt érvényességű személyazonosító igazolvánnyal vagy beutazás céljából elismert egyéb okmánnyal jogosult beutazni Magyarország területére.”

kényszere nem kizárólagos. Ha a külföldi a helyszínen nem igazolja a személyazonosságát, úgy törvényben rendelt időtartamra vele szemben kényszerintézkedések alkalmazhatók. Esetükben, ha az idegenrendészeti eljárás hatálya alatt sem sikerül a hiteles személyazonosítást végrehajtani, az eljáró hatóság az ügyfelet a magáénak vallott azonosító adatokat tartalmazó irattal látja el. Ez külföldre utazásra nem jogosítja, de a tartózkodása jogszerűségének igazolására (documented) alkalmassá válik. A menekültügyi kérelmet benyújtó esetében, amennyiben a hatóság elutasítást alkalmaz, úgy az idegenrendészeti szabályok eljárásrendje szerint járnak el vele szemben. Amennyiben a kérelmező esetében megállapítást nyer a védelemhez való jog, úgy azt a személy akkor is megkapja, ha személyazonosságát igazoló hiteles közokirattal nem rendelkezik, azt az eljárás ideje alatt nem sikerült beszerezni. A védelmet élvező személy adatai a nyilatkozatára épülnek, hiteles személyazonosító okmány rendelkezésre állása nem képezi az elbírálás alapját.^{10,11}

A nyilvántartásba vétel és a személyazonosítás

A személyazonosító adatok rögzítése, nyilvántartása és kezelése, azok ellenőrzése, továbbítása nem képezheti öncélú tevékenységek célját sem személyes, sem állami vagy akár nemzetközi szinten sem. A jogosultság alapját a szükségesség indokolja, ami az egyének egyedi azonosításához kapcsolható jogok és kötelezettségek alapjait képezheti. A személyes individuumhoz kapcsolódó jogokat, kötelezettségeket, másokkal létező viszonyokat nem lehet elismerni nyilvánosan és nem gyakorolhatók, ha ezeket

¹⁰ A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény.

¹¹ Európai Migrációs Hálózat (EMH) Nemzeti Kapcsolattartó Pontja: Személyazonosság megállapítása a nemzetközi védelem területén: meglévő kihívások és a gyakorlat. Nemzeti közreműködés Magyarország részéről.

Forrás: <https://docplayer.hu/16400302-Szemelyazonossag-megallapitasa-a-nemzetkozi-vedelem-teruleten-meglevo-kihivasok-es-a-gyakorlat-magyarorszag.html> 2012.

Letöltés ideje: 2020.08.22.

nem a jog hatalma alá tartozó keretek között rögzítik, tárolják, használják fel.¹²

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 2., 6. és 24. cikke, valamint 7. cikke biztosítja az aláíró tagállamok részére, hogy komplex nemzeti kezelő rendszert hozzanak létre és működtessenek a polgáraik személyazonosságának nyilvántartásba vételére – az anyakönyvezési adatokkal együtt –, akár különböző adatrendszer kialakításával. Az ENSZ, a Fenntartható Fejlődési Célok¹³, a Világbank¹⁴, valamint nemzeti hatóságok, NGO szervezetek, biztonsági vállalkozások tőkebefektetésének és innovációjának célja¹⁵ a személyi adatok rögzítésén alapuló hiteles ellenőrzési rendszerek kialakítása, működtetése.¹⁶ Az UNHCR koordinációjának eredményeként jöhetett létre a tagállamok támogatásával és működtetésével a védelemre szoruló vándorok, a

¹² Breckenridge, Keith – Szreter, Simon: Registration and Recognition. Documenting the Person in World History. Proceedings of the British Academy vol. 182., Oxford University Press, 2012.

Forrás: DOI: 10.1017/S0020859013000527

¹³ Goal 16: Promote just, peaceful and inclusive societies

Forrás: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>

Letöltés ideje: 2020.02.11.

¹⁴ Global Identification Challenge by the Numbers.

Forrás: <https://id4d.worldbank.org/global-dataset>

Letöltés ideje: 2020.02.11.

¹⁵ Dahan, Mariana – Gelb, Alan: The role of identification in the post – 2015. Development Agenda.

Forrás: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22513/The0role0of0id050development0agenda.pdf?sequence=1&isAllowed=y> 2015.

Letöltés ideje: 2020.04.12.

¹⁶ Manby, Bronwen: Identification in the Context of Forced Displacement Identification for Development (ID4D). International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington.

Forrás: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/375811469772770030/pdf/Identification-in-the-Context-of-Forced-Displacement-Identification-for-Development-ID4D.pdf> 2016

Letöltés ideje: 2020.04.29.

menekültek adatait rögzítő és kezelő Automated Fingerprint Identification System (AFIS) rendszer.¹⁷ A rendszer ugyan biztosítja a menekültek adatainak kezelését, hozzáférését, de az egyéb úgynevezett undocumented migráns személyi körre nem terjed ki a joghatály, más rendszerekben rögzített adatokhoz nem (minden esetben) biztosított a hozzáférés, valamint esetükben is (többségében) a rögzített biometrikus azonosítók mellett csak a szóbeli nyilatkozat szerinti személyi adat áll rendelkezésre.

A vándorok regisztrációjának, annak hiányának kapcsolata a tartózkodás jogszerűségének eltérő megítélésében

A XX. század végén migrációelméleti kutatások tárgyát képezte és kutatók írták le (például Stumpf,¹⁸ Armenta,¹⁹ Bloch – Sonia,²⁰ Kerwin – Warren²¹) azt a humán migrációhoz kötődő hatást, amelyet tömegesen az Amerikai Egyesült Államok (USA) területén azonosítottak. Az „*undocumented migrant*” kifejezés az „*irregular*” és az „*unauthorized*” szinonimájaként kezdtet elterjedni a kutatók és a jogalkotók, jogalkalmazók között. Az USA Kongresszusa 1986-ban fogalmazta meg törvényi szinten a regisztráció nélküli külföldiek deportációs és az őket foglalkoztatók büntetési kötelezettségét. Az aktus ugyan a honos munkaerőpiac védelmét célozta meg, de automatikusan kriminalizálta az érintett szereplőket is. A jogszabály hatá-

¹⁷ Conclusion of the Executive Committee No. 91 (LII) 2002. on Registration of Refugees and Asylum Seekers

¹⁸ Stumpf, P. Juliet: The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. American University Law Review, Vol. 56., 2006. 367–419. o.

¹⁹ Armenta, Amada: Between Public Service and Social Control: Policing Dilemmas in the Era of Immigration Enforcement. Social Problems, 2015. 1–16. o.
DOI: 10.1093/socpro/spv024

²⁰ Bloch, Alice; Sonia, McKay: Living on the Margins: Undocumented Migrants in a Global City. Policy Press. Bristol, 2017. 224. o.

²¹ Kerwin, Donald – Warren, Robert: National Interests and Common Ground in the US Immigration Debate: How to Legalize the US Immigration System and Permanently Reduce Its Undocumented Population. JMHS Volume 5 Number 2, 2017. 297–330. o.

Forrás: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/233150241700500205>

lyának kikerülésére ezt követően házassági kapcsolatok (marriage migration) létrehozásával történtek kísérletek a jogszerűtlen tartózkodás legalizálására, de az állami apparátus ezeket a fajta cselekményeket szintén vizsgálta és szankcionálta.²² 2006-ra a probléma erősen polarizálódott, az amerikai társadalmat is megosztotta a jelenség kezelésének rendje. A Kongresszus az államhatár biztonságáról szóló törvény módosításával viszont egyértelmű irányt határozott meg a határátlépés és tartózkodás feltételével nem rendelkezők visszatoloncolására. Ezzel a jogalkotói értelmezés deklarálta az irreguláris migráció büntetőjogi eszközökkel történő állami kezelésének feladatait, kriminalizálta a társadalmi jelenséget, annak alanyait.²³

Ismert olyan elmélet, amely arra alapoz, hogy a vándor ugyan jogszerűtlenül érkezik valamely területre, de a tartózkodásának jogszerűsége ebben az esetben is érdemi vizsgálatot igényel, amely során vizsgálni kell például a „*non-refoulement*” fennállását.²⁴ Hood és Morris elméletében az ilyen migrálók azonosíthatóságára jelent meg a „*documented*” és az „*undocumented*” fogalom. A leírásuk alanyai olyan speciális helyzetben lévő külföldiek, akiknek a társadalmi ellátórendszer által biztosított mindennapi megélhetésükhöz, a sürgősségi egészségügyi ellátásukhoz szükséges, valamint a nyilatkozattételi jogukon túlmenően semmiféle egyéb lehetőségük nincs.²⁵ Az elméleti megközelítés kizárja a tanulmány készítésének időszakában zajló humán világválság alanyi jogon biztosítandó szűrővizsgálatá-

²² The Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005 – modification

Forrás: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/4437>

Letöltés ideje: 2020.02.22.

²³ Hautzinger Zoltán: A migráció szabályozásának reaktív tényezői. Belügyi Szemle 2020/9. szám. 58. o.

²⁴ Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.

Forrás: <https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>

Letöltés ideje: 2020.02.28.

²⁵ Hood, Trey; Morris, L. Irwin: The Effects of Documented and Undocumented Migrant Context on Anglo Opinion Toward Immigration. Political Behavior Vol. 20. No 1., 1998. 2–8. o.

nak, gyógykezelésének lehetőségét. Ez az állapot az egészségügyi veszélyeztetettség miatt a kritikus kockázatúnak értékelhető vándorokat direkt, valamint az eshetőleges hordozó, aktív beteg státusz miatt az érintett tranzit, illetve fogadó társadalom tagjait indirekt módon veszélyeztetheti. A COVID-19 járvány legmagasabb szintű nemzeti kezelésének egyik példája a portugál minta. A nemzeti kormány felismerve az ország területén tartózkodó migránsok és kérelmezők járványügyi veszélyeztetettségét egymás és a portugál társadalom tagjai felé, lehetőséget biztosít arra, hogy 2020. június 30-ig, amennyiben kérelmezik, megkaphatják a portugál állampolgárságot. Ennek szintén feltétele a controlled, a documented és a verifiable státusz, viszont az állampolgárság hozzáférést biztosít az általános egészségügyi vizsgálati és ellátórendszerhez.²⁶

A két hivatkozott példa rámutat arra az egymástól jelentősen eltérő értelmezési kérdésre, amelynek az alapja, hogy ki is a documented/undocumented vándor. A két fő irányvonal közül markáns az a megközelítés, amely úgy értelmezi a vándor helyzetét, hogy a határátlépés, a tartózkodás jogszerűségétől függetlenül tudja-e kétséget kizáróan igazolni a valós személyazonosságát (közokirattal), vagy sem. A másik megközelítés már azt az értelmezést erősíti, amelynek az a vitatott eleme, hogy az ország területén történő tartózkodása az arra illetékes állami hatóság előtt regisztrált-e, dokumentált-e.²⁷

Újszerű-e az okmány nélküliség problematikája, hogyan jelenik meg az új migrációtípológiai elem?

A fenti kérdésre adható válasz egyértelműnek tűnik. Az okmány nélküliség kérdésköre nem újszerű, hiszen történelmi korszakok teltek el úgy, hogy

²⁶ Forrás: <https://www.schengenvisainfo.com/news/portugal-grants-migrants-and-asylum-seekers-full-citizenship-rights-during-covid-19>
Letöltés ideje: 2020.04.13.

²⁷ Reguláris és irreguláris migránsok.
Forrás: <https://migrationdataportal.org/themes/irregular-migration>
Letöltés ideje: 2020.08.16.

nem is léteztek személyazonosságot igazoló tárgyak, okmányok, valamint a kényszermenekülők sem képesek minden esetben az okmányaikat magukkal vinni, ha voltak is egyáltalán.²⁸

Az országok a területi határaik deklarálása idejétől kezdve alkottak olyan szabályokat, hoztak létre olyan szervezeteket, amelyek fő feladata az országhatár sérthetlenségének védelme, a szabályozott átlépési korlátok ellenőrzése és annak alkalmazása. Preferált társadalmi elvárás a támadólag fellépő fegyveres egységek elrettentése, a nemzetgazdaság és kereskedelem védelme, az ország számára nemkívánatos személyek és események határon kívül tartása. Valamennyi állam monopolizálja a jogot annak meghatározására, hogy kinek és milyen feltételeknek történő megfeleléssel biztosítja a lehetőséget a területéhez történő hozzáféréshez, az oda történő belépéshez, az ottani tartózkodáshoz.²⁹ Ez a komplex feltételrendszer a biztonság garanciális alapköveinek egyike, az alapja a migráció ellenőrizhetőségének, a nemzetállami és szövetségi függetlenségnek. A migráció magában rejtheti a kockázatot, ami a veszély valós, káros hatásainak bekövetkezési valószínűségeként értelmezhető.³⁰

2001-ben az UNHCR több alkalommal tárgyalta a tömeges migráció jelenségével összefüggésben a személyazonosság megállapíthatóságának problematikáját. A szervezet felismerte és leírta azt a kockázatot, amely a

²⁸ A személyazonosságot és a jogszerű tartózkodást igazoló, arra jogosult által, meghatározott formában és tartalommal kiállított okmány (útlevél) története a héber biblia leírása szerint már i. e. 450-ben is szerepelt. A történelmi globalizáció, a kereskedelem ellenőrzésére a mezopotámiai, a kínai állam, később a középkori országok állították ki a mai útlevél elődjét. A mai értelemben ismert útleveleket az I. világháború után az országhatárok megállapítása után kezdték a nemzetek kiadni. A jelenlegi tartalmi és alaki kellékek szerinti útlevelek az ENSZ 1980-ban megfogalmazott ICAO ajánlása szerint készülnek, a változó biztonsági igényeket szolgáló növekvő minőséggel. Ennek a fejlődésnek az egyik legmagasabb szintje az útlevél tulajdonosának biometrikus adatainak rögzítése.

²⁹ Krasner, D. Stephen: Power Politics, Institutions, and Transnational Relations. In: Thomas Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*. New York: Cambridge University Press, 1995. 268. o.

³⁰ Teke András: A veszély kezelése és a határbiztonság. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határellenőrzés a veszélyhelyzetek tükrében” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. Pécs, 2006. 65–91. o.

migránsok személyazonossága ellenőrizhetőségének hiányában rejlik. A tagállamok a problémát egyedi megoldásokkal kísérlik meg kezelni. A záró nyilatkozat rámutat, hogy a nemzetközi migráció társadalmi jelenségében érintett tranzit és célországok jellemzően a jog eszközeivel ideiglenes környezetet alakítanak ki a vándorok menekültkénti jogállás iránti kérelmének pozitív elbírálású, megelőző vélelmezése miatt. Ennek során a menekültügyi eljárás megindítására vonatkozó kérelemhez kapcsolódó nyilatkozat és a non-refoulement vizsgálat során az eljáró hatóság képviselői előzetesen elfogadják az undocumented személy (nem hiteles) szóbeli nyilatkozaton alapuló (prima facie) személyazonosságát.³¹ Ennek birtokában a kérelmezőnek biztosítja az ország az ideiglenes védelmet, de a nemzetközileg elfogadott szabályok szerint a későbbiekben lefolytatja a tényleges menekültügyi eljárást.³²

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) következetesen alkalmazza az ítélkezési gyakorlatában az ENSZ International Covenant on Civil and Political Rights (UN CCPR) által Franciaországban végrehajtott törvényességi vizsgálatában rögzített eljárási aggályokra megfogalmazott ajánlásokat az undocumented személyekkel kapcsolatban, amilyen például a *Case Of DE SOUZA RIBEIRO v. FRANCE* (Application no. 22689/07); *Case Of BIAO v. DENMARK* (Application no. 38590/10).³³ Az indoklások során a Bíróság felhívja a figyelmet, hogy a részes államnak gondoskodnia kell arról, hogy a nem honos állampolgárok (ideértve a menedékkérőket is) visszairányításának indokoltságát méltányos eljárás útján értékeljék. Az eljárás során ki kell zárni annak kockázatát (!), hogy bárkit a visszairányítás,

³¹ Wasserstrom, Richard: Human rights, and racial discrimination. *Journal of Philosophy*, Vol. 61, No. 20, American Philosophical Association Eastern Division Sixty-First Annual Meeting, 1964. 628–641. o.

³² UNHCR ajánlás.

Forrás: <https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3ae68f3c24/protection-refugees-mass-influx-situations-overall-protection-framework.html> 2001.

Letöltés ideje: 2020.08.11.

³³ Forrás: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%20>

Letöltés ideje: 2020.08.17.

toloncolás alkalmazása után súlyos emberi jogi jogsértések érjék. Az undocumented ügyfeleket (menedékkérőket is) megfelelő módon tájékoztatni kell és biztosítani kell a jogaikat, ideértve a menedékjog iránti kérelmek előterjesztésének jogát és ingyenes jogi segítség biztosítását. A részes államnak azt is biztosítania kell, hogy minden, a kitoloncolási végzés alá vont személynek megfelelő idő álljon rendelkezésre a menedékjog iránti kérelem elkészítéséhez, garantálva a tolmácsok bevonását és a felfüggesztő hatályú fellebbezési jogot.³⁴

A nemzetközi menekültügyi szervezet felhívta a figyelmet a hiteles személyazonossággal nem rendelkező kérelmezők esetében felmerülő kérdéskörre, amely a státusz megalapozott elbírálását, illetve a társadalom biztonságát is veszélyeztetheti.³⁵ Az okmány- és így személyazonosság nélküli kérelmezőkkel kapcsolatos ajánlást az ENSZ UNHCR Hivatala által 1992-ben kiadott Kézikönyv is hivatkozza a „Nansen-útlevél” módszertanát ajánlva.³⁶ A szervezet ezzel szintén a kérelmező, a fogadó ország területén történő tartózkodást (a belépés jogszerűségétől függetlenül) a személy azonosítását, mint az eljárás alanyának megszemélyesítést kritikus elemként, megoldást igénylő hiátusként kezeli³⁷. Az elmúlt években felgyorsult és

³⁴ UN CCPR ajánlások. 2008.

Forrás: <https://undocs.org/en/CCPR/C/FRA/CO/4>

Letöltés ideje: 2020.09.19.

³⁵ UNHCR figyelem felhívás. 2001.

Forrás: <https://www.unhcr.org/en-ie/3b83dee64.pdf>

Letöltés ideje: 2020.07.16.

³⁶ Fridtjof Nansen 1861-ben született Norvégiában, tudós, sarkkutató, diplomata, államférfi és humanista. 1920-ban az ENSZ norvég delegációjának elnökévé nevezték ki, 1921-től menekültügyi főbiztos. Őt bízták meg a szervezet első nagyszabású humanitárius programjának irányításával, amelynek eredményekén 450 ezer hadifogoly térhetett vissza hazájába. Nansen felismerte, hogy a menekültek számára az egyik legnagyobb problémát az jelentette, hogy nem rendelkeztek nemzetközileg elismert dokumentumokkal, ami a személyazonosságuk igazolásának hiánya miatt megnehezítette a menedékkérelmük elbírálását. Ennek a hiátusnak a kezelésére vezette be a nemzetközi menekültvédelemben használt első okmányt, amely „Nansen-útlevélként” vált ismertté.

³⁷ Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről, a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján. Genf, 1992. 7–10. o.

méreteiben megnövekedett vándorlási hullám egyik még meg nem oldott, nemzetközi szinten el nem fogadott módszertannal le nem fedett hiányossága továbbra is a közhiteles személyazonosító okmánnyal nem rendelkező vándorokkal kapcsolatos regisztráció és a közhiteles személyesítés hiátusa.

Az ellenőrizhető (verifiable person) és az ellenőrizhetetlen (unverifiable person) elemként leírható migrációtípológiai nívum, annak értelmezése

A hazai és nemzetközi felületeken publikált tipológiai azonosítások újszerű bővítéseként értékelem a fent leírt esetekben az ellenőrizhető (verifiable person), illetve az ellenőrizhetetlen (unverifiable person) elemként leírható kategóriákat. Az undocumented kifejezés migrációs fogalmi körének elfogadása mellett, annak kiterjesztett értelmezésének vélem azt az állapotot, amikor a vándor a személyazonosságának hiteles igazolására szolgáló okmánnyal (közokirattal) vagy nem rendelkezik, vagy igen, de azt eltitkolja az ügyében intézkedő hatóság előtt, azt más adatok közlésével megtéveszti, személyére vonatkozóan valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz.

Tekintettel arra, hogy ha az állami hatóság ügyfele, az intézkedés alá vont, a menekültügyi eljárást kérelmező személy nem rendelkezik a személyazonosságát hitelesen igazoló adathordozóval, illetve hiteles azonosítását követően rögzített biometrikus azonosítóval, úgy alapesetben a szóbeli nyilatkozatát kell elfogadni. Ez a jogi állapot mindaddig fennáll, amíg az ügyfél nem igazolja kétséget kizáróan az általa közölt adatok hitelességét, vagy az eljáró hatóság annak valóságtartalmát nem zárja ki, nem erősíti meg ugyanígy. Kiemelten fontos elemnek tartom, hogy a hiteles személyazonosság igazolásának kérdésköre független az adott ország területére történő érkezés, tartózkodás tipológiájától.

Forrás: https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/UNHCR_Kezikonyv.pdf

Letöltés ideje: 2020.07.16.

A vándor nyilatkozatában felsorolt személyes adatok valódiságának ellenőrizhetősége objektív okok miatt nem valósítható meg minden esetben (például nincs a személy a magáénak vallott állampolgársági nyilvántartásban rögzítve, diplomáciai kapcsolatok problematikája, államközi konfliktusok, menekültügyi eljárás vagy egyéb jogi védelem hatálya alatt áll). Az ilyen helyzet felveti annak a lehetőségét, hogy a vándor valós személyazonossága, vele szemben esetlegesen (más tagállam által) foganatosított korábbi intézkedések, benyújtott nyilatkozatainak megalapozottsága ellenőrizhetetlenek. Amennyiben az idő múlásával hatósági eszközökkel vizsgálgaizolást nyer a nyilatkozat szerinti vagy attól eltérő személyi adat, úgy ellenőrizhetővé válik a vizsgálat alanya.

A személyazonosság hiteles igazolásának hiánya álláspontom szerint nem csak biztonsági kérdéseket vet fel. Az a körülmény, hogy a vándorok (jogi státuszuktól függetlenül) az aktuális tartózkodási ország területén milyen nemzeti (nemzetközi) támogatásra jogosultak, annak biztosításához az elbírálásra jogosult előtt a személynek meg kell jelenni, azzal együtt kell működnie. Az együttműködési folyamat első eleme a személyazonosság tisztázása (hiteles okmánnyal vagy egyéb módon). Ezt követi az adatok regisztrációja és ellenőrzése, majd a jogosultsági elemek vizsgálata, elbírálása. A leegyszerűsített protokoll kritikus eleme továbbra is az ügyfél hiteles személyazonossága, a nemzeti pozitív mérlegelési jogkör alkalmazása esetén is. Ez a kritikus kockázati elem az ügyfél – esetleges – többszörös, részben vagy egészben módosított nyilatkozattétele esetén hatványozottan növekszik, mivel eleshet a bizonyítható körülményeihez megállapítható juttatásoktól, de jogosulatlanul is hozzájuk juthat. Az ilyenfajta állapot (tömeges migráció esetében a nagy számok miatt szintén hatványozottan) veszélyeztetheti a megalapozottan jogosultak ellátási rendből történő távolmaradását (többek között a negatív társadalmi reakciók, xenofóbia, szociális szegregáció), csökkent keretekkel történő ellátását.

A rendszeret lehetséges válaszai, ajánlások a vándorok személyazonosítására

A túlterheléses irreguláris migráció rendészeti szervekre gyakorolt objektív hatásainak egyik kritikus eleme az ország területére irregulárisan belépett, ott jogszerűtlenül tartózkodó, a személyazonosságát hitelt érdemlő módon igazolni nem tudó, nem honos állampolgár előállításának kötelezettsége. A magyar jogalkotó felismerte a tömeges vándorlás okozta problémát, és például az előállítási időt módosította, kiegészítette a visszatartás jogintézményével.³⁸

A normatív kötelmek a PABP³⁹ módszertan részelemeinek alkalmazásával teljesíthetők,⁴⁰ ugyanakkor a vonatkozó normatív szabályozás korrekciója továbbgondolásra javasolt a tömeges bevándorlás miatt kihirdetett válsághelyzet időszakára. Azoknál az intézkedés alá vont vándoroknál, akik nyilatkozatuk szerint kérelmezik a menekültügyi eljárásuk megindítását, a felelős hatóság érdemi meghallgatást alkalmaz, így mérlegelendő a rendőrségnél ennek a kötelezettségnek a felfüggesztése, megszüntetése.⁴¹

Jellemzően az ügyfelek többsége nem mutat fel a valós személyazonossága hiteles igazolására szolgáló közokiratot, viszont törvény rendelkezik a rendőrség irányába az ujjnyomatuk és arcképmásuk digitális rögzítésére.

³⁸ Az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXVII. törvény 14. § A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 67. § kiegészítése (6) és (7)

³⁹ A határellenőrzésért felelős rendészeti szervek tevékenységének kormányzati szintű támogatása a túlterhelés időszakában, valamint azt megelőző felkészülés és azt követő normál működésre történő visszaállás alatt 5 mechanizmussal, a PABP=LHTMM (PreActive Border Policing = Law & Human resource & Toolbar & Method & Money; Preaktív Határrendészet = Jogilag szabályozott & Humánerőforrás & Eszköztár & Módszertan & Költségfedezet komplexen rendelkezésre áll) ajánlásokkal biztosítható.

⁴⁰ Éberhardt Gábor: A túlterheléses migráció kifejezésének helye a migrációelméletben. Belügyi Szemle 2019/10. szám. 41–58. o.

⁴¹ Angyal Miklós – Mészáros Bence: Egyek vagyunk, de nem ugyanazok – személyazonosítás és európai bevándorlás. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): A migráció bűnügyi határai. MRTT Migrációs Tagozat. Budapest, 2016. 118. o.

Követhető módszer lehet például a kérelmező magáénak vallott személyes adataihoz az első, biometrikus adatrögzítést is végrehajtó eljáró állam, szervezet, hely és időpont digitális azonosítóját kapcsolni az „undocumented” státusz, a menekültügyi eljárás megindítása iránti kérelem rögzítésével. Az eljárás összeegyeztethető a „Nansen-útlevel”-féle ajánlással, annak digitalizált megjelenítésével (például védelmi elemekkel bíró pasztikkártya kiállítás és átadása a rendőri szervnél, kvázi virtuális megszemélyesítés létrehozásával). Ennek eredményeként az EURODAC, az AFIS és más személyi adatokat kezelő rendszer bővítésével, az adatállományok közti átjárás biztosításával a kötelező biometrikus adatellenőrzéssel a tagállamok területén bárhol, bármikor intézkedés alá vont személy azonosítható lehet a nyilatkozott vagy az eljáró hatóság által ellenőrzött, igazolt adatokkal.⁴² Amennyiben az érintett rendelkezik a személyazonosságát hitelesen igazoló közokirattal, vagy azt a vele szemben folyó eljárásban, intézkedés során bemutatja, úgy regisztrált adatai a tagállamok bármelyike által, bármikor módosíthatók, a virtuális személyesítés adatai archiválhatók.

A korrekció kialakításakor figyelembe kell venni a jogképesség nélküliek, a felnőtt kísérő nélküli gyermek- és fiatakorúak esetében a speciális igényű adatrögzítési protokollt.⁴³

Az ajánlás és módszertan garanciális elemét képezi a személyes és különleges adatok védelmének biztosítása.⁴⁴ A javasolt korrekciók, módszertani ajánlások az emberi jogok védelme, a jogszerű eljárások, a hatékony-

⁴² AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 603/2013/EU RENDELETE (2013. június 26.) az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról.

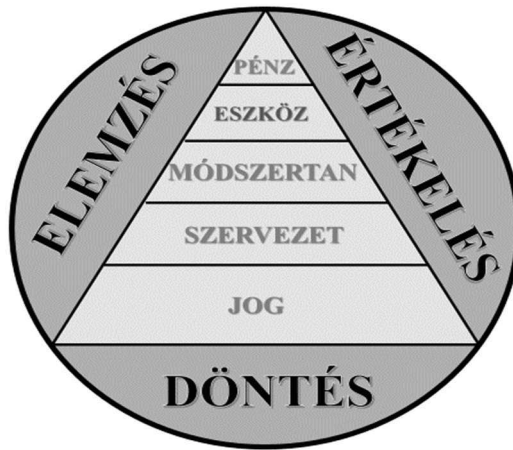
⁴³ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2012/29/EU IRÁNYELVE (2012. október 25.) a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról.

⁴⁴ Latonero, Mark – Hiatt, Keith – Napolitano, Antonella – Clericetti, Giulia – Penagos, Melanie: Digital Identity in the Migration & Refugee Context: Italy Case Study. Coalizione Italiana Liberta e Diritti Civili (CILD), Rome, 2019.

Forrás: https://datasociety.net/wp-content/uploads/2019/04/DataSociety_DigitalIdentity.pdf

Letöltés ideje: 2020.02.11.

ság fenntartása és a biztonság érvényesülése mellett érdemi lehetőséget biztosítanak az elsődleges intézkedéseket fogantató rendszeti szerv terheinek csökkentésére, a Genfi Konvenció szellemiségének erősítésére. A migráció ellenőrzése mellett biztos alapot képezhet a menedéjjoggal történő visszaélési kísérletek kiszűrésére, a védelemhez és a státuszhoz, az állami támogatáshoz, az egészségügyi ellátórendszerhez történő hozzáférés arra jogosultaknak történő biztosítására.



1. számú ábra

A PABP elméleti modell – saját szerkesztés

Következtetés

A XXI. században az európai határokat, így Magyarország külső határát is érintő tömeges irreguláris vándorlás újabb elemzési alapokra épülő migrációelméleti megközelítések, hatáselemzések, tipológiai elemek tudományos értékű vizsgálatát váltotta ki. Ezek a tanulmányok jelentősen hozzájárultak a széles társadalmi rétegek migrációs jelenségre vonatkozó ismereteinek bővüléséhez is.

Az állam egyik alapvető feladatákként az államhatár őrizete koronként, földrészenként, országonként, kormányzati döntésenként eltérő formákat

mutat. Az az ország, amely farkként megjelenő fizikai akadállyal védi a határát, a jogilag szabályozott „kapukon” belépést biztosíthat a területére, eleget téve a nemzetközi jog migrációs és menekültügyi szabályainak. Ezzel a tevékenységével megalapozottan várja el a vándor együttműködését. Amennyiben a külföldi az így megelőlegezett bizalommal visszaél, jogosulatlanul jut hozzá védelemhez, támogatáshoz, azzal részt képez az őt óvni, segíteni szándékozó nemzet biztonságán, elvonja az állami forrásokat a ténylegesen jogosultak elől. Az ilyenfajta magatartás, a menedékjoggal visszaélés problematikája nemzetközi szinten ismert, Magyarországon 2015–2016-ban vált tömegjelenségé. A negatív lehetőség visszaszorítását szintén támogatni tudja az új migrációtípológiai elemre épülő, ajánlott rendészeti PABP protokoll, a normatív korrekció.

A tudományos publikációk és a tematikus kutatási eredmények alapján megállapítható, hogy az ellenőrizhető (verifiable person) és az ellenőrizhetetlen (unverifiable person) személy, mint migrációtípológiai elem – nem leírt, nem publikált, a személyüket érintő hatósági eljárások alapjai hiányosak.

Az új migrációtípológiai elem idegen- és menekültrendészeti megközelítése rámutat továbbá olyan hiátusokra, amelyek nemzetközi felületen történő jogi, eszköz- és módszertani korrekciót igényelnek a Konvenció szellemiségének erősítésére. Az ajánlás ugyanakkor biztosítja az államok szuverenitásának védelmét oly módon, hogy az ellenőrzött folyamatok a zárt határokon kapukat nyitnak a Genfi konvenció és a Kézikönyv szerinti megalapozott védelmet (jogi, egészségügyi, szociális, anyagi) igénylők részére, védőernyőt képezve számukra.

Szociológiai kutatásokkal alátámasztott tanulmányok erősíthetik azt a társadalmi értékrendet, amely szerint a vándorok elfogadott adatainak (például állampolgárság, nemzetiség, felekezet) megismerése elutasítást generálhat. Amíg a tudatlanság fátyla eltakarhatja a fogadó nemzet tagjai többségének befogadó magatartását erősítő, támogató szerepét, addig a tudás már kiválthat általánosított elutasítást is. A „*dark side*”, érzelmi alapokra

épülő elutasítás a kommunikációs felületeken megismert információk alapján⁴⁵ az intern migrációs folyamatok érintettjei előli részleges vagy akár teljes körű elzárkózást okozhat.⁴⁶

A migráció ellenőrzésére és a külföldiek regisztrációjára törekvő országok a fizikai határok építése és a migráció kriminalizálása mellett jelentős forrásokat használnak fel a jogszerűtlenül tartózkodók és okmánnyal nem rendelkező migránsok esetében.⁴⁷ A migráció kezelésének alapja kell, hogy legyen az államok közötti és nemzetközi együttműködés, a közös célokat támogató (legalább) hasonló módszerek alkalmazása. A helyi szintű, nemzeti megoldások nem képesek érdemben hatást gyakorolni egy globális társadalmi jelenségre.⁴⁸ Az új ajánlásokon és technológiai fejlesztéseken alapuló alkalmazási mintákat célszerűnek tűnik a nemzetközi tapasztalatok már ismertté vált felhasználása mellett, extrém terhelésű migrációs zónákban pilot projekt keretében alkalmazni. Az ilyen módszertanok elkerülhetővé teszik a tanulás elszalasztott esélyét.⁴⁹

⁴⁵ Verkuyten, Maykel – Martinovic, Borja: Immigrants' National Identification: Meanings, Determinants, and Consequences. *Social Issues and Policy Review*, Vol. 6, No. 1, 2012. 82—112. o.

Forrás: <https://spssi.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1751-2409.2011.01036.x>

⁴⁶ Falomir-Pichastor, M. Juan – Frederic, S. Natasha: The dark side of heterogeneous ingroup identities: National identification, perceived threat, and prejudice against immigrants. 2012.

Forrás: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jesp.2012.08.016>

⁴⁷ Tóth Judit: Lehet-e normatív a migrációs politika? In: Hárs Ágnes – Tóth, Judit: Változó migráció, változó környezet. Budapest, 2010. 109–129. o.

⁴⁸ Scott, C. James: Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven, CT: Yale University Press, 1998.

Forrás: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1004754630578>

⁴⁹ Macskovich, S. Marko: Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának fejlődő regisztrációs gyakorlata. Európa 2015-ben – a mellőzött szakértelem? 2019.

Forrás: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/AJT_2019_04_03_Macskovich.pdf

Letöltés ideje: 2020.07.11.

Az új migrációtípológiai elem elfogadásával a menekültügyi eljárásra jogosultsághoz⁵⁰ kapcsolódó személyes adatok markánsabban elkülöníthetők a hontalanság⁵¹ jogintézményének rendszerétől,⁵² valamint az eljáró hatósági szereplőknek delegált diszkrecionális és a kérelmezők jogai a jogszerűség védőernyője alá kerülhetnek, mert az eljáró hatóság tudomására juthat, hogy ki is az eljárásának alanya.⁵³

⁵⁰ Convention relating to the Status of Stateless Persons. 1954.

Forrás: <https://cutt.ly/hfDGjkr>

Letöltés ideje: 2020.07.11.

⁵¹ Kaladharan Nayar, M. G.: *The Right of Asylum in International Law: Its Status and Prospectus*. Saint Louis University School of Law, 1972.

⁵² Goodwin-Gill, S. Guy: *International Law and the Detention of Refugees and Asylum Seekers*. IMR Volume xx, No.2., 1986. 193–218. o.

DOI: 10.2307/2546031

⁵³ Boon-Kuo, Louise: *Policing Undocumented Migrants; Law, Violence and Responsibility*. Routledge, London, 2017. 181–192. o.